

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 25 februari 1999 *

I de förenade målen C-164/97 och C-165/97,

Europaparlamentet, företrätt av avdelningschefen Johann Schoo, rättstjänsten, och João Sant'Anna, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: parlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren John Carbery och Thérèse Blanchet, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Xavier Lewis och Pieter van Nuffel, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om ogiltigförklaring av dels rådets förordning (EG) nr 307/97 av den 17 februari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar (EGT L 51, s. 9), dels rådets förordning (EG) nr 308/97 av den 17 februari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 51, s. 11).

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet (referent) samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón och M. Wathelet,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 29 oktober 1998,

och efter att den 17 december 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet har genom ansökningar, som inkom till domstolens kansli den 30 april 1997, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av dels rådets förordning (EG) nr 307/97 av den 17 februari 1997 om ändring

av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar (EGT L 51, s. 9), dels rådets förordning (EG) nr 308/97 av den 17 februari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 51, s. 11).

2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 18 juni 1997 förenades dessa två mål vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

3 Förordningarna nr 307/97 och 308/97, genom vilka giltighetstiden för de gemenskapsprogram som syftar till att öka skyddet av skogarna mot luftföroreningar respektive bränder förlängs med ytterligare en femårsperiod, har antagits med stöd av artikel 43 i EG-fördraget.

4 Vad beträffar skyddet mot luftföroreningar upprättades programmet först för fem år genom rådets förordning (EEG) nr 3528/86 av den 17 november 1986 (EGT L 326, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 59), "för att öka skyddet av skogarna i gemenskapen och därigenom särskilt medverka till att skydda jordbrukets produktionsmöjligheter" och med målet "att hjälpa medlemsstaterna att

— med hjälp av gemensamma metoder utarbeta en periodisk inventering av skador på skogarna, särskilt skador orsakade av luftföroreningar,

- på ett samordnat och enhetligt sätt utarbeta eller utöka det nät av observationspunkter som behövs för att det skall vara möjligt att upprätta denna inventering”.

Denna förordning har antagits med stöd av artiklarna 43 och 235 i EG-fördraget.

- 5 Förordning nr 3528/86 har därefter ändrats genom rådets förordning (EEG) nr 2157/92 av den 23 juli 1992 (EGT L 217, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 167), genom vilken den för gemenskapsprogrammet avsedda perioden förlängdes med fem år och målet med detta program definierades enligt följande:

”Målet med programmet skall vara att hjälpa medlemsstaterna att

- med hjälp av gemensamma metoder utarbeta en periodisk inventering av skador på skogarna, särskilt på grund av luftföroreningar,
- på ett samordnat och enhetligt sätt utarbeta eller utöka det nät av observationsområden som behövs för att det skall vara möjligt att upprätta denna inventering,
- genomföra en intensiv och fortlöpande övervakning av skogarnas ekosystem,

- på ett samordnat och enhetligt sätt utarbeta eller utöka ett nät av permanenta observationsområden, vilket behövs för en sådan intensiv och fortlöpande övervakning.”

Denna förordning har antagits med stöd av artiklarna 43 och 130s i EG-fördraget.

- 6 Vad beträffar skyddet mot bränder upprättades först ett program för fem år genom rådets förordning (EEG) nr 3529/86 av den 17 november 1986 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 326, s. 5), ”för att öka skyddet av skogarna i gemenskapen och därigenom särskilt medverka till att skydda jordbrukets produktionsmöjligheter”. ”Programmet avser följande förebyggande åtgärder:
 - a) att stimulera åtgärder för skogsbruket som är ägnade att minska riskerna för skogsbränder,
 - b) att stimulera inköp av röjningsutrustning, när det visar sig nödvändigt,
 - c) att anlägga skogsvägar, områden med brandgator och vattenposter,
 - d) att installera fasta eller rörliga övervakningssystem,

e) att organisera upplysningskampanjer, och

f) att ge understöd åt tvärvetenskapliga center för uppgiftsinsamling och åt analytiska undersökningar av insamlade uppgifter.

Dessa åtgärder skall kompletteras med följande åtgärder:

— att stimulera utbildning av högt specialiserad personal,

— att stimulera harmonisering av teknik och utrustning, och

— att samordna den forskning som krävs för att genomföra de åtgärder som anges i första och andra strecksatsen.”

Denna förordning har antagits med stöd av artiklarna 43 och 235 i fördraget.

7 Ytterligare ett gemenskapsprogram för skydd av gemenskapens skogar mot bränder har upprättats för en period av fem år, från och med den 1 januari 1992, genom

rådets förordning (EEG) nr 2158/92 av den 23 juli 1992 (EGT L 217, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 3). "Ändamålet med programmet är

— att minska antalet skogsbränder,

— att minska omfattningen av brandområden"

och innefattar "följande åtgärder:

a) Åtgärder för att fastställa orsakerna till skogsbränderna och medel för att bekämpa dem, och särskilt

— undersökningar för att fastställa orsakerna till bränderna och förutsättningarna för dessa,

— undersökningar för att ge underlag till förslag till program som undanröjer dessa orsaker och förutsättningar,

— kampanjer för att upplysa och undervisa allmänheten.

b) Åtgärder för att införa och förbättra brandförebyggande system, med särskild tonvikt på att åstadkomma en infrastruktur för brandskydd såsom skogsstigar, skogsvägar, vattenposter, brandgator, röjda och avverkade områden liksom insatser för att underhålla brandgator och röjda och avverkade områden samt förebyggande åtgärder för skogsbruket, inom ramen för en samlad strategi för skydd av skogsmark mot brand.

c) Åtgärder för att inrätta och förbättra system för skogsövervakning, inklusive förebyggande övervakning, med särskild tonvikt på installation av fasta eller rörliga övervakningssystem och inköp av kommunikationsutrustning.

d) Kompletterande åtgärder inklusive

— utbildning av högt specialiserad personal,

— analytiska undersökningar och pilot- eller demonstrationsprojekt för att prova nya metoder, tekniker och teknologier, som är ämnade att höja effektiviteten i programmet.”

Denna förordning har antagits med stöd av artiklarna 43 och 130s i fördraget.

- 8 Parlamentet har till stöd för sin talan gjort gällande att ändringsförordningarna nr 307/97 och nr 308/97 har antagits med stöd av en rättslig grund som inte är korrekt, vilket har medfört en kränkning av parlamentets rättigheter vad gäller det förfarande som skall iakttas för att parlamentet skall kunna medverka i utarbetandet av rättsakter. Enligt parlamentet borde de två förordningarna ha grundats på artikel 130s i fördraget och således ha antagits av rådet i samarbete med parlamentet, i enlighet med det samarbetsförfarande som anges i artikel 189c i samma fördrag. Eftersom rättsakterna i fråga antogs med stöd av artikel 43 som enda grund, gav de endast upphov till ett enkelt samråd med parlamentet.

- 9 Parlamentet har anfört att de i förordningarna angivna gemenskapsåtgärderna för skydd av skogar utgör särskilda miljöprogram, såväl genom deras mål som genom deras innehåll, som endast medför indirekta och marginella följder för den gemensamma jordbrukspolitiken. Varken träd eller skog nämns nämligen i listan i bilaga II till EG-fördraget och utgör därför ingen produkt som omfattas av artiklarna 39—46 i detta fördrag. De enda åtgärder som hänger samman med den gemensamma jordbrukspolitiken och som berör skogen utgörs av skogsplantering av ofruktbar mark och av trädplantering för att skydda jordbruksmark. Dessa åtgärder berörs inte av förordningarna i fråga, som i huvudsak syftar till att bibehålla en vidsträckt ekologisk balans och som i denna egenskap faller under den gemensamma miljöpolitiken.
- 10 Rådet har medgett att trävirke och skog inte är jordbruksprodukter i den mening som avses i fördraget, men har grundat sin argumentation på idén att jordbrukspolitiken inte enbart är en produktpolitik utan även en strukturpolitik. Rådet har i detta avseende gjort gällande att det, genom systemet med stöd för skogsplantering av jordbruksmark, som infördes från och med år 1992 med stöd av artiklarna 42 och 43 i fördraget, har inletts en skogsstrategi som syftar till att jordbrukarna skall bli alltmer delaktiga i nyttjandet av skogen och som innebär att gemenskapsprogrammet, till förmån för skogar, förlorar den huvudsakliga miljökaraktär som det först hade. Rådet anser därför att artikel 43 kunde utgöra den enda rättsliga grunden för förordningarna i fråga. Det är ostridigt att det i förordningarna tas hänsyn till ekologiska krav, men av rättspraxis på området följer att eftersom dessa krav endast är av underordnad betydelse, måste programmet behålla sin huvudsakliga anknytning till den gemensamma politiken. Detta gäller särskilt när det rör sig om jordbrukspolitiken, vars bestämmelser har företräde framför de allmänna bestämmelserna om upprättandet av den gemensamma marknaden, vilket säkerställs genom artikel 38.2 i EG-fördraget.
- 11 Kommissionen har genom sin intervention till stöd för rådets yrkanden gjort gällande att träden, och följaktligen skogarna, skall anses som sådana produkter som

tas upp i bilaga II till fördraget och för vilka den gemenskapsrättsliga behörigheten grundas på artikel 43. Kommissionen har i detta hänseende baserat sig på att det i "Brysselnomenklaturen" har införts ett tulltaxenummer kallat "andra plantor och levande rötter" som innefattar träd.

- 12 Enligt en fast rättspraxis skall, inom ramen för systemet för gemenskapens behörighet, valet av rättslig grund för en rättsakt grundas på objektiva faktorer som kan bli föremål för domstolsprövning. Sådana faktorer är bland annat rättsaktens mål och innehåll (se till exempel dom av den 17 mars 1993 i mål C-155/91, kommissionen mot rådet, REG 1993, s. I-939, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 14, och av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-869, punkt 36).
- 13 Av bestämmelserna i de ändrade förordningarna framgår att målen med de gemensamma programmen för att skydda skogarna delvis avser jordbruket, eftersom programmen syftar till att särskilt bidra till skyddet av jordbrukets produktionsmöjligheter, och delvis är rent miljömässiga, eftersom deras huvudsyfte är att bibehålla och övervaka skogarnas ekosystem.
- 14 För att i ett sådant fall kunna fastställa vilken rättslig grund som är korrekt, skall det prövas om de åtgärder som bedöms i huvudsak anknyter till en programplan, varvid följderna för annan politik endast är av underordnad betydelse, eller om de två aspekterna är lika väsentliga. I det första fallet är det tillräckligt att stödja sig på en rättslig grund (dom av den 4 oktober 1991 i mål 70/88, parlamentet mot rådet, REG 1991, s. I-4529, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 10, och av den 26 mars 1996 i mål C-271/94, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-1689, punkterna 32 och 33). I det andra fallet är det emellertid inte tillräckligt (dom av den 30 maj 1989 i mål 242/87, kommissionen mot rådet, REG 1989, s. 1425, punkterna 33—37, svensk specialutgåva, volym 10, och av den 7 mars 1996 i mål C-360/93, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-1195, punkt 30) och institutionen är då skyldig att anta rättsakten med stöd av båda de bestämmelser som den grundar sin behörighet på (dom av den 27 september 1988 i mål 165/87, kommissionen mot rådet, REG 1988, s. 5545, punkterna 6—13; svensk specialutgåva, volym 9). En sådan kumulering är

emellertid utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra (dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, REG 1991, s. I-2867, punkterna 17—21; svensk specialutgåva, volym 11).

- 15 Vad särskilt avser den gemensamma jordbrukspolitikerna och den gemenskapsrättsliga miljöpolitiken tillhandahålls i rättspraxis ingen rättslig uppgift som gör det principiellt möjligt att göra gällande den ena politiken framför den andra. I rättspraxis klargörs att en gemenskapsåtgärd inte kan omfattas av gemenskapens miljöprogram endast av det skälet att det genom åtgärden tas hänsyn till kraven i artikel 130r.2 i EG-fördraget (dom av den 29 mars 1990 i mål C-62/88, Grekland mot rådet, REG 1990, s. I-1527, punkt 20). Artiklarna 130r och 130s rubbar inte den behörighet som gemenskapen har enligt andra bestämmelser i fördraget och de tillhandahåller endast en rättslig grund för specifika miljöprogram (se, beträffande den inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna reglerade användningen av drivgarn, dom av den 24 november 1993 i mål C-405/92, Mondiet, REG 1993, s. I-6133, punkterna 25—27). Bestämmelser som specifikt hör till miljöpolitiken skall emellertid grundas på artikel 130s i fördraget (se, beträffande direktiven om omhändertagande av avfall, domen av den 17 mars 1993 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet), även om de påverkar den inre marknads funktion (se, beträffande en förordning om avfallstransporter, dom av den 28 juni 1994 i mål C-187/93, REG 1994, s. I-2857, punkterna 24—26; svensk specialutgåva, volym 15) eller om de har till syfte att förbättra jordbruksproduktionen (se, beträffande ett direktiv om växtskyddsmedel, dom av den 18 juni 1996 i mål C-303/94, parlamentet mot rådet, REG 1996, s. I-2943).

- 16 Även om de åtgärder som avses med förordningarna kan ha vissa positiva följder för jordbrukets funktion är sådana följder i detta fall av underordnad betydelse i förhållande till det väsentliga syftet med gemenskapsprogrammet för skydd av skogar, som består i att bibehålla och nyttja de naturresurser som utgörs av skogarnas ekosystem utan att enbart beakta deras nytta för jordbruket. Åtgärder till skydd

för skogsmiljön mot riskerna för ödeläggelse och skador som beror på bränder och miljöförstöring ingår helt berättigat i de miljöprogram för vilka gemenskapens behörighet grundas på artikel 130s i fördraget.

- 17 Kommissionens argument att alla träd och skogar utgör sådana jordbruksprodukter som regleras i avdelning II i fördraget framstår för övrigt inte som välgrundat.
- 18 "Levande växter och alster av blomsterodling" tas visserligen upp i listan i bilaga II till fördraget under kapitel 6 enligt numreringen i Brysselnomenklaturen. Tolkningen av begreppen i denna bilaga skall, i avsaknad av gemenskapsbestämmelser där begreppen förklaras, grundas på vedertagna tolkningar och tolkningsmetoder som avser den gemensamma tulltaxan (dom av den 29 februari 1984 i mål 77/83, CILFIT m. fl., REG 1984, s. 1257, punkt 7). I kapitel 6 i den kombinerade nomenklaturen, som har intagits som bilaga till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 13, s. 22), finns ett tulltaxenummer 0602 — "Andra levande växter (inbegripet rötter), sticklingar och ympkvistar; svampmycelium", med ett undernummer 0602 20 — "Fruktträd och bärbuskar, även ympade/okulerade". I den förklarande anmärkningen till kapitlet preciseras, med ett förbehåll som inte är relevant i detta fall, att "detta kapitel endast [omfattar] levande träd och varor (inbegripet grönsaksplantor) av sådana slag som vanligen levereras av trädgårdsodlare, plantskolor eller blomsterhandlare för planterings- eller prydnadsändamål". Bilaga II kan följaktligen inte, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, anses omfatta träd och skogsbruksprodukter i allmänhet, även om vissa av dessa produkter, betraktade för sig, kan ingå i tillämpningsområdet för artiklarna 39 och 46 i fördraget.
- 19 Av detta följer att ingen av de ifrågasatta förordningarna utgör en förordning om produktion och saluföring av jordbruksprodukter för vilken artikel 43 i fördraget hade varit den korrekta grunden, såvitt dessa föreskrifter bidrar till att förverkliga ett eller flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i arti-

kel 39 i fördraget (domar av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 855, svensk specialutgåva, volym 9, och i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 905).

- 20 Parlamentet har följaktligen fog för sitt påstående att rådet har åsidosatt väsentliga formkrav och kränkt parlamentets rättigheter genom att anta de ifrågasatta förordningarna med stöd av artikel 43 i fördraget, medan den korrekta rättsliga grunden för sådana åtgärder utgjordes av artikel 130s. De ifrågasatta förordningarna skall därför ogiltigförklaras.

Huruvida ogiltigförklaringens verkningar skall begränsas

- 21 Rådet har yrkat att domstolen skall skjuta upp verkningarna av en eventuell ogiltigförklaring till dess att nya föreskrifter har antagits med stöd av en korrekt rättslig grund och i enlighet med ett korrekt förfarande. Parlamentet har inte bestritt detta yrkande, förutsatt att det delges de nya förslagen till förordning och att dessa förslag antas inom en rimlig tid.
- 22 En fullständig ogiltigförklaring av förordningarna nr 307/97 och nr 308/97 skulle, med hänsyn till förordningarnas syfte, kunna vara till allvarlig skada för genomförandet av de miljöskyddsåtgärder som med stöd av gemenskapen har företagits i medlemsstaterna.
- 23 Domstolen skall därför utnyttja sina befogenheter enligt artikel 174 andra stycket i EG-fördraget att ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad förordning som skall betraktas som bestående.

- 24 Domstolen anser, mot bakgrund av omständigheterna i målet, att det är rimligt att utnyttja dessa befogenheter genom att besluta att verkningarna av de ogiltigförklarade förordningarna i sin helhet skall bestå till dess att rådet, inom en rimlig tid, antar nya förordningar som har samma syfte.

Rättegångskostnader

- 25 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Parlamentet har yrkat att rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet skall parlamentets yrkande bifallas. Med tillämpning av artikel 69.4 första stycket skall kommissionen, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) Rådets förordning (EG) nr 307/97 av den 17 februari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 3528/86 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar och rådets förordning (EG) nr 308/97 av den 17 februari 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 2158/92 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder ogiltigförklaras.

- 2) Verkningarna av de ogiltigförklarade förordningarna skall bibehållas i kraft till dess att rådet, inom en rimlig tid, antar nya förordningar som har samma syfte.

- 3) Europeiska unionens råd skall ersätta rättegångskostnaderna.

- 4) Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 februari 1999.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare

Ordförande på femte avdelningen