CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

L. A. Geelhoed

van 15 september 2005 [1]

I — Inleiding

1. De Commissie verzoekt krachtens artikel 230, tweede alinea, EG om nietigverklaring van artikel 17, lid 2, van verordening (EG) nr. 2152/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bewaking van bossen en milieu interacties in de Gemeenschap (Forest Focus) [2] (hierna: „verordening Forest Focus"). De Commissie betwist de litigieuze bepaling, voor zover daarin de vaststelling van nadere regels voor de uitvoering van de actie Forest Focus wordt onderworpen aan de regelgevingsprocedure van artikel 5 van besluit nr. 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (hierna: „tweede comitologiebesluit"). [3]

2. In essentie stelt de Commissie dat, voor deze regels, de beheersprocedure van artikel 4 van het tweede comitologiebesluit had moeten worden gekozen. Nu de Raad en het Parlement dat niet hebben gedaan, hadden deze instellingen hun keuze ten minste deugdelijk moeten motiveren. De Commissie beroept zich voor haar stelling op het arrest LIFE. [4]

II — Rechtskader

A — *Het EG-Verdrag*

3. Artikel 202 EG ziet op de taken van de Raad en bepaalt:

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

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.

2 — PB L 324, blz. 1.

3 — PB L 184, blz. 23.

4 — Arrest van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad (C-378/00, Jurispr. blz. I-937).

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

B — *Het tweede comitologiebesluit*

4. Het tweede comitologiebesluit is vastgesteld op basis van artikel 202, derde streepje, EG en vervangt besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (hierna: „eerste comitologiebesluit"). [5]

5. Volgens de vijfde, de negende, de tiende en de elfde overweging van de considerans van het tweede comitologiebesluit beoogt dit besluit in de eerste plaats, teneinde meer consistentie en voorspelbaarheid te bereiken wat de keuze van het type comité betreft, criteria vast te stellen voor de keuze van de comitéprocedures, met dien verstande dat deze criteria niet bindend zijn. In de tweede plaats is het besluit erop gericht de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden te vereenvoudigen en de betrokkenheid van het Parlement te verbeteren in de gevallen waarin het basisbesluit, waarbij aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden verleend, is vastgesteld volgens de procedure van artikel 251 EG. In de derde plaats wil het besluit de informatieverstrekking aan het Parlement verbeteren en, in de vierde plaats, de voorlichting van het publiek over de comitéprocedures verbeteren.

6. Artikel 2 van het tweede comitologiebesluit luidt als volgt:

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

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

5 — PB L 197, blz. 33.

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

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

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

7. In de artikelen 3 tot en met 6 van het tweede comitologiebesluit worden vier procedures gedefinieerd, respectievelijk getiteld „raadplegingsprocedure" (artikel 3), „beheersprocedure" (artikel 4), „regelgevingsprocedure" (artikel 5) en „vrijwaringsprocedure" (artikel 6). Hier zijn in het bijzonder de procedures van de artikelen 4 en 5 van betekenis:

„Artikel 4

Beheersprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité van beheer, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het comité brengt binnen een termijn die de voorzitter naar gelang van de urgentie van de materie kan vaststellen, advies over dit ontwerp uit. Het comité spreekt zich uit met de meerderheid van stemmen die in artikel 205, lid 2, van het Verdrag is voorgeschreven voor de besluiten die de Raad op voorstel van de Commissie moet aannemen. De stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité worden gewogen overeenkomstig genoemd artikel. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. Onverminderd artikel 8 stelt de Commissie maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien de vastgestelde maat-

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

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

Artikel 5

Regelgevingsprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een regelgevend comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het comité brengt binnen een termijn die de voorzitter naar gelang van de urgentie van de materie kan vaststellen, advies over dit ontwerp uit. Het comité spreekt zich uit met de meerderheid van stemmen die in artikel 205, lid 2, van het Verdrag is voorgeschreven voor de besluiten die de Raad op voorstel van de Commissie moet aannemen. De stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité worden gewogen overeenkomstig genoemd artikel. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

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

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

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

6. Al naargelang van het geval kan de Raad in het licht van dat standpunt binnen een termijn die in elk basisbesluit wordt vastgelegd en die in geen geval langer mag zijn

dan drie maanden na de datum van indiening van het voorstel bij de Raad, met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit nemen over het voorstel.

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

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

C — *Verordening Forest Focus*

8. De verordening Forest Focus is vastgesteld op basis van artikel 175, lid 1, EG.

9. Volgens artikel 1 van de verordening Forest Focus „[...] wordt een communautaire actie ingesteld voor een breed opgezette, geharmoniseerde en alomvattende, langdurige bewaking van de conditie van bossen (hierna: ‚de actie' te noemen) met het oog op:

a) de voortzetting en verdere ontwikkeling van

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

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

— bosbrandpreventie;

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

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

De actie verschaft op communautair niveau betrouwbare en vergelijkbare gegevens en informatie omtrent de conditie van en schadelijke invloeden op bossen. Tevens draagt zij ertoe bij dat lopende maatregelen ter bevordering van behoud en de bescherming van bossen ten behoeve van de duurzame ontwikkeling geëvalueerd kunnen worden, waarbij een bijzondere nadruk wordt gelegd op acties ter beperking van de voor bossen schadelijke effecten. De actie houdt rekening met en sluit, waar passend, aan op bestaande en geplande nationale, Europese en mondiale bewakingsmechanismen en strookt met de toepasselijke internationale overeenkomsten."

10. Artikel 2, lid 1 van de verordening bepaalt:

De actie omvat maatregelen om:

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

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

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

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

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

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

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

11. De vierentwintigste overweging van de considerans luidt als volgt:

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

12. Artikel 17, lid 2, waarvan de Commissie nietigverklaring vordert, bepaalt:

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

De periode bedoeld in artikel 5, lid 6, van [het tweede comitologiebesluit] wordt vastgesteld op twee maanden."

13. De bepalingen van de verordening Forest Focus waarin naar artikel 17, lid 2, wordt verwezen omvatten de volgende acties:

— het voortzetten en verder ontwikkelen van de monitoringactiviteiten die reeds waren vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 3528/86 van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging [6] en verordening (EEG) nr. 2158/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand [7] (artikelen 4 en 5);

— het uitvoeren van studies, experimenten, demonstratieprojecten en tests in de vorm van proefprojecten teneinde de actie, in samenwerking met de lidstaten, verder te ontwikkelen (artikelen 6 en 7);

— het vaststellen van nadere regels voor de door de Commissie goed te keuren nationale programma's waarbinnen de activiteiten worden verricht en het vaststellen van de financiële bijdragen in de subsidiabele kosten van de programma's (artikel 8);

— het instellen van een wetenschappelijke adviesgroep door de Commissie die het Permanent Comité voor de bosbouw bijstaat bij de voorbereiding van zijn

6 — PB L 326, blz. 2. Verordening laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 804/2002 (PB L 132, blz. 1).

7 — PB L 217, blz. 3. Verordening laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG) nr. 805/2002 (PB L 132, blz. 3).

werkzaamheden, met name bij de ontwikkeling van de in artikel 6 bedoelde actiemaatregelen (artikel 9);

— het verbeteren van de bestaande handleidingen waarin verplichte en facultatieve parameters, bewakingsmethoden en de voor gegevensoverdracht te gebruiken gegevensformaten worden vastgesteld teneinde de vergelijkbaarheid van de gegevens te waarborgen (artikelen 10 en 15);

— het goedkeuren door de Commissie van de instanties die zijn aangewezen door de lidstaten en die bevoegd zijn om de in de goedgekeurde nationale programma's opgenomen activiteiten te beheren en de controle van het beheer van de communautaire financiering (artikel 14);

— het vaststellen van richtsnoeren voor de verslaglegging en de verslagperiode van de verslagen die elke lidstaat over de nationale situatie dient op te stellen (artikel 16).

14. Volgens artikel 12 heeft de actie een looptijd van vier jaar, van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2006.

15. Artikel 13 legt het financiële kader vast voor de uitvoering van de actie in het tijdvak 2003-2006, namelijk 61 miljoen EUR, waarvan 9 miljoen EUR kan worden aangewend voor brandpreventiemaatregelen. De voorschriften die betrekking hebben op de financiële aspecten voorzien niet in een specifieke procedure voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen.

16. Bij de vaststelling van de verordening Forest Focus ter zitting van de Raad van 6 november 2003 heeft de Commissie de volgende verklaring afgelegd [8]:

„De Commissie neemt akte van het door het Europees Parlement en de Raad in tweede lezing bereikt akkoord over het voorstel voor een verordening inzake de bewaking van bossen en milieu interacties in de Gemeenschap (Forest Focus).

De Commissie wenst evenwel te herinneren aan de verklaring die zij bij de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt heeft afgelegd:

De Commissie neemt er nota van dat de verordening van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de in het voorstel

8 — Document nr. 14402/03 ADD 1.

omschreven uitvoeringsmaatregelen voorziet in een regelgevingsprocedure, in tegenstelling tot de beheersprocedure die de Commissie voorstelt.

In het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 21 januari 2003, betreffende verordening (EG) nr. 1655/2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE) [9], wijst de Commissie erop dat het van belang is de criteria toe te passen van artikel 2, van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

De Commissie is van mening dat, aangezien de voorschriften van het voorstel betrekking hebben op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting, zij moeten worden aangenomen volgens de procedure van het comité van beheer. Het gaat om zeer programmaspecifieke maatregelen, die derhalve geen algemene strekking hebben en er ook niet op gericht zijn om de bepalingen van het instrument toe te passen, aan te passen of bij te werken. Om die redenen vindt de Commissie de regelgevende procedure niet geschikt.

9 — Zie voetnoot 4 (PB L 192, blz. 1).

Overeenkomstig bovengenoemd arrest van het Hof van Justitie dient de keuze van een procedure die niet overeenstemt met de richtsnoeren van artikel 2 van het besluit van de Raad inzake de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, duidelijk gemotiveerd te worden.

Volgens de Commissie is in dit geval de tekst van de overweging over het gebruik van de comitologieprocedure een onvoldoende rechtvaardiging om de criteria van het besluit van de Raad niet te volgen.

Derhalve behoudt de Commissie zich het recht voor gebruik te maken van de rechtsmiddelen waarover zij beschikt."

III — Procedure

17. Het beroep is ingeschreven ter griffie van het Hof op 5 maart 2004.

18. De Commissie verzoekt het Hof:

— artikel 17, lid 2, van verordening (EG) nr. 2152/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003

inzake de bewaking van bossen en milieu-interacties in de Gemeenschap (Forest Focus) nietig te verklaren, voor zover zij de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van het programma Forest Focus onderwerpt aan de regelgevingsprocedure van artikel 5 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999;

— de gevolgen van bovengenoemde verordening in stand te houden tot aan de wijziging van de verordening, die zo snel mogelijk na het arrest van het Hof dient plaats te vinden;

— verweerders in de kosten te verwijzen.

19. De Raad verzoekt het Hof het beroep ongegrond te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten.

20. Het Parlement concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

21. Bij beschikking van 15 juli 2004 heeft de president van het Hof het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland toegelaten ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement en de Raad. Een hoorzitting heeft plaatsgevonden op 30 juni 2005.

IV — Beoordeling

A — *Prealabele opmerking*

22. Uit hetgeen ik al onder mijn inleidende opmerkingen heb gesteld, vloeit voort dat de beoordeling van het beroep van de Commissie aan de hand van de antwoorden op twee of drie vragen zal moeten plaatsvinden.

23. Om te beginnen zal de vraag naar de onderlinge afbakening van het toepassingsbereik van de beheersprocedure en de regelgevingsprocedure moeten worden beantwoord. Vervolgens zal moeten worden nagegaan of de nadere uitvoeringsregels voor de in verordening nr. 2152/2003 neergelegde actie Forest Focus een beheersmatige dan wel een regelgevend karakter hebben. Indien het laatste het geval zou zijn, hebben het Parlement en de Raad de juiste procedure gekozen en faalt het beroep van de Commissie al om die reden. Mocht echter blijken dat de uitvoeringsregels voor de actie naar hun aard en strekking een beheersmatig karakter hebben, dan zal alsnog de vraag moeten worden beantwoord of het Parlement en de Raad hun keuze voor de regelgevingsprocedure in weerwil van het beheersmatige karakter van de actie wel behoorlijk hebben gemotiveerd.

B — *Beheersprocedure of regelgevingsprocedure: de criteria voor de keuze*

24. Het valt op dat partijen noch in hun schriftelijke stukken noch in hun pleidooien ter hoorzitting in algemene zin zijn ingegaan op de onderlinge afbakening van de reikwijdte van de beheersprocedure en de regelgevingsprocedure, terwijl het antwoord op deze vraag toch van essentieel belang is voor de beantwoording van de vervolgvragen. In zekere zin laten zij zich in hun stellingname leiden door hun opvatting over de keuze die huns inziens voor de litigieuze uitvoeringsmaatregelen geïndiceerd zou zijn.

25. Welnu, de tekst van artikel 2 van het tweede comitologiebesluit verschaft waardevolle aanknopingspunten voor de nodige afbakening, ook al worden daarin geen sluitende definities gegeven.

26. Waar in artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit sprake is van „beheersmaatregelen", zoals die welke betrekking hebben op de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid of op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting, kan uit die bewoordingen worden afgeleid dat de desbetreffende maatregelen vooral passen bij beleidsmatige acties of programma's waarvan de uitvoering een voortschrijdend karakter heeft met het oog op een of meer inhoudelijke doelstellingen, voor de verwezenlijking waarvan meestal financiële middelen in de gemeenschapsbegroting zijn voorzien. De uitvoeringsregels kunnen een algemene strekking hebben, maar zij zijn ondergeschikt aan de actie of het programma ter verwezenlijking waarvan zij worden opgesteld. Met de beëindiging van de actie of het programma vervallen zij. Men kan bij dit type regels denken aan voorschriften voor lidstaten en particulieren die in een dergelijke actie of programma willen participeren of aan verdeelsleutels voor de aan een programma verbonden middelen.

27. Waar in artikel 2, sub b, van het tweede comitologiebesluit sprake is van „maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van het basisbesluit toe te passen", met inbegrip van „maatregelen die de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van mensen, planten en dieren beogen" valt uit de gekozen bewoordingen af te leiden dat het basisbesluit zelf al wordt verondersteld een normerende inhoud of strekking te hebben en dat de uitvoeringshandelingen natuurlijke en rechtspersonen kunnen binden. Het ontbreken van termen die kunnen wijzen op een zekere dynamiek in de uitvoering, duidt op maatregelen met een regelgevend karakter.

C — *De actie Forest Focus: het karakter van de uitvoeringsregels*

28. Over de beantwoording van de vraag naar het karakter van de bepalingen ter uitvoering van de actie Forest Focus, neemt,

enerzijds, de Commissie en, nemen anderzijds, de Raad en het Parlement alsmede de Finse en de Spaanse regering tegengestelde standpunten in.

29. De Commissie stelt dat de bepalingen het karakter hebben van beheersmaatregelen ter uitvoering van een actieprogramma. Tot staving van haar opvatting wijst zij op verschillende voorschriften in de verordening, zoals de artikelen 4 tot en met 8 en de artikelen 10, 15 en 16. Uit deze bepalingen leidt zij af dat de nadere uitvoeringsregels die zij moet nemen maatregelen ter uitvoer van het actieprogramma Forest Focus zijn en maatregelen die daarmee nauw samenhangen. Daarnaast blijkt uit het feit dat de verordening voorziet in cofinanciering door de Gemeenschap van de in het basisbesluit voorziene programma's welke aanzienlijke gevolgen voor de begroting kunnen hebben dat voor de uitvoeringsregels de beheersprocedure had moeten worden gekozen.

30. De verwerende partijen in het hoofdgeding, alsmede de regeringen van Finland en Spanje zijn van mening dat de uitvoeringsbepalingen van de actie Forest Focus een regelgevend karakter hebben. Ter onderbouwing van deze stelling beroepen zij zich op de vierentwintigste overweging van de considerans waarin wordt gesteld dat de nadere uitvoeringsregels maatregelen van algemene strekking zijn. [10] De Raad voegt daaraan toe dat de maatregelen zonder beperking in de tijd voor objectief bepaalde situaties gelden en rechtsgevolgen hebben ten aanzien van op algemene en abstracte wijze aangeduide categorieën van personen. Bovendien komt het doel van de verordening Forest Focus — bescherming van de bossen — overeen met de bewoordingen en strekking van artikel 2, sub b, van het tweede comitologiebesluit, namelijk de bescherming van planten.

31. Partijen wijzen in hun opmerkingen naar individuele voorschriften van de verordening waaruit zou blijken dat de nadere uitvoeringsregels een beheersmatig dan wel een regelgevend karakter hebben. Echter, voor de oplossing van de hier voorliggende interpretatievraag dient niet zozeer te rade te worden gegaan met de inhoud van individuele uitvoeringsbepalingen, maar met het systeem en het doel van de verordening.

32. De verordening Forest Focus stelt een communautaire actie in voor een breed opgezette, geharmoniseerde en alomvattende, langdurige bewaking van de conditie van bossen. De actie bestaat uit een aantal activiteiten om de uitwisseling van informatie over de conditie van en de schadelijke invloeden op de bossen in de Gemeenschap te bevorderen en de mogelijkheid te bieden tot evaluatie van lopende maatregelen ter bevordering van het behoud en de bescherming van bossen ten behoeve van de duurzame ontwikkeling, met bijzondere aandacht voor acties ter beperking van de voor bossen schadelijke effecten.

10 — In de Nederlandse versie van verordening nr. 2152/2003 ontbreken de woorden „algemene strekking".

33. De verordening specificeert de activiteiten waaruit de actie bestaat en geeft gedetailleerde voorschriften voor de uitvoering hiervan. De Commissie is belast met de coördinatie, het toezicht en het verder uitwerken van de actie.

34. Enerzijds bestaat de actie uit concrete activiteiten die een voortzetting zijn van twee reeds voltooide acties, de actie ter bescherming van de bossen in de gemeenschap tegen luchtverontreiniging en de actie ter bescherming van de bossen in de gemeenschap tegen brand (artikelen 4 en 5). Anderzijds bestaat de actie uit activiteiten die ter verwezenlijking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen door de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd (artikelen 6 en 7).

35. Het programmatische, voortschrijdende en beheersmatige karakter van de in de artikelen 5 tot en met 7 geregelde activiteiten blijkt behalve uit de strekking en de inhoud van die activiteiten ook uit de daarop betrekking hebbende terminologie:

— zo is in artikel 4, sub a en b, en artikel 5, lid 1, sprake van netwerken en een informatiesysteem die verder moeten worden ontwikkeld;

— in artikel 6, lid 1, gaat het om een uitbreiding van de actie door middel van studies, experimenten en demonstratieprojecten teneinde de kennis van de conditie van de bossen te vergroten;

— in artikel 7 is sprake van samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten teneinde de verzameling en evaluatie van gegevens te bevorderen en verbeteren.

36. Blijkens artikel 8 worden de bewakingsactiviteiten en de gegevensverzameling alsmede de studies, experimenten en demonstratieprojecten, door de lidstaten verricht in het kader van tweejarige nationale programma's. De Commissie dient deze nationale programma's goed te keuren en moet verslag over de actie uitbrengen, met name aan het Permanent Comité voor de bosbouw. Voorts geeft de verordening nog nadere voorschriften voor de verdere uitvoering van de activiteiten, voor de verzending, verspreiding en bewerking van de gegevens, voor het beheer van de communautaire bijdrage en voor de verslaglegging van de verschillende monitoringactiviteiten. Ook hier blijkt het voortschrijdende en beheersmatige karakter van de activiteiten van de Commissie ondubbelzinnig uit de tekst van de verordening.

37. De verordening legt voor de gehele duur van het programma — vier jaar, van 1 januari 2003 tot en met 31 december 2006 — de financiële middelen vast. In artikel 12 worden de eventuele begunstigden van de

financiële steun aangewezen en wordt bepaald wat het maximale financieringspercentage per activiteit bedraagt. Vervolgens worden nadere criteria voor het beheer en de controle van de communautaire bijdrage vastgesteld.

38. In samenhang met de materiële en financiële bepalingen van de artikelen 12 en 13 die het object van de verordening bij uitstek kwalificeren als een programma met financiële gevolgen voor de begroting, komt aan artikel 14 nog een bijzondere betekenis toe. In de bepalingen van dat artikel worden de procedurele verplichtingen van de lidstaten neergelegd met het oog op een degelijk en efficiënt beheer van de communautaire bijdragen. De nadere regels voor de uitvoering van die verplichtingen die zijn voorzien in artikel 14, lid 5, kunnen in het licht van de inhoud en expliciete bewoordingen van de voorgaande leden van dat artikel geen andere dan een beheersmatige betekenis hebben. Het feit dat zij het optreden van de lidstaten bij de bestedingen van de communautaire middelen normeren doet aan de beheersmatige en programmatische strekking niet af.

39. Uit het bovenstaande vloeit voort dat de nadere uitvoeringsregels voor de in verordening nr. 2152/2003 neergelegde actie Forest Focus een beheersmatig karakter hebben. De actie omvat een aantal activiteiten die worden uitgevoerd ter verwezenlijking van de in artikel 1 van de verordening beschreven doelstellingen. Deze activiteiten bestaan uit het bewaken van de bossen, het verzamelen van de daaruit voortkomende gegevens en het evalueren van die gegevens. De verordening geeft duidelijke, op de actie gerichte specifieke voorschriften voor de tenuitvoerlegging van deze actie.

40. De actie heeft een voortschrijdend karakter. Deze actie is een voortzetting van twee voltooide acties. De huidige actie heeft een looptijd van vier jaar en na een evaluatie van de actie moet een besluit worden genomen over de continuering van de actie na 2006 (artikel 18). Door middel van de evaluatie kan het systeem ter bewaking van de toestand van de bossen verder worden verbeterd en met de voortzetting van de actie wordt de continuïteit van de bewakingsactiviteiten gewaarborgd.

41. Op grond van bovenstaande moet worden geconstateerd dat de maatregelen die de Commissie krachtens de haar bij verordening nr. 2152/2003 verleende uitvoeringsbevoegdheden mag vaststellen, beheersmaatregelen zijn in de zin van artikel 2, sub a, van het tweede comitologiebesluit.

D — *Inachtneming van de motiveringsplicht*

42. De Commissie stelt dat de verordening Forest Focus geen passende motivering bevat voor de keuze van de comitéprocedure en

dat de vierentwintigste overweging van de considerans waarin wordt gesteld dat de nadere uitvoeringsregels maatregelen van algemene strekking zijn [11], niet volstaat om de verordening op dit punt genoegzaam gemotiveerd te achten.

43. De Raad en het Parlement, alsmede de Finse en de Spaanse regering, betogen dat de gemeenschapswetgever zijn keuze voor een regelgevingscomité toereikend heeft gemotiveerd in de vierentwintigste overweging van de considerans.

44. De vierentwintigste overweging van de considerans vermeldt dat de maatregelen van algemene strekking die nodig zijn voor de uitvoering van de verordening Forest Focus moeten worden vastgesteld overeenkomstig het tweede comitologiebesluit.

45. Hierbij teken ik het volgende aan. Nu het antwoord op de tweede vraag (zie punt 23) luidt dat voor de uitvoeringsmaatregelen van de verordening Forest Focus ingevolge de criteria van het tweede comitologiebesluit de beheersprocedure geïndiceerd is, dient de keuze voor de regelgevingsprocedure expliciet in de considerans van de verordening te zijn gemotiveerd. Dit volgt uit de punten 52 tot en met 62 van het arrest LIFE. [12]

11 — Zie voetnoot 9.

12 — Aangehaald in voetnoot 4.

46. Welnu, in dit opzicht schiet de vierentwintigste overweging van de considerans tekort. Voorzover er al een motivering — in de andere taalversies dan de Nederlandse — in te lezen valt, berust die motivering op de kwalificatie van de maatregelen als maatregelen van algemene strekking, terwijl, naar hierboven al is uiteengezet, het feit dat de uitvoeringsmaatregelen van algemene strekking zijn als zodanig niet volstaat om „dus" de regelgevingsprocedure toepasselijk te achten.

47. Waar, bovendien, de uitvoeringsmaatregelen naar hun context, object en bewoordingen vooral als beheersmaatregelen moeten worden gekwalificeerd, berust zij op een klaarblijkelijke onjuiste kwalificatie en schiet zij als redengeving voor de regelgevingsprocedure zonder meer tekort. Derhalve falen het Parlement en de Raad in hun verweer.

48. Ten overvloede merk ik nog op dat het Parlement en de Raad ten aanzien van de vraag of in casu aan de motiveringsplicht is voldaan, een innerlijk tegenstrijdig standpunt innemen. Hun betoog berust op de stelling dat de uitvoeringsmaatregelen, als zijnde van algemene strekking, ingevolge het tweede comitologiebesluit volgens de regelgevingsprocedure moet worden vastgesteld. De in de vierentwintigste overweging van de considerans opgenomen „motivering" zou daarmee

in overeenstemming zijn. Welnu, zodra komt vast te staan dat voor die uitvoeringsmaatregelen niet de regelgevingsprocedure maar de beheersprocedure geïndiceerd is, ontvalt aan die motivering de basis; daarmee wordt ook het standpunt van de Raad en het Parlement logischerwijs onhoudbaar.

49. Uit het voorgaande vloeit voort dat artikel 17, lid 2, nietig dient te worden verklaard omdat de in de bepaling gemaakte keuze voor de regelgevingsprocedure bij de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen die zijn voorzien in genoemde verordening, niet berust op een deugdelijke motivering.

E — *De beperking van de gevolgen van de nietigverklaring*

50. Evenals bij haar vordering tot nietigverklaring van verordening nr. 1655/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 betreffende het financieringsinstrument voor het milieu (LIFE), die aanleiding gaf tot het arrest LIFE [13], verzoekt de Commissie ook in onderhavige zaak de gevolgen van de verordening Forest Focus te handhaven totdat de verordening wordt gewijzigd, hetgeen zo spoedig mogelijk na de uitspraak van het onderhavige arrest zal dienen te geschieden.

51. Om redenen van rechtszekerheid ben ik van oordeel dat gebruik moet worden gemaakt van de in artikel 231, tweede alinea, EG aan het Hof verleende bevoegdheid om de gevolgen van een nietig verklaarde verordening aan te wijzen welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

52. Naar analogie van de redenering van het Hof in punt 76 van het reeds meermalen aangehaalde arrest LIFE [14], geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat de maatregelen ter uitvoering van de verordening Forest Focus die op de datum van uitspraak van het arrest zijn vastgesteld, niet door het arrest zullen worden aangetast en dat de gevolgen van artikel 17, lid 2, van de verordening Forest Focus volledig zullen worden gehandhaafd totdat het Parlement en de Raad nieuwe bepalingen inzake de comitéprocedure voor de maatregelen ter uitvoering van voornoemde verordening hebben vastgesteld.

V — Kosten

53. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Commissie heeft geconcludeerd tot verwijzing van het Parlement en de Raad in de kosten en deze in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, zullen de lidstaten die hebben geïntervenieerd aan de zijde van het Parlement en de Raad hun eigen kosten dragen.

13 — Aangehaald in voetnoten 11 en 4.

14 — Zie voetnoten 12, 11 en 4.

VI — Conclusie

54. Op grond van het voorgaande, geef ik het Hof in overweging:

— artikel 17, lid 2, van verordening (EG) nr. 2152/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake de bewaking van bossen en milieu interacties in de Gemeenschap (Forest Focus) nietig te verklaren, voor zover zij de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van het programma Forest Focus onderwerpt aan de regelgevingsprocedure van artikel 5 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999;

— de gevolgen van de gedeeltelijk nietig verklaarde verordening in stand te houden totdat een nieuwe regeling ter zake is vastgesteld;

— de Raad en het Europees Parlement te verwijzen in de kosten;

— het Koninkrijk Spanje en de Republiek Finland te verwijzen in hun eigen kosten.