ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

23 februari 2006 *

In zaak C-122/04,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 5 maart 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C.-F. Durand en M. van Beek als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Europees Parlement, vertegenwoordigd door K. Bradley en M. Gómez-Leal als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Díez Parra en M. Balta als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerders,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door M. Muñoz Pérez als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, N. Colneric (rapporteur), J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof om nietigverklaring van artikel 17, lid 2, van verordening (EG) nr. 2152/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap (Forest Focus) (PB L 324, blz. 1; hierna: „verordening Forest Focus"), voor zover de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van het programma Forest Focus daarbij wordt onderworpen aan de regelgevingsprocedure van artikel 5 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23; hierna: „tweede comitologiebesluit"), en om handhaving van de gevolgen van genoemde verordening totdat deze wordt gewijzigd, hetgeen zo snel mogelijk na het arrest van het Hof dient te gebeuren.

2 Bij beschikking van de president van het Hof van 15 juli 2004 zijn het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Europees Parlement en van de Raad van de Europese Unie.

Het rechtskader

Het EG-Verdrag

3 Artikel 202, derde streepje, EG bepaalt:

„Ter bereiking van de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan

[...]

— verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld."

Het tweede comitologiebesluit

4 Het tweede comitologiebesluit is vastgesteld op grond van artikel 202, derde streepje, EG.

5 Dit besluit vervangt besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 197, blz. 33).

6 Artikel 2 van het tweede comitologiebesluit bepaalt:

„De keuze van de procedure voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen wordt op het volgende gebaseerd:

a) beheersmaatregelen zoals die welke betrekking hebben op de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid of op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting worden volgens de beheersprocedure vastgesteld;

b) maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen, met inbegrip van maatregelen die de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van mensen, dieren of planten beogen, worden volgens de regelgevingsprocedure vastgesteld.

Wanneer een basisbesluit bepaalt dat sommige niet-essentiële onderdelen van dat besluit door middel van uitvoeringsmaatregelen kunnen worden aangepast of bijgewerkt, worden die maatregelen volgens de regelgevingsprocedure vastgesteld;

c) de raadplegingsprocedure wordt gebruikt wanneer zij het meest geschikt wordt geacht, onverminderd het bepaalde sub a en b."

7 In de artikelen 3 tot en met 6 van dat besluit worden vier procedures geregeld, genoemd „raadgevingsprocedure" (artikel 3), „beheersprocedure" (artikel 4), „regelgevingsprocedure" (artikel 5) en „vrijwaringsprocedure" (artikel 6).

8 Overeenkomstig de artikelen 4, lid 1, en 5, lid 1, van datzelfde besluit wordt de Commissie bijgestaan door een comité van beheer respectievelijk een regelgevend comité, die allebei bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten en worden voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

9 Artikel 4, leden 3 en 4, van het tweede comitologiebesluit luidt als volgt:

„3. Onverminderd artikel 8 stelt de Commissie maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien de vastgestelde maatregelen echter niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité, worden zij onverwijld door de Commissie ter kennis van de Raad gebracht. In laatstgenoemd geval kan de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten, uitstellen voor een termijn die in elk basisbesluit wordt vastgelegd en die in geen geval langer mag zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van de kennisgeving.

4. De Raad kan binnen de in lid 3 genoemde termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen."

10 Artikel 5, leden 3 tot en met 6, van dat besluit bepaalt:

„3. Onverminderd artikel 8 stelt de Commissie de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het comité.

4. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het comité of wanneer geen advies is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte.

5. Indien het Europees Parlement van mening is dat een voorstel dat de Commissie op grond van een volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag aangenomen basisbesluit heeft ingediend, de uitvoeringsbevoegdheden waarin het basisbesluit voorziet, overschrijdt, brengt het de Raad van zijn standpunt op de hoogte.

6. Al naar gelang van het geval kan de Raad in het licht van dat standpunt binnen een termijn die in elk basisbesluit wordt vastgelegd en die in geen geval langer mag zijn dan drie maanden na de datum van indiening van het voorstel bij de Raad, met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit nemen over het voorstel.

Wanneer de Raad binnen die termijn met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen te kennen geeft dat hij zich tegen het voorstel verzet, neemt de Commissie het voorstel opnieuw in behandeling. Zij kan bij de Raad een gewijzigd voorstel indienen, haar voorstel opnieuw indienen of een wetgevingsvoorstel indienen op basis van het Verdrag.

Wanneer de Raad bij afloop van die termijn het voorgestelde uitvoeringsbesluit niet heeft aangenomen of niet te kennen heeft gegeven dat hij zich tegen het voorstel voor uitvoeringsmaatregelen verzet, wordt het voorgestelde uitvoeringsbesluit door de Commissie vastgesteld."

11 Artikel 7 van het tweede comitologiebesluit handelt over de comités.

12 Artikel 8 van dat besluit ziet op het geval waarin het Parlement te kennen geeft dat een ontwerp van uitvoeringsmaatregel de bij het basisbesluit verleende uitvoeringsbevoegdheden overschrijdt.

De verordening Forest Focus

13 De verordening Forest Focus is vastgesteld op grond van artikel 175 EG.

14 Volgens artikel 1 wordt bij deze verordening „een communautaire actie ingesteld voor een breed opgezette, geharmoniseerde en alomvattende, langdurige bewaking van de conditie van bossen (hierna ‚de actie' te noemen) met het oog op:

a) de voortzetting en verdere ontwikkeling van

— de bewaking van de luchtverontreiniging en de effecten daarvan alsmede van andere agentia en factoren die de conditie van bossen beïnvloeden, zoals biotische en abiotische factoren van antropogene oorsprong;

— de bewaking van bosbranden, almede de oorzaken en gevolgen daarvan;

— bosbrandpreventie;

b) een evaluatie van de behoefte en de ontwikkeling van de bewaking van de bodem, de koolstofvastlegging, de gevolgen van de klimaatverandering, biodiversiteit en de beschermende functies van bossen;

c) een doorlopende evaluatie van de doeltreffendheid van de bewakingsactiviteiten bij de beoordeling van de conditie van bossen en de verdere ontwikkeling van de bewakingsactiviteit.

[...]"

15 Artikel 2, lid 1, van deze verordening luidt als volgt:

„De actie omvat maatregelen om:

a) de geharmoniseerde verzameling, verwerking en evaluatie van gegevens te bevorderen;

b) de evaluatie van gegevens te verbeteren en een geïntegreerde gegevensevaluatie op communautair niveau te bevorderen;

c) de kwaliteit van de gegevens en de informatie die in het kader van de actie wordt verzameld te verbeteren;

d) de bewakingsactiviteit in het kader van de actie verder te ontwikkelen;

e) het inzicht in bossen en met name in de gevolgen van natuurlijke en antropogene druk te vergroten;

f) de dynamiek van bosbranden en hun oorzaken en effecten op bossen te bestuderen;

g) indicatoren en methoden te ontwikkelen voor een risicobeoordeling van de meervoudige druk waaraan bossen gedurende een bepaalde tijd in een bepaald gebied onderhevig zijn."

16 De afdelingen 2 en 3 van de verordening Forest Focus, met als titel „Bewaking en instrumenten voor het verbeteren en uitbreiden van de actie" respectievelijk „Nationale programma's, coördinatie en samenwerking" bevatten de artikelen 4 tot en met 7 en 8 tot en met 11.

17 Artikel 12 van de verordening Forest Focus bepaalt dat de actie een looptijd van vier jaar heeft, van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2006.

18 Artikel 13 van deze verordening bepaalt dat het financiële kader voor de uitvoering van de actie in het tijdvak 2003-2006 61 miljoen EUR bedraagt, waarvan 9 miljoen EUR kan worden aangewend voor brandpreventiemaatregelen.

19 In de achttiende overweging van de considerans van deze verordening wordt verklaard:

„Deze verordening stelt voor de gehele duur van het programma de financiële middelen vast die in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure voor de begrotingsautoriteit het voornaamste referentiepunt vormen in de zin van punt 33 van het Interinstitutioneel Akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure [...]"

20 In de vierentwintigste overweging van de considerans van de verordening Forest Focus staat te lezen:

„De voor de uitvoering van deze verordening vereiste maatregelen dienen te worden vastgesteld overeenkomstig [het tweede comitologiebesluit]."

21 Artikel 17, lid 2, van dezelfde verordening bepaalt:

„Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van [het tweede comitologiebesluit] van toepassing, met inachtneming van de bepalingen van artikel 8 daarvan.

[...]"

22 De hierna volgende bepalingen van de verordening Forest Focus vallen binnen de werkingssfeer van dat lid:

„*Artikel 4*

1. Voortbouwend op de resultaten van verordening (EEG) nr. 3528/86 [van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging (PB L 326, blz. 2)] wordt door middel van de actie:

a) het systematische netwerk van waarnemingspunten gecontinueerd en verder ontwikkeld om periodieke inventarissen van de conditie van bossen te kunnen opmaken en aldus representatieve informatie over de conditie van bossen te verkrijgen;

b) het netwerk van waarnemingspercelen met een intensieve, doorlopende bewaking van de bossen, gecontinueerd en verder ontwikkeld.

2. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van lid 1 worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 5

1. Voortbouwend op de resultaten van verordening (EEG) nr. 2158/92 [van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (PB L 217, blz. 3)], wordt door middel van deze actie het informatiesysteem in stand gehouden en verder ontwikkeld teneinde op communautair niveau vergelijkbare informatie over bosbranden te verzamelen.

2. De actie geeft de lidstaten de mogelijkheid studies te verrichten naar de oorzaken en de dynamiek van bosbranden, alsmede naar de gevolgen daarvan voor bossen. Deze studies vormen een aanvulling op de activiteiten en maatregelen in verband met bosbranden die in het kader van de bepalingen van beschikking 1999/847/EG [van de Raad van 9 december 1999 betreffende een communautair actieprogramma voor civiele bescherming (PB L 327, blz. 53)], verordening (EG) nr. 1257/1999 [van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80)] en verordening (EEG) nr. 1615/89 [van de Raad van 29 mei 1989 tot instelling van een Europees informatie- en communicatiesysteem voor de bosbouw (EFICS) (PB L 165, blz. 12)] zijn uitgevoerd.

Voorts worden tot en met 31 december 2005 afzonderlijk, overeenkomstig artikel 13, lid 1, bewustmakingscampagnes en speciale opleidingen gefinancierd voor medewerkers die betrokken zijn bij brandpreventiemaatregelen, tenzij deze maatregelen een onderdeel vormen van de programma's voor plattelandsontwikkeling.

[...]

5. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van de leden 1 en 2 worden volgens de procedure van artikel 17, lid 2, vastgesteld.

Artikel 6

1. Om de in artikel 1, lid 1, sub b, beschreven doelstellingen te kunnen verwezenlijken, wordt de actie uitgebreid door middel van studies, experimenten, demonstratieprojecten, tests in de vorm van proefprojecten en de invoering van nieuwe bewakingsactiviteiten. In samenwerking met de lidstaten werkt de Commissie de actie verder uit, in het bijzonder om:

a) de kennis van de conditie van bossen en andere beboste gebieden, alsmede van de relatie tussen deze conditie en natuurlijke en antropogene drukfactoren, te vergroten;

b) de effecten van klimaatverandering op bossen en andere beboste gebieden te evalueren, waaronder de effecten op hun biodiversiteit en het verband met koolstofvastlegging en de bodem;

c) rekening houdend met de toepasselijke bestaande indicatoren, belangrijke structurele en functionele ecosysteemelementen in kaart te brengen die gebruikt kunnen worden als indicatoren voor de beoordeling van de toestand en van de ontwikkeling van de biodiversiteit in bossen en van de beschermende functies van bossen.

2. Naast de in lid 1 beschreven maatregelen kunnen de lidstaten, op verzoek van de Commissie of op eigen initiatief, studies, experimenten, demonstratieprojecten of een bewakingstestfase uitvoeren.

3. Mede op grond van de in de leden 1 en 2 beschreven maatregelen worden in het kader van de actie nieuwe bewakingsactiviteiten vastgesteld die in belangrijke mate moeten bijdragen tot het voldoen aan de informatie- en bewakingsvereisten op de in artikel 1, lid 1, sub b, genoemde gebieden. De uitvoering van die activiteiten wordt beschouwd als een onderdeel van de in artikel 18 bedoelde evaluatie. Bij het uitbreiden van de actie houdt de Commissie rekening met zowel de wetenschappelijke als de financiële behoeften en beperkingen.

4. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van de leden 1, 2 en 3, met inbegrip van besluiten over de uitvoering van nieuwe bewakingsactiviteiten, worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 7

1. Om de in artikel 1, lid 1, sub c, beschreven doelstellingen te kunnen verwezenlijken, voert de Commissie, in aanvulling op de acties beschreven in artikel 6, in nauwe samenwerking met de lidstaten studies, experimenten en demonstratieprojecten uit teneinde:

a) de geharmoniseerde gegevensverzameling, -verwerking en -evaluatie op communautair niveau te bevorderen;

b) de gegevensevaluatie op communautair niveau te verbeteren;

c) de kwaliteit van de in het kader van de actie verzamelde gegevens te verbeteren.

[...]

3. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van lid 1 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 8

1. De activiteiten waarin de artikelen 4 en 5, artikel 6, leden 2 en 3, en artikel 7, lid 2, voorzien, worden verricht in het kader van nationale programma's die de lidstaten voor periodes van twee jaar opstellen.

2. De nationale programma's worden aan de Commissie voorgelegd binnen 60 dagen na de inwerkingtreding van deze verordening en daarna telkens vóór 1 november van het jaar dat aan de begindatum van elke driejarige periode voorafgaat.

3. De lidstaten passen, met goedkeuring door de Commissie, hun nationale door de Commissie goedgekeurde programma's aan, in het bijzonder opdat de in overeenstemming met artikel 6 ontwikkelde bewakingsactiviteiten nadat zij zijn vastgesteld, kunnen worden verlengd.

4. De nationale programma's die worden ingediend bij de Commissie, gaan vergezeld van een evaluatie vooraf. De lidstaten voeren voorts tussentijdse evaluaties uit aan het einde van het derde jaar van de in artikel 12 beschreven periode en evaluaties achteraf aan het einde van die periode.

5. Op basis van de ingediende nationale programma's of op basis van eventuele goedgekeurde aanpassingen van deze nationale programma's neemt de Commissie een besluit over de financiële bijdragen in de subsidiabele kosten.

6. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van de leden 1 tot en met 5 worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 17, lid 2, waarbij rekening wordt gehouden met nationale, Europese en internationale bewakingsmechanismen, ter voorkoming van extra administratieve belasting.

Artikel 9

[...]

3. De Commissie stelt een wetenschappelijke adviesgroep in die het Permanent Comité voor de bosbouw bijstaat bij de voorbereiding van zijn werkzaamheden, met name bij de ontwikkeling van de in artikel 6 bedoelde actiemaatregelen.

[...]

6. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van lid 3 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 10

1. Om de in de artikelen 4 en 5 en in artikel 6, lid 3, genoemde activiteiten te harmoniseren en de vergelijkbaarheid van de gegevens te waarborgen, worden in handleidingen verplichte en facultatieve parameters vermeld en worden de bewakingsmethoden en de voor gegevensoverdracht te gebruiken gegevensformaten vastgesteld. De handleidingen dienen voort te bouwen op bestaande systemen, voor zover deze beschikbaar zijn en waar zulks passend is.

2. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van lid 1 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 14

1. De lidstaten wijzen de instanties aan die bevoegd zijn om de in de goedgekeurde nationale programma's opgenomen activiteiten te beheren, waarbij zij zich baseren op het financiële en operationele vermogen van deze instanties. Deze instanties kunnen nationale overheden zijn of andere instanties, ook particuliere instanties die een openbare dienst verlenen, indien goedgekeurd door de Commissie, mits zij de adequate financiële waarborgen bieden en voldoen aan de gedetailleerde regels voor de uitvoering van dit lid.

2. Onverminderd de bevoegdheden van de bestaande bevoegde autoriteiten wijzen de lidstaten de autoriteiten en agentschappen aan die bevoegd zijn om de krachtens deze verordening aangenomen maatregelen uit te voeren

3. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor een degelijk en efficiënt beheer van de communautaire bijdrage. Hiertoe nemen zij de maatregelen die nodig zijn om:

a) ervoor te zorgen dat de door de Gemeenschap gefinancierde activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden, dat deze op de juiste wijze worden verricht en dat de bijdrage van de Gemeenschap als zodanig herkenbaar is;

b) onregelmatigheden te voorkomen;

c) betalingen die als gevolg van een onregelmatigheid of door onachtzaamheid verloren zijn gegaan, te recupereren;

d) ervoor te zorgen dat de in lid 1 bedoelde instanties over behoorlijke systemen voor intern beheer en controle beschikken;

e) zich, indien de in lid 1 bedoelde instanties geen openbare entiteiten zijn, voor hen borg te stellen.

4. De lidstaten verstrekken de Commissie alle nodige informatie en treffen de regelingen ten behoeve van de controles, waaronder inspecties ter plaatse door de Commissie of de Rekenkamer, die de Commissie voor het beheer van de communautaire financiering noodzakelijk acht. De lidstaten stellen de Commissie van de hiertoe getroffen regelingen op de hoogte.

5. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van de leden 1 tot en met 4 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 15

1. Via de aangewezen autoriteiten en agentschappen zenden de lidstaten de Commissie jaarlijks de gegevens toe die in het kader van de actie zijn verzameld, tezamen met een bijbehorend verslag.

De aan een geografisch referentiekader gekoppelde gegevens worden aan de Commissie toegezonden door middel van computertelecommunicatie en/of elektronische technologie. De Commissie stelt in nauwe samenwerking met de lidstaten het formaat en de nadere bijzonderheden vast die voor de verzending nodig zijn.

[...]

4. De gedetailleerde regels voor de uitvoering van lid 1 worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 17, lid 2.

Artikel 16

[...]

3. Elke lidstaat stelt een verslag op over de nationale situatie ten aanzien van kwesties waarop de in artikel 6, lid 3, bedoelde bewakingsactiviteiten, voor zover zij zijn vastgesteld, betrekking hebben.

De richtsnoeren voor de verslaglegging en de verslagperiode worden vastgesteld volgens de procedure bedoeld in artikel 17, lid 2."

23 Bij de vaststelling van de verordening Forest Focus heeft de Commissie een verklaring afgelegd waarin zij met name aangeeft:

„De Commissie is van mening dat, aangezien de voorschriften van het voorstel betrekking hebben op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting, zij moeten worden aangenomen volgens de procedure van het comité van beheer."

Het beroep

24 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie een enkel middel aan, te weten niet-nakoming van de motiveringsplicht door het Parlement en de Raad.

De argumenten van de Commissie

25 De Commissie stelt dat niet is voldaan aan de criteria van artikel 2 van het tweede comitologiebesluit.

26 Volgens haar zijn de op grond van de verordening Forest Focus te nemen uitvoeringsmaatregelen beheersmaatregelen die betrekking hebben op een actieprogramma. Voor de uitvoering van communautaire programma's geldt in beginsel immers alleen de beheersprocedure of, in voorkomend geval, de raadplegingsprocedure.

27 Zij stelt dat de maatregelen tot uitvoering van een programma die nauw verband houden met het beheer en de uitvoering van dat programma, ook al zijn ze in algemene bewoordingen gesteld, onder artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit vallen.

28 De Commissie is van mening dat de door het regelgevend comité overeenkomstig artikel 2, sub b, van dat besluit te nemen maatregelen niet alleen zien op de bescherming van de veiligheid van planten als zodanig, maar vooral op de bescherming van de veiligheid van de consumenten, ongeacht of de planten

rechtstreeks of indirect, via dieren, worden geconsumeerd. Maatregelen tot uitvoering van een handeling van het Parlement die — zoals in casu — in de eerste plaats tot doel heeft, het milieu en niet de landbouw te beschermen, kunnen niet worden aangemerkt als maatregelen ter bescherming van de veiligheid van planten. Dit klemt te meer, omdat de op basis van de verordening Forest Focus vast te stellen uitvoeringsmaatregelen geen betrekking hebben op de bossen zelf, doch op de wijze van beheer van activiteiten die voor financiering met gemeenschapsmiddelen in aanmerking komen.

29 De Commissie voegt daaraan toe dat de in de verordening Forest Focus bedoelde maatregelen van precies dezelfde aard zijn als die van verordening (EG) nr. 1655/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE) (PB L 192, blz. 1; hierna: „verordening LIFE"), waarover het ging in het arrest van het Hof van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad, „LIFE-arrest" (C-378/00, Jurispr. blz. I-937).

30 Onder verwijzing naar de punten 53 en 54 van het reeds aangehaalde LIFE-arrest stelt de Commissie dat de doelstelling om meer consistentie en voorspelbaarheid te bereiken wat de keuze van het type comité betreft, in het gedrang komt indien de gemeenschapswetgever bij de vaststelling van een basisbesluit waarbij aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden verleend, kan afwijken van de in het tweede comitologiebesluit omschreven criteria zonder te moeten aangeven waarom hij dat doet.

31 Zij is van mening dat de woorden „algemene strekking" in de vierentwintigste overweging van de considerans van de verordening Forest Focus geen extra motivering verstrekken in vergelijking met de standaardoverweging die is opgenomen in de considerans van elke handeling die voorziet in toepassing van de comitéprocedure. De Raad en het Parlement zijn haars inziens bij hun keuze voor een andere procedure dan die welke voortvloeit uit de in artikel 2 van het tweede comitologiebesluit genoemde criteria, hun motiveringsplicht niet nagekomen.

Beoordeling door het Hof

32 Uit de punten 49 en 56 van het reeds aangehaalde LIFE-arrest vloeit voort dat de in artikel 2 van het tweede comitologiebesluit genoemde criteria weliswaar niet bindend zijn, doch dat de gemeenschapswetgever zijn keuze moet motiveren wanneer hij in afwijking van deze criteria kiest voor een andere comitéprocedure.

33 Om te beginnen dient dus te worden onderzocht of de keuze van de gemeenschapswetgever in casu overeenstemt met de in artikel 2, sub b, van dat besluit gestelde criteria.

34 Volgens de eerste alinea van deze bepaling moet voor de regelgevingsprocedure worden gekozen wanneer het gaat om maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben, essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen.

35 Dat begrip staat tegenover het begrip „beheersmaatregelen" in de zin van artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit. Beheersmaatregelen omvatten onder meer maatregelen die betrekking hebben op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting.

36 In dit verband zij eraan herinnerd dat het tweede comitologiebesluit is vastgesteld op grond van artikel 202, derde streepje, EG.

37 Uitvoering in de zin van dat artikel omvat zowel de opstelling van toepassingsvoorschriften als de toepassing van voorschriften op bijzondere gevallen door middel van individuele besluiten (zie arrest van 24 oktober 1989, Commissie/Raad, 16/88, Jurispr. blz. 3457, punt 11).

38 Terwijl maatregelen van individuele strekking uitsluitend onder artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit vallen, kunnen maatregelen van algemene strekking binnen de werkingssfeer van een van beide litterae van dit artikel vallen.

39 Zo heeft het Hof in punt 61 van het LIFE-arrest ingestemd met de conclusie van de advocaat-generaal, dat de richtsnoeren met de voorwaarden waaronder projecten voor financiering in het kader van het betrokken programma in aanmerking komen, nauw verbonden zijn met de uitvoering van dat programma en geen „maatregelen van algemene strekking [vormen] die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen" in de zin van artikel 2, sub b, van het tweede comitologiebesluit. Het Hof heeft deze richtsnoeren aangemerkt als beheersmaatregelen die betrekking hebben op de uitvoering van een programma in de zin van artikel 2, sub a, van dat besluit.

40 Voor de afbakening van de werkingssfeer van de eerste twee litterae van dit artikel zij herinnerd aan de kenmerken van de twee daarin bedoelde procedures. In de regelgevingsprocedure speelt de Raad een belangrijker rol dan in de beheersprocedure. Bovendien kan het Parlement in de regelgevingsprocedure, anders dan in de beheersprocedure, in bepaalde omstandigheden interveniëren.

41 Gelet op deze verschillen dienen als „beheersmaatregelen [...] die [...] betrekking hebben [...] op de uitvoering van programma's" in de zin van artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit te worden aangemerkt, enerzijds maatregelen van individuele strekking die daartoe worden vastgesteld (zie in die zin arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, punten 15 en 18), en anderzijds maatregelen van algemene strekking die daarmee nauw verband houden en een onderdeel vormen van een door het basisbesluit zelf voldoende uitgewerkte regeling.

42 De in de verordening Forest Focus geregelde actie is een communautair programma, zoals met name blijkt uit de achttiende overweging van de considerans van deze verordening.

43 Toch heeft de Raad op goede gronden gemeend dat de volgende essentiële onderdelen van de actie Forest Focus in de verordening Forest Focus nog niet voldoende zijn uitgewerkt opdat daaromtrent als beheersmaatregelen met betrekking tot de uitvoering van programma's aan te merken maatregelen van algemene strekking kunnen worden vastgesteld:

— de bewaking en de instrumenten voor het verbeteren en uitbreiden van de actie, bedoeld in de artikelen 4, lid 2, 5, lid 5, 6, lid 4, en 7, lid 3, van de verordening Forest Focus;

— de bepalingen betreffende de nationale programma's waarvoor, overeenkomstig artikel 8, lid 6, van deze verordening, de gedetailleerde regels voor de uitvoering moeten worden vastgesteld rekening houdende met nationale, Europese en internationale bewakingsmechanismen ter voorkoming van extra administratieve belasting;

— de wetenschappelijke adviesgroep, bedoeld in artikel 9, lid 6, van deze verordening;

— de handleidingen waarin met name de bewakingsmethoden moeten worden vastgesteld, bedoeld in artikel 10, lid 2, van deze verordening;

— de voorwaarden voor goedkeuring van particuliere instanties die door de lidstaten zijn aangewezen als de instanties die bevoegd zijn om de in de goedgekeurde nationale programma's opgenomen activiteiten te beheren, welke voorwaarden moeten worden bepaald in krachtens artikel 14, lid 5, van de verordening Forest Focus vast te stellen gedetailleerde regels;

— de algemene controle op de actie en met name op het beheer van de communautaire bijdrage van de lidstaten, bedoeld in dezelfde bepaling, en

— de krachtens de artikelen 15, lid 1, en 16, lid 3, van deze verordening op de lidstaten rustende informatieverplichtingen, die met name zijn bedoeld om een geïntegreerde gegevensevaluatie op communautair niveau te bevorderen en de controle op de doeltreffendheid van de actie mogelijk te maken, waarvan de inhoud moet worden gepreciseerd in uitvoeringsmaatregelen overeenkomstig artikel 15, lid 4, van deze verordening respectievelijk richtsnoeren overeenkomstig artikel 16, lid 3, van deze verordening.

44 Anders dan de Commissie stelt, kan niet op basis van het reeds aangehaalde LIFE-arrest worden geconcludeerd dat alle in casu in het geding zijnde maatregelen beheersmaatregelen zijn die betrekking hebben op de uitvoering van programma's. Terwijl de gemeenschapswetgever in de verordening LIFE zeer nauwkeurig heeft vastgesteld aan de hand van welke beginselen de Commissie, op voorstel van de lidstaten, de voor steun in aanmerking komende projecten kon goedkeuren, heeft hij met de verordening Forest Focus immers alleen een ruim en algemeen actiekader gecreëerd. Zoals uit het vorige punt blijkt, gaat het veeleer om de uitwerking van een specifieke regeling, dan om de uitvoering van reeds duidelijk afgelijnde aspecten.

45 Gelet op een en ander is de gemeenschapswetgever in casu niet afgeweken van de in artikel 2 van het tweede comitologiebesluit genoemde criteria. Hij was dus niet verplicht, de in artikel 17, lid 2, van de verordening Forest Focus gemaakte keuze van comitéprocedure te motiveren.

46 Derhalve dient het beroep van de Commissie te worden verworpen.

Kosten

47 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Parlement en de Raad te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig lid 4 van dat artikel dragen het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen