SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

L. A. Geelhoed

vom 15. September 2005 [1]

I — Einführung

1. Die Kommission beantragt gemäß Artikel 230 Absatz 2 EG die Nichtigerklärung von Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2152/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft (Forest Focus) [2] (im Folgenden: Forest-Focus-Verordnung). Die Kommission beanstandet die streitige Bestimmung, soweit darin der Erlass näherer Durchführungsbestimmungen des Forest-Focus-Programms dem Regelungsverfahren des Artikels 5 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (im Folgenden: zweiter Komitologiebeschluss) [3] unterworfen wird.

2. Im Kern macht die Kommission geltend, dass für diese Bestimmungen das Verwaltungsverfahren von Artikel 4 des zweiten Komitologiebeschlusses zu wählen gewesen wäre. Da der Rat und das Parlament dies nicht getan hätten, hätten diese Organe ihre Entscheidung zumindest tragfähig begründen müssen. Die Kommission beruft sich für ihre Ansicht auf das Urteil LIFE [4].

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Der EG-Vertrag*

3. Artikel 202 regelt die Aufgaben des Rates und bestimmt:

„Zur Verwirklichung der Ziele und nach Maßgabe dieses Vertrags

...

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 324, S. 1.

3 — ABl. L 184, S. 23.

4 — Urteil vom 21. Januar 2003 in der Rechtssache C-378/00 (Kommission/Parlament und Rat, Slg. 2003, I-937).

— überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat."

B — *Der zweite Komitologiebeschluss*

4. Der zweite Komitologiebeschluss wurde auf der Grundlage von Artikel 202 dritter Gedankenstrich EG erlassen und ersetzt den Beschluss 87/373/EWG vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (im Folgenden: erster Komitologiebeschluss) [5].

5. Nach der fünften, der neunten, der zehnten und der elften Begründungserwägung des zweiten Komitologiebeschlusses wird mit diesem Beschluss, erstens, bezweckt, im Interesse einer größeren Kohärenz und Vorhersehbarkeit bei der Wahl des Ausschusstyps Kriterien für die Wahl der Ausschussverfahren aufzustellen, bei denen es sich allerdings um unverbindliche Kriterien handeln soll. Zweitens sollen die Anforderungen für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vereinfacht sowie für eine stärkere Einbeziehung des Parlaments in denjenigen Fällen gesorgt werden, in denen der Basisrechtsakt, mit dem der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, nach dem Verfahren des Artikels 251 EG angenommen worden ist. Mit diesem Beschluss wird, drittens, bezweckt, die Unterrichtung des Parlaments zu verbessern, und, viertens, die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ausschussverfahren zu verbessern.

6. Artikel 2 des zweiten Komitologiebeschlusses lautet:

„Bei der Wahl der Verfahrensmodalitäten für die Annahme der Durchführungsmaßnahmen werden folgende Kriterien zugrunde gelegt:

a) Verwaltungsmaßnahmen wie etwa Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt sollten nach dem Verwaltungsverfahren erlassen werden.

5 — ABl. L 197, S. 33.

b) Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sollten nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.

Ist in einem Basisrechtsakt vorgesehen, dass bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen des Rechtsakts im Wege von Durchführungsverfahren angepasst oder aktualisiert werden können, so sollten diese Maßnahmen nach dem Regelungsverfahren erlassen werden.

c) Unbeschadet der Buchstaben a) und b) wird das Beratungsverfahren in allen Fällen angewandt, in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird."

7. In den Artikeln 3 bis 6 des zweiten Komitologiebeschlusses werden vier Verfahren geregelt, das Beratungsverfahren (Artikel 3), das Verwaltungsverfahren (Artikel 4), das Regelungsverfahren (Artikel 5) und das Verfahren bei Schutzmaßnahmen (Artikel 6). Im vorliegenden Fall sind insbesondere die Verfahren der Artikel 4 und 5 von Bedeutung:

„Artikel 4

Verwaltungsverfahren

(1) Die Kommission wird von einem Verwaltungsausschuss unterstützt, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt unbeschadet des Artikels 8 Maßnahmen, die unmittelbar

gelten. Stimmen diese Maßnahmen jedoch mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein, so werden sie sofort von der Kommission dem Rat mitgeteilt. In diesem Fall kann die Kommission die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um einen Zeitraum verschieben, der in jedem Basisrechtsakt festzulegen ist, keinesfalls aber drei Monate von der Mitteilung an überschreiten darf.

(4) Der Rat kann innerhalb des in Absatz 3 genannten Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen anders lautenden Beschluss fassen.

Artikel 5

Regelungsverfahren

(1) Die Kommission wird von einem Regelungsausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu treffenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Die Kommission erlässt unbeschadet des Artikels 8 die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen.

(4) Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen und unterrichtet das Europäische Parlament.

(5) Ist das Europäische Parlament der Auffassung, dass ein Vorschlag, den die Kommission auf der Grundlage eines gemäß Artikel 251 des Vertrags erlassenen Basisrechtsakts unterbreitet hat, über die in diesem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, so unterrichtet es den Rat über seinen Standpunkt.

(6) Der Rat kann, gegebenenfalls in Anbetracht eines solchen etwaigen Standpunkts, innerhalb einer Frist, die in jedem Basis-

rechtsakt festzulegen ist, die keinesfalls aber drei Monate von der Befassung des Rates an überschreiten darf, mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag befinden.

Hat sich der Rat innerhalb dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit gegen den Vorschlag ausgesprochen, so überprüft die Kommission den Vorschlag. Die Kommission kann dem Rat einen geänderten Vorschlag vorlegen, ihren Vorschlag erneut vorlegen oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.

Hat der Rat nach Ablauf dieser Frist weder den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen noch sich gegen den Vorschlag für die Durchführungsmaßnahmen ausgesprochen, so wird der vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt von der Kommission erlassen."

C — *Forest-Focus-Verordnung*

8. Die Forest-Focus-Verordnung wurde auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 1 EG erlassen.

9. Nach Artikel 1 der Forest-Focus-Verordnung „wird ein System der Gemeinschaft für ein breit angelegtes, harmonisiertes und umfassendes Langzeit-Monitoring des Zustands der Wälder (nachstehend: ‚System' genannt) eingerichtet, um

a) Folgendes fortzusetzen und weiterzuentwickeln:

— das Monitoring der Luftverschmutzung und deren Folgen sowie anderer Wirkstoffe und Faktoren, die Auswirkungen auf die Wälder haben, wie biotische und abiotische Faktoren und vom Menschen verursachte Faktoren;

— das Monitoring von Waldbränden und ihren Ursachen und Folgen;

— die Verhütung von Waldbränden;

b) zu beurteilen, welchen Anforderungen das Monitoring der Böden, der Kohlenstoffbindung, der Auswirkungen der Klimaänderung, der biologischen Vielfalt sowie der Schutzfunktionen der Wälder genügen muss, und dieses Monitoring zu entwickeln;

c) kontinuierlich zu bewerten, inwieweit die Monitoringtätigkeiten einen wirksamen Beitrag zur Beurteilung des Zustands der Wälder leisten, und die Monitoringtätigkeiten weiterzuentwickeln.

Das System soll auf Ebene der Gemeinschaft zuverlässige und vergleichbare Daten und Informationen über den Zustand der Wälder und über schädliche Einflüsse auf die Wälder liefern. Es soll auch zur Bewertung der laufenden Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz der Wälder im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung beitragen und besondere Aufmerksamkeit auf Maßnahmen zur Verminderung von schädlichen Einflüssen auf Wälder lenken. Das System berücksichtigt vorhandene und geplante nationale, europäische und weltweite Monitoringmechanismen und knüpft gegebenenfalls daran an; ferner steht es in Einklang mit den einschlägigen internationalen Übereinkünften."

10. Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung bestimmt:

„(1) Im Rahmen des Systems sind Maßnahmen mit folgenden Zielen vorgesehen:

a) Förderung der harmonisierten Erfassung, Verarbeitung und Aufbereitung von Daten;

b) Verbesserung der Datenauswertung und Förderung einer integrierten Datenauswertung auf Ebene der Gemeinschaft;

c) Verbesserung der Qualität der im Rahmen des Systems erfassten Daten und Informationen;

d) Weiterentwicklung der im System vorgesehenen Monitoringtätigkeiten;

e) Verbesserung des Verständnisses der Wälder und insbesondere der Auswirkungen natürlicher und anthropogener Stressfaktoren;

f) Untersuchung der Dynamik von Waldbränden und ihrer Ursachen und Auswirkungen auf die Wälder;

g) Entwicklung von Indikatoren und Methoden für die Risikoabschätzung bezüglich multipler Stressfaktoren, denen die Wälder zeitlich und räumlich ausgesetzt sind."

11. Die vierundzwanzigste Begründungserwägung lautet wie folgt:

„Die zur Durchführung dieser Verordnung erforderlichen Maßnahmen von allgemeiner Tragweite sollten gemäß [dem zweiten Komitologiebeschluss] erlassen werden."

12. Artikel 17 Absatz 2, dessen Nichtigerklärung die Kommission begehrt, lautet:

„Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 5 und 7 des [zweiten Komitologiebeschlusses] unter Beachtung von dessen Artikel 8.

Der Zeitraum nach Artikel 5 Absatz 6 des [zweiten Komitologiebeschlusses] wird auf zwei Monate festgesetzt."

13. Die Bestimmungen der Forest-Focus-Verordnung, in denen auf Artikel 17 Absatz 2 verwiesen wird, umfassen die folgenden Systeme:

— die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Monitoringtätigkeiten, die bereits durch die Verordnung Nr. 3528/86 des Rates vom 17. November 1986 zum Schutze des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände [6] und die Verordnung Nr. 2158/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zum Schutze des Waldes in der Gemeinschaft gegen Brände [7] eingeführt wurden (Artikel 4 und 5);

— die Durchführung von Studien, Experimenten, Demonstrationsprojekten und Pilotversuchen zum Zweck der Weiterentwicklung des Systems in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten (Artikel 6 und 7);

— der Erlass von Durchführungsvorschriften zu den von der Kommission zu billigenden nationalen Programmen, in deren Rahmen die Tätigkeiten durchzuführen sind, und die Festlegung der finanziellen Beteiligung an den erstattungsfähigen Kosten der Programme (Artikel 8);

— die Einsetzung einer wissenschaftlichen Beratergruppe, die den Ständigen Forstausschuss bei der Vorbereitung seiner

6 — ABl. L 326, S. 2. Die Verordnung wurde zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 804/2002 (ABl. L 122, S. 1).

7 — ABl. L 217, S. 3. Die Verordnung wurde zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 805/2002 (ABl. L 132, S. 3).

Arbeiten insbesondere zur Weiterentwicklung des Systems gemäß Artikel 6 unterstützt (Artikel 9);

— die Verbesserung der vorhandenen Handbücher, in denen obligatorische und fakultative Parameter vorgegeben sowie die Monitoringmethoden und die bei der Übermittlung von Daten zu verwendenden Formate festgelegt sind, damit die Vergleichbarkeit gewährleistet ist (Artikel 10 und 15);

— die Genehmigung der Benennung der Stellen durch die Mitgliedstaaten, die für die Verwaltung der in den genehmigten nationalen Programmen vorgesehenen Tätigkeiten zuständig sind, und die Kontrolle der Verwaltung der Gemeinschaftsfinanzierung (Artikel 14);

— die Festlegung der Leitlinien für die Berichterstattung und des Berichtszeitraums für die Berichte, die jeder Mitgliedstaat über die nationale Situation zu erstellen hat (Artikel 16).

14. Nach Artikel 12 beträgt die Laufzeit des Systems vier Jahre vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2006.

15. Artikel 13 legt den Finanzrahmen für die Umsetzung des Systems im Zeitraum 2003 bis 2006 in Höhe von 61 Millionen Euro fest, wovon 9 Millionen Euro für Brandverhütungsmaßnahmen verwendet werden können. Die Bestimmungen, die sich auf die finanziellen Gesichtspunkte beziehen, sehen kein besonderes Verfahren für den Erlass von Durchführungsvorschriften vor.

16. Beim Erlass der Forest-Focus-Verordnung in der Tagung des Rates vom 6. November 2003 gab die Kommission die folgende Erklärung ab [8]:

„Die Kommission nimmt die vom Europäischen Parlament und dem Rat in zweiter Lesung erzielte Einigung über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft (Forest Focus) zur Kenntnis.

Die Kommission muss jedoch an ihre Erklärung mit nachstehendem Wortlaut erinnern, die sie zum Zeitpunkt der Annahme des gemeinsamen Standpunkts abgegeben hat:

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Verordnung des Europäischen Parla-

8 — Dokument Nr. 14402/03 ADD 1.

ments und des Rates ein Regelungsverfahren zur Umsetzung der in dem Vorschlag beschriebenen Maßnahmen im Gegensatz zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Verwaltungsverfahren vorsieht.

In Anbetracht des Urteils des Gerichtshofes vom 21. Januar 2003 betreffend die Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)[9] weist die Kommission nachdrücklich auf die Bedeutung der Anwendung der Kriterien gemäß Artikel 2 des Beschlusses 468/99/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse hin.

Da die im Vorschlag dargelegten Maßnahmen nach Auffassung der Kommission unter die Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt fallen, sollten sie unter Anwendung des Verwaltungsverfahrens erlassen werden. Die Maßnahmen sind durchaus programmspezifisch und daher weder von allgemeiner Tragweite noch dazu bestimmt, die Bestimmungen des Rechtsakts anzuwenden, anzupassen oder zu aktualisieren. Daher hält die Kommission das Regelungsverfahren in diesem Fall für nicht geeignet.

9 — Vgl. Fußnote 4 (Abl. L 192, S.1).

Gemäß dem oben genannten Urteil des Gerichtshofes muss jede von den Leitkriterien gemäß Artikel 2 des Beschlusses des Rates über die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse abweichende Wahl eines Verfahrens eindeutig begründet werden.

Die Kommission ist in diesem Fall der Auffassung, dass die Abweichung von den im Ratsbeschluss festgelegten Kriterien mit dem Text des Erwägungsgrundes über die Anwendung des Ausschussverfahrens nicht ausreichend begründet wird.

Die Kommission behält sich vor, von den ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln Gebrauch zu machen."

III — Verfahren

17. Die Klage ist am 5. März 2004 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

18. Die Kommission beantragt,

— Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2152/2003 des Europäischen

Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft (Forest Focus) für nichtig zu erklären, soweit diese Bestimmung den Erlass von Maßnahmen zur Umsetzung des Forest-Focus-Programms dem Regelungsverfahren nach Artikel 5 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 unterwirft;

— die Wirkungen der erwähnten Verordnung bis zu ihrer Änderung, die binnen kürzester Frist nach dem Urteil des Gerichtshofes zu erfolgen hat, aufrechtzuerhalten;

— den Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

19. Der Rat beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

20. Das Parlament beantragt Klageabweisung und Verurteilung der Kommission zur Tragung der Kosten.

21. Der Präsident des Gerichtshofes hat mit Beschluss vom 15. Juli 2004 das Königreich Spanien und die Republik Finnland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Parlaments und des Rates zugelassen. Eine mündliche Verhandlung hat am 30. Juni 2005 stattgefunden.

IV — **Würdigung**

A — *Vorbemerkung*

22. Aus dem, was ich bereits in meinen einleitenden Ausführungen vorgetragen habe, ergibt sich, dass die Beurteilung der Klage der Kommission anhand der Antworten auf zwei oder drei Fragen erfolgen muss.

23. Zuerst ist die Frage nach der Abgrenzung der Anwendungsbereiche des Verwaltungsverfahrens und des Regelungsverfahrens zu beantworten. Sodann ist zu prüfen, ob die näheren Durchführungsbestimmungen für das in der Verordnung Nr. 2152/2003 aufgestellte Forest-Focus-System Verwaltungs- oder Regelungscharakter haben. Sollte Letzteres der Fall sein, so hätten das Parlament und der Rat das richtige Verfahren gewählt, und die Klage der Kommission wäre bereits aus diesem Grund abzuweisen. Sollte sich jedoch erweisen, dass die Durchführungsvorschriften für das System nach ihrer Art und ihrem Zweck Verwaltungscharakter haben, so wäre noch die Frage zu beantworten, ob das Parlament und der Rat ihre Entscheidung für das Regelungsverfahren trotz des Verwaltungscharakters des Systems ordnungsgemäß begründet haben.

B — *Verwaltungsverfahren oder Regelungsverfahren: die Kriterien für die Entscheidung*

24. Es fällt auf, dass die Beteiligten weder in ihren Schriftsätzen noch in der mündlichen Verhandlung im Allgemeinen auf die Abgrenzung von Verwaltungsverfahren und Regelungsverfahren eingegangen sind, wo doch die Antwort auf diese Frage von grundlegender Bedeutung für die Beantwortung der weiteren Fragen ist. In gewisser Weise lassen sie sich bei ihren Stellungnahmen durch ihre Auffassung in Bezug auf die Entscheidung leiten, die ihres Erachtens für die streitigen Durchführungsvorschriften angezeigt sein soll.

25. Allerdings gibt der Wortlaut des Artikels 2 des zweiten Komitologiebeschlusses wertvolle Anknüpfungspunkte für die notwendige Abgrenzung, auch wenn darin keine abschließenden Definitionen gegeben werden.

26. Soweit in Artikel 2 Buchstabe a des zweiten Komitologiebeschlusses „Verwaltungsmaßnahmen" als solche erwähnt werden, die sich auf die Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder die Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt beziehen, lässt sich aus diesem Wortlaut ableiten, dass die entsprechenden Maßnahmen vor allem bei politischen Systemen oder Programmen angemessen sind, deren Durchführung nach und nach erfolgt, oder bei Programmen, die nach und nach durchgeführt werden und für deren Verwirklichung meistens Finanzierungsmittel im Gemeinschaftshaushalt vorgesehen sind. Die Durchführungsvorschriften können allgemeine Bedeutung haben, sind jedoch dem System oder dem Programm untergeordnet, zu dessen Verwirklichung sie aufgestellt werden. Mit der Beendigung des Systems oder des Programms verlieren sie ihre Gültigkeit. Bei dieser Art von Bestimmungen könnte man an Vorschriften für Mitgliedstaaten und Einzelpersonen denken, die sich an einem solchen System oder Programm beteiligten möchten, oder an Aufteilungsschlüssel für die mit einem Programm verbundenen Mittel.

27. Soweit in Artikel 2 Buchstabe b des zweiten Komitologiebeschlusses von „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen", wie „Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen" gesprochen wird, ist aus dem gewählten Wortlaut abzuleiten, dass beim Basisrechtsakt selbst davon ausgegangen wird, dass dieser einen Regelungsinhalt oder Regelungsbedeutung hat und dass die Durchführungsmaßnahmen natürliche und juristische Personen binden können. Das Fehlen von Begriffen, die auf eine gewisse Dynamik bei der Durchführung hindeuten können, deutet auf Maßnahmen mit Regelungscharakter hin.

C — *Das Forest-Focus-System: das Wesen der Durchführungsbestimmungen*

28. In Bezug auf die Beantwortung der Frage nach dem Wesen der Bestimmungen zur

Durchführung des Forest-Focus-Systems nehmen die Kommission einerseits und der Rat, das Parlament sowie die finnische und die spanische Regierung andererseits entgegengesetzte Standpunkte ein.

29. Nach Ansicht der Kommission sind die Bestimmungen ihrem Wesen nach Verwaltungsmaßnahmen zur Durchführung eines Aktionsprogramms. Zur Stützung ihrer Auffassung verweist die Kommission auf verschiedene Bestimmungen der Verordnung wie die Artikel 4 bis 8 sowie die Artikel 10, 15 und 16. Aus diesen Bestimmungen leitet sie ab, dass die näheren Durchführungsbestimmungen, die sie erlassen müsse, Maßnahmen zur Durchführung des Aktionsprogramms Forest Focus und Maßnahmen seien, die in engem Zusammenhang damit stünden. Ferner ergebe sich aus dem Umstand, dass die Verordnung die Kofinanzierung der in der Basisregelung vorgesehenen Programme, die erhebliche Folgen für den Haushalt haben könnten, durch die Gemeinschaft vorsehe, dass für die Durchführungsbestimmungen das Verwaltungsverfahren hätte gewählt werden müssen.

30. Die Beklagten sowie die finnische und die spanische Regierung sind der Ansicht, dass die Durchführungsbestimmungen des Forest-Focus-Systems Regelungscharakter hätten. Zur Untermauerung dieser Ansicht berufen sie sich auf die vierundzwanzigste Begründungserwägung, in der es heiße, dass die Durchführungsbestimmungen Maßnahmen von allgemeiner Tragweite sein sollten [10]. Der Rat fügt hinzu, dass die Maßnahmen unbefristet gälten, einen objektiven Tatbestand hätten und Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen erzeugten. Zudem stimme das Ziel der Forest-Focus-Verordnung — Schutz der Wälder — mit Wortlaut und Bedeutung von Artikel 2 Buchstabe b des zweiten Komitologiebeschlusses, Maßnahmen zum Schutz von Pflanzen, überein.

31. Die Beteiligten verweisen in ihren Ausführungen auf einzelne Vorschriften der Verordnung, aus denen sich ergeben soll, dass die Durchführungsbestimmungen Verwaltungs- bzw. Regelungscharakter hätten. Für die Beantwortung der vorliegenden Auslegungsfragen sind jedoch nicht so sehr der Inhalt einzelner Durchführungsbestimmungen heranzuziehen, sondern Systematik und Zweck der Verordnung.

32. Die Forest-Focus-Verordnung stellt ein gemeinschaftliches System für eine breit angelegte, harmonisierte und umfassende Langzeitüberwachung des Zustands von Wäldern auf. Das System besteht aus einer Reihe von Tätigkeiten, um den Austausch von Informationen über den Zustand der Wälder in der Gemeinschaft und schädliche Einwirkungen auf sie zu fördern und die Bewertung laufender Maßnahmen zur Förderung der Erhaltung und des Schutzes von Wäldern für die Zwecke einer nachhaltigen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Systemen zur Beschränkung schädlicher Auswirkungen auf die Wälder zu ermöglichen.

10 — Betrifft nur die niederländische Fassung.

33. Die Verordnung gibt die Tätigkeiten an, aus denen das System besteht, und stellt detaillierte Vorschriften für deren Durchführung auf. Der Kommission obliegen die Koordinierung, die Überwachung und die weitere Durchführung des Systems.

34. Einerseits besteht das System aus konkreten Tätigkeiten, die eine Fortführung von zwei bereits abgeschlossenen Systemen sind, dem System zum Schutz der Wälder in der Gemeinschaft gegen Luftverunreinigung und dem System zur Waldbrandverhütung in der Gemeinschaft (Artikel 4 und 5). Andererseits besteht das System aus Tätigkeiten, die zur Verwirklichung der in Artikel 1 erwähnten Ziele durch die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt und durchgeführt werden müssen (Artikel 6 und 7).

35. Das programmatische, fortschreitende und verwaltungsmäßige Wesen der in den Artikeln 5 bis 7 geregelten Tätigkeiten ergibt sich außer aus Umfang und Inhalt dieser Tätigkeiten auch aus der einschlägigen Terminologie:

— So werden in Artikel 4 Buchstaben a und b sowie Artikel 5 Absatz 1 Netze und ein Informationssystem erwähnt, die weiterzuentwickeln sind;

— in Artikel 6 Absatz 1 geht es um die Ausgestaltung des Systems durch Studien, Experimente und Demonstrationsprojekte zur Vertiefung der Kenntnisse über den Zustand der Wälder;

— in Artikel 7 wird die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Förderung der Erfassung und Auswertung von Daten erwähnt.

36. Nach Artikel 8 werden die Beobachtungstätigkeiten und die Datenerfassung sowie die Studien, Experimente und Demonstrationsprojekte von den Mitgliedstaaten in nationalen Programmen für zwei Jahre durchgeführt. Die Kommission muss diese nationalen Programme genehmigen und über das System insbesondere dem Ständigen Forstausschuss Bericht erstatten. Ferner enthält die Verordnung noch nähere Vorschriften über die weitere Durchführung der Tätigkeiten, den Versand, die Verbreitung und Verarbeitung der Daten, die Verwaltung des Gemeinschaftsbeitrags und die Berichterstattung über die verschiedenen Monitoringtätigkeiten. Auch hier ergibt sich der fortschreitende und verwaltungsmäßige Charakter der Tätigkeiten der Kommission unzweideutig aus dem Wortlaut der Verordnung.

37. Die Verordnung legt für die gesamte Dauer des Programms — vier Jahre vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2006 —

die finanziellen Mittel fest. In Artikel 12 sind die möglichen Empfänger von Unterstützungen angegeben; dort wird auch der Höchstsatz der Finanzierung je Tätigkeit festgelegt. Danach werden weitere Kriterien für die Verwaltung und die Überwachung des Beitrags der Gemeinschaft geregelt.

38. Im Zusammenhang mit den sachlichen und finanziellen Bestimmungen der Artikel 12 und 13, die das Ziel der Verordnung schlechthin als Programm mit finanziellen Folgen für den Haushalt qualifizieren, kommt Artikel 14 noch eine besondere Bedeutung zu. In diesem Artikel werden die verfahrensrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine zuverlässige und effiziente Verwaltung der finanziellen Beiträge der Gemeinschaft aufgestellt. Die detaillierten Vorschriften für die Durchführung dieser Verpflichtungen in Artikel 14 Absatz 5 können im Licht des Inhalts und des ausdrücklichen Wortlauts der vorhergehenden Absätze dieses Artikels nur verwaltungsmäßige Bedeutung haben. Der Umstand, dass sie die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Verwendung der Gemeinschaftsmittel regeln, ändert an der verwaltungsmäßigen und programmatischen Bedeutung nichts.

39. Aus allem ergibt sich, dass die Durchführungsbestimmungen zu dem in der Verordnung Nr. 2152/2003 geregelten Forest-Focus-System ihrem Wesen nach Verwaltungsmaßnahmen sind. Das System umfasst eine Reihe von Tätigkeiten, die der Verwirklichung der in Artikel 1 der Verordnung beschriebenen Ziele dient. Diese Tätigkeiten bestehen aus der Beobachtung der Wälder, der Erfassung der sich daraus ergebenden Daten und der Auswertung dieser Daten. Die Verordnung enthält deutliche, auf das System gerichtete spezifische Vorschriften für die Durchführung dieses Systems.

40. Das System hat fortschreitenden Charakter. Es setzt zwei abgeschlossene Systeme fort. Das gegenwärtige System hat eine Laufzeit von vier Jahren, und nach der Auswertung des Systems muss über die Fortsetzung des Systems nach 2006 entschieden werden (Artikel 18). Durch die Auswertung kann das System zur Beobachtung des Zustands der Wälder vervollkommnet werden, und mit der Fortsetzung des Systems wird die Kontinuität der Beobachtungstätigkeiten gewährleistet.

41. Nach allem ist festzustellen, dass die Maßnahmen, die die Kommission gemäß den ihr in der Verordnung Nr. 2152/2003 verliehenen Durchführungsbefugnissen ergreifen darf, Verwaltungsmaßnahmen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a des zweiten Komitologiebeschlusses sind.

D — *Beachtung der Begründungspflicht*

42. Die Kommission macht geltend, dass die Forest-Focus-Verordnung keine angemes-

sene Begründung für die Wahl des Ausschussverfahrens enthalte und dass die vierundzwanzigste Begründungserwägung, in der es heiße, dass die Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Tragweite sein sollten [11], den Begründungserfordernissen nicht genüge.

43. Der Rat und das Parlament sowie die finnische und spanische Regierung führen aus, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber seine Entscheidung für einen Regelungsausschuss in der vierundzwanzigsten Begründungserwägung ausreichend begründet habe.

44. Nach der vierundzwanzigsten Begründungserwägung sollten die zur Durchführung der Forest-Focus-Verordnung erforderlichen Maßnahmen gemäß dem zweiten Komitologiebeschluss erlassen werden.

45. Hierzu ist Folgendes zu bemerken. Da die Antwort auf die zweite Frage (siehe Nr. 23) lautet, dass für die Durchführungsbestimmungen zur Forest-Focus-Verordnung gemäß den Kriterien des zweiten Komitologiebeschlusses das Verwaltungsverfahren angezeigt ist, muss die Entscheidung für das Regelungsverfahren in den Begründungserwägungen der Verordnung ausdrücklich begründet werden. Dies folgt aus den Randnummern 52 bis 62 des Urteils LIFE [12].

46. Hierfür reicht jedoch die vierundzwanzigste Begründungserwägung nicht aus. Soweit darin überhaupt eine Begründung — in den anderen als der niederländischen Sprachfassung — zu erblicken ist, beruht diese auf der Qualifizierung der Maßnahmen als Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, während, wie vorstehend dargestellt worden ist, der Umstand, dass die Durchführungsmaßnahmen von allgemeiner Tragweite sind, als solcher nicht genügt, um „somit" das Regelungsverfahren als anwendbar zu erachten.

47. Da zudem die Durchführungsmaßnahmen ihrem Zusammenhang, ihrem Gegenstand und ihrem Wortlaut nach vor allem als Verwaltungsmaßnahmen zu qualifizieren sind, beruht sie auf einer offensichtlich unrichtigen Qualifizierung und reicht nicht als Begründung für das Regelungsverfahren aus, ohne dass es einer weiteren Prüfung bedürfte. Daher hat das Vorbringen des Parlaments und des Rates keinen Erfolg.

48. Vorsorglich möchte ich noch bemerken, dass der Standpunkt, den Parlament und Rat in Bezug auf die Frage einnehmen, ob im vorliegenden Fall der Begründungspflicht genügt ist, in sich widersprüchlich ist. Ihr Vorbringen beruht auf der Ansicht, dass die Durchführungsmaßnahmen als solche von allgemeiner Tragweite wegen des zweiten Komitologiebeschlusses im Wege des Regelungsverfahrens zu erlassen seien. Die in die vierundzwanzigste Begründungserwägung aufgenommene „Begründung" stehe damit in Einklang. Wenn nun feststeht, dass für die Durchführungsmaßnahmen nicht das Regelungsverfahren, sondern das Verwaltungs-

11 — Siehe Fußnote 9.
12 — Angeführt in Fußnote 4.

verfahren angezeigt ist, so entfällt die Grundlage für diese Begründung, und damit wird auch der Standpunkt des Rates und des Parlaments unlogisch.

49. Nach allem ist Artikel 17 Absatz 2 für nichtig zu erklären, da die dort erfolgte Entscheidung für das Regelungsverfahren beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen, die in der erwähnten Verordnung vorgesehen sind, nicht tragfähig begründet ist.

E — *Die Beschränkung der Folgen der Nichtigerklärung*

50. Wie bei ihrer Klage auf Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 1655/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE), aufgrund deren das Urteil LIFE [13] ergangen ist, beantragt die Kommission auch in der vorliegenden Rechtssache, die Wirkungen der Forest-Focus-Verordnung beizubehalten, bis die Verordnung geändert wird, was unverzüglich nach Erlass des vorliegenden Urteils zu erfolgen habe.

51. Aus Gründen der Rechtssicherheit bin ich der Ansicht, dass von der dem Gerichtshof in Artikel 231 Absatz 2 EG verliehenen Befugnis, diejenigen Wirkungen einer für nichtig erklärten Verordnung, die als fortgeltend zu betrachten sind, zu bezeichnen, Gebrauch zu machen ist.

52. Entsprechend der Begründung des Gerichtshofes in Randnummer 76 des Urteils LIFE [14] schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass die zum Zeitpunkt des vorliegenden Urteils bereits angenommen Durchführungsmaßnahmen zur Forest-Focus-Verordnung von dem Urteil nicht betroffen sind und dass die Wirkungen von Artikel 17 Absatz 2 der Forest-Focus-Verordnung in vollem Umfang aufrechterhalten werden, bis das Parlament und der Rat neue Bestimmungen über das Ausschlussverfahren für Durchführungsmaßnahmen zu der genannten Verordnung erlassen haben.

V — Kosten

53. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, dem Parlament und dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, und diese unterlegen sind, sind ihnen die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge des Parlaments und des Rates beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

13 — Vgl. Fußnote 4.

14 — Vgl. Fußnoten 13, 11 und 4.

VI — Ergebnis

54. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2152/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 für das Monitoring von Wäldern und Umweltwechselwirkungen in der Gemeinschaft (Forest Focus) für nichtig zu erklären, soweit diese Bestimmung die Durchführung des Forest-Focus-Programms dem Regelungsverfahren des Artikels 5 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse unterwirft;

— die Wirkungen der teilweise für nichtig erklärten Verordnung aufrechtzuerhalten, bis eine neue Regelung in der Sache erlassen wird;

— dem Rat und dem Europäischen Parlament die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;

— festzustellen, dass das Königreich Spanien und die Republik Finnland ihre eigenen Kosten tragen.