

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED

fremSAT den 3. oktober 2002¹

I — Indledning

1. Denne sag drejer sig om såkaldt »komitologi«. Ved komitologi forstås den beslutningsproces, hvorved de udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand, støtter og rådgiver Kommissionen i gennemførelsen af de opgaver, den er blevet tildelt af fællesskabslovgiver. Kommissionen kan således pragmatisk set påregne at få den nødvendige støtte fra nationale eksperter i sager af yderst teknisk karakter. Samtidig bevarer medlemsstaterne en vis kontrol af den måde, hvorpå Kommissionen udfører sine opgaver, og ligeledes kan Rådet under visse omstændigheder intervenere i gennemførelsesforanstaltningerne.

2. Kommissionen har nedlagt påstand om delvis annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life)² (herefter »Life-forordningen« eller »den omtvistede forordning«). Kommissionen har anmodet Domstolen om at annullere Life-forordningen, for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen³ (herefter »den anden komitologi-afgørelse« eller »afgørelsen«).

3. I medfør af artikel 202, tredje led, EF kan Rådet opstille visse i forvejen fastsatte vilkår for udøvelsen af gennemførelsesbeføjelserne. Den anden komitologi-afgørelse blev vedtaget på grundlag af denne bestemmelse og erstatter Rådets første komitologi-afgørelse fra 1987⁴. Den anden komitologi-afgørelse forenkler de såkaldte forskrifts- og forvaltningsprocedurer. Desuden indfører afgørelsens artikel 2 en række kriterier for valget af procedure til vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger. Det er anvendelsen af disse kriterier, der er genstand for nærværende tvist.

4. Kommissionen har anført, at gennemførelsesforanstaltningerne i Life-programmet

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 192, s. 1.

3 — EFT L 184, s. 23.

4 — Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13.7.1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT 1987 L 197, s. 33.

met har karakter af forvaltningsforanstaltninger på grund af de store budgetmæssige konsekvenser. Den har hævdet, at fællesskabslovgiver ud fra de kriterier for udvælgelse, der er fastsat i den anden komitologi-afgørelses artikel 2, fejlagtigt har valgt forskriftsproceduren. Selv om Kommissionen erkender, at udvælgelseskriterierne ikke er bindende, er Kommissionen af den opfattelse, at fællesskabslovgiver har tilsidesat retsvirkningerne af artikel 2 ved ikke i tilstrækkelig grad i Life-forordningen at begrunde fravigelsen af disse kriterier.

5. Parlamentet og Rådet har anført, at Kommissionen tager udgangspunkt i en ukorrekt fortolkning af artikel 202 EF, og har bestridt, at kriterierne i artikel 2 i afgørelsen har nogen retsvirkning. Fællesskabslovgiver kan frit fravige udvælgelses-kriterierne ved valget af komitologiprocedure uden at skulle angive en begrundelse derfor. Rådet har subsidiært anført, at valget af forskriftsproceduren i Life-forordningen er tilstrækkeligt begrundet.

6. Kommissionens søgsmål kommer ikke som en overraskelse. I en erklæring i forbindelse med vedtagelsen af Life-forordningen gav Kommissionen faktisk allerede udtryk for, at den agtede at anlægge sag ved Domstolen vedrørende komitologiproceduren. Valget af forskriftsprocedure eller forvaltningsprocedure er afgørende for Kommissionens handlefrihed i forhold til Parlamentet og Rådet i gennemførelsesfasen. Domstolens afgørelse er således af

afgørende betydning for ligevægten mellem institutionerne i Unionen og især for forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt.

II — De relevante retsregler

7. De relevante retsregler i denne sag er ret omfattende. Det er ikke kun ordlyden af den omtvistede afgørelse og den anden komitologi-afgørelse, der skal tages i betragtning, men også de dertil knyttede erklæringer og ordlyden i traktaten.

A — *EF-traktaten*

8. Artikel 202 EF vedrører Rådets opgaver og bestemmer:

»For at sikre virkeliggørelsen af de i denne traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår skal Rådet:

[...]

— i de retsakter, det vedtager, tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Rådet kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser. Rådet kan ligeledes i særlige tilfælde forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Ovennævnte vilkår skal være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen.«

vilkårene for udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, samt en forbedring af Europa-Parlamentets deltagelse i de tilfælde, hvor den basisretsakt, der tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, er vedtaget i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 EF.

12. Afgørelsen tilsigter for det tredje i henhold til tiende betragtning at forbedre underretningen af Europa-Parlamentet. For det fjerde tilsigter den i henhold til ellefte betragtning at forbedre underretningen af offentligheden om udvalgsprocedurerne.

B — *Den anden komitologi-afgørelse*

9. Som tidligere nævnt erstattede den anden komitologi-afgørelse Rådets første komitologi-afgørelse fra 1987. Afgørelsen bygger især på artikel 202, tredje led, EF.

13. Artikel 2 anfører kriterierne for valget af udvalgstype. Den bestemmer:

10. I henhold til femte betragtning tilsigter afgørelsen for det første at opnå større ensartethed og forudsigelighed i valget af udvalgstype og med henblik herpå at fastlægge kriterier for valget af udvalgsprocedurer, idet disse kriterier dog ikke er af bindende karakter.

»Valget af procedure for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger bygger på følgende vejledende kriterier:

11. I henhold til niende betragtning tilsigter afgørelsen for det andet en forenkling af

a) Forvaltningsforanstaltninger, såsom dem, der vedrører anvendelsen af den fælles landbrugs- og den fælles fiskeripolitik eller gennemførelsen af programmer med store budgetmæssige konsekvenser, bør vedtages efter forvaltningsproceduren.

- b) Generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter, herunder foranstaltninger vedrørende beskyttelse af menneskers, dyrs eller planter sundhed eller sikkerhed, bør vedtages efter forskriftsproceduren.

og »beskyttelsesprocedure« (artikel 6). Det er procedurerne i artikel 4 og 5, der især er af interesse her:

»Artikel 4

Forvaltningsprocedure

Når det i en basisretsakt er foreskrevet, at visse ikke-væsentlige bestemmelser i retsakt kan tilpasses eller ajourføres ved hjælp af gennemførelsesprocedurer, bør sådanne foranstaltninger vedtages ved anvendelse af forskriftsproceduren.

1. Kommissionen bistås af et Forvaltningsudvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

- c) Med forbehold af litra a) og b) anvendes rådgivningsproceduren, når den anses for den mest hensigtsmæssige.«

2. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte alt efter, hvor meget spørgsmålet haster. Udvalget udtaler sig med det flertal, der efter traktatens artikel 205, stk. 2, gælder for afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

14. I artikel 3-6 i den anden komitologi-afgørelse fastlægges fire procedurer, der er betegnet henholdsvis »rådgivningsprocedure« (artikel 3), »forvaltningsprocedure« (artikel 4), »forskriftsprocedure« (artikel 5)

3. Med forbehold af artikel 8 vedtager Kommissionen foranstaltninger, der straks finder anvendelse. Hvis de ikke er i over-

ensstemmelse med udvalgets udtalelse, meddeles de omgående Rådet af Kommissionen. Kommissionen kan i så fald udsætte anvendelsen af de foranstaltninger, den har vedtaget, i et tidsrum, der fastsættes i hver enkelt basisretsakt, men som under ingen omstændigheder må overstige tre måneder regnet fra datoen for denne meddelelse.

4. Rådet kan med kvalificeret flertal træffe anden afgørelse inden for det tidsrum, der er fastsat i stk. 3.

Artikel 5

Forskriftsprocedure

1. Kommissionen bistås af et Forskriftsudvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte alt efter, hvor meget spørgsmålet haster. Det udtaler sig med det flertal, der efter traktatens artikel 205, stk. 2, gælder for afgørelser, som Rådet

skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Med forbehold af artikel 8 vedtager Kommissionen de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse.

4. Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller er der ikke afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, og underretter Europa-Parlamentet.

5. Er Europa-Parlamentet af den opfattelse, at et forslag, der er forelagt af Kommissionen i henhold til en basisretsakt vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten, underretter det Rådet om sin holdning.

6. Rådet kan, når det skønner det hensigtsmæssigt under hensyntagen til en sådan holdning, træffe afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal og inden for en frist, der fastsættes i hver enkelt basisretsakt, men

som under ingen omstændigheder kan være på over tre måneder regnet fra forslaget forelægges for Rådet.

mentet og Rådet et forslag til retsakt i henhold til traktaten.

Har Rådet inden for denne frist med kvalificeret flertal tilkendegivet, at det er imod forslaget, behandler Kommissionen forslaget på ny. Den kan forelægge Rådet et ændret forslag, forelægge sit forslag på ny eller fremsætte forslag til en retsakt i henhold til traktaten.

Har Rådet ved udløbet af denne frist hverken vedtaget den foreslåede gennemførelsesretsakt eller tilkendegivet, at det er imod forslaget til gennemførelsesforanstaltninger, vedtager Kommissionen den foreslåede gennemførelsesretsakt.«

15. Foruden afgørelsens artikel 5, stk. 5, tilsigter også artikel 8, at Parlamentet inddrages i vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne. Hvis Parlamentet med en begrundet beslutning gør opmærksom på, at et udkast til gennemførelsesforanstaltninger, som forventes vedtaget, og som er blevet forelagt for et udvalg i henhold til en basisretsakt vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251, indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, som er fastlagt i basisretsakten, behandler Kommissionen udkastet på ny. Under hensyntagen til denne beslutning kan Kommissionen under overholdelse af fristen for den igangværende procedure forelægge udvalget et nyt udkast til gennemførelsesforanstaltninger, videreføre proceduren eller forelægge Europa-Parla-

16. I henhold til afgørelsens artikel 7, stk. 1, vedtager hvert udvalg sin forretningsorden på grundlag af en standardforretningsorden, der offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*⁵. Artikel 7, stk. 2, bestemmer, at de principper og betingelser for aktindsigt, der gælder for Kommissionen, også gælder for udvalgene. Artikel 7, stk. 3, 4 og 5, pålægger Kommissionen at holde Parlamentet regelmæssigt underrettet og årligt at offentliggøre en liste over de udvalg, der bistår Kommissionen, samt en redegørelse for udvalgenes arbejde.

17. Da den anden komitologi-afgørelse blev vedtaget, blev den ledsaget af følgende erklæring fra Rådet og Kommissionen⁶:

»Rådet og Kommissionen er enige om, at bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i henhold til afgørelse 87/373/EØF, bør justeres hurtigst muligt i overensstemmelse med de relevante lovgivningsprocedurer for at bringe dem i overensstemmelse med nærværende artikel 3, 4, 5 og 6 i afgørelse 1999/468/EF.

5 — Jf. EFT 2001 C 38, s. 3.

6 — Offentliggjort i EFT 1999 C 203, s. 1.

Denne justering bør foretages således:

C — *Life-forordningen*

— Den nuværende procedure I ændres til den nye rådgivningsprocedure.

18. Ifølge artikel 1 i den omtvistede forordning er det generelle mål med Life-programmet at bidrage til at gennemføre, ajourføre og udvikle Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning, navnlig med hensyn til miljøets integration i politikker på andre områder og til bæredygtig udvikling i Fællesskabet. Derfor blev det finansielle instrument for miljøet (Life) oprettet, som indeholder procedurebestemmelser for tildeling af finansiel støtte til projekter, der bidrager til dette generelle mål.

— Den nuværende procedure II, variant a) og variant b), ændres til den nye forvaltningsprocedure.

— Den nuværende procedure III, variant a) og variant b), ændres til den nye forskriftsprocedure.

19. Artikel 8 i Life-forordningen opstiller bl.a. de finansielle rammer:

En ændring af den type udvalg, som er fastsat i en basisretsakt, bør foretages fra sag til sag i løbet af den normale revision af lovgivningen og under overholdelse af bl.a. de kriterier, som er fastsat i artikel 2.

»Tredje etapes varighed og budgetmidlerne

Denne justering eller ændring bør foretages under overholdelse af de forpligtelser, der påhviler Fællesskabets institutioner. Den bør ikke bringe opfyldelsen af basisretsaktens målsætning eller effektiviteten af Fællesskabets indsats i fare.«

1. Life gennemføres i etaper. Tredje etape begynder den 1. januar 2000 og udløber den 31. december 2004. Den finansielle ramme for gennemførelsen af tredje fase for perioden 2000-2004 fastsættes hermed til 640 mio. EUR.

2. Budgetmidlerne til de aktiviteter, der er omhandlet i denne forordning, opføres i form af årlige bevillinger i Den Europæiske Unions almindelige budget. Budgetmyndigheden fastlægger de disponible bevillinger for hvert regnskabsår inden for rammerne af de finansielle overslag.

2. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5 og 7 i afgørelse 1999/468/EF, jf. dennes artikel 8.

Perioden i artikel 5, stk. 6, i afgørelse 1999/468/EF fastsættes til tre måneder.

[...]«

20. I 20. betragtning anføres det:

3. Udvalget vedtager selv sin forretningsorden.«

»Foranstaltningerne til gennemførelse af denne forordning bør vedtages i overensstemmelse med Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.«

22. Til Life-forordningen er vedlagt to erklæringer fra Kommissionen og en erklæring fra Rådet, som blev offentliggjort sammen med forordningen i EF-Tidende.

21. Artikel 11 i den omtvistede afgørelse bestemmer:

»Erklæring fra Kommissionen

»Udvalg

Kommissionen tager til efterretning, at Europa-Parlamentet og Rådet er nået til enighed om anvendelse af forskriftsudvalgsproceduren ved udvælgelsen af projekter, mens Kommissionen i sit ændrede forslag efter Parlamentets andenbehandling havde foreslået forvaltningsproceduren.

1. Kommissionen bistås af et udvalg (i det følgende benævnt »udvalget«).

Kommissionen understreger, som den også gjorde i forbindelse med vedtagelsen af den fælles holdning, vigtigheden af, at kriterierne i artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, finder anvendelse.

Udvælgelsen af projekter bør efter Kommissionens opfattelse finde sted efter forvaltningsproceduren, da der er tale om en foranstaltning med store budgetmæssige konsekvenser.

At forbigå artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF i en sag så klar som denne, strider efter Kommissionens mening både mod den nævnte afgørelses ånd og bogstav.

Kommissionen må derfor forbeholde sig sin stilling i dette spørgsmål, herunder sin ret til at indbringe sagen for Domstolen.

Erklæring fra Rådet

Rådet noterer sig Kommissionens erklæring om valget af udvalgsproceduren for Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesforanstaltningerne som led i Life-forordningen.

Rådet har med valget af forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, taget hensyn til de erfaringer, der er indhøstet med forskriftsproceduren som led i Life-instrumentet i første fase (siden 1992) og anden fase (siden 1996) samt til karakteren af dette instrument, som er af stor betydning for miljøbeskyttelsen i Fællesskabet og bidrager til iværksættelsen og udviklingen af Fællesskabets politik på dette område.

Rådet erindrer om, at kriterierne i artikel 2 i Rådets afgørelse 1999/468/EF ikke er juridisk bindende, men vejledende. Rådet finder, at anvendelsesområdet for gennemførelsesbeføjelserne i den pågældende forordning i fuldt omfang berettiger anvendelsen af forskriftsproceduren.

Erklæring fra Kommissionen

[...]«

23. Life-forordningen er en udvikling af de første to faser, som blev opstillet i Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21. maj 1992 om oprettelse af et finansielt instru-

ment for miljøet (Life-I), som blev grundlæggende ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1404/96 af 15. juli 1996 (Life-II)⁷. Disse to forordninger er blevet ophævet af den omtvistede forordning.

3) at de sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26. Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at sagen afvises, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Retsforhandlinger

24. Stævningen blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. oktober 2000.

27. Domstolens præsident har ved kendelse af 30. april 2001 givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at støtte Parlamentets og Rådets påstande. Der blev afholdt retsmøde den 4. juni 2002.

25. Kommissionen har nedlagt påstand om:

1) annullation af Life-forordningen for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskrifts-proceduren i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse

2) at virkningerne af den ovennævnte forordning opretholdes, indtil forordningen ændres, hvilket bør ske hurtigst muligt efter afsigelsen af denne dom

IV — Parternes anbringender og væsentligste argumenter

28. *Kommissionen* har indledningsvis bemærket, at de principper og regler, der henvises til i artikel 202 EF, er af grundlæggende karakter. Dette følger udtrykkeligt af den omstændighed, at de nærmere vilkår for udøvelse af gennemførelsesbeføjelserne i medfør af artikel 202 EF skal »være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet [...] har fastsat i forvejen«. Deraf følger, at enhver retsakt, der vedtages af fællesskabslovgiver, skal overholde de regler, der således er fastsat, også selv om den vedtages efter den fælles beslutningsprocedure.

⁷ — EFT L 206, s. 1, og EFT L 181, s. 1.

29. Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremført to anbringender. Med det første gøres det gældende, at der er tale om tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, og med det andet, at ordlyden af og ånden i denne afgørelse er tilsidesat.

30. I det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse har Kommissionen anført, at de kriterier, der er opstillet i denne afgørelse, ikke er blevet overholdt. Ved at bestemme, at programmer med store budgetmæssige konsekvenser skal vedtages efter forvaltningsproceduren, tilsigter artikel 2, litra a), klart, at gennemførelsen af disse fællesskabsprogrammer skal ske efter denne procedure. De gennemførelsesforanstaltninger, der skal vælges i forbindelse med Life-forordningen, er efter Kommissionens mening klassiske forvaltningsforanstaltninger, som der i andre fællesskabsprogrammer er fastlagt forvaltningsprocedure for⁸.

31. Dernæst har Kommissionen fremført, at retsvirkningerne af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse og de heraf følgende forpligtelser er blevet tilsidesat. Ifølge femte betragtning til den anden komitologi-afgørelse er kriterierne i artikel 2 ikke af bindende karakter. Artikel 2 kan dog ikke frakendes enhver retsvirkning, da den er en retlig bestemmelse og ikke en politisk

erklæring. Hvis Rådet havde ønsket, at de pågældende kriterier kun skulle være af vejledende karakter, kunne det blot have undladt at opstille kriterierne i artikel 2 og i stedet have opstillet dem i en erklæring eller i mødeprotokollen for mødet den 28. juni 1999.

32. Der skal således specificke grunde til at berettige lovgiver til i en bestemt sag at fravige den fastlagte procedure, og der skal gives begrundelse for, at der er valgt en anden procedure end den angivne. Selv om den erklæring, Rådet fremsatte i forbindelse med vedtagelsen af Life-forordningen, kunne blive taget i betragtning, ville denne erklæring ifølge Kommissionen ikke opfylde begrundelsespligten. Rådets argument, som er baseret på de indhøstede erfaringer, berettiger kun anvendelsen af forskriftsproceduren, hvis det antages, at kriterierne i den anden komitologi-afgørelse ikke er bindende og fuldstændig kan forbigås. Efter Kommissionens opfattelse er en sådan »begrundelse« i strid med Rådets og Kommissionens erklæringer ved vedtagelsen af den anden komitologi-afgørelse, idet der i erklæringerne opfordres til, at disse kriterier anvendes. Kommissionen har ligeledes anfættet det argument, der henviser til karakteren af Life-programmet, og har påpeget, at formålet med Life-programmet er at finansiere projekter på frivillig basis. Programmet indebærer ikke nogen forpligtelser for medlemsstaterne eller generelle foranstaltninger som angivet i artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse.

8 — Som eksempel henviser Kommissionen til udviklingsprogrammet for Sydafrika og til programmerne »Altener«, »Save« og »Socrates«, jf. afsnit V, E, i nærværende forslag til afgørelse.

33. I Kommissionens anbringende vedrørende tilsidesættelsen af den anden komitologi-afgørelses bogstav og ånd anføres det, at valget af forskriftsproceduren til gennemførelse af Life-programmet er i strid med den anden komitologi-afgørelses udtrykkelige målsætning om at tydeliggøre komitologi-procedureerne. Den første komitologi-afgørelse indeholdt ingen kriterier, og valget af procedure var overladt til lovgivers eget skøn. Denne tilgang resulterede i en usammenhængende praksis og som følge heraf evige problemer mellem institutionerne. Formålet med den anden komitologi-afgørelse er netop at gøre en ende på disse problemer. Ved at tilsidesætte kriterierne og anvende forskriftsproceduren i forbindelse med Life-programmet har fællesskabslovgiver igen skabt en situation præget af uforudsigelighed og uensartethed.

34. Kommissionen har medgivet, at målsætningen om forudsigelighed og ensartethed også kan opnås gennem kriterier, der ikke er bindende. I så oplagt et tilfælde som i forbindelse med Life-programmet skal disse kriterier imidlertid anvendes. En eventuel fravigelse af disse kriterier bør begrundes, hvilket absolut ikke er sket i den foreliggende sag. Kommissionen har anført, at fællesskabslovgiver ikke kan handle på samme måde efter den anden komitologi-afgørelse som efter den tidligere komitologi-afgørelse fra 1987, der ikke indeholdt nogen kriterier for valg af procedure.

35. På grundlag af ordlyden og opbygningen af den anden komitologi-afgørelse

vurderer Kommissionen, at der er forskel på gennemførelsesforanstaltninger, som er omfattet af enten forvaltningsproceduren eller rådgivningsproceduren, og de mere generelle foranstaltninger, som befinder sig i grænseområdet mellem implementering og lovgivning, og for hvilke forskriftsproceduren i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse derfor gælder. Kommissionen har gjort opmærksom på, at denne bestemmelse i særdeleshed er rettet mod foranstaltninger vedrørende sundhedsbeskyttelse eller sikkerhed, relativt nye områder for Fællesskabet, som kræver hurtig tilpasning til videnskabelige og tekniske fremskridt. Når det derimod drejer sig om mere traditionelle fællesskabsområder såsom den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, for hvilken lovgiver allerede har fastlagt præcise rammer, er gennemførelsesforanstaltninger omfattet af forvaltningsproceduren.

36. I modsætning til, hvad Rådet fremfører i den udtalelse, som ledsager den omtvistede forordning, ligger karakteren af Life-programmet og anvendelsesområdet for de gennemførelsesforanstaltninger, der er overdraget Kommissionen, uden for forskriftsprocedurens anvendelsesområde, således som det er fastlagt i artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse.

37. Kommissionen har desuden påpeget, at forskriftsproceduren ikke er egnet til gennemførelsen af Life-programmet. Den omstændighed, at artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse giver Rådet mulighed for under denne procedure eventuelt at modsætte sig et forslag fra Kommissionen,

således at der i sidste ende ikke bliver truffet nogen beslutning om gennemførelse, er i modstrid med idéen om at fremme en effektiv beslutningsproces, hvilket netop er grundlaget for forvaltningsproceduren.

38. Kommissionen har konkluderet, at artikel 11 i den omtvistede forordning er i strid med den anden komitologi-afgørelse og derfor bør annulleres. For ikke at forstyrre den praktiske gennemførelse af Life-programmet har Kommissionen imidlertid henstillet, at virkningerne af denne bestemmelse opretholdes, indtil den ændres, hvilket bør ske hurtigst muligt efter afsigelsen af denne dom.

39. Parlamentet har for det første gjort gældende, at Kommissionen fortolker artikel 202 EF fejlagtigt, og har bestridt påstanden om, at den anden komitologi-afgørelse er grundlæggende og derfor bindende, når fællesskabslovgiver vedtager en basisretsakt.

40. Der er intet, der tyder på, at Rådet på grundlag af artikel 202 EF er berettiget til på forhånd og på generel vis at forpligte sig til at vælge en udvalgsprocedure frem for en anden. Ifølge Parlamentet vil Kommissionens fortolkning af artikel 202 EF begrænse den demokratiske kontrol af den udøvende magt. Kommissionen har således hævdet, at artikel 202 EF kan udgøre det retlige grundlag for en afledt retsakt, som begrænser fællesskabslovgivers skønsmæssige beføjelse i forbindelse med valg af

procedure til vedtagelse af en given gennemførelsesforanstaltning. I forbindelse med den fælles beslutningsprocedure som omhandlet i artikel 251 EF omfatter udtrykket »Rådet« også Parlamentet⁹. Således ville et led i den lovgivende magt, dvs. Parlamentet, få begrænset sin deltagelse i den fælles beslutningsprocedure i henhold til den anden komitologi-afgørelse, som blev vedtaget med en beslutningsprocedure, der kun foreskrev høring af Parlamentet.

41. Ifølge Parlamentet er den korrekte fortolkning af de relevante bestemmelser i artikel 202 EF, at Rådet, som i den foreliggende sag handler i fællesskab med Parlamentet, kan fastlægge bestemte *procedurer* for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen. Udtrykket »nærmere vilkår« i artikel 202 EF henviser til, at fællesskabslovgiver har mulighed for at vælge en af de mulige procedurer alt efter omstændighederne i hver enkelt sag.

42. Parlamentet har desuden fremført, at Kommissionens holdning er selvmodsigende, idet den på den ene side hævder, at kriterierne i artikel 2 ikke er juridisk bindende, og på den anden side fastholder, at fællesskabslovgivers manglende overholdelse af disse gør den omtvistede afgørelse ugyldig. Hvis kriterierne ikke er juridisk bindende — hvilket Kommissionen ind-

⁹ — Dom af 2.10.1997, sag C-259/95, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5303, præmis 26.

rømmer — kan det ikke medføre, at lovgiver er juridisk forpligtet til at begrunde enhver beslutning, der fraviger disse kriterier.

bindende retsakt, ikke ensbetydende med, at kriterierne i sig selv er bindende¹⁰.

43. For det andet har Parlamentet hævdet, at den retlige betydning, som Kommissionen tillægger kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, ikke kan findes i afgørelsens bogstav, ånd eller opbygning.

44. Parlamentet har gjort opmærksom på, at artikel 2 i Kommissionens oprindelige udkast til den anden komitologi-afgørelse var udformet i vendinger, der gjorde kriterierne for valget af udvalgsprocedure bindende. Såvel den endelige ordlyd af betragtningerne til og bestemmelserne i den afgørelse, der er vedtaget af Rådet, som den fælles erklæring, som Rådet og Kommissionen har afgivet, viser imidlertid klart, at fællesskabslovgiver ikke havde til hensigt at gøre kriterierne juridisk bindende.

45. I modsætning til hvad Kommissionen har fremført, er den omstændighed alene, at kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse optræder i en juridisk

46. For det tredje har Parlamentet hævdet, at en påstået tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse ikke på nogen måde kan føre til en annullation af den omtvistede forordning. Kommissionens hævder med sin argumentation, at forordningen er ugyldig, fordi forskriftsproceduren blev valgt i stedet for forvaltningsproceduren. I dommen af 10. maj 1995 i sagen Parlamentet mod Rådet skulle Domstolen afgøre, hvorvidt den omstændighed, at Rådet erstattede en forvaltningskomité med et forskriftsudvalg, medførte nogen væsentlig ændring af Kommissionens forslag, hvorom Parlamentet skulle have været hørt. Domstolen fastslog, at den samlede ligevægt af de kompetencer, der tillægges henholdsvis Kommissionen og Rådet, ikke på afgørende måde blev påvirket ved valget mellem de to pågældende typer udvalg¹¹. Parlamentet har fremført, at eftersom forvaltnings- og forskriftsprocedurerne ikke blev grundlæggende ændret af den anden komitologi-afgørelse, bør denne retspraksis også anvendes i den foreliggende sag¹².

10 — Ifølge Parlamentet anser Kommissionen sig heller ikke for at være bundet af disse kriterier, idet den efter den anden komitologi-afgørelsens vedtagelse allerede har foreslået fællesskabsprogrammer med store budgetmæssige konsekvenser, hvor gennemførelsesforanstaltningerne skulle vedtages efter rådgivningsproceduren — og har gjort dette uden nogen særlig begrundelse. Parlamentet har navnlig henvist til programmet for folkesundhed (forslag offentliggjort i EFT 2000 C 337, s. 122) og programmet om ligestilling mellem mænd og kvinder (oprindelige forslag offentliggjort i EFT 2000 C 337 E, s. 196).

11 — Dom af 10.5.1995, sag C-417/93, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1185, præmis 26.

12 — Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anfægtet det argument, der støttes på dommen i sagen Parlamentet mod Rådet.

47. Parlamentet har yderligere angivet, at forskellen mellem de to procedurer er minimal, hvad angår den institutionelle ligevægt mellem de to institutioner. Selv om der skulle foreligge en tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, ville det ikke være alvorligt nok til at berettige en annullation af den omtvistede forordning.

48. Rådet har i svarskriftet først og fremmest gjort opmærksom på, at Kommissionen i sit første forslag til den omtvistede forordning fastsatte procedure III, variant a), som omhandlet i den første komitologi-afgørelse, hvilket svarer til den nuværende forskriftsprocedure. Efter den anden komitologi-afgørelses ikrafttrædelse har Kommissionen ændret holdning. Der er imidlertid ikke blevet offentliggjort nogen ændring af forslaget, og Kommissionen forsøger med det foreliggende søgsmål at opnå et resultat, den ikke har kunnet nå ad lovgivningsmæssig vej ved hjælp af de prærogativer, den har i henhold til artikel 250 EF. Rådet vurderer, at denne holdning ikke er i det loyale interinstitutionelle samarbejdes ånd.

49. Med hensyn til Kommissionens anbringender har Rådet fremført, at lovgiver har overholdt ordlyden af og ånden i den anden komitologi-afgørelse, eftersom de kriterier, der er opstillet i artikel 2, ikke er bindende, og lovgiver har mulighed for at fravige dem.

50. Hvad angår forudsigelighed og sammenhæng i valget mellem udvalgsprocedurerne, har Rådet valgt at vedtage den anden komitologi-afgørelse uden at tage hensyn til Kommissionens opfattelse, nemlig at kriterierne skulle være bindende. Rådet frygtede, at et så stift system ville medføre betydelige tvistemål på grund af usikkerhed omkring kriterierne foranlediget af anvendelsen af udtryk som »store finansielle konsekvenser« eller »væsentlige bestemmelser i basisretsakter«. Derfor afviger den endelige tekst fra teksten i forslaget. De eksempler på programmer, hvor man har valgt forvaltningsproceduren, som Kommissionen har nævnt, viser klart, at fællesskabslovgiver som regel vil følge de kriterier, der er fastlagt i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

51. Selv om den accepterer, at de pågældende kriterier ikke er bindende, fortolker Kommissionen ifølge Rådets vurdering artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse således, at Rådet kun kan fravige disse kriterier i særlige tilfælde. Her bygger Kommissionen på ordlyden af artikel 202 EF, men uden at henvise til den. Rådet har imidlertid gjort gældende, at der er tale om to forskellige sager. I artikel 202 EF bestemmer selve traktaten, at Rådet skal tildele Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, og at det kun i »særlige tilfælde« kan forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser. Domstolen har deraf¹³ udledt, at der eksisterer en begrundelsespligt, som er fastlagt i artikel 1 i den anden komitologi-afgørelse. I artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse er der derimod overhovedet ingen henvisning til

13 — I svarskriftet har Rådet ikke anført den dom, som der henvises til her, men det er indlysende, at der underforstået hentydes til dom af 24.10.1989, sag 16/88, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3457.

særlige tilfælde. Dette skyldes ganske enkelt den omstændighed, at artikel 2 i denne afgørelse i modsætning til artikel 202 EF ikke fastsætter noget princip, som kun kan fraviges i særlige tilfælde. Denne bestemmelse indeholder kun retningslinjer til at handle. Deraf kan kun drages én slutning, nemlig at forfatteren til afgørelsen har haft til hensigt at udelukke enhver bindende virkning. Der er således intet til hinder for, at Rådet fraviger de angivelser, der anføres i artikel 2. Hvis der krævedes en særlig begrundelse for et valg, der fraviger kriterierne, ville Rådet udtrykkeligt have fastlagt dette i afgørelsen.

52. Med hensyn til begrundelsen i den omtvistede forordning har Rådet bemærket, at valget af et forskriftsudvalg under alle omstændigheder er forsvarligt begrundet. Begrundelsen findes i tyvende betragtning og blev nærmere angivet i Rådets erklæring i mødeprotokollen og offentliggjort i EF-Tidende. Det fremgår deraf, at Rådet har taget hensyn til tidligere erfaringer og til karakteren af instrumentet. De indhøstede erfaringer med gennemførelsesforanstaltningerne under de to tidligere programmer viser, at forskriftsproceduren muliggør en effektiv gennemførelse af programmerne uden yderligere forsinkelser. Instrumentet, som dækker hele miljøområdet, er af en sådan karakter, at det har indvirkning på spørgsmål, der vedrører f.eks. medlemsstaternes arealanvendelse eller forvaltning af vandressourcer, og instrumentet kan derfor berøre indbyggerne i de pågældende områder. Dette er endnu en grund til, at Rådet har fundet det nødvendigt ikke at anvende de samme vilkår for gennemførelse af Life-programmet som dem, der anvendes i andre tilfælde, som f.eks. i forbindelse med tredje-lande, aktioner til fremme af visse former

for aktiviteter eller aktiviteter til fremme af mobiliteten blandt statsborgere fra medlemsstaterne, som er tilfældet for de eksempler, Kommissionen har nævnt. Under disse omstændigheder mener Rådet, at valget af et forskriftsudvalg er tilstrækkeligt begrundet i den omtvistede forordning, selv om det, ifølge Rådet selv, ikke er forpligtet til at give en sådan begrundelse.

53. Regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har begrænset sine indlæg til spørgsmålet omkring Rådets forpligtelser i henhold til artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse. Begge regeringer mener, at det klart fremgår af afgørelsens ordlyd og tilblivelseshistorie, at disse kriterier ikke er bindende. Fællesskabslovgivers eneste retlige forpligtelse består i at tage disse retningslinjer i betragtning. Derudover kan Rådet frit vælge den procedure, det finder bedst egnet.

V — Rettens bedømmelse

A — Indledning

54. Kommissionen har anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om retsgyldigheden af valget af forskriftsprocedure i Life-forordningen. Denne afgørelse skal træffes på grundlag af to anbringender, der især vedrører formålet med den anden komitologi-afgørelse og kriterierne i artikel 2 deri. Selv om de to anbringender formelt er

adskilte, er de nært forbundne og bør derfor behandles sammen. Under denne sag har Parlamentet, om end kun indirekte, ligeledes rejst spørgsmålet, hvorvidt den anden komitologi-afgørelse egentlig er forenelig med artikel 202 EF. Jeg er af den opfattelse, at indholdet af den anden komitologi-afgørelse rent faktisk ikke kan behandles uden at tage fortolkningen af artikel 202, tredje led, EF i betragtning.

55. Dette er baggrunden for den følgende udformning af mit forslag til afgørelse i den foreliggende sag, som er den første sag, hvor Domstolen udtrykkeligt er blevet anmodet om at udtale sig vedrørende den anden komitologi-afgørelse. Jeg vil først give en omfattende oversigt over baggrunden for komitologi og dens oprindelse (afsnit B). Dernæst vil jeg undersøge karakteren og rækkevidden af bemyndigelsesbestemmelsen i artikel 202 EF (afsnit C). Jeg vil herefter se på den retlige rækkevidde af kriterierne i den anden komitologi-afgørelses artikel 2 samt indholdet af den begrundelsespligt, som Kommissionen henviser til (afsnit D). Endelig vil det ud fra alt dette være muligt, i lyset af indholdet af Life-forordningen, at vurdere, hvorvidt Kommissionens påstand er velbegrunderet (afsnit E og F).

56. Strengt taget kan Rådets bemærkning om, at Kommissionen med det foreliggende søgsmål forsøger at opnå et resultat, den ikke har kunnet nå ad lovgivningsmæssig vej ved hjælp af de prærogativer, der er tillagt den ifølge artikel 250 EF, betragtes som en påstand om afvisning af sagen. I lighed med Kommissionen er jeg her af den

opfattelse, at sagen ikke kan afvises på grundlag af dette argument. I henhold til artikel 230, stk. 2, EF har Kommissionen ret til at anlægge et søgsmål om annullation af en retsakt vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab, hvis den vurderer, at betingelserne for indbringelse af en sag er opfyldt. Kommissionen skal som privilegeret sagsøger ikke angive yderligere detaljer om grundene dertil. Ligesom Rådet og medlemsstaterne behøver Kommissionen ikke bevise, at den har tilstrækkelig søgsmålsinteresse¹⁴. Kommissionens grunde til at anlægge det foreliggende søgsmål er derfor ikke relevante for spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

B — *Komitologiens oprindelse*

57. Komitologi¹⁵ opstod inden for fællesskabsadministrationen i første halvdel af 1960'erne. Der blev udviklet udvalgsprocedurer i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. I begyndelsen blev udvalgenes beføjelser fastlagt fra sag til sag, senere opstod der i sidste halvdel af 1960'erne en tendens til, at de procedurer,

14 — Jf. i den forbindelse f.eks. dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 903, præmis 6.

15 — Jf. om dette emne senest K. Lenaerts og A. Verhoeven, »Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision«, *Common Market Law Review* 37 (2000), s. 645-686. For en omfattende oversigt over litteratur om komitologi, jf. fodnote 2 til denne artikel.

som udvalgene tog del i, antog fast form og blev til et bestemt antal hovedprocedurer. Det var fra denne periode, at udvalgsprocedurer også dukkede op inden for andre områder såsom fødevarerikkerhed, transport, told, finansielle serviceydelser og miljø¹⁶. I 1996 skønnedes over 600 udvalg at være tilknyttet Rådet og Kommissionen¹⁷.

58. Overalt er udvalgene af stor betydning i det daglige arbejde i Fællesskabets administration. Et bestemt udvalgs indflydelse på beslutningsprocessen i Fællesskabet afhænger af en række faktorer. Først og fremmest er denne indflydelse forbundet med omfanget af de beføjelser, som lovgiver har tillagt Kommissionen, idet de beføjelser, lovgiver har tillagt sig selv i basisretsakten, også har betydning. Derudover spiller de beføjelser, der er tillagt udvalgene i de forskellige procedurer, ligeledes en rolle, som i den foreliggende sag. Et udvalg kan have indflydelse, hvis Rådet tildeler Kommissionen brede gennemførelsesbeføjelser i en basisretsakt og dertil knytter en »tungtvejende« procedure såsom forskriftsproceduren. Som et konkret eksempel kan nævnes den betydelige indflydelse, som Den Stående Lev-

nedsmiddelkomité har i forbindelse med markedsføring og kontrol af levnedsmidler i Fællesskabet¹⁸. Den Stående Veterinærkomité er ligeledes et velkendt eksempel i forbindelse med vedtagelsen af hasteforanstaltninger til begrænsning af produktion og handel inden for husdyrsektoren i tilfælde af BSE, svinepest eller mund- og klovsyge. Kommissionen vedtager disse foranstaltninger efter at have indhentet en udtalelse fra dette indflydelsesrige udvalg. Desuden viser den foreliggende sag, at udvalgene spiller en fremtrædende rolle i forbindelse med udvælgelse af offentlige og private projekter til fællesskabsfinansiering.

59. I begyndelsen blev udvalgene nedsat på et ekstraordinært lovgrundlag. Udvalgsprocedurerne fik imidlertid hurtigt Domstolens betingede godkendelse. Retspraksis har fastlagt betingelser vedrørende indholdet og omfanget af Rådets uddelegering af beføjelser. Rådet skal således fastlægge de væsentlige principper for det område, der skal reguleres, i basisretsakten¹⁹. Det kan dog uddelegere generelle beføjelser til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen uden nærmere at skulle angive de væsentligste punkter i de uddelegerede beføjelser²⁰. Når først Rådet har uddelegeret gennemførelsesbeføjelser, er

16 — Ikke kun Kommissionen, men også Rådet støttes af udvalg bestående af nationale eksperter, f.eks. i forbindelse med den anden og tredje søjle i unionstraktaten. Et bredt overblik over de forskellige udvalg kan fås i: R.H. Pedler og G.F. Schaefer (red.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996.

17 — P. van der Knaap, »Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional repercussions of Committees in the European Union«, i R. H. Pedler og G. F. Schaefer (red.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, anført ovenfor, s. 83.

18 — Som f.eks. i forbindelse med nye levnedsmidler, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 258/97 af 27.1.1997 om nye levnedsmidler og nye levnedsmiddelin-gredienser, EFT L 43, s. 1.

19 — Jf. f.eks. dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 7.

20 — Jf. især dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Sml. s. 1161, præmis 9.

Kommissionen beføjet til inden for de relevante lovgivningsmæssige rammer at træffe samtlige foranstaltninger, der er nødvendige og hensigtsmæssige for disses gennemførelse²¹. Retspraksis har ligeledes fastlagt kriterier for lovlig overførsel af gennemførelsesbeføjelser til organer²².

60. Hvad nærværende sag angår er det ligeledes vigtigt, at Domstolen sikrer, at ligevægten mellem institutionerne bevares, og at procedurer, der tidligere er vedtaget, overholdes. Rådet har i svarskriftet henledt opmærksomheden på dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, hvori det fastslås, at der eksisterer en begrundelsespligt i de tilfælde, hvor Rådet har forbeholdt sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser²³. Dette bliver ligeledes belyst i Domstolens dom af 10. februar 1998 i sagen Tyskland mod Kommissionen. I denne sag har Domstolen annulleret en afgørelse fra Kommissionen om gennemførelse af en basisretsakt med den begrundelse, at Kommissionen havde tilsidesat væsentlige formforskrifter. Den nødvendige udtalelse fra det relevante stående udvalg var blevet udfærdiget, uden at Tysklands Faste Repræsentation rettidigt, og på tysk, havde modtaget det udkast, der skulle stemmes om, og på trods af en formel begæring fra Tyskland om at udsætte afstemningen. Domstolen afviste Kommis-

sionens påstand om, at der blot var tale om en mindre formel fejl, da den engelske version var blevet sendt til tiden, og den tyske var blevet sendt med kun en minimal forsinkelse²⁴.

61. Selv om de positive aspekter ved udvalgsprocedurerne er bredt anerkendt, har de ikke desto mindre været udsat for kritik. Komitologi-mekanismen har gjort det muligt for Rådet at uddelegere mange gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen inden for de politiske områder, hvor der træffes mange afgørelser, i stedet for selv at skulle træffe disse afgørelser. Derved undgår Rådet at blive overbebyrdet. Der har med rette fra begyndelsen af været kritik af disse procedurer, fordi konsekvensen kan blive, at basisretsakten mister en stor del af sit væsentligste indhold. Desuden kan Parlamentets beføjelser, i kraft af dets stilling som medlovgiver, derved bringes i fare. Komitologi-mekanismen giver Rådet mulighed for at fastsætte generelle bestemmelser i basisretsakten vedrørende områder, der efterfølgende kan udvikles nærmere gennem en udvalgsprocedure og gennemføres, uden at Parlamentet kan få yderligere indflydelse på dem. Denne indvending har fået endnu større vægt, efterhånden som Parlamentets rolle i lovgivningsprocessen er vokset²⁵. Derudover har der været kritik af den sammensatte og uigennemsigtige karakter af de talrige udvalgsprocedurer, hvorved den politiske og juridiske kontrol af udvalgenes aktivite-

21 — Jf. især Köster-dommen, nævnt i fodnote 20, og dom af 15.5.1984, sag 121/83, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 2039, præmis 13.

22 — De »klassiske sager« er i denne sammenhæng dom af 13.6.1958, sag 9/56, Meroni mod Den Høje Myndighed (Merion I), og sag 10/56, Meroni II, Sml. s. 53. Disse sager drejede sig om fortolkningen af EKSF-traktaten. Domstolen fastslog blandt andet, at »den for Fællesskabets institutionelle opbygning karakteristiske ligevægt mellem beføjelserne« må betragtes som »en grundlæggende traktatmæssig garanti«. Sml. 1954-1964, s. 55, på s. 72 (org.ref.: Rec. s. 44).

23 — Nævnt i fodnote 13, præmis 10.

24 — Sag C-263/95, Sml. I, s. 441.

25 — Jf. især Europa-Parlamentets beslutning af 16.12.1993 om komitologi-problemer i tilknytning til traktaten om den Europæiske Unions ikrafttræden, EFT 1994 C 20, s. 176. Ved heringen fastslog Parlamentets repræsentant utvetydigt, at Parlamentet ikke støtter ordlyden i artikel 202, tredje led, EF. Jf. ligeledes punkt 64 i nærværende forslag til afgørelse.

ter vanskeliggøres. For det tredje kunne man principielt komme med indvendinger mod en udvalgsprocedure, hvori Rådet kan udøve sin vetoret over for foranstaltninger, der vedtages af Kommissionen, uden at den selv behøver at vedtage foranstaltninger til erstatning af disse (den såkaldte »contre-filet« eller antisikkerhedsnetmetode)²⁶. Med denne procedure ville de nødvendige foranstaltninger måske aldrig blive vedtaget.

62. Som reaktion på denne kritik gav den europæiske fælles akt fra 1986 et juridisk grundlag i traktaten for medindflydelse til udvalgene. EØF-traktatens artikel 145, tredje led (nu artikel 202, tredje led, EF), bestemmer, at Rådet kan opstille visse »nærmere vilkår« for Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelserne, og at disse vilkår skal være i overensstemmelse med de »principper og regler«, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen. Rådet fastlagde disse »principper og regler« i 1987 i den første komitologi-afgørelse²⁷.

63. Den første komitologi-afgørelse kodificerede i stor udstrækning de dengang

eksisterende procedurer. I henhold til afgørelsens artikel 1, stk. 2, kunne Rådet for udøvelsen af disse beføjelser opstille nærmere vilkår, som skulle være i overensstemmelse med de i den første komitologi-afgørelses artikel 2 og 3 anførte procedurer. Disse to bestemmelser omfattede i alt syv procedurer: proceduren for rådgivende udvalg, proceduren for forvaltningsudvalg med to varianter, proceduren for forskriftsudvalg med to varianter og beskyttelsesproceduren med to varianter. Rådets valgmuligheder var således begrænset til de ovenfor nævnte procedurer²⁸, men Rådet kunne ellers frit vælge en bestemt procedure.

64. Med indførelsen af den fælles beslutningsprocedure i det, der nu er artikel 251 EF, gav traktaten om Den Europæiske Union anledning til fornyet debat om Europa-Parlamentets manglende indflydelse på komitologien. Når beslutningsprocessen sker i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 EF, kan Parlamentet modsætte sig, at en basisretsakt henviser til en udvalgsprocedure, eller imod valget af en bestemt variant, hvis det vurderer, at dets indflydelse derved begrænses²⁹. Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen fandt en løsning på dette følsomme problem ved at indgå en interinstitutionel aftale den 20. december 1994, som skulle løse problemet midlertidigt, mens man

26 — Disse indvendinger kom frem i slutningen af 1960'erne, da Den stående Veterinærkomité, som var nedsat i 1968, arbejdede efter denne »contre-filet«-procedure. Jf. P.J.G. Kapteyn og P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, tredje udg. (red. L. Gormley), *Kluwer Law International*, London, 1998, s. 392 og 393.

27 — En række særlige udvalgsprocedurer falder uden for komitologi-afgørelsernes anvendelsesområde, f.eks. inden for konkurrencepolitik og den fælles handelspolitik. Traktaten tillægger direkte Kommissionen en selvstændig beføjelse til at træffe beslutninger i henhold til artikel 211 EF. Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i fodnote 13, præmis 9 og fodnote 37.

28 — Jf. ligeledes anden betragtning til afgørelse 87/373.

29 — Dette er rent faktisk forekommet. Et velkendt eksempel, som findes i den juridiske litteratur, er Parlamentets afvisning af Rådets fælles holdning om indførelse af OPN-vilkår for taletelefoni, EFT 1994 C 261, s. 13.

ventede på, at der på regeringskonferencen i 1996 ville blive fundet en endelig løsning³⁰. Imidlertid kom konferencen kun med en erklæring, hvori Kommissionen blev anmodet om senest i slutningen af 1998 at forelægge Rådet et forslag til ændring af den første komitologi-afgørelse³¹. Kommissionen fremlagde forslaget den 16. juli 1998³², og den anden komitologi-afgørelse blev vedtaget af Rådet den 28. juni 1999.

— at forbedre Europa-Parlamentets deltagelse i de sager, hvor basisretsakten vedtages efter den fælles beslutningsprocedure i overensstemmelse med artikel 251 EF, og generelt forbedre underretningen af Parlamentet

— at forbedre underretningen af offentligheden om udvalgsprocedurerne.

65. Det fremgår af betragtningerne til afgørelsen, at Rådet med vedtagelsen af den anden komitologi-afgørelse sigter mod at tilføre følgende ændringer i forhold til den første afgørelse:

— at fastlægge ikke-bindende kriterier for valget af type udvalgsprocedure i forbindelse med gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at opnå større ensartethed og forudsigelighed

— at indskrænke antallet af procedurer fra syv til fire og forenkle ordlyden

66. I nærværende sag drejer det sig om valget mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren som omhandlet i den anden komitologi-afgørelse. Disse procedurer afløser proceduren for forvaltningsudvalg og proceduren for forskriftsudvalg i den første komitologi-afgørelse.

67. I de tekster, der gik forud for den nuværende Life-forordning, valgte man den »lettere« version af proceduren for forskriftsudvalg, procedure III, variant a)³³. Efter denne procedure afgav udvalget en udtalelse om Kommissionens udkast til de gennemførelsesforanstaltninger, der skulle træffes. Hvis de påtænkte foranstaltninger ikke var i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller der ikke forelå nogen udtalelse inden for den fastsatte frist, forelagde Kommissionen Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skulle træffes. Rådet traf derpå afgørelse med kvalificeret flertal. Hvis Rådet ikke ved udløbet af en frist på tre måneder havde truffet nogen afgørelse, overgik beføjelsen til at træffe afgørelse

30 — Modus vivendi af den 20.12.1994 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen vedrørende gennemførelsesforanstaltningerne til retsakter vedtaget efter fremgangsmåder i EF-traktatens artikel 189 B, EFT 1996 C 102, s. 1, jf. især punkt 3.

31 — Erklæring nr. 31, EFT 1997 C 340, s. 1.

32 — EFT C 279, s. 5.

33 — Jf. artikel 13 i forordning nr. 1973/92, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1404/96.

igen til Kommissionen: den såkaldte »filet-metode« eller sikkerhedsnetmetode. Den »tungere« procedure for forskriftsudvalg, procedure III, variant b), indeholdt »contre-filet-metoden«, som gjorde det muligt for Rådet til sidst at træffe afgørelse mod de påtænkte foranstaltninger med et simpelt flertal uden at erstatte Kommissionens afgørelse med en afgørelse fra Rådet selv.

68. Proceduren for forvaltningsudvalg i den første komitologi-afgørelse i den »lette version«, procedure II, variant a), var ligeledes karakteriseret ved, at Rådet med kvalificeret flertal og inden for en fastsat frist — på højst tre måneder — kunne erstatte Kommissionens afgørelse om foranstaltninger med sin egen afgørelse, hvis Kommissionens afgørelse ikke var i overensstemmelse med udvalgets udtalelse. Hvis udvalgets medlemmer ikke kunne blive enige om en udtalelse, fordi der ikke kunne opnås det krævede flertal, havde Rådet imidlertid ikke bemyndigelse til at tilsidesætte Kommissionens afgørelse. Forskellen på denne procedure og den »tungere« procedure II, variant b), var bl.a., at den periode, inden for hvilken Rådet kunne træffe en anden afgørelse i tilfælde af uoverensstemmelse mellem afgørelsen og udtalelsen, ikke måtte overstige tre måneder. Desuden skulle Kommissionen ved en manglende overensstemmelse med udtalelsen efter variant b) udsætte gennemførelsen af foranstaltningerne i et fastsat tidsrum, mens den efter variant a) havde mulighed for at gøre dette.

69. Hvis man sammenligner forvaltningsproceduren, således som den er angivet i artikel 4 i den anden komitologi-afgørelse, med dens forgængere i den første komitologi-afgørelse, er det slående, at den for en

stor dels vedkommende svarer til forvaltningsmekanismen i den første komitologi-afgørelse. I alt væsentligt er Kommissionen bemyndiget til at vedtage den påtænkte afgørelse, hvis udvalgets udtalelse ikke er i overensstemmelse med denne, og Rådet ikke træffer afgørelse inden for en frist på tre måneder, eller hvis udvalget ikke har afgivet udtalelse inden for et fastsat tidsrum. Den variant, hvor den maksimale periode, inden for hvilken Rådet kunne træffe afgørelse, var en måned, er faldet bort. Det, der navnlig har ændret sig i forhold til de tidligere forvaltningsprocedurer, finder man i det forhold, at Kommissionen beslutter, hvorvidt anvendelsen af foranstaltningerne skal udsættes i et tidsrum på højst tre måneder, mens Kommissionen efter den tidligere procedure II, variant b), var tvunget til at udsætte anvendelsen af foranstaltningerne. I den henseende har Kommissionen fået større råderum end under den første komitologi-afgørelse.

70. Der er flere forskelle mellem procedurerne for forskriftsudvalg som omhandlet i den første komitologi-afgørelse og den nugældende forskriftsprocedure efter artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse, som skal anvendes i forbindelse med den omtvistede forordning. For det første gælder »contre-filet«-proceduren, ifølge hvilken Rådet kan træffe den endelige afgørelse om ikke at acceptere de foranstaltninger, der foreslås af Kommissionen, nu som standardprocedure ved alle forskriftstyper. Førhen indeholdt den lettere procedure III, variant a), som fandt anvendelse under den første Life-forordning, stadig filet-mekanismen. På den anden side har Kommissionen opnået større råderum under forskriftsproceduren, fordi contre-filet-mekanismen set

ud fra Kommissionens synsvinkel er gjort mere fleksibel. Således kan Rådet i sidste instans kun blokere for de gennemførelsesforanstaltninger, der er foreslået af Kommissionen, med kvalificeret flertal, hvori- mod det førhen efter procedure III, variant b), blot var nødvendigt at træffe afgørelse med simpelt flertal. Desuden kan Kommissionen altid fremsende et forslag, ændret eller ikke ændret, til fællesskabslovgiver. Der er yderligere den forskel, at Parlamentets deltagelse i komitologi-afgørelsen er blevet formaliseret.

71. Alt i alt er forskellene mellem de to procedurer blevet reduceret, hvis man sammenligner med de tilsvarende procedurer i den første komitologi-afgørelse. Der er dog stadig en klar forskel mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren. Jeg mener, at de forskelle, der stadig eksisterer, ukorrekt er blevet bagatelliseret i Parlamentets skriftlige indlæg og af Rådet under retsmødet. Efter Kommissionens opfattelse giver forskriftsproceduren mindre råderum end forvaltningsproceduren, bl.a. på grund af Parlamentets større mulighed for at intervenere og især på grund af *contre-filet*-mekanismen, som kun findes i forskriftsproceduren.

C — Karakteren og rækkevidden af uddelegeringsbestemmelsen i artikel 202 EF

72. Kommissionen har i nærværende sag fastholdt, at henholdsvis »de nærmere vilkår« og »principper og regler« i medfør af i artikel 202 EF er grundlæggende og

bindende for fællesskabslovgiver, og at afledt ret derfor skal være i overensstemmelse med disse. Det er navnlig Parlamentet, der har anfægtet Kommissionens holdning ved at anføre, at artikel 202 EF kun giver kompetence til at opstille visse nærmere procedurer for gennemførelsen af reglet.

73. I dom af 27. oktober 1992 i sagen Tyskland mod Kommissionen fastslog Domstolen, at afgørelse 87/373, da den hører til den afledte ret, ikke kan føje noget til traktatbestemmelserne³⁴. Det er ligeledes klart i den forbindelse, at vilkårene i den anden komitologi-afgørelse ikke kan ændre noget ved bestemmelserne i artikel 202 EF.

74. Når man læser artikel 202, tredje led, EF, fremgår det tydeligt, at når Rådet opstiller vilkår for gennemførelse i en basisretsakt³⁵, kan det vælge mellem forskellige alternativer. Rådet udøver »i særlige tilfælde« selv bestemte gennemførelsesbeføjelser (selvbemyndigelse)³⁶. Hovedreglen er, at Rådet skal tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre bestemmelserne. Strengt taget udelukker teksten ikke, at Rådet kan uddelere beføjelser til Kommis-

34 — Sag C-240/90, Sml. I, s. 5383, præmis 42, en sag vedrørende kompetence til at pålægge sanktioner.

35 — Set fra traktatens synspunkt uddelegerer Parlamentet ikke gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen. Som Parlamentet har bemærket, følger det af dommen af 2.10.1997 i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt i fodnote 9, at Parlamentet i de sager, hvor det optræder som medlovgiver, ligeledes tillægges uddelegeringsbeføjelser.

36 — Når Rådet forbeholder sig ret til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser, har Domstolen fastsat, at Rådet »indgående [skal] begrunde en eventuel afgørelse herom«, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i fodnote 13, præmis 10. Denne form for selv-bemyndigelse anvendes især i landbrugssektoren.

sionen uden at opstille yderligere vilkår. Denne mulighed er imidlertid ikke længere relevant, eftersom Rådet har fastsat, at uddeling af beføjelser til Kommissionen er underlagt »visse nærmere vilkår«, som skal være i overensstemmelse med de »principper og regler«, det har fastsat i forvejen³⁷.

75. Det tredje led i artikel 202 EF er karakteriseret ved brugen af åbne bestemmelser og vage retlige begreber, som skal præciseres nærmere af Rådet og, i nærværende sag, af Domstolen.

76. Især fastsætter traktaten ikke omfanget af beføjelserne til at uddelegere. Man finder ingen definition af begrebet »gennemførelse«. Som nævnt ovenfor er det i retspraksis blevet vurderet, at de bestemmelser, der er fastlagt af Rådet, kan være af generel karakter, og det er tilstrækkeligt, at Rådet fastlægger de væsentligste principper for det område, der skal reguleres³⁸. Rådet har ikke fået tildelt beføjelser til at uddelere uden begrænsninger; det er ikke tilladt Rådet at overføre gennemførelsesbeføjelser, der er afledt af traktaten, til Kommissionen uden kontrol.

77. Traktaten giver heller ingen retningslinjer for indholdet og rækkevidden af de

»vilkår«, som Rådet kan pålægge i forbindelse med udøvelsen af disse beføjelser. Vilkårene skal blot være i overensstemmelse med de »principper og regler«, som Rådet i forvejen har fastsat. Heraf fremgår det efter min mening klart, at hvis Rådet fastsætter vilkår, skal det selv overholde disse »principper og regler« i valget af udvalgsprocedurer. Rådet har imidlertid ret til, når det fastsætter disse principper og regler, at begrænse sine skønsbeføjelser forskelligt, dvs. i højere eller mindre grad.

78. Som Parlamentet har anført, er det ikke muligt ud fra artikel 202, tredje led, EF at udlede, at der er tale om et bindende valg af en bestemt udvalgsprocedure i en basisretsakt. Omvendt udelukker denne bestemmelse ikke, at Rådet, på grundlag af forpligtelsen til i forvejen at opstille de nævnte vilkår, forpligter sig til at foretage et valg mellem et begrænset antal procedurer³⁹. Dette må også så meget desto mere gælde ved fastlæggelsen af kriterier for valg af procedure. Hvis man holder sig til teksten, antyder anvendelsen af ordet »regler«, at der kan fastsættes grundlæggende kriterier, som skal danne grundlag for fællesskabslovgivers valg af en bestemt type procedure. Derudover fremgår det klart i lyset af den lovgivningsmæssige baggrund for og formålet med artikel 202, tredje led, EF, at denne bestemmelse giver Rådet beføjelser til dette. Desuden er der intet, der udelukker, at kriterierne i en sådan »sui generis« grundlæggende afgørelse⁴⁰ ikke også er bindende for Rådet.

37 — Kommissionens pligt til at udøve gennemførelsesbeføjelser er desuden fastsat i artikel 211, fjerde led, EF: »For at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling skal Kommissionen [...] udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter.«

38 — Jf. ovenfor, punkt 59.

39 — At Domstolen indirekte støtter dette synspunkt, kan udledes af dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt i fodnote 13, hvor Domstolen ikke betvivlede gyldigheden af afgørelse 87/373.

40 — Der henvises ikke til dette instrument i artikel 249 EF.

79. Efter min opfattelse har Parlamentet ikke noget grundlag for sin påstand om, at det ikke er muligt at anse den anden komitologi-afgørelse for at være grundlæggende, fordi dette ville være en tilsidesættelse af princippet om demokratisk kontrol af den udøvende magt. Det står klart, at Parlamentets indflydelse på de afgørelser, Rådet træffer på grundlag af artikel 202, tredje led, EF, er begrænset. Når det kommer til stykket bliver Parlamentet kun bedt om at komme med en »udtalelse« i proceduren omkring fastsættelse af de »vilkår« for udøvelsen af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, som Rådet måtte opstille med enstemmighed. Hvor meget man end ud fra en demokratisk legitimitetssynsvinkel måtte beklage, at artikel 202, tredje led, EF endnu ikke er blevet ændret, har traktatens forfattere klart valgt at nøjes med at give Parlamentet en beskeden rolle ved opstillingen af vilkår for uddelegering af gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen.

80. Parlamentet er imidlertid ikke helt uden kontrol over de gennemførelsesforanstaltninger, der skal træffes af Kommissionen. Hvis en basisretsakt vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, kan Parlamentet udøve sine prærogativer. Det var på den baggrund, at Fællesskabets institutioner i 1994 blev enige om det modus vivendi, der er opstillet i den interinstitutionelle aftale. Dette er også forklaringen på Parlamentets øgede deltagelse i den anden komitologi-afgørelse i de tilfælde, hvor en basisretsakt, der giver Kommissionen beslutningsbeføjelser, vedtages i overensstemmelse med proceduren efter artikel 251 EF.

81. Der er også en anden årsag til, at Parlamentet ikke er helt uden beføjelser. Hvis Rådet har opstillet kriterier for valget af udvalgsprocedure, kan Parlamentet på forhånd undersøge, hvilke procedurer der kan komme på tale, og kan som medlovgiver tage højde herfor allerede ved udarbejdelsen af basisretsakten. På denne måde betyder indførelsen af kriterier for valg af procedure en forbedring af den demokratiske kontrol.

82. Jeg er derfor af den opfattelse, at den anden komitologi-afgørelse er grundlæggende og i det omfang, det er relevant i nærværende sag, i overensstemmelse med artikel 202, tredje led, EF. Efter min mening har Rådet i henhold til denne bestemmelse beføjelser til at fastsætte regler og principper, der begrænser antallet af de udvalgsprocedurer, der kan komme i betragtning, og til at opstille kriterier for valget af udvalgsprocedure.

D — Den retlige betydning af kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse

83. På denne baggrund er det nødvendigt at undersøge retsvirkningerne af kriterierne for valget af udvalgsprocedure i den anden komitologi-afgørelse.

84. Ingen af de berørte parter har bestridt, at fællesskabslovgiver i sit valg af en

bestemt udvalgsprocedure kan fravige kriterierne i den anden komitologi-afgørelse. Selv Kommissionen har i stævningen accepteret, at kriterierne ikke er bindende. Argumenterne for dette er rent faktisk overbevisende.

85. Hvis vi først ser på ordlyden af artikel 2, antyder anvendelsen af konditionalis i de fleste af sprogversionerne, at kriterierne for valget mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren ikke er bindende⁴¹.

86. Et mere afgørende argument er, at femte betragtning til den anden komitologi-afgørelse utvetydigt fastslår, at kriterierne »ikke er af bindende karakter«. Selv om betragtningerne til en fællesskabsakt ikke er juridisk bindende og ikke kan anføres som grund til at fravige de egentlige bestemmelser i den pågældende retsakt⁴², er betragtningerne ifølge retspraksis en

vigtig faktor i fortolkningen af den dispositive del⁴³. Det er min opfattelse, at betragtningerne ikke adskiller sig fra bestemmelserne i afgørelsen. Der er, når alt kommer til alt, en grundlæggende forskel mellem en bestemmelses materielle indhold, og i hvilken grad den er juridisk bindende. Betragtningen skal desuden ses i sammenhæng med den anden komitologi-afgørelses oprindelse. I det oprindelige forslag gik Kommissionen åbenbart ud fra bindende kriterier⁴⁴, men Rådet godkendte ikke denne version.

87. Rådets og Kommissionens erklæring til den anden komitologi-afgørelse bekræfter ligeledes, at det ikke er hensigten, at kriterierne i afgørelsens artikel 2 skal være bindende. Det anføres, at justeringen eller ændringen af de eksisterende udvalgsprocedurer bør foretages fra »sag til sag« i løbet af den normale revision af lovgivningen, under overholdelse af bl.a. de kriterier, som er fastsat i artikel 2⁴⁵. Som Rådet og Parlamentet helt korrekt har fremført, har formålet tydeligvis været at tilpasse basisretsakterne til bestemmelserne i den anden komitologi-afgørelse, uden at kriterierne i

41 — Begyndelsen af artikel 2 fastsætter, at »le choix [...] s'inspire«, »the choice [...] shall be guided«, »bei der Wahl [...] werden [...] zugrundegelegt«, »la elección [...] se inspira«. Forvaltningsforanstaltningerne og de generelle foranstaltninger ifølge artikel 2, litra a) og b), i den anden komitologi-afgørelse »devraient être arrêtées«, »should be adopted«, »sollten erlassen werden«, »deberían aprobarse«. Den nederlandske version bruger den mere bestemte indikative måde og giver derved i højere grad indtryk af, at afgørelsens forfattere har tilsigtet at gøre valget af procedure for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger bindende. I begyndelsen af artikel 2 fastsætter den nederlandske version, at valget af procedure »(wordt) gebaseerd«, og i artikel 2, litra a) og b), at forvaltningsforanstaltningerne og de generelle foranstaltninger »worden [...] vastgesteld«.

42 — Jf. f.eks. dom af 19.11.1998, sag C-162/97, Nilsson m.fl., Sml. I, s. 7477, præmis 54.

43 — Jf. f.eks. dom af 5.10.2000, sag C-376/98, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 8419, især præmis 90 og 91, og af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 44.

44 — Fjerde betragtning til Kommissionens forslag lød således: »De ændringer, der skal foretages, tilsigter for det første at klarlægge, hvilke kriterier der skal være afgørende for, hvorvidt den ene eller den anden af de procedurer, der er fastsat for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger, skal anvendes« (min fremhævelse). (KOM(98) 380 endelig udg., EFT 1998 C 279, s. 5). Forslaget indeholdt ikke en betragtning, der fuldstændigt udelukkede kriteriernes bindende karakter.

45 — Tilpasningen af udvalgsprocedurerne til den anden komitologi-afgørelse foregår i stor udstrækning gennem tre »berigtigelsesforordninger«, som tilpasser de bestemmelser vedrørende udvalg, der er fastsat i afgørelser, som er vedtaget i overensstemmelse med den fælles beslutningsprocedure i henhold til artikel 251 EF og i overensstemmelse med høringsproceduren (kvalificeret flertal og enstemmighed). Forslagene er offentliggjort i EFT 2002 C 75 E, s. 385.

artikel 2 nødvendigvis skal være afgørende i den henseende. For øvrigt kan man ikke ud fra ordlyden af og formålet med artikel 202, tredje led, EF drage den konklusion, at kriterierne er af bindende karakter. »Reglerne og principperne« behøver ikke være bindende i alle tilfælde, da også ikke-bindende kriterier, som Kommissionen i øvrigt har medgivet, vil kunne bidrage til at nå de målsætninger, der med denne bestemmelse tilsigtes i den anden komitologi-afgørelse. Derfor er Kommissionens argument i replikken om, at det ville have været bedre overhovedet ikke at fastsætte kriterier end at fastsætte kriterier i en erklæring, ikke holdbart⁴⁶.

88. Alt dette ændrer ikke ved det forhold, at Domstolen skal udtale sig om spørgsmålet, hvorvidt og i bekræftende fald i hvilken grad den omstændighed, at der er indsat kriterier i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, har retsvirkninger. Her står to holdninger over for hinanden. På den ene side har Rådet og Parlamentet anført, at det ikke er nødvendigt at give en begrundelse eller en særlig begrundelse ved et valg, hvor kriterierne fraviges, da fællesskabslovgiver frit kan fravige kriterierne i artikel 2, når der vælges udvalgsprocedure. På den anden side har Kommissionen anført, at det er nødvendigt at give en særlig begrundelse ved et sådant valg.

46 — Den omstændighed, at der er indført ikke-bindende kriterier i den dispositive del af et instrument, der i sig selv er bindende, er imidlertid ikke anbefalelsesværdigt set ud fra et lovgivningsmæssigt kvalitets synspunkt. Jf. i den forbindelse punkt 39 i mit forslag til afgørelse af 31.1.2002 i sagen Kommissionen mod Sverige (dom af 7.5.2002, sag C-478/99, Sml. I, s. 4147).

89. Jeg er ikke enig i Rådets og Parlamentets synspunkt.

90. For det første kan det ikke benægtes, at selv vejledende bestemmelser i en ellers bindende afgørelse har en vis retsvirkning⁴⁷. I den forbindelse har Kommissionen med rette påpeget, at den omstændighed, at der i en afgørelse indsættes kriterier for valg, uden tvivl har skabt en vis »retlig betydning«, i lighed med andre aspekter af komitologien, som også er omfattet af retsbestemmelser⁴⁸. Kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse kan således ikke på forhånd frakendes enhver retsvirkning.

91. Den retlige betydning af disse kriterier bør desuden ikke udelukkende afgøres af ordlyden af artikel 2 og femte betragtning til afgørelsen. Denne betydning afgøres efter min mening også af formålet med afgørelsen som sådan, nemlig at opnå større forudsigelighed og ensartethed i valget af udvalgsprocedure. Forenklingen af disse procedurer og inddragelsen af Parlamentet i anvendelsen af afgørelsen er udtryk for ønsket om at skabe en bedre

47 — Jf. f.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Sverige, nævnt i fodnote 46. I denne sag har Domstolen fastslået, at gennemførelse af en direktivbestemmelse, som henviser til et bilag med en vejledende og ikke-udtømmende liste over vilkår, som kan betegnes som urimelige, ikke nødvendigvis skal gennemføres i national lovgivning. I den henseende er listen derfor ikke »bindende«. Ikke desto mindre skal de nationale myndigheder med henblik på at opnå de med direktivet tilsigtede målsætninger vælge en sådan form og sådanne midler, at det sikres, at offentligheden kan få kendskab til denne liste (jf. især præmis 21 og 22).

48 — Det er tilstrækkeligt at henvise til de betingelser, Domstolen har fastsat for komitologisystemet, jf. punkt 59 og 60 ovenfor.

gennemsigtighed og forbedre den demokratiske kontrol. Det er på denne baggrund, fællesskabslovgiver skal gøre rede for valget af en bestemt udvalgsprocedure. Og det er ligeledes på denne baggrund, at valget skal vurderes.

92. Som det klart fremgår af ovenstående, afspejler retsreglerne for udvalgsprocedurer en konstant retsudvikling. Den relative forvirring, der herskede på området i 1960'erne og 1970'erne, er i mellemtiden blevet erstattet af en traktatmæssig ramme, i medfør af hvilken udvalgsprocedurerne er blevet kodificeret og kriterier opstillet til vejledning ved valget af disse procedurer. Denne udvikling er sket under indflydelse af skiftende holdninger med hensyn til de krav, en forvaltning skal kunne opfylde i dag. Der er efterhånden opstået den tanke, at der også er brug for demokratisk kontrol i gennemførelsesfasen. Ved at begrænse valgmulighederne og angive disse er det blevet nemmere at træffe beslutningerne. En forbedring af ensartetheden, forudsigeligheden og gennemsigtigheden samt forenklingen af udvalgsprocedurerne er indtil videre blevet opnået med den anden komitologi-afgørelse⁴⁹.

93. Som følge af de udvidede retsregler i forbindelse med udvalgsprocedurer er fællesskabslovgiver, som tidligere havde mere frie hænder i politiske anliggender, nu underlagt »regler og principper« i henhold til i traktaten. Omfanget og styrken af denne begrænsning varierer imidlertid alt

efter område. Mest fremtrædende er den begrænsning, der ligger i valget mellem et begrænset antal udvalgsprocedurer, hvis foranstaltningerne til gennemførelse af en basisretsakt skal træffes af Kommissionen med støtte fra et udvalg. For nærværende anerkendes det, at den eneste form for procedure, der kan vedtages i forbindelse med gennemførelsesforanstaltninger i en basisretsakt, er en af de fire procedurer, der er opstillet i den anden komitologi-afgørelse. Denne afgørelse fastsætter ligeledes bl.a. bindende bestemmelser for hvert udvalgs forretningsorden og for offentlighedens aktindsigt.

94. Der er også sket en ændring med hensyn til kriterierne for valget af procedure i forbindelse med vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger. I henhold til den første komitologi-afgørelse var Rådet fuldstændig frit stillet beslutningen. Da der ikke fandtes nogen særlige kriterier, var der ikke noget krav til fællesskabslovgiver om at begrunde valget af en bestemt udvalgsprocedure. Denne praksis er imidlertid forbi med vedtagelsen af den anden komitologi-afgørelse.

95. Det står under alle omstændigheder fast, at Rådet frit kan beslutte, om kriterierne i artikel 2 skal følges eller ikke følges ved valg af forvaltningsproceduren, forskriftsproceduren eller rådgivningsproceduren. Disse kriterier er ikke bindende.

96. Kriterierne er imidlertid heller ikke udelukkende vejledende. Der eksisterer

⁴⁹ — Retsudviklingen er endnu ikke afsluttet. Således er inddragelse af Parlamentet og berørte tredjemænd endnu ikke fuldstændig anerkendt, og der er ingen regler vedrørende Rådets selvmyndighed. Jf. Lenaerts og Verhoeven, nævnt ovenfor, s. 686.

således et potentielt spændingsforhold mellem formålet med den anden komitologi-afgørelse og den ikke-bindende karakter af kriterierne for valget. Kommissionen har med rette fremhævet, at det i henhold til den anden komitologi-afgørelse ikke længere er muligt for fællesskabslovgiver at handle, som det var muligt i henhold til den første komitologi-afgørelse, fordi sidstnævnte netop ikke indeholdt nogen kriterier overhovedet for valget af procedure. Den anden komitologi-afgørelse tvinger lovgiver til at gøre rede for sine grunde til ikke at følge kriterierne. Dette skal ske i en begrundelse for valget.

97. Hvis lovgiver ikke behøvede at give nogen begrundelse overhovedet for sit valg af en bestemt procedure, der fraviger disse kriterier, ville dette fratage artikel 2 ethvert indhold. Dette synspunkt er i diametral modsætning til mine tidligere bemærkninger vedrørende udviklingen hen imod større gennemsigtighed og ensartethed i forbindelse med inddragelsen af udvalg. Kriterierne sigter ligeledes mod at give omverdenen et fast holdepunkt for valget af en bestemt udvalgsprocedure i basisretsakten. Den omstændighed, at de er fastlagt i en bindende afgørelse, som er grundlæggende, skaber visse forventninger i den henseende. Kriterierne opfylder desuden forpligtelsen ifølge artikel 202, tredje led, EF til i forvejen at fastsætte regler. En fravigelse af disse kriterier, som er ikke-bindende og dog grundlæggende for formålet med en ellers ikke-bindende afgørelse, kan kun fortolkes restriktivt.

98. Begrænsningen af antallet af mulige udvalgsprocedurer og forenklingen af disse i overensstemmelse med typen af beslutningsproces forstærker den virkning, disse kriterier for valget af procedure bør tillægges. Jo mere en procedure tilpasses den type beslutningsproces, den anvendes for, desto mere vil valget af en anden procedure synes unormalt. Derfor bliver en grundig begrundelse så meget mere nødvendig. Som jeg har anført i punkt 81 i dette forslag til afgørelse, giver kriterierne for valget ligeledes Parlamentet mulighed for bedre at udfylde rollen som medlovgiver. Også af den grund bør kriterierne behandles omhyggeligt.

99. Forpligtelsen til at begrunde et valg, der afviger fra disse kriterier, er desuden i overensstemmelse med den retspraksis, i hvilken Domstolen har knyttet visse betingelser til Rådets uddelegeringsbeføjelser i forbindelse med gennemførelsesforanstaltninger. Dette bliver belyst ved den allerede nævnte dom af 24. oktober 1989 i sagen Kommissionen mod Rådet, hvor Domstolen fastslog, at Rådet i de »særlige tilfælde«, hvor det selv direkte kan udøve gennemførelsesbeføjelser, skal »indgående begrunde« en afgørelse herom⁵⁰. Domstolen forudsætter klart, at berettigede ekstraordinære sager medfører en særlig begrundelsespligt. Af de ovenfor anførte grunde er der en lignende forpligtelse, når Rådet vælger en type udvalgsprocedure, som ikke følger kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

50 — Nævnt i fodnote 13, præmis 10.

100. Hvis det antages, at kriterierne for valget i afgørelsens artikel 2 har en vis retsvirkning, således at de i det mindste medfører en begrundelsespligt i forbindelse med et valg, hvor kriterierne fraviges, skal denne begrundelse kunne kontrolleres, i hvert fald marginalt, af Fællesskabets retsinstanser. Dette kendetegner begrundelsespligten, således at de valg, hvor kriterierne fraviges, ikke skal kunne dækkes ind under standardformuleringer. Begrundelsen bør indeholde de særlige saglige eller funktionelle grunde til, at kriterierne fraviges. Hvis det ikke forholdt sig således, ville de valg, hvor kriterierne fraviges, ikke være underlagt domstolskontrol.

101. Kun hvis kravet om begrundelse opfyldes, kan Rådet lovligt fravige de kriterier, der er fastsat i afgørelsens artikel 2. Hvis dette begrundelseskrav ikke opfyldes i tilstrækkelig grad, bør Domstolen annullere den pågældende lovgivning. Dette er konsekvensen af tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift⁵¹.

102. Ved retsmødet har Rådet rejst tvivl om, hvorvidt en sådan begrundelsespligt følger af de generelle bestemmelser i artikel 253 EF, eller om der her er tale om en særlig pligt, som skal udledes af

artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, eventuelt sammenholdt med artikel 202 EF.

103. Jeg er af den opfattelse, at det drejer sig om en særlig pligt, som ikke desto mindre kan udledes af den generelle begrundelsespligt i henhold til artikel 253 EF. Ifølge fast retspraksis skal den pligt til at begrunde, der følger af denne bestemmelse, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt. Den generelle begrundelsespligt skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte personer kan få kendskab til den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Om en begrundelse opfylder kravene, skal ikke blot vurderes i forhold til indholdet, men ligeledes i forhold til afgørelsen samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. De øvrige forhold, som Domstolen tager i betragtning ved vurderingen af den krævede begrundelse, er omstændighederne i den konkrete sag, indholdet af afgørelsen, karakteren af søgsmålet og den interesse, de berørte personer måtte have i at få en mere fyldestgørende forklaring⁵².

104. Kravet om en passende begrundelse i henhold til artikel 253 EF er således et fleksibelt krav, og dets indhold kan variere efter sagens omstændigheder. I den foreliggende sag er det indlysende, at jo mere den valgte udvalgsprocedure fjerner sig fra det valg, der angives i artikel 2 i den anden

51 — Jf. i den forbindelse bl.a. dom af 10.2.1998, Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 24.

52 — Jf. mit forslag til afgørelse i sagen ARAP m.fl. mod Kommissionen (dom af 16.5.2002, sag C-321/99 P, Sml. I, s. 4287, præmis 193 og den deri nævnte retspraksis).

komitologi-afgørelse, desto større krav skal begrundelsen opfylde.

bindende, og fællesskabslovgiver således kan fravige dem, skal lovgiver dog stadig anføre en passende begrundelse derfor. Tilsidesættelse af denne pligt medfører annullation.

105. I den forbindelse må man afvise argumentet om, at kriterierne har givet større gennemsigthed, fordi de i alle tilfælde virker som retningslinjer for valg af procedure i forbindelse med vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger. Der er kun gennemsigthed, hvis kriterierne følges i praksis. Hvis retningslinjerne anvendes vilkårligt, bidrager de efter min mening ikke i væsentlig grad til opfyldelsen af denne målsætning i den anden komitologi-afgørelse.

108. Rådet mener desuden, at hvis det virkelig havde haft til hensigt, at der skulle være en særlig begrundelsespligt i de sager, hvor kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse ikke var blevet anvendt, ville dette have været anført i afgørelsen. En sådan særlig forpligtelse blev under indflydelse af Domstolens retspraksis fastlagt i artikel 1 i den anden komitologi-afgørelse i de tilfælde, hvor Rådet forbeholder sig ret til selv at udøve gennemførelsesbeføjelser. Begrundelsespligten og de krav, der skal opfyldes i forbindelse dermed, afhænger dog efter min mening af indholdet og karakteren af den retsakt, i forbindelse med hvilken der skal gives en begrundelse. Der er intet krav om, at forpligtelsen skal fastlægges specifikt i en fællesskabsafgørelse. Grundlaget for dette krav findes i artikel 253 EF. Dette berøres ikke af den omstændighed, at Rådet i den anden komitologi-afgørelses artikel 1 har kodificeret Domstolens retspraksis, således at der eksisterer en særlig begrundelsespligt, når Rådet selv direkte udøver gennemførelsesbeføjelser.

106. Efter min mening bør de øvrige argumenter, som Parlamentet og Rådet har fremført imod Kommissionens synspunkt, ligeledes afvises.

107. Parlamentets anbringende om, at Kommissionens synspunkt er paradoksalt, fordi det på den ene side accepterer, at kriterierne ikke er juridisk bindende, men på den anden side hævder, at fællesskabslovgivers tilsidesættelse af kriterierne skal medføre annullation, tager ikke højde for begrundelseskravets særlige funktion. Selv om de kriterier, der er fastlagt i den anden komitologi-afgørelses artikel 2, ikke er

109. Det er endvidere nødvendigt at se nærmere på Rådets argument om, at kriterierne i artikel 2 er så vage, at det er vanskeligt at formulere en tilstrækkelig begrundelse. Hvis Rådet mener dette alvorligt, reduceres den afgørelse, det selv har vedtaget, til en ubrugelig afgørelse af rent ikke-bindende karakter. Argumentet er

desuden fejlagtigt. Trods brugen af udtryk som »store budgetmæssige konsekvenser« eller »væsentlige bestemmelser i basisretsakter« er der helt klare forskelle mellem formålene med de forskellige udvalgsprocedurer. Dette er der ikke rejst tvivl om i den foreliggende sag. Når gennemførelsesforanstaltninger hovedsagelig vedrører forvaltning af programmer, anvendes forvaltningsproceduren eller eventuelt rådgivningsproceduren. Hvis gennemførelsesforanstaltningerne befinder sig på grænsen mellem gennemførelse og regulering, er forskriftsproceduren den mest velegnede. Det er netop fra Rådet, den institution, der har opstillet kriterierne, og som har enebeføjelser til at gøre dette, man kan forvente en konsekvens ved brugen af disse regler, der omhandler valget af et givent udvalg, når det har valgt en procedure, der åbenlyst fraviger disse kriterier⁵³.

overbevisende. I denne sag fastsatte et forslag fra Kommissionen om ændring af TACIS-programmet vedrørende støtte til det tidligere Sovjetunionen og visse nabolande en forvaltningsprocedure i henhold til procedure II, variant b), i afgørelse 87/373. Rådet valgte til sidst en forskriftsprocedure i henhold til procedure III, variant a), i den første komitologi-afgørelse. Den pågældende TACIS-forordning havde hjemmel i traktatens bestemmelser, som gav Parlamentet ret til at blive hørt. Domstolen fastslog, at den samlede ligevægt af de beføjelser, der tillægges henholdsvis Kommissionen og Rådet, ikke på afgørende måde påvirkes af valget mellem de to pågældende typer udvalg, således at den ændring, som var foretaget ved Kommissionens forslag, ikke var af væsentlig karakter, og det var følgelig ikke nødvendigt på ny at høre Parlamentet⁵⁴.

110. Jeg deler Kommissionens synspunkt, når den giver udtryk for, at det argument, som Parlamentet baserer på Domstolens dom af 10. maj 1995 i sagen Parlamentet mod Rådet for at vise, at en tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse under ingen omstændigheder kan føre til annullation af Life-forordningen, ikke er

111. Nærværende sag drejer sig imidlertid ikke om en påstået mangel i lovgivningsproceduren. Her er spørgsmålet, hvorvidt en tilsidesættelse af begrundelsespligten udgør en tilsidesættelse af et væsentligt proceduremæssigt krav, som kan føre til annullation, og jeg mener, at svaret er bekræftende. Denne tilsidesættelse kunne

53 — Kommissionen skal i sine forslag til fællesskabslovgivning også tage hensyn til fællesskabslovgivers begrundelsespligt. Parlamentets indvending om, at Kommissionen i sine forslag ikke overholder kriterierne i artikel 2, er derfor irrelevant. Især når Kommissionen, Rådet og i dette tilfælde Parlamentet har divergerende opfattelser, er en god begrundelse nødvendig, hvis Domstolen skal have mulighed for at udøve sin kontrollfunktion.

54 — Dom af 10.5.1995 i sagen Parlamentet mod Rådet, nævnt i fodnote 11, præmis 24, 25 og 26.

ikke komme på tale på tidspunktet for dommen i sagen Parlamentet mod Rådet (sag C-417/93), da den første komitologi-afgørelse ikke indeholdt kriterier for valget af procedure i forbindelse med gennemførelsesforanstaltninger.

114. Det drejer sig her om uddelegering af gennemførelsesbeføjelser med konsekvenser for Fællesskabets budget. Life-forordningen indeholder procedurebestemmelser for tildeling af finansiel støtte til projekter, der bidrager til at gennemføre og udvikle Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning. Fællesskabslovgiver har overdraget Kommissionen en væsentlig rolle i forbindelse med tildelingen af midlerne.

E — Spørgsmålet, om valget af udvalgsprocedure i Life-forordningen er i overensstemmelse med kriterierne i den anden komitologi-afgørelse, og hvis ikke, om begrundelsespligten er opfyldt

115. Det drejer sig ikke om lovligheden af uddelegeringen af gennemførelsesbeføjelser med budgetmæssige konsekvenser til Kommissionen. I dommen i sagen Kommissionen mod Rådet har Domstolen fastslået, at Rådet i medfør af artikel 202, tredje led, EF kan tildele Kommissionen beføjelser til at træffe konkrete afgørelser, som har finansielle konsekvenser⁵⁵.

112. På baggrund af ovenstående vil jeg nu se nærmere på spørgsmålet, om fællesskabslovgiver ved vedtagelsen af Life-forordningen har valgt udvalgsprocedure i overensstemmelse med de ikke-bindende kriterier for valget i den anden komitologi-afgørelses artikel 2 i. Hvis dette ikke er tilfældet, er det spørgsmålet, om forpligtelsen til at begrunde et afvigende valg er opfyldt.

116. Life-forordningen fastsætter de finansielle midler for den tredje fase fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2004. For budgetmyndigheden er denne fastsættelse i budgetproceduren i princippet en kendsgerning. Helt konkret fastsætter artikel 8 den finansielle ramme for gennemførelsen af tredje fase til 640 mio. EUR. Ifølge samme artikel opføres budgetmidlerne i Den Europæiske Unions almindelige budget. Budgetmyndigheden fastlægger de

113. I denne henseende vil jeg først se nærmere på baggrunden for udvalgsproceduren i Life-forordningen.

⁵⁵ — Nævnt i fodnote 13, præmis 16-18.

disponible bevillinger for hvert regnskabsår⁵⁶.

lemsstaterne et resumé af de modtagne forslag⁵⁷.

117. Det fuldstændige Life-program består af tre emneområder benævnt Life-Natur (artikel 3), Life-Miljø (artikel 4) og Life-Tredjelande (artikel 5), som hver har deres specifikke mål. Artikel 2 indeholder de generelle kriterier, og forordningen anfører dernæst for hvert emneområde de særlige kriterier, som projekterne skal opfylde for at kunne modtage støtte. Inden for hvert emneområde angives ligeledes, i hvilken form støtten ydes, den maksimale finansieringssats, og om det forventes, at støtte-modtagerne selv bidrager til finansieringen.

— Projekter, der tages i betragtning med henblik på tildeling af finansiel støtte fra Life-Natur, behandles efter udvalgsproceduren i forordningens artikel 11⁵⁸.

— Artikel 11, stk. 2, fastsætter, at artikel 5 og 7 i den anden komitologi-afgørelse skal anvendes. Det er således forskriftsproceduren i henhold til denne afgørelse, som anvendes.

118. Udvalgsproceduren spiller en rolle ved udvælgelsen af projekter, der kan finansieres gennem Fællesskabet. Denne procedure foregår i store træk på følgende måde:

— På Kommissionens initiativ indkaldes der efter høring af det pågældende udvalg interesselkendegivelser vedrørende ledsageforanstaltninger, der skal finansieres inden for Life-Natur og Life-Miljø. Disse indkaldelser offentliggøres i *De Europæiske Fælles-*

— Medlemsstaterne sender Kommissionen forslag til projekter, der skal finansieres. Kommissionen sender med-

57 — Jf. Life-forordningen artikel 3, stk. 4 og 6, artikel 4, stk. 5 og 9, og artikel 5, stk. 4 og 6.

58 — Jf. Life-forordningen artikel 3, stk. 7, artikel 4, stk. 10, og artikel 5, stk. 7. I forbindelse med anvendelsen af Life-forordningens artikel 11 i er det udvalg, der er relevant for Life-Natur, udvalget anført i artikel 20 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7, som ændret. Det drejer sig i den oprindelige udgave om procedure III, variant a), ifølge den første komitologi-afgørelse. Den gældende »berigtigelsesforordning« bestemmer, at denne procedure skal erstattes af forskriftsproceduren i henhold til den anden komitologi-afgørelse, jf. EFT 2002 C 75 E, s. 409.

56 — Ansøgerlande kan også deltage i programmet, selv om de normalt afholder omkostningerne ved deres deltagelse; i visse tilfælde kan Fællesskabet imidlertid supplere de nationale bidrag fra de pågældende lande. Forordningens artikel 6, stk. 5, fastsætter, at den udvalgsprocedure, der skal anvendes, i visse sager afhænger af den foreslåede projekttype.

skabers Tidende med angivelse af de særlige kriterier, der skal opfyldes⁵⁹.

samt alle de tekniske vilkår for det godkendte projekt. Listen over de udvalgte forslag meddeles medlemsstaterne⁶⁰.

— I overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, for så vidt angår demonstrationsprojekter, opstiller Kommissionen efter anvendelse af proceduren i artikel 11 — altså forskriftsproceduren — retningslinjer, som offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Ifølge artikel 4, stk. 4, skal retningslinjerne fremme synergi mellem demonstrationsaktiviteterne og hovedprincipperne i Fællesskabets miljøpolitik med henblik på bæredygtig udvikling.

— For Life-Natur og Life-Miljø træffer Kommissionen en rammebeslutning om de udvalgte projekter rettet til medlemsstaterne og individuelle beslutninger rettet til støttemodtagerne; heri fastsættes størrelsen af den finansielle støtte, de nærmere finansieringsprocedurer og kontrolbestemmelser samt alle de tekniske vilkår for det godkendte projekt. For Life-Tredjelände indgår Kommissionen og støttemodtagerne en kontrakt for de godkendte projekter; heri fastsættes størrelsen af den finansielle støtte, de nærmere finansierings- og kontrolbestemmelser

119. Af denne beskrivelse fremgår det, at Life-forordningen udgør, for nu at bruge formuleringen i den anden komitologi-afgørelses artikel 1, en klassisk »basisretsakt«, som foreskriver »særlige vilkår med hensyn til proceduren for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger«. Forordningen sonderer klart mellem på den ene side den retlige del, som opstiller programmets målsætninger, kriterierne for tildeling af finansiel bistand og principperne for valg af udvalgsprocedure, og på den anden side gennemførelsesforanstaltningerne i form af udvælgelse af konkrete projekter, der kan ydes støtte til. Fællesskabslovgiver har valgt at tildele Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, og Kommissionen skal handle i overensstemmelse med forskriftsproceduren. Grundforordningen giver ikke fællesskabslovgiver nogen som helst mulighed for i forbindelse med tildelingen af den finansielle bistand, hvad enten det drejer sig om konkrete sager eller ej, at fravige den finansieringsprocedure, der er fastlagt i forordningen. Der er således ingen bestemmelse om selvmyndigelse. Det er kun gennem en ændring af grundforordningen, at den uddelegerende forfatter kan ændre ved den kompetencefordeling, der er fastsat i Life-forordningen.

59 — Jf. Life-forordningens artikel 3, stk. 8, og artikel 4, stk. 8. I forbindelse med Life-Tredjelände skal der ikke høres noget udvalg, jf. Life-forordningens artikel 5, stk. 9.

60 — Jf. Life-forordningens artikel 3, stk. 7, artikel 4, stk. 9, og artikel 5, stk. 8.

120. Vi er nu nået til en egentlig vurdering af Kommissionens anbringender, og det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt fællesskabslovgiver har fastlagt den korrekte udvalgsprocedure på baggrund af kriterierne i den anden komitologi-afgørelses artikel 2. Jeg er enig med Kommissionen i, at det objektivt set er forvaltningsproceduren og ikke forskriftsproceduren, der burde have været valgt i forbindelse med Life-forordningen. Det er min opfattelse, at der i dette tilfælde er tale om »gennemførelsen af programmer med store budgetmæssige konsekvenser«, som omhandlet i den anden komitologi-afgørelses artikel 2, litra a).

121. Det er helt klart, at fastsættelse af et samlet beløb på 640 mio. EUR, hvilket beløber sig til et årligt gennemsnitligt beløb på 108 mio. EUR, vil have »store budgetmæssige konsekvenser« både i absolut værdi og i relativ værdi som procentdel af de samlede udgifter til miljøbeskyttelse, og selv af den undersektion, som miljøbudgettet hører ind under⁶¹. Hverken Rådet eller

Parlamentet har bestridt dette. Forholdsvis beskedne årlige udgifter kan, når de kumuleres over mange år, beløbe sig til en stor finansiel byrde⁶². Og i forhold til de bevillinger, der er afsat til beslægtede politiske områder i Fællesskabet, såsom forbrugerområdet og folkesundhed, er de udgifter, der er afsat til Life-programmet, betydeligt højere⁶³.

122. Desuden medfører Life-forordningen klassiske gennemførelsesforanstaltninger i form af fastsættelse af godkendelseskriterier, udvælgelse af projekter og den egentlige tildeling af midler. Det er foranstaltninger, der i særlig grad er velegnet til forvaltningsproceduren, og den foreskrives også for andre fællesskabsprogrammer. Kommissionen har i sine indlæg henvist til programmer vedrørende samarbejde med et tredjeland⁶⁴, fremme af vedvarende energi⁶⁵ og

61 — I Den Europæiske Unions almindelige budget hører bevillingerne til miljøet under undersektion B4, som vedrører energi, Euratoms nukleare sikkerhedskontrol og miljø. I budgetåret 2002 var bevillingerne inden for denne undersektion i alt 240,67 mio. EUR, hvoraf 189,97 mio. EUR var til afsnit B4-3, »Miljø«. Inden for afsnittet »Miljø« er der ifølge kapitel B4-3 2 et beløb på 140,6 mio. EUR, som er forbeholdt Life-programmet, næsten 75% af de samlede udgifter til miljø og omkring 60% af bevillingerne i undersektionen. I 2001 var disse tal henholdsvis 35% og 50%. Life-bevillingerne vedrørende undersektionen »tredjelande« er inkluderet i artikel B7-8 1 0. Disse bevillinger beløber sig i budgetåret 2002 til i alt 6,903 mio. EUR, dvs. omkring 50% af de samlede udgifter for kapitel B7-8 1, »eksterne aspekter af miljøpolitikken«, omkring 13,5 mio. EUR. I 2001 var dette tal ca. 37%. Den Europæiske Unions almindelige budget for 2002 er offentliggjort i EFT 2002 L 29. Hertil skal dog siges, at når det drejer sig om udgifter til projekter i tredjelande, gælder »komitologien« ikke i samme grad som for rene fællesskabsprojekter. Dette ændrer efter min mening ikke ved det faktum, at Life-programmet under alle omstændigheder har store budgetmæssige konsekvenser.

62 — Jf. dom af 8.7.1999, sag C-189/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4741, præmis 29. Denne sag vedrører spørgsmålet, hvorvidt en fiskerifatale, som Fællesskabet havde indgået med Mauretania, havde betydelige virkninger for Fællesskabets budget, hvor det i så fald ville være nødvendigt med Parlamentets samtykke i henhold til (nu) artikel 300, stk. 3, andet afsnit, EF.

63 — I budgetåret for 2002 er de samlede planlagte udgifter til forbrugerpolitik og beskyttelse af forbrugernes sundhed 22,5 mio. EUR (undersektion B5-1) og til kultur og audiovisuelle medier 116,7 mio. EUR (undersektion B3-2). Udgifterne til Life-programmet beløber sig i dette budgetår — eksklusive midlerne til Life-Tredjelande — til 140,6 mio. EUR.

64 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1726/2000 af 29.6.2000 om udviklingssamarbejde med Sydafrika, EFT L 198, s. 1. Ifølge artikel 10 er den finansielle ramme for gennemførelsen af denne forordning 885,5 mio. EUR i perioden 2000-2006.

65 — Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 646/2000/EF af 28.2.2000 om et flerårigt program til fremme af vedvarende energikilder i Fællesskabet (Altener) (1998-2002), EFT L 79, s. 1. Den finansielle ramme for gennemførelsen af dette program er i henhold til artikel 1, stk. 3, fastsat til 77 mio. EUR for den angivne periode.

fremme af mobiliteten på uddannelsesområdet⁶⁶. I modsætning til Rådets opfattelse er disse programmer sammenlignelige med Life-programmet. Alle disse tilfælde vedrører således finansieringsprogrammer med et årligt budget, der mere eller mindre svarer til Life-programmets, og hvor de pågældende udvalgs opgave ligeledes er at bistå Kommissionen ved fordelingen af midlerne. At Life-programmet gælder hele miljøområdet og kunne have indvirkning på forhold, der direkte berører indbyggerne i medlemsstaterne, mener jeg ikke har nogen relevans for fastlæggelsen af gennemførelsesforanstaltningernes karakter.

mål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter«, som omhandlet i artikel 2, litra b), i den anden komitologi-afgørelse.

124. Jeg er af den opfattelse, at der på grundlag af kriterierne i afgørelsens artikel 2 er blevet anvendt den forkerte procedure, dvs. forskriftsproceduren, hvor det var forvaltningsproceduren, der var den oplagte. Det andet spørgsmål er så, om begrundelsespligten i forbindelse med valg af en procedure, der fraviger kriterierne, er blevet overholdt.

123. Den omstændighed, at Kommissionen i overensstemmelse med Life-forordningens artikel 4 skal opstille retningslinjer for demonstrationsprojekter, der skulle have været underlagt forskriftsproceduren, har efter min mening ingen betydning for valget af forvaltningsproceduren. Der er tale om en praktisk vejledning, som har til formål at informere mulige kandidater om, hvilke former for projekter der kan ydes støtte til gennem Life-programmet. Retningslinjerne fastsætter betingelser for, hvilke projekter der kan ydes støtte til. Dette er en nødvendig betingelse for at undgå, at udvælgelsen bliver vilkårlig. De er på den måde tæt forbundet med programmets gennemførelse og kan ikke anses for at være »generelle foranstaltninger, der har til for-

125. Betragtningerne til forordningen indeholder ikke nogen begrundelse for fællesskabslovgivers valg af procedure. 20. betragtning henviser blot til den omstændighed, at gennemførelsen sker ved anvendelse af en udvalgsprocedure. Der er heller ikke nogen forklaring i selve den dispositive del af forordningen. Den eneste begrundelse finder man i den erklæring, som Rådet afgav som reaktion på Kommissionens trussel om at anlægge sag ved Domstolen. I den centrale del af Rådets erklæring anføres det, at Rådet har »taget hensyn til« de erfaringer, der er indhøstet i de første to faser af Life-programmet, samt til »karakteren af dette instrument, som er af stor betydning for miljøbeskyttelsen i Fællesskabet og bidrager til iværksættelsen og udviklingen af Fællesskabets politik på dette område«.

66 — Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 253/2000/EF af 24.1.2000 om iværksættelse af anden fase af Fællesskabets handlingsprogram for almen uddannelse, Socrates, EFT L 28, s. 1. Den finansielle ramme for gennemførelsen af dette program for perioden 2000-2006 beløber sig til 1 850 mio. EUR (artikel 10).

126. I den forbindelse vil jeg først og fremmest påpege, at det ikke bidrager til større gennemsigtighed, når de begrundelser, der ligger bag en afgørelse, skal udledes af erklæringer, der er udvekslet mellem de parter, som har deltaget i beslutningsprocessen. Desuden har Parlamentet ikke i sin egenskab af medlovgiver udtrykkeligt udtalt sig vedrørende Kommissionens erklæring, selv om det havde været naturligt med en fælles erklæring fra Rådet og Parlamentet. Dette i sig selv skaber tvivl om Rådets erklæring som en »begrundelse« for valget af en procedure, der fraviger de fastsatte kriterier. Den udtalelse, som blev fremsat under retsmødet af Rådets repræsentant, om, at Parlamentet stiltiende var enig i Rådets erklæring og måske undlod at fremsætte en åben erklæring på grund af Parlamentets særligt følsomme stilling i denne sag, er efter min opfattelse ikke troværdig. Jeg mener ikke, at det nogensinde kan retfærdiggøre, at Parlamentet — som medlovgiver — har undladt at udtale sig.

127. Ifølge Domstolens praksis kan erklæringer fra institutionerne tages i betragtning ved fortolkning af fællesskabsretsakter, når de berørte personer er bekendt med indholdet af disse erklæringer⁶⁷. I nærværende sag blev erklæringen offentliggjort i EF-Tidende. Erklæringen fik dermed en vis retlig betydning, men den udgør efter min mening ikke en tilstrækkelig begrundelse

for beslutningen om at vælge forskriftsproceduren og dermed fravige kriterierne.

128. Henvisningen til »videreførelsen af eksisterende praksis« er ikke overbevisende som begrundelse for valget af forskriftsproceduren. Forholdene har ændret sig i den forstand, at Rådet vedtog den anden komitologi-afgørelse ca. et år før vedtagelsen af Life-forordningen. Forordningen opstillede for første gang kriterier for valg af procedure for gennemførelsesforanstaltninger. Domstolen har for nylig fastslået, at hvis omstændighederne i en sag ændres, kan begrundelsen ikke forblive den samme⁶⁸. Det kan derfor kræves, at fællesskabslovgiver i tilstrækkelig grad begrundet valget af forskriftsproceduren i stedet for forvaltningsproceduren.

129. Heller ikke henvisningen til »karakteren af dette instrument« udgør en holdbar begrundelse. Tværtimod antyder Life-programmets karakter af finansieringsinstrument netop, at forvaltningsproceduren ville have været det korrekte valg. Bemærkningerne i erklæringen om, at Life-instrumentet »er af stor betydning for miljøbeskyttelsen i Fællesskabet« og »bidrager til iværksættelsen og udviklingen af Fællesskabets politik på dette område«, vedrører mere de lovgivningsmæssige målsætninger i den omtvistede forordning end karakteren af gennemførelsesforanstaltningerne.

67 — Dom af 19.3.1996, sag C-25/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 1469, præmis 38.

68 — Dom af 8.11.2001, sag C-228/99, Silos, Sml. I, s. 8401, præmis 28-31.

130. Da begrundelsespligten efter min mening er blevet tilsidesat ved vedtagelsen af Life-forordningen, er der grundlag for, at Domstolen træffer afgørelse om annullation af retsakten, idet der er tale om væsentlige formelle mangler.

F — (Delvis) annullation af Life-forordningen

131. Parlamentet har anført, at en eventuel tilsidesættelse af den anden komitologi-afgørelses artikel 2 ikke på nogen måde kan medføre en annullation af den omtvistede forordning, bl.a. fordi forskellen mellem de to procedurer er minimal.

132. Dette argument er imidlertid uholdbart. En sådan omstændighed kan ikke give grundlag for at undlade at annullere en retsakt på grund af tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift. Desuden er der, som det er blevet anført, væsentlige forskelle mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren som omhandlet i den anden komitologi-afgørelse.

133. Kommissionen har imidlertid nedlagt påstand om delvis annullation af Life-forordningen, dvs. for så vidt som den fastsætter gennemførelsesforanstaltninger i overensstemmelse med forskriftsproceduren som omhandlet i den anden komitologi-afgørelse.

134. I den forbindelse opstår der et problem, som ikke er blevet nævnt af nogen af sagens parter. Det er muligt, at Domstolen ikke kan tage Kommissionens påstand til følge, fordi valget af procedure til vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger er en væsentlig del af forordningen. Det ville i så fald være nødvendigt at annullere Life-forordningen i sin helhed. Ifølge fast retspraksis er delvis annullation kun mulig, hvis den del af retsakten, som annullationen vedrører, ikke er uløseligt forbundet med retsakten i sin helhed, på en sådan måde, at retsakten ikke længere kan have bindende retsvirkninger uden den del, for hvilken annullationen gælder⁶⁹. Hvis Domstolen imidlertid skulle annullere Life-forordningen som helhed, ville den træffe afgørelse ultra petita, idet en annullation ikke kan gå ud over sagsøgerens påstande⁷⁰. De øvrige dele af Life-forordningen er ikke genstand for det partielle annullations-søgsmål, der er forelagt Domstolen⁷¹. Med andre ord ville Domstolen være nødsaget til at erklære sig inkompetent.

135. Derfor er det nødvendigt at undersøge, om Life-forordningen kan annulleres delvist, dvs. for så vidt som den bestemmer, at gennemførelsesforanstaltninger skal vedtages efter forskriftsproceduren, uden at dette ændrer ved forordningens væsentlige indhold. Spørgsmålet er nærmere bestemt, om typen af udvalgsprocedure er uløseligt forbundet med Life-programmets målsætninger og indhold.

69 — Dom af 28.6.1972, sag 37/71, Jamet mod Kommissionen, Sml. s. 483, præmis 11, og af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 256.

70 — Dommen i sagen Jamet mod Kommissionen, nævnt i fodnote 69, præmis 12, og dom af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 24.

71 — Jf. dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products AB m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 53.

136. Selv om jeg mener, det er vigtigt, at der vælges den korrekte udvalgsprocedure, bør Domstolen ikke erklære sig inkompetent med den begrundelse, at den ville være nødsaget til at annullere Life-forordningen som helhed. Valget af forskriftsprocedure kan efter min mening adskilles fra de andre bestemmelser i den omtvistede forordning⁷².

137. For det første svækker en delvis annullation af valget af forskriftsproceduren ikke grundlæggende den lovgivningsmæssige del af forordningen⁷³. Selv om Life-forordningen indeholder særlige procedurebestemmelser for tildeling af finansiel bistand til miljøprojekter, er programmets målsætninger og de generelle kriterier og betingelser for tildelingen af støtte stadig de samme. For det andet følger det ikke automatisk af en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift på grund af utilstrækkelig begrundelse, at forskriftsproceduren som sådan ikke kan anvendes i Life-programmet. Fællesskabslovgiver har således mulighed for at fravige kriterierne i den anden komitologi-afgørelses artikel 2 under forudsætning af, at der gives en begrundelse herfor.

72 — Jf. i den forbindelse dom af 23.10.1974, sag 177/4, *Transocean Marine Paint mod Kommissionen*, Sml. s. 1063, præmis 21. Denne sag drejede sig om delvis annullation af en beslutning, som Kommissionen havde vedtaget efter konkurrencereglerne i henhold til (nu) artikel 81, stk. 3, EF med den begrundelse, at den tilsidesatte de berørte personers ret til at blive hørt.

73 — Jf. i modsætning hertil dommen i sagen *Tyskland mod Parlamentet og Rådet*, nævnt i fodnote 43, præmis 117. I denne sag vurderede Domstolen, at den almene karakter af det forbud, der var blevet oprettet af det pågældende direktiv med hensyn til reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse, medførte, at en delvis annullation af direktivet ikke var mulig, da dette ville indebære, at direktivets bestemmelser ville blive ændret af Domstolen. Det tilkommer udelukkende fællesskabslovgiver at foretage en sådan ændring.

138. Desuden ville det ikke være i nogen af institutionernes eller de berørte parter interesse at få en unødigt forsinkelse i gennemførelsen af Life-programmet. Det er netop for ikke at bringe fortsættelsen af programmet i fare, at Kommissionen har anmodet Domstolen om at opretholde virkningerne af Life-forordningen, indtil den er blevet ændret. Rådet og Parlamentet har ikke modsat sig denne anmodning.

139. Ifølge fast retspraksis har Domstolens annullation af en retsakt virkning erga omnes og ex tunc. Imidlertid skal det fremhæves, at artikel 231, andet led, EF udtrykkeligt giver Domstolen beføjelse til at angive, hvilke af den annullerede forordnings virkninger der skal betragtes som bestående. Der er i forbindelse med Life-programmet allerede indgået mange aftaler og givet tilsagn om eller foretaget udbetalinger. Ud fra retssikkerhedshensyn er der derfor grund til, at Domstolen træffer afgørelse om, at annullationen ikke berører gyldigheden af de betalinger, der er foretaget, og de forpligtelser, der allerede er indgået⁷⁴. Derfor foreslår jeg, at Kommissionens anmodning imødekommes⁷⁵.

74 — Jf. dom af 12.5.1998, sag C-106/96, *Det Forenede Kongerige mod Kommissionen*, Sml. I, s. 2729, præmis 42.

75 — Når Domstolen annullerer en foranstaltning, har den ingen kompetence til at pålægge fællesskabslovgiver at træffe en bestemt afgørelse. Jf. f.eks. dom af 26.2.1987, sag 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen*, Sml. s. 1005, præmis 18. Det er klart, at fællesskabslovgiver enten vil erstatte forskriftsproceduren med forvaltningsproceduren eller fremsætte tilstrækkelig begrundelse for valget af forskriftsproceduren.

VI — Forslag til afgørelse

140. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life), annulleres, for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne skal vedtages efter forskriftsproceduren ifølge artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468 EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af gennemførelsesbeføjelserne, og der ikke foreligger tilstrækkelig begrundelse for dette valg.

- 2) Virkningerne af den delvis annullerede forordning opretholdes, indtil der er vedtaget en ny forordning derom.

- 3) Rådet og Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.«