FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT L.A. GEELHOED

fremsat den 15. september 2005 [1]

I — Indledning

1. Kommissionen har i henhold til artikel 230, stk. 2, EF nedlagt påstand om annullation af artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2152/2003 af 17. november 2003 om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i Fællesskabet (Forest Focus) [2] (herefter »Forest Focus-forordningen«). Kommissionen anfægter den omtvistede bestemmelse, for så vidt som vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til Forest Focus-programmet er undergivet forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (herefter »den anden komitologi-afgørelse«) [3].

2. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at man i forbindelse med vedtagelsen af disse bestemmelser skulle have anvendt forvaltningsproceduren i artikel 4 i den anden komitologi-afgørelse. Ifølge Kommissionen burde Rådet og Parlamentet i det mindste have fremlagt en holdbar begrundelse for beslutningen om ikke at anvende forvaltningsproceduren. Kommissionen har til støtte for sin påstand påberåbt sig LIFE-dommen [4].

II — Relevante retsregler

A — *EF-traktaten*

3. Artikel 202 EF fastlægger Rådets opgaver og bestemmer:

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

[...]

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EUT L 324, s. 1.

3 — EFT L 184, s. 23.

4 — Dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937.

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

B — *Den anden komitologi-afgørelse*

4. Den anden komitologi-afgørelse er vedtaget med hjemmel i artikel 202, tredje led, EF og erstatter Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (herefter »den første komitologi-afgørelse« [5]).

5. I henhold til femte, niende, tiende og ellevte betragtning til den anden komitologi-afgørelse tilsigter afgørelsen for det første at opnå større ensartethed og forudsigelighed i valget af udvalgstype og med henblik herpå at fastlægge kriterier for valget af udvalgsprocedurer, idet disse kriterier dog ikke er af bindende karakter, for det andet en forenkling af vilkårene for udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, samt en forbedring af Parlamentets deltagelse i de tilfælde, hvor den basisretsakt, der tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, er vedtaget i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 EF, for det tredje at forbedre underretningen af Parlamentet og for det fjerde at forbedre underretningen af offentligheden om udvalgsprocedurerne.

6. Artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse bestemmer:

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

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

5 — EFT L 197, s. 33.

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

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

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

7. Artikel 3-6 i den anden komitologiafgørelse fastlægger fire procedurer, der er betegnet henholdsvis »rådgivningsprocedure« (artikel 3), »forvaltningsprocedure« (artikel 4), »forskriftsprocedure« (artikel 5) og »beskyttelsesprocedure« (artikel 6).

»*Artikel 4*

Forvaltningsprocedure

1. Kommissionen bistås af et forvaltningsudvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte alt efter, hvor meget spørgsmålet haster. Udvalget udtaler sig med det flertal, der efter traktatens artikel 205, stk. 2, gælder for afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Med forbehold af artikel 8 vedtager Kommissionen foranstaltninger, der straks

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

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

Artikel 5

Forskriftsprocedure

1. Kommissionen bistås af et forskriftsudvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte alt efter, hvor meget spørgsmålet haster. Det udtaler sig med det flertal, der efter traktatens artikel 205, stk. 2, gælder for afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

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

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

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

6. Rådet kan, når det skønner det hensigtsmæssigt under hensyntagen til en sådan holdning, træffe afgørelse om forslaget med

kvalificeret flertal og inden for en frist, der fastsættes i hver enkelt basisretsakt, men som under ingen omstændigheder kan være på over tre måneder regnet fra forslagets forelæggelse for Rådet.

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

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

C — *Forest Focus-forordningen*

8. Forest Focus-forordningen blev vedtaget med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF.

9. I henhold til Forest Focus-forordningens artikel 1 »indføres [der] en fællesskabsordning for en bredt anlagt, harmoniseret og samlet langtidsovervågning af skovenes tilstand, i det følgende benævnt »ordningen«, med henblik på:

a) at videreføre og videreudvikle:

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

— overvågningen af skovbrande samt deres årsager og virkninger

— forebyggelsen af skovbrande

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

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

Ordningen skal tilvejebringe pålidelige og sammenlignelige data og oplysninger om skovenes tilstand og om skadelige indvirkninger på skovene på fællesskabsplan. Ordningen skal også bidrage til evalueringen af igangværende foranstaltninger til fremme af bevaring og beskyttelse af skovene til gavn for bæredygtig udvikling, idet der lægges særlig vægt på foranstaltninger, der skal mindske negative indvirkninger på skovene. Ordningen skal tage hensyn til og, hvor det er hensigtsmæssigt, kædes sammen med eksisterende og planlagte nationale, europæiske og globale overvågningsmekanismer og skal være i overensstemmelse med relevante internationale aftaler.«

10. Forordningens artikel 2, stk. 1, fastsætter følgende:

»1. Som led i ordningen træffes der foranstaltninger til:

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

b) at forbedre datavurdering og fremme integreret datavurdering på fællesskabsplan

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

d) at videreudvikle ordningens overvågningsaktiviteter

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

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

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

11. 24. betragtning lyder således:

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

12. Artikel 17, stk. 2, som Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af, bestemmer:

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

Perioden i artikel 5, stk. 6, i den anden komitologi-afgørelse fastsættes til to måneder.«

13. De bestemmelser i Forest Focus-forordningen, i hvilke der henvises til artikel 17, stk. 2, omfatter følgende ordninger:

— Videreføring og videreudvikling af de overvågningsaktiviteter, der allerede blev indført ved Rådets forordning nr. 3528/86 af 17. november 1986 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening [6] og Rådets forordning nr. 2158/92 af 23. juli 1992 om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande [7] (artikel 4 og 5).

— Iværksættelse af undersøgelser, forsøg, demonstrationsprojekter, prøvning på pilotbasis og indførelse af nye overvågningsaktiviteter med henblik på at udvikle ordningen i samarbejde med medlemsstaterne (artikel 6 og 7).

— Vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser for de nationale programmer, inden for hvilke foranstaltningerne skal gennemføres, og som skal godkendes af Kommissionen, samt fastsættelse af de finansielle bidrag til dækning af de støtteberettigede omkostninger (artikel 8).

— Nedsættelse af en videnskabelig rådgivende gruppe, der skal bistå Den Stående Skovbrugskomité med at for-

6 — EFT L 326, s. 2. Forordningen blev senest ændret ved forordning (EF) nr. 804/2002, EFT L 122, s. 1.

7 — EFT L 217, s. 3. Forordningen blev senest ændret ved forordning (EF) nr. 805/2002, EFT L 132, s. 3.

berede dens arbejde, især med at udvikle ordningen som omhandlet i artikel 6 (artikel 9).

— Udarbejdelse af manualer, som angiver obligatoriske og fakultative parametre og fastsætter de overvågningsmetoder og dataformater, der skal anvendes ved datafremsendelse med henblik på at sikre, at dataene er sammenlignelige (artikel 10 og 15).

— Godkendelse af de organer, som medlemsstaterne har udpeget til at forvalte aktiviteterne i de godkendte nationale programmer og kontrol med forvaltningen af fællesskabsmidlerne (artikel 14).

— Fastlæggelse af retningslinjer for rapporteringen og rapporteringsperioden for de rapporter, som hver medlemsstat skal udarbejde om den nationale situation (artikel 16).

14. Ifølge artikel 12 har ordningen en løbetid på fire år fra den 1. januar 2003 til den 31. december 2006.

15. Artikel 13 fastlægger finansieringsrammen for gennemførelsen af ordningen for perioden 2003-2006 til 61 mio. EUR, hvoraf 9 mio. EUR kan anvendes til foranstaltninger til forebyggelse af skovbrande. Bestemmelserne vedrørende de finansielle aspekter fastsætter ikke nogen bestemt procedure for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser.

16. I forbindelse med vedtagelsen af Forest Focus-forordningen under mødet i Rådet den 6. november 2003 fremsatte Kommissionen følgende erklæring [8]:

»Kommissionen noterer sig, at Europa-Parlamentet og Rådet ved andenbehandlingen er nået til enighed om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i Fællesskabet (Forest Focus).

Kommissionen skal imidlertid erindre om ordlyden af følgende erklæring, som den fremsatte, da den fælles holdning blev vedtaget:

Kommissionen noterer sig, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning opererer med

8 — Dokument nr. 14402/03 ADD 1.

en forskriftsprocedure vedrørende de gennemførelsesforanstaltninger, der er beskrevet i forslaget, i modsætning til den forvaltningsprocedure, Kommissionen har foreslået.

På baggrund af Domstolens dom af 21. januar 2003 vedrørende forordning (EF) nr. 1655/2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life) [9] fremhæver Kommissionen betydningen af at anvende kriterierne i artikel 2 i Rådets afgørelse 468/99/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.

Kommissionen mener, at de foranstaltninger, der er beskrevet i forslaget, bør vedtages ved forvaltningsproceduren, da de vedrører gennemførelsen af programmer med betydelige budgetmæssige følger. Foranstaltningerne er særegne for programmet og således ikke af generel rækkevidde, og de er heller ikke beregnet på anvendelse, tilpasning eller ajourføring af instrumentets bestemmelser. Kommissionen anser derfor ikke en forskriftsprocedure for relevant.

9 — Jf. fodnote 4 (EFT L 192, s. 1).

Ifølge ovennævnte dom fra Domstolen skal ethvert valg af procedure, der ikke er i overensstemmelse med de vejledende kriterier i artikel 2 i Rådets afgørelse om udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, forklares nøje.

Kommissionen finder på denne baggrund, at betragtningen om anvendelse af komitéproceduren ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse for at fravige kriterierne i Rådets afgørelse.

Kommissionen forbeholder sig derfor sin ret til at gøre brug af de juridiske midler, der står til dens rådighed.«

III — Retsforhandlinger

17. Stævningen blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. marts 2004.

18. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Annullation af artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forord-

ning (EF) nr. 2152/2003 af 17. november 2003 om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i Fællesskabet (Forest Focus) for så vidt som vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til Forest Focus-programmet er undergivet forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999.

— Forordningens virkninger opretholdes, indtil den ændres, hvilket skal ske snarest muligt efter afsigelsen af Domstolens dom.

— Europa-Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Parlamentet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger

21. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. juli 2004 fik Kongeriget Spanien og Republikken Finland tilladelse til at intervenere til støtte for de påstande, som Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt. Retsmødet fandt sted den 30. juni 2005.

IV — **Stillingtagen**

A — *Indledende bemærkning*

22. Det fremgår af mine indledende bemærkninger, at den af Kommissionen anlagte sag skal bedømmes på grundlag af besvarelsen af to eller tre spørgsmål.

23. Først skal spørgsmålet om afgrænsningen af anvendelsesområdet for forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren besvares. Det skal herefter undersøges, om gennemførelsesbestemmelserne til Forest Focus-ordningen i forordning nr. 2152/2003 er af forvaltnings- eller forskriftsmæssig karakter. Hvis bestemmelserne er af forskriftsmæssig karakter, har Parlamentet og Rådet anvendt den korrekte procedure, hvorfor disse allerede af denne grund bør frifindes. Hvis arten og formålet med gennemførelsesbestemmelserne for ordningen imidlertid viser sig at være af forvaltningsmæssig karakter, vil det være nødvendigt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt Parlamentet og Rådet har givet en fyldestgørende begrundelse for deres beslutning om at anvende forskriftsproceduren til trods for ordningens forvaltningsmæssige karakter.

B — *Forvaltningsprocedure eller forskriftsprocedure: kriterierne for valget*

24. Det er påfaldende, at procesdeltagerne hverken i processkrifterne eller under den mundtlige forhandling rent generelt har beskæftiget sig med den indbyrdes afgrænsning mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren, idet besvarelsen af dette spørgsmål trods alt er af afgørende betydning for besvarelsen af de efterfølgende spørgsmål. De har i en vis forstand taget stilling i overensstemmelse med deres opfattelse af, hvilken procedure der skal anvendes i forbindelse med de omtvistede gennemførelsesbestemmelser.

25. Ordlyden af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse indeholder imidlertid vigtige elementer for den nødvendige afgrænsning, også selv om den ikke indeholder udtømmende definitioner.

26. For så vidt artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse nævner »forvaltningsforanstaltninger«, såsom dem, der vedrører anvendelsen af den fælles landbrugspolitik eller gennemførelsen af programmer med store budgetmæssige konsekvenser, kan det af denne ordlyd udledes, at de pågældende foranstaltninger frem for alt er egnede i forbindelse med forvaltningsordninger eller -programmer, hvis gennemførelse sker fortløbende, eller programmer, hvis gennemførelse sker fortløbende, og hvis virkeliggørelse hovedsageligt beror på fællesskabsbudgettets finansielle midler. Gennemførelsesbestemmelserne kan have generel betydning, men de er imidlertid underordnet den ordning eller det program, hvis formål de tilsigter at virkeliggøre. Når ordningen eller programmet afsluttes, ophører deres gyldighed. Denne type bestemmelser er f.eks. forskrifter rettet mod medlemsstater eller individer, der ønsker at deltage i en sådan ordning henholdsvis et sådant program, eller fordelingsnøgler for midler, der er forbundet med et sådant program.

27. Af ordlyden af artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse, som taler om »generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter, herunder foranstaltninger vedrørende beskyttelse af menneskers, dyrs eller planters sundhed eller sikkerhed«, skal det udledes, at basisretsakter i sig selv indeholder forskrifter eller har forskriftsmæssig betydning, og at gennemførelsesbestemmelserne kan have bindende virkning for fysiske og juridiske personer. Den omstændighed, at der ikke anvendes begreber, som indikerer en vis dynamik i forbindelse med gennemførelsen, tyder på, at der er tale om foranstaltninger af forskriftsmæssig karakter.

C — *Forest Focus-ordningen: gennemførelsesbestemmelsernes karakter*

28. Med hensyn til besvarelsen af spørgsmålet om karakteren af Forest Focus-ordnin-

gens gennemførelsesbestemmelser har Kommissionen på den ene side og Rådet og Parlamentet samt den finske og den spanske regering på den anden side indtaget modsatrettede standpunkter.

29. Ifølge Kommissionen har bestemmelserne karakter af forvaltningsforanstaltninger til gennemførelse af et handlingsprogram. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen henvist til forskellige bestemmelser i forordningen, herunder artikel 4 til 8 og artikel 10, 15 og 16. Kommissionen har af disse bestemmelser udledt, at de nærmere gennemførelsesbestemmelser, som den skal vedtage, er foranstaltninger til gennemførelse af handlingsprogrammet Forest Focus samt foranstaltninger, der er nært forbundne hermed. Endvidere fremgår det af den omstændighed, at forordningen indeholder bestemmelser om Fællesskabets samfinansiering af de i basisretsakterne indeholdte programmer, som kan have store budgetmæssige konsekvenser, at gennemførelsesbestemmelserne burde have været vedtaget i henhold til forvaltningsproceduren.

30. De sagsøgte og den finske og den spanske regering mener, at gennemførelsesbestemmelserne til Forest Focus-ordningen er af forskriftsmæssig karakter. Til støtte for denne opfattelse har de påberåbt sig 24. betragtning, hvori det anføres, at foranstaltningerne til gennemførelse af forordningen skal være af generel karakter [10]. Rådet har tilføjet, at foranstaltningerne finder anvendelse på objektivt bestemte situationer uden tidsmæssig begrænsning og har retsvirkninger for persongrupper, der er defineret generelt og abstrakt. Desuden er formålet med Forest Focus-ordningen — beskyttelse af skovene — i overensstemmelse med ordlyden af og betydningen af artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse, nemlig foranstaltninger vedrørende beskyttelse af planter.

31. Procesdeltagerne har i deres indlæg henvist til enkelte bestemmelser i forordningen, af hvilken det ifølge disse fremgår, at gennemførelsesbestemmelserne er af forvaltnings- henholdsvis forskriftsmæssig karakter. Det er imidlertid ikke indholdet i de enkelte gennemførelsesbestemmelser, der er afgørende for besvarelsen af de foreliggende fortolkningsspørgsmål, men derimod forordningens systematik og formål.

32. Forest Focus-forordningen udgør en fællesskabsordning for en bredt anlagt, harmoniseret og global langtidsovervågning af skovenes tilstand. Ordningen består af en række aktiviteter, der skal fremme udveksling af oplysninger om skovenes tilstand og om skadelige indvirkninger på skovene i Fællesskabet og gøre det muligt at evaluere igangværende foranstaltninger til fremme af bevaring og beskyttelse af skovene til gavn for bæredygtig udvikling, idet der lægges særlig vægt på foranstaltninger, der skal mindske negative indvirkninger på skovene.

10 — Vedrører kun den nederlandske version.

33. Forordningen nævner de aktiviteter, som ordningen består af, og opstiller detaljerede regler for disses gennemførelse. Kommissionen sikrer koordineringen, overvågningen og udviklingen af ordningen.

34. Ordningen består på den ene side af konkrete aktiviteter, som er en videreførelse af to allerede afsluttede ordninger, nemlig ordningen om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod luftforurening og ordningen om beskyttelse af skovene i Fællesskabet mod brande (artikel 4 og 5). På den anden side består ordningen af aktiviteter, som Kommissionen gennemfører i nært samarbejde med medlemsstaterne med henblik på at nå målene i artikel 1 (artikel 6 og 7).

35. Hvis ikke den programmatiske, fortløbende og forvaltningsmæssige karakter af de i artikel 5-7 anførte aktiviteter fremgår af omfanget og indholdet af disse aktiviteter, så fremgår den i det mindste af den anvendte terminologi:

— Der tales således i artikel 4, litra a) og b), og i artikel 5, stk. 1, om videreudvikling af et net og et informationssystem.

— Artikel 6, stk. 1, vedrører udvikling af ordningen ved hjælp af undersøgelser, forsøg, demonstrationsprojekter med henblik på at øge kendskabet til skovenes tilstand.

— Artikel 7 nævner samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at fremme indsamlingen og valideringen af data.

36. Ifølge artikel 8 iværksættes overvågningsaktiviteterne og dataindsamlingen samt undersøgelserne, forsøgene og demonstrationsprojekterne af medlemsstaterne som led i nationale 2-årige programmer. De nationale programmer skal godkendes af Kommissionen, som skal aflægge rapport herom, især til Den Stående Skovbrugskomité. Forordningen indeholder endvidere nærmere bestemmelser om aktiviteternes videre gennemførelse, overførsel, formidling og bearbejdning af data, forvaltning af fællesskabsmidler samt rapportering vedrørende de forskellige overvågningsaktiviteter. Også her fremgår det utvetydigt af forordningens ordlyd, at Kommissionens aktiviteter er af forvaltningsmæssig karakter.

37. Forordningen fastsætter de finansielle midler for ordningens samlede løbetid, som er fire år fra den 1. januar 2003 til den

31. december 2006. Artikel 12 anfører mulige støtteberettigede og fastsætter tillige den maksimale finansielle støtteprocentsats pr. aktivitet. Derefter opstiller forordningen øvrige kriterier for forvaltning og overvågning af fællesskabsstøtten.

38. Set i lyset af de materielle og finansielle bestemmelser i artikel 12 og 13, i henhold til hvilke forordningen slet og ret vedrører et program med store budgetmæssige konsekvenser, tillægges artikel 14 en særlig betydning. Denne artikel fastlægger medlemsstaternes processuelle forpligtelser med henblik på at sikre en pålidelig og effektiv forvaltning af Fællesskabets finansielle bidrag. De detaljerede bestemmelser for gennemførelsen af disse forpligtelser i artikel 14, stk. 5, kan i lyset af indholdet og den udtrykkelige ordlyd af de forudgående stykker i denne artikel kun have en forvaltningsmæssig betydning. Den omstændighed, at de regulerer medlemsstaternes aktiviteter ved anvendelsen af fællesskabsmidlerne, ændrer ikke den forvaltningsmæssige og programmatiske betydning.

39. Af ovenstående fremgår det, at gennemførelsesbestemmelserne til Forest Focus-ordningen, som er fastlagt i forordning nr. 2152/2003, er af forvaltningsmæssig karakter. Ordningen omfatter en række aktiviteter, som tjener til at virkeliggøre de i forordningens artikel 1 beskrevne formål. Aktiviteterne består i at overvåge skovene og indsamle og validere data herom. Forordningen indeholder tydelige, specifikke og målrettede bestemmelser for gennemførelsen af denne ordning.

40. Ordningen er af fortløbende karakter. Den viderefører to afsluttede ordninger. Den nuværende ordning har en løbetid på fire år, og efter en revurdering af ordningens effektivitet skal der træffes afgørelse om, hvorvidt den skal videreføres efter 2006 (artikel 18). Revurderingen gør det muligt at forbedre overvågningen af skovenes tilstand, og med ordningens videreførelse sikres kontinuiteten i overvågningsaktiviteterne.

41. Som følge af ovenstående skal det fastslås, at de foranstaltninger, som Kommissionen kan vedtage i henhold til de gennemførelsesbeføjelser, som den tillægges i forordning nr. 2152/2003, udgør forvaltningsforanstaltninger, jf. artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse.

D — *Overholdelse af begrundelsespligten*

42. Kommissionen har gjort gældende, at Forest Focus-forordningen ikke indeholder

en tilstrækkelig begrundelse for valget af udvalgsprocedure, og at 24. betragtning, i hvilken det anføres, at efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger skal have en generel rækkevidde [11], ikke er tilstrækkelig til at opfylde begrundelseskravene.

43. Rådet og Parlamentet samt den finske og den spanske regering har anført, at fællesskabslovgiver har givet en tilstrækkelig begrundelse for sit valg af udvalgsprocedure i 24. betragtning til forordningen.

44. Ifølge 24. betragtning skal de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af Forest Focus-forordningen vedtages i overensstemmelse med den anden komitologi-afgørelse.

45. Hertil skal følgende bemærkes: Eftersom svaret på det andet spørgsmål (jf. punkt 23) er, at det følger af kriterierne i den anden komitologi-afgørelse, at gennemførelsesbestemmelserne til Forest Focus-forordningen skal vedtages i henhold til forvaltningsproceduren, skal valget af udvalgsprocedure udtrykkeligt begrundes i betragtningerne til forordningen. Dette følger af præmis 52-62 i LIFE-dommen [12].

46. Under denne synsvinkel udgør 24. betragtning imidlertid ikke en tilstrækkelig begrundelse. I det omfang betragtningen overhovedet indeholder en begrundelse — i de andre versioner end den nederlandske — beror denne på kvalificeringen af foranstaltningerne som foranstaltninger af generel rækkevidde, mens den omstændighed, at gennemførelsesbestemmelserne er af generel rækkevidde, som sådan ikke er tilstrækkelig til »som følge heraf« at anse forskriftsproceduren for anvendelig.

47. Eftersom gennemførelsesforanstaltningerne desuden med hensyn til deres sammenhæng, genstand og ordlyd frem for alt skal kvalificeres som forvaltningsforanstaltninger, beror de på en åbenbar urigtig kvalificering, hvorfor de således ikke er tilstrækkelige som begrundelse for valget af forskriftsproceduren, uden at der foretages en yderligere undersøgelse. Parlamentets og Rådets anbringende bør derfor forkastes.

48. For fuldstændighedens skyld skal jeg desuden bemærke, at Parlamentets og Rådets standpunkt med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er opfyldt i den foreliggende sag, i sig selv er selvmodsigende. Deres anbringende beror på den opfattelse, at gennemførelsesforanstaltningerne i deres egenskab af foranstaltninger med generel rækkevidde i henhold til den anden komitologi-afgørelse skal vedtages i medfør af forskriftsproceduren. »Begrundelsen« i 24. betragtning er i overensstemmelse hermed. Da det imidlertid er fastslået, at det ikke er forskriftsproceduren, men derimod forvaltningsproceduren, der finder anvendelse på

11 — Jf. fodnote 10.

12 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

gennemførelsesforanstaltningerne, bortfalder grundlaget for denne begrundelse, hvorfor Rådets og Parlamentets standpunkt er ulogisk.

49. Som følge af ovenstående bør artikel 17, stk. 2, annulleres, eftersom der i denne artikel savnes en tilfredsstillende begrundelse for valget af forskriftsproceduren i forbindelse med vedtagelsen af de gennemførelsesforanstaltninger, som fastsættes i den nævnte forordning.

E — *Begrænsningen af virkningerne af annullationen*

50. Kommissionen har i den foreliggende sag ligesom i sit søgsmål om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE), som gav anledning til LIFE-dommen [13], nedlagt påstand om, at Forest Focus-forordningens virkninger opretholdes, indtil den ændres, hvilket skal ske snarest muligt efter afsigelsen af dommen.

51. Af retssikkerhedshensyn mener jeg, at Domstolen skal gøre brug af sin beføjelse i henhold til artikel 231, stk. 2, EF til at angive, hvilke af den annullerede forordnings virkninger der skal betragtes som bestående.

52. I overensstemmelse med Domstolens begrundelse i præmis 76 i LIFE-dommen [14] foreslår jeg Domstolen at fastslå, at de gennemførelsesforanstaltninger til Forest Focus-forordningen, som allerede er vedtaget på tidspunktet for domsafsigelsen i den foreliggende sag, ikke skal påvirkes af denne, og at virkningerne af Forest Focus-forordningens artikel 17, stk. 2, skal opretholdes i deres helhed, indtil Parlamentet og Rådet har vedtaget nye bestemmelser om, hvilken udvalgsprocedure der skal gælde for gennemførelsesforanstaltningerne til den nævnte forordning.

V — Sagens omkostninger

53. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Parlamentet og Rådet har tabt sagen, bør de betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer de medlemsstater, som er indtrådt i sagen til støtte for Parlamentets og Rådets påstande, deres egne omkostninger.

13 — Jf. fodnote 4.

14 — Jf. fodnote 4, 12 og 13.

VI — Forslag til afgørelse

54. Som følge af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Artikel 17, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2152/2003 af 17. november 2003 om overvågning af skovene og af miljøvekselvirkninger i Fællesskabet (Forest Focus) annulleres for så vidt som vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til Forest Focus-programmet er undergivet forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.

— Virkningerne af den delvist annullerede forordning opretholdes, indtil den ændres.

— Rådet og Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.

— Kongeriget Spanien og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.