L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. szeptember 15. [1]

I – Bevezetés

1. Az Európai Közösségek Bizottsága az EK 230. cikk második bekezdése alapján kérelmezi a Közösségen belüli erdők és környezeti kölcsönhatások megfigyeléséről (Forest Focus) szóló, 2003. november 17-i 2152/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet [2] (a továbbiakban: Forest Focus rendelet) 17. cikke (2) bekezdésének megsemmisítését. A Bizottság az érintett rendelkezésnek azt a részét kifogásolja, amely a Forest Focus program végrehajtására irányuló intézkedéseket a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat [3] (a továbbiakban: második komitológiai határozat) 5. cikkében előírt szabályozási bizottsági eljárásban rendeli elfogadni.

2. A Bizottság lényegében azzal érvel, hogy e rendelkezésekre vonatkozóan a második komitológiai határozat 4. cikkében előírt irányítóbizottsági eljárást kellett volna választani. Mivel a Tanács és a Parlament nem így tett, a döntésüket legalább megfelelő módon indokolni kellett volna. A Bizottság álláspontjának alátámasztása érdekében a LIFE-ítéletre [4] hivatkozik.

II – Jogi háttér

A – *Az EK-Szerződés*

3. Az EK 202. cikk szabályozza a Tanács feladatait, és a következőképpen rendelkezik:

„Az e szerződésben foglalt célkitűzések elérése érdekében és az abban megállapított rendelkezéseknek megfelelően a Tanács:

[...]

1 – Eredeti nyelv: holland.

2 – HL L 324., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 41. kötet, 285. o.

3 – HL L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.

4 – A C-378/00. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-937. o.).

– az általa elfogadott jogi aktusokban hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására. A Tanács meghatározhatja e hatáskör gyakorlásának egyes feltételeit. A Tanács fenntarthatja a jogot, hogy meghatározott esetekben közvetlenül maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört. A fent említett feltételeknek összhangban kell lenniük azokkal az elvekkel és szabályokkal, amelyeket a Tanács előzetesen, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament véleményének kikérését követően, egyhangúlag meghatározott."

B – *A második komitológiai határozat*

4. A második komitológiai határozatot az EK 202. cikk harmadik francia bekezdése alapján fogadták el, és e határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1987. július 13-i 87/373/EGK tanácsi határozatnak [5] (a továbbiakban: első komitológiai határozat) lépett a helyébe.

5. A második komitológiai határozat ötödik, kilencedik, tizedik és tizenegyedik preambulumbekezdése szerint e határozatnak először is az a célja, hogy a bizottságtípus megválasztásának következetesebbé és kiszámíthatóbbá tétele érdekében meghatározza a bizottsági eljárások megválasztásának kritériumait, leszögezve, hogy ezek a kritériumok nem kötelező jellegűek. Másodszor a határozat célja a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó szabályok egyszerűsítése, valamint az Európai Parlament fokozottabb bevonása azokban az esetekben, amikor a Bizottságra végrehajtási hatásköröket ruházó alap-jogiaktust a Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárásnak megfelelően fogadták el. A határozat célja harmadszor az, hogy javítsa az Európai Parlament tájékoztatását, és negyedszer, hogy javítsa a közvélemény tájékoztatását a bizottsági eljárásokkal kapcsolatban.

6. A második komitológiai határozat 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A végrehajtási intézkedések meghozatalára irányuló eljárási szabályok kiválasztására az alábbi kritériumok vonatkoznak:

a) a közös agrárpolitika és a közös halászati politika alkalmazásával, illetve a jelentős költségvetési vonzatú programok végrehajtásával kapcsolatos irányítási intézkedéseket az irányítóbizottsági eljárás szerint kell meghozni;

5 – HL L 197., 33. o.

b) az alap-jogiaktusok alapvető fontosságú rendelkezéseinek alkalmazására szolgáló általános hatályú intézkedéseket, beleértve az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelmére vonatkozó intézkedéseket, a szabályozási bizottsági eljárás szerint kell meghozni.

Amennyiben valamely alap-jogiaktus azt írja elő, hogy a jogi aktus egyes nem alapvető fontosságú rendelkezéseit végrehajtási eljárások révén lehet módosítani, illetve frissíteni [helyesen: kiigazítani, illetve naprakésszé tenni], akkor ezeket az intézkedéseket a szabályozási bizottsági eljárás szerint kell meghozni;

c) az a) és b) pont sérelme nélkül a tanácsadó bizottsági eljárást kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor ezt tekintik a legmegfelelőbbnek."

7. A második komitológiai határozat 3–6. cikke négy eljárást szabályoz, „a tanácsadó bizottsági eljárást" (3. cikk), „az irányítóbizottsági eljárást", (4. cikk) „a szabályozási bizottsági eljárást" (5. cikk), és a „védintézkedési eljárást" (6. cikk). A jelen ügyben különösen a 4. és 5. cikkben foglalt eljárás jelentős:

„*4. cikk*

Irányítóbizottsági eljárás

(1) A Bizottságot irányítóbizottság segíti, amely a tagállamok képviselőiből áll, és elnöke a Bizottság képviselője.

(2) A Bizottság képviselője a bizottság elé terjeszti a meghozandó intézkedések tervezetét. A bizottság, az elnöke által az ügy sürgősségére tekintettel megállapított határidőn belül, véleményt nyilvánít a tervezetről. A véleményt a Szerződés 205. cikkének (2) bekezdésében a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján elfogadandó határozataira előírt többséggel kell meghozni. A bizottságban a tagállamok képviselőinek szavazatait az említett cikkben meghatározott módon kell súlyozni. Az elnök nem szavaz.

(3) A Bizottság, a 8. cikk sérelme nélkül, elfogadja az azonnal alkalmazandó intézke-

déseket. Ha azonban ezek nincsenek összhangban a bizottság véleményével, a Bizottság ezeket az intézkedéseket haladéktalanul közli a Tanáccsal. Ebben az esetben a Bizottság azoknak az intézkedéseknek az alkalmazását, amelyekről határozott, az egyes alap-jogiaktusokban meghatározott ideig elhalaszthatja, amely határidő azonban az említett közléstől számított három hónapot semmiképpen nem haladhatja meg.

4) A Tanács a (3) bekezdés szerinti időtartamon belül minősített többséggel eltérő határozatot hozhat.

5. cikk

Szabályozási bizottsági eljárás

(1) A Bizottságot szabályozási bizottság segíti, amely a tagállamok képviselőiből áll, és elnöke a Bizottság képviselője.

(2) A Bizottság képviselője a bizottság elé terjeszti a meghozandó intézkedések tervezetét. A bizottság, az elnöke által az ügy sürgősségére tekintettel megállapított határidőn belül, véleményt nyilvánít a tervezetről. A véleményt a Szerződés 205. cikkének (2) bekezdésében a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján elfogadandó határozataira előírt többséggel kell meghozni. A bizottságban a tagállamok képviselőinek szavazatait az említett cikkben meghatározott módon kell súlyozni. Az elnök nem szavaz.

(3) A Bizottság, a 8. cikk sérelme nélkül, a tervezett intézkedéseket elfogadja, ha azok összhangban vannak a bizottság véleményével.

(4) Ha a tervezett intézkedések nincsenek összhangban a bizottság véleményével, vagy a bizottság nem nyilvánított véleményt, a Bizottság a meghozandó intézkedésekről haladéktalanul javaslatot terjeszt a Tanács elé, és erről tájékoztatja az Európai Parlamentet.

(5) Ha az Európai Parlament úgy ítéli meg, hogy a Bizottság által a Szerződés 251. cikkében meghatározott eljárásnak megfelelően elfogadott alap-jogiaktus alapján előterjesztett javaslat túllépi az említett alap-jogiaktusban megállapított végrehajtási hatásköröket, álláspontjáról tájékoztatja a Tanácsot.

(6) A Tanács – adott esetben egy esetleges ilyen álláspont fényében – az egyes alap-jogiaktusokban megállapított határidőn belül

minősített többséggel határozhat a javaslatról, amely határidő azonban a javaslatnak a Tanács elé terjesztésétől számított három hónapot semmiképpen nem haladhatja meg.

Ha e a határidőn belül a Tanács minősített többséggel jelzi, hogy ellenzi a javaslatot, a Bizottságnak azt újra meg kell vizsgálnia. A Bizottság a Tanácsnak módosított javaslatot nyújthat be, eredeti javaslatát ismételten előterjesztheti, vagy a Szerződés alapján jogalkotási javaslatot terjeszthet elő.

Ha az említett határidőn belül a Tanács a javasolt végrehajtási jogi aktusokat nem fogadta el, vagy nem jelezte, hogy a végrehajtási intézkedésekre vonatkozó javaslatot ellenzi, a javasolt végrehajtási jogi aktust a Bizottság fogadja el."

C – *A Forest Focus rendelet*

8. A Forest Focus rendeletet az EK 175. cikk (1) bekezdése alapján fogadták el.

9. E rendelet 1. cikke szerint „[l]étrejön az erdők állapotának széles körű, összehangolt és átfogó, hosszú távú megfigyelését célzó közösségi rendszer (a továbbiakban: rendszer), amelynek céljai:

a) az alábbiak folytatása és továbbfejlesztése:

– a légszennyezés és a légszennyezés hatásainak, valamint az erdőket befolyásoló egyéb okok és tényezők, köztük biotikus és abiotikus, valamint emberi eredetű tényezők megfigyelése,

– az erdőtüzek és azok okainak és hatásainak megfigyelése,

– az erdőtüzek megelőzése;

b) a talajra, a szénmegkötésre, az éghajlatváltozás hatásaira, a biológiai sokféleségre, valamint az erdők védelmi funkciójára vonatkozó követelmények értékelése és a megfigyelés javítása [helyesen: a talajnak, a szénmegkötésnek, az éghajlatváltozás hatásainak, a biológiai sokféleségnek, valamint az erdők védelmi funkciójának a megfigyelésére vonatkozó követelmények meghatározása és e megfigyelés fejlesztése];

c) az erdők állapotának felmérésében a megfigyelési tevékenységek eredményességének és a megfigyelési tevékenység továbbfejlesztésének folyamatos értékelése.

A rendszer megbízható és összehasonlítható adatokat és információkat szolgáltat közösségi szinten az erdők állapotáról és az azokat érő káros hatásokról. Ezen kívül segíti a folyamatban lévő intézkedések értékelését is az erdők megóvásának és védelmének érdekében a fenntartható fejlődést szem előtt tartva, különös hangsúllyal az erdőket negatívan érintő hatások csökkentésére. A rendszer figyelembe veszi a meglévő és tervezett nemzeti, európai és globális megfigyelési mechanizmusokat, adott esetben csatlakozik azokhoz, és összhangban van a vonatkozó nemzetközi megállapodásokkal."

10. A rendelet 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A rendszer az alábbiakat célzó intézkedéseket írja elő:

a) az összehangolt adatgyűjtés, -kezelés és -kiértékelés előmozdítása;

b) az adatkiértékelés javítása és a közösségi szintű integrált adatkiértékelés előmozdítása;

c) a rendszer keretében összegyűjtött adatok és információk minőségének javítása;

d) a rendszer megfigyelési tevékenységének továbbfejlesztése;

e) az erdők és különösen a természetes és emberi eredetű megpróbáltatási tényezők által okozott hatások megértésének javítása;

f) az erdőtüzek dinamikájának, okainak és az erdőkre gyakorolt hatásainak tanulmányozása;

g) kockázatértékelési mutatók és módszertan kidolgozása az erdőket időben és térben érő többszörös megpróbáltatási tényezőkre vonatkozóan."

11. A huszonnegyedik preambulumbekezdés a következőket írja elő:

„Az e rendelet végrehajtásához szükséges általános alkalmazási körű intézkedéseket a [második komitológiai határozattal] összhangban kell elfogadni."

12. A 17. cikk (2) bekezdése, melynek megsemmisítését a Bizottság kérelmezi, a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben erre a bekezdésre hivatkozás történik, a [második komitológiai határozat] 5. és 7. cikkét kell alkalmazni, tekintettel az említett határozat 8. cikkének rendelkezéseire.

A [második komitológiai határozat] 5. cikkének (6) bekezdésében megállapított időtartam két hónap."

13. A Forest Focus rendeletnek azok a rendelkezései, amelyek a 17. cikk (2) bekezdésére történő hivatkozást tartalmaznak, a következő rendszert alkotják:

– a Közösség erdőinek a légköri szennyezés elleni védelméről szóló, 1986. november 17-i 3528/86/EGK tanácsi rendelettel [6] és a Közösség erdőinek tűz elleni védelméről szóló, 1992. július 23-i 2158/92/EGK tanácsi rendelettel [7] már bevezetett ellenőrzési tevékenységek folytatása és továbbfejlesztése (4. és 5. cikk);

– tanulmányok, kísérletek, demonstrációs projektek, és kísérleti tesztelés végzése a rendszernek a többi tagállammal együttműködésben történő továbbfejlesztése céljából (6. és 7. cikk);

– a Bizottság által jóváhagyandó, a tevékenységek végzésének keretéül szolgáló nemzeti programok végrehajtási szabályainak elfogadása, és a programok támogatható költségeihez való pénzügyi hozzájárulás meghatározása (8. cikk);

– egy olyan tudományos tanácsadó csoportot létrehozása, amely segíti az Erdészeti Állandó Bizottságot munkája

6 – HL L 326., 2. o. A legutóbb a 2002. április 15-i 804/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 132., 1. o.) módosított rendelet.

7 – HL L 217., 3. o. A legutóbb a 2002. április 15-i 805/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 132., 3. o.) módosított rendelet.

előkészítésében, különösen a 6. cikkben említett rendszer kidolgozásában (9. cikk);

– az adatok összehasonlíthatósága érdekében a meglevő kézikönyvek fejlesztése, melyekben a kötelező és a választható paramétereket meghatározzák, és a megfigyelés módszereit, valamint az adatátvitelnél használt adatformátum megállapítják (10. és 15. cikk);

– a tagállamok által kijelölt, a jóváhagyott nemzeti programokban foglalt tevékenységek igazgatásában hatáskörrel rendelkező szerveknek a Bizottság által történő jóváhagyása, és a közösségi finanszírozás igazgatásának ellenőrzése (14. cikk);

– a valamennyi tagállam által a nemzeti helyzetről készítendő jelentések benyújtási határidejének, valamint a jelentésekre vonatkozó iránymutatásoknak a meghatározása (16. cikk).

14. A 12. cikk szerint a rendszer négy évig tart: 2003. január 1-jétől 2006. december 31-ig.

15. A 13. cikk a 2003-tól 2006-ig tartó időszakra vonatkozóan a rendszer végrehajtásának pénzügyi kereteit 61 millió EUR összegben határozza meg, melyből 9 millió EUR tűzmegelőzési intézkedésekre használható. Azok a rendelkezések, amelyek a pénzügyi szempontokra vonatkoznak, nem írnak elő különleges eljárást a végrehajtási szabályok elfogadására.

16. A Forest Focus rendelet elfogadásakor a Tanács 2003. november 6-i ülésén a Bizottság a következő nyilatkozatot [8] tette:

„A Bizottság tudomásul veszi a Közösségen belüli erdők és környezeti kölcsönhatások megfigyeléséről (Forest Focus) szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat tárgyában az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a második olvasat során elért megállapodását.

A Bizottságnak azonban emlékeztetnie kell a közös álláspont elfogadásakor tett nyilatkozatára, melynek a szövege a következő:

A Bizottság tudomásul veszi, hogy az európai parlamenti és tanácsi határozat a javaslatban

8 – 14402/03 ADD1. sz. dokumentum

leírt intézkedések végrehajtására vonatkozóan a Bizottság által javasolt irányítóbizottsági eljárástól eltérően szabályozási bizottsági eljárást ír elő.

Tekintettel a Bíróságnak a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE) szóló 1655/2000/EK rendeletre [9] vonatkozó, 2003. január 21-i ítéletére, a Bizottság nyomatékkal hangsúlyozza a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 468/99/EK tanácsi határozat 2. cikke szerinti kritériumok alkalmazásának jelentőségét.

Mivel a javaslatban szereplő intézkedések jelentős költségvetési vonzatú programok végrehajtására vonatkoznak, azokat a Bizottság álláspontja szerint az irányítóbizottsági eljárás alkalmazásával kellene elfogadni. Az intézkedések mindenképpen programhoz kötöttek, így nem általános hatályúnak, és nem a jogi aktus rendelkezéseinek alkalmazására, kiigazítására vagy frissítésére irányulnak. A Bizottság álláspontja szerint e különböző okoknál fogva a szabályozási bizottsági eljárás alkalmazása nem megfelelő.

9 – lásd a 4. lábjegyzetet (HL L 192., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. kötet, 5. fejezet, 121. o.).

A Bíróság fent említett ítélete alapján minden alkalommal, amikor a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlásáról szóló 468/99/EK tanácsi határozat 2. cikke szerinti kritériumoktól eltérően választják meg az eljárást, a választást egyértelműen indokolni kell.

A Bizottság a jelen ügyben azt az álláspontot képviseli, hogy a tanácsi határozatban meghatározott kritériumoktól való eltérést a jelen ügyben az irányítóbizottsági eljárás alkalmazására vonatkozó preambulumbekezdés szövege nem indokolja megfelelően.

A Bizottság fenntartja a jogot arra, hogy a rendelkezésére álló jogorvoslati eszközökkel éljen." [nem hivatalos fordítás]

III – Az eljárás

17. A kereset 2004. március 5-én érkezett a Bíróság Hivatalához.

18. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a Közösségen belüli erdők és környezeti kölcsönhatások

megfigyeléséről (Forest Focus) szóló, 2003. november 17-i 2152/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 17. cikke (2) bekezdésének a Forest Focus program végrehajtására irányuló intézkedéseket a 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat 5. cikkében előírt szabályozási bizottsági eljárásban elfogadni rendelő részét;

– tartsa hatályban a fenti rendeletet annak a Bíróság ítéletét követő lehető legrövidebb időn belül elfogadandó módosításáig;

– az alperest kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

19. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet – mint megalapozatlant – utasítsa el, és a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

20. A Parlament a kereset elutasítását és a Bizottságnak a költségek viselésére történő kötelezését kéri.

21. A Bíróság elnöke 2004. július 15-i végzésével engedélyezte a Spanyol Királyság és a Finn Köztársaság számára az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament pernyertességének előmozdítására irányuló beavatkozást. A tárgyalást 2005. június 30-án tartották meg.

IV – Értékelés

A – *Előzetes észrevétel*

22. Az általam a bevezető okfejtés során már előadottakból következik, hogy a Bizottság keresetét két vagy három kérdés megválaszolása segítségével kell elbírálni.

23. Először is az irányítóbizottsági eljárás és a szabályozási bizottsági eljárás alkalmazási területe elhatárolásának kérdésére kell választ adni. Ezt követően meg kell vizsgálni, hogy a 2152/2003 rendelettel létrehozott Forest Focus rendszer részletes végrehajtási rendelkezései irányító vagy szabályozó jellegűek-e. Ha ez utóbbi eset áll fenn, a Parlament és a Tanács a megfelelő eljárást választotta, és a Bizottság keresetét már ezen ok miatt is el kell utasítani. Amennyiben azonban bebizonyosodik, hogy a rendszer végrehajtási rendelkezései természetük és céljaik alapján irányító jellegűek, arra a további kérdésre is választ kell adni, hogy a Parlament és a Tanács a szabályozási bizottsági eljárásra vonatkozó döntését szabályszerűen indokolta-e annak ellenére, hogy a rendszer jellege alapján az irányítóbizottsági eljárás területére tarozik.

B – *Irányítóbizottsági eljárás vagy szabályozási bizottsági eljárás: a döntésre vonatkozó kritériumok*

24. Feltűnő, hogy a felek sem az írásbeli beadványaikban, sem a tárgyaláson nem tértek ki általánosságban az irányítóbizottsági eljárás és a szabályozási bizottsági eljárás elhatárolására annak ellenére, hogy az e kérdésre adott válasz a további kérdések megválaszolásához alapvető jelentőségű. A felek az állásfoglalásuk során bizonyos mértékben azt a döntési koncepciót követik, amely a jelen ügy tárgyát képező végrehajtási rendelkezések szempontjából álláspontjuk szerint célszerű.

25. A második komitológiai határozat 2. cikkének szövege azonban értékes kiindulási pontokat nyújt a szükséges elhatároláshoz, még ha nem is tartalmaz kimerítő meghatározásokat.

26. Abból, hogy a második komitológiai határozat 2. cikkének a) pontja az „irányítási intézkedéseket" olyan intézkedésekként említi, amelyek a közös agrárpolitika alkalmazására, illetve a jelentős költségvetési vonzatú programok végrehajtására vonatkoznak, arra lehet következtetni, hogy a kérdéses intézkedések mindenekelőtt olyan politikai rendszereknek vagy programoknak felelnek meg, amelyeknek a végrehajtása fokozatosan történik, és amelyek egy vagy több hosszú távú célra irányulnak, és e célok megvalósítását a legtöbb esetben a közösségi költségvetésben előírt eszközök útján finanszírozzák. A végrehajtási intézkedések lehetnek általános hatályúak, de azon rendszernek vagy programnak rendelődnek alá, amelynek a megvalósítása érdekében létrejöttek. A rendszer vagy a program megszűnésével hatályukat vesztik. Az ilyen típusú rendelkezések esetében szó lehet a tagállamok számára vagy az olyan magánszemélyek számára előírt rendelkezésekről, akik részesedni kívánnak az ilyen rendszerben vagy programban vagy a programhoz kapcsolódó eszközök elosztási kulcsában.

27. Abból, hogy a második komitológiai határozat 2. cikkének b) pontja szerint „az alap-jogiaktusok alapvető fontosságú rendelkezéseinek alkalmazására szolgáló általános hatályú intézkedések" magukban foglalják „az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelmére vonatkozó intézkedéseket", a szöveg alapján arra kell következtetni, hogy maguk az alapjogiaktusok szabályozási tartalommal vagy szabályozási jelentéssel rendelkeznek, és hogy a végrehajtási rendelkezések természetes vagy jogi személyeket kötelezhetnek. Azon fogalmaknak a hiánya, amelyek a végrehajtás bizonyos dinamikájára utalhatnak, azt jelzi, hogy szabályozó jellegű intézkedésekről van szó.

C – *A Forest Focus rendszer: a végrehajtási rendelkezések lényege*

28. A Forest Focus rendszer végrehajtási rendelkezéseinek lényegére vonatkozó kér-

dés megválaszolása tekintetében ellentétes álláspontot képvisel egyfelől a Bizottság, másfelől a Tanács, a Parlament, valamint a finn és a spanyol kormány.

29. A Bizottság álláspontja szerint a rendelkezések lényegük alapján cselekvési program végrehajtására szolgáló rendelkezések. A Bizottság álláspontjának alátámasztása érdekében a rendelet különböző rendelkezéseire hivatkozik, többek közt a 4–8. cikkre és a 10., a 15. és a 16. cikkre. E rendelkezésekből arra következtet, hogy az elfogadandó végrehajtási rendelkezések a Forest Focus cselekvési program végrehajtási intézkedései, amelyek azzal szoros kapcsolatban állnak. Ezenfelül abból a körülményből, hogy a rendelet az alaprendeletben előírt, esetlegesen jelentős költségvetési vonzatú programnak a Közösség általi társfinanszírozását írja elő, az következik, hogy a végrehajtási rendelkezések tekintetében az irányítóbizottsági eljárást kellett volna választani.

30. Az alperesek, valamint a finn és a spanyol kormány álláspontja szerint a Forest Focus program végrehajtási rendelkezései szabályozó jellegűek. Ezen álláspont alátámasztása érdekében a huszonnegyedik preambulumbekezdésre hivatkoznak, mely tartalmazza az „e rendelet végrehajtásához szükséges általános alkalmazási körű intézkedéseket" fordulatot. [10] A Tanács hozzáfűzi, hogy az intézkedések hatálya időben nem korlátozott, objektív tényálláshoz kapcsolódnak, és személyek általános és absztrakt módon körülírt csoportja tekintetében joghatásokat váltanak ki. Ezenfelül a Forest Focus rendelet célja – az erdők védelme – egybecseng a második komitológiai határozat 2. cikke a) pontjának szövegével és szellemével, mely magában foglalja a növényvédelmet.

31. A felek az észrevételeikben a Forest Focus rendelet különös rendelkezéseire hivatkoznak, amelyek szerintük azt jelzik, hogy a végrehajtási rendelkezések irányító, illetve szabályozó jellegűek. A jelen értelmezési kérdések megválaszolása szempontjából azonban nem elsősorban a különös végrehajtási rendelkezések tartalma az irányadó, hanem inkább a rendelet rendszere és célja.

32. A Forest Focus rendelet az erdők állapota átfogó, összehangolt, globális és hosszú távú megfigyelését lehetővé tevő közösségi rendszert hoz létre. A rendszer számos tevékenységből áll, amelyek célja az erdők állapotával és az azokra gyakorolt káros hatásokkal kapcsolatos, Közösségen belüli információcserének az elősegítése, valamint az erdők megőrzése és védelme során a fenntartható fejlődés érdekében, az erdők károsítását korlátozó rendszerek különös figyelembevétele mellett meghozott intézkedések értékelésének a lehetővé tétele.

10 – Az „általános alkalmazási körű" kifejezés nem szerepel a Forest Focus rendelet holland nyelvi változatában

33. A rendelet előírja azokat a tevékenységeket, amelyek a rendszert alkotják, és részletes rendelkezéseket határoz meg azok végrehajtására. A Bizottság feladata a rendszer összehangolása, felügyelete és fejlesztése.

34. A rendszer egyrészt olyan konkrét tevékenységekből áll, amelyek két lezárt rendszer továbbfejlesztését képezik, a Közösség erdői a légköri szennyezés elleni védelme rendszerének, valamint a Közösség erdői tűz elleni védelme rendszerének továbbfejlesztését (4. és 5. cikk). A rendszer ezenfelül olyan tevékenységekből áll, amelyeket az 1. cikkben meghatározott cél érdekében a Biztosságnak a tagállamokkal szoros együttműködésben kell kidolgozni és végrehajtani (6. és 7. cikk).

35. Az 5–7. cikkben szabályozott tevékenységek programszerű, fokozatos és irányító jellege a tevékenységek célján és tartalmán kívül a vonatkozó terminológiából is következik:

– A 4. cikk a) és b) pontjában, valamint az 5. cikk (1) bekezdésében szerepel a hálózat és az információs rendszer, amelyet tovább kell fejleszteni,

– a 6. cikk (1) bekezdésében a rendszer tanulmányok, kísérletek, demonstrációs projektek kialakítása segítségével, az erdők állapotára vonatkozó ismeretek bővítése érdekében történő fejlesztéséről van szó,

– a 7. cikkben szerepel a Bizottság és a tagállamok közötti, az adatok gyűjtésének és kiértékelésének előmozdítása érdekében történő együttműködés.

36. A 8. cikk szerint a megfigyelési tevékenységeket, valamint az adatgyűjtést, a tanulmányokat és a demonstrációs projekteket a tagállamok által kétéves időszakokra kidolgozott nemzeti programok keretében kell végrehajtani. A Bizottságnak ezeket a nemzeti programokat jóvá kell hagynia, és a rendszerről az Erdészeti Állandó Bizottság számára jelentést kell tennie. A rendelet ezenfelül egyéb rendelkezéseket is tartalmaz a tevékenységek további végrehajtására, az adatok továbbítására, terjesztésére és kezelésére, a közösségi hozzájárulás kezelésére, valamint a különböző ellenőrzési tevékenységekről való jelentéstételre vonatkozóan. Ebben az esetben is egyértelműen következik a Bizottság tevékenységének fokozatos és irányító jellege a rendelet szövegéből.

37. A rendelet a program teljes tartamára vonatkozóan – mely 2003. január 1-jétől 2006. december 31-ig terjed – megállapítja a

pénzügyi eszközöket. A 12. cikk határozza meg a pénzügyi támogatás lehetséges kedvezményezettjeit; e cikk tevékenységenként megállapítja a finanszírozás maximális mértékét. Ezenfelül a rendelet előírja a további kritériumokat a közösségi hozzájárulás kezelésére és felügyeletére vonatkozóan.

38. A 18. cikk szintén különös jelentőségű a 12. és 13. cikk anyagi jogi és pénzügyi rendelkezéseivel kapcsolatban, amelyek a rendelet célját teljes mértékben a költségvetés szempontjából pénzügyi vonzattal járó programnak minősítik. E cikk rendelkezései meghatározzák a tagállamoknak a közösségi pénzügyi hozzájárulás felelős és hatékony igazgatása érdekében fennálló eljárásjogi kötelezettségeit. A 14. cikk (5) bekezdésében az e kötelezettség végrehajtására vonatkozóan előírt többi szabálynak a cikk előző bekezdéseinek tartalma és kifejezett szövege alapján csak irányító jellege lehet. Az a tény, hogy e rendelkezések a közösségi eszközök felhasználása során végzendő tagállami tevékenységeket egységesen szabályozzák, nem változtat az irányító és programszerű jellegen.

39. Mindebből az következik, hogy a 2152/2003 rendeletben szabályozott Forest Focus rendszerre vonatkozó végrehajtási rendelkezések irányító jellegű intézkedések. A rendszer számos tevékenységet magában foglal, amelyek a rendelet 1. cikkében foglalt célt szolgálják. Ezek a tevékenységek az erdők megfigyeléséből, a megfigyelés eredményeképpen keletkező adatok nyilvántartásából és kiértékeléséből állnak. A rendelet a rendszer végrehajtására vonatkozóan egyértelmű, rendszerorientált és különös rendelkezéseket tartalmaz.

40. A rendszer fokozatos jellegű. Két lezárt rendszer folytatását képezi. A jelenlegi rendszer időtartama négy év, és a rendszer kiértékelését követően dönteni kell annak 2006 utáni folytatásáról (18. cikk). Az értékelés lehetővé teszi az erdők állapota megfigyelési rendszerének további fejlesztését, és a rendszer folytatása biztosítja a megfigyelési tevékenységek folytonosságát.

41. A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a Forest Focus rendelettel a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök keretében a Bizottság által elfogadható intézkedések a második komitológiai határozat 2. cikkének a) pontja értelmében irányító intézkedések.

D – *Az indokolási kötelezettség betartása*

42. A Bizottság érvelése szerint a Forest Focus rendelet nem rendelkezik megfelelő

indokolással a választott bizottsági eljárásra vonatkozóan, és a huszonnegyedik preambulumbekezdése, amely előírja, hogy a végrehajtási intézkedéseknek általános alkalmazási körrel kell rendelkezniük,[11] nem elég az indokolási kötelezettségnek való megfeleléshez.

43. A Tanács és a Parlament, valamint a spanyol és a finn kormány álláspontja szerint a közösségi jogalkotó a huszonnegyedik preambulumbekezdésben megfelelően indokolta a szabályozási bizottsági eljárás választását.

44. A huszonnegyedik preambulumbekezdés szerint a Forest Focus rendelet végrehajtásához szükséges intézkedéseket a második komitológiai határozat szerint kell elfogadni.

45. E tekintetben a következőket kell megállapítani. Mivel a második kérdésre (lásd a 23. pontot) adott válasz az, hogy a Forest Focus rendelet végrehajtási rendelkezéseire vonatkozóan a második komitológiai határozat kritériumai az irányítóbizottsági eljárást határozzák meg, a szabályozási bizottsági eljárás mellett való döntést a rendelet preambulumában kifejezetten indokolni kell. Ez következik a LIFE-ítélet[12] 52–62. pontjából.

46. Ebből a szempontból a huszonnegyedik preambulumbekezdés nem elégséges. Amennyiben azt egyáltalán – a holland nyelvű változaton kívül a többi nyelvi változatban – indokolásnak lehet tekinteni, ez az intézkedések általános alkalmazási körű intézkedésekként történő minősítésén alapszik, míg az eddigiek alapján az a körülmény, hogy a végrehajtási intézkedések általános alkalmazási körűek, önmagában nem elegendő ahhoz a következtetéshez, hogy „ezáltal" a szabályozási bizottsági eljárás alkalmazandó.

47. Mivel ezenfelül a végrehajtási intézkedések összefüggéseik, tárgyuk és szövegük alapján mindenekelőtt irányító intézkedéseknek minősülnek, a preambulumbekezdés nyilvánvalóan téves minősítésen alapul, és önmagában nem elegendő a szabályozási bizottsági eljárás indokolásaként. A Parlament és a Tanács védekezése tehát nem elfogadható.

48. A gondosság kedvéért meg kívánom jegyezni, hogy önmagával ellentmondásos az az álláspont, amelyet a Parlament és a Tanács arra a kérdésre vonatkozóan képvisel, hogy a jelen ügyben az indokolási kötelezettséget teljesítették-e. Az érvelésük azon a nézeten alapul, hogy a végrehajtási rendelkezéseket, mivel általános alkalmazási körűek, a második komitológiai határozat szerint a szabályozási bizottsági eljárás alapján kell elfogadni. A huszonnegyedik preambulumbekezdésben foglalt „indokolás" ennek megfelelő. Amennyiben azonban azt kell megállapítani, hogy a végrehajtási rendelkezésekre vonatkozóan nem a szabályozási

11 – Hivatkozás a 4. lábjegyzetben
12 – Hivatkozás a 4. lábjegyzetben

bizottsági eljárást, hanem az irányítóbizottsági eljárárást kell alkalmazni, ez az indokolás megalapozatlanná válik, ezért a Tanács és a Parlament álláspontja szintén logikátlanná válik.

49. Következésképpen a 17. cikk (2) bekezdését meg kell semmisíteni, mivel az említett rendeletben előírt végrehajtási rendelkezések elfogadására vonatkozóan az e rendelkezésben választott szabályozási bizottsági eljárás nem megfelelően indokolt.

E – *A megsemmisítés hatályának korlátozása*

50. A Bizottság, ahogy a környezetvédelmi célú pénzügyi eszközről (LIFE) szóló, 2000. július 17-i 1655/2000 európai parlamenti és tanácsi rendelet megsemmisítése iránti keresete esetében, mely a LIFE-ítélet [13] alapját képezte, úgy a jelen ügyben is azt kéri, hogy a Forest Focus rendelet maradjon hatályban annak a Bíróság ítéletét követő lehető legrövidebb időn belül elfogadandó módosításáig.

51. A jogbiztonság indokai miatt úgy vélem, hogy a Bíróságnak gyakorolnia kell az EK 231. cikk második bekezdésében rá ruházott hatáskört, és meg kell jelölnie a semmisnek nyilvánított rendelet azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

52. A Bíróság által a több alkalommal hivatkozott [14] LIFE-ítélet 76. pontjában alkalmazott indokolásnak megfelelően azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Forest Focus rendeletnek a jelen ítélet időpontjáig már elfogadott végrehajtási rendelkezéseit az ítélet nem érinti, és hogy a Forest Focus rendelet 17. cikkének (2) bekezdése teljes mértékben hatályban marad addig, amíg a Parlament és a Tanács nem fogad el új rendelkezéseket az említett rendelet végrehajtási intézkedéseire vonatkozó bizottsági eljárás tekintetében.

V – A költségekről

53. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottság kérelmének megfelelően a Parlamentet és a Tanácsot, mivel pervesztesek lettek, kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 69. cikke 4. §-ával összhangban a Parlament és a Tanács pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

13 – Hivatkozás a 11. és 4. lábjegyzetben

14 – Hivatkozás a 4., 11. és 12. lábjegyzetben

VI – Végkövetkeztetések

54. A fentiek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg a Közösségen belüli erdők és környezeti kölcsönhatások megfigyeléséről (Forest Focus) szóló, 2003. november 17-i 2152/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 17. cikke (2) bekezdésének a Forest Focus program végrehajtására irányuló intézkedéseket a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat 5. cikkében előírt szabályozási bizottsági eljárásban elfogadni rendelő részét;

– tartsa hatályban a részben megsemmisített rendeletet az ezzel kapcsolatos új szabályozás elfogadásáig;

– kötelezze a Tanácsot és az Európai Parlamentet az eljárás költségeinek viselésére;

– állapítsa meg, hogy a Spanyol Királyság és a Finn Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.