ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
25 februari 1999 *

In de gevoegde zaken C-164/97 en C-165/97,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo, afdelingshoofd bij zijn juridische dienst, en J. Sant'Anna, lid van die dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur J. Carbery en door T. Blanchet, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door X. Lewis en P. van Nuffel, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniënte,

* Procestaal: Frans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van enerzijds verordening (EG) nr. 307/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3528/86 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging (PB L 51, blz. 9), en anderzijds verordening (EG) nr. 308/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2158/92 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 51, blz. 11),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet (rapporteur), kamerpresident, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 29 oktober 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 december 1998,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 30 april 1997, heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van enerzijds verordening (EG) nr. 307/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot

wijziging van verordening (EEG) nr. 3528/86 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging (PB L 51, blz. 9), en anderzijds verordening (EG) nr. 308/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2158/92 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 51, blz. 11).

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 juni 1997 zijn deze twee zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

3 De verordeningen nrs. 307/97 en 308/97, die tot doel hebben de looptijd van de communautaire acties om de bossen beter te beschermen tegen luchtverontreiniging respectievelijk brand voor een nieuwe periode van vijf jaar te verlengen, zijn vastgesteld op grond van artikel 43 EG-Verdrag.

4 Wat de bescherming tegen luchtverontreiniging betreft, werd de actie aanvankelijk voor vijf jaar gevoerd bij verordening (EEG) nr. 3528/86 van de Raad van 17 november 1986 (PB L 326, blz. 2) „om de bossen in de Gemeenschap beter te beschermen en aldus met name bij te dragen tot handhaving van het productiepotentieel van de landbouw" en met het „doel de lidstaten te helpen:

— om op de grondslag van een gemeenschappelijke methodiek een periodieke inventaris op te maken van de schade die met name door luchtverontreiniging aan de bossen wordt toegebracht;

— het net van waarnemingspunten dat voor het opmaken van deze inventaris nodig is, op een samenhangende, harmonische wijze aan te leggen of te vervolledigen".

Deze verordening is vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 235 EG-Verdrag.

5 Verordening nr. 3528/86 is vervolgens gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2157/92 van de Raad van 23 juli 1992 (PB L 217, blz. 1), die de voorziene looptijd van de communautaire actie met vijf jaar heeft verlengd en van het doel van deze actie de navolgende nieuwe definitie heeft gegeven:

„De actie heeft ten doel de lidstaten te helpen om:

— op de grondslag van een gemeenschappelijke methodiek een periodieke inventaris op te maken van de schade die met name door luchtverontreiniging aan de bossen wordt toegebracht;

— het net van waarnemingspunten dat voor het opmaken van deze inventaris nodig is, op een samenhangende en harmonische wijze aan te leggen of te vervolledigen;

— een intensieve en doorlopende bewaking van de bosecosystemen tot stand te

brengen;

— een net van permanente registratiepunten voor deze intensieve en doorlopende bewaking op een samenhangende en harmonische wijze aan te leggen of te vervolledigen."

Deze verordening is vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 130 S EG-Verdrag.

6 Wat de bescherming tegen brand betreft, werd aanvankelijk voor vijf jaar een actie gevoerd bij verordening (EEG) nr. 3529/86 van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 326, blz. 5), „om de bossen in de Gemeenschap beter te beschermen en aldus met name bij te dragen tot handhaving van het productiepotentieel van de landbouw". „De actie omvat met name de volgende preventiemaatregelen:

a) bevordering van bosbouwkundige werkzaamheden waardoor het gevaar voor bosbrand wordt verkleind,

b) bevordering van de aanschaf van materieel voor opruiming van ondergroei, wanneer zulks noodzakelijk blijkt,

c) aanleg van boswegen, brandstroken en bluswatervoorzieningen,

d) aanleg van vaste of verplaatsbare voorzieningen voor bewaking,

e) organisatie van voorlichtingscampagnes,

f) steun voor de oprichting van interdisciplinaire centra voor het verzamelen van gegevens en steun voor het doen verrichten van analytisch onderzoek van de verzamelde gegevens.

Deze maatregelen worden aangevuld met de volgende:

— bevordering van de opleiding van sterk gespecialiseerd personeel,

— bevordering van de harmonisatie van technieken en materieel,

— coördinatie van het onderzoek dat nodig is voor de tenuitvoerlegging van de in het eerste en het tweede streepje genoemde maatregelen."

Deze verordening is vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 235 van het Verdrag.

7 Een nieuwe communautaire actie tot bescherming van de bossen tegen brand werd met ingang van 1 januari 1992, voor de duur van vijf jaar, gevoerd bij verordening

(EEG) nr. 2158/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 217, blz. 3). De actie heeft tot doel „te bereiken dat:

— er minder bosbranden uitbreken,

— de verbrande oppervlakten afnemen".

De actie omvat:

„a) maatregelen om na te gaan wat de oorzaken van bosbranden zijn en met name met welke middelen deze oorzaken kunnen worden bestreden, en in het bijzonder:

— onderzoek naar de oorzaken van branden en naar de omstandigheden die tot deze oorzaken leiden;

— studies betreffende voorstellen voor maatregelen om deze oorzaken en de omstandigheden die ertoe leiden weg te nemen;

— voorlichtings- en bewustmakingscampagnes;

b) maatregelen om preventiesystemen op te zetten of te verbeteren, en met name de aanleg van beschermingsinfrastructuur zoals verharde en onverharde boswegen, bluswatervoorzieningen en brandgangen, -stroken en -singels, het op gang brengen van onderhoud aan brandgangen, -stroken en -singels, alsmede preventiebosbouwhandelingen, een en ander in het kader van een alomvattende strategie voor de bescherming van boscomplexen tegen brand;

c) maatregelen om systemen van bosbewaking, ook met een afschrikkingseffect, op te zetten of te verbeteren en met name de installatie van vaste of verplaatsbare voorzieningen voor bewaking en de aanschaf van communicatieapparatuur;

d) begeleidende maatregelen, en met name:

— de opleiding van sterk gespecialiseerd personeel;

— de uitvoering van analytische studies en van op vergroting van de efficiëntie van de actie gerichte model- en demonstratieprojecten betreffende nieuwe methoden, technieken en technologieën".

Deze verordening is vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 130 S van het Verdrag.

8 Tot staving van zijn beroepen betoogt het Parlement, dat de wijzigingsverordeningen nrs. 307/97 en 308/97 op basis van een onjuiste rechtsgrondslag zijn vastgesteld, waardoor zijn prerogatieven wat de procedure betreft die wordt gevolgd om het te laten deelnemen aan het opstellen van de teksten, zijn aangetast. Volgens hem hadden de twee verordeningen artikel 130 S van het Verdrag als rechtsgrondslag moeten hebben, en dus door de Raad moeten worden vastgesteld volgens de in artikel 189 C van dat Verdrag bedoelde procedure van samenwerking met het Parlement; in plaats daarvan hebben de betrokken handelingen, die enkel op grond van artikel 43 zijn vastgesteld, slechts aanleiding gegeven tot een eenvoudige raadpleging van het Parlement.

9 Het Parlement zet uiteen, dat de in de verordeningen bedoelde communautaire maatregelen tot bescherming van de bossen zowel door hun doel als door hun inhoud specifieke acties op milieugebied zijn, die slechts indirecte en marginale gevolgen hebben voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bomen of bossen komen immers niet voor op de lijst van bijlage II bij het EG-Verdrag en zijn dus geen aan de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46 van dat Verdrag onderworpen producten. De enige begeleidingsmaatregelen van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die van belang zijn voor het bos, zijn maatregelen tot bebossing van uit productie genomen land en tot aanplant met bomen om landbouwland te beschermen. Deze onderwerpen worden niet geregeld door de betrokken verordeningen, die in hoofdzaak zijn gericht op de handhaving van de grote ecologische evenwichten, en als dusdanig onder het gemeenschappelijk milieubeleid vallen.

10 De Raad erkent, dat hout en bos geen landbouwproducten in de zin van het Verdrag zijn, maar baseert zijn betoog op de gedachte, dat het landbouwbeleid niet enkel een productbeleid, maar ook een structuurbeleid is. Dienaangaande betoogt hij, dat de steunregeling voor de bebossing van landbouwgronden, die in 1992 is ingevoerd op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag, een bosbouwstrategie heeft ingeleid, die ertoe strekt de landbouwers steeds nauwer bij de exploitatie van de bossen te betrekken, door aan de communautaire actie ten gunste van de bossen die aanvankelijk hoofdzakelijk een actie op milieugebied was, een ander karakter te geven. De Raad is dan ook van mening, dat artikel 43 als enige rechtsgrondslag voor de betrokken verordeningen kon dienen. Deze verordeningen houden onbetwistbaar rekening met vereisten van ecologische aard, maar aangezien deze laatste slechts bijkomstig zijn, moet, overeenkomstig de rechtspraak ter zake, de samenhang met het gemeenschappelijk beleid waarop de actie voornamelijk betrekking heeft de doorslag geven; dat geldt vooral voor het landbouwbeleid, waarvan de bepalingen een door artikel 38, lid 2, EG-Verdrag gewaarborgde voorrang genieten boven de algemene bepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt.

11 De Commissie betoogt in haar interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, dat bomen, en dus bossen, moeten worden beschouwd als in bijlage II bij

het Verdrag genoemde producten waarvoor de communautaire bevoegdheid op artikel 43 berust. Zij baseert zich daartoe op de vermelding in de „naamlijst van Brussel", van een post „andere levende planten en wortels", die bomen zou omvatten.

12 Er zij aan herinnerd, dat in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling volgens vaste rechtspraak moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie, bijvoorbeeld, arresten van 17 maart 1993, Commissie/Raad, C-155/91, Jurispr. blz. I-939, punt 7, en 23 februari 1999, Parlement/Raad, C-42/97, Jurispr. blz. I-869, punt 36).

13 Uit de bepalingen van de gewijzigde verordeningen blijkt, dat de doeleinden van de gemeenschappelijke acties tot bescherming van de bossen deels een landbouwkarakter hebben, aangezien zij met name ertoe strekken, bij te dragen tot handhaving van het productiepotentieel van de landbouw, en deels een specifiek milieukarakter, aangezien zij primair gericht zijn op het behoud en de bewaking van de bosecosystemen.

14 In een dergelijk geval moet voor het bepalen van de passende rechtsgrondslag worden nagegaan, of de betrokken maatregelen voornamelijk betrekking hebben op een gebied van actie en voor de andere beleidsgebieden slechts bijkomende gevolgen hebben, dan wel of beide aspecten even belangrijk zijn. In het eerste geval volstaat het gebruik van een enkele rechtsgrondslag (arresten van 4 oktober 1991, Parlement/Raad, 70/88, Jurispr. blz. I-4529, punt 17, en 26 maart 1996, Parlement/Raad, C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punten 32 en 33); in het andere geval is dit onvoldoende (arresten van 30 mei 1989, Commissie/Raad, 242/87, Jurispr. blz. 1425, punten 33-37, en 7 maart 1996, Parlement/Raad, C-360/93, Jurispr. blz. I-1195, punt 30) en is de instelling gehouden de handeling vast te stellen op basis van de twee bepalingen waarop haar bevoegdheid berust (arrest van 27 september 1988, Commissie/Raad, 165/87, Jurispr. blz. 5545, punten 6-13). Een dergelijke cumulatie

is echter uitgesloten, wanneer de procedures welke voor de beide rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn (arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad, C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punten 17-21).

15 Wat, meer bepaald, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het communautaire milieubeleid betreft, is in de rechtspraak geen gegeven rechtens te vinden, op grond waarvan het ene beleid in beginsel voorrang heeft boven het andere. Volgens de rechtspraak kan een communautaire maatregel niet op de enkele grond dat hij rekening houdt met de in artikel 130 R, lid 2, EG-Verdrag bedoelde eisen inzake bescherming, onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied vallen (arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad, C-62/88, Jurispr. blz. I-1527, punt 20). De artikelen 130 R en 130 S laten de bevoegdheden die de Gemeenschap aan andere bepalingen van het Verdrag ontleent, onverlet en vormen slechts een rechtsgrondslag voor specifieke acties op milieugebied (zie, voor het in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geregelde gebruik van drijfnetten, arrest van 24 november 1993, Mondiet, C-405/92, Jurispr. blz. I-6133, punten 25-27). De bepalingen die specifiek tot het milieubeleid behoren, moeten daarentegen op artikel 130 S van het Verdrag worden gebaseerd (zie, voor richtlijnen inzake de verwijdering van afvalstoffen, arrest van 17 maart 1993, Commissie/Raad, reeds aangehaald), zelfs indien zij gevolgen hebben voor de werking van de interne markt (zie, voor een verordening over het verkeer van afvalstoffen, arrest van 28 juni 1994, Parlement/Raad, C-187/93, Jurispr. blz. I-2857, punten 24-26), of indien zij een verbetering van de landbouwproductie beogen (zie, voor een richtlijn betreffende fytofarmaceutische producten, arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad, C-303/94, Jurispr. blz. I-2943).

16 In de onderhavige zaak kunnen de in de verordeningen bedoelde maatregelen weliswaar bepaalde positieve gevolgen voor de werking van de landbouw hebben, maar die indirecte gevolgen zijn bijkomstig ten opzichte van het hoofddoel van de communautaire actie tot bescherming van de bossen, namelijk het behoud en de exploitatie van het door de bosecosystemen gevormde natuurpatrimonium, zonder dat enkel rekening wordt gehouden met het nut ervan voor de landbouw. Maatregelen

tot bescherming van het bosmilieu tegen de risico's van vernietiging of beschadiging door brand of luchtverontreiniging vormen van rechtswege een onderdeel van de acties ten gunste van het milieu, waarvoor de communautaire bevoegdheid op artikel 130 S van het Verdrag berust.

17 Bovendien lijkt het argument van de Commissie, dat bomen en bossen tezamen door titel II van het Verdrag beheerste landbouwproducten zijn, ongefundeerd.

18 „Levende planten en producten van de bloementeelt" komen immers voor op de lijst in bijlage II bij het Verdrag, onder hoofdstuk 6, volgens de nummering van de „naamlijst van Brussel". Aangezien communautaire bepalingen tot toelichting van de in die bijlage voorkomende begrippen ontbreken, dient voor de uitlegging daarvan te rade te worden gegaan met algemeen aanvaarde uitleggingen en algemeen gehuldigde methoden tot uitlegging van het gemeenschappelijk douanetarief (arrest van 29 februari 1984, CILFIT, 77/83, Jurispr. blz. 1257, punt 7). De gecombineerde nomenclatuur, in bijlage bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 256, blz. 1), bevat in hoofdstuk 6 een post 0602 — „Andere levende planten (wortels daaronder begrepen), stekken en enten; champignonbroed", met een postonderverdeling 0602 20 — „bomen en heesters voor de teelt van fruit of eetbare noten, ook indien geënt". De eerste aantekening bij het hoofdstuk preciseert, dat, behoudens een in de onderhavige zaak niet relevante uitzondering, „dit hoofdstuk uitsluitend producten [omvat] die gewoonlijk door tuinders, boomkwekers en bloemisten worden geleverd om te worden geplant of voor versiering". Anders dan de Commissie stelt, kan bijlage II dus niet worden geacht op algemene wijze bomen en producten van de bosbouwactiviteit te omvatten, ook al kunnen bepaalde van die producten, afzonderlijk genomen, binnen de werkingssfeer van de artikelen 39 tot en met 46 van het Verdrag vallen.

19 Daaruit volgt, dat de bestreden verordeningen geen regeling betreffende de productie en de verhandeling van landbouwproducten vormen, waarvoor artikel 43 van het Verdrag de passende rechtsgrondslag zou zijn geweest, voor zover die regeling bijdraagt tot de verwezenlijking van een of meer in artikel 39 van het Verdrag

genoemde doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (arresten van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, en Verenigd Koninkrijk/Raad, 131/86, Jurispr. blz. 905).

20 Het Parlement betoogt dus terecht, dat de Raad, door de bestreden verordeningen vast te stellen op grond van artikel 43 van het Verdrag, terwijl artikel 130 S de passende rechtsgrondslag daarvoor was, wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden en zijn prerogatieven heeft aangetast. De bestreden verordeningen moeten dus nietig worden verklaard.

Beperking van de gevolgen van de nietigverklaring

21 De Raad verzoekt het Hof, de gevolgen van de eventuele nietigverklaring op te schorten tot een nieuwe regeling is vastgesteld op de passende rechtsgrondslag en volgens de passende procedure. Het Parlement verzet zich niet tegen dat verzoek, op voorwaarde dat de nieuwe voorstellen van verordening hem worden toegezonden en binnen een redelijke termijn worden vastgesteld.

22 Gezien het doel van de verordeningen nrs. 307/97 en 308/97, zou de volle werking van de nietigverklaring ervan ernstige schade kunnen toebrengen aan de verwezenlijking van acties die in de lidstaten, met steun van de Gemeenschap, worden gevoerd voor de bescherming van het milieu.

23 Het Hof dient dus gebruik te maken van de hem door artikel 174, lid 2, EG-Verdrag verleende bevoegdheid om de gevolgen van een vernietigde verordening aan te wijzen, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

24 In de omstandigheden van de onderhavige zaak zal van die bevoegdheden een juist gebruik worden gemaakt, wanneer wordt beslist, dat de gevolgen van de vernietigde verordeningen volledig zullen worden gehandhaafd totdat de Raad, binnen een redelijke termijn, nieuwe verordeningen met hetzelfde doel vaststelt.

Kosten

25 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Parlement zulks heeft gevorderd en de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen. Krachtens lid 4, eerste alinea, van dat artikel zal de Commissie, die in het geding heeft geïntervenieerd, haar eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart nietig verordening (EG) nr. 307/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3528/86 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging, en verordening (EG) nr. 308/97 van de Raad van 17 februari 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2158/92 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand.

2) Verstaat dat de gevolgen van de nietig verklaarde verordeningen gehandhaafd blijven totdat de Raad, binnen een redelijke termijn, nieuwe verordeningen met hetzelfde doel vaststelt.

3) Verwijst de Raad van de Europese Unie in de kosten.

4) Verstaat dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen haar eigen kosten zal dragen.

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 februari 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J.-P. Puissochet