JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

15 päivänä syyskuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Komissio vaatii EY 230 artiklan toisen kohdan nojalla metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta yhteisössä (Forest Focus) 17 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston [2] (jäljempänä Forest Focus -asetus) 17 artiklan 2 kohdan kumoamista. Komissio riitauttaa kyseisen säännöksen siltä osin kuin siinä alistetaan Forest Focus -ohjelman täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston 1999/468/EY [3] (jäljempänä toinen komitologia) 5 artiklassa säädettyyn sääntelymenettelyyn.

2. Komissio väittää olennaisilta osin, että näihin täytäntöönpanotoimenpiteisiin olisi pitänyt soveltaa toisen komitologia 4 artiklan mukaista hallintomenettelyä. Koska neuvosto ja parlamentti eivät ole noudattaneet sitä, niiden olisi ainakin pitänyt eritellä ne erityiset syyt, joiden perusteella sääntelymenettelyyn turvautuminen on niiden näkemyksen mukaan ollut tarpeellista. Komissio perustelee kantaansa asiassa LIFE [4] annetulla tuomiolla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *EY:n perustamissopimus*

3. EY 202 artikla koskee neuvoston tehtäviä, ja siinä määrätään seuraavaa:

"Turvatakseen tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin:

— —

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EUVL L 324, s. 1.

3 — EYVL L 184, s. 23.

4 — Asia C-378/00, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 21.1.2003 (Kok. 2003, s. I-937).

— hyväksymissään siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon."

B *Toinen komitologia*

4. Toinen komitologia perustuu EY 202 artiklan kolmanteen luetelmakohtaan, ja sillä korvataan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 annettu neuvoston 87/373/ETY [5] (jäljempänä ensimmäinen komitologia).

5. Toisen komitologia johdanto-osan 5, 9, 10 ja 11 perustelukappaleen mukaan ensimmäisenä tavoitteena on säätää perusteet komiteamenettelyn valinnalle, jotta komiteatyypin valitseminen olisi yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa, jolloin nämä perusteet eivät kuitenkaan ole sitovia. toisena tavoitteena on yksinkertaistaa komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käytön edellytyksiä sekä parantaa Euroopan parlamentin osallistumista silloin, kun perus, jossa täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle, on annettu perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. kolmantena tavoitteena on parantaa Euroopan parlamentin tiedonsaantia ja neljäntenä tavoitteena on parantaa yleisön tiedonsaantia komiteamenettelyistä.

6. Toisen komitologia 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevien päätösten tekemismenettelyä valittaessa noudatetaan seuraavia perusteita:

a) Hallintotoimenpiteistä, esimerkiksi niistä, jotka liittyvät yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltamiseen tai budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamiseen, olisi päätettävä hallintomenettelyä noudattaen.

5 — EYVL L 197, s. 33.

b) Laajakantoisista toimenpiteistä, joilla sovelletaan perus keskeisiä säännöksiä, mukaan lukien ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojeluun liittyvät toimenpiteet, olisi päätettävä sääntelymenettelyä noudattaen.

Kun perus säädetään, että tiettyjä vähemmän keskeisiä säännöksiä voidaan mukauttaa tai ajantasaistaa täytäntöönpanomenettelyllä, olisi näistä toimenpiteistä päätettävä sääntelymenettelyä noudattaen.

c) Neuvoa-antavaa menettelyä käytetään aina, kun se katsotaan soveltuvimmaksi menettelyksi, tämän kuitenkaan rajoittamatta a ja b alakohdan soveltamista."

7. Toisen komitologia 3–6 artiklassa määritellään neljä menettelyä, jotka ovat neuvoa-antava menettely (3 artikla), hallintomenettely (4 artikla), sääntelymenettely (5 artikla) ja suojamenettely (6 artikla). Nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta on merkitystä etenkin 4 ja 5 artiklalla:

"4 artikla

Hallintomenettely

1. Komissiota avustaa hallintokomitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi, tämän kuitenkaan

rajoittamatta 8 artiklan soveltamista. Jos toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. Siinä tapauksessa komissio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista kussakin perus säädetyllä määräajalla, joka ei missään tapauksessa saa olla pitempi kuin kolme kuukautta ilmoituksen tekopäivästä.

4. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin 3 kohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa.

5 artikla

Sääntelymenettely

1. Komissiota avustaa sääntelykomitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana on komission edustaja.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset, tämän kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan soveltamista.

4. Jos toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä ja antaa siitä tiedon Euroopan parlamentille.

5. Jos Euroopan parlamentti katsoo, että komission perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun perussäädöksen nojalla tekemä ehdotus ylittää perussäädöksessä annetun täytäntöönpanovallan, se ilmoittaa neuvostolle kantansa.

6. Neuvosto voi tällaisen kannan asianmukaisesti huomioon ottaen tehdä määräenemmistöllä päätöksen ehdotuksesta

määräajassa, josta on säädettävä erikseen kussakin perussäädöksessä ja joka ei missään tapauksessa saa olla pidempi kuin kolme kuukautta päivästä, jona asia on tullut vireille neuvostossa.

Jos neuvosto on tässä määräajassa ilmaissut määräenemmistöllä vastustavansa ehdotusta, komissio tarkastelee sitä uudelleen. Se voi tehdä neuvostolle muutetun ehdotuksen, tehdä ehdotuksensa uudelleen tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdotuksen.

Jos neuvosto ei ole tässä määräajassa antanut ehdotettua täytäntöönpanosäädöstä eikä ilmoittanut vastustavansa ehdotusta täytäntöönpanotoimenpiteiksi, komissio antaa ehdotetun täytäntöönpanosäädöksen."

C *Forest Focus -asetus*

8. Forest Focus -asetus on annettu EY 175 artiklan 1 kohdan nojalla.

9. Forest Focus -asetuksen 1 artiklan mukaan "perustetaan yhteisön toimintasuunnitelma, joka koskee laajapohjaista, yhdenmukaista, kattavaa ja pitkäaikaista metsien tilan seurantaa, jäljempänä 'toimintasuunnitelma'. Suunnitelman tarkoituksena on:

a) jatkaa ja kehittää edelleen

— ilman epäpuhtauksien ja ilman epäpuhtauksien vaikutusten sekä muiden metsiin vaikuttavien tekijöiden, kuten bioottisten ja abioottisten tekijöiden sekä ihmisistä johtuvien tekijöiden seurantaa, ja

— metsäpalojen ja niiden syiden ja seurausten seurantaa,

— metsäpalojen ehkäisyä;

b) arvioida maaperän, hiilen sitomisen, ilmastonmuutoksen vaikutusten, biologisen monimuotoisuuden sekä metsien suojaavien tehtävien seurannalle asetettavia vaatimuksia ja kehittää tätä seurantaa;

c) arvioida jatkuvasti metsien tilan arvioimiseksi toteutettavien seurantatoimien tehokkuutta ja seurantatoiminnan edelleen kehittämistä.

Toimintasuunnitelma tuottaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa metsien tilasta ja metsiin haitallisesti vaikuttavista tekijöistä yhteisön tasolla. Lisäksi se on apuna arvioitaessa meneillään olevia toimenpiteitä, joilla edistetään metsien säilyttämistä ja suojelua kestävän kehityksen hyväksi, erityisesti sellaisia toimia, joilla pyritään vähentämään metsiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. Toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon nykyiset ja suunnitteilla olevat kansalliset, eurooppalaiset ja maailmanlaajuiset seurantamekanismit ja tarvittaessa luodaan yhteys niihin, ja se on asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten mukainen".

10. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Toimintasuunnitelman puitteissa toteutetaan toimia, joilla:

a) edistetään tietojen yhdenmukaista keruuta, käsittelyä ja validointia;

b) parannetaan tietojen arviointia ja edistetään yhteisön tasolla tapahtuvaa yhdistettyjen tietojen arviointia;

c) parannetaan toimintasuunnitelman mukaisesti kerättävän tiedon laatua;

d) kehitetään edelleen toimintasuunnitelmaan kuuluvaa seurantatoimintaa;

e) lisätään tietämystä metsistä ja erityisesti luonnollisten tekijöiden ja ihmisen toiminnan aiheuttaman kuormituksen vaikutuksesta;

f) tarkastellaan metsäpalojen dynamiikkaa ja syitä sekä niiden vaikutuksia metsiin;

g) kehitetään indikaattoreita sekä menetelmiä riskien arviointiin, joka koskee metsiin kohdistuvia monitahoisia ajallisia ja paikallisia paineita."

11. Asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tämän asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavista laajakantoisista toimenpiteistä olisi päätettävä menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston 1999/468/EY mukaisesti."

12. Asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa, jota komissio vaatii kumottavaksi, säädetään seuraavaa:

"Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.

Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan kahdeksi kuukaudeksi."

13. Asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut Forest Focus -asetuksen toimenpiteet ovat seuraavat:

— yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta 17 päivänä marraskuuta 1986 annetulla neuvoston [6] ja metsäpalojen torjunnasta yhteisössä 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla [7] vahvistettujen havaintotoimintojen ylläpitäminen ja kehittäminen edelleen (4 ja 5 artikla)

— koeprojekteina toteutettavien tutkimusten, kokeiden, demonstraatiohankkeiden ja testien toteuttaminen toimintasuunnitelman kehittämiseksi edelleen yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (6 ja 7 artikla)

— tarkempien sääntöjen antaminen komission hyväksyttäväksi annettavilla toimenpiteiden toteuttamiseen tähtäävillä kansallisilla ohjelmilla ja ohjelmien tukikelpoisten kustannusten rahoituksen vahvistaminen (8 artikla)

— komissio asettaa tieteellisen neuvoa-antavan ryhmän, joka avustaa pysyvää metsäkomiteaa sen työskentelyn valmis-

6 — EYVL L 326, s. 2. Asetusta on muutettu viimeksi asetuksella (EY) N:o 804/2002 (EYVL L 132, s. 1).

7 — EYVL L 217, s. 3. Asetusta on muutettu viimeksi asetuksella (EY) N:o 805/2002 (EYVL L 132, s. 3).

telussa ja erityisesti 6 artiklassa tarkoitetun toimintasuunnitelman kehittämisessä (9 artikla)

— olemassa olevien käsikirjojen, joissa yksilöidään pakolliset ja vapaavalintaiset muuttujat sekä vahvistetaan seurantamenetelmät ja tietojen siirrossa käytettävät tietomuodot, kehittäminen siten, että tietojen vertailukelpoisuus voidaan taata (10 ja 15 artikla)

— komission on hyväksyttävä nimetyt laitokset, jotka jäsenvaltiot ovat osoittaneet toimivaltaisiksi elimiksi hallinnoimaan hyväksyttyihin kansallisiin ohjelmiin sisältyviä toimia ja yhteisön rahoituksen hallinnointia (14 artikla)

— kunkin jäsenvaltion on määritettävä tilannettaan koskevan kertomuksen laatimisen suuntaviivat ja kertomuksessa tarkasteltava jakso (16 artikla).

14. Asetuksen 12 artiklan mukaan toimintasuunnitelman toteutusaika on neljä vuotta siten, että se alkaa 1.1.2003 ja päättyy 31.12.2006.

15. Asetuksen 13 artiklassa säädetään rahoituspuitteet toimintasuunnitelman toteuttamiseksi kautena 2003–2006, yhteensä 61 miljoonaa euroa, josta 9 miljoonaa euroa voidaan käyttää palojen torjuntatoimenpiteisiin. Taloudellisia seikkoja koskevissa säännöksissä ei säädetä erityisestä menettelystä, joka koskee täytäntöönpanotoimenpiteiden määrittämistä.

16. Komissio antoi seuraavan lausuman, kun Forest Focus -asetus hyväksyttiin neuvoston istunnossa 6.11.2003: [8]

"Komissio panee merkille, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat toisessa käsittelyssä päässeet yhteisymmärrykseen ehdotuksesta asetukseksi metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta yhteisössä (Forest Focus).

Komissio haluaa kuitenkin muistuttaa yhteisen kannan vahvistamisen yhteydessä antamastaan lausumasta, joka kuuluu seuraavasti:

Komissio panee merkille, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa säädе-

8 — Asiakirja N:o 14402/03, ADD 1.

tään sääntelymenettelyn käyttämisestä ehdotuksessa eritellyissä täytäntöönpanotoimenpiteissä eikä komission ehdottamasta hallintomenettelystä.

Ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 21.1.2003 antaman tuomion, joka koskee ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE) annettua asetusta (EY) N:o 1655/2000, komissio vaatii, että noudatetaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 2 artiklan perusteita.

Komissio uskoo, että koska ehdotuksessa eritellyt toimenpiteet liittyvät budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamiseen, ne olisi toteutettava hallintomenettelyä käyttäen. Toimenpiteet ovat hyvin ohjelmasidonnaisia, eivätkä ne ole siitä syystä laajakantoisia toimenpiteitä, eikä niillä sovelleta, mukauteta tai ajantasaisteta säädöksen säännöksiä. Tämän vuoksi komissio ei pidä sääntelymenettelyä soveltuvana.

Edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen tuomion mukaisesti sellaisen menettelyn valinta, joka ei ole menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä tehdyn päätöksen 2 artiklaan sisältyvien ohjeellisten perusteiden mukainen, on selkeästi selitettävä.

Komissio katsoo, että tässä tapauksessa johdanto-osan kappaleessa, jossa komiteamenettelyn käyttö eritellään, ei anneta riittäviä perusteluita neuvoston päätöksen perusteista poikkeamiselle.

Komissio varaa näin ollen itselleen oikeuden turvautua käytettävissään oleviin oikeuskeinoihin."

III Oikeudenkäyntimenettely

17. Kanne on kirjattu saapuneeksi yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 5.3.2004.

18. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta yhteisössä (Forest

Focus) 17 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston 17 artiklan 2 kohdan siltä osin kuin siinä alistetaan Forest Focus -ohjelman täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston 1999/468/EY 5 artiklassa määrätyn sääntelymenettelyn kohteeksi

— pitää edellä mainitun asetuksen vaikutukset voimassa sen muuttamiseen saakka, minkä on tapahduttava mitä pikimmin yhteisöjen tuomioistuimen tuomion jälkeen

— velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Neuvosto vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan kanteen perusteettomaksi ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Parlamentti vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan kanteen perusteettomaksi ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 15.7.2004 antamallaan määräyksellä Espanjan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia. Kuulemistilaisuus pidettiin 30.6.2005.

IV Asian arviointi

A *Alustavia huomautuksia*

22. Kuten jo johdantohuomatuksissa totesin, vaikuttaa siltä, että komission kanne on ratkaistava kahteen tai kolmeen kysymykseen annettavien vastausten perusteella.

23. Ensinnäkin on määritettävä hallintomenettelyn ja sääntelymenettelyn soveltamisalojen keskinäinen rajaus. Sen jälkeen on selvitettävä, ovatko esitetyt Forest Focus -toimintasuunnitelman tarkemmat täytäntöönpanosäännökset luonteeltaan hallinnollisia vai lainsäädännöllisiä. Jos kyseessä on jälkimmäinen vaihtoehto, parlamentti ja neuvosto ovat valinneet oikean menettelyn, ja komission kanne on perusteeton jo tästä syystä. Jos kuitenkin käy ilmi, että toimintasuunnitelman täytäntöönpanosäännöt ovat luonteeltaan ja soveltamisalaltaan hallinnollisia, on lisäksi vastattava kysymykseen siitä, ovatko parlamentti ja neuvosto perustelleet asianmukaisesti sen, että toimintasuunnitelman hallinnollisesta luonteesta huolimatta on valittu sääntelymenettely.

B *Hallintomenettely vai sääntelymenettely: valintaa koskevat edellytykset*

24. Osapuolten esittämissä asiakirjoissa ja istunnossa esittämissä yleisluonteisissa huomautuksissa ei ole käsitelty hallintomenettelyn ja sääntelymenettelyn soveltamisalojen rajausta, vaikka sen selvittäminen on olennaisen tärkeää jatkokysymyksiin vastaamisen kannalta. Osapuolten kannat perustuvat tavallaan niiden käsitykseen siitä, mikä niiden mielestä olisi ollut riidanalaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden kannalta oikea menettely.

25. Toisen komitologia 2 artiklan sanamuoto tarjoaa arvokkaita lähtökohtia rajauksen tekemiselle, vaikkei siinä annetakaan yksiselitteisiä määritelmiä.

26. Kun toisen komitologia 2 artiklan a alakohdassa puhutaan "hallintotoimenpiteistä", esimerkiksi niistä, jotka liittyvät yhteisen maatalous- ja kalastuspolitiikan soveltamiseen tai budjettivaikutuksiltaan huomattavien ohjelmien toteuttamiseen, sanamuodosta voidaan päätellä, että kyseiset toimenpiteet soveltuvat etenkin hallinnollisiin toimintasuunnitelmiin tai ohjelmiin, joiden täytäntöönpano on luonteeltaan jatkuvaa, kun otetaan huomioon niiden yksi tai useampi sisällöllinen tavoite, joiden toteuttamiseen on useimmiten varattu yhteisön talousarviosta tulevia varoja. Täytäntöönpanosäännöt voivat olla yleisluonteisia, mutta ne ovat alisteisia sen toimintasuunnitelman tai ohjelman tavoitteille, jonka toteuttamiseksi ne on laadittu. Täytäntöönpanosäännöt lakkaavat olemasta voimassa, kun toimintasuunnitelma tai ohjelma päättyy. Tämäntyyppisiä sääntöjä ovat esimerkiksi määräykset, joita toimintasuunnitelmaan tai ohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden ja yksityisten on noudatettava, tai ohjelmaan liittyvän rahoituksen jakoperusteet.

27. Kun toisen komitologia 2 artiklan b alakohdassa puhutaan "laajakantoisista toimenpiteistä, joilla sovelletaan perus keskeisiä säännöksiä", mukaan lukien "ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden tai turvallisuuden suojeluun liittyvät toimenpiteet", valitusta sanamuodosta voidaan päätellä, että jo itse perus arvioidaan olevan sisällöltään tai soveltamisalaltaan lainsäädännöllisiä ja että täytäntöönpanotoimenpiteet voivat olla luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kannalta velvoittavia. Se, että säännöksestä puuttuvat täytäntöönpanon dynaamisuuteen viittaavat termit, osoittaa, että kyseessä ovat luonteeltaan lainsäädännölliset toimenpiteet.

C *Forest Focus -toimintasuunnitelma: täytäntöönpanosääntöjen luonne*

28. Komissio on Forest Focus -toimintasuunnitelman täytäntöönpanosäännösten

luonteesta eri mieltä kuin neuvosto ja parlamentti sekä Suomen ja Espanjan hallitukset.

29. Komissio väittää, että säännökset ovat luonteeltaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon tähtääviä hallintotoimenpiteitä. Se perustelee kantaansa viittaamalla useisiin asetuksen säännöksiin, esimerkiksi 4–8 artiklaan, 10, 15 ja 16 artiklaan. Komissio päättelee näiden säännösten nojalla, että tarkemmat täytäntöönpanosäännöt ovat Forest Focus -toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon tähtääviä toimenpiteitä ja niihin läheisesti liittyviä toimenpiteitä. Lisäksi siitä, että asetuksessa säädetään perus säädettyjen ohjelmien yhteisön rahoitusosuudesta, millä voi olla huomattavia vaikutuksia yhteisön budjettiin, käy ilmi, että täytäntöönpanosääntöihin olisi pitänyt soveltaa sääntelymenettelyä.

30. Pääasian vastaajat sekä Suomen ja Espanjan hallitukset katsovat, että Forest Focus -toimintasuunnitelman täytäntöönpanosäännökset ovat luonteeltaan lainsäädännöllisiä. Ne perustelevat kantaansa johdantoosan 24 perustelukappaleella, jossa todetaan, että asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat laajakantoisia. [9] Neuvosto toteaa lisäksi, että toimenpiteet koskevat ajallisesti rajoittamattomina objektiivisesti määriteltyjä tilanteita ja että niillä on oikeudellisia seurauksia yleisesti ja abstraktisti osoitetuille henkilöryhmille. Lisäksi on otettava huomioon Forest Focus -asetuksen tavoite — metsien suojelu — joka vastaa toisen komitologia 2 artiklan b kohdan sanamuotoa ja soveltamisalaa eli kasvien suojelua.

31. Osapuolet viittaavat huomautuksissaan asetuksen yksittäisiin säännöksiin, joista niiden mukaan käy ilmi, että tarkemmat täytäntöönpanosäännöt ovat luonteeltaan hallinnollisia tai toisaalta lainsäädännöllisiä. Käsiteltävänä olevan tulkintaongelman ratkaisua ei kuitenkaan pidä hakea yksittäisten täytäntöönpanosäännösten sisällöstä, vaan asetuksen systematiikasta ja tavoitteesta.

32. Forest Focus -asetuksella perustetaan yhteisön toimintasuunnitelma, joka koskee laajapohjaista, yhdenmukaista, kattavaa ja pitkäaikaista metsien tilan seurantaa. Toimintasuunnitelmaan kuuluu toimia, joiden avulla edistetään tietojen vaihtamista metsien tilasta ja metsiin haitallisesti vaikuttavista tekijöistä yhteisön tasolla, ja se on apuna arvioitaessa meneillään olevia toimenpiteitä, joilla edistetään metsien säilyttämistä ja suojelua kestävän kehityksen hyväksi, erityisesti sellaisia toimia, joilla pyritään vähentämään metsiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia.

9 — Asetuksen N:o 2152/2003 hollanninkielisestä toisinnosta puuttuu ilmaisu "laajakantoisia".

33. Asetuksessa yksilöidään toimintasuunnitelmaan kuuluvat toimet ja annetaan niiden toteuttamista koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Komission tehtäviin kuuluu toimintasuunnitelman koordinointi, valvonta ja kehittäminen edelleen.

34. Toimintasuunnitelmaan kuuluu konkreettisia toimia, joilla jatketaan kahta jo loppuun saatettua toimintasuunnitelmaa eli toimintasuunnitelmaa yhteisön metsien suojelusta ilmansaasteilta ja toimintasuunnitelmaa metsäpalojen torjunnasta yhteisössä (4 ja 5 artikla). Toisaalta toimintasuunnitelmaan kuuluu toimia, joilla komissio tarkentaa ja panee täytäntöön 1 artiklassa mainitut tavoitteet läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa (6 ja 7 artikla).

35. Asetuksen 5–7 artiklassa säädettyjen toimien ohjelmanluonteinen, etenevä ja hallinnollinen luonne käy sitä paitsi ilmi toimien soveltamisalan ja sisällön lisäksi myös niitä koskevasta terminologiasta:

— asetuksen 4 artiklan a ja b alakohdassa sekä 5 artiklan 1 kohdassa puhutaan verkostoista ja tietojärjestelmistä, joita on kehitettävä edelleen

— asetuksen 6 artiklan 1 kohta koskee toimintasuunnitelman kehittämistä tutkimusten, kokeiden, demonstraatiohankkeiden ja pilottihankkeina tapahtuvien testausten avulla metsiä koskevan tietämyksen lisäämiseksi

— asetuksen 7 artiklassa puhutaan komission ja jäsenvaltioiden yhteistyöstä tietojen keräämisen ja arvioinnin edistämiseksi.

36. Asetuksen 8 artiklan nojalla jäsenvaltiot toteuttavat valvontatoimet ja tietojen keruun sekä tutkimukset, kokeet ja demonstraatiohankkeet kansallisilla ohjelmilla, jotka laaditaan kahden vuoden jaksoiksi. Komission on hyväksyttävä nämä kansalliset ohjelmat ja sen on laadittava toimintasuunnitelmasta kertomuksia erityisesti pysyvälle metsäkomitealle. Asetuksessa säädetään vielä tarkemmin toimenpiteiden jatkototeutuksesta, tietojen lähettämisestä, levittämisestä ja käsittelystä, yhteisön rahoitusosuuden hallinnasta ja erilaisia seurantatoimenpiteitä koskevien kertomusten laadinnasta. Asetuksen sanamuodosta käy myös tältä osin ilmi, että komission toimet ovat luonteeltaan ilmiselvästi jatkuvia ja hallinnollisia.

37. Asetuksessa vahvistetaan käytettävissä olevat rahoituspuitteet ohjelman koko toteutusajaksi, joka on neljä vuotta, 1.1.2003–

31.12.2006. Asetuksen 12 artiklassa säädetään toimet, joihin on mahdollista saada rahoitustukea, ja se, kuinka suuri rahoitustuen osuus voi olla kunkin toimen osalta. Lisäksi säädetään yhteisön rahoitusosuuden hallinnointia ja valvontaa koskevat tarkemmat ehdot.

38. Asetuksen 12 ja 13 artiklan aineellisten ja rahoitusta koskevien säännösten, joiden perusteella asetuksen kohteena on ilmiselvästi ohjelma, jolla on budjettivaikutuksia, lisäksi erityistä merkitystä on myös 14 artiklalla. Kyseisen artiklan säännöksillä vahvistetaan jäsenvaltioiden menettelytapoja koskevat velvoitteet, jotka liittyvät yhteisön rahoituksen moitteettomaan ja tehokkaaseen hallinnointiin. Asetuksen 14 artiklan 5 kohdassa säädettyjen velvoitteiden noudattamista koskevien tarkempien sääntöjen merkitys ei kyseisen artiklan aiempien kohtien sisältö ja täsmällinen sanamuoto huomioon ottaen voi olla mitään muuta kuin hallinnollinen. Sillä, että niillä säännellään jäsenvaltioiden toimintaa yhteisön rahoituksen käytön suhteen, ei ole vaikutusta hallinnolliseen ja ohjelmalliseen luonteeseen.

39. Edellä esitetystä seuraa, että perustetun Forest Focus -toimintasuunnitelman tarkemmat täytäntöönpanosäännöt ovat luonteeltaan hallinnollisia. Toimintasuunnitelmaan kuuluu useita toimia, jotka toteutetaan asetuksen 1 artiklassa kuvailtujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimiin sisältyy metsien valvonta, metsiä koskevien tietojen kerääminen ja näiden tietojen arvioiminen. Asetuksessa annetaan selkeät, toimintasuunnitelmaa koskevat yksilöidyt täytäntöönpanosäännökset.

40. Toimintasuunnitelma on luonteeltaan jatkuva. Toimintasuunnitelmalla jatketaan kahta aiemmin loppuun saatettua toimintasuunnitelmaa. Nyt kyseessä olevan toimintasuunnitelman toteutusaika on neljä vuotta, ja toimintasuunnitelman arvioinnin jälkeen on päätettävä toimien jatkamisesta vuoden 2006 jälkeen (18 artikla). Arvioinnin avulla voidaan kehittää metsien tilan arviointijärjestelmää edelleen, ja toimintasuunnitelman jatkamisella taataan valvontatoimien jatkuvuus.

41. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että toimenpiteet, jotka komissio saa vahvistaa perustuvan täytäntöönpanotoimivaltansa nojalla, ovat toisen komitologia 2 artiklan a kohdassa tarkoitettuja hallintotoimenpiteitä.

D *Perusteluvelvollisuuden noudattaminen*

42. Komissio väittää, ettei Forest Focus -asetus sisällä sopivia perusteluja komite-

amenettelyn valinnalle ja että johdanto-osan 24 perustelukappale, jossa todetaan, että asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat laajakantoisia, [10] ei ole riittävä, jotta voitaisiin katsoa, että asetus on tältä osin riittävästi perusteltu.

43. Neuvosto ja parlamentti sekä Suomen ja Espanjan hallitukset katsovat, että yhteisön lainsäätäjä on perustellut sääntelykomiteamenettelyn valitsemisen riittävästi johdanto-osan 24 perustelukappaleessa.

44. Johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan Forest Focus -asetuksen täytäntöönpanemiseksi tarvittavista laajakantoisista toimenpiteistä olisi päätettävä toisen komitologia mukaisesti.

45. Huomautan tältä osin seuraavaa. Koska vastauksessa toiseen kysymykseen (ks. 23 kohta) todettiin, että Forest Focus -asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin on toisen komitologia kriteerien mukaan sovellettava hallintomenettelyä, sääntelymenettelyn valinta on perusteltava nimenomaisesti asetuksen johdanto-osassa. Tämä näkemys perustuu LIFE-tuomion [11] 52–62 kohtaan.

46. Johdanto-osan 24 perustelukappale ei ole tältä osin riittävä. Vaikka perustelu voidaankin päätellä sen nojalla — muissa kuin hollanninkielisessä versiossa — perustelu nojautuu siihen, että toimenpiteet luokitellaan laajakantoisiksi, kun taas edellä esitetyn nojalla se, että täytäntöönpanotoimenpiteet ovat laajakantoisia, ei sinänsä ole riittävä perustelu sääntelymenettelyn valinnalle.

47. Kun lisäksi täytäntöönpanotoimenpiteitä on niiden asiayhteyden, tavoitteen ja sanamuodon perusteella pidettävä hallintotoimenpiteinä, perustelukappale perustuu ilmeisen virheelliseen luokitteluun, jolloin sitä ei tietenkään voida käyttää sääntelymenettelyn valinnan perusteluna. Näin ollen parlamentin ja neuvoston väitettä ei voida hyväksyä.

48. Huomautan vielä lisäksi, että parlamentin ja neuvoston näkemys siitä, onko käsiteltävänä olevassa asiassa noudatettu perusteluvelvollisuutta, on sisäisesti ristiriitainen. Parlamentin ja neuvoston kanta perustuu siihen, että laajakantoiset täytäntöönpanotoimenpiteet on toisen komitologia mukaan vahvistettava sääntelymenettelyn mukaisesti. Niiden mukaan johdanto-osan 24 perustelukappaleen sisältämä "perustelu" olisi tämän säännön mukainen. Jos nyt kuitenkin todetaan, että täytäntöönpanotoimenpiteissä ei ole noudatettava sääntelymenettelyä vaan hallintomenettelyä, perustelulla ei enää ole pohjaa, jolloin myös neuvoston ja parlamen-

10 — Ks. alaviite 9.

11 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

tin näkökannasta tulee loogisesti pätemätön.

49. Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen 17 artiklan 2 kohta on kumottava, koska säännöksessä ei perustella asianmukaisesti sitä, että asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista varten on valittu sääntelymenettely.

E *Kumoamisen vaikutusten rajoittaminen*

50. Samoin kuin vaatimuksessaan ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE) 17 päivänä heinäkuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston kumoamisesta, joka johti LIFE-tuomioon,[12] komissio pyytää myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa pitämään Forest Focus -asetuksen vaikutukset voimassa sen muuttamiseen saakka, minkä on tapahduttava mitä pikimmin yhteisöjen tuomioistuimen tuomion jälkeen.

51. Oikeusvarmuuteen liittyvien syiden vuoksi katson, että on syytä käyttää EY 231 artiklan toisessa kohdassa yhteisöjen tuomioistuimelle annettua toimivaltaa todeta, miltä osin kumotun asetuksen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä.

52. Jo useasti mainitun, asiassa LIFE annetun tuomion[13] 76 kohdan mukaisesti ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei tämä tuomio vaikuta Forest Focus -asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin, jotka on toteutettu viimeistään tuomion antamispäivänä, ja että Forest Focus -asetuksen 17 artiklan 2 kohdan vaikutukset pidetään kokonaisuudessaan voimassa, kunnes parlamentti ja neuvosto antavat uudet säännöt komiteamenettelystä, jota sovelletaan kyseisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

V Oikeudenkäyntikulut

53. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut parlamentin ja neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska nämä ovat hävinneet asian, ne on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

12 — Ks. alaviitteet 11 ja 4.

13 — Ks. alaviitteet 12, 11 ja 4.

VI Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta yhteisössä (Forest Focus) 17 päivänä marraskuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston 17 artiklan 2 kohdan siltä osin kuin siinä alistetaan Forest Focus -ohjelman täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttaminen 28.6.1999 tehdyn neuvoston 1999/468/EY 5 artiklassa säädettyyn sääntelymenettelyyn

— pitää osittain kumotun asetuksen vaikutukset voimassa asiaa koskevien uusien säännösten antamiseen saakka

— velvoittaa neuvoston ja Euroopan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.