DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 23 februari 2006 *

I mål C-122/04,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 5 mars 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C.-F. Durand och M. van Beek, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europaparlamentet, företrätt av K. Bradley och M. Gómez-Leal, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europeiska unionens råd, företrätt av I. Díez Parra och M. Balta, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av M. Muñoz Pérez, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna N. Colneric (referent), J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič och E. Levits,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 juni 2005,

och efter att den 15 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom sin talan yrkat att domstolen skall ogiltigförklara artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2152/2003 av den 17 november 2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus) (EGT L 324, s. 1) (nedan kallad Forest Focus-förordningen) till den del åtgärder för genomförande av Forest Focus-programmet skall vidtas enligt det föreskrivande förfarande som anges i artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23) (nedan kallat det andra kommittéförfarandebeslutet) och förordna att verkningarna av ovannämnda förordning skall bestå till dess den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter domstolens dom.

2 Domstolens ordförande tillät genom beslut av den 15 juli 2004 Konungariket Spanien och Republiken Finland att intervenera till stöd för Europaparlamentets och rådets yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

EG-fördraget

3 Artikel 202 tredje strecksatsen EG har följande lydelse:

"För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

...

— i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överensstämmelse med de principer och regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig."

Det andra kommittéförfarandebeslutet

4 Det andra kommittéförfarandebeslutet har antagits på grundval av artikel 202 tredje strecksatsen EG.

5 Detta beslut har ersatt rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 197, s. 33; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 72).

6 Artikel 2 i andra kommittéförfarandebeslutet har följande lydelse:

"Valet av metoder för förfarandet för antagande av genomförandeåtgärder skall vägledas av följande kriterier:

a) Förvaltningsåtgärder, däribland sådana som gäller tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser, bör antas enligt förvaltningsförfarandet.

b) Åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet, bör antas enligt det föreskrivande förfarandet.

Om det i en grundläggande rättsakt bestäms att vissa bestämmelser som inte utgör del av de viktigaste grunddragen i akten kan anpassas eller uppdateras inom ramen för ett genomförandeförfarande, bör dessa åtgärder antas enligt det föreskrivande förfarandet.

c) Utan att det påverkar tillämpningen av a och b skall det rådgivande förfarandet tillämpas i alla sådana fall när det anses vara det lämpligaste."

7 I artiklarna 3–6 i det ovannämnda beslutet anges fyra förfaranden rubricerade "det rådgivande förfarandet" (artikel 3), "förvaltningsförfarandet" (artikel 4), "det föreskrivande förfarandet" (artikel 5) respektive "förfarande i fråga om skyddsåtgärder" (artikel 6).

8 I enlighet med artiklarna 4.1 och 5.1 i det ovannämnda beslutet skall kommissionen biträdas av en förvaltningskommitté respektive av en föreskrivande kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

9 I artikel 4.3 och 4.4 i andra kommittéförfarandebeslutet föreskrivs följande:

"3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, anta åtgärderna, som skall gälla omedelbart. Om dessa åtgärder inte är förenliga med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast överlämna dem till rådet. I sådana fall får kommissionen skjuta upp verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från dagen då rådet underättats.

4. Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom den tid som anges i [punkt 3]."

10 I artikel 5.3–5.6 i det ovannämnda beslutet föreskrivs följande:

"3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, själv anta de föreslagna åtgärderna om de är förenliga med kommitténs yttrande.

4. Om de föreslagna åtgärderna inte är förenliga med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges skall kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag inför rådet om vilka åtgärder som skall vidtas samt informera Europaparlamentet.

5. Om Europaparlamentet anser att ett förslag som kommissionen lagt fram i enlighet med en grundläggande rättsakt antagen enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget överskrider de genomförandebefogenheter som anges i denna grundläggande rättsakt skall parlamentet informera rådet om sitt ställningstagande.

6. Med vederbörlig hänsyn till ställningstagande[t] får rådet inom den period som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från det att förslaget mottagits, med kvalificerad majoritet anta kommissionens förslag.

Om rådet inom denna period med kvalificerad majoritet har meddelat att det motsätter sig förslaget skall detta omprövas av kommissionen. Kommissionen får förelägga rådet ett ändrat förslag, åter lägga fram sitt förslag eller lägga fram ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

Om rådet vid utgången av denna period varken har fattat något beslut om den föreslagna genomförandeakten eller uttalat sig mot förslaget till genomförandeåtgärder skall kommissionen själv anta den föreslagna genomförandeakten."

11 Artikel 7 i andra kommittéförfarandebeslutet avser kommittéerna.

12 I artikel 8 i det ovannämnda beslutet behandlas det förhållandet att ett förslag till genomförandeåtgärder skulle överskrida de genomförandebefogenheter som avses i den grundläggande rättsakten.

Forest Focus-förordningen

13 Forest Focus-förordningen antogs på grundval av bland annat artikel 175 EG.

14 Enligt artikel 1 i den ovannämnda förordningen ”inrättas ett gemenskapssystem för utvidgad, harmoniserad och omfattande långtidsövervakning av skogarnas tillstånd (nedan kallat systemet), i syfte att

a) fortsätta och ytterligare utveckla

— övervakningen av luftföroreningar, följder av luftföroreningar och av övriga agens och faktorer som påverkar skogarna, t.ex. biotiska/abiotiska faktorer samt faktorer av antropogent ursprung,

— övervakningen av skogsbränder och deras orsaker och följder,

— förebyggandet av skogsbränder,

b) bedöma behoven för och utveckla övervakningen av markförhållanden, kolupptagning, effekter av klimatförändringar, biologisk mångfald och skogarnas skyddsfunktion,

c) löpande utvärdera övervakningsåtgärdernas effektivitet när det gäller att bedöma skogarnas tillstånd och vidareutvecklingen av övervakningsverksamheten.

...”

15 Artikel 2.1 i den ovannämnda förordningen har följande lydelse:

”Systemet skall omfatta åtgärder för att

a) främja harmoniserad insamling, hantering och bedömning av data,

b) förbättra analysen av data och främja integrerad analys av data på gemenskapsnivå,

c) förbättra kvaliteten på data och den information som samlas in inom ramen för systemet,

d) vidareutveckla systemets övervakningsverksamhet,

e) få ökad kunskap om skogar och i synnerhet om följderna av naturliga och antropogena stressfaktorer,

f) undersöka skogsbränders dynamik och orsaker samt deras inverkan på skogarna,

g) utveckla indikatorer och metoder för riskbedömning av multipla stressfaktorer för skogar tidsmässigt och rumsligt."

16 Avsnitten 2 och 3 i Forest Focus-förordningen, som har rubrikerna "Övervakning och instrument för att förbättra och utveckla systemet" respektive "Nationella program, samordning och samarbete", omfattar artiklarna 4–7 och 8–11.

17 I artikel 12 i Forest Focus-förordningen föreskrivs att systemet skall genomföras under en period på fyra år från och med den 1 januari 2003 till och med den 31 december 2006.

18 I artikel 13 i den ovannämnda förordningen föreskrivs att finansieringsramen för genomförandet av systemet för perioden 2003–2006 skall vara 61 miljoner euro, varav 9 miljoner euro får användas för brandförebyggande åtgärder.

19 Skäl 18 i den ovannämnda förordningen har följande lydelse:

"I denna förordning fastställs, för hela den tid programmet pågår, en finansieringsram som under det årliga budgetförfarandet utgör den särskilda referensen för budgetmyndigheten enligt punkt 33 i det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet."

20 I skäl 24 i Forest Focus-förordningen anges följande:

"De åtgärder av allmän omfattning som är nödvändiga för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med [andra kommittéförfarandebeslutet]."

21 I artikel 17.2 i den ovannämnda förordningen föreskrivs följande:

"När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i [andra kommittéförfarandebeslutet] tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

..."

22 Följande bestämmelser i Forest Focus-förordningen omfattas av tillämpningsområdet för den ovannämnda punkten:

"*Artikel 4*

1. Med beaktande av vad som följer av [rådets] förordning (EEG) nr 3528/86 [av den 17 november 1986 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar (EGT L 326, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 22, s. 59)] skall systemet

a) fortsätta och vidareutveckla det systematiska nätet av observationspunkter i syfte att regelbundet genomföra inventeringar för att samla in representativ information om skogarnas tillstånd,

b) fortsätta och vidareutveckla det nät av observationsytor, där intensiv och fortlöpande övervakning av skogar genomförs.

2. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkt 1 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 5

1. Med beaktande av vad som följer av [rådets] förordning (EEG) nr 2158/92 [av den 23 juli 1992 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder (EGT L 217, s. 3; svensk specialutgåva, område 3, volym 44, s. 3)] skall systemet fortsätta och vidareutveckla informationssystemet för insamling av jämförbar information om skogsbränder på gemenskapsnivå.

2. Systemet skall ge medlemsstaterna möjlighet att genomföra undersökningar för att fastställa orsakerna till och dynamiken hos skogsbränder samt deras inverkan på skogar. Undersökningarna skall komplettera de skogsbrandsrelaterade verksamheter och åtgärder som vidtas inom ramen för [rådets] beslut 1999/847/EG [av den 9 december 1999 om att inrätta ett program för gemenskapsåtgärder till förmån för räddningstjänsten (EGT L 327, s. 53)], [rådets] förordning (EG) nr 1257/1999 [av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 8)] och [rådets] förordning (EEG) nr 1615/89 [av den 29 maj 1989 om införande av ett europeiskt informations- och kommunikationssystem för skogsbruk (Efics) (EGT L 165, s. 12)].

Dessutom, och fram till den 31 december 2005, skall kampanjer för medvetandegörande och särskild utbildning för personer som deltar i brandskyddsinsatser finansieras separat i enlighet med artikel 13.1, såvida inte sådana åtgärder redan finns i programmen för landsbygdsutveckling.

...

5. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkterna 1 och 2 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 6

1. För att uppnå de mål som anges i artikel 1.1 b skall systemet utvecklas med hjälp av undersökningar, experiment, demonstrationsprojekt, pilotprojekt och införande av nya övervakningsåtgärder. Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna utarbeta systemet, särskilt för att

a) öka kunskapen om förutsättningarna för skogar och annan trädbevuxen mark och förhållandet mellan dessa förutsättningar och naturliga och antropogena stressfaktorer,

b) bedöma klimatförändringens inverkan på skogar och annan trädbevuxen mark, inbegripet inverkan på deras biologiska mångfald och sambandet med kolupptagning och markförhållanden,

c) med beaktande av relevanta befintliga indikatorer identifiera viktiga strukturella och funktionella element i ekosystemen som kan tjäna som indikatorer för bedömning av i vilket tillstånd den biologiska mångfalden i skogarna befinner sig och hur den kommer att utvecklas samt av skogarnas skyddsfunktion.

2. Parallellt med de åtgärder som avses i punkt 1 får medlemsstaterna på begäran av kommissionen eller på eget initiativ genomföra undersökningar, experiment, demonstrationsprojekt eller en provningsfas för övervakningsändamål.

3. De åtgärder som avses i punkterna 1 och 2 skall bidra till att fastställa alternativ för införande av nya övervakningsåtgärder inom ramen för systemet, vilket borde bidra avsevärt till den information och övervakning som behövs på de områden som tas upp i artikel 1.1 b. Genomförandet av dessa verksamheter skall betraktas som en del av den översyn som anges i artikel 18. Vid utvecklingen av systemet skall kommissionen ta hänsyn både till vetenskapliga och ekonomiska behov och begränsningar.

4. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkterna 1, 2 och 3, inklusive beslut om genomförande av nya övervakningsåtgärder, skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 7

1. För att uppnå de mål som anges i artikel 1.1 c, och utöver de åtgärder som avses i artikel 6, skall kommissionen i nära samarbete med medlemsstaterna genomföra undersökningar, experiment och demonstrationsprojekt för att

a) främja harmoniserad insamling, hantering och bedömning av data på gemenskapsnivå,

b) förbättra utvärderingen av data på gemenskapsnivå,

c) förbättra kvaliteten på data och den information som samlas in inom ramen för systemet.

...

3. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkt 1 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 8

1. De verksamheter som avses i artiklarna 4 och 5 samt i artikel 6.2 och 6.3 och artikel 7.2 skall genomföras inom ramen för nationella program som medlemsstaterna skall upprätta för en period på två år.

2. De nationella programmen skall läggas fram inför kommissionen inom 60 dagar efter det att denna förordning träder i kraft och därefter före den 1 november det år som föregår början på varje ny treårsperiod.

3. Medlemsstaterna skall anpassa sina nationella program med kommissionens godkännande, särskilt för att möjliggöra en utvidgning av den övervakningsverksamhet som utvecklats i enlighet med artikel 6, när den har inrättats.

4. När de nationella programmen läggs fram för kommissionen skall de åtföljas av en förhandsbedömning. Medlemsstaterna skall dessutom genomföra halvtidsbedömningar i slutet av tredje året av den period som avses i artikel 12 och efterhandsbedömningar i slutet av den perioden.

5. På grundval av de nationella program som inkommer eller av godkända anpassningar av dessa nationella program skall kommissionen besluta om sitt ekonomiska stöd till de stödberättigande kostnaderna.

6. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkterna 1–5 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2, med beaktande av nationella, europeiska och internationella övervakningsmekanismer för att undvika ytterligare administrativa bördor.

Artikel 9

...

3. Kommissionen skall inrätta en rådgivande grupp med vetenskapliga experter som skall biträda Ständiga kommittén för skogsbruk i förberedelserna av dess arbete, särskilt för att utveckla systemet enligt artikel 6.

...

6. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkt 3 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 10

1. För att harmonisera de åtgärder som avses i artiklarna 4 och 5 samt artikel 6.3 och för att se till att insamlade data är jämförbara, skall handledningar innehålla obligatoriska och frivilliga parametrar samt bestämmelser om vilka övervakningsmetoder som skall tillämpas och vilka dataformat som skall användas för dataöverföringen. Dessa handledningar skall bygga på befintliga system om sådana finns och detta är lämpligt.

2. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkt 1 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 14

1. Medlemsstaterna skall utse de organ som skall vara behöriga att förvalta verksamheten i de godkända nationella programmen på grundval av dessa organs ekonomiska och operationella kapacitet. Organen kan antingen vara nationella förvaltningar eller andra enheter och såvitt avser sådana privata enheter som anförtrotts ett offentligt uppdrag att tillhandahålla tillräckliga ekonomiska garantier och som uppfyller de villkor som avses i de detaljerade bestämmelserna om genomförandet av denna punkt skall godkännas av kommissionen.

2. Utan att det påverkar de befintliga behöriga myndigheterna, skall medlemsstaterna utse de myndigheter eller byråer som har befogenhet att genomföra de åtgärder som antas i enlighet med denna förordning.

3. Medlemsstaterna skall ansvara för en sund och effektiv förvaltning av gemenskapens bidrag. I detta syfte skall de anta de bestämmelser som krävs för att

a) se till att de verksamheter som finansieras av gemenskapen verkligen genomförs och att de genomförs korrekt, varvid det skall framgå att gemenskapen bidragit till verksamheten,

b) förebygga oegentligheter,

c) återkräva utbetalningar som gått förlorade till följd av oegentligheter eller försummelser,

d) se till att den interna förvaltningen och kontrollsystemen i de organ som avses i punkt 1 fungerar korrekt,

e) se till att medlemsstaten fungerar som garant för de organ som avses i punkt 1 i de fall de inte är offentliga organ.

4. Medlemsstaterna skall förse kommissionen med all nödvändig information och vidta de åtgärder för att underlätta kontroller, inbegripet kommissionens eller Europeiska revisionsrättens inspektioner på plats, som kommissionen anser vara lämpliga för förvaltningen av gemenskapsmedlen. Medlemsstaterna skall informera kommissionen om de åtgärder som vidtas i detta syfte.

5. Detaljerade bestämmelser för genomförandet av punkterna 1–4 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 15

1. Medlemsstaterna skall varje år, via de utsedda myndigheterna och byråerna, inför kommissionen lägga fram de uppgifter som samlats in inom ramen för systemet, tillsammans med en kompletterande rapport.

Uppgifterna skall sorteras efter geografiskt område och sändas till kommissionen med e-post och/eller på annan elektronisk väg. Kommissionen skall i nära samarbete med medlemsstaterna fastställa i vilket format uppgifterna skall överföras och vilka andra regler som skall gälla vid överföringen.

...

4. Detaljerade bestämmelser om genomförandet av punkt 1 skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2.

Artikel 16

...

3. Varje medlemsstat skall sammanställa en rapport om den nationella situationen när det gäller frågor som omfattas av de övervakningsåtgärder som avses i artikel 6.3, när de har inrättats.

Riktlinjer för rapporteringen och rapporteringsperioden skall fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17.2."

23 När Forest Focus-förordningen antogs gjorde kommissionen ett uttalande, i vilket den bland annat framförde följande:

"Med hänsyn till att de åtgärder som anges i förslaget avser genomförande av program med stor betydelse för budgeten är kommissionen av uppfattningen att dessa åtgärder bör antas enligt förvaltningsförfarandet."

Talan

24 Till stöd för sin talan har kommissionen åberopat en enda grund, under vilken det gjorts gällande att parlamentet och rådet inte iakttagit motiveringsskyldigheten.

Kommissionens argument

25 Kommissionen anser att de kriterier som anges i artikel 2 i det andra kommittéförfarandebeslutet inte har iakttagits.

26 Enligt kommissionen utgörs de genomförandeåtgärder som skall vidtas i enlighet med Forest Focus-förordningen av förvaltningsåtgärder beträffande ett åtgärdsprogram. I princip skall emellertid endast förvaltningsförfarandet eller, i förekommande fall, det rådgivande förfarandet tillämpas när gemenskapsåtgärder genomförs.

27 Kommissionen har hävdat att eftersom det är fråga om att genomföra ett program omfattas genomförandeåtgärderna av artikel 2 a i andra kommittéförfarandebeslutet, även om de är avfattade i allmänna ordalag och har nära samband med förvaltningen och genomförandet av detta program.

28 Kommissionen anser att de åtgärder som den föreskrivande kommittén skall vidta i enlighet med artikel 2 b i det andra kommittéförfarandebeslutet inte endast avser växtskydd som sådant, utan i synnerhet att säkerställa konsumentskyddet,

oberoende av om växterna konsumeras direkt eller indirekt genom djur. Åtgärder för att genomföra en rättsakt från parlamentet, vars huvudsakliga ändamål såsom i förevarande fall är att skydda miljön och inte jordbruket, kan inte anses utgöra växtskyddsåtgärder. Detta gäller så mycket mer som de genomförandeåtgärder som skall vidtas på grundval av Forest Focus-förordningen inte avser skogen i sig utan reglerna för genomförandet av verksamhet som kan finansieras genom gemenskapsbudgeten.

29 Kommissionen har tillagt att de åtgärder som föreskrivs i Forest Focus-förordningen är av exakt samma slag som de som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1655/2000 av den 17 juli 2000 om det finansiella instrumentet för miljön (Life) (EGT L 192, s. 1) (nedan kallad Lifeförordningen). Den sistnämnda förordningen behandlades i domstolens dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet, kallat Life (REG 2003, s. I-937).

30 Kommissionen har med hänvisning till punkterna 53 och 54 i domen i det ovannämnda målet Life hävdat att syftet att sträva mot större konsekvens och förutsägbarhet skulle äventyras om gemenskapslagstiftaren, när han antog en grundläggande rättsakt enligt vilken kommissionen gavs genomförandebefogenheter, kunde avvika från de kriterier som fastställts i det andra kommittéförfarandebeslutet utan att vara tvungen att ange skälen för detta.

31 Kommissionen anser att tillägget av orden "allmän omfattning" i skäl 24 i Forest Focus-förordningen inte innebär någon ytterligare motivering jämfört med det standardskäl som återfinns i alla rättsakter med föreskrifter om att kommittéförfarandet skall användas. Därmed har den motiveringsskyldighet åsidosatts som följer av att rådet och parlamentet valt ett annat förfarande än det som följer av de kriterier som anges i artikel 2 i det andra kommittéförfarandebeslutet.

Domstolens bedömning

32 Det framgår av punkterna 49 och 56 i domen i det ovannämnda målet Life att även om de kriterier som anges i artikel 2 i det andra kommittéförfarandebeslutet inte är tvingande, skall gemenskapslagstiftaren motivera att han valt kommittéförfarandet när valet avviker från dessa kriterier.

33 Domstolen skall därför först och främst undersöka om gemenskapslagstiftarens val i förevarande mål överensstämmer med de kriterier som anges i artikel 2 b i det andra kommittéförfarandebeslutet.

34 Enligt första stycket i den ovannämnda bestämmelsen bör det föreskrivande förfarandet väljas med avseende på åtgärder med allmän giltighet som är avsedda att utgöra en tillämpning av bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter.

35 Detta begrepp skall ställas i motsats till begreppet förvaltningsåtgärder i den mening som avses i artikel 2 a i det andra kommittéförfarandebeslutet. Sådana åtgärder omfattar bland annat åtgärder för genomförande av program med betydande budgetkonsekvenser.

36 Domstolen erinrar härvid om att det andra kommittéförfarandebeslutet antogs på grundval av artikel 202 tredje strecksatsen EG.

37 Begreppet genomföra i den mening som avses i den ovannämnda artikeln omfattar både utarbetning av tillämpningsföreskrifter och tillämpning av bestämmelser i särskilda fall genom rättsakter som inte äger allmän giltighet (se dom av den 24 oktober 1989 i mål 16/88, kommissionen mot rådet, REG 1989, s. 3457, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 10, s. 231).

38 Visserligen kan åtgärder som inte äger allmän giltighet omfattas endast av artikel 2 a i det andra kommittéförfarandebeslutet, men åtgärder med allmän giltighet kan omfattas av tillämpningsområdet för båda delarna av denna artikel.

39 I punkt 61 i domen i det ovannämnda målet Life anslöt sig domstolen därför till generaladvokatens förslag till avgörande med innebörden att riktlinjerna med föreskrifter om de villkor enligt vilka projekt kunde finansieras i enlighet med programmet i fråga hade nära samband med att detta program genomfördes och inte utgjorde "åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter", i den mening som avses i artikel 2 b i det andra kommittéförfarandebeslutet. Domstolen fann att de utgjorde förvaltningsåtgärder för genomförande av ett program i den mening som avses i artikel 2 a i det ovannämnda beslutet.

40 För att begränsa tillämpningsområdet för de två första delarna i den ovannämnda artikeln, erinrar domstolen om särdragen hos de två förfaranden som avses. Rådet har större inflytande i samband med det föreskrivande förfarandet än det har i samband med förvaltningsförfarandet. Till skillnad från förvaltningsförfarandet föreskrivs för det föreskrivande förfarandet att parlamentet skall medverka under vissa förutsättningar.

41 Mot bakgrund av dessa skillnader bör "förvaltningsåtgärder ... som gäller ... genomförandet av program" i den mening som avses i artikel 2 a i det andra kommittéförfarandebeslutet dels anses omfatta åtgärder som inte äger allmän giltighet och som antagits i detta syfte (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 15 och 18), dels åtgärder med allmän giltighet som är nära förbundna med de förstnämnda och ingår i ett sammanhang som är tillräckligt utvecklat i den grundläggande rättsakten.

42 Det system som inrättats genom Forest Focus-förordningen är, såsom framgår av skäl 18 i denna förordning förvisso ett gemenskapsprogram.

43 Rådet hade emellertid fog för att anse att väsentliga delar av Forest Focus-systemet ännu inte är tillräckligt utvecklade genom Forest Focus-förordningen för att vara föremål för åtgärder med allmän giltighet i form av förvaltningsåtgärder för genomförande av program. Det rör sig om följande delar:

— Övervakning och instrument för att förbättra och utveckla systemet i den mening som avses i artiklarna 4.2, 5.5, 6.4 och 7.3 i Forest Focus-förordningen.

— Bestämmelser avseende nationella program för vilka detaljerade bestämmelser skall fastställas i enlighet med artikel 8.6 i Forest Focus-förordningen, med beaktande av nationella, europeiska och internationella övervakningsmekanismer för att undvika ytterligare administrativa bördor.

— Inrättande av den rådgivande grupp som avses i artikel 9.6 i Forest Focus-förordningen.

— Handledningar som innehåller bestämmelser om de övervakningsmetoder som avses i artikel 10.2 i Forest Focus-förordningen.

— Villkoren för att godkänna privata enheter som medlemsstaterna utsett till att vara behöriga att förvalta verksamheten i de godkända nationella programmen, vilka skall anges i de detaljerade bestämmelser som skall antas med tillämpning av artikel 14.5 i Forest Focus-förordningen.

— Den allmänna kontrollen av systemet och bland annat av medlemsstaternas förvaltning av gemenskapsmedlen som anges i artikel 14.5 i Forest Focus-förordningen.

— Medlemsstaternas upplysningsplikt enligt artiklarna 15.1 och 16.3 i Forest Focus-förordningen, som bland annat avses främja integrerad analys av data på gemenskapsnivå och möjliggöra kontroll av systemets effektivitet, vars närmare innehåll skall anges i genomförandebestämmelser i enlighet med artikel 15.4 i Forest Focus-förordningen respektive i riktlinjer i enlighet med artikel 16.3 i samma förordning.

44 I motsats till vad kommissionen har hävdat innebär inte domen i det ovannämnda målet Life att samtliga åtgärder som är i fråga i förevarande mål utgör förvaltningsåtgärder för att genomföra program. I Life-förordningen angav gemenskapslagstiftaren nämligen mycket exakt de principer enligt vilka kommissionen på medlemsstaternas förslag kunde godkänna de projekt som skulle åtnjuta stöd, men genom Forest Focus-förordningen har gemenskapslagstiftaren endast infört en vidsträckt och allmän handlingsram. Såsom framgår av föregående punkt är det snarast fråga om att utveckla ett specifikt system än att genomföra redan klart avgränsade delar.

45 Av vad ovan anförts framgår att gemenskapslagstiftaren i förevarande mål inte avvikit från de kriterier som fastställs i artikel 2 i andra kommittéförfarandebeslutet. Gemenskapslagstiftaren var därför inte skyldig att motivera att kommittéförfarandet valts i artikel 17.2 i Forest Focus-förordningen.

46 Kommissionens talan skall därför ogillas.

Rättegångskostnader

47 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Europaparlamentet och rådet har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall Europaparlamentets och rådets yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 skall Konungariket Spanien och Republiken Finland bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Konungariket Spanien och Republiken Finland skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter