

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
L.A. GEELHOED

föredraget den 3 oktober 2002¹

I — Inledning

1. Detta mål handlar om vad som har kommit att kallas kommittéförfarande. Med detta menas ett beslutsförfarande då kommittéer bestående av företrädare för medlemsstaterna, ledda av en företrädare för kommissionen stöder och ger den sistnämnda råd vid fullgörandet av de uppgifter som gemenskapslagstiftaren har ålagt den. Kommissionen kan av denna anledning på ett sakligt sätt räkna med nationella experters nödvändiga stöd i ytterst tekniska frågor. På samma gång behåller medlemsstaterna en viss kontroll över sättet på vilket kommissionen utövar sina genomförandebefogenheter och i vissa fall kan rådet också ingripa i genomförandeåtgärderna.

2. Kommissionens talan syftar till att få Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1655/2000 av den 17 juli 2000 om det finansiella instrumentet för miljön (Life) (nedan kallat Life-förordningen eller den ifrågasatta förordningen)² ogiltigförklarad till viss del. Kommissionen yrkar att domstolen skall ogiltigförklara Life-förordningen i det avseende antagandet av

genomförandeåtgärder för Life-programmet skall ske enligt det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (nedan kallat det andra beslutet om kommittéförfaranden eller beslutet)³.

3. I enlighet med artikel 202.3 EG får rådet uppställa närmare villkor för utövandet av genomförandebefogenheterna. Det är med stöd av denna bestämmelse som det andra beslutet om kommittéförfaranden har fattats, vilket ersätter rådets första beslut om kommittéförfaranden av år 1987.⁴ I det andra beslutet om kommittéförfaranden förenklades de så kallade föreskrivande- och förvaltningsförfarandena. Genom artikel 2 i beslutet infördes kriterier för valet av förfaranden för antagande av genomförandeåtgärder. Det är tillämpningen av dessa kriterier som förevarande tvist gäller.

4. Kommissionen anför att genomförandeåtgärderna i Life-programmet liknar för-

3 — EGT L 184, s. 23.

4 — Rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 197, s. 33; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 72).

1 — Originalspråk: nederländska.

2 — EGT L 192, s. 1.

valtningsåtgärder på grund av de avsevärda följderna som de får för budgeten. Mot bakgrund av urvalskriterierna som stadgas i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden har gemenskapslagstiftaren felaktigt valt det föreskrivande förfarandet. Även om kommissionen medger att urvalskriterierna inte är bindande har gemenskapslagstiftaren, i kommissionens mening, felbedömt rättsföljderna av artikel 2 genom att i Life-programmet avvika från kriterierna och inte tillräckligt motivera det valda förfarandet.

5. Parlamentet och rådet anför att kommissionen grundar sig på en oriktig tolkning av artikel 202 EG och bestrider att kriterierna i artikel 2 har den minsta rättsföljd. Det är tillåtet för gemenskapslagstiftaren att avvika från urvalskriterierna vid valet av kommittologiförfarande utan att denne behöver ge en motivering i detta avseende. Rådet uppger i andra hand att valet av det föreskrivande förfarandet i Life-förordningen verkligen är tillräckligt motiverat.

6. Kommissionens talan kommer inte som en överraskning. I ett uttalande som gjordes vid Life-förordningens antagande meddelade kommissionen att den reserverade sig för rätten att gå till domstol avseende kommittéförfarandet. Valet mellan det föreskrivande förfarandet och förvaltningsförfarandet bestämmer kommissionens handlingsutrymme i förhållande till parlamentet och rådet i genomförandefasen. Domstolens beslut är därför av yttersta

vikt för den institutionella jämvikten mellan unionens institutioner och särskilt avseende förhållandet mellan den lagstiftande och den verkställande makten.

II — Tillämpliga bestämmelser

7. De tillämpliga bestämmelserna i förevarande mål är relativt omfattande. Inte endast den ifrågasatta förordningen och det andra beslutet om kommittéförfaranden skall beaktas utan även de bilagda uttalandena och fördragstexten.

A — EG-fördraget

8. Artikel 202 EG avser rådets uppgifter och i den föreskrivs följande:

”För att säkerställa att målen för detta fördrag uppnås skall rådet i enlighet med bestämmelserna som anges i fördraget

[...]

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

B — Det andra beslutet om kommittéförfaranden

9. Det andra beslutet om kommittéförfaranden ersätter, som nämnts, rådets första kommittéförfarandebeslut av år 1987. Beslutets rättsliga grund är särskilt artikel 202.3 EG.

10. Enligt skäl 5 är det första syftet med beslutet att, för att uppnå större konsekvens och förutsägbarhet vid valet av slag av kommitté, fastställa kriterier för valet av kommittéförfarande, varvid skall gälla att dessa kriterier har en icke bindande karaktär.

11. Enligt skäl 9 är beslutets andra syfte att förenkla villkoren för utövandet av kom-

missionens genomförandebefogenheter samt att förbättra Europaparlamentets möjlighet att ta del i de fall då den grundläggande rättsakten som tilldelar kommissionen genomförandebefogenheter antagits i enlighet med förfarandet som anges i artikel 251 EG.

12. Beslutets tredje syfte, i enlighet med skäl 10, är att förbättra informationen till Europaparlamentet. I fjärde hand syftar beslutet, i enlighet med skäl 11, till att förbättra informationen till allmänheten om kommittéförfaranden.

13. I artikel 2 stadgas de kriterier som skall vägleda valet av genomförandeåtgärder. Denna bestämmelse lyder:

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

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

- b) Åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter, inbegripet åtgärder som gäller skydd av människors, djurs eller växters hälsa eller säkerhet, bör antas enligt det föreskrivande förfarandet.
- om skyddsåtgärder (artikel 6). Förfarandena enligt artiklarna 4 och 5, som är av särskilt intresse, har följande lydelse:

”Artikel 4

Förvaltningsförfarandet

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

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

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

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

14. I artiklarna 3—6 i det andra beslutet om kommittéförfaranden föreskrivs fyra olika förfaranden kallade det rådgivande förfarandet (artikel 3), förvaltningsförfarandet (artikel 4), det föreskrivande förfarandet (artikel 5) och förfarande i fråga

3. Kommissionen skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 8, anta åtgärderna, som skall gälla omedelbart. Om

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

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

Artikel 5

Det föreskrivande förfarandet

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

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 i

fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

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

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

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

6. Med vederbörlig hänsyn till ställningstagande får rådet inom den period som skall fastställas i varje grundläggande rättsakt, men som inte i något fall får överstiga tre månader från det att förslaget mottagits,

med kvalificerad majoritet anta kommissionens förslag.

eller förelägga Europaparlamentet och rådet ett förslag på grundval av fördraget.

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

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

15. Förutom artikel 5.5 i beslutet syftar också artikel 8 till att dra in parlamentet i antagandet av genomförandeåtgärder. Om Europaparlamentet i en motiverad resolution anger att ett förslag till genomförandeåtgärder, vars antagande övervägs och som har förelagts en kommitté i enlighet med en grundläggande rättsakt som antagits enligt förfarandet i artikel 251 i fördraget, skulle överskrida de genomförandebefogenheter som avses i den grundläggande rättsakten, skall kommissionen ompröva förslaget. Kommissionen kan med beaktande av denna resolution och inom tidsfristerna för det aktuella förfarandet förelägga kommittén ett nytt förslag till åtgärder, fortsätta förfarandet

16. I enlighet med artikel 7.1 i beslutet skall varje kommitté själv fastställa sin arbetsordning på förslag från sin ordförande och på grundval av en standardiserad arbetsordning som skall offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning⁵. Artikel 7.2 föreskriver att de principer och villkor för allmänhetens tillgång till handlingar som gäller för kommissionen skall gälla för kommittéerna. I artikel 7.3—7.5 föreläggs kommissionen att regelbundet informera Europaparlamentet om kommittéförfarandena och att varje år offentliggöra en förteckning över de kommittéer som biträder den liksom en årlig rapport om kommittéerna arbete.

17. Vid det andra beslutet om kommittéförfarandens antagande fogades följande uttalande av rådet och kommissionen till beslutet⁶:

”Kommissionen och rådet är eniga om att bestämmelserna om de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter som anges i beslut 87/373/EEG utan dröjsmål bör anpassas till artiklarna 3—6 i beslutet, i enlighet med de tillämpliga lagstiftningsförfarandena.

⁵ — Se EGT C 38, 2001, s. 3.

⁶ — Publicerat i EGT C 203, 1999, s. 1.

En sådan anpassning bör genomföras på följande sätt:

C — *Life-förordningen*

- Det nuvarande förfarande I kommer att bli det nya rådgivande förfarandet.
- De nuvarande förfarandena II a och II b kommer att bli det nya förvaltningsförfarandet.
- De nuvarande förfarandena III a och III b kommer att bli det nya föreskrivande förfarandet.

18. I enlighet med artikel 1 i den ifrågasatta förordningen är det allmänna målet med Life-programmet att bidra till genomförandet, revideringen och utvecklingen av gemenskapens politik och av lagstiftningen på miljöområdet, i synnerhet med avseende på integration av miljöhänsyn inom övriga politikområden, och till en hållbar utveckling inom gemenskapen. Det finansiella instrumentet för miljöprogrammet Life har inrättats med detta syfte och innehåller förfaranderegler för beviljande av finansiella stöd till projekt som bidrar till detta allmänna mål.

19. I artikel 8 i Life-förordningen fastställs bland annat den finansiella ramen. Där anges följande:

En ändring av det slag av kommitté som anges i en grundläggande rättsakt bör göras från fall till fall i samband med den normala översynen av lagstiftningen och i enlighet med bland annat kriterierna i artikel 2.

”Den tredje etappens varaktighet samt budgetmedel

En sådan anpassning eller ändring bör göras med beaktande av de skyldigheter som åligger gemenskapens institutioner. Detta får inte äventyra att målen för den grundläggande rättsakten uppnås eller inkräkta på effektiviteten när det gäller gemenskapens verksamhet.”

1. Life skall genomföras i etapper. Den tredje etappen skall inledas den 1 januari 2000 och skall löpa ut den 31 december 2004. Finansieringsramen för att genomföra den tredje etappen under perioden 2000—2004 fastställs härmed till 640 miljoner euro.

2. De budgetmedel som anslagits för de åtgärder som avses i denna förordning skall ingå som årliga anslag i Europeiska unionens allmänna budget. Budgetmyndigheten skall fastställa de anslag som står till förfogande för varje budgetår inom ramen för budgetplanen.

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i beslutet.

...”

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara tre månader.

20. Skäl 20 har följande lydelse:

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.”

”De åtgärder som krävs för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.”

22. Life-förordningen är försedd med två uttalanden från kommissionen och ett uttalande från rådet, som publicerades tillsammans med förordningen i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Dessa har följande lydelse:

21. I artikel 11 i den ifrågasatta förordningen stadgas följande:

”Uttalande från kommissionen

”Kommittéförfarande

Kommissionen konstaterar att Europaparlamentet och rådet har kommit överens om ett föreskrivande förfarande för urval av projekt. I det ändrade förslag från kommissionen som följde på parlamentets andra behandling föreskrevs i stället ett förvaltningsförfarande.

1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté (nedan kallad kommittén).

Kommissionen vidhåller, såsom den förklarade vid antagandet av den gemensamma ståndpunkten, vikten av att tillämpa kriterierna i artikel 2 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

Kommissionen anser att förvaltningsförfarandet bör följas vid urval av projekt, eftersom projekturvalet har betydande effekter för budgeten.

Kommissionen finner att ett underlåtande att iaktta bestämmelserna i artikel 2 i rådets beslut 1999/468/EG i ett så klart fall som detta strider mot både andan och bokstaven i rådets beslut.

Kommissionen ser sig därför tvungen att reservera sig i denna fråga, däribland för rätten att gå till domstolen.

Uttalande från rådet

Rådet noterar kommissionens uttalande om valet av kommittéförfarande när kommissionen vidtar genomförandeåtgärder inom ramen för Life-förordningen.

När rådet valde det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter beaktades de erfarenheter som gjorts med det föreskrivande förfarandet i samband med Life-instrumentet under den första etappen (sedan 1992) och den andra etappen (sedan 1996). Hänsyn togs också till karaktären hos detta instrument, som spelar en framträdande roll för miljöskyddet inom gemenskapen och bidrar till att genomföra och utveckla gemenskapens politik på detta område.

Rådet erinrar om att de kriterier som anges i artikel 2 i rådets beslut 1999/468/EG inte är juridiskt bindande utan endast vägledande. Rådet anser att tillämpningsområdet för genomförandebefogenheterna i den aktuella förordningen till fullo motiverar användningen av det föreskrivande förfarandet.

Uttalande från kommissionen

...”

23. I Life-förordningen utvecklas de två första delarna som föreskrevs i förordning (EEG) nr 1973/92 av den 21 maj 1992 (Life I), i dess i grunden ändrade lydelse genom

förordning (EG) nr 1404/96 av den 15 juli 1996 (Life II)⁷. Dessa två sistnämnda förordningar har upphävts genom den ifrågasatta förordningen.

3. förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

26. Parlamentet och rådet har yrkat att talan skall avvisas och att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

III — Förfarande

24. Talan registrerades vid domstolens kansli den 13 oktober 2000.

27. Genom beslut av den 30 april 2001 tillät domstolens ordförande Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för parlamentet och rådet. Muntlig förhandling ägde rum den 4 juni 2002.

25. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

1. ogiltigförklara Life-förordningen i det avseende den föreskriver att antagandet av genomförandeåtgärderna i Life-programmet skall ske enligt det föreskrivande förfarandet i enlighet med artikel 5 i det andra beslutet om kommittéförfaranden,

2. förklara att den ovannämnda förordningen skall gälla till dess den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter domstolens dom, och

IV — Parternas viktigaste grunder och argument

28. Kommissionen har inledningsvis framhållit att de principer och regler som åsyftas i artikel 202 EG är av grundläggande karaktär. Detta följer uttryckligen av omständigheten att enligt artikel 202 EG måste villkoren för utövandet av genomförandebefogenheterna stå i överensstämmelse med de av rådet på förhand bestämda principerna och reglerna. Av detta följer att varje grundläggande rättsakt som gemenskapslagstiftaren antar, även enligt medbeslutandeförfarandet, skall uppfylla reglerna som har fastställts på detta sätt.

⁷ — EGT L 206, s. 1, och EGT L 181, s. 1.

29. Kommissionen har framställt två grunder till stöd för sin talan. Dessa är dels åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden, dels åsidosättande av ordalydelsen i och syftet med detta beslut.

30. Inom ramen för grunden om åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden har kommissionen grundat sig på att kriterierna som räknas upp i beslutet inte har iakttagits. Då det i artikel 2 a stadgas att program med betydande budgetkonsekvenser bör antas enligt förvaltningsförfarandet, syftar det uppenbarligen till att genomförandet av samtliga gemenskapsprogram skall ske enligt detta förfarande. Genomförandeåtgärderna i Life-förordningen är enligt kommissionen klassiska förvaltningsåtgärder som också är föremål för förvaltningsförfarandet i andra gemenskapsprogram.⁸

31. Kommissionen har tillagt att rättsföljderna av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden har missförståtts liksom de skyldigheter som följer därav. I enlighet med skäl 5 i det andra beslutet om kommittéförfaranden är kriterierna i artikel 2 av icke bindande karaktär. Det går emellertid inte att frånta artikel 2 all rättsverkan, eftersom det är en rättslig bestämmelse och inte ett politiskt uttalan-

de. Om rådet endast hade velat ge de ifrågavarande kriterierna en vägledande innebörd hade det helt enkelt kunna avstå från att uppge dem i artikel 2 och uppge dem i ett uttalande eller i sitt protokoll från mötet den 28 juni 1999.

32. Endast särskilda skäl kan därför motivera att lagstiftaren i ett enskilt fall frångår det föreskrivna förfarandet och anger anledningen till att denne har använt sig av ett annat förfarande än det som rekommenderats. Om man antar att rådets uttalande vid antagandet av Life-förordningen formellt sett kan beaktas, räcker inte uttalandet, enligt kommissionen, för att uppfylla motiveringsskyldigheten. Argumentet som rådet har framfört om den förvärvade erfarenheten kan endast motivera att det föreskrivande förfarandet upprätthålls om det anses att kriterierna i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte har någon tvingande verkan och helt och hållet kan ignoreras. Kommissionen anser att en sådan motivering strider mot åtagandet att beakta dem så som rådet och kommissionen uttalade vid det andra beslutet om kommittéförfarandens antagande. Kommissionen ifrågasätter även argumentet om Life-programmets beskaffenhet. Kommissionen har framhållit att Life-programmet syftar till att finansiera projekt på frivillig grund. Programmet innehåller varken skyldigheter för medlemsstaterna eller allmänna åtgärder enligt artikel 2 b i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

⁸ — Kommissionen hänvisar exempelvis till utvecklingsprogrammet för Sydafrika och till Altener-, Save- och Sokrates-programmen. Se punkten V-E i förevarande förslag till avgörande.

33. Avseende grunden om åsidosättande av ordalydelsen i och syftet med det andra beslutet om kommittéförfaranden har kommissionen anfört att valet av det föreskrivande förfarandet för genomförandet av Life-programmet strider mot syftet att tydliggöra kommittéförfarandena, vilket uttryckligen anges i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Det första beslutet om kommittéförfaranden innehöll inga kriterier och valet av förfarande lämnades till lagstiftarens fria bedömning. Detta tillvägagångssätt ledde fram till en föga enhetlig praxis och gav upphov till varaktiga svårigheter i förhållandet mellan institutionerna, vilket exakt är det som det andra beslutet om kommittéförfaranden sökte komma till rätta med. Genom att inte beakta kriterierna och tillämpa det föreskrivande förfarandet på Life-programmet, har gemenskapslagstiftaren ånyo skapat en osäker och motsägelsefull situation.

34. Kommissionen har medgivit att syftet med förutsägbarhet och samstämmighet även kan uppnås med icke bindande kriterier. Dessa måste dock verkligen tillämpas i ett klart fall som detta med Life-programmet. Ett eventuellt undantag skall motiveras, vilket absolut inte skett i förevarande fall. Kommissionen har anfört att gemenskapslagstiftaren inte kan agera på samma sätt nu när det andra beslutet om kommittéförfaranden är tillämpligt som den gjorde innan beslutet av år 1987, vilket inte innehöll några kriterier för valet av förfarande, var tillämpligt.

35. Kommissionen har av ordalydelsen och utförligheten i det andra beslutet om kom-

mittéförfaranden dragit slutsatsen att det är skillnad mellan de genomförandeåtgärder som måste antas enligt förvaltningsförfarandet eller det rådgivande förfarandet och de mer allmänna åtgärder som befinner sig på gränsen mellan genomförande och lagstiftande, vilka, som sådana, skall antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet i artikel 5 i beslutet om kommittéförfaranden. Denna bestämmelse, anser kommissionen, syftar särskilt till åtgärder rörande skyddet för hälso- och säkerhet, vilka är relativt nya områden inom gemenskapsfältet, som i vart fall kräver snabb anpassning till vetenskapliga och tekniska framsteg. Förvaltningsförfarandet däremot kan tillämpas på genomförandeåtgärder inom traditionella områden såsom den gemensamma jordbrukspolitiken eller den gemensamma fiskepolitiken, där lagstiftaren redan har satt en tydlig ram.

36. Till skillnad från vad rådet framhåller i uttalandet som är fogat till den ifrågasatta förordningen är Life-programmets beskaffenhet och tillämpningsområdet för genomförandeåtgärderna som har anförtrotts kommissionen främmande för det föreskrivande förfarandets tillämpningsområde som det beskrivs i artikel 2 b i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

37. Kommissionen har för övrigt framhållit att det föreskrivande förfarandet inte är lämpligt för genomförandet av Life-programmet. Omständigheten att artikel 5 i det andra beslutet om kommittéförfaranden medger att rådet enligt detta förfarande eventuellt kan motsätta sig ett kommis-

sionsförslag på så sätt att inget genomförandebeslut slutligen antas, står i strid med tanken att främja beslutsfattandets effektivitet som just ligger till grund för förvaltningsförfarandet.

38. Kommissionen har dragit slutsatsen att artikel 11 i den ifrågasatta förordningen strider mot det andra beslutet om kommittéförfaranden och skall ogiltigförklaras av denna anledning. För att inte störa Life-programmets tillämpning har kommissionen emellertid yrkat att förordningen skall gälla till dess den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter domstolens dom.

39. Parlamentet har i första hand anfört att kommissionen tolkar artikel 202 EG på ett felaktigt sätt och har ifrågasatt idén att det andra beslutet om kommittéförfaranden har en grundläggande ställning som gör sig gällande för gemenskapslagstiftaren vid antagandet av en grundläggande rättsakt.

40. Ingenting tyder på att rådet med artikel 202 EG som grund i förväg och på ett abstrakt plan kan binda sig vid ett kommittéförfarande framför ett annat. Om kommissionens tolkning av artikel 202 EG skulle godtas anser parlamentet att detta skulle begränsa den demokratiska kontrollen av den verkställande makten. Kommissionen påstår i själva verket att artikel 202 EG kan utgöra den rättsliga grunden för ett sekundärrättsbeslut som begränsar gemen-

skapslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av förfarande för att anta en viss genomförandeåtgärd. Inom ramen för medbeslutandeförfarandet enligt artikel 251 EG innefattar termen rådet även parlamentet.⁹ En gren av den lagstiftande makten, det vill säga parlamentet, skulle på detta sätt få sin medverkan i medbeslutandeförfarandet begränsat på grund av det andra beslutet om kommittéförfaranden, vilket har antagits efter det att endast parlamentet har yttrat sig.

41. Parlamentet anser att den riktiga tolkningen av bestämmelserna i fråga i artikel 202 EG är att rådet som i förekommande fall agerar tillsammans med parlamentet kan föreskriva vissa *förfaranden* för utövandet av kommissionens verkställandebefogenheter. Termen villkor som förekommer i artikel 202 EG visar att det är tillåtet för gemenskapslagstiftaren att välja, i enlighet med omständigheterna i varje enskilt fall, en av de möjliga förfarandena.

42. Parlamentet anser för övrigt att kommissionens inställning är motsägelsefull i det avseendet att den å ena sidan anför att kriterierna i artikel 2 inte är rättsligen bindande och å andra sidan framhåller att de, om gemenskapslagstiftaren inte beaktar dem, kommer att leda till att det ifrågasatta beslutet blir ogiltigt. Om kriterierna inte är rättsligen bindande — vilket kommissio-

⁹ — Dom av den 2 oktober 1997 i mål C-259/95, parlamentet mot rådet (REG 1997, s. I-5303), punkt 26.

nen medger — kan man inte dra slutsatsen att gemenskapslagstiftaren har en rättslig skyldighet att motivera varje beslut som avviker från dem.

43. I andra hand har parlamentet anfört att den rättsliga innebörd som kommissionen tillerkänner kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte återfinns i beslutets ordalydelse, syfte och systematik.

44. Parlamentet har påmint om att artikel 2, i det ursprungliga förslaget till det andra beslutet om kommittéförfaranden som antogs av kommissionen, var skriven i sådana ordalag att kriterierna för valet av kommittéförfarande hade tvingande verkan. I den slutliga versionen visar emellertid tydligt skälen och bestämmelserna i det av rådet antagna beslutet samt rådets och kommissionens gemensamma uttalande gemenskapslagstiftarens vilja att fränkänna dessa kriterier all tvingande rättslig verkan.

45. Parlamentet har vidare anfört att, i motsats till vad kommissionen anser, den enda omständigheten att kriterierna som stadgas i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden återfinns i en tving-

ande rättsakt inte endast av denna anledning gör dem tvingande i sig.¹⁰

46. För det tredje har parlamentet anfört att ett påstått åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte i något fall kan leda till att den ifrågasatta förordningen ogiltigförklaras. Kommissionens resonemang innebär att förordningen är ogiltig eftersom det föreskrivande förfarandet har valts i stället för det rådgivande förfarandet. I domen av den 10 maj 1995 i målet parlamentet mot rådet ankom det på domstolen att bedöma om det förhållandet att en rådgivande kommitté ersattes av en föreskrivande kommitté innebar en väsentlig förändring i kommissionens förslag om vilket parlamentet skulle konsulteras. Domstolen fastslog att det totala jämviktsförhållandet mellan de befogenheter som var för sig tillerkänns kommissionen och rådet inte påverkas på ett avgörande sätt av valet mellan de båda aktuella typerna av kommittéer.¹¹ Eftersom det rådgivande förfarandet och det föreskrivande förfarandet inte ändras väsentligt genom det andra beslutet om kommittéförfaranden bör denna praxis enligt parlamentet även tillämpas i förevärande fall.¹²

10 — Enligt parlamentet anser sig inte kommissionen själv heller bunden av de nämnda kriterierna eftersom den efter det andra beslutet om kommittéförfarandens antagande redan har lagt förslag om program med påtagliga budgetkonsekvenser i vilka genomförandeåtgärderna skulle antas i enlighet med det rådgivande förfarandet och detta utan minsta särskilda motivering. Parlamentet har särskilt hänvisat till programmet inom området för offentlig hälsa (förslag publicerat i EGT C 337 E, 2000, s. 122) och programmet inom området för likabehandling för män och kvinnor (ursprungligt förslag publicerat i EGT C 337 E, 2000, s. 196).

11 — Dom i mål C-417/93, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-1185), punkt 26.

12 — I sin skriftliga inlägga har kommissionen ifrågasatt argumentet angående domen i målet parlamentet mot rådet.

47. Parlamentet har dessutom anfört att skillnaden mellan de två förfarandena är minimal avseende det institutionella jämviktsförhållandet mellan de båda institutionerna. Inte ens ett åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden vore så allvarligt att det skulle motivera att den ifrågasatta förordningen ansågs ogiltig.

48. I sin replik har rådet först och främst anfört att kommissionen i sitt ursprungliga förslag till den omtvistade förordningen hade föreslagit förfarande III a i det första beslutet om kommittéförfarandens mening, vilket svarar mot det nuvarande föreskrivande förfarandet. Efter det andra beslutet om kommittéförfarandens ikraftträdande har kommissionen ändrat uppfattning. Ingen ändring av förslaget har emellertid publicerats och genom förevarande talan försöker kommissionen nå ett resultat som den inte har kunnat uppnå lagstiftningsvägen genom att utöva den rätt som tillkommer den enligt artikel 250 EG. Rådet anser att denna attityd inte överensstämmer med den lojala samarbetsandan mellan institutionerna.

49. När det gäller kommissionens grunder har rådet framhållit att lagstiftaren har beaktat ordalydelsen och innebörden i det andra beslutet om kommittéförfaranden eftersom kriterierna som stadgas i artikel 2 inte är bindande och att det är tillåtet för lagstiftaren att fråga dem.

50. Avseende förutsägbarheten och samstämmigheten vid valet av kommittéförfaranden, föredrog rådet att anta det andra beslutet om kommittéförfaranden utan att beakta kommissionens uppfattning som förespråkade bindande kriterier. Rådet befarade att ett sådant stelt system skulle ge upphov till många tvister på grund av obestämbarheten av kriterierna i fråga till följd av att man använt termer som betydande budgetkonsekvenser eller de viktigaste grunddragen i en grundläggande rättsakt. Det är skälet till att den slutliga texten skiljer sig från förslaget. Exemplet, som kommissionen nämner, på program som hänvisar till förvaltningsförfarandet visar att lagstiftaren i allmänhet har för vana att använda sig av de kriterier som stadgas i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

51. Rådet anser att kommissionen, även om den tillstår att kriterierna i fråga inte är tvingande, tolkar artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden på så sätt att rådet endast kan avvika från dem i särskilda fall. Kommissionen grundar sig i detta avseende på artikel 202 EG utan att nämna den. Det handlar emellertid enligt rådet om två olika fall. Genom artikel 202 EG stadgas det i själva fördraget att rådet ger kommissionen verkställandebefogenheter och att det endast kan förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten "i särskilda fall". Domstolen¹³ har dragit slutsatsen att det av detta följer en motive-ringsskyldighet som stadgas i artikel 1 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Det återfinns däremot inte någon hänvis-

13 — I sin inlägga anvisar rådet inte vilken dom det avser men det är uppenbart att det indirekt hänvisar till dom av den 24 oktober 1989 i mål 16/88, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 3457; svensk specialutgåva, volym 10, s. 231).

ning till något som helst enskilt fall i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Detta förklaras helt enkelt av att i motsats till artikel 202 EG fastställs inte i artikel 2 i detta beslut någon princip som det endast i särskilda fall kan göras avsteg från. I denna bestämmelse ges endast riktlinjer för att agera. Den enda ändamålsenliga verkan som kan erhållas är att beslutsfattarna har velat utesluta all tvingande verkan. Det är därför tillåtet för rådet att frångå anvisningarna i artikel 2. Om ett val som frångår dem skall motiveras särskilt skulle rådet uttryckligen stadgat det i beslutet.

52. Avseende motiveringen i den omtvistade förordningen framhåller rådet att valet av en föreskrivande kommitté i vart fall är fullkomligt motiverat. Motiveringen återfinns i tjugonde övervägandet och har preciseras i rådets uttalande som har upptagits i protokollet, vilket är publicerat i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Av det framgår att rådet har beaktat de erfarenheter som gjorts och instrumentets karaktär. Erfarenheterna som gjorts av de genomförandeåtgärder som vidtagits i de två tidigare programmen visar att det föreskrivande förfarandet medger ett effektivt genomförande av programmen utan ytterligare förseningar. Karaktären på instrumentet som täcker hela miljöområdet medför att det inverkar på frågor som bland annat rör medlemsstaternas regionalpolitik eller förvaltningen av vattenresurser och att det kan påverka invånarna i de berörda områdena. Det är för övrigt skälet till att rådet ansåg att samma genomförandeåtgärder inte kunde användas för Life-programmet som för andra fall som

kommissionen uppgivit avseende bland annat tredje länder, stöd av vissa verksamheter eller öppnande av ökade möjligheter till fri rörlighet för medlemsstaternas medborgare. Rådet har på detta sätt, utan att vara tvunget därtill, tillräckligt motiverat valet av en föreskrivande kommitté.

53. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering har begränsat sina yttranden till att avse karaktären av de skyldigheter som ankommer på rådet enligt artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Ordalydelsen och det sätt på vilket detta beslut tillkommit visar att dessa kriterier inte är bindande. Gemenskapslagstiftarens enda rättsliga skyldighet är att beakta dessa riktlinjer. I övrigt kan rådet fritt välja det förfarande som det anser mest lämpligt.

V — Bedömning

A — Inledning

54. Kommissionen vill att domstolen uttalar sig om giltigheten av valet av det föreskrivande förfarandet i Life-förordningen. Domstolen ombeds att göra så mot bakgrund av två grunder som bland annat avser det andra beslutet om kommittéförfarandens syfte och de kriterier som fastställs i dess artikel 2. Även om

grunderna har framställts var för sig är de nära sammanbundna och kommer nedan att behandlas tillsammans. I detta förfarande frågar sig parlamentet, visserligen indirekt, om det andra beslutet om kommittéförfaranden i sin tur är förenligt med artikel 202 EG. Jag anser förvisso att ordalydelsen i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte kan bedömas fristående från tolkningen av artikel 202 tredje strecksatsen EG.

55. Detta leder mig till att lägga upp följande disposition för detta förslag till avgörande som för övrigt framställs i det första mål i vilket domstolen uttryckligen skall uttala sig om det andra beslutet om kommittéförfaranden. Nedan följer en allmän genomgång av uppkomsten och idén bakom systemet med kommittéförfaranden (stycke B). Därefter behandlas sammansättningen och tillämpningsområdet för delegeringsbestämmelsen i fråga i artikel 202 EG (stycke C). Det rättsliga tillämpningsområdet för kriterierna, som fastställs i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden, undersöks sedan liksom ordalydelsen i motiveringsskyldigheten som kommissionen har åberopat (stycke D). Alla dessa delar gör det slutligen möjligt att uppskatta om kommissionens talan avseende Life-förordningen är välgrundad (styckena E och F).

56. När rådet i förevarande förfarande har noterat att kommissionen har ansträngt sig för att uppnå ett resultat som den inte lyckats uppnå lagstiftningsvägen genom att utöva den rätt som följer av artikel 250 EG skulle man strängt taget kunna uppfatta det

som en grund på vilken den ifrågasätter att talan skall tas upp till sakprövning. Liksom kommissionen även har påpekat påverkar detta yttrande enligt min mening inte frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning. Enligt artikel 230 andra stycket EG kan kommissionen väcka talan om att en rättsakt som har antagits av parlamentet och rådet gemensamt skall ogiltigförklaras om den anser att villkoren för talan som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. Då kommissionen har en obegränsad talerätt behöver den inte motivera sig ytterligare. I likhet med rådet och medlemsstaterna behöver den inte visa på något intresse av utgången i målet.¹⁴ Skälen till att kommissionen har väckt förevarande talan är därför inte av intresse för frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning.

B — *Kommittéförfarandesystemets uppkomst*

57. Kommittéförfarandesystemet¹⁵ utvecklades inom gemenskapens administration under den första halvan av sextioalet. Kommittéförfarandena såg dagens ljus vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitik. Emedan kommittéernas befogenheter från början bestämdes från fall till fall tog en utvecklingsriktning form under den andra halvan av sextioalet på

14 — Se, för ett liknande resonemang, till exempel dom av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 905), punkt 6.

15 — Se angående detta ämne senast Lenaerts, K och Verhoeven, A, "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. För en omfattande bedömning av doktrinen på området för kommittéförfaranden, se fotnot 2 i denna artikel.

grund av att de förfaranden i vilka kommittéer agerade utkristalliserades till ett visst antal huvudförfaranden. Från och med denna period uppstod även kommittéförfaranden inom andra områden såsom livsmedelssäkerhet, transport, tull, ekonomiska stöd och miljö.¹⁶ Antalet kommittéer som är kopplade till rådet och kommissionen uppskattades totalt till mer än 600 år 1996.¹⁷

58. I daglig praxis är kommittéerna som helhet av stor vikt för gemenskapsadministrationen. En kommittés reella inverkan på utformandet av gemenskapsrättsakter är beroende av ett visst antal faktorer. Inverkan hänger i första hand samman med omfattningen av de befogenheter som lagstiftaren har delegerat till kommissionen eftersom de befogenheter som gemenskapslagstiftaren har behållit själv i grundläggande rättsakter är lika viktiga. De befogenheter som kommittéerna har i de olika förfarandena spelar för övrigt även en roll, såsom i detta fall. En kommitté kan ha inflytande om rådet i en grundläggande rättsakt tilldelar kommissionen långtgående genomförandebefogenheter och därvid kopplar ett ”omfattande” förfarande, såsom det föreskrivande förfarandet, till

dessa befogenheter. Som ett exempel kan nämnas den viktiga rådgivande funktion som den ständiga kommittén för livsmedel har vid utsläppande på marknaden och vid livsmedelskontrollen inom gemenskapen.¹⁸ Den ständiga veterinärkommittén har blivit känd i samband med antagandet av brådsakande åtgärder för att begränsa produktion och saluföring inom uppfödandeindustrin vid BSE, svinpest eller mul- och klövsjukan. Kommissionen vidtar åtgärder efter att ha inhämtat denna inflytelserika kommittés yttrande. Förevarande mål visar dessutom att kommittéerna fyller en väsentlig roll vid valet av privata och offentliga projekt som kan beviljas gemenskapsfinansiering.

59. Till en början var kommittébildandet rättsstridigt. Kommittéförfarandena erkändes emellertid snabbt av domstolen om vissa förutsättningar var uppfyllda. Genom praxis uppställdes villkor som skulle vara uppfyllda avseende ordalydelsen och omfattningen av rådets delegering. Rådet skall därför i en grundförordning fastslå de viktigaste beståndsdelarna i området som regleras¹⁹. Det kan inte desto mindre delegera allmänna befogenheter till kommissionen när det gäller att besluta om genomförandåtgärder utan att behöva precisera de viktigaste delarna i de delegerade befogenheterna.²⁰ Om rådet har dele-

16 — Inte bara kommissionen utan även rådet bistås av kommittéer bestående av nationella experter inom andra- och tredjepelarmråden i EU-fördraget. För en bred genomgång av olika kommittéer, se artiklarna om detta ämne i Pedler, R.H och Schaefer, G.F, ”Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process”, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996.

17 — Van der Knaap, P, ”Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional repercussions of Committees in the European Union”, Pedler, R.H och Schaefer, G.F, ”Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process”, ovan nämnd, s. 83.

18 — Liksom för så kallade nya livsmedel, se förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser (EGT L 43, s. 1).

19 — Se till exempel dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania (REG 1979, s. 2749; svensk specialutgåva, volym 9, s. 513), punkt 7.

20 — Se särskilt dom av den 17 december 1970 i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkt 9.

gerat genomförandebefogenheterna är kommissionen behörig att, i enlighet med begränsningarna i förordningen i fråga, vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att genomföra den.²¹ I praxis har det även uppställts kriterier som skall vara uppfyllda för att överförandet av genomförandebefogenheter till organ skall vara giltigt.²²

60. Avseende förevarande mål är det för övrigt viktigt att domstolen bevakar att jämvikten mellan institutionerna upprätthålls och att de förutbestämda förfarandena respekteras. I sin replik har rådet erinrat om domen i målet kommissionen mot rådet, i vilken domstolen fastslog att rådet har en särskild motiveringsskyldighet när det förbehåller sig genomförandebefogenheter.²³ Domen i målet Tyskland mot kommissionen av den 10 februari 1998 tydliggör detta ytterligare. I detta mål ogiltigförklarade domstolen ett kommissionsbeslut om genomförande av en grundläggande rättsakt på grund av att väsentliga formföreskrifter åsidosatts. Den ständiga kommitténs yttrande som skulle inhämtas hade avgivits utan att de tyska ständiga representanterna i tid hade fått förslaget som de skulle rösta om på sitt eget språk, och trots en formell begäran från Tyskland att uppskjuta omröstningen. Domstolen avvisade kommissionens ståndpunkt och

framhöll att det endast rörde sig om ett mindre formfel eftersom den engelska versionen hade skickats i tillräckligt god tid och den tyska versionen endast var en aning försenad.²⁴

61. Även om kommittéförfarandenas positiva sidor är vitt erkända, har de inte undgått kritik. Kommittéförfarandena har möjliggjort för rådet att delegera ett antal genomförandebefogenheter till kommissionen inom områden där beslut är vanliga, utan att själv utforma besluten. På detta sätt kan man förebygga att rådet överbelastas. Detta förfarande ådrog sig omgående kritik eftersom det kan leda till att grundläggande rättsakter till stor del töms på sitt innehåll. Parlamentets uppgifter, som medlagstiftare, kan därigenom komma att ifrågasättas. Kommittéförfarandena ger rådet en möjlighet att i grundtexten fastställa allmänna regler inom områden som sedan förfinas och genomförs genom ett kommittéförfarande utan att parlamentet får ett ord med i laget. Denna missnöjesgrund har blivit ännu mer övertygande på grund av parlamentets växande roll i lagstiftningsförfarandet.²⁵ Komplexiteten och avsaknaden av öppenhet i det stora antalet kommittéförfaranden, som komplicerar utövandet av politisk och juridisk kontroll av kommittéernas arbete, har också kritiserats. För det tredje har principinvänd-

21 — Se särskilt domen i målet Köster (ovan fotnot 20) och dom av den 15 maj 1984 i mål 121/83, Franken (REG 1984, s. 2039), punkt 13.

22 — De klassiska målen i detta avseende är dom av den 13 juni 1958 i mål 9/58, Meroni I (REG 1958, s. 11; svensk specialutgåva, volym 1, s. 21), och i mål 10/58, Meroni II (REG 1958, s. 55). Dessa mål gällde tolkningen av EKSG-fördraget. Domstolen uttalade att maktbalansen mellan gemenskapsinstitutionerna som kännetecknar gemenskapens institutionella struktur skall ses som en grundläggande garanti (se punkt 46).

23 — Ovan fotnot 13, punkt 10.

24 — Dom i mål C-263/95, Tyskland mot kommissionen (REG 1998, s. I-441).

25 — Se särskilt parlamentets resolution av den 16 december 1993 avseende kommittéförfarandeproblematiken i samband med ikraftträdandet av Fördraget om Europeiska unionen (EGT C 20, 1994, s. 176). Vid den muntliga förhandlingen uppgav parlamentets ombud utan omsvep att parlamentet inte är anhängare av ordalydelsen i artikel 202 tredje strecksatsen EG. Se även punkt 64 nedan i detta förslag till avgörande.

ningar rests mot kommittéförfaranden i vilka rådet kan inlägga sitt veto mot de åtgärder som kommissionen planerar vidta utan att själv ersätta dessa med andra åtgärder (vilket har kommit att kallas *contre-filet* (motskyddsåtgärd)).²⁶ I detta förfarande kan det inträffa att nödvändiga åtgärder i sig inte fattas.

62. För att bemöta denna kritik fastslogs i själva fördraget genom Enhetsakten av år 1986 en rättslig grund för kommittéernas agerande. I artikel 145 tredje strecksatsen i EEG-fördraget (numera artikel 202 tredje strecksatsen EG) fastslås att rådet får uppställa "villkor" för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter som måste stå i överensstämmelse med de "principer och regler" som rådet i förväg har fastställt genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter det att Europaparlamentet har yttrat sig. Rådet fastställde dessa principer och regler år 1987 i det första beslutet om kommittéförfaranden.²⁷

63. Det första beslutet om kommittéförfaranden kodifierade i stort de vid tidpunk-

26 — Dessa invändningar uppkom i slutet av sextioalet vid grundandet av den ständiga veterinärkommittén som fungerade i enlighet med detta *contre-filet*-förfarande. Se Kapteyn, P.J.G och VerLoren van Themaat, P, "Introduction to Law of the European Communities", tredje upplagan, Kluwer Law International, London, 1998, s. 392 och s. 393.

27 — Ett visst antal kommittéförfaranden är undantagna från tillämpningsområdet för beslutet om kommittéförfarande, såsom konkurrensområdet och den gemensamma handelspolitiken. Avseende dessa områden har kommissionen en egen genomförandebefogenhet direkt enligt fördragets artikel 211 EG. Se domen i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 13), punkt 9, samt fotnot 37.

ten befintliga förfarandena. I enlighet med artikel 1.2 i detta beslut kunde rådet uppställa villkor för utövandet av genomförandebefogenheterna i fråga som skulle överensstämma med de förfaranden som fastslås i artiklarna 2 och 3 i det första beslutet om kommittéförfaranden. I dessa två bestämmelser fastslogs sju förfaranden, nämligen det rådgivande kommittéförfarandet, förvaltningskommittéförfarandet, innefattande två typer, det föreskrivande förfarandet, innefattande två typer, och skyddsåtgärdsförfarandet, innefattande två typer. De valmöjligheter som rådet förfogade över var därmed begränsade till dessa förfaranden²⁸ men det stod i övrigt rådet fritt att välja ett visst förfarande.

64. Vid införandet av medbeslutandeförfarandet i nuvarande artikel 251 EG i EU-fördraget återupptogs diskussionen om avsaknaden av inflytande för Europaparlamentet i kommittéförfarandena. När ett beslut utformas enligt förfarandet i artikel 251 EG kan parlamentet motsätta sig att en grundläggande rättsakt hänvisar till ett kommittéförfarande, eller valet av ett särskilt sorts förfarande, om det anser att dess inflytande är allvarligt hotat.²⁹ Rådet, Europaparlamentet och kommissionen löste detta känsliga problem genom att sluta ett interinstitutionellt avtal den 20 december 1994, som tillfälligt reglerade

28 — Se även det andra övervägandet i preambeln till beslut 87/373.

29 — Vilket mycket riktigt har skett. Det ökända exemplet som doktrinen hänvisar till är parlamentets avslag på rådets gemensamma ståndpunkt avseende tillämpningen av principerna om tillhandahållande av ett öppet nätverk för rösttelefoni (EGT C 261, 1994, s. 13).

frågan i avvaktan på en slutlig lösning som 1996 års regeringskonferens skulle bibringa.³⁰ Vid regeringskonferensen gjordes emellertid endast en förklaring, enligt vilken kommissionen anmodades lägga fram ett ändringsförslag till det första beslutet om kommittéförfaranden för rådet senast vid slutet av år 1998.³¹ Efter det att kommissionen den 16 juli 1998 hade lagt fram ett förslag till beslut³² godkände rådet det andra beslutet om kommittéförfaranden den 28 juni 1999.

— Förbättring av parlamentets delaktighet i de fall då det grundläggande beslutet har antagits i enlighet med medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG och en allmänt förbättrad information till parlamentet.

— Förbättrad information till allmänheten om kommittéförfarandena.

65. Av skälen framgår att rådet antog det andra beslutet om kommittéförfaranden i syfte att genomföra följande ändringar i förhållande till det tidigare beslutet:

— Fastställande av icke bindande kriterier för valet av kommittéförfarande för att uppnå större konsekvens och förutsägbarhet vid valet av slag av kommitté.

— Minskning av antalet förfaranden från sju till fyra och förenkling av deras ordalydelse.

66. I förevarande fall står valet i fråga mellan förvaltningsförfarandet och det föreskrivande förfarandet i det andra beslutet om kommittéförfarandens mening. Dessa förfaranden tar över efter förvaltningskommittéförfarandet och det föreskrivande kommittéförfarandet i det första beslutet om kommittéförfaranden.

67. I de rättsakter som föregick Life-förordningen hade det förenklade föreskrivande kommittéförfarandet, förfarande III a, valts.³³ Enligt detta förfarande avgav kommittén ett yttrande över kommissionens förslag avseende de genomförandeåtgärder som skulle vidtas. När de planerade åtgärderna inte överensstämde med kommitténs yttrande, eller ett yttrande inte lämnats inom den föreskrivna fristen, ingav kommissionen ett förslag till åtgärder till kommissionen. Rådet beslutade sedan med kvalificerad majoritet. Kommissionen återfick sin beslutsbefogenhet om rådet inte hade fattat beslut inom en månad från det

30 — *Modus vivendi* slöts den 20 december avseende genomförandeåtgärderna för de rättsakter som beslutas enligt förfarandet i artikel 189 b i EG-fördraget (EGT C 102, 1996, s. 1). Se särskilt punkt 3.

31 — Förklaring nr 31 (EGT C 340, 1997, s. 1).

32 — EGT C 279, s. 5.

33 — Se artikel 13 i förordning (EEG) nr 1973/92 i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 1404/96, ovan fotnot 7.

att förslaget hade mottagits. Det är detta som kallas "filet" (skyddsåtgärd). I det mer omständiga föreskrivande förfarandet, förfarande III b, förekom "contre-filet" (mot-skyddsåtgärd) genom att rådet slutligen kunde avvisa de föreslagna åtgärderna med enkel majoritet utan att kunna ersätta dem med ett eget beslut.

68. Förvaltningskommittéförfarandet i det första beslutet om kommittéförfaranden i den enklare versionen av förfarande II a kännetecknades även av att rådet inom en bestämd tidsfrist, tre månader eller mer, kunde ersätta den åtgärden som kommissionen vidtagit med ett annat beslut med kvalificerad majoritet om åtgärden inte överensstämde med kommitténs yttrande. Om kommittén inte lyckades avge ett yttrande på grund av att den erforderliga mängden röster saknades var rådet ändå inte behörigt att förkasta kommissionens planerade beslut. Skillnaden bestod, jämfört med det mer omständliga förfarande II b, särskilt i att fristen inom vilken rådet kunde fatta ett avvikande beslut, om yttrandet var skiljaktigt, utgjorde tre månader eller mer. Dessutom skulle kommissionen i variant b nödvändigtvis skjuta upp åtgärdernas verkställande under en bestämd tid om yttrandet var skiljaktigt, medan den hade befogenhet att verkställa åtgärderna enligt variant a.

69. När man jämför förvaltningsförfarandet i artikel 4 i det andra beslutet om kommittéförfaranden med dess föregångare i det första beslutet om kommittéförfaranden är det slående att det till stor del motsvarar förvaltningsmekanismen i det första beslutet om kommittéförfaranden.

Kommissionen är behörig i sak att fatta det planerade beslutet om kommittén avger ett skiljaktigt yttrande och om rådet inte fattar beslut inom som mest tre månader eller om kommittén inte har avgivit ett yttrande inom den utsatta fristen. Den varianten där rådet skulle fatta beslut inom en frist på en månad har försvunnit. Skillnaden är, jämfört med de äldre förvaltningsförfarandena, särskilt att kommissionen numera bestämmer om verkställandet av åtgärderna skall skjutas upp i tre månader eller mer emedan den i det äldre förfarandet II b var tvungen att skjuta upp åtgärdernas verkställande. Kommissionens handlingsutrymme är i detta avseende större i jämförelse med det första beslutet om kommittéförfaranden.

70. Det finns fler skillnader mellan de föreskrivande förfarandena enligt det första beslutet om kommittéförfaranden och det nuvarande förfarandet i artikel 5 i det andra beslutet om kommittéförfaranden, som skall tillämpas i den ifrågasatta förordningen. Å ena sidan har contre-filet-förfarandet som ger rådet sista ordet att inte godta de åtgärder som kommissionen föreslagit, nu generaliserats till alla typer av bestämmelser. Tidigare användes fortfarande filet-förfarandet, det förenklade förfarande III a, vilket tillämpades i den första Life-förordningen. Å andra sidan fick kommissionen ett större handlingsutrymme enligt det föreskrivande förfarandet eftersom contre-filet-mekanismen utifrån kommissionens synvinkel mjukades upp. Det är därför som rådet nu endast med kvalificerad majoritet kan blockera den planerade genomförandeåtgärden i sista instans då det tidigare enligt förfarande III b räckte att det beslutade

med enkel majoritet. Dessutom kan kommissionen alltid lämna ett ändrat eller oförändrat förslag till gemenskapslagstiftaren. En annan skillnad är att parlamentets medverkan numera har formaliserats i beslutet om kommittéförfaranden.

71. Allt detta förminskar skillnaderna mellan de två förfarandena när man jämför dem med de motsvarande förfarandena i det första beslutet om kommittéförfaranden. Det finns emellertid fortfarande en tydlig skillnad mellan förvaltningsförfarandet och det föreskrivande förfarandet. De skillnader som fortfarande kvarstår mellan de två förfarandena har enligt min mening felaktigt tonats ned av parlamentet i den skriftliga inlagan och av rådet vid den muntliga förhandlingen. Sett från kommissionens utgångspunkt medger det föreskrivande förfarandet ett mindre handlingsutrymme än förvaltningsförfarandet, bland annat på grund av att parlamentet är delaktigt i större utsträckning och särskilt på grund av *contre-filet*-mekanismen som endast finns i det föreskrivande förfarandet.

C — *Beskaffenhet och räckvidd av delegeringsbestämmelsen i artikel 202 EG*

72. I detta förfarande har kommissionen framhållit att "villkoren" samt "principerna och reglerna" i artikel 202 EG är av en sådan grundläggande karaktär att de binder gemenskapslagstiftaren, och att sekundärrätten måste inrättas därefter. Sär-

skilt parlamentet har ifrågasatt kommissionens ståndpunkt och har hävdatt att artikel 202 EG endast innehåller en befogenhet att tillämpa vissa förfaranden på genomförandeåtgärder.

73. I dom av den 27 oktober 1992 i målet Tyskland mot kommissionen uttalade domstolen att beslut 87/373 i egenskap av sekundärrättslig rättsakt inte kan tillföra någonting till fördragsbestämmelserna.³⁴ Det är även uppenbart i detta avseende att villkoren i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte på något sätt kan stå i strid med artikel 202 EG.

74. Av ordalydelsen i artikel 202 tredje strecksatsen EG framgår att rådet kan välja mellan olika alternativ när det fastslår genomförandebestämmelser i en grundläggande rättsakt.³⁵ I särskilda undantagsfall har rådet självt vissa genomförandebefogenheter (egen befogenhet).³⁶ I princip skall rådet ge kommissionen befogenhet att genomföra bestämmelserna. Egentligen utesluter texten inte att rådet delegerar sina befogenheter till kommissionen utan andra villkor. Detta alternativ är dock oviktigt

34 — Dom i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-143), punkt 42. I detta mål gällde det befogenhet att besluta om sanktioner.

35 — Enligt fördraget delegerar parlamentet ingen genomförandebefogenhet till kommissionen. Liksom parlamentet har framhållit följer det av dom i målet parlamentet mot rådet (ovan fotnot 9), att i de fall parlamentet agerar som medlagstiftare tillkommer delegeringsbefogenheten även parlamentet.

36 — När rådet direkt behåller vissa genomförandeåtgärder har domstolen uttalat att det skall motivera detta beslut i detalj. Se domen i målet kommissionen mot rådet (ovan i fotnot 13), punkt 10. Tekniken om egen befogenhet återfinns särskilt inom jordbruksområdet.

efter det att rådet har uppställt ”närmare villkor” för delegering av befogenheter till kommissionen som skall stå i överensstämmelse med de ”principer och regler” som det i förväg har fastställt.³⁷

75. Ordalydelsen i artikel 202 tredje strecksatsen EG karaktäriseras av abstrakta bestämmelser och oklara rättsliga begrepp som kräver precisering av rådet och i förekommande fall av domstolen.

76. I fördraget förbigås särskilt att precisera hur långt delegeringsbefogenheten sträcker sig. Det finns inte någon definition på begreppet genomförande. I praxis har ansetts att de bestämmelser som rådet har beslutat om kan vara av allmän karaktär, vilket jag har nämnt ovan, och att det är tillräckligt att rådet fastslår de viktigaste beståndsdelarna i det område som regleras i en grundläggande rättsakt.³⁸ Delegeringsbefogenheten har emellertid inte givits till rådet utan begränsningar. Rådet har inte rätt att okontrollerat överföra den genomförandebefogenhet som det har enligt fördraget till kommissionen.

77. Fördraget ger inte heller någon ledning rörande ordalydelsen eller omfattningen av

de ”villkor” som binder rådet vid utövandet av dess delegeringsbefogenheter. Dessa villkor skall endast stå i överensstämmelse med de ”principer och regler” som rådet i förväg har fastställt. Detta visar enligt min mening att om rådet fastställer villkor är det skyldigt att självt tillämpa ”principerna” och ”reglerna” vid valet av kommittéförfarande. Det är emellertid tillåtet för rådet att utforma dem genom att avpassa sitt utrymme för skönsmässig bedömning, det vill säga begränsa dem i större eller mindre utsträckning.

78. Liksom parlamentet har anfört är det inte möjligt att härleda ett tvingande val av ett visst kommittéförfarande i en grundläggande rättsakt från artikel 202 tredje strecksatsen EG. I motsatt fall hindrar denna bestämmelse inte heller rådet från att hålla sig till ett begränsat antal förfarandalternativ i enlighet med skyldigheten att i förväg fastställa villkoren.³⁹ Det bör vara detsamma när rådet fastställer kriterier för att bestämma valet av förfarande. Om man håller sig till texten införstås i användandet av regelbegreppet en möjlighet att besluta om kriterier i sak som används till att grunda gemenskapslagstiftarens val av en viss förfarandetyp. När man dessutom beaktar tillkomsthistorien och räckvidden av artikel 202 tredje strecksatsen EG är det till och med uppenbart att rådet har denna befogenhet enligt denna bestämmelse. Ingenting motsäger heller att kriterierna som fastslås i ett sådant grundläggande beslut dessutom binder även rådet *sui generis*.⁴⁰

37 — Kommissionens skyldighet att utöva genomförandeåtgärder stadgas för övrigt i artikel 211 sista strecksatsen EG: ”För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen... utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställs av rådet.”

38 — Se punkt 59 i detta förslag till avgörande.

39 — Vid dagens datum har domstolen indirekt medgivit detta på så vis att man kan härleda det från domen i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 13), vilken inte går in på giltigheten av beslut 87/367.

40 — Detta instrument omnämns inte i artikel 249 EG.

79. Jag anser att parlamentets argument, att det är omöjligt att erkänna den grundläggande karaktären i det andra beslutet om kommittéförfaranden då detta kan skada principen om demokratisk kontroll över den verkställande makten, är ohållbart. Det är vedertaget att parlamentets agerande vid antagande av beslut som rådet grundar på artikel 202 tredje strecksatsen EG är begränsat. Parlamentet får emellertid endast "yttra sig" i förfaranden i vilka "villkor" fastställs genom rådets enhälliga beslut om utövande av kommissionens genomförandebefogenheter. Även om man ur en demokratisk synvinkel kan beklaga att artikel 202 tredje strecksatsen EG ännu inte har anpassats har de fördragsslutande parterna uppenbarligen valt att förpassa parlamentet till en oansenlig roll vid fastställandet av villkoren för delegering av genomförandebefogenheter till kommissionen.

80. Parlamentets kontroll över de genomförandeåtgärder som kommissionen vidtar är för övrigt inte obefintlig. Om en grundläggande rättsakt fattas genom medbeslutande kan parlamentet utöva sina befogenheter. I detta sammanhang kom gemenskapsinstitutionerna år 1994 fram till *modus vivendi*, som fastslås i en interinstitutionell överenskommelse. Detta förklarar även att parlamentets agerande i det andra beslutet om kommittéförfaranden har ökat i de fall grundläggande rättsakter som tilldelar kommissionen beslutsbefogenheter, har fattats enligt förfarandet i artikel 251 EG.

81. Parlamentet har inte heller berövats sina befogenheter av ett annat skäl. Om rådet har fastställt kriterier för val av kommittéförfarande kan parlamentet utan svårighet kontrollera vilka förfaranden som finns att välja mellan och beakta rådet som medlagstiftare vid utformningen av en grundläggande rättsakt. Införandet av urvalskriterier förbättrar på detta sätt den demokratiska kontrollen i sig.

82. Mot denna bakgrund anser jag att det andra beslutet om kommittéförfaranden är av grundläggande karaktär och att det, i det avseende som är av intresse i detta fall, överensstämmer med artikel 202 tredje strecksatsen EG. Rådet är enligt min mening behörigt enligt denna bestämmelse att fastställa regler och principer för att begränsa antalet kommittéförfaranden som skall beaktas och fastställa kriterier för valet av kommittéförfarande.

D — Den rättsliga räckvidden av kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden

83. Mot denna bakgrund skall den rättsliga betydelsen av de kriterier som stadgas i det andra kommittébeslutet för val av kommittéförfarande bedömas.

84. Ingen av de berörda parterna har ifrågasatt att gemenskapslagstiftaren vid valet

av ett visst slags kommittéförfarande kan underlåta att tillämpa de kriterier som stadgas i det andra beslutet om kommittéförfaranden. I sin ansökan har även kommissionen medgivit att kriterierna inte är bindande. De starka argumenten i denna riktning är faktiskt övertygande.

85. Om man först undersöker ordalydelsen i artikel 2 tyder användandet av konditionalis i de flesta språkversionerna på att kriterierna för valet av förvaltningsförfarandet eller det föreskrivande förfarandet inte är bindande.⁴¹

86. Ett mer övertygande argument är det femte skälet i det andra beslutet om kommittéförfaranden, i vilket det otvetydigt stadgas att kriterierna för valet av kommittéförfarande har "en icke bindande karaktär". Även om en gemenskapsakts preambel inte är rättsligt bindande och inte kan åberopas för att göra undantag från själva bestämmelserna i den berörda akten⁴² är preambeln enligt fast praxis en viktig uppgift när det gäller att tolka

textens innehåll⁴³. Det förefaller mig som om skälet inte avviker från beslutets bestämmelser. Det är mycket riktigt en grundläggande skillnad mellan en bestämmelses materiella innehåll och i vilken mån den har tvingande rättslig verkan. Skälets ordalydelse skall dessutom läsas med beaktande av det sammanhang i vilket det andra beslutet om kommittéförfaranden tillkom. I det ursprungliga förslaget verkade kommissionen föreslå bindande kriterier,⁴⁴ men rådet godtog inte denna version.

87. Rådets och kommissionens uttalande, som har fogats till det andra beslutet om kommittéförfaranden, bekräftar också att kriterierna i artikel 2 i beslutet inte är sammansatta i syfte att vara av bindande karaktär. Det bekräftar att anpassningar eller ändringar i kommittéförfaranden i fråga bör göras från fall till fall i samband med den normala översynen av lagstiftningen och i enlighet med bland annat kriterierna i artikel 2.⁴⁵ Liksom rådet och parlamentet rätteligen har påpekat var syftet uppenbarligen att anpassa grundläggande rättsakter till det andra beslutet om kommittéförfaranden utan att kriterierna i

41 — Artikel 2 börjar med ["valet... skall vägledas av"], "le choix... s'inspire", "the choice... shall be guided", "bei der Wahl... werden... zugrundegelegt", "la elección... se inspira". Förvaltningsåtgärderna och åtgärderna med allmän räckvidd i artikel 2 a och b i det andra beslutet om kommittéförfaranden ["bör antas"], "devraient être arrêtées", "should be adopted", "sollten erlassen werden", "deberían aprobarse". I den nederländska språkversionen används det mer bestämda indikativet vilket snarast ger intrycket att beslutsfattarna hade för avsikt att göra valet av förfarande för att bestämma genomförandeåtgärder bindande. Artikel 2 börjar med att ange att valet av förfarandevillkor "(wordt) gebaseerd" och i artikel 2 a och b att förvaltningsåtgärderna och åtgärderna med allmän räckvidd "worden... vastgesteld".

42 — Se, till exempel, dom av den 19 november 1998 i mål C-162/97, Nilsson m.fl. (REG 1998 s. I-7477), punkt 54.

43 — Se, för ett liknande resonemang, till exempel, dom av den 5 oktober 2000 i mål C-376/98, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. I-8419), särskilt punkterna 90 och 91, och av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 44.

44 — Fjärde skälet i kommissionens förslag hade följande lydelse: "De planerade ändringarna syftar främst till att förtydliga kriterierna för vilket av de föreskrivna förfarandena som skall tillämpas när genomförandeåtgärder antas" (min kursivering). Förslaget innehöll inget skäl som uttryckligen uteslöter att kriterierna var av bindande karaktär.

45 — Kommittéförfarandenas anpassning till det andra beslutet om kommittéförfaranden kommer till stånd till den största delen genom tre "tillrätaliggande" förordningar som fastställer bestämmelser om kommittéer beträffande vilka det beslutats om genom beslut som fattats enligt medbeslutandeförfarandet i artikel 251 EG och enligt det konsultativa förfarandet (kvalificerad majoritet och enhällighet). Förslagen offentliggjordes i EGT C 75 E, 2002, s. 385.

artikel 2 för den sakens skull skulle vara avgörande i detta avseende. Det skall tilläggas att man inte heller kan dra slutsatsen av ordalydelsen i och syftet med artikel 202 tredje strecksatsen EG att kriterierna är av bindande karaktär. ”Reglerna och principerna” behöver inte vara bindande i samtliga fall eftersom, liksom kommissionen har hävdad, icke bindande kriterier också kan bidra till syftet med det andra beslutet om kommittéförfaranden som grundas på denna bestämmelse. Det är skälet till att kommissionen inte övertygar när den i sin duplik framhåller att det hade varit att föredra att inte skriva in några kriterier alls eller att låta dem finnas med i ett uttalande.⁴⁶

88. Allt detta hindrar inte domstolen från att uttala sig om frågan huruvida införandet av kriterier i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden får några rättsföljder och, om så är fallet, vilka. Två uppfattningar står mot varandra i detta förfarande. Rådet och parlamentet anser å ena sidan att ett avvikande val inte skall motiveras eller att det inte skall motiveras på något särskilt sätt eftersom gemenskapslagstiftaren är helt fri att välja kommittéförfarande utan att följa kriterierna i artikel 2. Kommissionen å andra sidan anser att ett avvikande val kräver en särskild motivering för att förklara detta.

46 — Ur lagkvalitativ synvinkel är det inte att rekommendera att skriva in icke bindande kriterier i en bindande text. Se med anledning av detta ämne även punkten 39 i mitt förslag till avgörande av den 31 januari 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige (dom av den 7 maj 2002, REG 2002, s. I-4147).

89. Jag delar inte rådet och parlamentets uppfattning.

90. Till att börja med kan man inte ifrågasätta att vägledande regler som förekommer i ett för övrigt bindande beslut också kan ha en viss rättsverkan.⁴⁷ Av denna anledning är det riktigt såsom kommissionen har anfört att införandet av urvalskriterier i ett beslut obestriddligen har medfört att de givits en viss rättslig karaktär i likhet med andra delar av kommittéförfarandet som har omfattats av rättsliga regler.⁴⁸ Man kan därför inte a priori frångå kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden all rättsverkan.

91. Kriteriernas rättsliga räckvidd skall för övrigt inte utläsas endast av ordalydelsen i artikel 2 och av femte skälet i beslutet. Denna räckvidd avgörs enligt min mening även av beslutets syfte som sådant, vilket består i att förbättra förutsägbarheten och konsekvensen vid valet av kommittéförfarande. Vid förenklandet av dessa förfaranden och parlamentets koppling till beslutets tillämpning återfinns alltjämt vil-

47 — Jämför till exempel med dom av den 7 maj 2002 i det ovan i punkt 46 nämnda målet kommissionen mot Sverige. I denna dom ansåg domstolen att genomförandet av en direktivbestämmelse som hänvisar till en bilaga som innehåller en vägledande, inte uttömmande, förteckning på villkor som kan anses oskäligen nödvändigtvis kräver att den införlivas med nationell lagstiftning. På denna punkt är denna förteckning inte bindande. Medlemsstaterna måste dock, för att uppnå det resultat som eftersträvas med direktivet, välja form och tillvägagångssätt som ger tillräckliga garantier för att allmänheten skall kunna få kännedom om detta (se särskilt punkterna 21 och 22).

48 — Jag nöjer mig med att hänvisa till de villkor som domstolen har uppställt avseende kommittéförfarandesytemet (se punkterna 59 och 60 i detta förslag till avgörande).

jan att öka öppenheten och förbättra den demokratiska kontrollen. Gemenskapslagstiftaren skall beakta detta sammanhang vid valet av ett visst kommittéförfarande. Det är även i detta sammanhang som dennes beslut skall bedömas.

92. Kommittéförfarandenas rättsliga sammanhang är, vilket vi har sett, föremål för en konstant rättslig utveckling. Från den relativa ordning som rådde under sextio- och sjuttiotalen antogs en rättslig ram i fördraget genom vilken kommittéförfarandena kodifierades och i vilken de kriterier som skulle vägleda valet av dem uppställdes. Denna omvandling inträffade under inflytande av ändrade uppfattningar om de krav som förvaltningen nu skall leva upp till. Idén att den demokratiska kontrollen även är nödvändig i den genomförande fasen började gro. Eftersom valmöjligheterna var begränsade och valen katalogiserades blev besluten hädanefter mindre besvärliga att fatta. Förbättringen av samstämmigheten, förutsägbarheten och öppenheten liksom förenklingen av kommittéförfarandena slutfördes preliminärt i det andra beslutet om kommittéförfaranden.⁴⁹

93. Som en följd av att kommittéförfarandena i ökad utsträckning reglerades rättsligt måste gemenskapslagstiftaren, som tidigare var mycket fri i utövandet av sin politik, i fortsättningen följa ”regler och principer” i den mening som avses i fördraget. Omfattningen och styrkan i denna skyldighet varierar emellertid fortfarande

beroende på föremålet. Det mest iögonfallande är skyldigheten att välja mellan ett begränsat antal kommittéförfaranden om en grundläggande rättsakts genomförandeåtgärder vidtas av kommissionen med stöd av en kommitté. Numera tillåts inte att det i den grundläggande rättsakten föreskrivs andra förfaranden för antagande av genomförandeåtgärder än de fyra som uppställs i det andra beslutet om kommittéförfaranden. I detta beslut fastställs även bland annat bindande regler om varje kommittés arbetsordning och om allmänhetens tillgång till kommitténs handlingar.

94. Kriterierna för val av förfarande för att fastställa genomförandeåtgärder har också ändrats. Rådet hade fortfarande, enligt det första beslutet om kommittéförfaranden, full frihet. Eftersom det inte fanns särskilda kriterier behövde inte gemenskapslagstiftaren motivera valet av ett visst kommittéförfarande. Denna praxis är numera överspelas sedan det andra beslutet om kommittéförfaranden har antagits.

95. En sak är säker och det är att rådet behåller sin frihet att följa kriterierna i artikel 2, eller att inte göra det, för att välja förvaltningsförfarandet, det föreskrivande förfarandet eller det rådgivande förfarandet. Dessa kriterier är inte bindande.

96. Kriterierna är emellertid inte heller valfria. Det finns för närvarande en risk

49 — Den rättsliga utvecklingen är ännu inte avslutad. Arbetet med att ge parlamentet och berörda parter inflytande har ännu inte helt slutförts och det finns fortfarande inga regler som rör rådets egen behörighet. Se angående detta ämne Lenaerts och Verhoeven (ovan fotnot 13), s. 686.

för motsättning mellan det andra beslutet om kommittéförfarandens syfte och urvalskriteriernas icke bindande ställning. Kommissionen har rätteligen framhållit att gemenskapslagstiftaren inte längre kan agera på samma sätt när det andra beslutet om kommittéförfaranden är tillämpligt som den gjorde då det första beslutet om kommittéförfaranden var tillämpligt just precis på grund av att det sistnämnda inte innehöll något kriterium för att välja mellan förfarandena. Det andra beslutet om kommittéförfaranden tvingar lagstiftaren att beakta skälen till att inte följa kriterierna. Detta skall denne göra i motiveringen till sitt beslut.

97. Om lagstiftaren inte på något sätt behövde förklara ett avvikande val av kommittéförfarande skulle artikel 2 i beslutet berövas sitt innehåll. Detta går helt emot rättsutvecklingen, som det har redogjorts för ovan, vilken går mot mer öppenhet och samstämmighet vid användandet av kommittéer. Kriterierna syftar även till att ange vissa hållpunkter för utomstående avseende valet av ett visst kommittéförfarande i den grundläggande lagstiftningen. Omständigheten att de är fastställda i ett bindande beslut av grundläggande ställning skapar i detta avseende vissa förväntningar. Kriterierna svarar för övrigt mot skyldigheten enligt artikel 202 tredje strecksatsen EG att i förväg fastställa villkoren. Varje undantag från dessa kriterier, vilka är icke bindande regler som likväl är viktiga för syftet med ett för övrigt icke bindande beslut, kan inte tolkas på annat sätt än restriktivt.

98. Nedskärningen av antalet kommittéförfaranden som kan komma i fråga och förenklingen av dem för att de skall överensstämma med beslutsförfarandets karaktär förstärker den verkan som skall tillerkännas kriterierna. Ju mer ett förfarande är förknippat med beslutsprocessens beskaffenhet i vilken det tillämpas, desto mer avvikande framstår ett val av ett annat förfarande. Det är skälet till att det är av än större vikt att vederbörligen motivera det. I punkt 81 i detta förslag till avgörande har jag redan redogjort för att urvalskriterierna möjliggör för parlamentet att bättre uppfylla sin roll som medlagstiftare. Även av detta skäl bör kriterierna behandlas omsorgsfullt.

99. Skyldigheten att motivera ett avvikande val svarar för övrigt mot praxis enligt vilken domstolen har uppställt ytterligare villkor för rådets delegeringsbefogenhet inom området för delegeringsåtgärder. Ett exempel på detta återfinns i domen av den 24 oktober 1989 i det ovan nämnda målet kommissionen mot rådet, där det uttalades att i de särskilda fall i vilka rådet kan förbehålla sig rätten att direkt utöva befogenheten att genomföra reglerna, skall det utförligt motiveras⁵⁰. Domstolen intar uppenbarligen ståndpunkten att de tillåtna undantagsfallen medför en tydlig motiveringsskyldighet. I enlighet med det som ovan har anförts föreligger en motsvarande skyldighet då rådet väljer en typ av kommittéförfarande som inte svarar mot kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

50 — (Ovan fotnot 13), punkt 10.

100. Om man godtar att urvalskriterierna i artikel 2 i beslutet har en viss rättsverkan som åtminstone innebär en skyldighet att motivera ett val som avviker från dem, bör denna motivering kunna kontrolleras, om än marginellt, av gemenskapsdomstolen. Detta innebär främst en skyldighet att motivera så att avvikande val inte kan täckas av standardformuleringar. Motiveringen skall innehålla särskilda objektiva och funktionella skäl till att avvikelse görs från kriterierna. Om det vore på något annat sätt skulle ett avvikande val undkomma gemenskapsdomstolens kontroll.

101. Det är endast om rådet lämnar den nödvändiga motiveringen som det rätteligen kan avvika från kriterierna som är uppställda i artikel 2 i beslutet. Om den nödvändiga motiveringen inte är riktigt avgiven skall domstolen enligt min mening ogiltigförklara den ifrågasvarande förordningen. Åsidosättande av en väsentlig förföreskrift av detta slag leder till denna följd.⁵¹

102. Rådet frågade sig vid den muntliga förhandlingen om en sådan motiverings-skyldighet följer av den allmänna bestämmelsen i artikel 253 EG eller om det är fråga om en särskild skyldighet som följer av artikel 2 i det andra beslutet om kom-

mittéförfaranden, antingen jämförd med artikel 202 EG eller läst separat.

103. Jag anser att det är fråga om en särskild skyldighet som likväl kan anses följa av den allmänna motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG. Enligt fast praxis skall motiveringsskyldigheten i denna bestämmelse anpassas till den berörda rättsaktens beskaffenhet. Den allmänna motiveringsskyldigheten innebär att det klart och tydligt skall framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen till den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. För att undersöka om en motivering är rättsenlig måste man inte bara utgå från beslutets ordalydelse utan även från sammanhanget och reglerna på det ifrågasvarande området. De andra komponenterna som domstolen beaktar för att undersöka den nödvändiga motiveringen är omständigheterna i det enskilda fallet, beslutets innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka beslutet är riktat till, och andra personer som direkt eller personligen berörs av det, kan ha av att få förklaringar.⁵²

104. Den motivering som krävs enligt artikel 253 EG är tänjbar och dess ordalydelse kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. I förevarande typfall är det uppenbart att motiveringens ordalydelse skall uppfylla strängare krav eftersom valet av kommittéförfarande avviker från det val som har fastställts i artikel 2

51 — Se, i detta hänseende, särskilt domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 24).

52 — Se mitt förslag till avgörande inför dom av den 16 maj 2002 i mål C-321/99 P, ARAP m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-4287), punkt 193 och där nämnd praxis.

i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

105. Argumentet att kriterierna skulle ha lett till öppenhet på så sätt att de tillhandahåller riktlinjer vid valet av förfarande för att fastställa genomförandeåtgärder skall avvisas. Denna öppenhet är endast reell om kriterierna verkligen följs. Jag anser att riktlinjer som tillämpas godtyckligt inte väsentligen bedrar till detta syfte i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

106. Enligt min mening skall även de andra argument som parlamentet och rådet framfört mot kommissionens ståndpunkt avvisas.

107. När parlamentet framhåller att kommissionens uppfattning är motsägelsefull på så sätt att den å ena sidan erkänner att kriterierna inte är rättsligt bindande men å andra sidan menar att lagstiftarens åsidosättande av kriterierna skall medföra att rättsakten ogiltigförklaras, glömmes parlamentet bort motiveringsprincipens särskilda funktion. Även om urvalskriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte är bindande, på så

sätt att gemenskapslagstiftaren kan avvika från dem, skall denne utan tvivel vederbörligen uppge skälen till detta i en motivering. Åsidosättande av denna skyldighet leder till ogiltighet.

108. Rådet anser dessutom att om gemenskapslagstiftaren verkligen hade önskat en särskild motiveringsskyldighet för de fall det avviker från kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden skulle denne utan tvivel ha angivit detta i beslutet. I enlighet med domstolens praxis återfanns även en sådan särskild skyldighet i artikel 1 i det andra beslutet om kommittéförfaranden i de fall då rådet förbehöll sig utövandet av genomförandebefogenheten. Motiveringsskyldigheten och de krav som motiveringen skall uppfylla beror alltså enligt min mening på ordalydelsen i och beskaffenheten hos rättsakten som skall motiveras. Detta behöver inte definieras på något särskilt sätt i ett gemenskapsbeslut. Dess existens grundar sig på artikel 253 EG. Omständigheten att rådet har kodifierat domstolens praxis, såvitt avser att den egna befogenheten vederbörligen skall motiveras, i artikel 1 i det andra beslutet om kommittéförfaranden, förändrar inte detta förhållande.

109. Vidare skall det argument undersökas som rådet indirekt har framfört om att kriterierna i artikel 2 är så vaga att en fullgod motivering med svårighet är tänkbar. Om rådet skulle ta detta argument på allvar skulle det genom detta diskvalificera beslutet som det självt har fattat till ett, *nota bene*, såsom ett godtyckligt och icke tillämpligt beslut. Argumentet är för övrigt

oprecist. Trots användandet av termer som ”betydande budgetkonsekvenser” eller ”de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakt” är skillnaderna mellan syftena i varje kommittéförfarande tydliga. Detta har heller inte ifrågasatts i det förevarande fallet. När genomförandeåtgärderna främst rör förvaltning av program tillämpas förvaltningsförfarandet eller möjligen det rådgivande förfarandet. Om genomförandeförfarandet befinner sig i en övergångsfas mellan genomförande och kontroll är det föreskrivande förfarandet lämpligast. Det är just av rådet, den institution som har fastställt kriterierna — och som även har ensam behörighet för detta ändamål — som man kan vänta att det ger ett innehåll till dessa regler som vederbörligen reglerar kommittévalet genom att det motiverar ett val som tydligt avviker från dem.⁵³

förordningen ogiltigförklaras, inte är övertygande. I detta mål föreskrevs i ett kommissionsförslag om ändring i TACIS-programmet för stöd till länder som tillhörde före detta Sovjetunionen liksom vissa angränsande länder, ett förvaltningsförfarande såsom anges i förfarande II b i beslut 87/373. Rådet valde slutligen ett föreskrivande förfarande såsom anges i förfarande III a i det första beslutet om kommittéförfaranden. TACIS-förordningen i fråga grundade sig på bestämmelser i fördraget som ger parlamentet en rätt att yttra sig. I detta fall ansåg domstolen att den totala jämvikten mellan de befogenheter som var för sig tillerkänns kommissionen och rådet inte på ett avgörande sätt påverkade valet av ett annat än det ursprungligen angivna kommittéförfarandet, vilket medförde att den åstadkomna ändringen av kommissionens förslag inte var väsentlig och att det inte heller var nödvändigt att åter höra parlamentet.⁵⁴

110. Jag, liksom kommissionen, anser att skälet, som parlamentet stöder sig på i domstolens dom av den 19 maj 1995 i målet parlamentet mot rådet för att framhålla att ett åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte i något fall kan föranleda att Life-

111. I förevarande fall gäller det emellertid inte ett påstått fel i antagningsförfarandet. Det gäller här att utreda om åsidosättandet av motiveringsskyldigheten utgör ett väsentligt formfel som kan leda till ogiltighet, och denna fråga skall enligt min mening besvaras jakande. Detta åsidosättande kunde ännu inte förutses vid tid-

53 — I sina förslag till gemenskapslagstiftning skall naturligtvis även kommissionen beakta motiveringsskyldigheten som ankommer på gemenskapslagstiftaren. Det är skälet till att kritiken som parlamentet anför mot kommissionen när det framhåller att den inte heller har rättat sig efter kriterierna i artikel 2 är ogrundad. Det är särskilt när kommissionens, rådets och, i förekommande fall, parlamentets uppfattningar skiljer sig åt som en god motivering är oumbärlig för domstolen för att den skall kunna utöva sin kontrollfunktion.

54 — Domen i målet parlamentet mot rådet (ovan fotnot 11), punkterna 24—26.

punkten för omständigheterna som har givit upphov till mål C-417/93 eftersom det första beslutet om kommittéförfaranden vid den tidpunkten inte innehöll kriterier för att välja förfarande för att fastställa genomförandeåtgärder.

E — Uppfyller valet av kommittéförfarande i Life-förordningen kriterierna i det andra beslutet om kommittéförfaranden och, om så inte är fallet, har motiveringsskyldigheten uppfyllts?

112. Mot bakgrund av vad som sagts ovan skall det nu undersökas om gemenskapslagstiftaren har antagit Life-förordningen och valt kommittéförfarande i enlighet med de icke bindande urvalskriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Om så inte är fallet skall utredas om skyldigheten att motivera det avvikande valet har iakttagits i tillräcklig mån.

113. I detta avseende skall först undersökas i vilket sammanhang kommittéförfarandet ingår i Life-förordningen.

114. Det rör sig här om delegering av genomförandebefogenheter med inverkan på gemenskapsbudgeten. Life-förordningen innehåller förfaranderegler om finansiering av projekt för att bidra till genomförandet och utvecklingen av gemenskapens miljöpolitik och av lagstiftningen på miljöområdet. Gemenskapslagstiftaren har givit kommissionen en central roll vid beviljandet av bidrag.

115. Att delegeringen av genomförandeåtgärder med budgetkonsekvenser till kommissionen är rättsenlig har inte ifrågasatts. I domen i målet kommissionen mot rådet ansåg domstolen att rådet i enlighet med artikel 2 tredje strecksatsen EG kan ge kommissionen befogenhet att anta individuella rättsakter med ekonomiska konsekvenser.⁵⁵

116. I Life-förordningen fastställs finansiella medel för den tredje etappen från den 1 januari 2000 till den 31 december 2004. För budgetmyndigheten är detta fastställande i budgetproceduren i princip ett konstaterat faktum. Konkret fastställs finansieringsramen för att genomföra den tredje etappen till 640 miljoner euro. Enligt samma bestämmelse ingår budgetmedlen i Europeiska unionens allmänna budget. Budgetmyndigheten fastställer de anslag

⁵⁵ — Ovan fotnot 13, punkterna 16—18.

som står till förfogande för varje budgetår.⁵⁶

117. Det fullständiga Life-programmet består av tre temaområden, nämligen Life-Natur (artikel 3), Life-Miljö (artikel 4), Life-Tredje land (artikel 5), som vart och ett har särskilda syften. Artikel 2 innehåller allmänna kriterier och i förordningen fastställs sedan för varje temaområde de särskilda kriterier som projekten skall uppfylla för att kunna erhålla stöd. I varje temaområde anges också formen som det ekonomiska stödet antar, den maximala stödnivån och eventuellt det egna bidrag som förväntas erläggas av stödmottagarna.

118. Kommittéförfarandet tillämpas vid urvalet av projekt som kan erhålla gemenskapsfinansiering. Detta förfarande avlöper i stort på följande vis:

— Medlemsstaterna skall till kommissionen översända de projektförslag till vilka finansiering övervägs. Kommis-

sionen skall till medlemsstaterna överlämna en sammanfattning av de inkomna förslagen⁵⁷.

— De projekt till vilka ekonomiskt stöd övervägs genom Life-Natur och Life-Miljö skall vara föremål för det kommittéförfarande som anges i artikel 11 i förordningen.⁵⁸

— I artikel 11.2 hänvisas till artiklarna 5 och 7 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Det är följaktligen det föreskrivande förfarandet i den mening som avses i detta beslut som är tillämpligt.

— På kommissionens initiativ och efter samråd med den berörda kommittén skall kompletterande åtgärder som skall finansieras enligt Life-Natur och Life-Miljö göras till föremål för inbjudan att lämna intresseanmälan. Dessa skall offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* där

56 — Kandidatländerna kan också delta i programmet om de normalt står för sina egna kostnader, men i vissa fall kan gemenskapen komplettera de ifrågakvarande ländernas nationella bidrag. Enligt artikel 6.5 i Life-förordningen är kommittéförfarandet tillämpligt i vissa fall beroende på vilken typ av projekt som föreslås.

57 — Se artikel 3.4 och 3.6, artikel 4.5 och 4.9 och artikel 5.4 och 5.6 i Life-förordningen.

58 — Se artikel 3.7, artikel 4.10 och artikel 5.7 i Life-förordningen. För Life-Natur är den kommitté som avses för tillämpningen av artikel 11 i Life-förordningen den som anges i artikel 20 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i ändrad lydelse. Det handlar i den ursprungliga versionen om förfarande III a i det första beslutet om kommittéförfaranden. Den tillämpliga tilläggsförordningen ersätter detta förfarande med det föreskrivande förfarandet i enlighet med det andra beslutet om kommittéförfaranden (se EGT C 75 E, 2002, s. 409).

de särskilda kriterier som måste uppfyllas kommer att anges.⁵⁹

niska villkor för det godkända projektet. Förteckningen över de förslag som godkänts skall skickas till medlemsstaterna.⁶⁰

— I enlighet med artikel 4.4, avseende demonstrationsprojekten, kommer kommissionen, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 11, det vill säga det föreskrivande förfarandet, att fastställa riktlinjer som kommer att offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. I denna bestämmelse tilläggs att riktlinjerna främst skall samverka mellan demonstrationsåtgärderna och de vägledande principerna för gemenskapens miljöpolitik i syfte att bidra till en hållbar utveckling.

— Avseende Life-Natur och Life-Miljö skall kommissionen fatta ett till medlemsstaterna riktat rambeslut om de projektförslag som har godkänts samt till stödmottagarna riktade enskilda beslut med uppgift om stödbeloppets storlek, finansieringsförfaranden och kontroller samt alla särskilda tekniska villkor för det godkända projektet. Avseende Life-Tredje land skall för de projekt som godkänts ett kontrakt ingås mellan kommissionen och stödmottagarna i vilket anges stödbeloppets storlek, finansieringsförfaranden och kontroller samt alla särskilda tek-

119. Denna beskrivning visar att Life-förordningen är, för att använda ordalydelsen i artikel 1 i det andra beslutet om kommittéförfaranden, en klassisk "grundläggande rättsakt" i vilken det ställs "särskilda förfarandekrav för att anta genomförandeåtgärder". Förordningen gör en tydlig skillnad mellan å ena sidan lagstiftningsdelen, som innehåller programmets syften, tilldelningskriterierna för det ekonomiska stödet och de principiella valen av kommittéförfarande och, å andra sidan, genomförandeåtgärderna i form av urvalet av konkreta projekt som kan komma att erhålla finansiering. Gemenskapslagstiftaren har valt att delegera behörighet att vidta genomförandeåtgärder till kommissionen, som skall agera i enlighet med det föreskrivande förfarandet. Grundförordningen medger inte på något vis att gemenskapslagstiftaren avviker, oavsett om det är ett särskilt fall eller inte, från de förfarande som föreskrivs i förordningen för beviljande av ekonomiska stöd. Det föreskrivs inte någon egen befogenhet för rådet. Det är endast för att anpassa själva grundförordningen som den delegerande institutionen kan ompröva fördelningen av befogenheterna i Life-förordningen.

59 — Se artikel 3.8 och artikel 4.8 i Life-förordningen. Ingen kommitté konsulteras inom ramen för Life-Tredje land, se artikel 5.9 i Life-förordningen.

60 — Se artikel 3.7, artikel 4.9 och artikel 5.8 i Life-förordningen.

120. När man konkret skall bedöma de grunder som kommissionen har framställt, frågar man sig först om gemenskapslagstiftaren har fastställt det förevarande kommittéförfarandet i ljuset av kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden. Jag anser, liksom kommissionen, att det objektivt sett är förvaltningsförfarandet som borde ha valts i Life-förordningen och inte det föreskrivande förfarandet. Jag är av uppfattningen att det i det förevarande fallet gäller genomförande av program med betydande budgetkonsekvenser i enlighet med artikel 2 a i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

121. Det går inte att bestrida att fastställandet av en total summa på 640 miljoner euro, vilket innebär ungefär 108 euro per år, får ”betydande budgetkonsekvenser” lika väl i absoluta som i relativa tal i förhållande till den del av utgifterna som påverkar miljöskyddet eller till och med underavdelningen till vilken miljöbudgeten hör.⁶¹ Varken rådet eller

parlamentet har heller ifrågasatt detta. De årliga relativt blygsamma utgifterna kan om de kumuleras under åtskilliga år utgöra en stor påfrestning på budgeten.⁶² När man jämför dem med gällande kostnader inom liknande områden inom gemenskapspolitiken som offentlig hälsa och konsumentpolitiken är utgifterna för Life-programmet betydligt högre.⁶³

122. Life-förordningen omfattar för övrigt klassiska genomförandeåtgärder som består i att fastställa godkännandekriterier, välja ut projekt och att faktiskt bevilja bidragen. De är åtgärder som synnerligen väl passar för förvaltningsförfarandet, och de föreskrivs också i andra gemenskapsprogram. I sina inlagor har kommissionen hänvisat till intressanta program om samarbete med ett tredje land,⁶⁴ främjande av förnybara energikällor⁶⁵ och främjande av

61 — I Europeiska unionens allmänna budget sorterar de operationella utgifterna för miljön under underavsnitt B4, Energi, Euratoms nukleära säkerhetskontroll och miljö. Under budgetåret 2002 uppgår de utgifter som har fastställts i detta underavsnitt till totalt 240,67 miljoner euro, varav 189,97 miljoner euro för rubriken B4-3 Miljö. Under rubriken Miljö har vidare en summa utgörande 140,6 miljoner euro reserverats till kapitel B4-3 2 för Life-programmet, det vill säga nästan 75 procent av de totala utgifterna för miljö och omkring 60 procent av åtagandena i detta underavsnitt. År 2001 var talen 35 procent och 50 procent. Life-bidragen avseende underavsnittet Tredje land har sedan återtagits i artikel B7-8 1 0. Bidragen uppgick under budgetåret 2002 till 6,903 miljoner euro totalt, vilket i stort motsvarar 50 procent av de totala utgifterna för kapitel B7-8 1, som är områden utanför miljöpolitiken, det vill säga 13,5 miljoner euro. Under år 2001 motsvarade detta ungefär 37 procent. Europeiska unionens allmänna budget för år 2002 publicerades i EGT L 29, 2002. En nyansering skall göras. Kommittéförfarandet spelar inte in på samma sätt när det gäller utgifterna för projektet i tredje land som det gör för helt interna gemenskapsprojekt. Detta påverkar enligt min mening inte den betydande inverkan som Life-programmet i vilket fall har på budgeten.

62 — Jämför med dom av den 8 juli 1999 i mål C-189/97, parlamentet mot rådet (REG 1999, s. I-4741), punkt 29. I detta mål gällde det frågan huruvida ett fiskeavtal som gemenskapen hade ingått med Mauritius hade betydande konsekvenser för gemenskapsbudgeten, vars ingående i sådant fall krävde parlamentets yttrande i enlighet med artikel 300.3 andra stycket EG.

63 — Under budgetåret 2002 uppgår de totala utgifterna för konsumentpolitik och konsumenthälsa till 22,5 miljoner euro (underavsnitt B5-1) och till 116,7 miljoner euro för kultur och audiovisuella medier (underavsnitt B3-2). Utgifterna för Life-programmet uppgår under denna budgetperiod, med undantag av bidragen för Life-Tredje land, till 140,6 miljoner euro.

64 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1726/2000 av den 29 juni 2000 om utvecklingssamarbete med Sydafrika (EGT L 198, s. 1). I enlighet med artikel 10 är finansieringsramen för genomförandet av detta program under perioden 2000—2006 fastställd till 885,5 miljoner euro.

65 — Europaparlamentets och rådets beslut nr 646/2000/EG av den 28 februari 2000 om att anta ett flerårigt program för främjande av förnybara energikällor i gemenskapen (Altern) (1998—2002) (EGT L 79, s. 1). I enlighet med artikel 1.3 är finansieringsramen för att genomföra detta program under den period som anges fastställd till 77 miljoner euro.

rörligheten inom utbildningssektorn.⁶⁶ I motsats till vad rådet anser är dessa program jämförbara med Life-programmet. Det gäller i samtliga fall finansieringsprogram med en årlig budget som i relativt hög grad motsvarar Life-programmets och i vilka de berörda kommittéerna även har till uppgift att assistera kommissionen vid beviljandet av bidragen. Omständigheten att Life-programmet möjligen är av intresse för hela miljösektorn och att det kan ha en inverkan på saker som direkt berör invånare i medlemsstaterna förefaller mig vara utan relevans när det gäller att bestämma genomförandeåtgärdernas karaktär.

123. Den omständigheten att kommissionen i enlighet med ordalydelsen i artikel 4 i Life-förordningen för demonstrationsprojekt skall fastställa riktlinjer med tillämpning av det föreskrivande förfarandet har enligt min mening inte heller någon inverkan på valet av förvaltningsförfarande. Det är i detta fall fråga om en praktisk presentation som syftar till att informera potentiella sökande om vilka sorts projekt som skulle kunna beviljas Life-stöd. I riktlinjerna upprättas villkor enligt vilka projekten kan beviljas bidrag. Det är en nödvändig förutsättning för att undvika ett godtyckligt urval. Riktlinjerna är på så sätt nära sammanbundna med programmets genomförande och man kan inte tala om ”åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att tillämpa bestämmelser som

utgör del av de viktigaste grunddragen i grundläggande rättsakter” i enlighet med artikel 2 b i det andra beslutet om kommittéförfaranden.

124. Jag noterar att utifrån kriterierna i artikel 2 har fel förfarande valts, det vill säga det föreskrivande förfarandet då förvaltningsförfarandet var det riktiga. Det skall därför i ett andra steg undersökas om motiveringsskyldigheten har iakttagits för att förklara valet av det föreskrivande förfarandet som innebär ett avvikande från tillämpningen av kriterierna.

125. Förordningens skäl innehåller ingen motivering avseende gemenskapslagstiftarens val. Skäl tjugo anger endast att ett kommittéförfarande skall användas vid genomförandet. Det finns inte heller någon förklaring i förordningens rättsligt bindande del i sig. Den enda motiveringen finns i rådets uttalande som gjorts för att bemöta kommissionens hot om att väcka talan vid domstolen. Den viktigaste delen i rådets uttalande är att det har beaktat de erfarenheter som gjorts under de två första etapperna av Life-programmet liksom karaktären hos detta instrument som spelar en framträdande roll för miljöskyddet inom gemenskapen och bidrar till att genomföra och utveckla gemenskapens politik på detta område.

66 — Europaparlamentets och rådets beslut nr 253/2000/EG av den 24 januari 2000 om att inrätta den andra etappen av gemenskapens åtgärdsprogram för utbildning—Sokrates (EGT L 28, s. 1). I enlighet med artikel 10 är finansieringsramen för genomförandet av detta program för perioden 2000—2006 bestämd till 1 850 miljoner euro.

126. I detta avseende vill jag först påpeka att det inte bidrar till öppenhet då motiven som föregår ett beslut måste utläsas från uttalanden som parterna som deltagit i beslutets utformande har utbytt. Vad mer är, har parlamentet inte uttalat sig tydligt i egenskap av medlagstiftare över kommissionens uttalande då det borde varit självklart att parlamentet och rådet gjorde ett gemensamt uttalande. Detta i sig tår på det förtroendekapital som rådets uttalande skulle kunna ha såsom en motivering av ett kommittéval som avviker från fastställda kriterier. Den anmärkningen som rådets ombud gjorde vid den muntliga förhandlingen då denne uppgav att parlamentet underförstått skulle ha samtyckt till uttalandet och att det kanske skulle ha underlåtit att avge ett uttryckligt uttalande beroende på den känsliga ställning som parlamentet har i detta förfarande, förefaller mig föga trolig. Detta kan enligt min mening aldrig förklara parlamentets utblivna ställningstagande som medlagstiftare.

127. Enligt domstolens praxis kan ett uttalande av institutionerna beaktas vid tolkningen av gemenskapsakterna om enskilda kan ta del av det.⁶⁷ I förevarande fall har uttalandet publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*. Uttalandet har genom detta en viss rättslig bäring men jag anser att det inte är tillräckligt för att

vederbörligen motivera det avvikande valet av det föreskrivande förfarandet.

128. Hänvisningen till ”fullföljande av nuvarande praxis” är inte övertygande för att motivera valet av det föreskrivande förfarandet. Omständigheterna har ändrats eftersom rådet antog det andra beslutet om kommittéförfaranden ett år innan det antog Life-programmet. I detta beslut återges för första gången de urvalskriterier för förfarandet som skall följas för att genomförandeåtgärder skall kunna vidtas. Domstolen uttalade nyligen på nytt att motiveringen inte kan vara identisk om omständigheterna i de enskilda fallen är olika.⁶⁸ Det kunde därför förväntas av gemenskapslagstiftaren att denne vederbörligen motiverar valet av det föreskrivande förfarandet i stället för förvaltningsförfarandet.

129. Hänvisningen till programmets karaktär utgör inte heller en övertygande motivering. Tvärtom antyder Life-programmets karaktär i egenskap av finansieringsinstrument att förvaltningsförfarandet hade varit det rätta valet. Tilläggen som tillkommit i uttalandet om att Life-programmet ”spelar en viktig roll för miljöskyddet i gemenskapen” och ”bidrar till genomförandet och utvecklingen av gemenskapspolitiken inom detta område” syftar mer till den lagstiftande delens mål i den ifrågasatta förordningen än till genomförandeåtgärdernas beskaffenhet.

67 — Dom av den 19 mars 1996 i mål C-25/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-1469), punkt 38.

68 — Dom av den 8 november 2001 i mål C-228/99, Silos (REG 2001, s. I-8401), punkterna 28—31.

130. Eftersom förordningen enligt min mening har antagits utan att beakta motiveringsskyldigheten finns det skäl för domstolen att ogiltigförklara rättsakten på grund av att väsentliga formföreskrifter åsidosatts.

F — Ogiltigförklaring (av en del) av Life-förordningen

131. Parlamentet har anfört att ett eventuellt åsidosättande av artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden inte i något fall kan medföra att den ifrågasatta förordningen ogiltigförklaras särskilt eftersom skillnaden mellan de två förfarandena är minimal.

132. Denna argumentering kan dock inte godtas. Denna omständighet kan inte i något fall motivera att man avstår från att ogiltigförklara en rättsakt på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter. Dessutom finns det faktiskt skillnader mellan det föreskrivande förfarandet och förvaltningsförfarandet i det andra beslutet om kommittéförfarandens mening, såsom jag har konstaterat ovan.

133. Kommissionen har emellertid yrkat att domstolen endast delvis skall ogiltigförklara Life-programmet, nämligen i den del genomförandeåtgärderna har antagits enligt det föreskrivande förfarandet i enlighet med det andra beslutet om kommittéförfaranden.

134. Situationen blir komplicerad i detta avseende på en punkt som ingen av parterna har berört. Det är inte lämpligt att domstolen godtar kommissionens yrkande eftersom valet av förfarande för att anta genomförandeåtgärder utgör en väsentlig del av förordningen. Life-förordningen bör alltså ogiltigförklaras i sin helhet. Enligt fast praxis är en ogiltigförklaring av en del av ett beslut möjlig under förutsättning att dessa villkor kan skiljas från beslutet i övrigt på så sätt att den omtvistade rättsakten utan den del som är föremål för ogiltighetstalan inte längre skulle ha någon rättslig verkan.⁶⁹ Om domstolen emellertid ogiltigförklarade Life-programmet i dess helhet skulle den döma *ultra petita* eftersom ogiltigheten inte kan gå längre än vad sökanden har yrkat.⁷⁰ Den eventuella ogiltigförklaringen av övriga temaområden i Life-programmet är inte föremål för tvisten som domstolen skall bedöma.⁷¹ Med andra ord borde domstolen förklara sig sakna behörighet.

135. Det skall därför undersökas om Life-programmet kan ogiltigförklaras till viss del, det vill säga avseende den del som avser att dess genomförandeåtgärder är föremål för det föreskrivande förfarandet, utan att detta ändrar förordningens anda. Det skall mer konkret undersökas om typen av kommittéförfarande är oupplösligt förbundet med Life-programmets syfte och anda.

69 — Dom av den 28 juni 1972 i mål 377/71, Jamet mot kommissionen (REG 1972, s. 483), punkt 11, och av den 31 mars 1998 i målen C-68/94 och 30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1375), punkt 256.

70 — Domen i målet Jamet mot kommissionen (ovan fotnot 69), punkt 12, och av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, Nachi Europe (REG 2001, s. I-1197), punkt 24.

71 — Jämför med dom av den 14 september 1999 i mål C-310/97 P, kommissionen mot AssiDomän Kraft Products AB (REG 1999, s. I-5363), punkt 53.

136. Även om jag anser att valet av ett riktigt kommittéförfarande är viktigt anser jag inte att domstolen skall förklara sig sakna behörighet därför att den är tvungen att förklara Life-programmet ogiltigt i dess helhet. Valet av förfarande i bestämmelsen i artikel 11 kan enligt min mening frigöras från andra bestämmelser i den ifrågasatta förordningen.⁷²

137. För det första skadar en delvis ogiltigförklaring av valet av det föreskrivande förfarandet inte allvarligt den lagstiftande delen av förordningen.⁷³ Visserligen innehåller Life-programmet särskilda förfaranderegler för beviljande av ekonomiska bidrag för miljöprojekt men programmets syften och de allmänna kriterierna och villkoren för beviljande av stödet förblir orörda. För det andra får åsidosättandet av en väsentlig formföreskrift i form av en bristfällig motivering inte automatiskt till följd att det föreskrivande förfarandet som sådant inte får förekomma i Life-programmet. Det är tillåtet för gemenskapslagstiftaren att avvika från kriterierna i artikel 2 i det andra beslutet om kommittéförfaranden om denne vederbörligen motiverar denna avvikelser.

72 — Jämför, för ett liknande resonemang, även dom av den 23 oktober 1974 i mål 17/74, *Transocean Marine Paint* mot kommissionen (REG 1974, s. 1063; svensk specialutgåva, volym 2, s. 357), punkt 21. Detta mål gällde en ogiltigförklaring till viss del av ett beslut som kommissionen hade fattat i enlighet med nuvarande artikel 81.3 EG rörande konkurrensrätt, på grund av åsidosättande av berörda parternas rätt att yttra sig.

73 — Jämför i motsatt riktning domen i målet *Tyskland* mot parlamentet och rådet (ovan fotnot 43), punkt 117. I detta mål ansåg domstolen att en partiell ogiltigförklaring av direktivet med hänsyn till att förbudet i direktivet mot reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror är allmänt, skulle förutsätta att domstolen ändrade bestämmelser i direktivet, vilket det ankommer på gemenskapslagstiftaren att göra.

138. Dessutom har ingen av institutionerna och de berörda parterna något generellt intresse av en försening av Life-programmets genomförande. Det är just för att undvika att programmet inte drivs vidare som kommissionen vill att domstolen upprätthåller Life-förordningens verkningar till dess att den ändras. Rådet och parlamentet har inte motsatt sig denna begäran.

139. Enligt fast praxis sker en ogiltigförklaring av en rättsakt av domstolen generellt (*erga omnes*) och med retroaktiv verkan (*ex tunc*). Det skall dock påpekas att domstolen uttryckligen, enligt artikel 231 andra stycket EG, är behörig att ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som skall betraktas som bestående. Avseende Life-programmet har ett stort antal överenskommelser redan ingåtts och utbetalningar har utlovats eller genomförts. Av rättsäkerhetsskäl finns det därför anledning för domstolen att besluta att ogiltigheten inte skall påverka vare sig de genomförda betalningarna eller de redan ingångna överenskommelserna.⁷⁴ Det är skälet till att jag föreslår att kommissionens talan skall bifallas.⁷⁵

74 — Jämför med dom av den 12 maj 1998 i mål C-106/96, *Förenade kungariket* mot kommissionen (REG 1998, s. I-2729), punkt 42.

75 — Domstolen är inte behörig att fastställa vad gemenskapslagstiftaren skall besluta om i de fall en rättsakt ogiltigförklaras. Se till exempel dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* mot kommissionen (REG 1987, s. 1005; svensk specialutgåva, volym 9, s. 29), punkt 18. Det är uppenbart att gemenskapslagstiftaren antingen väljer att ersätta det föreskrivande förfarandet med förvaltningsförfarandet eller att framställa en tillräcklig motivering för valet av det föreskrivande förfarandet.

VI — Förslag till avgörande

140. På grund av det anförda föreslår jag att domstolen skall

1. ogiltigförklara förordning (EG) nr 1655/2000 i den del det föreskrivs att antagandet av genomförandeåtgärder i Life-programmet skall ske enligt det föreskrivande förfarandet i enlighet med artikel 5 i beslut 1999/468 om kommittéförfaranden,
2. förklara att den ovannämnda förordningen skall gälla till dess den ändras, vilket skall ske snarast möjligt efter domstolens dom, och
3. förplikta rådet och parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.