

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

F. G. JACOBS

van 17 december 1998 *

1. In deze twee gevoegde zaken verzoekt het Europees Parlement om nietigverklaring van de verordeningen (EG) nrs. 307/97¹ en 308/97² van de Raad (hierna: „verordeningen”), op grond dat zij zijn vastgesteld op basis van onjuiste bepalingen van het Verdrag. Het Parlement betwist de inhoud van de verordeningen niet. De Commissie heeft geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

2. Beide verordeningen betreffen de bescherming van de bossen. Zij zijn vastgesteld op grond van artikel 43 EG-Verdrag, dat voorkomt in het derde deel van het Verdrag, onder titel II, „De landbouw”. Artikel 43, lid 2, verlangt, dat de Commissie „voorstellen [doet] inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (...) alsook de uitvoering van de in deze titel speciaal vermelde maatregelen”. De laatste alinea van artikel 43, lid 2, luidt als volgt:

„Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement stelt de

Raad, tijdens de eerste twee etappes met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, verordeningen of richtlijnen vast of geeft beschikkingen onverminderd de aanbevelingen die hij zou kunnen doen.”

3. Het Parlement betoogt, dat de verordeningen hadden moeten worden vastgesteld op grond van artikel 130 S EG-Verdrag. Artikel 130 S, lid 1, bepaalt:

„De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de activiteiten vast die de Gemeenschap moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 130 R te verwzenlijken.”

4. Artikel 189 C bevat een samenwerkingsprocedure, die voor het Parlement een grotere betrokkenheid bij het wetgevingsproces meebrengt dan de door artikel 43 voorgeschreven raadplegingsprocedure.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Verordening 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).

2 — Verordening 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).

5. Artikel 130 R, lid 1, EG-Verdrag, bepaalt:

schap tegen luchtverontreiniging³ (hierna: „verordening betreffende luchtverontreiniging”), en verordening nr. 308/97 wijzigt verordening (EEG) nr. 2158/92 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand⁴ (hierna: „verordening betreffende bosbranden”).

„Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

— behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;

— bescherming van de gezondheid van de mens;

— behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

— bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.”

De verordening betreffende luchtverontreiniging

7. De oorspronkelijke verordening betreffende luchtverontreiniging is vastgesteld in 1986. In die tijd verleende geen enkele bepaling van het Verdrag bijzondere bevoegdheden voor de vaststelling van regelingen op milieugebied. De verordening van 1986 is vastgesteld op de dubbele grondslag van artikel 43 en artikel 235 EG-Verdrag, dat het volgende bepaalt:

„Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.”

6. Verordening nr. 307/97 wijzigt verordening (EEG) nr. 3528/86 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeen-

3 — Verordening van de Raad van 17 november 1986 (PB L 326, blz. 2).

4 — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 (PB L 217, blz. 3).

8. Volgens artikel 1 van de verordening wordt „om de bossen in de Gemeenschap beter te beschermen en aldus met name bij te dragen tot handhaving van het productiepotentieel van de landbouw (...) een communautaire actie gevoerd ter bescherming van de bossen tegen verontreiniging, hierna: „actie”, genoemd”.

— 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.”

9. Artikel 2, lid 1, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2157/92⁵, bepaalt:

10. Artikel 4, lid 1, luidt als volgt:

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

„De actie heeft ten doel de uitvoering te bevorderen van:

— 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;

— veldexperimenten om de kennis over de luchtverontreiniging in de bossen en de gevolgen daarvan voor het bos, te vergroten en om methoden voor het behoud en het herstel van de beschadigde bossen uit te werken;

— 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;

— model- en demonstratieprojecten ter verbetering van de methoden voor het waarnemen en meten van schade aan bossen.”

⁵ — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 tot wijziging van verordening nr. 3528/86 (PB L 217, blz. 1).

11. Volgens artikel 11, lid 1, had de actie een looptijd van vijf jaar ingaande in januari 1987.

12. De verordening betreffende luchtverontreiniging is tweemaal gewijzigd vóór de vaststelling van de litigieuze wijzigingsverordening.

13. Verordening (EEG) nr. 1613/89⁶ heeft sommige bepalingen ervan gewijzigd. In het voorstel van de Commissie voor verordening nr. 1613/89 was de rechtsgrondslag enkel artikel 43 van het Verdrag, maar de Raad heeft de verordening vastgesteld op grond van zowel artikel 43 als artikel 130 S.

14. De versie van artikel 130 S van het Verdrag, die toen — vóór de wijziging ervan bij het Verdrag betreffende de Europese Unie — van kracht was, bepaalde, dat de Raad met eenparigheid van stemmen moest beslissen, na raadpleging van het Europees Parlement. Eerst bij het Verdrag betreffende de Europese Unie werd de door de Europese Akte ingevoerde samenwerkingsprocedure uitgebreid tot artikel 130 S.

15. Artikel 11, lid 1, van de verordening betreffende luchtverontreiniging werd, dan later bij verordening nr. 2157/92 in diër voege gewijzigd, dat de looptijd van de actie vanaf januari 1987 tien jaar bedroeg. Verordening nr. 2157/92 is ook vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 130 S van het Verdrag. De op het relevante tijdstip geldende versie van artikel 130 S dateerde ook van vóór de wijziging ervan bij het Verdrag betreffende de Europese Unie.

16. Verordening nr. 307/97, waarvan het Parlement nietigverklaring vordert, wijzigd artikel 11, lid 1, in diër voege, dat de looptijd van de actie vanaf 1 januari 1987 vijftien jaar bedraagt, en treft financiële voorzieningen voor de periode van 1997 tot 2001.

De verordening betreffende bosbranden

17. De verordening betreffende bosbranden is in 1992 vastgesteld op grond van de artikelen 43 en 130 S van het Verdrag [ofschoon de voorganger ervan, verordening (EEG) nr. 3529/86⁷, zoals de verordening betreffende luchtverontreiniging, op de artikelen 43 en 235 berustte].

⁶ — Verordening van de Raad van 29 mei 1989 tot wijziging van verordening nr. 3528/86 (PB L 165, blz. 8).

⁷ — Verordening van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 326, blz. 5).

18. Artikel 1 van de verordening bepaalt:

„1. Om de bossen beter te beschermen en met name de activiteiten te bevorderen die worden ontplooid op het gebied van de instandhouding en bewaking van de bos-ecosystemen en de veiligstelling van de diverse functies die de bossen ten bate van de plattelandsgebieden vervullen, wordt een communautaire actie ondernomen ter bescherming van de bossen tegen brand (...)

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 preventie bosbouw-handelingen, een en ander in het kader van een alomvattende strategie voor de bescherming van boscomplexen tegen brand;

(...)”

2. Doel van de actie is te bereiken dat:

— er minder bosbranden uitbreken,

— de verbrande oppervlakten afnemen.

19. Artikel 2 luidt als volgt:

„1. De lidstaten delen hun grondgebied in naar de brandgevaarlijkheid van de bossen. (...)

3. 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 (...)

2. Bij de zeer brandgevaarlijke gebieden kunnen uitsluitend gebieden worden ingedeeld waar het permanente of cyclische gevaar voor bosbrand een ernstige bedreiging voor het ecologisch evenwicht of voor de veiligheid van personen en goederen vormt of bij-

draagt tot een snellere woestijnvorming in plattelandsgebieden. **Beoordeling van de bestreden verordeningen**

(...)

3. Bij de middelmatig brandgevaarlijke gebieden kunnen die gebieden worden ingedeeld waar het gevaar voor bosbrand weliswaar geen permanent of cyclisch karakter draagt, maar toch een niet te onderschatten bedreiging voor de biosystemen vormt.

(...)”

20. Artikel 10, lid 1, bepaalde de looptijd van de actie vanaf 1 januari 1992 op vijf jaar.

21. Verordening nr. 308/97, waarvan het Parlement nietigverklaring vordert, wijzigt artikel 10, lid 1, in die voege, dat de looptijd van de actie vanaf 1 januari 1992 tien jaar bedraagt, en treft financiële voorzieningen voor de periode van 1997 tot 2001.

22. Het Parlement betoogt in wezen, dat de verordeningen door hun doelstellingen en hun inhoud tot het milieubeleid behoren, ook al hebben zij gunstige gevolgen voor de landbouw en de landbouwers. De Raad erkent, dat bossen niet behoren tot de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten, waarop krachtens artikel 38, lid 3, van het Verdrag de artikelen 39 tot en met 46 van toepassing zijn. Als verweer voert hij in wezen aan, dat de bescherming van de bossen een wezenlijk bestanddeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, daar zij ertoe bijdraagt, de bodem, de fauna, de flora en de waterhuishouding te beschermen en voor de landbouw gunstige ecosystemen te ontwikkelen.

23. Het Hof heeft geoordeeld, dat „in het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap (...) de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling niet alleen [mag] afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet (...) berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn”.⁸ Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.⁹

8 — Arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11).

9 — Arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

24. Mijns inziens blijkt overduidelijk uit de doelstellingen en de inhoud van de verordeningen, dat zij beide op grond van artikel 130 S van het Verdrag hadden moeten worden vastgesteld.

Overwegende dat de met het systematische bewakingsnet verkregen resultaten duidelijke tendensen laten zien wat de ruimtelijke en temporele spreiding van de aan de bossen toegebrachte schade over het gehele gebied van de Gemeenschap betreft;

25. Wat de doelstellingen van verordening nr. 307/97 betreft, luidt het in de tweede tot en met de achtste overweging van de considerans:

„Overwegende dat bossen van essentiële betekenis zijn voor de handhaving van het fundamentele evenwicht in met name de bodem, de waterhuishouding, het klimaat en de flora en fauna; dat ecologisch evenwicht op deze punten noodzakelijk is voor een duurzame landbouw en voor het beheer van het platteland;

Overwegende dat de lidstaten waarnemingspunten voor de intensieve en doorlopende bewaking van de boscossystemen hebben ingericht; dat alleen door voortzetting van de betrokken bewakingsactiviteiten over een langere periode een beter inzicht kan worden verkregen in de causale verbanden tussen de veranderingen die de boscossystemen ondergaan, en de factoren die daarop van invloed zijn;

Overwegende dat de schade aan de bossen als gevolg van diverse factoren, waaronder met name de luchtverontreiniging en bepaalde ongunstige weersomstandigheden, de ontwikkeling van een duurzame landbouw en het beheer van het platteland bemoeilijkt;

Overwegende dat de instandhouding van de bossen belangrijk is om economische, ecologische en sociale redenen en met name bijdraagt tot het behoud van de sociale positie van degenen die in de landbouw en op het platteland werkzaam zijn;

Overwegende dat de bescherming van de bossen tegen luchtverontreiniging en bepaalde ongunstige meteorologische factoren bijgevolg rechtstreeks bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen als omschreven in artikel 39, lid 1, onder b), van het Verdrag;

Overwegende dat de Gemeenschap en de lidstaten zich er op internationaal niveau (...) toe hebben verbonden (...)

(...)”

26. De considerans van verordening nr. 308/97 is van dezelfde strekking. De tweede en de derde overweging zijn identiek aan die van verordening nr. 307/97. De vierde tot en met de negende overweging vervolgen:

„Overwegende dat de Gemeenschap en de lidstaten een bijzonder belang toekennen aan de bescherming van hun bosbezit en in dit verband internationale verbintenissen inzake de duurzame ontwikkeling en de bescherming van de bossen hebben aangegaan (...)

Overwegende dat in het kader van verordening (EEG) nr. 2158/92, 60 miljoen hectare bos, d. w. z. bijna de helft van het Europese bosareaal, bij de brandgevaarlijke gebieden is ingedeeld;

Overwegende dat bosbranden de mogelijkheden voor een duurzame ontwikkeling van de bossen in brandgevaarlijke gebieden blijven beperken en daardoor afbreuk blijven doen aan de bijdrage die de bossen leveren aan de ontwikkeling van een duurzame landbouw en aan het beheer van het platteland;

Overwegende dat de bescherming van de bossen tegen brand bijgevolg rechtstreeks bijdraagt tot het bereiken van de doelstellingen als omschreven in artikel 39, lid 1, onder b, van het Verdrag;

Overwegende dat via het communautaire informatiesysteem betreffende bosbranden dat overeenkomstig artikel 5 van verordening (EEG) nr. 2158/92 is opgezet, een communautaire samenwerking op het gebied van bosbranden tot stand is gebracht; dat door verdere ontwikkeling van dit systeem een doeltreffend instrument zal worden verkregen waarmee de activiteiten ter bescherming van de bossen beter kunnen worden geëvalueerd en de oorzaken van bosbranden nader kunnen worden geanalyseerd;

Overwegende dat het derhalve dienstig is de bij verordening (EEG) nr. 2158/92 vastgestelde communautaire actie voort te zetten, met name om de in brandgevaarlijke gebieden gefinancierde bosbouwmaatregelen coherenter te maken, de bestrijding van de oorzaken van bosbranden grondiger aan te pakken en de preventie- en bewakingssystemen te verbeteren; dat daarom moet worden besloten tot een verlenging van die verordening met vijf jaar waardoor de looptijd van de actie vanaf 1 januari 1992 tien jaar bedraagt.”

27. Beide verordeningen betreffen in wezen de uitbreiding van de acties tot bescherming van de bossen, ingevoerd door de verordeningen die zij wijzigen en waarvan de voornaamste bepalingen boven in de punten 8 tot en met 11 en 18 tot en met 20 zijn uiteengezet.

28. Uit de doelstellingen en de inhoud van de twee verordeningen, gelezen in samenhang met de verordeningen die zij wijzigen, blijkt duidelijk, dat zij bedoeld zijn om de voortzetting te verzekeren van de acties ter bescherming van de bossen en het ecologisch evenwicht, voor de handhaving waarvan bossen van essentiële betekenis zijn, met name wat de bodem, de waterhuishouding, het klimaat en de flora en fauna betreft. Mijns inziens vallen dergelijke maatregelen duidelijk binnen de in artikel 130 R van het Verdrag genoemde doelstellingen, met name „behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu”. De bescherming van de bossen en het ecologisch evenwicht dat zij handhaven, is een kwestie van algemeen milieubelang, en gaat niet enkel diegenen aan, die van de landbouw leven.

29. Het kan zijn, dat, zoals de Raad en de Commissie suggereren, een bijzondere grond voor de vaststelling van de verordeningen, de bijdrage van de bossen tot de ontwikkeling van de landbouw en het platteland was; de consideransen pogen zeker aan te tonen, dat dergelijke doelstellingen tot de met die maatregelen nagestreefde oogmerken behoren. De doelstellingen en de inhoud van de verordeningen hebben niettemin voornamelijk en rechtstreeks betrekking op de bescherming van de bossen, een beleid dat bij uitstek een milieukarakter heeft. Het is misschien waar, dat, zoals de Raad heeft opgemerkt, land- en bosbouw samen horen. Het is echter zeker waar, dat zonder bossen het leven op aarde niet zou zijn, zoals wij het nu kennen.

30. Anders dan de Raad, geloof ik niet, dat de onderhavige verordeningen te vergelijken zijn met verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw¹⁰, dat op

de artikelen 42 en 43 van het Verdrag is gebaseerd. Die verordening stelt een door het EOGFL medegefinancierde steunregeling in, die specifiek is gericht op het alternatief gebruik van landbouwgrond door bebossing, en de ontwikkeling van de bosbouw in landbouwbedrijfsverband. Ofschoon zij doelstellingen op milieugebied nastreeft, zijn haar doelstellingen en inhoud zeer verschillend van die van de onderhavige verordeningen, die bedoeld zijn om de looptijd van de door de verordening betreffende luchtverontreiniging en de verordening betreffende bosbranden gevoerde acties te verlengen.

31. De Raad betoogt voorts, dat aan artikel 43 voorrang moet worden gegeven boven de andere artikelen van het Verdrag. Wat artikel 100 betreft, verwijst hij met name naar 's Hof's arresten in de zaken Verenigd Koninkrijk/Raad¹¹ en Commissie/Raad.¹² In die zaken overwoog het Hof, dat „artikel 43 EEG-Verdrag de geschikte rechtsgrondslag [is] voor elke regeling betreffende de productie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten, die bijdraagt tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dergelijke regelingen kunnen een harmonisatie van de nationale bepalingen op dit vlak meebrengen, zonder dat daartoe een beroep op artikel 100 EEG-Verdrag behoeft te worden gedaan.”¹³ Bovendien herinnerde het Hof eraan, dat „artikel 38, lid 2, EEG-Verdrag aan de specifieke bepalingen op landbouwgebied voorrang toekent boven de algemene bepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt, en dat dus, zelfs indien de betrokken bepalingen gericht zijn op zowel

11 — Arresten van 23 februari 1988 (68/86, Jurispr. blz. 855) en (131/86, Jurispr. blz. 905).

12 — Arrest van 16 november 1989 (C-131/87, Jurispr. blz. 3743).

13 — Arrest van 16 november 1989, Commissie/Raad, aangehaald in voetnoot 12, punt 10.

10 — PB L 215, blz. 96.

landbouwpolitieke doelstellingen als op andere doelstellingen die, bij gebreke van een specifieke bepaling, langs de weg van artikel 100 EEG-Verdrag worden nagestreefd, aan dit artikel, dat een algemene bepaling is op grond waarvan richtlijnen voor het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen van de lidstaten kunnen worden vastgesteld, geen argument kan worden ontleend om de werkingssfeer van artikel 43 EEG-Verdrag te beperken".¹⁴

32. Die arresten bieden evenwel geen steun voor de opvatting van de Raad. Het Hof heeft daar enkel duidelijk gemaakt, dat de passende rechtsgrondslag voor regelingen betreffende de productie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten de specifieke bepaling op landbouwgebied was, en niet het algemenere harmonisatievoorschrift van artikel 100 van het Verdrag.

33. Hetzelfde beginsel geldt voor de verhouding tussen artikel 130 S en artikel 100 A. In het arrest Parlement/Raad¹⁵, gaf het Hof, dat de passende rechtsgrondslag voor een verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen¹⁶ had vast te stellen, de voorkeur aan de meer specifieke bepaling van artikel 130 S van het Verdrag,

boven het algemene voorschrift van artikel 100 A. In dat arrest stelde het Hof ook vast, dat aan zijn conclusie „niet [afdeed], dat de bestreden verordening, waar zij de voorwaarden voor het verkeer van afvalstoffen harmoniseert, dit verkeer en dus ook de werking van de interne markt beïnvloedt".¹⁷

34. In de onderhavige zaak zijn de Raad en het Parlement het erover eens, dat de verordeningen geen betrekking hebben op de productie en het in de handel brengen van de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten. Het gaat ook niet om de keuze tussen een algemene en een meer specifieke bepaling, maar om de vraag, welke van twee specifieke bepalingen de meest passende rechtsgrondslag is.

35. De Raad voert ook aan, dat artikel 43 voorrang heeft boven artikel 130 S. Tot staving van die opvatting verwijst hij naar het arrest in de zaak Griekenland/Raad¹⁸, waar het Hof heeft overwogen:

„De artikelen 130 R en 130 S beogen de Gemeenschap (...) bevoegdheid te verlenen voor een specifiek optreden op milieugebied. Deze artikelen laten de bevoegdheden die de Gemeenschap aan andere verdragsbepalingen

14 — Ibidem, punt 11.

15 — Arrest van 28 juni 1994 (C-187/93, Jurispr. blz. I-2857).

16 — Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB L 30, blz. 1).

17 — Punt 24 van het arrest.

18 — Arrest van 29 maart 1990 (C-62/88, Jurispr. blz. I-1527).

ontleent evenwel onaangetast, ook indien de krachtens laatstbedoelde bepalingen te treffen maatregelen tegelijkertijd op een van de doeleinden van milieubescherming zijn gericht.

Deze uitlegging wordt voorts bevestigd door artikel 130 R, lid 2, tweede volzin, volgens hetwelk 'de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van de andere takken van gemeenschapsbeleid'. Deze bepaling, waarin het beginsel tot uitdrukking komt dat alle communautaire maatregelen moeten voldoen aan de eisen inzake milieubescherming, impliceert, dat een communautaire maatregel niet op de enkele grond dat hij met die eisen rekening houdt, onder het optreden van de Gemeenschap op milieugebied valt."

36. In die passage wordt echter alleen erkend, dat het enkele feit dat een maatregel op doeleinden van milieubescherming is gericht, op zichzelf niet volstaat om hem op artikel 130 S te moeten baseren. Het suggereert geenszins, dat artikel 130 S niet de passende rechtsgrondslag is voor een maatregel die zijn zwaartepunt vindt in het milieubeleid. Anders zou artikel 130 S overbodig worden.

37. Het lijkt mij niet noodzakelijk, stil te staan bij het subsidiaire betoog van het Parlement, dat, indien de verordeningen zowel op de ene als op de andere bepaling kunnen

worden gebaseerd, artikel 130 S moet voortgaan krachtens het arrest in de zaak *Commissie/Raad*.¹⁹ Daar oordeelde het Hof, dat een richtlijn die naar haar doel en inhoud tegelijkertijd en onlosmakelijk betrekking had op zowel de bescherming van het milieu als de opheffing van dispariteiten in de concurrentievoorwaarden, niet tegelijkertijd kon worden gebaseerd op artikel 100 A, dat in die tijd de samenwerkingsprocedure voorschreef, en op artikel 130 S, dat in die tijd bepaalde, dat de Raad met eenparigheid van stemmen beslist na enkele raadpleging van het Parlement; wegens het eenparigheidsvereiste, zou de cumulatie van rechtsgrondslagen de samenwerkingsprocedure tot een dode letter maken. Gedwongen een keuze te maken tussen twee even passende bepalingen, koos het Hof voor artikel 100 A, dat de samenwerkingsprocedure voorschreef, en wees het erop, dat volgens artikel 100 A, lid 3, de Commissie bij haar voorstellen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen, in ieder geval moest uitgaan van een hoog beschermingsniveau op het gebied van de milieubescherming.

38. In de onderhavige zaak is er geen dergelijk probleem. Het is duidelijk, dat artikel 130 S het passende verdragsartikel voor de verordeningen is, en een voldoende rechtsgrondslag voor de vaststelling ervan vormt. Derhalve moet niet worden nagegaan, of een andere bepaling van het Verdrag alternatief of samen met genoemde bepaling als rechtsgrondslag in aanmerking komt.²⁰

19 — Arrest van 11 juni 1991, aangehaald in voetnoot 9.

20 — Zie, bijvoorbeeld, arrest Verenigd Koninkrijk/Raad en arrest van 16 november 1989, *Commissie/Raad*, aangehaald in de voetnoten 11 en 12.

Conclusie

39. Ik concludeer dus, dat de verordeningen nietig moeten worden verklaard. Zoals het Parlement in overweging geeft, moeten de gevolgen van de bestreden verordeningen echter gehandhaafd blijven totdat, binnen een redelijke termijn en volgens de passende procedure, nieuwe maatregelen worden genomen.

40. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

- 1) 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, nietig te verklaren;
- 2) 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, nietig te verklaren;
- 3) te verstaan dat de gevolgen van de verordeningen gehandhaafd blijven totdat, binnen een redelijke termijn, verordeningen op de passende rechtsgrondslag zijn vastgesteld;
- 4) de Raad in de kosten te verwijzen;
- 5) te verstaan dat de Commissie haar eigen kosten zal dragen.