DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

23. februar 2006 *

I sag C-122/04,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 5. marts 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C.-F. Durand og M. van Beek, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved K. Bradley og M. Gómez-Leal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Rådet for Den Europæiske Union ved I. Díez Parra og M. Balta, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Kongeriget Spanien ved M. Muñoz Pérez, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

Republikken Finland ved T. Pynnä, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne N. Colneric (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič og E. Levits,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om annullation af artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2152/2003 af 17. november 2003 om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i Fællesskabet (Forest Focus) (EUT L 324, s. 1, herefter »Forest Focus-forordningen«), for så vidt som vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til Forest Focus-programmet er undergivet forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23, herefter »den anden komitologi-afgørelse«), samt påstand om opretholdelse af forordningens retsvirkninger, indtil den ændres, hvilket skal ske snarest muligt efter afsigelsen af Domstolens dom.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. juli 2004 fik Kongeriget Spanien og Republikken Finland tilladelse til at intervenere til støtte for de påstande, som Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt.

Retsforskrifter

EF-traktaten

3 Artikel 202, tredje led, EF lyder:

»For at sikre virkeliggørelsen af de i denne traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår skal Rådet:

[...]

— i de retsakter, det vedtager, tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Rådet kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser. Rådet kan ligeledes i særlige tilfælde forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Ovennævnte vilkår skal være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen.«

Den anden komitologi-afgørelse

4 Den anden komitologi-afgørelse blev udstedt i henhold til artikel 202, tredje led, EF.

5 Den erstattede Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33).

6 Artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse lyder således:

»Valget af procedure for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger bygger på følgende vejledende kriterier:

a) Forvaltningsforanstaltninger, såsom dem der vedrører anvendelsen af den fælles landbrugs- og den fælles fiskeripolitik eller gennemførelsen af programmer med store budgetmæssige konsekvenser, bør vedtages efter forvaltningsproceduren.

b) Generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter, herunder foranstaltninger vedrørende beskyttelse af menneskers, dyrs eller planters sundhed eller sikkerhed, bør vedtages efter forskriftsproceduren.

Når det i en basisretsakt er foreskrevet, at visse ikke-væsentlige bestemmelser i retsakten kan tilpasses eller ajourføres ved hjælp af gennemførelsesprocedurer, bør sådanne foranstaltninger vedtages ved anvendelse af forskriftsproceduren.

c) Med forbehold af litra a) og b) anvendes rådgivningsproceduren, når den anses for den mest hensigtsmæssige.«

7 Artikel 3-6 i nævnte afgørelse opstiller fire procedurer, der betegnes »rådgivningsprocedure« (artikel 3), »forvaltningsprocedure« (artikel 4), »forskriftsprocedure« (artikel 5) henholdsvis »beskyttelsesprocedure« (artikel 6).

8 Ifølge afgørelsens artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, bistås Kommissionen af et forvaltningsudvalg henholdsvis et forskriftsudvalg, der begge består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

9 Artikel 4, stk. 3 og 4, i den anden komitologi-afgørelse bestemmer:

»3. Med forbehold af artikel 8 vedtager Kommissionen foranstaltninger, der straks finder anvendelse. Hvis de ikke er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, meddeles de omgående Rådet af Kommissionen. Kommissionen kan i så fald udsætte anvendelsen af de foranstaltninger, den har vedtaget, i et tidsrum, der fastsættes i hver enkelt basisretsakt, men som under ingen omstændigheder må overstige tre måneder regnet fra datoen for denne meddelelse.

4. Rådet kan med kvalificeret flertal træffe anden afgørelse inden for det tidsrum, der er fastsat i stk. 3.«

10 Afgørelsens artikel 5, stk. 3-6, bestemmer:

»3. Med forbehold af artikel 8 vedtager Kommissionen de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse.

4. Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, og underretter Europa-Parlamentet.

5. Er Europa-Parlamentet af den opfattelse, at et forslag, der er forelagt af Kommissionen i henhold til en basisretsakt vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten, underretter det Rådet om sin holdning.

6. Rådet kan, når det skønner det hensigtsmæssigt under hensyntagen til en sådan holdning, træffe afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal og inden for en frist, der fastsættes i hver enkelt basisretsakt, men som under ingen omstændigheder kan være på over tre måneder regnet fra forslagets forelæggelse for Rådet.

Har Rådet inden for denne frist med kvalificeret flertal tilkendegivet, at det er imod forslaget, behandler Kommissionen forslaget på ny. Den kan forelægge Rådet et ændret forslag, forelægge sit forslag på ny eller fremsætte forslag til en retsakt i henhold til traktaten.

Har Rådet ved udløbet af denne frist hverken vedtaget den foreslåede gennemførelsesretsakt eller tilkendegivet, at det er imod forslaget til gennemførelsesforanstaltninger, vedtager Kommissionen den foreslåede gennemførelsesretsakt.«

11 Artikel 7 i den anden komitologi-afgørelse vedrører udvalgene.

12 Afgørelsens artikel 8 omhandler de tilfælde, hvor Europa-Parlamentet gør opmærksom på, at et udkast til gennemførelsesforanstaltninger indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, som er fastlagt i basisretsakten.

Forest Focus-forordningen

13 Forest Focus-forordningen blev vedtaget på grundlag af bl.a. artikel 175 EF.

14 Ifølge forordningens artikel 1 »indføres en fællesskabsordning for en bredt anlagt, harmoniseret og samlet langtidsovervågning af skovenes tilstand, i det følgende benævnt »ordningen«, med henblik på:

a) at videreføre og videreudvikle:

— overvågningen af luftforureningen og luftforureningens virkninger samt andre agenser og faktorer, der har indvirkning på skovene, såsom biotiske og abiotiske faktorer samt menneskeskabte faktorer

— overvågningen af skovbrande samt deres årsager og virkninger

— forebyggelsen af skovbrande

b) at vurdere kravene til og udvikle overvågningen af jordbund, kulstofbinding, virkningerne af klimaændringer, biodiversitet samt skovenes beskyttende funktioner

c) løbende at evaluere overvågningsaktiviteternes effektivitet med hensyn til vurdering af skovenes tilstand og videreudvikling af overvågningsaktiviteterne

[...]«

15 Forordningens artikel 2, stk. 1, lyder:

»Som led i ordningen træffes der foranstaltninger til:

a) at fremme harmoniseret indsamling, håndtering og validering af data

b) at forbedre datavurdering og fremme integreret datavurdering på fællesskabsplan

c) at forbedre kvaliteten af data og oplysninger, der indsamles som led i ordningen

d) at videreudvikle ordningens overvågningsaktiviteter

e) at øge kendskabet til skovene og navnlig til indvirkningen af naturlige og menneskeskabte stressfaktorer

f) at undersøge skovbrandenes dynamik og deres årsager samt deres indvirkning på skovene

g) at udvikle indikatorer for og metoder til risikovurdering vedrørende virkningen af mange forskellige stressfaktorer på skovene i tid og rum.«

16 Forest Focus-forordningens afdeling 2 og 3 har overskrifterne »Overvågning og værktøjer til forbedring og udvikling af ordningen« henholdsvis »Nationale programmer, koordinering og samarbejde« og består af artikel 4-7 og af artikel 8-11.

17 Forest Focus-forordningens artikel 12 bestemmer, at ordningen har en løbetid på fire år fra den 1. januar 2003 til den 31. december 2006.

18 Forordningens artikel 13 bestemmer, at finansieringsrammen for gennemførelsen af ordningen for perioden 2003-2006 er fastlagt til 61 mio. EUR, hvoraf 9 mio. EUR kan anvendes til foranstaltninger til forebyggelse af skovbrande.

19 Det anføres i 18. betragtning til forordningen:

»I denne forordning fastlægges der for hele programmets varighed en finansieringsramme, der som omhandlet i punkt 33 i den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren udgør det primære referencegrundlag for budgetmyndigheden, inden for rammerne af den årlige budgetprocedure.«

20 24. betragtning til Forest Focus-forordningen lyder således:

»De nødvendige generelle foranstaltninger til gennemførelse af denne forordning bør vedtages i overensstemmelse med [den anden komitologi-afgørelse].«

21 Forordningens artikel 17, stk. 2, bestemmer:

»Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5 og 7 i [den anden komitologi-afgørelse], jf. dennes artikel 8.

[...]«

22 Følgende bestemmelser i Forest Focus-forordningen er omfattet af artikel 17, stk. 2's anvendelsesområde:

»*Artikel 4*

1. I forlængelse af [Rådets] forordning (EØF) nr. 3528/86 [af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening (EFT L 326, s. 2)] skal ordningen:

a) videreføre og videreudvikle det systematiske net af observationspunkter med det formål at udarbejde regelmæssige oversigter, der kan give repræsentative oplysninger om skovenes tilstand

b) videreføre og videreudvikle nettet af observationsområder, hvor der gennemføres intensiv og løbende overvågning af skovene.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 5

1. I forlængelse af [Rådets] forordning (EØF) nr. 2158/92 [af 23. juli 1992 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (EFT L 217, s. 3)] skal ordningen videreføre og videreudvikle informationssystemet med det formål at indsamle sammenlignelige oplysninger om skovbrande på fællesskabsplan.

2. Som led i ordningen skal medlemsstaterne kunne gennemføre undersøgelser til kortlægning af skovbrandenes årsager og dynamik og undersøgelser om skovbrandes indvirkning på skovene. Sådanne undersøgelser skal supplere de aktiviteter og foranstaltninger vedrørende skovbrande, der er iværksat i medfør af [Rådets] beslutning 1999/847/EF af 9. december 1999 om indførelse af et EF-handlingsprogram for civilbeskyttelse (EFT L 327, s. 53)], [Rådets] forordning (EF) nr. 1257/1999 [af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 8)] og [Rådets] forordning (EØF) nr. 1615/89 [af 29. maj 1989 om indførelse af et EF-system for information og kommunikation vedrørende skovbruget (EFICS) (EFT L 165, s. 12)].

Derudover skal oplysningskampagner og specialuddannelse for deltagere i brandforebyggelsesaktioner finansieres separat i henhold til artikel 13, stk. 1, indtil den 31. december 2005, medmindre sådanne foranstaltninger indgår i udviklingsprogrammerne for landdistrikterne.

[...]

5. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 og 2 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 6

1. Med henblik på at nå målene i artikel 1, stk. 1, litra b), udvikles ordningen ved hjælp af undersøgelser, forsøg, demonstrationsprojekter, prøvning på pilotbasis og indførelse af nye overvågningsaktiviteter. Kommissionen udvikler ordningen i samarbejde med medlemsstaterne med henblik på navnlig:

a) at øge kendskabet til skovenes og andre træbevoksede landområders tilstand og til sammenhængen mellem denne tilstand og naturlige og menneskeskabte stressfaktorer

b) at vurdere klimaændringers indvirkning på skovene og andre træbevoksede landområder, herunder indvirkningen på disses biodiversitet, og sammenhængen med kulstofbinding og jordbund

c) at indkredse, under hensyn til de relevante eksisterende indikatorer, vigtige strukturelle og funktionelle økosystemelementer, der skal anvendes som indikatorer til vurdering af biodiversitetens tilstand og udviklingstendenser i skovene og af skovenes beskyttende funktioner.

2. Sideløbende med de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger kan medlemsstaterne gennemføre undersøgelser, forsøg og demonstrationsprojekter eller en overvågningstestfase på Kommissionens anmodning eller på eget initiativ.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede foranstaltninger skal bidrage til indkredsning af forskellige muligheder for som led i ordningen at indføre nye overvågningsaktiviteter, der i væsentlig grad kan medvirke til at opfylde informations- og overvågningsbehovene på de områder, der er anført i artikel 1, stk. 1, litra b). Iværksættelsen af disse aktiviteter anses for at være en del af den i artikel 18 nævnte revurdering. Ved udviklingen af ordningen tager Kommissionen hensyn til såvel videnskabelige som finansielle behov og begrænsninger.

4. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1, 2 og 3, herunder beslutninger om iværksættelse af nye overvågningsaktiviteter, fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 7

1. Med henblik på at nå målene i artikel 1, stk. 1, litra c), gennemfører Kommissionen i nært samarbejde med medlemsstaterne, ud over de i artikel 6 omhandlede foranstaltninger, undersøgelser, forsøg og demonstrationsprojekter med henblik på:

a) at fremme harmoniseret indsamling, håndtering og validering af data på fællesskabsplan

b) at forbedre datavurdering på fællesskabsplan

c) at forbedre kvaliteten af data og oplysninger, der indsamles som led i ordningen.

[...]

3. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 8

1. De aktiviteter, der er omhandlet i artikel 4 og 5, artikel 6, stk. 2 og 3, og artikel 7, stk. 2, iværksættes som led i nationale programmer, som medlemsstaterne udarbejder for perioder på to år.

2. De nationale programmer forelægges Kommissionen inden 60 dage efter denne forordnings ikrafttræden og derefter inden den 1. november året forud for begyndelsesdatoen for hver treårig periode.

3. Medlemsstaterne tilpasser deres nationale programmer med Kommissionens godkendelse for navnlig at tage hensyn til udvidelsen af overvågningsaktiviteten, der udvikles i overensstemmelse med artikel 6, når denne er fastlagt.

4. De nationale programmer ledsages ved forelæggelsen for Kommissionen af en forhåndsevaluering. Medlemsstaterne gennemfører også midtvejsevalueringer ved udgangen af det tredje år af den i artikel 12 fastsatte periode og efterfølgende evalueringer ved udgangen af den pågældende periode.

5. Kommissionen træffer afgørelse om de finansielle bidrag til dækning af de støtteberettigede omkostninger på grundlag af de forelagte nationale programmer eller på grundlag af eventuelle godkendte tilpasninger heraf.

6. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1-5 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2, under hensyntagen til nationale, europæiske og internationale overvågningsmekanismer for at undgå en forøgelse af den administrative byrde.

Artikel 9

[...]

3. Kommissionen nedsætter en videnskabelig rådgivende gruppe, der skal bistå Den Stående Skovbrugskomité med at forberede dens arbejde, især med at udvikle ordningen som omhandlet i artikel 6.

[...]

6. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 3 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 10

1. Med henblik på at harmonisere de i artikel 4, 5 og artikel 6, stk. 3, omhandlede aktiviteter og sikre, at dataene er sammenlignelige, udarbejdes der manualer, som angiver obligatoriske og fakultative parametre og fastsætter overvågningsmetoder og de dataformater, der skal anvendes ved datafremsendelse. Manualerne baseres, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, på eksisterende systemer.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 14

1. Medlemsstaterne udpeger de organer, der skal forvalte aktiviteterne i de godkendte nationale programmer, på grundlag af de pågældende organers finansielle og operationelle kapacitet. Organerne kan være enten nationale administrationer eller andre enheder, idet Kommissionen skal godkende private enheder, der skal have et almennyttigt formål, stille fyldestgørende finansielle garantier og opfylde de betingelser, der er fastsat i de detaljerede gennemførelsesbestemmelser til dette stykke.

2. Uden at det berører de eksisterende kompetente myndigheder, udpeger medlemsstaterne de myndigheder og agenturer, der har beføjelse til at gennemføre de foranstaltninger, der vedtages i henhold til denne forordning.

3. Medlemsstaterne har ansvaret for, at Fællesskabets bidrag forvaltes forsvarligt og effektivt. I dette øjemed fastsætter de fornødne bestemmelser for at:

a) sikre, at de af Fællesskabet finansierede aktiviteter faktisk iværksættes, og at de gennemføres korrekt på en måde, der synliggør Fællesskabets bidrag

b) forhindre uregelmæssigheder

c) geninddrive beløb, der er gået tabt som følge af uregelmæssigheder eller uagtsomhed

d) sikre, at de i stk. 1 omhandlede organer har forsvarlige interne ledelses- og kontrolsystemer

e) sikre, at medlemsstaterne stiller sig som garant for de i stk. 1 omhandlede organer, såfremt disse ikke er offentlige enheder.

4. Medlemsstaterne stiller alle nødvendige oplysninger til rådighed for Kommissionen og træffer de nødvendige foranstaltninger for at lette den kontrol, som Kommissionen anser for hensigtsmæssig i forbindelse med forvaltningen af Fællesskabets finansiering, herunder kontrolbesøg på stedet fra Kommissionen eller Den Europæiske Revisionsret. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, de træffer i dette øjemed.

5. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1-4 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 15

1. Medlemsstaterne sender hvert år, via de udpegede myndigheder og agenturer, Kommissionen de data, der indsamles som led i ordningen, ledsaget af en rapport.

Dataene skal være georefererede og skal sendes til Kommissionen via computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi. Kommissionen fastsætter i tæt samarbejde med medlemsstaterne formatet for og de nærmere detaljer vedrørende fremsendelsen.

[...]

4. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes efter proceduren i artikel 17, stk. 2.

Artikel 16

[...]

3. Hver medlemsstat udarbejder en rapport om den nationale situation for så vidt angår spørgsmål, der indgår i de i artikel 6, stk. 3, omhandlede overvågningsaktiviteter, når disse er fastlagt.

Retningslinjer for rapporteringen og rapporteringsperioden fastlægges efter proceduren i artikel 17, stk. 2.«

23 Ved vedtagelsen af Forest Focus-forordningen afgav Kommissionen en erklæring, hvori det bl.a. anføres:

»Da de foranstaltninger, som er anført i forslaget, vedrører gennemførelsen af programmer med store budgetmæssige konsekvenser, bør de efter Kommissionens opfattelse vedtages efter forvaltningsproceduren.«

Om søgsmålet

24 Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen kun anført et anbringende, hvorved det gøres gældende, at Parlamentet og Rådet ikke har overholdt begrundelsespligten.

Kommissionens argumentation

25 Kommissionen finder ikke, at kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse er blevet overholdt.

26 Ifølge Kommissionen er de gennemførelsesforanstaltninger, der skal træffes i medfør af Forest Focus-forordningen, forvaltningsforanstaltninger vedrørende et handlingsprogram. Ved gennemførelsen af fællesskabsprogrammer er det kun forvaltningsproceduren eller i givet fald rådgivningsproceduren, der i princippet finder anvendelse.

27 Kommissionen har anført, at når der er tale om gennemførelsen af et program, falder gennemførelsesforanstaltningerne, selv hvis de er affattet i generelle vendinger, ind under artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse, da de er snævert forbundet med forvaltningen og gennemførelsen af dette program.

28 Efter Kommissionens opfattelse har de foranstaltninger, der skal vedtages af forskriftsudvalget i henhold til komitologi-afgørelsens artikel 2, litra b), ikke kun til formål at beskytte plantesikkerheden som sådan, men skal især sikre forbrugerbe-

skyttelsen, uanset om planterne konsumeres direkte eller indirekte ved dyrs mellemkomst. Foranstaltninger til gennemførelse af en af Parlamentet vedtaget retsakt, hvis hovedformål, som i det foreliggende tilfælde, er beskyttelse af miljøet og ikke landbruget, kan ikke anses for foranstaltninger til beskyttelse af plantesikkerheden. Dette gælder så meget desto mere som de gennemførelsesforanstaltninger, der skal vedtages på grundlag af Forest Focus-forordningen, ingenlunde vedrører skovene i sig selv, men de nærmere forvaltningsmæssige regler for gennemførelsen af aktiviteter, der kan finansieres over Fællesskabets budget.

29 Kommissionen har tilføjet, at foranstaltningerne i Forest Focus-forordningen er af nøjagtig samme type, som dem, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE) (EFT L 192, s. 1, herefter »LIFE-forordningen«), som var omhandlet i Domstolens dom af 21. januar 2003, sag C-378/00 (Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, benævnt »LIFE«, Sml. I, s. 937).

30 Idet Kommissionen har henvist til LIFE-dommens præmis 53 og 54, har den gjort gældende, at formålet om at opnå større ensartethed og forudsigelighed i valget af udvalgstype ville blive bragt i fare, såfremt fællesskabslovgiver i forbindelse med vedtagelsen af en basisretsakt, hvorved Kommissionen tillægges gennemførelsesbeføjelser, kunne fravige de kriterier, der er fastlagt i den anden komitologi-afgørelse, uden at skulle give en begrundelse herfor.

31 Kommissionen finder ikke, at man ved at tilføje ordet »generelle« i 24. betragtning til Forest Focus-forordningen har anført noget supplerende element hvad angår begrundelsen i forhold til den standardbetragtning, som er indeholdt i alle retsakter, der fastsætter, at udvalgsprocedurerne skal anvendes. Rådet og Parlamentet har således tilsidesat deres pligt til at begrunde, hvorfor de har valgt en anden procedure end den, der følger af kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

Domstolens bemærkninger

32 Det fremgår af præmis 49 og 56 i LIFE-dommen, at selv om kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse ikke er bindende, skal fællesskabslovgiver, såfremt denne ved valget af udvalgsprocedure fraviger nævnte kriterier, begrunde sit valg.

33 Det skal således først efterprøves, om fællesskabslovgivers valg i det foreliggende tilfælde er sket i overensstemmelse med kriterierne i nævnte afgørelses artikel 2, litra b).

34 Ifølge denne bestemmelses første afsnit bør forskriftsproceduren vælges, når der er tale om generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter.

35 Begrebet generelle foranstaltninger står i modsætning til begrebet »forvaltningsforanstaltninger« i artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse. Disse forvaltningsforanstaltninger omfatter bl.a. foranstaltninger til gennemførelse af programmer med store budgetmæssige konsekvenser.

36 Herved bemærkes, at den anden komitologi-afgørelse blev udstedt i henhold til artikel 202, tredje led, EF.

37 Begrebet gennemførelse i denne artikels forstand omfatter såvel udarbejdelsen af gennemførelsesbestemmelser som regelanvendelsen i enkelttilfælde ved foranstaltninger af konkret indhold (jf. dom af 24.10.1989, sag 16/88, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3457, præmis 11).

38 Mens foranstaltninger af konkret indhold alene kan være omfattet af artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse, kan generelle foranstaltninger falde ind under anvendelsesområdet for begge litraer i nævnte artikel.

39 I præmis 61 i LIFE-dommen tilsluttede Domstolen sig således generaladvokatens opfattelse, hvorefter de retningslinjer, der fastsatte betingelser for, hvilke projekter der kunne ydes støtte til gennem det omhandlede program, var snævert forbundet med programmets gennemførelse og ikke kunne anses for at være »generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter«, som omhandlet i artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse. Domstolen kvalificerede retningslinjerne som forvaltningsforanstaltninger vedrørende gennemførelsen af et program i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i afgørelsens artikel 2, litra a).

40 For at afgrænse anvendelsesområdet for de to første litraer i artikel 2, skal der redegøres for kendetegnene ved de to procedurer, som er omhandlet heri. Forskriftsproceduren tildeler Rådet en større rolle end forvaltningsproceduren. Desuden foreskriver forskriftsproceduren til forskel fra forvaltningsproceduren, at Parlamentet kan medvirke i visse tilfælde.

41 I lyset af disse forskelle kan »forvaltningsforanstaltninger [vedrørende] gennemførelsen af programmer« jf. artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse dels være foranstaltninger af konkret indhold, der er vedtaget med dette formål for øje (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 15 og 18), dels være generelle foranstaltninger, der er snævert forbundet med disse programmer, og som indgår i en ramme, der er tilstrækkeligt udviklet i selve basisretsakten.

42 Med hensyn til den ordning, som er indført ved Forest Focus-forordningen, er der klart tale om et fællesskabsprogram, således som det bl.a. fremgår af 18. betragtning til forordningen.

43 Imidlertid var det med rette, at Rådet fandt, at følgende væsentlige elementer i Forest Focus-ordningen endnu ikke var tilstrækkeligt udviklede i Forest Focus-forordningen til at de kunne gøres til genstand for generelle foranstaltninger, udstedt som forvaltningsforanstaltninger vedrørende gennemførelsen af programmer:

— overvågning og værktøjer til forbedring og udvikling af ordningen, som omhandlet i Forest Focus-forordningens artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 5, artikel 6, stk. 4, og artikel 7, stk. 3

— bestemmelser vedrørende nationale programmer, for hvilke gennemførelsesbestemmelserne i henhold til forordningens artikel 8, stk. 6, skal fastsættes under hensyntagen til nationale, europæiske og internationale overvågningsmekanismer for at undgå en forøgelse af den administrative byrde

— en videnskabelig rådgivende gruppe, som omhandlet i forordningens artikel 9, stk. 6

— manualer, som omhandlet i forordningens artikel 10, stk. 2, og som bl.a. skal fastsætte overvågningsmetoder

— betingelser for godkendelsen af private enheder, som medlemsstaterne har udpeget som organer, der skal forvalte aktiviteterne i de godkendte nationale programmer, hvilke betingelser skal fastsættes i detaljerede regler udstedt i medfør af Forest Focus-forordningens artikel 14, stk. 5

— medlemsstaternes generelle kontrol med ordningen og navnlig med forvaltningen af Fællesskabets bidrag, som omhandlet i samme bestemmelse og

— den oplysningspligt, som påhviler medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 15, stk. 1, og artikel 16, stk. 3, og som bl.a. har til formål at fremme integreret datavurdering på fællesskabsplan og at muliggøre effektivitetskontrol med ordningen, og hvis nærmere indhold skal præciseres i gennemførelsesbestemmelser udstedt i medfør af forordningens artikel 15, stk. 4, henholdsvis i retningslinjer udstedt i medfør af forordningens artikel 16, stk. 3.

44 I modsætning til det af Kommissionen anførte, kan det ikke på baggrund af LIFE-dommen konkluderes, at alle de foranstaltninger, som er omhandlet i den foreliggende sag, er forvaltningsforanstaltninger vedrørende gennemførelsen af programmer. Selv om fællesskabslovgiver i LIFE-forordningen således detaljeret har fastsat de principper, i henhold til hvilke Kommissionen på forslag af medlemsstaterne kan godkende de projekter, som skal have støtte, har denne med vedtagelsen af Forest Focus-forordningen udelukkende skabt en bred og generel ramme for ordningen. Som anført ovenfor er der snarere tale om at udvikle et særligt system end om at gennemføre allerede klart afgrænsede aspekter.

45 Det fremgår af samtlige ovenfor anførte bemærkninger, at fællesskabslovgiver i det foreliggende tilfælde ikke har fraveget de kriterier, der er opstillet i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse. Fællesskabslovgiver havde derfor ikke pligt til at begrunde det valg af udvalgsprocedure, som det foretog i Forest Focus-forordningens artikel 17, stk. 2.

46 Herefter skal Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

Sagens omkostninger

47 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Kongeriget Spanien og Republikken Finland deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter