WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 23 lutego 2006 r. *

W sprawie C-122/04

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 5 marca 2004 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez C.F. Durand i M. van Beeka, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez K. Bradleya i M. Gómez-Leal, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez I. Díeza Parrę i M. Baltę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranym przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez M. Muñoza Péreza, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez T. Pynnę, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, N. Colneric (sprawozdawca), J.N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. dotyczącego monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus) (Dz.U. L 324, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Forest Focus"), w zakresie w jakim poddaje on wdrażanie programu Forest Focus procedurze regulacyjnej określonej w art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, str. 23, zwanej dalej „drugą decyzją w sprawie komitologii"), oraz o utrzymanie w mocy skutków tego rozporządzenia do czasu jego zmiany, co nastąpić powinno w bardzo krótkim terminie po wyroku Trybunału.

2 Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 15 lipca 2004 r. Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Traktat WE

3 Zgodnie z art. 202 tiret trzecie WE:

„Aby zapewnić wykonanie celów określonych w niniejszym traktacie, Rada zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu:

[...]

— przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych. Warunki, o których mowa wyżej, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustanowi.

Druga decyzja w sprawie komitologii

4 Druga decyzja w sprawie komitologii została wydana na podstawie art. 202 tiret trzecie WE.

5 Zastąpiła ona decyzję Rady 87/373/EWG z dnia 13 lipca 1987 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 197, str. 33).

6 Zgodnie z art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii:

„Wybór metod proceduralnych przyjęcia środków [wybór procedury wydawania aktów] wykonawczych jest oparty na następujących kryteriach:

a) środki [akty z zakresu] zarządzania, takie jak te dotyczące realizacji wspólnej polityki rolnej, rybołówstwa lub też planów mających istotny wpływ na budżet [programów powodujących istotne skutki budżetowe], powinny być przyjmowane [wydawane] z zachowaniem procedury zarządzania;

b) środki o ogólnym zasięgu [akty o charakterze generalnym], mające na celu stosowanie istotnych przepisów aktów podstawowych oraz środki [w tym akty dotyczące] ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin powinny być przyjmowane [wydawane] z zachowaniem procedury regulacyjnej;

jeśli akt podstawowy określa, że mniej istotne przepisy [tego aktu] można przyjąć [dostosować] lub [z]aktualizować na drodze procedur wykonawczych, takie środki [akty takie] należy przyjąć [wydawać] z zachowaniem procedury regulacyjnej;

c) bez uszczerbku dla lit. a) i b) procedurę doradczą należy stosować w każdym przypadku, gdy uznaje się ją za najwłaściwszą".

7 Artykuły 3–6 decyzji ustanawiają cztery procedury, zwane „procedurą doradczą" (art. 3), „procedurą zarządzania" (art. 4), „procedurą regulacyjną" (art. 5) i „procedurą w sprawie środków ochronnych" (art. 6).

8 Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 decyzji, Komisję wspomagają, odpowiednio, komitet zarządzający lub komitet regulacyjny, które złożone są z przedstawicieli państw członkowskich, a którym przewodniczy przedstawiciel Komisji.

9 Artykuł 4 ust. 3 i 4 drugiej decyzji w sprawie komitologii przewiduje, że:

„3. Komisja, bez uszczerbku dla art. 8, przyjmuje środki [wydaje akty], które są stosowane natychmiast. Jeśli jednak środki [akty] te nie są zgodne z opinią komitetu, są one niezwłocznie przekazywane przez Komisję do wiadomości Rady. W takim przypadku Komisja może odroczyć zastosowanie środków [stosowanie aktów], o których podjęła decyzję [które wydała], na okres określony [który określa się] w każdym akcie podstawowym, ale który w żadnym przypadku nie przekracza trzech miesięcy od daty przekazania do wiadomości.

4. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może podjąć inną decyzję w okresie przewidzianym w ust. 3".

10 Artykuł 5 ust. 3–6 decyzji stanowi:

„3. Bez uszczerbku dla art. 8 Komisja przyjmuje przewidziane środki [wydaje przewidziane akty], jeśli są zgodne z opinią komitetu.

4. Jeśli przewidziane środki [akty] są niezgodne z opinią komitetu lub jeśli opinia nie została przedstawiona, Komisja niezwłocznie przedstawia Radzie propozycję działań jakie należy podjąć [projekty aktów, jakie należy wydać] i informuje o tym Parlament Europejski.

5. Jeśli Parlament Europejski uzna, że propozycja przedstawiona [projekt przedstawiony] przez Komisję zgodnie z aktem podstawowym, przyjętym zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu, przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w tym akcie podstawowym, informuje o swoim stanowisku Radę.

6. Jeśli wynika to ze stanowiska Parlamentu, Rada może podjąć większością kwalifikowaną decyzję w sprawie propozycji w terminie wskazanym w każdym akcie podstawowym, w żadnym przypadku nie przekraczającym trzech miesięcy od daty przekazania Radzie [Rada może, uwzględniając to ewentualne stanowisko, podjąć większością kwalifikowaną decyzję w sprawie projektu, w terminie, który określa się w każdym akcie podstawowym, a który nie może w żadnym wypadku przekraczać trzech miesięcy od przedstawienia Radzie projektu].

Jeśli w tym okresie [terminie] Rada stwierdzi większością kwalifikowaną, że sprzeciwia się propozycji [projektowi], Komisja zbada ją [rozpatruje go] ponownie. Komisja może przedłożyć Radzie zmienioną propozycję [zmieniony projekt], przedłożyć ponownie propozycję [ten sam projekt] lub przedstawić propozycję legislacyjną [projekt aktu normatywnego] na podstawie traktatu.

Jeśli po upływie tego okresu [terminu] Rada nie przyjmie proponowanego aktu wykonawczego ani nie sprzeciwi się propozycji środków wykonawczych [projektowi aktu wykonawczego], Komisja przyjmuje proponowane środki wykonawcze [wydaje proponowany akt wykonawczy].

11 Artykuł 7 drugiej decyzji w sprawie komitologii dotyczy komitetów.

12 Artykuł 8 decyzji dotyczy przypadków, w których zdaniem Parlamentu projekt aktu wykonawczego przekracza zakres uprawnień wykonawczych przewidzianych w akcie podstawowym.

Rozporządzenie w sprawie Forest Focus

13 Rozporządzenie w sprawie Forest Focus zostało wydane w szczególności na podstawie art. 175 WE.

14 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia ustanawia się „wspólnotowy program szeroko zakrojonego, zharmonizowanego i pełnego długofalowego monitorowania stanu lasów (zwany dalej »programem«) [...] w celu:

a) kontynuowania oraz dalszego rozwoju:

— monitorowania zanieczyszczenia powietrza oraz skutków zanieczyszczenia powietrza i innych czynników, które mają wpływ na lasy, takich jak biotyczne i abiotyczne czynniki oraz czynniki pochodzenia antropogenicznego,

— monitorowania pożarów lasów oraz ich powodów i skutków,

— zapobiegania pożarom lasów;

b) oceny wymagań wobec i poprawy monitorowania gleb, sekwestracji węgla, skutków zmian klimatu oraz bioróżnorodności, jak również funkcji ochronnych lasów;

c) ciągłej oceny efektywności działań monitorujących w ocenie stanu lasów oraz dalszego rozwoju działań monitorujących.

[...]".

15 Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Program przewiduje działania, zaplanowane aby:

a) wspierać zharmonizowane zbieranie, operowanie danymi i ich ocenę;

b) poprawiać ocenę danych i wspierać ocenę zintegrowanych danych na poziomie wspólnotowym;

c) poprawiać jakość danych i informacji zebranych w ramach programu;

d) dalej rozwijać działania monitorujące program;

e) poprawiać zrozumienie problematyki leśnej, zwłaszcza wpływu naturalnych i antropogenicznych stresów;

f) badać dynamikę pożarów lasów i ich skutki oraz wpływ na lasy;

g) opracowywać wskaźniki i metodologie oceny ryzyka dotyczące wielorakich wpływów stresów na lasy w czasie i przestrzeni.

16 Sekcje 2 i 3 rozporządzenia w sprawie Forest Focus, zatytułowane „Monitorowanie i narzędzia do poprawy i rozwoju programu" oraz „Programy narodowe, koordynacja i współpraca" zawierają art. 4–7 i 8–11.

17 Artykuł 12 rozporządzenia w sprawie Forest Focus przewiduje, że program prowadzony będzie przez okres czterech lat, od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r.

18 Artykuł 13 rozporządzenia ustanawia ramy finansowe prowadzenia programu na lata 2003–2006 w wysokości 61 mln euro, z czego 9 mln euro może zostać wykorzystane na zapobieganie pożarom.

19 Zgodnie z osiemnastym motywem rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia na cały czas trwania programu ramy finansowe stanowiące podstawowe odniesienie, w rozumieniu pkt 33 porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 6 maja 1999 r., zawartego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i usprawnienia procedury budżetowej dla organu budżetowego podczas rocznej procedury budżetowej".

20 Dwudziesty czwarty motyw rozporządzenia w sprawie Forest Focus wskazuje:

„Środki konieczne do wprowadzenia niniejszego rozporządzenia powinny zostać przyjęte [Akty o charakterze generalnym niezbędne do realizacji niniejszego rozporządzenia należy wydać] zgodnie z [drugą decyzją w sprawie komitologii]".

21 Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że:

„W przypadku gdy przywołuje się ten ustęp, stosowane są art. 5 i 7 [drugiej decyzji w sprawie komitologii], uwzględniając przepisy jej art. 8.

[...]".

22 Do zakresu zastosowania tego ustępu należą następujące przepisy rozporządzenia w sprawie Forest Focus:

„*Artykuł 4*

1. Wykorzystując osiągnięcia rozporządzenia [Rady (EWG) nr 3528/86 z dnia 17 listopada 1986 r. w sprawie ochrony lasów we Wspólnocie przed zanieczyszczeniem powietrza (Dz.U. L 326, str. 2)], program:

a) kontynuuje i dalej rozwija systematyczną sieć punktów obserwacyjnych w celu prowadzenia okresowych inwentaryzacji w celu zebrania reprezentatywnych informacji na temat stanu lasów;

b) kontynuuje i dalej rozwija systematyczną sieć działek, na których przeprowadza się intensywne i ciągłe monitorowanie lasów.

2. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 5

1. Wykorzystując osiągnięcia rozporządzenia Rady (EWG) nr 2158/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie ochrony lasów we Wspólnocie przed pożarami (Dz.U. L 217, str. 3)], program kontynuuje i dalej rozwija system informacji w celu zebrania porównywalnych informacji na temat pożarów lasów na poziomie wspólnotowym.

2. Program pozwala państwom członkowskim prowadzić badania w sprawie identyfikowania powodów i dynamiki pożarów lasów, jak również na temat ich wpływu na lasy. Badania te uzupełniają działania i środki odnoszące się do pożarów lasów podjęte zgodnie z decyzją [Rady 1999/847/WE z dnia 9 grudnia 1999 r. ustanawiającą wspólnotowy program działań w dziedzinie ochrony ludności (Dz.U. L 327, str. 53)], rozporządzeniem [Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia (Dz.U. L 160, str. 8)] oraz rozporządzeniem [Rady (EWG) nr 1615/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu informacji i komunikacji leśnej (Efics) (Dz.U. L 165, str. 12)].

Ponadto aż do 31 grudnia 2005 r. kampanie mające na celu podniesienie świadomości i specjalne szkolenia dla agentów zaangażowanych w zapobieganie pożarom są finansowane oddzielnie zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1, chyba że takie środki są uwzględnione w programach rozwoju obszarów wiejskich.

[...]

5. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1 i 2 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 6

1. Dla realizacji celów wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. b) program jest rozwijany poprzez badania, eksperymenty, projekty demonstracyjne, testowanie na bazach pilotowych oraz poprzez ustanowienie nowych działań monitorowania. Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, prowadzi program, w szczególności aby:

a) poszerzyć wiedzę na temat stanu lasów i innych obszarów zalesionych, jak również na temat wzajemnych relacji między ich stanem a naturalnymi i antropogenicznymi czynnikami stresu;

b) ocenić wpływ zmiany klimatu na lasy i inne obszary zalesione, włączając wpływ na ich różnorodność biologiczną i ich relacje z sekwestracją węgla i glebą;

c) uwzględniać właściwe istniejące wskaźniki, identyfikować kluczowe strukturalne i funkcjonalne elementy ekosystemu, które mają być wykorzystane jako wskaźniki do oceny statusu i trendów różnorodności biologicznej w lasach i ochronnych funkcji lasów.

2. Jednocześnie z działaniami wymienionymi w ust. 1 państwa członkowskie mogą, na żądanie Komisji lub z inicjatywy własnej, przeprowadzać badania, eksperymenty, projekty demonstracyjne lub etap testów monitorujących.

3. Środki określone w ust. 1 i 2 pomagają zidentyfikować możliwości dla ustanowienia nowych działań monitorujących w ramach programu, które powinny mieć istotne znaczenie do celów informacji i monitorowania w dziedzinach wymienionych na mocy art. 1 ust. 1 lit. b). Wdrożenie tych działań należy uznać za część przeglądu określonego w art. 18. W czasie przygotowywania programu Komisja uwzględnia naukowe, jak również finansowe potrzeby i ograniczenia.

4. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1, 2 i 3, włączając decyzje w sprawie wykonania nowych działaniach monitorujących, są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 7

1. Dla realizacji celów wymienionych w art. 1 ust. 1 lit. c) i jako uzupełnienie działań określonych w art. 6 Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, prowadzi badania, eksperymenty oraz projekty demonstracyjne w celu:

a) wspierania zharmonizowanego zbierania, operowania danymi oraz ich oceny na poziomie wspólnotowym;

b) poprawy oceny danych na poziomie wspólnotowym;

c) poprawy jakości danych i informacji zebranych w ramach programu.

[...]

3. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 8

1. Działania przewidziane w art. 4, 5, art. 6 ust. 2 i 3 oraz art. 7 ust. 2 są wdrażane w ramach programów narodowych, sporządzonych przez państwa członkowskie na okres dwóch lat.

2. Programy narodowe składa się do Komisji w ciągu 60 dni następujących po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, a później przed 1 listopada w roku poprzedzającym datę rozpoczęcia każdego okresu trzyletniego.

3. Państwa członkowskie dostosowują swoje programy narodowe za zgodą Komisji, w szczególności w celu umożliwienia poszerzenia działania monitorującego ustanowionego zgodnie z przepisami art. 6, kiedy są wprowadzane.

4. Programom narodowym towarzyszy ocena ex ante, podczas składania do Komisji. państwa członkowskie przeprowadzają średniookresowe oceny na koniec trzeciego roku okresu wskazanego w art. 12 i oceny ex post na koniec tego okresu.

5. Komisja, na podstawie złożonych programów narodowych lub na podstawie wszelkich przyjętych modyfikacji tych programów narodowych, decyduje o wkładach finansowych do kosztów kwalifikowanych.

6. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1–5 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2, uwzględniając narodowe, europejskie i międzynarodowe mechanizmy monitorujące w celu uniknięcia jakichkolwiek dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Artykuł 9

[...]

3. Komisja ustanawia naukową grupę doradczą, która pomaga Stałemu Komitetowi ds. Leśnictwa w jego pracy, w szczególności w celu utworzenia programu, jak określono w art. 6.

[...]

6. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 3 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 10

1. W celu zharmonizowania działań określonych w art. 4, 5 oraz art. 6 ust. 3 i zapewnienia porównywalności danych podręczniki określają obowiązkowe i fakultatywne parametry i ustanawiają metody monitorowania, jak również formaty danych, które należy wykorzystywać do przesyłania danych. Podręczniki powinny wykorzystywać istniejące systemy, gdy są dostępne i właściwe.

2. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 14

1. Państwa członkowskie wyznaczają organy właściwe dla zarządzania działaniami zawartymi w zatwierdzonych programach narodowych, na podstawie finansowych i operacyjnych możliwości tych organów. Organy te mogą być narodowymi administracjami lub innymi jednostkami, podlegającymi zatwierdzeniu przez Komisję jako podmioty prywatne z misją publicznej służby, zapewniającymi właściwe gwarancje finansowe i zgodnymi z warunkami przewidzianymi w szczegółowych przepisach wykonawczych do niniejszego ustępu.

2. Bez uszczerbku dla istniejących właściwych organów, państwa członkowskie wyznaczają organy i agencje uprawnione do przeprowadzania działań przyjętych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.

3. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za dobre i efektywne zarządzanie wkładem wspólnotowym. W tym celu przyjmują konieczne przepisy, aby:

a) zapewnić, że działania finansowane przez Wspólnotę są rzeczywiście przeprowadzane i są przeprowadzane we właściwy sposób, zapewniając, że wkład Wspólnoty jest widoczny;

b) zapobiec wszelkim nieprawidłowościom;

c) odzyskać wpłaty utracone w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbania;

d) zapewnić, że organy wymienione w ust. 1 mają właściwe wewnętrzne systemy zarządzania i kontroli;

e) zapewnić, że jeśli organy wymienione w ust. 1 nie są jednostkami publicznymi, państwa członkowskie ręczą za nie.

4. Państwa członkowskie dostarczają Komisji wszystkie niezbędne informacje i dokonują wszelkich ustaleń dla ułatwienia kontroli, włączając kontrole na miejscu przez Komisję lub Europejski Trybunał Obrachunkowy, które Komisja uzna za właściwe do celów zarządzania finansowaniem wspólnotowym. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich ustaleniach dokonanych w tym celu.

5. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1–4 są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 15

1. Państwa członkowskie corocznie, poprzez wyznaczone organy i agencje, przesyłają do Komisji dane zebrane w ramach programu, łącznie ze sprawozdaniem na ich temat.

Dane odnoszą się do obszarów geograficznych oraz są przekazywane Komisji poprzez komputerową telekomunikację i/lub technologię elektroniczną. Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, ustanawia format oraz szczegółowe dane potrzebne do takiej transmisji.

[...]

4. Szczegółowe przepisy wykonawcze do ust. 1 ustanawia się zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2.

Artykuł 16

[...]

3. Każde państwo członkowskie opracowuje sprawozdanie w sprawie krajowej sytuacji dotyczącej spraw objętych przez działania monitorujące określone w art. 6 ust. 3, kiedy są wprowadzane.

Wskazówki do pisania sprawozdania oraz okres sprawozdawczy są ustanawiane zgodnie z procedurą określoną w art. 17 ust. 2".

23 W trakcie prac nad rozporządzeniem w sprawie Forest Focus Komisja wydała oświadczenie, w którym stwierdziła między innymi:

„Zważywszy, że akty przewidziane w projekcie dotyczą realizacji programu powodującego znaczące skutki budżetowe, zdaniem Komisji powinny one zostać wydane w trybie procedury zarządzania".

W przedmiocie skargi

24 Na poparcie skargi Komisja podnosi zarzut, zgodnie z którym Parlament i Rada naruszyły obowiązek uzasadnienia.

Argumentacja Komisji

25 Komisja uznaje, że nastąpiło naruszenie kryteriów określonych w art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii.

26 Zdaniem Komisji akty, jakie trzeba wydać na podstawie rozporządzenia w sprawie Forest Focus, są aktami z zakresu zarządzania dotyczącymi programu. Przy wdrażaniu programów wspólnotowych zaś wyłącznie procedura zarządzania, lub ewentualnie procedura doradcza, ma co do zasady zastosowanie.

27 Utrzymuje ona, że akty wykonawcze wydawane w celu realizacji programu, nawet jeżeli są sformułowane w sposób generalny i ściśle powiązane z zarządzaniem i prowadzeniem tego programu, objęte są art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii.

28 Komisja uznaje, że akty wydawane przez komitet regulacyjny zgodnie z art. 2 lit. b) tej decyzji dotyczą nie tylko ochrony bezpieczeństwa roślin jako takich, lecz przede wszystkim bezpieczeństwa konsumentów, niezależnie od tego, czy rośliny te są

spożywane bezpośrednio, czy za pośrednictwem zwierząt. Aktów wykonawczych do aktu Parlamentu, którego głównym celem jest, jak w tym przypadku, ochrona środowiska, a nie rolnictwo, nie można uznawać za akty dotyczące ochrony bezpieczeństwa roślin. Jest tak tym bardziej, że akty, jakie należy wydać na podstawie rozporządzenia w sprawie Forest Focus, nie dotyczą samych lasów, lecz norm z zakresu zarządzania, dotyczących prowadzenia działań, które mogą być finansowane z budżetu wspólnotowego.

29 Komisja dodaje, że akty, których wydanie przewidziano w rozporządzeniu w sprawie Forest Focus są dokładnie tego samego rodzaju, jak w rozporządzeniu (WE) nr 1655/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. dotyczącym instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE) (Dz.U. L 192, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie LIFE"), które było przedmiotem wyroku Trybunału z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, zwanego „wyrokiem LIFE", Rec. str. I-937.

30 Komisja twierdzi, odsyłając do pkt 53 i 54 ww. wyroku LIFE, że realizacja celu w postaci większej spójności i przewidywalności wyboru rodzaju komitetu byłaby zagrożona, gdyby ustawodawca wspólnotowy, wydając akt podstawowy nadający Komisji uprawnienia wykonawcze, mógł pominąć kryteria określone w drugiej decyzji w sprawie komitologii bez konieczności wyjaśnienia przyczyn takiego postępowania.

31 Jej zdaniem dodanie w dwudziestym czwartym motywie rozporządzenia w sprawie Forest Focus słów „o charakterze generalnym" nie stanowi dodatkowego uzasadnienia w stosunku do zwykłych motywów zawartych we wszystkich aktach przewidujących stosowanie komitologii. Naruszony więc został obowiązek uzasadnienia decyzji Rady i Parlamentu o zastosowaniu innej procedury niż to wynika z kryteriów określonych w art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii.

Ocena Trybunału

32 Jak wynika z pkt 49 i 56 wskazanego powyżej wyroku LIFE, choć kryteria określone w art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii nie mają charakteru wiążącego, odejście przez ustawodawcę wspólnotowego od tych kryteriów przy wyborze procedury komitetu wymaga uzasadnienia.

33 Należy zatem w niniejszej sprawie zbadać po pierwsze, czy wybór dokonany przez ustawodawcę wspólnotowego jest zgodny z kryteriami określonymi w art. 2 lit. b) tej decyzji.

34 Zgodnie z pierwszym akapitem tego przepisu procedurę regulacyjną należy stosować w przypadku aktów o charakterze generalnym, mających na celu stosowanie istotnych przepisów aktu podstawowego.

35 Pojęcie to należy przeciwstawić pojęciu „aktów z zakresu zarządzania" w rozumieniu art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii. Akty z zakresu zarządzania obejmują między innymi akty dotyczące realizacji programów powodujących istotne skutki budżetowe.

36 Trzeba przypomnieć w tym względzie, że druga decyzja w sprawie komitologii została wydana na podstawie art. 202 tiret trzecie WE.

37 Pojęcie wykonywania w rozumieniu tego postanowienia obejmuje zarówno stanowienie przepisów wykonawczych, jak i stosowanie przepisów do konkretnych przypadków za pomocą aktów o charakterze indywidualnym (zob. wyrok z dnia 24 października 1989 r. w sprawie 16/88 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 3457, pkt 11).

38 O ile akty o charakterze indywidualnym mogą być objęte jedynie przepisem art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii, o tyle akty o charakterze generalnym mogą wchodzić w zakres zastosowania obu części tego artykułu.

39 W pkt 61 wskazanego powyżej wyroku LIFE Trybunał podzielił opinię rzecznika generalnego, zgodnie z którą wytyczne określające warunki udzielenia projektom finansowania z przedmiotowego programu były ściśle związane z realizacją tego programu i nie stanowiły „aktu o charakterze generalnym, mającego na celu stosowanie istotnych przepisów aktu podstawowego" w rozumieniu art. 2 lit. b) drugiej decyzji w sprawie komitologii. Trybunał uznał je za akt z zakresu zarządzania dotyczący realizacji programu w rozumieniu art. 2 lit. a) tej decyzji.

40 Ustalenie zakresów zastosowania dwóch pierwszych części tego artykułu wymaga przypomnienia charakteru obu procedur, których dotyczą. W porównaniu do procedury zarządzania procedura regulacyjna powierza większa rolę Radzie. Ponadto druga z tych procedur, w odróżnieniu od pierwszej, przewiduje w niektórych przypadkach udział Parlamentu.

41 W świetle tych różnic za „akty z zakresu zarządzania dotyczące realizacji programów" w rozumieniu art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii należy uznać, po pierwsze, akty o charakterze indywidualnym wydawane w tym celu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 15 i 18), a po drugie akty o charakterze generalnym, które są ściśle związane z realizacją programów oraz mieszczą się w ramach dostatecznie uregulowanych w samym akcie podstawowym.

42 Program ustanowiony na podstawie rozporządzenia w sprawie Forest Focus stanowi wprawdzie program wspólnotowy, co wynika z osiemnastego motywu tego rozporządzenia.

43 Jednakże Rada miała prawo uznać, że następujące istotne elementy programu nie zostały jeszcze na tyle szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu w sprawie Forest Focus, by mogły być przedmiotem aktów o charakterze generalnym wydawanych jako akty z zakresu zarządzania dotyczące realizacji programów:

— monitorowanie i narzędzia do poprawy i rozwoju programu, o których mowa w art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 5, art. 6 ust. 4 i art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie Forest Focus;

— przepisy dotyczące programów narodowych, dla których zgodnie z art. 8 ust. 6 tego rozporządzenia szczegółowe przepisy wykonawcze są ustanawiane z uwzględnieniem narodowych, europejskich i międzynarodowych mechanizmów monitorujących, w celu uniknięcia jakichkolwiek dodatkowych obciążeń administracyjnych;

— naukowa grupa doradcza, o której mowa w art. 9 ust. 6 rozporządzenia;

— podręczniki ustanawiające między innymi metody monitorowania, o których mowa w art. 10 ust. 2 rozporządzenia;

— warunki zatwierdzania podmiotów prywatnych jako organów właściwych dla zarządzania działaniami zawartymi w zatwierdzonych programach narodowych, które należy uwzględnić w przepisach szczegółowych wydawanych na podstawie art. 14 ust. 5 rozporządzenia w sprawie Forest Focus;

— ogólna kontrola projektu, a w szczególności zarządzanie finansowaniem wspólnotowym przez państwa członkowskie, o czym mowa w tym samym przepisie oraz

— zobowiązania do dostarczania informacji ciążące na państwach członkowskich na podstawie art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia w celu zapewnienia całościowej oceny danych na szczeblu wspólnotowym i umożliwienia kontroli skuteczności programu, których zakres ma zostać sprecyzowany w przepisach wykonawczych na podstawie art. 15 ust. 4 i we wskazówkach na podstawie art. 16 ust. 3 rozporządzenia.

44 Wbrew twierdzeniu Komisji wskazany powyżej wyrok LIFE nie pozwala na wniosek, że wszystkie akty będące przedmiotem niniejszej sprawy są aktami z zakresu zarządzania dotyczącymi realizacji programów. O ile bowiem w rozporządzeniu w sprawie LIFE ustawodawca wspólnotowy określił z dużą dokładnością zasady, na jakich Komisja miała prawo zatwierdzać, na wniosek państw członkowskich, projekty korzystające ze wsparcia, o tyle wydając rozporządzenie w sprawie Forest Focus zakreślił jedynie szerokie i ogólne ramy programu. Jak wynika z poprzedniego punktu, chodzi raczej o zbudowanie szczególnego systemu, niż o realizację wyraźnie określonych już elementów.

45 Jak wynika z całości powyższych rozważań, w niniejszej sprawie ustawodawca wspólnotowy nie pominął kryteriów określonych w art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii. Nie był zatem zobowiązany uzasadniać wyboru procedury komitetu dokonanego w art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Forest Focus.

46 W związku z powyższym skargę Komisji należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

47 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Zgodnie z § 4 tego artykułu Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami.

3) Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.

Podpisy