

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
F. G. JACOBS

της 17ης Δεκεμβρίου 1998 \*

1. Στις δύο αυτές συνεκδικαζόμενες υποθέσεις το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί την ακύρωση των κανονισμών (ΕΚ) 307/97<sup>1</sup> και (ΕΚ) 308/97<sup>2</sup> του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμοί) ισχυριζόμενο ότι δεν εκδόθηκαν με βάση τη σωστή διάταξη της Συνθήκης. Το Κοινοβούλιο δεν αμφισβητεί επί της ουσίας τους κανονισμούς. Η Επιτροπή άσκησε παρέμβαση υπέρ του Συμβουλίου.

2. Αμφότεροι οι κανονισμοί αφορούν τη δασοπροστασία. Αμφότεροι εκδόθηκαν με βάση το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο ΙΙ του τρίτου μέρους της Συνθήκης ο οποίος επιγράφεται: Γεωργία. Το άρθρο 43, παράγραφος 2, ορίζει ότι η Επιτροπή «υποβάλλει προτάσεις για τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής (...) και για την εκτέλεση των μέτρων που ειδικά προβλέπονται στον παρόντα τίτλο». Το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 43, παράγραφος 2, ορίζει:

το Συμβούλιο, πέραν των συστάσεων που δύναται να διατυπώσει, εκδίδει κανονισμούς ή οδηγίες, ή λαμβάνει αποφάσεις, ομοφώνως μεν κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων σταδίων, με ειδική δε πλειοψηφία ακολούθως.»

3. Το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι οι κανονισμοί έπρεπε να εκδοθούν με βάση το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης ΕΚ. Το άρθρο 130 Σ, παράγραφος 1, ορίζει:

«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 189 Γ και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, αποφασίζει τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 130 Ρ.»

«Προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Κανονισμός της 17ης Φεβρουαρίου 1997 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3528/86 για την προστασία των δασών στην Κοινότητα από την ατμοσφαιρική ρύπανση (ΕΕ L 51, σ. 9).

2 — Κανονισμός της 17ης Φεβρουαρίου 1997 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2158/92 για την πυροπροστασία των κοινοτικών δασών (ΕΕ L 51, σ. 11).

4. Το άρθρο 189 Γ διέπει τη διαδικασία συνεργασίας, η οποία συνεπάγεται μεγαλύτερη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στο νομοθετικό έργο απ' ό,τι η διαδικασία διαβουλεύσεως που ακολουθείται βάσει του άρθρου 43.

5. Το άρθρο 130 P, παράγραφος 1, ορίζει:

«Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των εξής στόχων:

— τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος,

— την προστασία της υγείας του ανθρώπου,

— τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων,

— την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων.»

6. Ο κανονισμός 307/97 τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3528/86 για την προστασία των δασών στην Κοινότητα από την ατμοσφαι-

ρική ρύπανση <sup>3</sup> (στο εξής: κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση) και ο κανονισμός 308/97 τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2158/92 για την πυροπροστασία των κοινοτικών δασών <sup>4</sup> (στο εξής: κανονισμός πυροπροστασίας).

### **Ο κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση**

7. Ο αρχικός κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση εκδόθηκε το 1986. Τότε δεν υπήρχε στη Συνθήκη διάταξη απονέμουσα ειδική εξουσία για τη θέσπιση νομοθεσίας σχετικά με το περιβάλλον. Ο κανονισμός του 1986 εκδόθηκε με βάση τόσο το άρθρο 43 όσο και το άρθρο 235, το οποίο ορίζει:

«Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις.»

<sup>3</sup> — Κανονισμός του Συμβουλίου της 17ης Νοεμβρίου 1986 (ΕΕ L 326, σ. 2).

<sup>4</sup> — Κανονισμός του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 (ΕΕ L 217, σ. 3).

8. Κατά το άρθρο 1 του κανονισμού, προβλέπεται κοινοτική δράση «για την προστασία των δασών από την ατμοσφαιρική ρύπανση, αποκαλούμενη στο εξής “δράση”, με σκοπό την αύξηση της προστασίας των δασών στην Κοινότητα και τη συμβολή με τον τρόπο αυτό ιδίως στη διασφάλιση του παραγωγικού δυναμικού της γεωργίας».

— να ασκούν εντατική και συνεχή επίβλεψη των δασικών οικοσυστημάτων,

— να δημιουργήσουν ή να συμπληρώσουν, κατά τρόπο συντονισμένο και εναρμονισμένο, δίκτυο μονίμων παρατηρητηρίων που είναι αναγκαίο για αυτή την εντατική και συνεχή επίβλεψη.»

9. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2157/92<sup>5</sup>, ορίζει:

10. Βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1:

«Η δράση αποσκοπεί στο να βοηθήσει τα κράτη μέλη:

«Η δράση σκοπό έχει να ενθαρρύνει την πραγματοποίηση:

— να προβαίνουν, με βάση μια κοινή μεθοδολογία, σε περιοδική απογραφή των ξημίων που προκαλούνται στα δάση, ιδίως από την ατμοσφαιρική ρύπανση,

— επιτόπιων πειραμάτων, προκειμένου να βελτιωθούν οι γνώσεις για την ατμοσφαιρική ρύπανση στο δάσος και για τις επιπτώσεις της σ' αυτό και να αναπτυχθούν μέθοδοι διατήρησης και αναδάσωσης των δασών που έχουν υποστεί ζημιές,

— να δημιουργήσουν ή να συμπληρώσουν, κατά τρόπο συντονισμένο και εναρμονισμένο, το δίκτυο των μόνιμων παρατηρητηρίων που είναι αναγκαίο για την απογραφή αυτή,

— δοκιμαστικών σχεδίων και επιδείξεων που συμβάλλουν στη βελτίωση των μεθόδων παρατήρησης και μέτρησης των ξημίων που προξενούνται στα δάση.»

<sup>5</sup> — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την τροποποίηση του κανονισμού 3528/86 (ΕΕ L 217, σ. 1).

11. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, όριζε ότι η δράση θα είναι πενταετούς διάρκειας, αρχής γενομένης τον Ιανουάριο του 1987.

12. Ο κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση τροποποιήθηκε δύο φορές πριν εκδοθεί ο επίμαχος τροποποιητικός κανονισμός.

13. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1613/89<sup>6</sup> τροποποίησε ορισμένες διατάξεις. Στην πρόταση της Επιτροπής για τον κανονισμό 1613/89 η νομική βάση ήταν μόνον το άρθρο 43, αλλά το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό με βάση τόσο το άρθρο 43 όσο και το άρθρο 130 Ρ.

14. Το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης, το οποίο τότε, πριν τροποποιηθεί με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν το άρθρο 130 Ρ, όριζε ότι το Συμβούλιο λαμβάνει αποφάσεις με ομοφωνία κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· η διαδικασία συνεργασίας, την οποία καθιέρωσε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, επεκτάθηκε στο άρθρο 130 Σ μόνο με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

15. Στη συνέχεια, το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2157/92 έτσι ώστε η δράση να διαρκέσει 10 χρόνια από τον Ιανουάριο του 1987. Ο κανονισμός 2157/92 εκδόθηκε και αυτός με βάση τα άρθρα 43 και 130 Ρ της Συνθήκης. Τότε, πάλι ίσχυε το κείμενο του άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης όπως είχε πριν το άρθρο αυτό καταστεί με την τροποποίησή του με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση άρθρο 130 Σ.

16. Ο κανονισμός 307/97, του οποίου την ακύρωση ζητεί το Κοινοβούλιο, τροποποιεί το άρθρο 11, παράγραφος 1, ορίζοντας ότι η δράση θα διαρκέσει 15 χρόνια από την 1η Ιανουαρίου 1987 και περιέχει οικονομικού χαρακτήρα διατάξεις για την περίοδο από το 1997 έως το 2001.

## Ο κανονισμός πυροπροστασίας

17. Ο κανονισμός πυροπροστασίας εκδόθηκε το 1992 με βάση το άρθρο 43 και το τότε άρθρο 130 Ρ [μολονότι ο προηγούμενος κανονισμός, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3529/86<sup>7</sup>, είχε ως βάση, όπως ο κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση, τα άρθρα 43 και 235].

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 3528/86 (ΕΕ L 165, σ. 8).

7 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 17ης Νοεμβρίου 1986, σχετικά με την προστασία των δασών στην Κοινότητα από τις πυρκαγιές (ΕΕ L 326, σ. 5).

18. Το άρθρο 1 του κανονισμού ορίζει:

«1. Για να αυξηθεί η προστασία των δασών και ιδίως για να ενισχυθούν οι προσπάθειες οι οποίες καταβάλλονται όσον αφορά τη διατήρηση και την επιτήρηση των δασικών οικολογικών συστημάτων και τη διαφύλαξη των διαφόρων λειτουργιών του δάσους προς όφελος της υπαίθρου, θεσπίζεται κοινοτική δράση για την πυροπροστασία των δασών (...).

β) τη δημιουργία ή τη βελτίωση των συστημάτων πρόληψης, και ιδίως τη δημιουργία υποδομής προστασίας, όπως δασικές οδοί, μονοπάτια, σημεία ύδρευσης, ζώνες πυρασφαλείας, εκθαμνωμένες ζώνες και αυλάκια, την καθιέρωση ενεργειών συντήρησης των ζωνών πυρασφαλείας, των εκθαμνωμένων ζωνών και των αυλακιών, καθώς και ενεργειών προληπτικής δασοκομίας, που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής πυροπροστασίας των δασών.

(...).»

2. Στόχος της δράσης είναι:

— η μείωση του αριθμού των πυρκαγιών,

19. Το άρθρο 2 ορίζει:

— η μείωση της επιφανείας των εκτάσεων που καίγονται.

«1. Τα κράτη μέλη ταξινομούν το έδαφός τους ανάλογα με τον βαθμό κινδύνου πυρκαγιάς των δασών (...).

3. Η δράση περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

α) τον εντοπισμό των αιτίων στα οποία οφείλονται οι πυρκαγιές δασών και τον προσδιορισμό των μέσων για την καταπολέμησή τους (...).

2. Ως περιοχές υψηλού κινδύνου είναι δυνατόν να ταξινομούνται μόνον οι περιοχές στις οποίες ο διαρκής ή εποχιακός κίνδυνος πυρκαγιάς των δασών απειλεί σοβαρά την οικολογική ισορροπία, την ασφάλεια των προ-

σώπων και των αγαθών ή συμβάλλει στην επιτάχυνση της απερχήμωσης της υπαίθρου.

## Ανάλυση των προσβαλλομένων κανονισμών

(...)

3. Ως περιοχές μέτριου κινδύνου είναι δυνατόν να ταξινομούνται οι περιοχές στις οποίες ο κίνδυνος πυρκαγιάς των δασών, χωρίς να έχει μόνιμο ή εποχιακό χαρακτήρα, μπορεί να αποτελέσει σημαντική απειλή για τα δασικά οικοσυστήματα.

(...).»

20. Το άρθρο 10, παράγραφος 1, όριζε ότι η δράση θα διαρκέσει 5 χρόνια από την 1η Ιανουαρίου 1992.

21. Ο κανονισμός 308/97, του οποίου η ακύρωση ζητείται στην παρούσα δίκη, τροποποιεί το άρθρο 10, παράγραφος 1, ορίζοντας ότι η δράση θα διαρκέσει 10 χρόνια από την 1η Ιανουαρίου 1992 και περιέχει οικονομικού χαρακτήρα διατάξεις για την περίοδο από το 1997 έως το 2001.

22. Το κύριο επιχείρημα του Κοινοβουλίου είναι ότι οι κανονισμοί, αν ληφθούν υπόψη οι σκοποί και το περιεχόμενό τους, εμπίπτουν στην περιβαλλοντική πολιτική έστω και αν έχουν ευεργετικά αποτελέσματα για τη γεωργία και τους γεωργούς. Το Συμβούλιο δέχεται ότι τα δάση δεν περιλαμβάνονται στα γεωργικά προϊόντα που παρατίθενται στο παράρτημα II της Συνθήκης, επί του οποίου έχουν εφαρμογή τα άρθρα 39 έως 46 της Συνθήκης, σύμφωνα με το άρθρο 38, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Η άμυνά του έγκειται ουσιαστικώς στον ισχυρισμό ότι η δασοπροστασία αποτελεί ουσιώδες συστατικό της κοινοτικής γεωργικής πολιτικής, καθότι συντελεί στη διατήρηση και βελτίωση του εδάφους, της πανίδας, της χλωρίδας και των υδρότοπων και στην ανάπτυξη οικοσυστημάτων ευνοϊκών για τη γεωργία.

23. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποίθηση ενός οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο»<sup>8</sup>. Τέτοια στοιχεία είναι ιδίως ο σκοπός και το περιεχόμενο του μέτρου<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> — Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 11).

<sup>9</sup> — Απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. 1-2867, σκέψη 10).

24. Κατά την άποψή μου, από τους σκοπούς και το περιεχόμενο των κανονισμών είναι σαφέστατο ότι και οι δύο θα έπρεπε να εκδοθούν με βάση το άρθρο 130 Σ της Συνθήκης.

ότι τα αποτελέσματα από το συστηματικό δίκτυο παρακολούθησης δείχνουν σαφείς τάσεις, τόσο από απόψεως κατανομής στον χώρο όσο και κατανομής στον χρόνο, των ζημιών που υφίστανται τα δάση σε ολόκληρο το έδαφος της Κοινότητας.

25. Όσον αφορά τους σκοπούς του κανονισμού 307/97, στη δεύτερη έως όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού εκτίθενται:

ότι τα κράτη μέλη έχουν εγκαταστήσει επιφάνειες παρατήρησης για την εντατική και συνεχή παρακολούθηση των δασικών οικοσυστημάτων· ότι η συνέχιση αυτής της δράσης παρακολούθησης για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα θα βελτιώσει την κατανόηση της αιτιολογικής σχέσης που υπάρχει μεταξύ των μεταβολών στα δασικά οικοσυστήματα και των παραγόντων που την επηρεάζουν·

«εκτιμώντας ότι τα δάση διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στη διατήρηση των θεμελιωδών οικολογικών ισορροπιών, ιδίως όσον αφορά το έδαφος, τους υδάτινους πόρους, το κλίμα, την πανίδα και τη χλωρίδα· ότι αυτές οι οικολογικές ισορροπίες είναι απαραίτητες για μια αειφόρο γεωργία και τη διαχείριση του αγροτικού χώρου·

ότι οι ζημιές στα δάση οι οποίες οφείλονται σε διάφορους παράγοντες, ιδίως την ατμοσφαιρική ρύπανση και ορισμένους δυσμενείς μετεωρολογικούς παράγοντες, υπάρχει κίνδυνος να αποτελέσουν τροχοπέδη για την ανάπτυξη μιας αειφόρου γεωργίας και τη διαχείριση των αγροτικών περιοχών·

ότι η διατήρηση της δασικής κληρονομιάς ανταποκρίνεται σε οικονομικές, οικολογικές και κοινωνικές ανησυχίες και συμβάλλει, ιδίως, στο να διατηρηθεί η κοινωνική κατάσταση των εργαζομένων στη γεωργία και στις αγροτικές περιοχές·

ότι, συνεπώς, η προστασία των δασών από την ατμοσφαιρική ρύπανση και ορισμένους δυσμενείς μετεωρολογικούς παράγοντες συμβάλλει άμεσα στην επίτευξη των στόχων του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης·

ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη ανέλαβαν, σε διεθνές επίπεδο (...)

(...).

26. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 308/97 έχουν ανάλογο πνεύμα. Η τρίτη και τέταρτη αιτιολογική σκέψη είναι πανομοιότυπες με τη δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 307/97. Η πέμπτη έως δέκατη αιτιολογική σκέψη έχουν ως εξής:

«εκτιμώντας ότι η Κοινότητα και τα κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία της δασικής κληρονομιάς και ανέλαβαν γι' αυτήν διεθνείς δεσμεύσεις όσον αφορά την αειφόρο ανάπτυξη των δασών και την προστασία των δρυμών (...).

ότι, δυνάμει του κανονισμού (ΕΟΚ) 2158/92, 60 εκατομμύρια εκταρίων δάσους, ήτοι το ήμισυ περίπου του ευρωπαϊκού δάσους, έχουν ταξινομηθεί σε ζώνες επικίνδυνες πυρκαγιάς·

ότι οι φωτιές εξακολουθούν να συνιστούν παράγοντα που περιορίζει την αειφόρο ανάπτυξη των δασών στις ζώνες που είναι επικίνδυνες πυρκαγιάς και, με τον τρόπο αυτό, περιορίζουν τη συμβολή των δασών στην ανάπτυξη μιας αειφόρου γεωργίας και στη διαχείριση του αγροτικού χώρου·

ότι, συνεπώς, η πυροπροστασία των δασών συμβάλλει στο να επιτευχθούν απευθείας οι στόχοι του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης·

ότι το κοινοτικό σύστημα ενημερώσεως επί των πυρκαγιών των δασών, που καθορίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2158/92, έχει επιτρέψει να υπάρξει κοινοτική συνεργασία στον τομέα των πυρκαγιών των δασών· ότι η ανάπτυξη του συστήματος αυτού θα επιτρέψει να διαθέτουμε ένα αποτελεσματικό εργαλείο για να αξιολογούμε καλύτερα τις δράσεις πυροπροστασίας των δασών και για να αναλύουμε ακόμα περισσότερο τις αιτίες πυρκαγιάς·

ότι θα πρέπει, επομένως, να συνεχιστεί η δράση που προβλέπεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2158/92, ιδίως για να ενδυναμωθεί η συνάφεια των χρηματοδοτούμενων δασικών μέτρων σε επικίνδυνες ζώνες πυρκαγιάς, για να εμβραθύνουμε την καταπολέμηση των αιτίων πυρκαγιάς και για να βελτιώσουμε τα συστήματα πρόληψης και παρακολούθησης και να παραταθεί η διάρκεια κατά πέντε έτη, ανερχομένης της περιόδου εφαρμογής της δράσης, κατά τον τρόπο αυτό, σε δέκα έτη από την 1η Ιανουαρίου 1992».

27. Το περιεχόμενο αμφοτέρων των κανονισμών συνίσταται ουσιαστικώς στην επέκταση των δράσεων δασοπροστασίας που προέβλεπαν οι τροποποιηθέντες από αυτούς κανονισμοί, οι κύριες διατάξεις των οποίων παρατέθηκαν ανωτέρω στα σημεία 8 έως 11 και 18 έως 20.



28. Από τους σκοπούς και το περιεχόμενο των δύο κανονισμών, σε συνδυασμό με τους κανονισμούς που οι δύο αυτοί κανονισμοί τροποποιούν, είναι σαφές ότι σκοπός τους είναι να εξασφαλίσουν ότι θα συνεχιστούν οι δράσεις για την προστασία των δασών και της οικολογικής ισορροπίας, για τη διατήρηση της οποίας τα δάση συμβάλλουν τα μέγιστα, ιδίως όσον αφορά το έδαφος, τους υδάτινους πόρους, το κλίμα, τη χλωρίδα και την πανίδα. Κατά την άποψή μου, τα μέτρα αυτά κάλλιστα καλύπτονται από τους σκοπούς που παρατίθενται στο άρθρο 130 Ρ, ειδικότερα δε «τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος». Η προστασία των δασών και της οικολογικής ισορροπίας που τα δάση διαφυλάττουν είναι ζήτημα που αφορά γενικώς το περιβάλλον και όχι μόνον εκείνους που ζουν από τη γεωργία.

29. Δεν αποκλείεται, όπως ισχυρίζονται το Συμβούλιο και η Επιτροπή, ένας επί μέρους λόγος για την έκδοση των κανονισμών να ήταν η συμβολή των δασών στην ανάπτυξη της γεωργίας και των γεωργικών περιοχών· μάλιστα δε, οι αιτιολογικές σκέψεις προσπαθούν να δείξουν ότι οι σκοποί αυτοί περιλαμβάνονται μεταξύ εκείνων που επιδιώκουν τα μέτρα. Ωστόσο, οι σκοποί και το περιεχόμενο των κανονισμών αφορούν κυρίως και ευθέως την προστασία των δασών, πολιτική η οποία έχει ξεκάθαρα περιβαλλοντικό χαρακτήρα. Μπορεί να είναι αλήθεια, όπως παρατηρεί το Συμβούλιο, ότι η γεωργία και η δασοκαλλιέργεια συμβαδίζουν. Όμως, είναι άλλο τόσο αλήθεια ότι χωρίς τα δάση η ζωή στη γη δεν θα ήταν όπως την ξέρουμε.

30. Αντιθέτως προς την άποψη του Συμβουλίου, δεν νομίζω ότι οι παρόντες κανονισμοί μπορούν να συγκριθούν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2080/92 για τη θέσπιση κοινοτικού καθεστώτος ενισχύσεως των μέτρων για τα δάση στον τομέα της γεωργίας<sup>10</sup>, ο οποίος

έχει ως βάση τα άρθρα 42 και 43 της Συνθήκης. Ο κανονισμός αυτός καθιερώνει ένα καθεστώς ενισχύσεων το οποίο συγχρηματοδοτείται από το ΕΓΤΠΕ και έχει ειδικά ως σκοπό την εναλλακτική χρησιμοποίηση των γεωργικών γαιών με δάσωση και την ανάπτυξη δασικών δραστηριοτήτων στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Παρ' όλον ότι έχει περιβαλλοντικούς σκοπούς, οι σκοποί και το περιεχόμενό του είναι πολύ διαφορετικοί από τους σκοπούς και το περιεχόμενο των παρόντων κανονισμών, με τους οποίους επιδιώκεται να συνεχιστούν οι δράσεις που προβλέπουν ο κανονισμός προστασίας από την ατμοσφαιρική ρύπανση και ο κανονισμός πυροπροστασίας.

31. Το Συμβούλιο διατείνεται περαιτέρω ότι πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στο άρθρο 43 έναντι άλλων διατάξεων της Συνθήκης. Όσον αφορά το άρθρο 100, επικαλείται ειδικότερα τις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου*<sup>11</sup> και *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*<sup>12</sup>. Στις υποθέσεις εκείνες το Δικαστήριο έκρινε ότι «το άρθρο 43 της Συνθήκης αποτελεί την ενδεδειγμένη νομική βάση για κάθε ρύθμιση που αφορά την παραγωγή και την εμπορία των γεωργικών προϊόντων τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙ της Συνθήκης και η οποία συμβάλλει στην πραγματοποίηση ενός ή περισσότερων από τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής που διατυπώνονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να προβλέπουν την εναρμόνιση των εθνικών διατάξεων στον τομέα αυτό, χωρίς να χρειάζεται αναφορά στο άρθρο 100 της Συνθήκης»<sup>13</sup>. Επιπλέον, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι:

«το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης προβλέπει την προτεραιότητα των ειδικών

11 — Αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 68/86 (Συλλογή 1988, σ. 855), και 131/86 (Συλλογή 1988, σ. 905).

12 — Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1989, C-131/87 (Συλλογή 1989, σ. 3743).

13 — Απόφαση Επιτροπής κατά Συμβουλίου, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 12, σκέψη 10.

διατάξεων του γεωργικού τομέα έναντι των γενικών διατάξεων που αφορούν την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς και ότι, κατά συνέπεια, ακόμη και αν οι επίδικες ρυθμίσεις έχουν συγχρόνως στόχους γεωργικής πολιτικής και άλλους στόχους οι οποίοι, ελλείψει ειδικών διατάξεων, επιδιώκονται βάσει του άρθρου 100 της Συνθήκης, η διάταξη αυτή, η οποία προβλέπει γενικώς την έκδοση οδηγιών για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών, δεν μπορεί να δικαιολογήσει κανέναν περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 43 της Συνθήκης»<sup>14</sup>.

32. Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές δεν στηρίζουν την άποψη του Συμβουλίου. Το Δικαστήριο είπε απλώς και μόνον ότι η κατάλληλη νομική βάση για μια ρύθμιση σχετικά με την παραγωγή και την εμπορία γεωργικών προϊόντων που παρατίθενται στο παράρτημα II της Συνθήκης είναι η ειδική διάταξη περί γεωργίας και όχι η γενικότερη διάταξη περί εναρμονίσεως που περιλαμβάνεται στο άρθρο 100 της Συνθήκης.

33. Η ίδια αρχή ισχύει για τη σχέση μεταξύ του άρθρου 130 Σ και του άρθρου 100 Α. Στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου<sup>15</sup>, το Δικαστήριο, από το οποίο ζητήθηκε να αποφανθεί επί της κατάλληλης νομικής βάσεως κανονισμού για την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων<sup>16</sup>, προτίμησε την ειδικότερη διάταξη του τότε άρθρου 130 Ρ της Συνθήκης αντί της γενικής

διατάξεως του άρθρου 100 Α. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ομοίως ότι το συμπέρασμά του «δεν αναιρείται από το γεγονός ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός, αφού έχει ως συνέπεια την προσέγγιση των προϋποθέσεων υπό τις οποίες πραγματοποιείται η κυκλοφορία των αποβλήτων, παράγει αποτελέσματα επί της κυκλοφορίας αυτής και συνεπώς έχει επιπτώσεις επί της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς»<sup>17</sup>.

34. Στην παρούσα υπόθεση, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο συμφωνούν ότι οι κανονισμοί δεν αφορούν τις προϋποθέσεις παραγωγής και εμπορίας γεωργικών προϊόντων που καλύπτονται από το παράρτημα II της Συνθήκης. Ούτε τίθεται ζήτημα επιλογής μεταξύ μιας γενικής και μιας ειδικότερης διατάξεως· αντιθέτως, το ζήτημα είναι να επιλεγεί μία από δύο ειδικές διατάξεις ως η πλέον κατάλληλη νομική βάση.

35. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται επίσης ότι το άρθρο 43 έχει προτεραιότητα έναντι του άρθρου 130 Σ. Προς στήριξη της απόψεως αυτής επικαλείται την απόφαση στην υπόθεση Ελλάς κατά Κοινοβουλίου<sup>18</sup>, όπου το Δικαστήριο έκρινε:

«Με τα άρθρα 130 Π και 130 Ρ επιδιώκεται η απονομή στην Κοινότητα αρμοδιότητας για την ανάληψη ειδικής δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Ωστόσο, τα άρθρα αυτά ουδόλως θίγουν τις αρμοδιότητες που έχει η Κοινότητα δυνάμει άλλων διατάξεων της Συν-

14 — Αυτόδη, σκέψη 11.

15 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1994, C-187/93 (Συλλογή 1994, σ. I-2857).

16 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 259/93 του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με την παρακολούθηση και τον έλεγχο των μεταφορών αποβλήτων στο εσωτερικό της Κοινότητας καθώς και κατά την είσοδο και έξοδο τους (ΕΕ L 30, σ. 1).

17 — Σκέψη 24.

18 — Απόφαση της 29ης Μαρτίου 1990, C-62/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1527).

θήκης, έστω και αν με τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει των άλλων αυτών διατάξεων επιδιώκονται συγχρόνως κάποιου από τους στόχους προστασίας του περιβάλλοντος.

Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται εξάλλου από το άρθρο 130 Π, παράγραφος 2, εδάφιο 2, κατά το οποίο "οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν συνιστώσα των άλλων πολιτικών της Κοινότητας". Η διάταξη αυτή, που αποτελεί έκφραση της αρχής ότι όλα τα λαμβανόμενα κοινοτικά μέτρα πρέπει να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις προστασίας του περιβάλλοντος, συνεπάγεται ότι ένα κοινοτικό μέτρο δεν ανήκει στη δράση της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος απλώς και μόνο για τον λόγο ότι κατά τη θέσπισή του έχουν ληφθεί υπόψη και οι απαιτήσεις αυτές.»

36. Ωστόσο, στο χωρίο αυτό απλώς αναγνωρίζεται ότι το γεγονός ότι ένα μέτρο έχει περιβαλλοντικούς σκοπούς δεν αρκεί από μόνο του για να έχει το μέτρο αυτό ως βάση το τότε άρθρο 130 Ρ. Ουδαμώς δείχνει ότι το τότε άρθρο 130 Ρ δεν ήταν η κατάλληλη νομική βάση για μέτρο του οποίου το κέντρο βάρους ήταν η περιβαλλοντική πολιτική. Η αντίθετη άποψη θα καθιστούσε το τότε άρθρο 130 Ρ περιττό.

37. Κατά την άποψή μου, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο επικουρικός ισχυρισμός του Κοινοβουλίου ότι, αν οι κανονισμοί μπορούν να έχουν ως βάση οποιαδήποτε από τις δύο

διατάξεις, το άρθρο 130 Σ θα πρέπει να επικρατήσει βάσει της αποφάσεως Επιτροπής κατά Κοινοβουλίου<sup>19</sup>. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια οδηγία, η οποία, σύμφωνα με τον σκοπό και το περιεχόμενό της, ήταν αρρήκτως συνδεδεμένη και με την προστασία του περιβάλλοντος και με την εξάλειψη των διαφορετικών όρων ανταγωνισμού, δεν μπορούσε να έχει ως βάση και το άρθρο 100 Α, το οποίο τότε απαιτούσε να τηρηθεί η διαδικασία συνεργασίας, και το άρθρο 130 Ρ, το οποίο τότε απαιτούσε να αποφανθεί το Συμβούλιο με ομοφωνία κατόπιν απλής διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο· λόγω της απαιτήσεως ομοφωνίας, η χρησιμοποίηση και των δύο διατάξεων ως κοινής νομικής βάσεως θα καθιστούσε τη διαδικασία συνεργασίας κενή περιεχομένου. Συνεπώς, προ της υποχρεώσεως να επιλέξει μεταξύ δύο εξίσου καταλλήλων διατάξεων, το Δικαστήριο επέλεξε το συνεπαγόμενο τη διαδικασία συνεργασίας άρθρο 100 Α, σημειώνοντας ότι, βάσει του άρθρου 100 Α, παράγραφος 3, οι εκ μέρους της Επιτροπής προτάσεις μέτρων προσεγγίσεως των νομοθεσιών θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να έχουν ως βάση υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας.

38. Στην παρούσα υπόθεση δεν υπάρχει τέτοια δυσκολία. Είναι σαφές ότι το άρθρο 130 Σ είναι το κατάλληλο άρθρο της Συνθήκης για τους προσβαλλόμενους κανονισμούς και ότι αποτελεί την προσήκουσα βάση για την έκδοσή τους. Συνεπώς, δεν χρειάζεται να εξεταστεί αν οποιαδήποτε άλλη διάταξη της Συνθήκης μπορεί να αποτελέσει, επικουρικής ή σωρευτικής, νομική βάση<sup>20</sup>.

19 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9.

20 — Βλ., π.χ., τις αποφάσεις Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Επιτροπή κατά Συμβουλίου, προαναφερθείσες στις υποσημειώσεις 11 και 12.

## Πρόταση

39. Συνεπώς, καταλήγω ότι οι κανονισμοί πρέπει να ακυρωθούν. Ωστόσο, όπως ζητεί το Κοινοβούλιο, τα αποτελέσματα των προσβαλλομένων κανονισμών θα πρέπει να παραμείνουν σε ισχύ μέχρι τη θέσπιση, εντός εύλογης προθεσμίας, νέων μέτρων σύμφωνα με την κατάλληλη διαδικασία.

40. Επομένως, το Δικαστήριο πρέπει κατά την άποψή μου:

- 1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 307/97 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1997, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3528/86 για την προστασία των δασών στην Κοινότητα από την ατμοσφαιρική ρύπανση·
- 2) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 308/97 του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1997, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2158/92 για την πυροπροστασία των κοινοτικών δασών·
- 3) να ορίσει ότι οι κανονισμοί θα συνεχίσουν να παράγουν τα αποτελέσματά τους μέχρι την έκδοση, εντός εύλογης προθεσμίας, κανονισμών που θα έχουν ορθή νομική βάση·
- 4) να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα·
- 5) να ορίσει ότι η Επιτροπή θα φέρει τα δικαστικά της έξοδα.