

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L.A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 15 września 2005 r.¹

I — Wprowadzenie

1. Komisja wnosi na podstawie art. 230 WE o stwierdzenie nieważności art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. dotyczącego monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus)² (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie Forest Focus”). Komisja kwestionuje sporny przepis w zakresie, w jakim poddaje on wydawanie przepisów wykonawczych do programu Forest Focus procedurze regulacyjnej określonej w art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (zwanej dalej „drugą decyzją w sprawie komitologii”)³.

2. Komisja podnosi zasadniczo, iż dla tych przepisów należało było wybrać procedurę zarządzającą zgodnie z art. 4 drugiej decyzji w sprawie komitologii. Ponieważ Rada

i Parlament tego nie uczyniły, powinny były przynajmniej podać uzasadnione podstawy dla takiej decyzji. Swoje stanowisko Komisja popiera, odwołując się do wyroku w sprawie LIFE⁴.

II — Ramy prawne

A — *Traktat WE*

3. Artykuł 202 WE określa zadania Rady i stanowi:

„Aby zapewnić wykonanie celów określonych w niniejszym traktacie, Rada zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu:

[...]

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Dz.U. L 324, str. 1.

3 — Dz.U. L 184, str. 23.

4 — Wyrok z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-937.

- przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych. Warunki, o których mowa wyżej, powinny być zgodne z zasadami i normami, które Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, wcześniej ustawi”.

wyboru procedury działania komitetów, tak aby osiągnąć większą spójność i przewidywalność wyboru rodzaju komitetu, przyjmując, że takie kryteria mają charakter niewiążący. Drugim celem niniejszej decyzji jest uproszczenie warunków wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji oraz zwiększenie zaangażowania Parlamentu Europejskiego, w przypadkach gdy akt podstawowy przyznający Komisji uprawnienia wykonawcze został przyjęty zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 251 WE. Trzecim celem niniejszej decyzji jest sprawniejsze informowanie Parlamentu, a czwartym sprawniejsze informowanie społeczeństwa o procedurach komitetów.

B — *Druga decyzja w sprawie komitologii*

4. Druga decyzja w sprawie komitologii została wydana na podstawie art. 202 tiret trzecie WE i zastąpiła decyzję Rady 87/373/EWG z dnia 13 lipca 1987 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (zwaną dalej „pierwszą decyzją w sprawie komitologii”) ⁵.

6. Zgodnie z art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii:

„Wybór metod proceduralnych przyjęcia środków [aktów] wykonawczych jest oparty na następujących kryteriach:

5. Zgodnie z motywem 5, 9, 10 i 11 drugiej decyzji w sprawie komitologii pierwszym celem tej decyzji jest zapewnienie kryteriów

- a) środki [akty z zakresu] zarządzania, takie jak te dotyczące realizacji wspólnej polityki rolnej, rybołówstwa lub też planów mających istotny wpływ na budżet, powinny być przyjmowane z zachowaniem procedury zarządzania;

5 — Dz.U. L 197, str. 33.

- b) środki o ogólnym zasięgu [akty o charakterze generalnym], mające na celu stosowanie istotnych przepisów aktów podstawowych oraz środki [w tym akty dotyczące] ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin powinny być przyjmowane z zachowaniem procedury regulacyjnej; sprawie szczególnie istotne są procedury z art. 4 oraz 5:
- „Artykuł 4*

Procedura zarządzania

jeśli akt podstawowy określa, że mniej istotne przepisy można przyjąć lub aktualizować na drodze procedur wykonawczych, takie środki należy przyjąć z zachowaniem procedury regulacyjnej;

- c) bez uszczerbku dla lit. a) i b) procedurę doradczą należy stosować w każdym przypadku, gdy uznaje się ją za właściwszą”.

1. Komisję wspomaga komitet zarządzający złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji.

2. Przedstawiciel Komisji przedstawia komitetowi propozycję działań, które należy podjąć. Komitet przedstawia swoją opinię o propozycji w czasie wyznaczonym przez przewodniczącego, zależnie od pilności sprawy. W przypadku decyzji, które Rada powinna przyjąć na wniosek Komisji, opinia zostaje podjęta większością określoną w art. 205 ust. 2 traktatu. Głosy państw członkowskich w komitecie są ważone w sposób określony w tym artykule. Przewodniczący nie głosuje.

7. Artykuły 3–6 drugiej decyzji w sprawie komitologii ustanawiają cztery procedury, zwane „procedurą doradczą” (art. 3), „procedurą zarządzania” (art. 4), „procedurą regulacyjną” (art. 5) i „procedurą w sprawie środków ochronnych” (art. 6). W niniejszej

3. Komisja, bez uszczerbku dla art. 8, przyjmuje środki, które są stosowane natych-

miast. Jeśli jednak środki te nie są zgodne z opinią komitetu, są one niezwłocznie przekazywane przez Komisję do wiadomości Rady. W takim przypadku Komisja może odroczyć zastosowanie środków, o których podjęła decyzję, na okres określony w każdym akcie podstawowym, ale który w żadnym przypadku nie przekracza trzech miesięcy od daty przekazania do wiadomości.

zostaje podjęta większością określoną w art. 205 ust. 2 traktatu. Głosy państw członkowskich w Komitecie są ważne w sposób określony w tym artykule. Przewodniczący nie głosuje.

4. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może podjąć inną decyzję w okresie przewidzianym w ust. 3.

3. Bez uszczerbku dla art. 8 Komisja przyjmuje przewidziane środki, jeśli są zgodne z opinią komitetu.

Artykuł 5

4. Jeśli przewidziane środki są niezgodne z opinią komitetu lub jeśli opinia nie została przedstawiona, Komisja niezwłocznie przedstawia Radzie propozycję działań, jakie należy podjąć, i informuje o tym Parlament Europejski.

Procedura regulacyjna

1. Komisję wspomaga komitet regulacyjny złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji.

5. Jeśli Parlament Europejski uzna, że propozycja przedstawiona przez Komisję zgodnie z aktem podstawowym, przyjętym zgodnie z procedurą określoną w art. 251 traktatu, przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w tym akcie podstawowym, informuje o swoim stanowisku Radę.

2. Przedstawiciel Komisji przedstawia komitetowi propozycję działań, które należy podjąć. Komitet przedstawia swoją opinię o propozycji w czasie wyznaczonym przez przewodniczącego, zależnie od pilności sprawy. W przypadku decyzji, które Rada powinna przyjąć na wniosek Komisji, opinia

6. Jeśli wynika to ze stanowiska Parlamentu, Rada może podjąć większością kwalifikowaną decyzję w sprawie propozycji

w terminie wskazanym w każdym akcie podstawowym, w żadnym przypadku nieprzekraczającym trzech miesięcy od daty przekazania Radzie.

Jeśli w tym okresie Rada stwierdzi większość kwalifikowaną, że sprzeciwia się propozycji, Komisja zbada ją ponownie. Komisja może przedłożyć Radzie zmienioną propozycję, przedłożyć ponownie propozycję lub przedstawić propozycję legislacyjną na podstawie traktatu.

Jeśli po upływie tego okresu Rada nie przyjmie proponowanego aktu wykonawczego ani nie sprzeciwi się propozycji środków wykonawczych, Komisja przyjmuje proponowane środki wykonawcze”.

C — *Rozporządzenie w sprawie Forest Focus*

8. Rozporządzenie w sprawie Forest Focus zostało wydane na podstawie art. 175 ust. 1 WE.

I - 2008

9. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia w sprawie Forest Focus ustanawia się „wspólnotowy program szeroko zakrojonego, zharmonizowanego i pełnego długofalowego monitorowania stanu lasów (zwany dalej »programem«) [...] w celu:

- a) kontynuowania oraz dalszego rozwoju:
 - monitorowania zanieczyszczenia powietrza oraz skutków zanieczyszczenia powietrza i innych czynników, które mają wpływ na lasy, takich jak biotyczne i abiotyczne czynniki oraz czynniki pochodzenia antropogenicznego,
 - monitorowania pożarów lasów oraz ich powodów i skutków,
 - zapobiegania pożarom lasów;
- b) oceny wymagań wobec i poprawy monitorowania gleb, sekwestracji węgla, skutków zmian klimatu oraz bioróżnorodności, jak również funkcji ochronnych lasów;

- c) ciągłej oceny efektywności działań monitorujących w ocenie stanu lasów oraz dalszego rozwoju działań monitorujących.
- b) poprawiać ocenę danych i wspierać ocenę zintegrowanych danych na poziomie wspólnotowym;

Program dostarcza wiarygodnych i porównywalnych danych oraz informacji na temat stanu lasów i szkodliwych wpływów na lasy na poziomie wspólnotowym. Program pomaga również ocenić realizowane działania w celu promowania zachowania i ochrony lasów na rzecz stałego rozwoju, ze szczególnym podkreśleniem działań podjętych w celu zmniejszenia negatywnych wpływów na lasy. Program uwzględnia, a gdzie właściwe łączy się z, istniejącymi i planowanymi narodowymi, europejskimi i globalnymi mechanizmami monitorującymi i jest zgodny z odpowiednimi umowami międzynarodowymi”.

- c) poprawiać jakość danych i informacji zebranych w ramach programu;
- d) dalej rozwijać działania monitorujące program;
- e) poprawiać zrozumienie problematyki leśnej, zwłaszcza wpływu naturalnych i antropogenicznych stresów;

10. Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia:

„1. Program przewiduje działania zaplanowane, aby:

- f) badać dynamikę pożarów lasów i ich skutki oraz wpływ na lasy;
- g) opracowywać wskaźniki i metodologie oceny ryzyka dotyczące wielorakich wpływów stresów na lasy w czasie i przestrzeni”.
- a) wspierać zharmonizowane zbieranie, operowanie danymi i ich ocenę;

11. Motyw 24 rozporządzenia stanowi, co następuje:

„Środki konieczne do wprowadzenia niniejszego rozporządzenia powinny zostać przyjęte zgodnie z [drugą decyzją w sprawie komitologii]”.

rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3528/86 z dnia 17 listopada 1986 r. w sprawie ochrony lasów Wspólnoty przed zanieczyszczeniem atmosferycznym⁶ oraz rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2158/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie ochrony lasów wspólnotowych przed pożarami⁷ (art. 4 i 5);

12. Artykuł 17 ust. 2 rozporządzenia, który jest przedmiotem skargi Komisji o stwierdzenie nieważności, stanowi:

— realizacja badań, eksperymentów, projektów demonstracyjnych, badania pilotażowe w celu dalszego rozwijania programu we współpracy z państwami członkowskimi (art. 6 i 7);

„W przypadku gdy przywołuje się ten ustęp, stosowane są art. 5 i 7 [drugiej decyzji w sprawie komitologii], uwzględniając przepisy jej art. 8.

— ustanawianie przepisów wykonawczych do podlegających zgodzie Komisji programów krajowych, w ramach których realizowane będą działania, oraz podejmowanie decyzji o wkładach finansowych do kosztów kwalifikowanych programów (art. 8);

Okres ustanowiony w art. 5 ust. 6 [drugiej decyzji w sprawie komitologii] określa się na dwa miesiące”.

13. Przepisy rozporządzenia w sprawie Forest Focus, do których odwołuje się art. 17 ust. 2, obejmują następujące programy:

— ustanowienie naukowej grupy doradczej, która pomaga Stałemu Komitetowi ds. Leśnictwa w jego pracy, w szczegól-

— kontynuacja i dalszy rozwój działań monitorujących, wprowadzonych już

6 — Dz.U. L 326, str. 2. Ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 804/2002 (Dz.U. L 132, str. 1).

7 — Dz.U. L 217, str. 3. Ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 805/2002 (Dz.U. L 132, str. 3).

ności w celu dalszego rozwijania programu zgodnie z art. 6 (art. 9);

- poprawa istniejących podręczników, które określają obowiązkowe i fakultatywne parametry i ustanawiają metody monitorowania, oraz formaty, które należy wykorzystywać do przesyłania danych w celu zapewnienia ich porównywalności (art. 10 i 15);

- zatwierdzenie wyznaczenia organów właściwych dla zarządzania działaniami zawartymi w zatwierdzonych programach narodowych oraz kontrola zarządzania działaniami finansowanymi przez Wspólnotę (art. 14);

- ustanawianie wskazówek do pisania sprawozdania oraz okresu sprawozdawczego dla sprawozdań, które każde państwo członkowskie musi sporządzać w zakresie sytuacji w kraju (art. 16).

14. Zgodnie z art. 12 program obowiązuje przez okres 4 lat od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r.

15. Zgodnie z art. 13 ramy finansowe dla wdrożenia programu na okres od 2003 do 2006 r. wynoszą 61 milionów EUR, z czego 9 milionów EUR może być wykorzystane na środki zapobiegania pożarom. Przepisy dotyczące aspektów finansowych nie przewidują szczególnej procedury uchwalania przepisów wykonawczych.

16. Przyjmując rozporządzenie w sprawie Forest Focus podczas posiedzenia Rady w dniu 6 listopada 2003 r., Komisja wydała następujące oświadczenie⁸

„Komisja przyjmuje do wiadomości osiągnięte w drugim czytaniu przez Parlament Europejski i Radę porozumienie w zakresie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus).

Komisja musi jednak przypomnieć wydane w chwili przyjęcia wspólnego stanowiska przez nią oświadczenie o następującej treści:

Komisja przyjmuje do wiadomości, iż rozporządzenie Parlamentu Europejskiego

⁸ — Dokument nr 14402/03 ADD 1.

i Rady przewiduje w zakresie realizacji opisanych w projekcie działań procedurę regulacyjną, nie zaś proponowaną przez Komisję procedurę zarządzania.

Zgodnie z przywołanym powyżej wyrokiem Trybunału każdy wybór procedury odbiegający od kryteriów wynikających z art. 2 decyzji Rady ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji musi być wyraźnie uzasadniony.

W związku z wyrokiem Trybunału z dnia 21 stycznia 2003 r. dotyczącym rozporządzenia (WE) nr 1655/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. dotyczącego instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE)⁹ Komisja wyraźnie wskazuje na stosowanie kryteriów zgodnie z art. 2 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

W tym przypadku Komisja jest zdania, że wybór odbiegający od kryteriów wynikających z decyzji Rady nie jest w stopniu wystarczającym uzasadniony treścią motywu dotyczącego zastosowania procedury działania komitetów.

Komisja zastrzega sobie skorzystanie z przysługujących jej środków odwoławczych” [tłumaczenie nieoficjalne].

III — Postępowanie

Ponieważ w opinii Komisji akty uwzględnione w projekcie dotyczą realizacji programów powodujących istotne skutki budżetowe, winny one być wydawane z zachowaniem procedury zarządzania. Akty są blisko związane z programem, w związku z czym nie mają one charakteru generalnego, nie służą także zastosowaniu, dostosowaniu lub zaktualizowaniu przepisów aktu prawnego. Stąd też Komisja uważa procedurę regulacyjną za niewłaściwą dla tego przypadku.

17. Skarga wpłynęła do sekretariatu Trybunału w dniu 5 marca 2004 r.

18. Komisja wnosi o:

— stwierdzenie nieważności art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 Par-

⁹ — Zobacz przypis 4 (Dz.U. L 192, str. 1).

lamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. dotyczącego monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus) w zakresie, w jakim poddaje on wydawanie przepisów wykonawczych do programu Forest Focus procedurze regulacyjnej określonej w art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r.;

IV — Ocena

A — *Uwaga wstępna*

— utrzymanie w mocy skutków tego rozporządzenia do czasu jego zmiany, co nastąpić powinno w bardzo krótkim terminie po wyroku Trybunału;

— obciążenie pozwanych kosztami postępowania.

19. Rada wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20. Parlament Europejski wnosi o oddalenie skargi oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21. Decyzją z dnia 15 lipca 2004 r. Prezes Trybunału dopuścił Królestwo Hiszpanii oraz Republikę Finlandii jako interwenientów popierających żądania Parlamentu Europejskiego i Rady. Rozprawa odbyła się dnia 30 czerwca 2005 r.

22. Z mojego wyводу we wprowadzeniu wynika, że skargę Komisji należy ocenić na podstawie odpowiedzi na dwa lub trzy pytania.

23. W pierwszym rzędzie należy odpowiedzieć na pytanie o rozróżnienie zakresu stosowania procedury zarządzania oraz procedury regulacyjnej. W następnej kolejności należy zbadać, czy konkretne przepisy wykonawcze ustanowione mocą rozporządzenia nr 2152/2003 programu Forest Focus są przepisami z zakresu zarządzania, czy też mają charakter regulacyjny. Jeżeli mają one charakter regulacyjny, Parlament i Rada wybrały prawidłową procedurę, więc skargę Komisji należałoby oddalić już na tej podstawie. Jeżeli jednak okaże się, iż przepisy wykonawcze programu ze względu na swój rodzaj i cel są przepisami z zakresu zarządzania, należałoby odpowiedzieć także na pytanie, czy Parlament i Rada prawidłowo uzasadniły swoją decyzję wyboru procedury regulacyjnej mimo tego, że program ten jest programem z zakresu zarządzania.

B — Procedura zarządzania czy procedura regulacyjna: kryteria wyboru

24. Znamienna jest okoliczność, iż strony postępowania ani w swoich pismach procesowych, ani w toku rozprawy nie zajęły się sprawą rozróżnienia procedury zarządzania i procedury regulacyjnej, zważywszy na fundamentalne znaczenie odpowiedzi na to pytanie dla odpowiedzi na dalsze pytania. W pewien sposób strony postępowania zajęły stanowiska, kierując się swoim poglądem na wybór, który ich zdaniem jest wskazany w odniesieniu do spornych przepisów wykonawczych.

25. Z brzmienia art. 2 drugiej decyzji w sprawie komitologii wynikają jednak wartościowe informacje dla koniecznego rozróżnienia, choć brak tam wyczerpujących definicji.

26. O ile w art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii mowa jest o „aktach z zakresu zarządzania” jako takich, które dotyczą realizacji wspólnej polityki rolnej lub też programów powodujących istotne skutki budżetowe, z brzmienia tego przepisu można wywnioskować, iż takie akty są wskazane przede wszystkim w realizowanych stopniowo systemach i programach politycznych lub programach, na których realizację przewidziano najczęściej środki finansowe w budżecie Wspólnoty. Przepisy wykonawcze mogą mieć charakter generalny, są

jednak podporządkowane systemowi lub programowi, którego realizacji mają służyć. Tracą one moc z chwilą zakończenia systemu lub programu. Jako takiego rodzaju przepisy można wskazać przepisy skierowane do państw członkowskich oraz adresatów indywidualnych, pragnących uczestniczyć w takim systemie lub programie, lub też klucze podziału środków związanych z programem.

27. O ile w art. 2 lit. b) drugiej decyzji w sprawie komitologii mowa jest o „aktach o charakterze generalnym, mających na celu stosowanie istotnych przepisów aktów podstawowych”, jak „akty dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, zwierząt lub roślin”, z brzmienia tego przepisu można wywnioskować, iż w przypadku samego aktu podstawowego wychodzi się z założenia, że posiada on treść lub znaczenie regulacyjne oraz że akty wykonawcze mogą być wiążące dla osób fizycznych i prawnych. Brak pojęć wskazujących na występowanie pewnej dynamiki w zakresie realizacji wskazuje na akty o charakterze regulacyjnym.

C — Program Forest Focus: istota przepisów wykonawczych

28. W kwestii odpowiedzi na pytanie o istotę przepisów wykonawczych programu Forest

Focus z jednej strony Komisja, z drugiej zaś Rada, Parlament oraz rządy hiszpański i fiński zajmują przeciwstawne stanowiska.

mają obiektywny stan faktyczny oraz powodują skutki prawne wobec określonych ogólnie i abstrakcyjnie grup osób. Ponadto zdaniem Rady cel rozporządzenia w sprawie Forest Focus — ochrona lasów — jest zgodny z brzmieniem oraz znaczeniem art. 2 lit. b) drugiej decyzji w sprawie komitologii mówiącym o aktach dotyczących ochrony roślin.

29. W opinii Komisji przepisy te mają charakter aktów z zakresu zarządzania mających na celu realizację programu działań. Uzasadniając swoje stanowisko, Komisja powołuje się na szereg przepisów rozporządzenia, takich jak art. 4–8 oraz art. 10, 15 i 16. Z przepisów tych wynika jej zdaniem, iż konkretne przepisy wykonawcze, które musi ustanowić, stanowią akty mające na celu realizację programu Forest Focus oraz akty ściśle z tym związane. Ponadto Komisja twierdzi, iż ze względu na fakt, że rozporządzenie przewiduje współfinansowanie przewidzianych w akcie podstawowym programów przez Wspólnotę, co może powodować istotne skutki budżetowe, dla przepisów wykonawczych należało wybrać procedurę zarządzania.

30. Pozwani oraz rządy hiszpański i fiński są zdania, że przepisy wykonawcze do programu Forest Focus mają charakter regulacyjny. W celu poparcia swego stanowiska powołują się oni na motyw 24, który stanowi, że przepisy wykonawcze mają być aktami o charakterze generalnym¹⁰. Rada dodaje, iż akty obowiązują na czas nieograniczony,

31. W swoich uwagach strony postępowania przywołują poszczególne przepisy rozporządzenia, z których ma wynikać, jakoby przepisy wykonawcze miały charakter związany z zarządzaniem lub charakter regulacyjny. Jednak aby odpowiedzieć na powstałe tu pytania dotyczące interpretacji, należy opierać się nie tyle na treści poszczególnych przepisów wykonawczych, ile na systematyce i celu rozporządzenia.

32. Rozporządzenie w sprawie Forest Focus ustanawia wspólnotowy program szeroko zakrojonego, zharmonizowanego i pełnego długofalowego monitorowania stanu lasów. W skład programu wchodzi szereg działań, mających na celu promowanie wymiany informacji na temat stanu lasów i szkodliwych wpływów na lasy we Wspólnocie oraz umożliwienie oceny bieżących działań w celu promowania zachowania i ochrony lasów na rzecz stałego rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem programów dążących do ograniczenia szkodliwych oddziaływań na lasy.

10 — Dotyczy tylko wersji niderlandzkiej.

33. Rozporządzenie określa działania wchodzące w skład programu i ustanawia szczegółowe przepisy dotyczące ich wykonania. Komisja koordynuje, monitoruje i realizuje dalej program.

34. Z jednej strony program składa się z konkretnych działań, będących kontynuacją dwóch zakończonych już programów, programu ochrony lasów Wspólnoty przed zanieczyszczeniem atmosferycznym oraz programu ochrony lasów Wspólnoty przed pożarami (art. 4 i 5). Z drugiej strony w skład programu wchodzi działania, które dla realizacji celów, o których mowa w art. 1, muszą być wykonywane i rozwijane przez Komisję w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi (art. 6 i 7).

35. Programowy, postępujący i związany z zarządzaniem charakter działań określonych w art. 5–7 wynika nie tylko z zakresu i treści tych działań, lecz także z odpowiedniej terminologii:

— w art. 4 lit. a) i b) oraz art. 5 ust. 1 mowa jest o rozwijaniu sieci i systemu informacji;

— w art. 6 ust. 1 mowa jest o realizacji programu za pośrednictwem badań, eksperymentów oraz projektów demonstracyjnych w celu poszerzenia wiedzy na temat stanu lasów;

— w art. 7 mowa jest o współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w celu wspierania zbierania i analizy danych.

36. Zgodnie z art. 8 działania w zakresie monitoringu i zbierania danych oraz badania, eksperymenty i projekty demonstracyjne są wdrażane przez państwa członkowskie w ramach programów narodowych, sporządzonych na okres dwóch lat. Komisja musi wyrazić zgodę na takie programy narodowe i składać sprawozdania na temat programu, w szczególności do Stałego Komitetu ds. Leśnictwa. Ponadto rozporządzenie zawiera jeszcze inne przepisy dotyczące dalszego wykonywania działań, przesyłania, rozpowszechniania i przetwarzania danych, zarządzania wkładem Wspólnoty oraz sprawozdawczości w zakresie czynności związanych z monitoringiem. Także w tym wypadku z brzmienia rozporządzenia jednoznacznie wynika postępujący i związany z zarządzaniem charakter działań Komisji.

37. Rozporządzenie określa środki finansowe na cały okres obowiązywania programu, wynoszący cztery lata od 1 stycznia

2003 r. do 31 grudnia 2006 r. W art. 12 określani są potencjalni beneficjenci wsparcia; określona jest także maksymalna stawka wsparcia dla poszczególnych działań. Następnie określone są dalsze kryteria zarządzania i monitorowania wsparcia Wspólnoty.

38. W związku z materialnymi i finansowymi przepisami art. 12 i 13, kwalifikującymi podstawowy cel rozporządzenia jako program powodujący istotne skutki budżetowe, art. 14 ma dodatkowo szczególne znaczenie. Artykuł ten ustanawia obowiązki proceduralne państw członkowskich w zakresie dobrego i efektywnego zarządzania wkładem finansowym Wspólnoty. W świetle treści i wyraźnego brzmienia wcześniejszych ustępów tego artykułu, zawarte w art. 14 ust. 5 szczegółowe przepisy dotyczące wykonania tych obowiązków mogą mieć wyłącznie znaczenie związane z zarządzaniem. Fakt, iż regulują one działania państw członkowskich w zakresie wykorzystania środków wspólnotowych, nie zmienia niczego w ich związanym z zarządzaniem oraz programowym znaczeniu.

39. Z powyższego wynika, iż przepisy wykonawcze do określonego w rozporządzeniu nr 2152/2003 programu Forest Focus mają charakter aktów z zakresu zarządzania. Program obejmuje szereg działań służących osiągnięciu określonych w art. 1 rozporządzenia celów. Działania te polegają na monitorowaniu lasów, zbieraniu wynikają-

cych z tego danych oraz ich oceny. Rozporządzenie zawiera wyraźne, skierowane na program szczegółowe przepisy dotyczące wykonania tego programu.

40. Program ma charakter postępujący. Kontynuuje on dwa zakończone wcześniej programy. Aktualny program ma obowiązywać przez okres czterech lat, zaś po jego ocenie zostanie podjęta decyzja co do jego kontynuacji po roku 2006 (art. 18). Poprzez analizę można uzupełnić program monitorowania stanu lasów, zaś kontynuacja programu zapewnia trwałość działań monitorujących.

41. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż akty, które Komisja może wydawać zgodnie z przyznanymi jej w rozporządzeniu nr 2152/2003 uprawnieniami wykonawczymi, są aktami z zakresu zarządzania w rozumieniu art. 2 lit. a) drugiej decyzji w sprawie komitologii.

D — *Przestrzeganie obowiązku uzasadnienia*

42. Komisja podnosi, że rozporządzenie w sprawie Forest Focus nie zawiera odpo-

wiedniego uzasadnienia wyboru procedury działania komitetów oraz że motyw 24, który stanowi, że przepisy wykonawcze mają mieć charakter generalny¹¹, nie spełnia wymagań w zakresie uzasadnienia.

43. Rada i Parlament oraz rządy fiński i hiszpański podnoszą, iż ustawodawca wspólnotowy w motywie 24 wystarczająco uzasadnił swój wybór komitetu regulacyjnego.

44. Zgodnie z motywem 24 akty niezbędne do wykonania rozporządzenia należy wydać zgodnie z drugą decyzją w sprawie komitologii.

45. W tej kwestii należy zwrócić uwagę na następującą okoliczność. Ponieważ w odpowiedzi na drugie pytanie (zobacz pkt 23) stwierdzono, iż w zakresie przepisów wykonawczych do rozporządzenia w sprawie Forest Focus zgodnie z kryteriami drugiej decyzji w sprawie komitologii wskazana jest procedura zarządzania, decyzja wyboru procedury regulacyjnej musi być wyraźnie uzasadniona w rozporządzeniu. Wynika to z pkt 52–62 wyroku w sprawie LIFE¹².

46. Motyw 24 nie wystarczy jednak w tym celu. Jak dalece można w nim w ogóle dopatrzeć się jakiegokolwiek uzasadnienia w wersjach językowych innych niż wersja niderlandzka, uzasadnienie to wynika z zakwalifikowania aktów jako aktów o charakterze generalnym, podczas gdy sama okoliczność posiadania przez akty wykonawcze charakteru generalnego nie wystarczy, aby „w konsekwencji” za właściwą uznać procedurę regulacyjną, jak wyjaśniono powyżej.

47. Ponieważ ponadto akty wykonawcze należy zaklasyfikować na podstawie ich kontekstu, przedmiotu oraz brzmienia jako akty z zakresu zarządzania, motyw ten oparty jest na ewidentnie błędnej klasyfikacji i nie wystarczy, aby uzasadnić bez dodatkowego badania wybór procedury regulacyjnej. Stąd też nie można uwzględnić argumentacji Parlamentu i Rady.

48. Na wszelki wypadek pragnę także zauważyć, iż stanowisko zajęte przez Parlament i Radę w kwestii dopełnienia obowiązku uzasadnienia, jest wewnętrznie sprzeczne. Wywód ich jest oparty na opinii, iż akty wykonawcze jako akty o charakterze generalnym należy ze względu na drugą decyzję w sprawie komitologii wydawać w trybie procedury regulacyjnej. Ich zdaniem ujęte w motywie 24 „uzasadnienie” jest zgodne z taką argumentacją. Skoro stwierdzone zostało, iż dla aktów wykonawczych wskazana jest nie procedura regulacyjna,

11 — Zobacz przypis 10.

12 — Przywołany w przypisie 4.

a procedura zarządzania, odpada podstawa tego uzasadnienia, a co za tym idzie, stanowisko Parlamentu i Rady staje się nielogiczne.

rozporządzenia, którego nieważność orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

49. Jak wynika z całości powyższych rozważań, należy stwierdzić nieważność art. 17 ust. 2, gdyż podjęta w nim decyzja o wyborze procedury regulacyjnej do wydawania aktów wykonawczych, przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu, nie jest wystarczająco uzasadniona.

E — Ograniczenie skutków stwierdzenia nieważności

50. Podobnie jak w skardze o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (WE) nr 1655/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. dotyczącego instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE), na podstawie której wydany został wyrok w sprawie LIFE¹³, Komisja także w niniejszej sprawie wnosi o utrzymanie w mocy skutków tego rozporządzenia do czasu jego zmiany, co nastąpić powinno w bardzo krótkim terminie po wydaniu niniejszego wyroku.

51. Ze względów bezpieczeństwa prawnego jestem zdania, że należy skorzystać z przyznanego Trybunałowi w art. 231 akapit drugi WE prawa do wskazania, jakie skutki

52. Zgodnie z uzasadnieniem Trybunału w pkt 76 wyroku w sprawie LIFE¹⁴ proponuję Trybunałowi stwierdzenie, że przyjęte na chwilę wydania niniejszego wyroku akty wykonawcze do rozporządzenia w sprawie Forest Focus nie są objęte niniejszym wyrokiem oraz że skutki art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Forest Focus są w pełni utrzymane w mocy do czasu uchwalenia przez Parlament i Radę nowych przepisów dotyczących procedury komitetowej wydawania aktów wykonawczych do przedmiotowego rozporządzenia.

V — W przedmiocie kosztów

53. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Parlamentu i Rady kosztami postępowania, a Parlament i Rada przegrały sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Parlamentu i Rady, pokrywają własne koszty.

¹³ — Zobacz przypis 4.

¹⁴ — Zobacz przypisy 4, 12 i 13.

VI — Wnioski

54. W związku z powyższym proponuję Trybunałowi:

- stwierdzenie nieważności art. 17 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2152/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. dotyczącego monitorowania wzajemnego oddziaływania lasów i środowiska naturalnego we Wspólnocie (Forest Focus) w zakresie, w jakim poddaje on wydawanie przepisów wykonawczych do programu Forest Focus procedurze regulacyjnej określonej w art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji;
- utrzymanie w mocy skutków tego rozporządzenia do czasu uchwalenia przez Parlament i Radę nowych przepisów w tym przedmiocie;
- obciążenie Rady i Parlamentu Europejskiego kosztami postępowania;
- stwierdzenie, że Królestwo Hiszpanii i Republika Finlandii pokrywają własne koszty.