

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

F. G. JACOBS

17 päivänä joulukuuta 1998 *

1. Näissä kahdessa yhdistetyssä asiassa Euroopan parlamentti vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan neuvoston asetukset N:o 307/97¹ ja N:o 308/97² (jäljempänä asetukset) ja väittää, että ne on annettu perustamissopimuksen väärän määräyksen nojalla. Parlamentti ei riitautu asetusten sisältöä. Komissio tukee väliintulijana neuvoston vaatimuksia.

2. Molemmat asetukset koskevat metsien suojelua. Molemmat annettiin perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla, joka sisältyy perustamissopimuksen kolmannen osan II osastoon, jonka otsikkona on Maatalous. Tämän 43 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että komissio ”tekee — — ehdotuksia yhteisen maatalouspolitiikan suunnittelemisesta, sen toteuttamisesta — — sekä tässä osastossa erityisesti mainittujen toimenpiteiden toteuttamisesta”. Kyseisen 43 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto antaa, kahden ensimmäisen vaiheen aikana yksimielisesti ja sen jälkeen

määräenemmistöllä, komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan asetuksia ja direktiivejä sekä tekee päätöksiä, sanotun kuitenkin rajoittamatta suositusten antamista.”

3. Parlamentti väittää, että asetukset olisi pitänyt antaa perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla. Kyseisen 130 s artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto päättää 189 c artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan toimista, joihin yhteisö ryhtyy 130 r artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.”

4. Perustamissopimuksen 189 c artiklassa määrätään yhteistoimintamenettelystä, jolla lisätään parlamentin osallistumista lainsäädäntömenettelyyn 43 artiklan mukaiseen kuulemismenettelyyn nähden.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta annetun asetuksen (ETY) N:o 3528/86 muuttamisesta 17 päivänä helmikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 307/97 (EYVL 1997, L 51, s. 9).

2 — Metsäpalojen torjunnasta yhteisössä annetun asetuksen (ETY) N:o 2158/92 muuttamisesta 17 päivänä helmikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 308/97 (EYVL 1997, L 51, s. 11).

5. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

asetusta N:o 3528/86 ³ (jäljempänä ilmansaasteasetus) ja asetuksella N:o 308/97 muutetaan metsäpalojen torjunnasta yhteisössä annettua asetusta N:o 2158/92 ⁴ (jäljempänä metsäpaloasetus).

”Yhteisön ympäristöpolitiikalla myötävaikutetaan seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen:

Ilmansaasteasetus

— ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen;

— ihmisten terveyden suojelu;

— luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö;

— sellaisten toimenpiteiden edistäminen kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin.”

7. Alkuperäinen ilmansaasteasetus annettiin vuonna 1986. Tuona ajankohtana perustamissopimuksessa ei ollut määräystä, jossa olisi annettu erityinen toimivalta ympäristöalan lainsäädännön antamiseen. Vuoden 1986 asetus annettiin sekä 43 artiklan että 235 artiklan perusteella. Viimeksi mainitussa artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

6. Asetuksella N:o 307/97 muutetaan yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta annettua

3 — Yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta 17 päivänä marraskuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3528/86 (EYVL 1986, L 326, s. 2).

4 — Metsäpalojen torjunnasta yhteisössä 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2158/92 (EYVL 1992, L 217, s. 3).

8. Asetuksen 1 artiklan mukaan laaditaan yhteisön toimintasuunnitelma "metsien suojelemiseksi ilmansaasteilta, jäljempänä 'toiminta', yhteisön metsien suojelun lisäämiseksi ja sitä kautta erityisesti maatalouden tuotantomahdollisuuksien säilyttämiseksi".

— toteuttamaan metsien ekojärjestelmän tehokas ja jatkuva valvonta,

9. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2157/92,⁵ säädetään seuraavaa:

— luomaan tai täydentämään yhteensovitetulla ja yhdenmukaisella tavalla tämän tehokkaan ja jatkuvan valvonnan edellyttämä pysyvien koealojen verkosto."

"Toiminnan tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita:

10. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Toiminnalla pyritään rohkaisemaan:

— perustamaan yhteisten menettelyjen perusteella määräajoin tehtävä kartoitus metsille aiheutuneista vaurioista ja erityisesti ilmansaasteiden aiheuttamista vaurioista,

— kenttäkokeita ilmansaasteiden esiintymisestä metsissä ja niiden vaikutuksia metsissä koskevan tietämyksen lisäämiseksi sekä vaurioituneiden metsien ylläpitämistä ja korjaamista koskevien menetelmien kehittämiseksi,

— luomaan tai täydentämään yhteensovitetulla ja yhdenmukaisella tavalla tämän kartoituksen edellyttämä koealaverkosto,

— koe- ja esittelyhankkeet metsävaurioiden havainto- ja mittausmenetelmien parantamiseksi."

⁵ — Yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta annetun asetuksen (ETY) N:o 3528/86 muuttamisesta 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EYVL 1992, L 217, s. 1).

11. Asetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan toiminnan kestoajaksi oli viisi vuotta tammikuusta 1987 alkaen.

12. Ilmansaasteasetusta muutettiin kahdesti ennen nyt käsiteltävänä olevaa asetusta.

13. Asetuksella N:o 1613/89⁶ muutettiin joitakin säännöksiä. Asetusta N:o 1613/89 koskeneessa komission ehdotuksessa oikeudellisenä perustana oli pelkästään 43 artikla, mutta neuvosto antoi asetuksen sekä 43 artiklan että 130 s artiklan perusteella.

14. Perustamissopimuksen 130 s artiklassa, sellaisena kuin se oli voimassa asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana, ennen sen muuttamista Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella, määrättiin, että neuvoston oli annettava säädökset yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan; yhteistoimintamenetely, joka otettiin käyttöön Euroopan yhteisasiakirjalla, saatettiin koskemaan 130 s artiklaa vasta Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella.

15. Ilmansaasteasetuksen 11 artiklan 1 kohtaa muutettiin sittemmin asetuksella N:o 2157/92 siten, että toiminnan kestoksi säädettiin 10 vuotta tammikuusta 1987 alkaen. Myös asetus N:o 2157/92 annettiin perustamissopimuksen 43 ja 130 s artiklan perusteella. Myös perustamissopimuksen 130 s artikla, sellaisena kuin se oli voimassa kyseisenä ajankohtana, oli annettu ennen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvaa muutosta.

16. Asetuksella N:o 307/97, jonka kumoamista parlamentti vaatii, muutetaan 11 artiklan 1 kohtaa siten, että toiminnan kestoksi säädetään 15 vuotta 1.1.1987 alkaen ja rahoituksesta säädetään kauden 1997—2001 osalta.

Metsäpaloasetus

17. Metsäpaloasetus annettiin vuonna 1992 perustamissopimuksen 43 ja 130 s artiklan perusteella (vaikka sen edeltäjä, asetus N:o 3529/86⁷ perustui ilmansaasteasetuksen tavoin 43 ja 235 artiklaan).

6 — Yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta annetun asetuksen (ETY) N:o 3528/86 muuttamisesta 29 päivänä toukokuuta 1989 annettu neuvoston asetus (EYVL 1989, L 165, s. 8).

7 — Metsäpalojen torjunnasta yhteisössä 17 päivänä marraskuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3529/86 (EYVL 1986, L 326, s. 5).

18. Asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Laaditaan yhteisön toimintasuunnitelma metsäpalojen torjumiseksi — — metsien suojelun lisäämiseksi ja erityisesti niiden ponnistusten tehostamiseksi, joita on tehty metsäekosysteemien ylläpitämiseksi ja valvomiseksi, ja niiden myönteisten vaikutusten varjelemiseksi, joita metsillä on maaseutualueille.

b) olemassaolevien ehkäisyjärjestelmien toteuttaminen tai parantaminen ja erityisesti suojarakenteiden kuten metsäauto-
teiden, metsäteiden, vedenottopaikkojen, palonkatkaisulinjojen ja raivattujen ja hakattujen alueiden toteuttaminen ja palontorjuntatarkoituksessa suoritettavat metsänhoitotoimet yleismaailmallisen metsämaiden palontorjuntastrategian mukaisesti;

— —."

2. Toiminnan tavoitteena on:

— vähentää metsäpalojen syttymistä,

19. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

— vähentää palaneiden alueiden kokoa.

"1. Jäsenvaltioiden on luokiteltava alueensa metsäpalovaaran todennäköisyyden mukaan.

— —

3. Toimintaan kuuluvat seuraavat toimenpiteet:

a) metsäpalojen syiden tunnistaminen ja metsäpalojen torjuntakeinojen määrittely
— —;

2. Suuren metsäpalovaaran alueiksi voidaan luokitella ainoastaan alueet, joilla pysyvä tai säännöllisesti toistuva metsäpalovaara uhkaa vakavasti luonnon tasapainoa, ihmisten ja

omaisuuden turvallisuutta tai kiihdyttää maaseudun autioitumista.

Riidanalaisten asetusten arviointi

3. Keski-suuren metsäpalovaaran alueiksi voidaan luokitella alueet, joilla metsäpalovaara ei ole pysyvä tai säännöllisesti toistuva, mutta se uhkaa merkittävästi metsäekosysteemejä.

22. Parlamentin nostamien kanteiden perusteena on se, että asetukset kuuluvat tavoitteidensa ja sisältönsä vuoksi ympäristöpolitiikkaan, vaikka niillä on myönteisiä vaikutuksia maatalouteen ja maanviljelijöihin. Neuvosto myöntää, että metsät eivät sisälly perustamis-sopimuksen liitteessä II lueteltuihin maataloustuotteisiin, joihin sovelletaan perustamis-sopimuksen 38 artiklan 3 kohdan nojalla perustamissopimuksen 39—46 artiklaa. Neuvosto esittää vastineenaan ennen kaikkea, että metsien suojelu on olennainen osa yhteisön maatalouspolitiikkaa, koska se auttaa säilyttämään ja parantamaan maaperää, eläimistöä, kasvistoa ja vesijärjestelmiä ja kehittämään maataloudelle suosiollisia ekosysteemejä.

20. Asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään toiminnan kestoajaksi viisi vuotta 1.1.1992 alkaen.

23. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ”yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua ainoastaan siihen, että toimielin itse on vakuutunut tavoitellusta päämäärästä, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, joita tuomioistuin voi valvoa”.⁸ Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tavoite ja sisältö.⁹

21. Asetuksella N:o 308/97, jonka kumoamista tässä menettelyssä vaaditaan, muutetaan 10 artiklan 1 kohtaa siten, että toiminnan kestoksi säädetään 10 vuotta 1.1.1992 alkaen ja rahoituksesta säädetään kauden 1997—2001 osalta.

8 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, 11 kohta).

9 — Asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. 2867, 10 kohta).

24. Mielestäni asetusten tavoitteista ja sisälöstä ilmenee täysin selvästi, että molemmat asetukset olisi pitänyt antaa perustamissopimuksen 130 s artiklan perusteella.

järjestelmällisen seurantaverkoston avulla saadut tulokset tuovat esille metsien vaurioitumisen alueellisen ja ajallisen jakautumisen selviä suuntaviivoja koko Euroopan unionin alueella,

25. Asetuksen N:o 307/97 johdanto-osan 2.—8. perustelukappaleessa todetaan sen tavoitteista seuraavaa:

jäsenvaltioissa on perustettu pysyviä koealoja metsäekosysteemien tehokasta ja jatkuvaa seurantaa varten; tämän tarkkailuohjelman jatkuminen pidemmän ajanjakson kuluessa edistää sen syysuhteen ymmärtämistä, joka vallitsee metsäekosysteemien muutosten ja niihin vaikuttavien tekijöiden välillä,

”metsät vaikuttavat olennaisesti ekologisen perustasapainon säilyttämiseen, erityisesti maaperän, veden, ilmaston, eläimistön ja kasviston osalta; tämä ekologinen tasapaino on välttämätön kestäväälle maanviljelylle ja maaseudun hoidolle,

eri tekijöistä ja erityisesti ilmansaasteista ja tietyistä epäsuotuisista ilmastotekijöistä aiheutuvat metsävauriot voivat vaarantaa kestäväen maatalouden kehittämisen ja maaseutualueiden hoidon,

metsien säilyttämisellä vastataan taloudellisiin, ekologisiin ja sosiaalisiin huolenaiheisiin, ja se vaikuttaa omalta osaltaan erityisesti niiden ihmisten yhteiskunnallisen aseman turvaamiseen, jotka työskentelevät maataloudessa ja maaseudulla,

tästä syystä metsien suojele ilmansaasteilta ja tietyiltä epäsuotuisilta ilmastotekijöiltä edistää välittömästi perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan tavoitteiden saavuttamista,

yhteisö ja jäsenvaltiot ovat tehneet sitoumuksia kansainvälisellä tasolla — — ,

— — .”

26. Asetuksen N:o 308/97 johdanto-osa on samansuuntainen. Kolmas ja neljäs perustelukappale ovat samanlaiset kuin asetuksen N:o 307/97 toinen ja kolmas perustelukappale. Viidennestä kymmenenteen perustelukappaleeseen johdanto-osa jatkuu seuraavasti:

”yhteisö ja jäsenvaltiot antavat erityisen arvon metsiensä suojelulle ja ovat tämän vuoksi tehneet kansainvälisiä sitoumuksia metsien kestävän kehityksen ja metsävarojen suojelun alalla — — ,

asetuksen (ETY) N:o 2158/92 nojalla 60 miljoonaa hehtaaria metsää eli miltei puolet Euroopan metsistä on luokiteltu alueiksi, joilla on metsäpalovaara,

palot muodostavat edelleen metsien kestävää kehitystä rajoittavan tekijän alueilla, joilla on metsäpalovaara, sekä vähentävät metsien merkitystä kestävän maatalouden kehittämiseksi ja maaseudun hoidolle,

tästä syystä metsäpalojen torjunta edistää välittömästi perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan tavoitteiden saavuttamista,

asetuksen (ETY) N:o 2158/92 5 artiklan nojalla luodun metsäpaloja koskevan tiedonvaihtojärjestelmän ansiosta on voitu kehittää yhteisön sisäinen yhteistyö metsäpalojen alalla; tämän järjestelmän kehittäminen antaa käytettäväksi keinon, jonka avulla voidaan arvioida paremmin toimia, joita on toteutettu metsien suojelemiseksi metsäpaloilta ja tutkia lähemmin palojen syitä,

sen vuoksi olisi jatkettava asetuksessa (ETY) N:o 2158/92 säädettyä toimintaa erityisesti alueilla, joilla on metsäpalovaara, rahoitettujen metsiä koskevien toimenpiteiden yhdenmukaistamiseksi, palojen syiden torjumiseksi sekä ennalta ehkäisemistä ja valvontaa koskevien järjestelmien parantamiseksi ja pidennettävä sen voimassaoloaikaa viidellä vuodella, jolloin toiminnan toteuttamiskautta jatkettaisiin 10 vuoteen, 1 päivästä tammikuuta 1992 alkaen”.

27. Molempien asetusten olennaisena sisältönä on jatkaa metsien suojelua koskevaa toimintaa, joka aloitettiin muutetuilla asetuksilla ja jota koskevat keskeiset säännökset on esitetty edellä 8—11 ja 18—20 kohdassa.

28. Molempien asetusten tavoitteista ja sisällöstä ilmenee selvästi, kun niitä luetaan yhdessä niillä muutettujen asetusten kanssa, että niillä pyritään varmistamaan toiminnan jatkuminen metsien suojelemiseksi ja ekologisen tasapainon turvaamiseksi, missä metsillä on keskeinen tehtävä erityisesti maaperän, vesivarojen, ilmaston, kasviston ja eläimistön säilymisen osalta. Mielestäni tällaiset toimenpiteet kuuluvat selvästi 130 r artiklassa vahvistettuihin tavoitteisiin ja erityisesti "ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen". Metsien suojelu ja ekologisen tasapainon ylläpitäminen koskettavat yleisesti ympäristöä eivätkä pelkästään niitä, joiden toimeentulo riippuu maataloudesta.

29. On mahdollista, kuten neuvosto ja komissio katsovat, että asetusten antamisen erityisenä syynä oli metsien vaikutus maatalouden ja maaseutualueiden kehitykseen, ja varmasti johdanto-osalla pyritään osoittamaan, että nämä päämäärät kuuluvat toimenpiteillä tavoiteltuihin päämääriin. Asetusten tavoitteet ja sisältö koskevat kuitenkin ensisijaisesti ja välittömästi metsien suojelua, mikä liittyy pohjimmiltaan ympäristöpolitiikkaan. Saattaa pitää paikkansa, kuten neuvosto huomauttaa, että maa- ja metsätalous kuuluvat yhteen. On kuitenkin myös totta, että ilman metsiä elämä maapallolla ei olisi sellaista, millaisena me sen tunnemme.

30. Toisin kuin neuvosto katsoo, mielestäni käsiteltävänä olevat asetukset eivät ole verrattavissa maatalouden metsitystoimenpiteitä koskevasta yhteisön tukijärjestelmästä 30 päivänä kesäkuuta 1992 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 2080/92,¹⁰ joka perustuu 42 ja 43 artiklaan. Kyseisellä asetuksella perustetaan yhteisön tukijärjestelmä, jonka rahoittamiseen EMOTR osallistuu ja

jonka nimenomaisena tarkoituksena on metsitys maatalousmaan vaihtoehtoisena käyttönä ja metsänhoitoon liittyvien toimintojen kehittäminen maataloilla. Vaikka asetuksella on ympäristönsuojelua koskevia tavoitteita, sen tavoitteet ja sisältö ovat hyvin erilaiset kuin nyt esillä olevissa asetuksissa, joilla pyritään jatkamaan ilmansaasteasetuksella ja metsäpaloasetuksella käyttöön otettujen toimintasuunnitelmien toteuttamista.

31. Neuvosto väittää lisäksi, että 43 artiklalle on annettava etusija perustamissopimuksen muihin artikloihin nähden. Perustamissopimuksen 100 artiklan osalta neuvosto viittaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto¹¹ ja asiassa komissio vastaan neuvosto¹² antamiin tuomioihin. Näissä asioissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "perustamissopimuksen 43 artikla on asianmukainen oikeudellinen perusta perustamissopimuksen liitteessä II lueteltujen maataloustuotteiden tuotantoa ja markkinointia koskevalle lainsäädännölle, jolla pyritään toteuttamaan perustamissopimuksen 39 artiklassa vahvistettuja yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita tai jotakin näistä tavoitteista. Perustamissopimuksen 100 artiklaan ei ole tarpeen vedota, jos tällaisella lainsäädännöllä yhdenmukaistetaan kyseisen alan kansallisia säännöksiä."¹³ Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Perustamissopimuksen 38 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan maataloutta koskevien erityisten määräysten etusija yhteismarkkinoiden

11 — Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855) ja asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905).

12 — Asia 131/87, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989 (Kok. 1989, s. 3743).

13 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 10 kohta.

10 — EYVL 1992, L 215, s. 96.

toteuttamista koskeviin yleisiin määräyksiin nähden ja näin ollen, vaikka kyseisellä lainsäädännöllä toteutettaisiin samalla sekä maatalouspolitiikan tavoitteita että muita tavoitteita, joita pyritään erityisten määräysten puuttuessa saavuttamaan perustamissopimuksen 100 artiklan perusteella, tämän jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevien direktiivien antamiseen tarkoitetun yleisen määräyksen perusteella ei voida rajoittaa perustamissopimuksen 43 artiklan soveltamisalaa.”¹⁴

32. Kyseisissä asioissa annetuista tuomioista ei kuitenkaan saada tukea neuvoston kannalle. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi niissä ainoastaan, että perustamissopimuksen liitteessä II lueteltujen maataloustuotteiden tuotantoa ja markkinointia koskevan lainsäädännön asianmukaisena oikeudellisena perustana oli erityinen maataloutta koskeva määräys pikemmin kuin perustamissopimuksen 100 artiklan yleisempi yhdenmukaistamista koskeva määräys.

33. Sama periaate soveltuu 130 s artiklan ja 100 a artiklan väliseen suhteeseen. Asiassa parlamentti vastaan neuvosto¹⁵ yhteisöjen tuomioistuin, jota oli pyydetty arvioimaan jätteen siirtojen valvontaa ja tarkastamista koskevan asetuksen¹⁶ asianmukaista oikeudellista perustaa, piti perustamissopimuksen 130 s artiklan erityistä määräystä asianmukaisempana kuin 100 a artiklan yleistä määräystä. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin

katsoi samoin, että sen tekemää päätelmää ”ei voida kumota vetoamalla siihen, että koska riidanalaisessa asetuksessa lähennetään jätteen liikkuvuuden edellytyksiä, se vaikuttaa niiden liikkuvuuteen ja siten sisämarkkinoiden toimintaan”.¹⁷

34. Nyt esillä olevassa asiassa neuvosto ja parlamentti ovat yhtä mieltä siitä, että asetukset eivät koske perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettujen maataloustuotteiden tuotantoa ja markkinointia koskevia edellytyksiä. Kysymys ei ole myöskään valinnasta yleisen ja erityisemmän määräyksen välillä; pikemminkin asiassa on ratkaistava, kumpi kahdesta erityisestä määräyksestä on asianmukaisempi oikeudellinen perusta.

35. Neuvosto katsoo myös, että 43 artiklalla on etusija 130 s artiklaan nähden. Kantansa tueksi se viittaa asiassa Kreikka vastaan neuvosto annettuun tuomioon,¹⁸ jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

”Perustamissopimuksen 130 r ja 130 s artiklan tarkoituksena on antaa yhteisölle toimivalta erityisten ympäristönsuojelua koskevien toimien toteuttamiseen. Näissä artikloissa ei kuitenkaan rajoiteta perustamissopimuksen muihin määräyksiin perustuvaa yhteisön

14 — Em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 11 kohta.

15 — Asia C-187/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 28.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2857).

16 — Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta 1 päivänä helmikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93 (EYVL 1993, L 30, s. 1).

17 — Tuomion 24 kohta.

18 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527).

toimivaltaa, vaikka viimeksi mainittujen määräysten perusteella toteutettavilla toimenpiteillä pyritäisiin samanaikaisesti jonkin ympäristönsuojelua koskevan tavoitteen toteuttamiseen.

Tämä tulkinta on lisäksi vahvistettu 130 r artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset sisällytetään yhteisön muuhun politiikkaan. Tämä määräys, joka heijastaa periaatetta, jonka mukaan yhteisön kaikkien toimenpiteiden on täytettävä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset, merkitsee sitä, että yhteisön toimenpide ei voi olla osa yhteisön ympäristöpolitiikkaan kuuluvaa toimintaa ainoastaan sen vuoksi, että nämä vaatimukset otetaan huomioon.”

36. Tässä katkelmassa kuitenkin ainoastaan myönnetään se, että pelkästään se, että toimenpiteellä on ympäristönsuojelua koskevia tavoitteita, ei sinänsä ole riittävä syy sille, että sen pitäisi perustua 130 s artiklaan. Siinä ei millään tavoin todeta, että 130 s artikla ei olisi asianmukainen perusta toimenpiteelle, jonka painopiste on ympäristöpolitiikassa. Päinvastainen kanta johtaisi siihen, että 130 s artiklasta tulisi tarpeeton.

37. Mielestäni ei ole tarpeen arvioida parlamentin vaihtoehtoista kanneperustetta, jonka mukaan siinä tapauksessa, että asetukset voisivat perustua kumpaan tahansa määräykseen,

130 s artiklalle olisi annettava etusija asiassa komissio vastaan neuvosto¹⁹ annetun tuomion perusteella. Kysyisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivi, joka tavoitteensa ja sisällönsä mukaan koskee sekä ympäristönsuojelua että kilpailuolosuhteiden erojen poistamista, ilman että näitä voidaan erottaa toisistaan, ei voi perustua sekä 100 a artiklaan, joka edellytti tuolloin yhteistoimintamenettelyä, että 130 s artiklaan, joka edellytti tuolloin, että neuvosto antaa säädöksen yksimielisesti ainoastaan Euroopan parlamenttia kuultuaan. Kun otetaan huomioon yksimieliisyysvaatimus, oikeudellisten perustojen päällekkäisyys poistaisi yhteistoimintamenettelyn olennaisen sisällön. Koska yhteisöjen tuomioistuimen oli näin ollen valittava kahdesta soveltuvasta määräyksestä, se valitsi 100 a artiklan, joka edellytti yhteistoimintamenettelyä, ja totesi, että 100 a artiklan 3 kohdassa komissio veloitetaan joka tapauksessa perustamaan ehdotuksensa toimenpiteistä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi ympäristönsuojelun korkeaan tasoon.

38. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole tällaista ongelmaa. On selvää, että 130 s artikla on asianmukainen oikeudellinen perusta riidanalaisille asetuksille ja että se on riittävä perusta niiden antamiselle. Tämän vuoksi ei ole tarpeen arvioida vetoamista johonkin muuhun perustamissopimuksen määräykseen vaihtoehtoisena tai toisena oikeudellisena perustana.²⁰

19 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-300/89.

20 — Ks. esim. edellä alaviitteissä 10 ja 11 mainitut asiat Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja komissio v. neuvosto.

Ratkaisuehdotus

39. Tämän vuoksi katson, että asetukset on kumottava. Kuten parlamentti ehdottaa, riidanalaisten asetusten vaikutukset olisi kuitenkin pidettävä voimassa, kunnes kohtuullisessa ajassa annetaan asianmukaisessa menettelyssä uudet säädökset.

40. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni

- 1) kumota yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta annetun asetuksen (ETY) N:o 3528/86 muuttamisesta 17 päivänä helmikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 307/97;
- 2) kumota metsäpalojen torjunnasta yhteisössä annetun asetuksen (ETY) N:o 2158/92 muuttamisesta 17 päivänä helmikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 308/97;
- 3) todeta, että asetusten vaikutukset pidetään voimassa, kunnes kohtuullisessa ajassa annetaan asianmukaisen oikeudellisen perustan nojalla säädetyt asetukset;
- 4) velvoittaa neuvosto korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- 5) velvoittaa komissio vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.