FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT LEENDERT A. GEELHOED

föredraget den 15 september 2005[1] [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har med stöd av artikel 230 andra stycket EG ansökt om ogiltigförklaring av artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2152/2003 av den 17 november 2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus)[2] (nedan kallad Forest Focus-förordningen). Kommissionen har motsatt sig att det i den omtvistade bestämmelsen föreskrivs att fastställandet av närmare regler för genomförandet av systemet Forest Focus skall ske i enlighet med det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i rådets beslut nr 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (nedan kallat andra kommittéförfarandebeslutet).[3]

2. Kommissionen har i huvudsak gjort gällande att förvaltningsförfarandet i artikel 4 i andra kommittéförfarandebeslutet borde ha valts för fastställandet av dessa regler. Eftersom rådet och parlamentet inte har gjort så borde dessa institutioner åtminstone ha lämnat en tillräcklig motivering till sitt val. Kommissionen har åberopat domen i målet LIFE[4] till stöd för sin ståndpunkt.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *EG-fördraget*

3. Artikel 202 EG avser rådets uppgifter och har följande lydelse:

"För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med de bestämmelser som anges i fördraget

...

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 324, s. 1.

3 — EGT L 184, s. 23.

4 — Dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet (REG 2003, s. I-937).

— i de rättsakter som rådet antar ge kommissionen befogenhet att genomföra de regler som rådet beslutar. Rådet får uppställa närmare villkor för utövandet av denna befogenhet. Rådet kan också, i särskilda fall, förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna. De villkor som avses ovan måste stå i överensstämmelse med de principer och regler som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig."

B — *Andra kommittéförfarandebeslutet*

4. Andra kommittéförfarandebeslutet antogs med stöd av artikel 202 tredje strecksatsen EG, och ersätter rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (nedan kallat första kommittéförfarandebeslutet). [5]

5. Enligt skälen 5, 9, 10 och 11 i andra kommittéförfarandebeslutet är det första syftet med beslutet att, för att uppnå större konsekvens och förutsägbarhet vid valet av kommittétyp, fastställa kriterier för valet av kommittéförfarande, varvid skall gälla att dessa kriterier har en icke bindande karaktär. Det andra syftet med beslutet är att förenkla villkoren för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter samt att förbättra Europaparlamentets möjlighet att delta i de fall då den grundläggande rättsakten som tilldelar kommissionen genomförandebefogenheter antagits i enlighet med förfarandet som anges i artikel 251 EG. Det tredje syftet med beslutet är att förbättra informationen till Europaparlamentet, och det fjärde att förbättra informationen till allmänheten om kommittéförfarandena.

6. Artikel 2 i andra kommittéförfarandebeslutet har följande lydelse:

"Valet av metoder för förfarandet för antagande av genomförandeåtgärder skall vägledas av följande kriterier:

a) Förvaltningsåtgärder, däribland sådana som gäller tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskepolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser, bör antas enligt förvaltningsförfarandet.

5 — EGT L 197, s. 33; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 72.

b) Åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet, bör antas enligt det föreskrivande förfarandet.

Om det i en grundläggande rättsakt bestäms att vissa bestämmelser som inte utgör del av de viktigaste grunddragen i akten kan anpassas eller uppdateras inom ramen för ett genomförandeförfarande, bör dessa åtgärder antas enligt det föreskrivande förfarandet.

c) Utan att det påverkar tillämpningen av a och b skall det rådgivande förfarandet tillämpas i alla sådana fall när det anses vara det lämpligaste."

7. I artiklarna 3–6 i andra kommittéförfarandebeslutet definieras fyra förfaranden, nämligen det rådgivande förfarandet (artikel 3), förvaltningsförfarandet (artikel 4), det föreskrivande förfarandet (artikel 5) och förfarandet i fråga om skyddsåtgärder (artikel 6). Härvid är i synnerhet de förfaranden som beskrivs i artiklarna 4 och 5 av betydelse:

"Artikel 4

Förvaltningsförfarandet

1. Kommissionen skall biträdas av en förvaltningskommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, anta åtgärderna,

som skall gälla omedelbart. Om dessa åtgärder inte är förenliga med kommitténs yttrande skall kommissionen emellertid genast överlämna dem till rådet. I sådana fall får kommissionen skjuta upp verkställandet av de beslutade åtgärderna under en tid som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från dagen då rådet underättats.

4. Rådet får fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet inom den tid som anges i tredje stycket.

Artikel 5

Det föreskrivande förfarandet

1. Kommissionen skall biträdas av en föreskrivande kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, själv anta de föreslagna åtgärderna om de är förenliga med kommitténs yttrande.

4. Om de föreslagna åtgärderna inte är förenliga med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges skall kommissionen utan dröjsmål lägga fram ett förslag inför rådet om vilka åtgärder som skall vidtas samt informera Europaparlamentet.

5. Om Europaparlamentet anser att ett förslag som kommissionen lagt fram i enlighet med en grundläggande rättsakt antagen enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget överskrider de genomförandebefogenheter som anges i denna grundläggande rättsakt skall parlamentet informera rådet om sitt ställningstagande.

6. Med vederbörlig hänsyn till ställningstagande får rådet inom den period som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt,

men som inte i något fall får överstiga tre månader från det att förslaget mottagits, med kvalificerad majoritet anta kommissionens förslag.

Om rådet inom denna period med kvalificerad majoritet har meddelat att det motsätter sig förslaget skall detta omprövas av kommissionen. Kommissionen får förelägga rådet ett ändrat förslag, åter lägga fram sitt förslag eller lägga fram ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

Om rådet vid utgången av denna period varken har fattat något beslut om den föreslagna genomförandeakten eller uttalat sig mot förslaget till genomförandeåtgärder skall kommissionen själv anta den föreslagna genomförandeakten."

C — *Forest Focus-förordningen*

8. Forest Focus-förordningen har antagits med stöd av artikel 175.1 EG.

9. Enligt artikel 1 i Forest Focus-förordningen "inrättas ett gemenskapssystem för utvidgad, harmoniserad och omfattande långtidsövervakning av skogarnas tillstånd [nedan kallat 'systemet'], i syfte att

a) fortsätta och ytterligare utveckla

— övervakningen av luftföroreningar, följder av luftföroreningar och av övriga agens och faktorer som påverkar skogarna, t.ex. biotiska/abiotiska faktorer samt faktorer av antropogent ursprung,

— övervakningen av skogsbränder och deras orsaker och följder,

— förebyggandet av skogsbränder,

b) bedöma behoven för och utveckla övervakningen av markförhållanden, kolupptagning, effekter av klimatförändringar, biologisk mångfald och skogarnas skyddsfunktion,

c) löpande utvärdera övervakningsåtgärdernas effektivitet när det gäller att bedöma skogarnas tillstånd och vidareutvecklingen av övervakningsverksamheten.

Systemet skall tillhandahålla tillförlitliga och jämförbara uppgifter om skogarnas tillstånd och om skadlig inverkan på skogarna på gemenskapsnivå. Dessutom skall det vara till hjälp vid utvärderingen av pågående åtgärder för främjande av skydd och bevarande av skogar till förmån för en hållbar utveckling, och i synnerhet åtgärder för att minska skadlig inverkan på skogarna. Systemet kommer att ta hänsyn till och i förekommande fall anknyta till befintliga och planerade nationella, europeiska och globala övervakningsmekanismer och överensstämma med relevanta internationella avtal."

10. I artikel 2.1 i förordningen föreskrivs följande:

Systemet skall omfatta åtgärder för att:

a) främja harmoniserad insamling, hantering och bedömning av data,

b) förbättra analysen av data och främja integrerad analys av data på gemenskapsnivå,

c) förbättra kvaliteten på data och den information som samlas in inom ramen för systemet,

d) vidareutveckla systemets övervakningsverksamhet,

e) få ökad kunskap om skogar och i synnerhet om följderna av naturliga och antropogena stressfaktorer,

f) undersöka skogsbränders dynamik och orsaker samt deras inverkan på skogarna,

g) utveckla indikatorer och metoder för riskbedömning av multipla stressfaktorer för skogar tidsmässigt och rumsligt.

11. Skäl 24 har följande lydelse:

"De åtgärder av allmän omfattning som är nödvändiga för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med [andra kommittéförfarandebeslutet]."

12. Artikel 17.2, som kommissionens yrkande om ogiltigförklaring avser, lyder enligt följande:

"När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i [andra kommittéförfarandebeslutet] tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

Den tid som avses i artikel 5.6 i [andra kommittéförfarandebeslutet] skall vara två månader."

13. De bestämmelser i Forest Focus-förordningen som innehåller hänvisningar till artikel 17.2 avser följande åtgärder:

— fortsättande och vidareutvecklande av de övervakningsverksamheter som införts genom rådets förordning (EEG) nr 3528/86 av den 17 november 1986 om skydd av skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar [6] och rådets förordning (EEG) nr 2158/92 av den 23 juli 1992 om skydd av gemenskapens skogar mot bränder [7] (artiklarna 4 och 5),

— genomförande av undersökningar, experiment, demonstrationsprojekt och pilotprojekt för att vidareutveckla systemet i samarbete med medlemsstaterna (artiklarna 6 och 7),

— fastställande av närmare regler för de nationella program inom ramen för vilka verksamheten bedrivs och som skall godkännas av kommissionen, och fastställandet av det ekonomiska stödet till de stödberättigande kostnaderna för dessa program (artikel 8).

— kommissionens inrättande av en rådgivande grupp med vetenskapliga experter som skall biträda Ständiga

6 — EGT L 326, s. 2, svensk specialutgåva, område 3, volym 22, s. 59. Förordningen ändrades senast genom förordning (EG) nr 804/2002 (EGT L 132, s. 1).

7 — EGT L 217, s. 3. Förordningen ändrades senast genom förordning (EG) nr 805/2002 (EGT L 132, s 3).

kommittén för skogsbruk i förberedelserna av dess arbete, särskilt för att utveckla systemet enligt artikel 6 (artikel 9),

— förbättrandet av befintliga handledningar som innehåller obligatoriska och frivilliga parametrar samt bestämmelser om vilka övervakningsmetoder som skall tillämpas och vilka dataformat som skall användas för dataöverföringen för att se till att insamlade data är jämförbara (artiklarna 10 och 15),

— kommissionens godkännande av de organ som utsetts av medlemsstaterna och som skall vara behöriga att förvalta verksamheten i de godkända nationella programmen och kontrollen av förvaltningen av gemenskapsmedlen (artikel 14),

— fastställande av riktlinjer för rapporteringen och rapporteringsperioden avseende de rapporter om den nationella situationen som varje medlemsstat skall sammanställa (artikel 16).

14. Enligt artikel 12 skall systemet genomföras under en period på fyra år från och med den 1 januari 2003 till och med den 31 december 2006.

15. I artikel 13 fastställs finansieringsramen för genomförandet av systemet under perioden 2003–2006, nämligen 61 miljoner euro, varav 9 miljoner euro får användas för brandförebyggande åtgärder. I bestämmelserna avseende de ekonomiska aspekterna anges inte något särskilt förfarande som skall tillämpas vid antagandet av genomförandeåtgärder.

16. I samband med antagandet av Forest Focus-förordningen vid rådets sammanträde av den 6 november 2003 avgav kommissionen följande förklaring [8]:

"Kommissionen noterar att Europaparlamentet och rådet under den andra behandlingen har nått en överenskommelse beträffande förslaget till en förordning om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus).

Emellertid önskar kommissionen erinra om den anmärkning som den gjorde i samband med antagandet av den gemensamma ståndpunkten:

Kommissionen noterar att det i Europaparlamentets och rådets förordning anges

8 — Handling nr 14402/03 AAD 1.

att fastställandet av de genomförandeåtgärder som beskrivs i förslaget skall ske med tillämpning av det föreskrivande förfarandet, och inte förvaltningsförfarandet som kommissionen har föreslagit.

Mot bakgrund av domstolens dom av den 21 januari 2003 angående förordning nr 1655/2000 av den 17 juli 2000 om det finansiella instrumentet för miljön (Life), påpekar kommissionen att det är viktigt att tillämpa kriterierna i artikel 2 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

Kommissionen anser att bestämmelserna i förslaget skall antas i enlighet med förvaltningsförfarandet eftersom dessa bestämmelser avser genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser. Det rör sig om ytterst programspecifika åtgärder som således inte har någon allmän räckvidd och inte heller är avsedda för att tillämpa, anpassa eller uppdatera bestämmelserna i grundtexten. Av dessa skäl anser kommissionen att det föreskrivande förfarandet inte är lämpligt.

Enligt domstolens ovannämnda dom skall ett val av förfarande som inte överensstämmer med riktlinjerna i artikel 2 i rådets beslut om utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter ges en tydlig motivering.

Kommissionen anser att lydelsen i det skäl som rör tillämpningen av kommittéförfarandet inte på ett tillfredsställande sätt motiverar avvikelsen från kriterierna i rådets beslut.

Således förbehåller kommissionen sig rätten att använda sig av de rättsmedel som står till dess förfogande."

III — Förfarande

17. Ansökan registrerades på domstolens kansli den 5 mars 2004.

18. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning

(EG) nr 2152/2003 av den 17 november 2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus), i den del det där föreskrivs att fastställandet av närmare regler för genomförandet av programmet Forest Focus skall ske i enlighet med det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i rådets beslut nr 1999/468/EG av den 28 juni 1999,

— förordna att verkningarna av ovannämnda förordning skall bestå till dess den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter domstolens dom, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

19. Rådet har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Parlamentet har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21. Domstolens ordförande tillät genom beslut av den 15 juli 2004 Konungariket Spanien och Republiken Finland att intervenera till stöd för parlamentets och rådets yrkanden. En förhandling ägde rum den 30 juni 2005.

IV — Bedömning

A — *Inledande synpunkt*

22. Det framgår av mina inledande kommentarer att kommissionens talan skall bedömas med utgångspunkt i svaren på två eller tre frågor.

23. För det första skall frågan avseende avgränsningen mellan tillämpningsområdet för förvaltningsförfarandet och för det föreskrivande förfarandet besvaras. Därefter skall det undersökas om de närmare reglerna för genomförande av systemet Forest Focus, vilket inrättades genom förordning nr 2152/2003, är förvaltningsmässiga eller föreskrivande till sin karaktär. Om det senare är fallet har parlamentet och rådet valt rätt förfarande, och då räcker det för att kommissionens talan skall ogillas. Om det emellertid skulle visa sig att reglerna för genomförande av det berörda systemet är av ett sådant slag och sådan innebörd att de skall anses vara av förvaltningsmässig karaktär, skall även frågan besvaras huruvida parlamentet och rådet vederbörligen har motiverat sitt val av det föreskrivande förfarandet trots systemets förvaltningsmässiga karaktär.

B — *Förvaltningsförfarandet eller det föreskrivande förfarandet: kriterier för valet*

24. Det är anmärkningsvärt att parterna varken i sina skriftliga inlagor eller under sina pläderingar vid sammanträdet rent allmänt har tagit upp frågan om avgränsningen mellan förvaltningsförfarandets och det föreskrivande förfarandets räckvidd, trots att svaret på denna fråga faktiskt är av avgörande betydelse för följdfrågorna. Säkerligen låter de sitt ställningstagande påverkas av sin uppfattning om vilket förfarande som skall väljas för de omtvistade genomförandeåtgärderna.

25. Artikel 2 i andra kommittéförfarandebeslutet innehåller värdefull vägledning för den avgränsning som skall göras, även om den inte ger några vattentäta definitioner.

26. Eftersom det i artikel 2 a i andra kommittéförfarandebeslutet talas om "förvaltningsåtgärder", däribland sådana som gäller tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken eller genomförandet av program med betydande budgetkonsekvenser, framgår det av ordalydelsen att de ifrågavarande åtgärderna framför allt passar för system och program som ligger i linje med en viss politik och vars genomförande är av en sådan fortlöpande karaktär som syftar till att uppnå ett eller flera innehållsmässiga mål — mål för vilka ekonomiska medel oftast har avsatts i gemenskapsbudgeten. Reglerna för genomförandet kan ha en allmän räckvidd, men de är underordnade det system eller det program som de syftar till att förverkliga. När systemet eller programmet avslutas upphör de att gälla. Denna typ av regler kan exempelvis avse föreskrifter för medlemsstater och enskilda som önskar delta i ett sådant system eller program eller fördelningsnormer för medel som är knutna till ett visst program.

27. Eftersom det i artikel 2 b i andra kommittéförfarandebeslutet talas om "åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter", inbegripet "åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet", framgår det av den valda formuleringen att den grundläggande rättsakten i sig förutsätts ha normerande innehåll eller innebörd, och att genomförandeåtgärderna kan vara bindande för fysiska och juridiska personer. Avsaknaden av ord som kan tyda på en viss dynamik vid genomförandet är ett tecken på att det rör sig om åtgärder av föreskrivande karaktär.

C — *Systemet Forest Focus: karaktären på reglerna för genomförande*

28. Beträffande frågan om vilken karaktär bestämmelserna för genomförande av syste-

met Forest Focus skall anses ha, har kommissionen å ena sidan, och rådet och parlamentet, samt den finska och den spanska regeringen, å andra sidan, intagit motsatta ståndpunkter.

29. Kommissionen har gjort gällande att bestämmelserna har karaktären av förvaltningsåtgärder för genomförandet av ett handlingsprogram. Till stöd för sitt påstående har kommissionen hänvisat till olika bestämmelser i förordningen, såsom artiklarna 4–8 och 10, 15 och 16. Kommissionen har av innehållet i dessa bestämmelser slutit sig till att de närmare regler för utförande som kommissionen skall anta utgör åtgärder för att genomföra handlingsprogrammet Forest Focus och åtgärder som är nära knutna till detta. Dessutom framgår det av den omständigheten att det i förordningen anges att gemenskapen skall vara med och finansiera de program som avses i den grundläggande rättsakten, och som har betydande budgetkonsekvenser, att förvaltningsförfarandet borde ha valts för reglerna för genomförande.

30. Svarandena i målet, samt Finlands och Spaniens regeringar, anser att genomförandebestämmelserna för systemet Forest Focus har en föreskrivande karaktär. Till stöd för denna uppfattning har de åberopat skäl 24 där det anges att de närmare reglerna för genomförande utgör åtgärder av allmän omfattning. [9] Rådet har lagt till att åtgärderna gäller utan begränsning i tiden och för objektivt fastställda situationer och har rättsföljder för allmänt och abstrakt definierade grupper av personer. Dessutom överensstämmer syftet med Forest Focus-förordningen — skydd av skogar — med lydelsen och räckvidden av artikel 2 b i andra kommittéförfarandebeslutet, det vill säga skydd av växter.

31. Parterna har i sina yttranden hänvisat till enskilda bestämmelser i förordningen för att visa att de närmare reglerna för genomförande är av förvaltningsmässig eller föreskrivande karaktär. För att besvara denna fråga angående tolkningen skall ledning dock inte så mycket sökas i innehållet i enskilda genomförandebestämmelser, utan i förordningens inre sammanhang och syfte.

32. Genom Forest Focus-förordningen inrättas ett gemenskapssystem för utvidgad, harmoniserad och omfattande långtidsövervakning av skogarnas tillstånd. Systemet består av ett antal verksamheter som syftar till att främja utbytet av uppgifter om gemenskapens skogars tillstånd och om skadlig inverkan på skogarna samt möjliggöra utvärdering av pågående åtgärder för främjande av skydd och bevarande av skogar till förmån för en hållbar utveckling, med betoning på sådan verksamhet som syftar till att minska den skadliga inverkan på skogarna.

9 — I nederländska språkversionen av förordning nr 2152/2003 saknas orden "allmän omfattning".

33. Förordningen innehåller en beskrivning av de verksamheter som systemet består av och detaljerade bestämmelser för genomförandet av dessa. Kommissionen har ansvaret för samordning, tillsyn och vidareutveckling av systemet.

34. Dels består systemet av konkreta verksamheter som utgör en fortsättning på två redan befintliga system: systemet för att skydda skogarna i gemenskapen mot luftföroreningar och systemet för att skydda skogarna i gemenskapen mot brand (artiklarna 4 och 5). Dels består systemet av verksamheter som kommissionen, i nära samarbete med medlemsstaterna, skall utarbeta och genomföra för att uppnå de mål som anges i artikel 1 (artiklarna 6 och 7).

35. Att de verksamheter som avses i artiklarna 5–7 är programmatiska, fortlöpande och förvaltningsmässiga till sin karaktär framgår förutom av verksamhetens innebörd och innehåll även av ordvalet:

— Det talas till exempel i artikel 4 a och b och i artikel 5.1 om nät och informationssystem som skall vidareutvecklas.

— I artikel 6.1 sägs det att systemet ska utvecklas genom undersökningar, experiment och demonstrationsprojekt för att öka kunskapen om skogarnas tillstånd.

— I artikel 7 är det fråga om ett samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna för att främja och förbättra insamlingen och analysen av uppgifter.

36. Enligt artikel 8 skall övervakningsverksamheterna och uppgiftsinsamlingen samt studierna, experimenten och demonstrationsprojekten genomföras av medlemsstaterna inom ramen för tvååriga nationella program. Kommissionen skall godkänna de nationella programmen och rapportera om systemet, särskilt till Ständiga kommittén för skogsbruk. Vidare innehåller förordningen ännu mer precisa bestämmelser för det övriga genomförandet av verksamheterna, för överföringen, spridningen och hanteringen av uppgifterna, för förvaltningen av gemenskapens bidrag och för rapporteringen om de olika övervakningsverksamheterna. Också här framgår det otvetydigt av förordningens lydelse att kommissionens verksamheter är fortlöpande och förvaltningsmässiga till sin karaktär.

37. I denna förordning fastställs en finansieringsram för hela den tid programmet pågår, nämligen fyra år, från och med den 1 januari

2003 till och med den 31 december 2006. I artikel 12 anges eventuella mottagare av ekonomiskt stöd, och där fastställs den maximala finansieringen i procent per verksamhet. Vidare uppställs närmare kriterier för förvaltningen och kontrollen av gemenskapens bidrag.

38. Jämförd med de materiella och ekonomiska bestämmelserna i artiklarna 12 och 13, enligt vilka förordningens huvudföremål kvalificeras som ett program med betydande budgetkonsekvenser, har artikel 14 en speciell betydelse. Bestämmelserna i denna artikel innehåller skyldigheter för medlemsstaterna att förfara på ett visst sätt i syfte att säkerställa en sund och effektiv förvaltning av gemenskapens bidrag. De närmare regler för fullgörandet av dessa skyldigheter som uppställs i artikel 14.5 måste mot bakgrund av innehållet och den uttryckliga lydelsen av föregående punkter i denna artikel anses ha en förvaltningsmässig innebörd. Reglernas förvaltningsmässiga och programmatiska innebörd påverkas inte av att de utgör normer för medlemsstaternas agerande vid användandet av gemenskapsmedel.

39. Av det ovan anförda följer att de närmare reglerna för genomförande av det genom förordning nr 2152/2003 inrättade systemet Forest Focus är av förvaltningsrättslig karaktär. Systemet består av ett antal verksamheter som genomförs för att förverkliga de mål som beskrivs i artikel 1 i förordningen. Verksamheterna utgörs av övervakning av skogar, insamling av de uppgifter som övervakningen resulterar i och analysering av dessa uppgifter. Förordningen innehåller tydliga, särskilda bestämmelser om hur systemet skall genomföras, som särskilt avser detta system.

40. Systemet är av fortlöpande karaktär. Detta system utgör en fortsättning på två redan befintliga system. Det aktuella systemet har en giltighetstid på fyra år, och efter att systemet har utvärderats skall ett beslut fattas om huruvida systemet skall bestå efter år 2006 (artikel 18). Genom utvärderingen kan systemet för övervakning av skogarnas tillstånd förbättras ytterligare, och genom ett upprätthållande av systemet garanteras kontinuiteten i övervakningsarbetet.

41. Av det ovan anförda följer att de åtgärder som kommissionen får besluta om, med stöd av de genomförandebefogenheter som den har enligt förordning nr 2152/2003, utgör förvaltningsåtgärder i den mening som avses i artikel 2 a i andra kommittéförfarandebeslutet.

D — *Fullgörande av motiveringsskyldigheten*

42. Kommissionen har anfört att Forest Focus-förordningen inte innehåller någon

tillfredsställande motivering av valet av kommittéförfarande och att skäl 24, där det anges att de närmare reglerna för utförande utgör åtgärder av allmän omfattning [10], inte räcker som grund för att förordningen skall anses innehålla en tillfredsställande motivering i detta avseende.

43. Rådet och parlamentet, liksom den finska och den spanska regeringen, har gjort gällande att gemenskapslagstiftaren i skäl 24 har lämnat en tillräcklig motivering till valet av en föreskrivande kommitté.

44. I skäl 24 anges att de åtgärder av allmän omfattning som är nödvändiga för att genomföra Forest Focus-förordningen bör antas i enlighet med andra kommittéförfarandebeslutet.

45. Härvid noterar jag följande. Eftersom svaret på den andra frågan (se punkt 23) är att det följer av kriterierna i andra kommittéförfarandebeslutet att det är förvaltningsförfarandet som skall tillämpas vid fastställandet av åtgärder för genomförande av Forest Focus-förordningen, måste valet av det föreskrivande förfarandet uttryckligen motiveras i skälen i förordningen. Det följer av punkterna 52–62 i domen i målet LIFE. [11]

46. Skäl 24 är i detta avseende otillfredsställande. I den mån en motivering — i andra språkversioner än den nederländska — kan läsas in i detta vilar en sådan motivering på att åtgärderna kvalificeras som åtgärder av allmän räckvidd. Såsom har förklarats ovan räcker det dock inte att genomförandeåtgärderna är av allmän räckvidd för att det föreskrivande förfarandet "således" skall anses vara tillämpligt.

47. Eftersom genomförandeåtgärderna dessutom med hänsyn till sammanhanget, föremålet och lydelsen måste kvalificeras som förvaltningsåtgärder vilar en sådan motivering på en uppenbarligen felaktig kvalificering och är därmed otillfredsställande som förklaring av valet av det föreskrivande förfarandet. Således skall parlamentets och rådets argument underkännas.

48. För fullständighetens skull påpekar jag dessutom att, när det gäller frågan huruvida motiveringsskyldigheten har fullgjorts i det förevarande fallet, parlamentet och rådet har intagit en ståndpunkt som är motstridig i sig. Deras argumentering vilar på påståendet att genomförandeåtgärderna, eftersom de är av allmän räckvidd, enligt andra kommittéförfarandebeslutet skall fastställas i enlighet med det föreskrivande förfarandet. "Motiveringen" i skäl 24 påstås vara i överensstämmelse med detta. Då det emellertid fastställts att reglerna innebär att det inte är det föreskrivande förfarandet utan förvaltningsförfarandet som skall tillämpas på dessa

10 — Se ovan fotnot 9.

11 — Redan citerad i fotnot 4.

genomförandeåtgärder, förlorar emellertid motiveringen sin grund, och därmed blir också rådets och parlamentets ståndpunkt logiskt ohållbar.

49. Av det ovan anförda följer att artikel 17.2 skall ogiltigförklaras eftersom det saknas en tillfredsställande motivering till valet i denna artikel av det föreskrivande förfarandet vid antagandet av sådana genomförandeåtgärder som avses i nämnda förordning.

E — *Begränsningen av verkningarna av ogiltigförklaringen*

50. Kommissionen har även i förevarande mål, liksom den gjorde i samband med sin talan om ogiltigförklaring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 1655/2000 av den 17 juli 2000 om det finansiella instrumentet för miljön som ledde fram till domen i målet LIFE [12], yrkat att domstolen skall förordna att verkningarna av Forest Focus-förordningen skall bestå till dess att den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter förevarande dom.

51. Av rättssäkerhetsskäl anser jag att domstolen skall utnyttja sina befogenheter enligt artikel 231 andra stycket EG för att ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad förordning som skall betraktas som bestående.

52. I analogi med domstolens resonemang i punkt 76 i den ovan flera gånger citerade domen i målet LIFE [13], föreslår jag att domstolen skall besluta att de åtgärder för genomförande av Forest Focus-förordningen som redan antagits vid tiden för avkunnandet av förevarande dom inte skall påverkas av denna och att verkningarna av artikel 17.2 i Forest Focus-förordningen i sin helhet skall bestå till dess att parlamentet och rådet antar nya bestämmelser om det kommittéförfarande som skall gälla för åtgärderna för genomförande av nämnda förordning.

V — Rättegångskostnader

53. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att parlamentet och rådet skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom dessa har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 skall de medlemsstater som har intervenerat till stöd för parlamentets och rådets yrkanden bära sina egna kostnader.

12 — Se ovan fotnoterna 11 och 4.

13 — Se ovan fotnoterna 12, 11 och 4.

VI — Förslag till avgörande

54. Med hänsyn till det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

— ogiltigförklara artikel 17.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2152/2003 av den 17 november 2003 om övervakning av skogar och miljösamspel i gemenskapen (Forest Focus), i den del det där föreskrivs att fastställandet av närmare regler för genomförandet av programmet Forest Focus skall ske i enlighet med det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i rådets beslut nr 1999/468/EG av den 28 juni 1999,

— förordna att verkningarna av den delvis ogiltigförklarade förordningen skall bestå till dess att nya bestämmelser har antagits i detta avseende,

— förplikta rådet och Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna, och

— förplikta Konungariket Spanien och Republiken Finland att bära sina egna kostnader.