FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 30. juni 1989 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har anlagt sag ved Domstolen med påstand om annullation af artikel 6, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 3252/87 af 19. oktober 1987 om koordinering og fremme af fiskeriforskningen (herefter benævnt »forordning nr. 3252/87«) [1], og den har hermed anmodet Domstolen om at dømme i en vanskelig tvist mellem Kommissionen, som støttes af Parlamentet, og Rådet. Tvistens kernepunkt er spørgsmålet om omfanget af kompetencen til at gennemføre budgettet, som EØF-Traktatens artikel 205 (herefter benævnt »artikel 205«) tillægger Kommissionen. Af hensyn til den rette forståelse af, hvad diskussionen går på, må jeg nødvendigvis citere en række bestemmelser.

2. Forordning nr. 3252/87 omhandler i afsnit II, artiklerne 5 og 6, »EF-programmer for forskning og koordinering af forskningen«.

3. Artikel 5, der omhandler vedtagelsen af de nævnte programmer, har følgende indhold:

»Rådet træffer på forslag af Kommissionen og efter fremgangsmåden i traktatens artikel 43 afgørelse om:

a) EF-forskningsprogrammer på områder, der er af særlig betydning for Fællesskabets fælles fiskeripolitik;

b) EF-programmer for forskningskoordinering, som skal muliggøre en rationel tilrettelæggelse af de iværksatte midler, en effektiv udnyttelse af resultaterne og en udvikling, der er i overensstemmelse med de fælles fiskeripolitiske mål.«

Jeg skal straks nævne, at Rådet ved en afgørelse, der ligesom forordning nr. 3252/87 er af 19. oktober 1987, og som vedrører forordningens artikel 5, har vedtaget EF-programmer for forskning og koordinering af forskningen inden for fiskerisektoren for perioden 1988-1992 [2].

4. Artikel 6 i forordning nr. 3252/87, der vedrører gennemførelsen af de i artikel 5 omhandlede programmer, lyder som følger:

»1. Kommissionen sørger for gennemførelsen af EF-forskningsprogrammerne ved at indgå forskningskontrakter med omkostningsdeling med forskningscentre og -institutter.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT L 314 af 4.11.1987, s. 17.

2 — Afgørelse 87/534/EØF om vedtagelse af EF-programmer for forskning og koordinering inden for fiskerisektoren for perioden 1988-1992 (EFT L 314 af 4.11.1987, s. 20).

2. Kommissionen sørger for gennemførelsen af EF-programmerne for koordinering af forskningen ved at tilrettelægge seminarer, konferencer, studierejser, udveksling af forskere og arbejdsmøder med videnskabelige eksperter, samt ved at indsamle, analysere og om nødvendigt offentliggøre resultaterne.

3. I forbindelse med gennemførelsen af stk. 1 og 2 kan Kommissionen henvende sig til højt kvalificerede eksperter.

4. Afgørelserne om gennemførelsen af de i stk. 1 nævnte EF-forskningsprogrammer og af de i stk. 2 nævnte EF-programmer for koordinering af forskningen vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 47 i forordning (EØF) nr. 4028/86.«

Eftersom Kommissionen under sagen netop påstår den nævnte artikels stk. 4 annulleret på grund af henvisningen til fremgangsmåden i artikel 47 i forordning (EØF) nr. 4028/86 af 18. december 1986 [3], er det nødvendigt at citere denne sidste bestemmelse. Den er sålydende:

»1. Når der henvises til fremgangsmåden i denne artikel, indbringer formanden sagen for Den stående Fiskeristrukturkomité, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra en medlemsstats repræsentant.

2. Kommissionens repræsentant forelægger et udkast til foranstaltninger, der skal træffes. Komitéen afgiver udtalelse inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget de forelagte spørgsmål haster. Udtalelsen vedtages med et flertal på fireoghalvtreds stemmer, idet medlemsstaternes stemmer tildeles den vægt, der er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Kommissionen vedtager foranstaltningerne, som straks finder anvendelse. Såfremt disse foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med komitéens udtalelse, meddeles de omgående Rådet af Kommissionen; Kommissionen kan da i højst en måned efter denne meddelelse udsætte anvendelsen af forantaltningerne. Rådet kan med kvalificeret flertal inden for en frist på en måned træffe andre foranstaltninger.«

5. Det fremgår således af artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3252/87, sammenholdt med de øvrige ovennævnte bestemmelser, at såfremt de afgørelser, som Kommissionen har truffet med henblik på gennemførelsen af de i nævnte forordnings artikel 5 omhandlede EF-programmer, ikke er i overensstemmelse med udtalelsen fra Den Stående Fiskeristrukturkomité, kan Rådet med kvalificeret flertal inden for en frist på en måned træffe anden afgørelse. Jeg bemærker her, at Den Stående Komité, der er nedsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 101/76 af 19. januar 1976 [4], ifølge forordningens artikel 11 består af »repræsentanter for de enkelte medlemsstater« og har »en repræsentant for Kommissionen« som formand.

3 — Forordning om fællesskabsforanstaltninger til forbedring og tilpasning af fiskeri- og akvakulturstrukturerne (EFT L 376 af 31.12.1986, s. 7).

4 — Forordning om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren (EFT L 20 af 28.1.1976, s. 19).

6. Fremgangsmåden i henhold til artikel 47 i forordning nr. 4028/86, som finder anvendelse ved gennemførelsen af forskningsprogrammerne inden for fiskerisektoren, er — som det vil være fremgået — en såkaldt *forvaltningskomitéprocedure*. Dette er den sædvanligt anvendte betegnelse for en procedure, hvor Kommissionen, inden den vedtager foranstaltninger til gennemførelse af en rådsforordning, skal høre en komité, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og hvor Rådet, såfremt komitéens udtalelse ikke er overensstemmende, inden for en vis frist selv kan træffe afgørelse i stedet for Kommissionen. Der er i en vis forstand tale om en ordning, hvor Rådet, samtidig med at det tildeler Kommissionen en kompetence til at gennemføre bestemmelser, som Rådet har fastsat ved forordning, fastsætter rammer for gennemførelsen, ved at sikre sig en ret til at gribe ind, såfremt den af Rådet nedsatte forvaltningskomité har afgivet en ikke-overensstemmende udtalelse. Denne forvaltningskomitéprocedure er som bekendt ikke ny. Den er i flere år blevet anvendt i rådsforordninger af forskellig art, navnlig vedrørende den fælles landbrugspolitik. Generaladvokat Dutheillet de Lamothe anslog i 1970, at systemet med forvaltningskomitéer var blevet anvendt ved udarbejdelsen af mere end 2 000 fællesskabsforordninger[5]. Dette giver et begreb om, hvor hyppigt man har anvendt proceduren, hvis anvendelse, hvis ikke succes, ikke ses at være mindsket siden 1970.

7. Retsgrundlaget for forvaltningskomitéproceduren er imidlertid for nyligt blevet ændret, nemlig ved Den Fælles Akt. Mens proceduren således oprindeligt hørte til den afledede ret, der fastsættes af Rådet, og den udbredte anvendelse af ordningen var udslag af en praksis, er ordningen med ikrafttrædelsen af Den Fælles Akt blevet formaliseret retligt. Fra at være en fast praksis er den nu en formaliseret ordning, hvorved en procedure reguleres generelt og teoretisk. I medfør af bestemmelsen i Traktatens artikel 145, tredje led, hvorefter Rådet, »i de retsakter, det vedtager, [skal] tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter« og herved »kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser«, har Rådet den 13. juli 1987 truffet afgørelse 87/373/EØF, den såkaldte »udvalgsafgørelse«, om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen[6]. I henhold til afgørelsens artikel 1 kan Rådet fastsætte, at Kommissionen skal udøve sine beføjelser til at gennemføre de forskrifter, som Rådet udfærdiger på »nærmere vilkår, som skal være i overensstemmelse med de i artikel 2 og 3 anførte procedurer«. Jeg skal her blot nævne, at afgørelsens artikel 2 fastsætter tre procedurer, som betegnes »procedure I«, »procedure II« og »procedure III«. I henhold til procedure I, den såkaldte »rådgivende udvalgsprocedure«, skal Kommissionen alene indhente en udtalelse fra et udvalg, som den ikke er bundet af. Procedure II, der kan forekomme i to varianter, er i det væsentlige en forvaltningskomitéprocedure. Endelig har Rådet efter procedure III, den såkaldte »forskriftskomitéprocedure«, der også kan forekomme i to varianter, under visse betingelser adgang til at træffe afgørelse i stedet for Kommissionen, ligesom Rådet som alternativ til en sådan afgørelse i Kommissionens sted kan modsætte sig, at Kommissionen træffer en afgørelse. Der er her i det hele i virkeligheden tale om en formalisering af de ordninger, der før var blevet skabt i lovgivningspraksis.

8. Den gældende forvaltningskomitéprocedure er således — ligesom procedurerne

5 — Jfr. forslag til afgørelse i sagerne 11, 25, 26 og 30/70, Sml. 1970, s. 243, 246.

6 — EFT L 197 af 18.7.1987, s. 33.

med rådgivende udvalg og forskriftskomité — retligt reguleret i en generel ordning og kan uden videre anvendes i et ubegrænset antal rådsforordninger.

9. I nærværende sag fastlagde Rådet i forordning nr. 3252/87 den fremgangsmåde, som Kommissionen skal følge ved gennemførelsen af forskningsprogrammerne, under henvisning til forvaltningskomitéproceduren i artikel 47 i Rådets forordning nr. 4028/86, der er ældre end »udvalgsafgørelsen«. Denne procedure adskiller sig dog ikke væsentligt fra procedure II i afgørelse 87/373.

10. Det nævnte forhold er iøvrigt ikke under sagen kritiseret af Kommissionen, der heller ikke mere generelt har bestridt, at Rådet med hjemmel i Traktatens artikel 145, tredje led (herefter benævnt »artikel 145, tredje led«) kan bestemme, at Kommissionen skal gennemføre de bestemmelser, som Rådet fastsætter, i en forvaltningskomitéprocedure. Derimod bestrider Kommissionen, at en sådan procedure, der er lovlig i forbindelse med foranstaltninger, som Kommissionen selv træffer som den institution, der gennemfører de af Rådet udfærdigede forskrifter, jfr. artikel 145, tredje led, også skulle være lovlig ved de foranstaltninger, som Kommissionen træffer med henblik på gennemførelsen af budgettet i henhold til artikel 205. Kommissionen har anført, at sidstnævnte foranstaltning er udtryk for en selvstændig beføjelse, der er tillagt Kommissionen umiddelbart ved Traktaten, og som ikke udgør en kompetence, der er delegeret af Rådet med henblik på gennemførelsen af de bestemmelser, som det har udfærdiget. Det kan følgelig ikke foreskrives, at en kommissionsforanstaltning, der vedrører gennemførelse af budgettet, skal træffes efter en fremgangsmåde, hvori der indgår en forvaltningskomité, idet sådanne bestemmelser, der har hjemmel i artikel 145, tredje led, ikke kan omfatte foranstaltninger, der ikke er truffet i henhold til denne bestemmelse, men i henhold til artikel 205.

11. Det er her netop Kommissionens opfattelse, at de foranstaltninger til gennemførelse af forskningsprogrammer inden for fiskeriet, der omhandles i artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3252/87, vedrører gennemførelsen af budgettet og ikke den i artikel 145, tredje led, omhandlede gennemførelse af forskrifter, der er udfærdiget af Rådet. Ifølge Kommissionen er den nævnte artikel 6, stk. 4 derfor ulovlig, for så vidt det bestemmes, at afgørelserne om gennemførelsen af programmerne for fiskeriforskningen »vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 47 i forordning (EØF) nr. 4028/86«, og Kommissionen påstår bestemmelsen annulleret.

12. Jeg anser det ikke for nødvendigt her at gennemgå alle punkter i de synspunkter, som parterne og intervenienten har procederet på for Domstolen. På grundlag af skriftvekslingen samt efter det anførte under retsmødet er det da også muligt at afgrænse tvistens genstand. Tvisten drejer sig efter min mening i det væsentlige om de modstående opfattelser, der hævdes af henholdsvis Kommissionen og Parlamentet på den ene side og af Rådet på den anden side med hensyn til afgrænsningen af begrebet gennemførelse af budgettet i betydningen i artikel 205 fra begrebet gennemførelse af de af Rådet udfærdigede forskrifter i betydningen i artikel 145, tredje led.

13. Rådet har for Domstolen anført, at det afviser en fortolkning af Traktaten, som ændret ved Den Fælles Akt, hvorefter gennemførelsen af de af Rådet udfærdigede bestem-

melser også skulle omfatte den budgetmæssige gennemførelse. Ifølge Rådet må begreberne budgetgennemførelse og regelgennemførelse ikke sammenblandes, og Rådet er derfor i det hele enig i, at de vilkår, som det i henhold til artikel 145, tredje led, kan fastsætte vedrørende gennemførelsen af de forskrifter, som Rådet har udfærdiget, til gengæld ikke må finde anvendelse på Kommissionen, når den gennemfører budgettet. Efter min mening fortolker Rådet hermed Traktaten korrekt. Gennemførelsen af budgettet er en beføjelse, der umiddelbart er tillagt Kommissionen ved artikel 205, og som adskiller sig fra den i artikel 145, tredje led, omhandlede beføjelse til at gennemføre forskrifter, der er udfærdiget af Rådet. Hjemmelen til at fastsætte nærmere vilkår for gennemførelsen af disse forskrifter, der principielt fremgår af denne sidste bestemmelse, kan ikke via en analogi også omfatte budgetgennemførelsen. En adgang til at fastsætte lignende vilkår med hensyn til budgetgennemførelsen som dem, der hjemles ved regelgennemførelsen, måtte kræve hjemmel i en udtrykkelig traktatbestemmelse. En sådan bestemmelse findes som bekendt ikke.

14. Udfaldet af tvisten for Domstolen afhænger herefter for det væsentlige af, hvilket omfang budgetgennemførelsesbeføjelsen har i forhold til regelgennemførelsesbeføjelsen. Det forholder sig her som ved forbundne kar: hvis det sidste gives et vidt indhold, bliver det første så meget snævrere. Dette belyses af Kommissionens og Rådets respektive argumenter. Mens Kommissionen til støtte for søgsmålet gør gældende, at foranstaltningerne vedrørende gennemførelse af fiskeriforskningsprogrammerne, der omhandles i artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3252/87, henhører under gennemførelsen af budgettet, hævder Rådet, at de nævnte foranstaltninger vedrører gennemførelsen af forskrifter, som Rådet har udfærdiget, nemlig de programmer, der er vedtaget ved Rådets tidligere nævnte afgørelse 87/534 af 19. oktober 1987. Disse to afvigende opfattelser hviler på to diametralt modsatte almindelige opfattelser med hensyn til de respektive områder for budget- og regelgennemførelsen.

15. Kommissionen lægger til støtte for sin opfattelse til grund, at der i et vist omfang foreligger en form for specialisering af de opgaver, der umiddelbart varetages af Rådet og af Kommissionen. Ved de opgaver, som Rådet i henhold til artikel 145, tredje led, tildeler Kommissionen, kan der ifølge Kommissionen kun være tale om beføjelser til *gennemførelse ved regelfastsættelse*, dvs. Kommissionens beføjelse til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne til de forskrifter, som Rådet har udfærdiget. Gennemførelsen kan efter denne opfattelse kun bestå i fastsættelsen af generelle bestemmelser, der ikke vedrører enkeltpersoners forhold. Modstykket hertil er den *forvaltningsmæssige gennemførelse* — dvs. anvendelsen af de forskrifter, som Rådet har udfærdiget, og som efter omstændighederne er præciseret af Kommissionen, på enkelttilfælde — som vedrører gennemførelsen af budgettet. Det følger heraf, at budgetgennemførelsen generelt omfatter alle indidviduelle *afgørelser*, der indebærer anvendelse af budgetbevillinger. Gennemførelsen af forskrifterne omfatter alene fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne hertil, derimod ikke foranstaltninger af individuelt indhold, der medfører anvendelse af bevillinger. Vilkår i form af en forvaltningskomitéprocedure kan derfor kun fastsættes vedrørende gennemførelse ved regelfastsættelse, dvs. fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser, hvorimod individuelle foranstaltninger, der medfører anvendelse af bevillinger, ikke kan undergives en sådan regulering. Ifølge Kommissionen hører de foranstaltninger, der omhandles i artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3252/87, netop til sidstnævnte gruppe.

16. Rådet afviser ganske denne opfattelse. Den af Rådet forsvarede opfattelse hviler på en vid forståelse af begrebet gennemførelse af forskrifter. Rådets opfattelse kan nærmest resumeres således, at begrebet gennemførelse af forskrifter i betydningen i artikel 145, tredje led, omfatter *enhver gennemførelsesforanstaltning, hvorved der træffes en beslutning*, dvs. enhver foranstaltning, hvori der indgår en *bedømmelse*, og såvel ved generelle forskrifter som ved enkeltafgørelser; budgetgennemførelsen omfatter derimod blot foranstaltninger, hvorved der ikke skal udøves nogen bedømmelse, dvs. i det væsentlige foranstaltninger, der vedrører de formelle betingelser, der skal opfyldes med henblik på den faktiske anvendelse af bevillingerne, hvorom der allerede er truffet afgørelse efter en anden procedure. Der er her så at sige tale om en *formel gennemførelse*, bortset fra ved beslutninger, der vedrører »enkeltstående aktioner« eller ved løbende forvaltningsmæssige foranstaltninger vedrørende Kommissionens interne drift. En forvaltningskomitéprocedure kan således foreskrives ikke alene for så vidt angår Kommissionens fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser, men også for så vidt angår beslutninger og foranstaltninger af individuelt indhold, hvorved der træffes en afgørelse. Efter Rådets opfattelse indebærer de foranstaltninger, der skal træffes i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, i forordning nr. 3252/87, at der udøves en beslutningskompetence, og foranstaltningerne må af samme grund betragtes som gennemførelse af forskrifter i artikel 145, tredje led's forstand.

17. Der må træffes en afgørelse mellem disse to opfattelser. Jeg bemærker i øvrigt, at denne afgørelse har videregående betydning end det blotte spørgsmål om grænserne for komitéprocedurer. Ved siden af den normale situation, hvor Rådet overlader gennemførelsen af rådsforskrifterne til Kommissionen, bestemmer artikel 145, tredje led, nemlig, at Rådet i særlige tilfælde kan forbeholde sig »direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser«. Når det fastlægges, i hvilket omfang komitéer kan anvendes, afstikkes dermed tillige grænserne for Rådets eventuelle direkte gennemførelsesforanstaltninger.

18. Det må erkendes, at afgørelsen umiddelbart forekommer vanskelig. Artikel 145, tredje led, og artikel 205 er ikke meget talende med hensyn til, hvad der ligger i begreberne hhv. gennemførelse af forskrifter og gennemførelse af budgettet. Intet af disse begreber har noget »særegent« indhold. De kan som udgangspunkt hver tillægges et forholdsvis variabelt indhold. Umiddelbart er der hverken efter ordlyden af artikel 145, tredje led, artikel 205 eller nogen anden traktatbestemmelse nogen klar og umiddelbar støtte for enten Kommissionens eller Rådets opfattelse med hensyn til indholdet af de nævnte begreber.

19. Det kan dernæst ikke bestrides, at man, når henses til sagens forhistorie eller, hvis det foretrækkes, baggrunden for den verserende tvist om Kommissionens forskellige gennemførelsesbeføjelser, til stadighed er fristet til at iblande den retlige bedømmelse visse betragtninger, der er mindre strengt juridiske. Jeg henviser her i det væsentlige til den debat, som med skiftende intensitet har været ført vedrørende Kommissionens holdning — eller holdninger — før det spørgsmål, som behandles i dag, blev indbragt for Domstolen. Rådet har i nærværende sag, ligesom mere generelt diverse kommentatorer, ikke undladt at gøre opmærksom på, at Kommissionen ikke altid har været klar modstander af at anvende procedurer, hvori komitéer medvirker under lignende omstændigheder som i denne sag. Der er noget sandt i denne betragtning. Det er endvidere hyppigt blevet fremhævet, at for så vidt som Kommissionen har erklæret sig enig i, at der

i forbindelse med budgetgennemførelsen anvendes ordninger med rådgivende komitéer, er dens holdning i modstrid med det forhold, at budgetgennemførelsen er en selvstændig beføjelse, der som udgangspunkt udelukker enhver form for komitémedvirken, også rådgivende, og at dette viser Kommissionens usikkerhed med hensyn til den opfattelse, den gør gældende for Domstolen.

20. Det er i denne forbindelse klart, at Kommissionen siden indførelsen af gennemførelsesprocedurer med deltagelse af udvalg har fremsat forslag til forordninger for Rådet, der indeholder komitéprocedurer. Rådet har i replikken anført et eksempel på en forordning, hvori det i overensstemmelse med kommissionsforslaget foreskrives, at Kommissionens beslutninger om ydelse af støtte fra EUGFL, »Udviklingsektionen«, træffes i henhold til en forvaltningskomitéprocedure. Der er tale om Rådets forordning (EØF) nr. 355/77 af 15. februar 1977 [7], vedtaget i henhold til et kommissionsforslag fremsat den 11. august 1975 [8]. Det er imidlertid rigtigt, at man blandt de forordninger eller forslag til forordninger, som parterne har nævnt i deres indlæg, kan finde flere eksempler på komitéprocedurer, der regulerer Kommissionens udfærdigelse af gennemførelsesbestemmelser end sådanne procedurer, der vedrører beslutninger af individuelt indhold.

21. I øvrigt bør EF-institutionernes tidligere praksis med hensyn til komitéer efter min mening kun tillægges begrænset betydning. I forhold til Domstolen drejer det sig nemlig ikke om at foretage en sortering blandt nogle tusinde forordninger for at udpege en »vinder« på grundlag af den praksis, der er blevet fulgt i de fleste tilfælde, men at fastslå, hvad EF-retten bestemmer vedrørende anvendelsen af komitéer i forbindelse med Kommissionens gennemførelsesbeføjelser. De grundlæggende EF-forskrifter indebærer visse begrænsninger med hensyn til anvendelsen af komitéprocedurer i forbindelse med visse af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser, og på denne baggrund kan den omstændighed, at disse grænser i fortiden mere eller mindre hyppigt er blevet tilsidesat, ikke i sig selv føre til at anse dem for bortfaldet ved desvetudo, og dette afskærer heller ikke Domstolen fra at gribe ind over for tilsidesættelse af de nævnte grænser, når der er indbragt et søgsmål for Domstolen, der drejer sig herom. Kommissionens og Rådets praksis kan alt efter omstændighederne efterfølgende blive betragtet som stridende mod visse traktatbestemmelser eller som forenelig hermed, eller reglerne vil muligvis kunne anses for delvis overtrådt og delvis overholdt, men alt dette ændrer intet ved, at Domstolen bør anse bestemmelserne for gældende, såfremt man støtter ret på dem for Domstolen. I øvrigt skal Kommissionens holdning vedrørende de rådgivende komitéer snarere ses som led i institutionernes forsøg på at finde frem til et nyt kompromis, hvilket indebærer indrømmelser.

22. Jeg bemærker i denne forbindelse, at der næppe kan siges at have været tale om idylliske forhold i forbindelse med udarbejdelsen og vedtagelsen af en række rådsforordninger i tiden før nærværende søgsmål, som indeholdt nogle — muligvis ulovlige — bestemmelser om anvendelse af forvaltningskomitéer. Jeg skal ikke her gentage hele dette forløb, som fremgår af de forskellige indlæg for Domstolen, men blot fastslå, at ordningen med komitéer i de forskellige forordninger var resultatet af et kompromis

7 — Forordning om en fælles foranstaltning til forbedring af vilkårene for forarbejdning og afsætning af landbrugsvarer (EFT L 51 af 23.2.1977, s. 1).

8 — EFT C 218 af 24.9.1975, s. 4.

mellem institutionerne, som det med tiden er blevet stadig vanskeligere at fastholde. Fra slutningen af 70'erne har Kommissionen og Parlamentet officielt, og endog i praksis, taget forbehold over for ordninger med komitéer i forbindelse med budgetgennemførelsesforanstaltninger. Jeg skal ikke bruge for megen plads på argumenter, som under en retssag måske har anekdotisk præg, men der er ingen grund til ikke at fæste lid til Kommissionens anbringende om, at den har anlagt sag som sidste udvej, efter at den ikke via et politisk kompromis havde kunnet ændre en praksis vedrørende komitéprocedurer, som den fandt urimelig. Efter at kompromiset er faldet bort, og spørgsmålet er indbragt for EF-Domstolen, må tidspunktet imidlertid også være kommet til at lade de retlige synspunkter, som man muligvis har trængt i baggrunden, få betydning. Det kan ikke forventes, at Domstolen i juridisk form udarbejder et bedre politisk kompromis end det, der er bristet. Domstolen kan alene fælde dom på grundlag af, hvad der er ret.

23. På grundlag af de anførte forskellige betragtninger må jeg konkludere, at Kommissionens tidligere standpunkt eller standpunkter ikke har modificeret traktatbestemmelsernes indhold — hvad dette så end måtte være — og ikke har frataget Kommissionen den ret, som den efter Traktaten har til at lade spørgsmålet om overholdelsen af disse bestemmelser prøve ved Domstolen.

24. Det må dog under alle omstændigheder erkendes, at tidligere tiders praksis og de mere eller mindre svingende holdninger, som denne eller hin institution har indtaget i praksis, gør det usædvanligt vanskeligt at udrede de retlige problemer, som opstår i forhold til artikel 205, når komitéprocedurer anvendes i tilknytning til Kommissionens gennemførelsesbeføjelser. De resultater, der hævdes i teorien — generelt uden nogen større sikkerhed — er efter min mening et vidnesbyrd herom. Tilslutningen til enten den ene eller den anden af de her omtvistede opfattelser sker oftere som en tagen parti, i den forstand at der fremføres få nye og afgørende juridiske argumenter, end som en begrundet stillingtagen. Det er i øvrigt efter min mening et spørgsmål, om nogle forfattere ikke i en vis forstand har fortolket Traktaten i lyset af et kompromis mellem institutionerne, som på et vist tidspunkt forekom afbalanceret, og herefter ment, at man med denne konsensus kunne anse Traktaten for overholdt. En traktatfortolkning i lyset af institutionernes praksis kan utvivlsomt være udtryk for et legitimt ønske om, at stille retsreglerne i det muliges tjeneste, i stedet for at lade dem udtrykke det umulige. Et kompromis, der er gået i stykker, kan ikke længere gøre det ud for ret. Herefter må man igen holde sig nøje til Traktatens ord. Jeg vil derfor i det følgende i forslaget til afgørelse i det væsentlige lade mig lede af Traktatens bestemmelser og de retsforskrifter, som Traktaten måtte henvise til.

25. I forbindelse med den argumentation, som parterne har fremført for Domstolen, er der blevet nævnt et budgetbegreb, nemlig begrebet afholdelse af udgifter. Under en debat, hvor argumentationen i mange tilfælde har været den højere jura, har begrebet måske ikke tiltrukket sig megen opmærksomhed. Jeg tror imidlertid, at der er tale om et begreb af stor betydning for de spørgsmål, der foreligger for Domstolen, ja, et begreb, der er afgørende for forståelsen af området for budgetgennemførelsesbeføjelsen i henhold til artikel 205.

26. For at klargøre den betydning, som begrebet afholdelse af udgifter kan have for afgørelsen af nærværende sag, skal jeg for det første nævne artikel 205, stk. 1, der har

følgende indhold: »Inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i det i medfør af artikel 209 udstedte regnskabsregulativ gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar«.

I artikel 209 bestemmes følgende:

»På forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og udtalelse fra Revisionsretten skal Rådet med enstemmighed:

a) udstede regnskabsregulativer, som navnlig fastlægger de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet og for regnskabsaflæggelsen og revisionen:

...«.

I henhold til fremgangsmåden i artikel 209 vedtog Rådet den 21. december 1977 en »finansforordning... vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget« (herefter benævnt »finansforordningen«) [9]. Jeg bemærker her, at den rådsforordning, der indeholder bestemmelsen, som anfægtes under nærværende sag, utvivlsomt er vedtaget med enstemmighed, men efter en fremgangsmåde, der ikke indebærer høring af Revisionsretten. Ifølge princippet om parallelitet med hensyn til tilblivelsesbestemmelserne har forordningen således ikke kunnet fravige finansforordningen.

27. Finansforordningen omhandler gennemførelsen af budgettet i afsnit III. I dette afsnits del I, »almindelige bestemmelser«, findes en artikel 17, hvis stk. 1 og 2 indeholder følgende bestemmelser:

»Budgettet gennemføres i henhold til princippet om adskillelse mellem de anvisningsberettigede og regnskabsførerne.

Forvaltningen af bevillingerne påhviler den anvisningsberettigede, der alene er kompetent til at afholde udgifter, konstatere tilstedeværelsen af udestående fordringer og udstede indtægts- og betalingsordrer.«

Det kan allerede her anføres, at den virksomhed, der udøves af den anvisningberettigede, som den der forvalter bevillingerne og er enekompetent til at afholde udgifter, udøves som led i budgetgennemførelsen, dvs. som led i den kompetence, der alene tilkommer Kommissionen i henhold til artikel 205.

28. Afsnit III, »gennemførelse af budgettet«, indeholder tillige en del III, der har overskriften »afholdelse, fastsættelse, anvisning og betaling af udgifter«. Det fremgår af denne overskrift, at gennemførelsen af budgettet sker igennem fire faser, der betegnes afholdelse, fastsættelse, anvisning og betaling. Jeg skylder at nævne for Domstolen, at finansforordningens termer er de samme, som dem, der bruges i fransk budgetret. I dekret nr. 62.1587 af 29. december 1962 om almindelige bestemmelser for det offentliges regnskabsvæsen [10] findes i kapitel II, »udgifter« følgende bestemmelse i artikel 28: »Inden udgifterne betales, skal der være stiftet

9 — EFT L 356 af 31.12.1977, s. 1; forordningen er ændret ved Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 1252/79 af 25. juni 1979 (EFT L 160 af 28.6.1979, s. 1) og ved Rådets finansforordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 80/1176 af 16. december 1980 (EFT L 345 af 20.12.1980, s. 23).

10 — JORF (fransk lovtidende) af 30.12.1962, s. 12828.

en forpligtelse til at afholde udgifterne, disse skal være fastsat og om fornødent anvist.« Dekretets artikel 29 definerer »udgiftsforpligtelse«, artikel 30 »fastsættelse«, artiklerne 31 og 32 »anvisning« og artikel 33 »betaling«.

29. Lad mig føre sammenligningen mellem EF-budgetretten og fransk budgetret lidt videre og i denne forbindelse først se nærmere på begrebet »udgiftsforpligtelse« som defineret i fransk budgetret. I ovennævnte artikel 29 i dekret af 29. december 1962 finder man følgende bestemmelser:

»Udgiftsforpligtelsen er den retsakt, hvorved en offentlig myndighed stifter, henholdsvis fastslår eksistensen af, en myndigheden påhvilende forpligtelse med udgiftsvirkning.

En udgiftsforpligtelse kan kun stiftes af det kompetente organ for den offentlige myndighed og inden for organets beføjelser.

En udgiftsforpligtelse må kun påtages inden for de bevillingsmæssige rammer og er betinget af, at forskrifterne om tilladelser, høringer eller påtegninger i lov- og forvaltningsbestemmelserne for den enkelte kategori af offentlige myndigheder er overholdt.«

Jeg bemærker her, at staten er en »offentlig myndighed« i det omhandlede dekrets forstand. Inden for statsbudgettet er forpligtelsen til udgiftsafholdelse en af faserne i *udgiftsforvaltningen*, der henhører under regeringens kompetenceområde og er henlagt under regeringens forvaltningsapparat. Inden for regerings- og forvaltningsapparatet foreslås de »økonomiske og regnskabsmæssige dispositioner« i forbindelse med gennemførelsen af budgettet »af de offentlige anvisningsberettigede og regnskabsansvarlige« [11]. Det er de anvisningsberettigede, der »stifter udgiftsforpligtelserne« [12]. Også på disse punkter vil man bemærke ligheden mellem de begreber, der anvendes i fransk budgetret og i EF-budgetretten.

30. I den franske teori har man koncentreret sig om nærmere at fastlægge rækkevidden af begrebet udgiftsforpligtelse, for så vidt angår gennemførelsen af *statsbudgettets* udgiftsside. Således anfører Pierre Lalumière, at »man i det øjemed at forene de to hensyn til 'de offentlige udgifters lovlighed' og 'de offentlige udgifters hensigtsmæssighed' har opdelt gennemførelsen af en offentlig udgift i fire faser: påtagelsen af udgiftsforpligtelsen, fastsættelsen, anvisningen og betalingen«, og han anfører herved, at »bedømmelsen af hensigtsmæssigheden sker under den fase, hvor udgiftsforpligtelsen stiftes«. I det følgende anfører han nærmere om begrebet udgiftsforpligtelse: »Udgiftsforpligtelsen består i... beslutningen om at afgive en bestilling, udnævne en tjenestemand osv. Det er en retsakt, der henhører under ministeren eller via delegation under ministeriets afdelingschefter. Den retsakt, hvorved udgiftsforpligtelsen stiftes, kan således forekomme i de mest forskelligartede former: dekret- eller bekendtgørelsesforslag, licitationer, betænkninger, kontrakter, osv.« [13]. Jeg skal endvidere citere Paul-Marie Gaudemet og Joël Molinier, der anfører, at »udgiftsforpligtelsen består... af to dispositioner...: forpligtelsens regnskabsmæssige side, hvorved der i bevillingsakten anføres bevillinger til et bestemt formål... og forpligtelsens retlige side, hvorved der stiftes en gældsforpligtelse for staten«. Forfatterne anfører videre, at »den juridiske forpligtelse stiftes normalt ved en forvaltningsakt som f.eks. indgåelsen af en kontrakt, et ansættel-

11 — Artikel 3 i det nævnte dekret af 29. december 1962.

12 — Artikel 5 i det nævnte dekret af 29. december 1962.

13 — *Les finances publiques*, collection U, librairie Armand Colin, 3. udgave, s. 318.

sesbrev, afgivelsen af en bestilling eller en beslutning om at yde støtte« [14].

31. Jeg finder det her af interesse at påpege, at udgiftsforpligtelsesbegrebet i Frankrig, jfr. de ovennævnte forfattere, også omfatter de retlige beslutninger, der medfører forbrug af bevillinger. Man henregner herunder bl. a. indgåelsen af en kontrakt eller en beslutning om støtte til de udgiftsstiftende dispositioner. Beføjelsen til at disponere med udgiftsvirkning omfatter således kompetencen til at træffe de enkelte materielretlige beslutninger, der har udgiftsvirkning, og beføjelsen vedrører ikke blot de formelle dispositioner vedrørende registrering og faktisk afholdelse af udgifterne. Beføjelsen til at træffe disse materielretlige beslutninger tilkommer de principalt anvisningsberettigede, dvs. ministrene, eller de sekundært anvisningsberettigede. Det fremhæves i teorien, at udgiftsforpligtelsen også kan bero på en retsafgørelse, hvorved en gældsforpligtelse fastslås at påhvile staten, såvel som ved en parlamentsbeslutning. Maurice Duverger, der som eksempel herpå nævner en »lov, der giver en personlig pension til en person, der har gjort sig fortjent af fædrelandet, eller til dennes enke«, understreger dog, at »udgiftsforpligtelse på grundlag af parlamentsbeslutning« hører til sjældenhederne [15]. Hovedreglen er, at en udgiftsforpligtelse stiftes ved en regerings- eller forvaltningsakt.

32. Er der grundlag for at antage, at forholdet er et andet, for så vidt angår det udgiftsstiftelsesbegreb, der anvendes i EF-budgetretten? Sagt på en anden måde: Er ligheden i de anvendte termer udtryk for en lighed mellem de retlige ordninger, eller anvender man inden for EF et særligt og snævrere udgiftsstiftelsesbegreb? Efter min opfattelse indeholder finansforordningen reelt intet holdepunkt for, at EF's udgiftsstiftelsesbegreb skulle afvige væsentligt fra det enslydende begreb i fransk budgetret og ikke skulle omfatte vedtagelsen af de enkelte materielretlige beslutninger. Det må allerførst konstateres, at finansforordningen ikke indeholder nogen almindelig definition af udgiftsstiftelse. Efter som nævnt at have fastslået, at den anvisningsberettigede alene er kompetent til at afholde udgifter, bestemmer finansforordningen i artikel 32, stk. 1, at »enhver foranstaltning med udgiftsvirkning for budgettet... først [skal] gøres til genstand for forpligtelsesforslag fra den kompetente anvisningsberettigede«. Man ser også i denne bestemmelse sondringen mellem udgiftsforpligtelsens retlige og budgetmæssige grundlag, som Gaudemet og Molinier har fremhævet, dog uden nogen antydning af, om »foranstaltningen« qua retsakt henhører under den anvisningsberettigedes kompetence.

33. Finansforordningens artikel 32, stk. 2, indeholder følgende bestemmelse: »... de beslutninger, Kommissionen træffer i overensstemmelse med de bestemmelser, der bemyndiger den til at yde finansiel støtte fra de forskellige fonds eller tilsvarende aktioner, [gælder] som forpligtelser til at afholde udgifter«. Efter min mening kan man ikke i denne bestemmelse indfortolke, at de beslutninger, som nævnes i bestemmelsen, ikke vedrører udgiftsforpligtelsen som budgetfase. Mens det således foreskrives, at de omhandlede beslutninger skal træffes i overensstemmelse med de bestemmelser, der indeholder bemyndigelse til at yde finansiel støtte fra de forskellige fonds, fastslår bestemmelsen nemlig også, at det er Kommissionen, der træffer disse beslutninger. Da der efter artikel 32, stk. 2's egne ord er tale om »Kommissionens beslutninger«, er der intet grundlag for anbringendet om, at bestemmelsen hjemler de procedurer, der er fastsat i visse rådsforordninger, og hvorefter

14 — *Finances publiques*, bind 1, »Budget / Trésor«, ed. Montchrestien, coll. Domat, Droit public, 5. udgave, 1989, s. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8. udgave, 1975, s. 332.

Rådet kan træffe afgørelse i stedet for Kommissionen, såfremt en komité afgiver en ikke-overensstemmende udtalelse. Bestemmelsen kan derfor ikke antages at legitimere en ordning, hvorefter sådanne afgørelser træffes efter en procedure, der er uforenelig med forståelsen af udgiftsforpligtelse som et led i budgetgennemførelsen, hvoraf følger, at Kommissionen er enekompetent. Faktisk indeholder artikel 32, stk. 2, intet til hinder for, at de dér omhandlede beslutninger *efter deres art* betragtes som udgiftsforpligtende. Den omhandlede bestemmelse kan uden vanskelighed betragtes som en deklaratorisk bestemmelse, dvs. at man, også selv om bestemmelsen ikke fandtes, kunne henføre de beslutninger, som den omhandler, under begrebet forpligtelse i budgetmæssig forstand.

34. Finansforordningens afsnit VII indeholder særlige bestemmelser for forsknings- og investeringsbevillinger. Blandt disse bestemmer artikel 88, stk. 3, første afsnit, at »de forpligtelsesbevillinger, der afsættes inden for de enkelte trancher (for flere år), er bestemt til fuldt ud at dække de retlige forpligtelser, Kommissionen kan indgå«, og det fastslås i andet afsnit, at disse forpligtelsesbevillinger »udgør den øverste grænse for de udgifter, som Kommissionen i løbet af det pågældende regnskabsår kan afholde til gennemførelse af de tilsvarende delprogrammer«. Jeg skal særlig henlede opmærksomheden på den nævnte bestemmelse i første afsnit om Kommissionens kompetence til at »indgå« forpligtelser inden for rammerne af forpligtelsesbevillingen.

35. På grundlag af gennemgangen af de få bestemmelser i finansforordningen, der er relevante med hensyn til rækkevidden af begrebet udgiftsforpligtelse, kan jeg ikke se noget, der antyder, at man har villet give dette begreb et væsentligt andet indhold end fransk rets budgetforpligtelsesbegreb, nærmere bestemt et væsentligt snævrere indhold end dette. Det kan til nød hævdes, at artikel 32, stk. 2, jfr. ovenfor, er en smule uklar. Da EF-budgetretten ikke indeholder nogen generel definition af begrebet udgiftsforpligtelse, kan denne ubetydelige uklarhed imidlertid ikke i sig selv udlægges således, at dette udgiftsforpligtelsesbegreb skulle have et andet indhold end det enslydende begreb i fransk ret. Det er herefter min opfattelse, at udgiftsforpligtelsen som en fase i budgetgennemførelsen i henhold til finansforordningen omfatter de materielretlige beslutninger eller individuelle foranstaltninger, der indebærer forbrug af bevillinger. Det ligger i det anførte, at gennemførelsen af EF's budget, som i henhold til artikel 205 skal ske »i overensstemmelse med det... udstedte regnskabsregulativ«, omfatter de nævnte dispositioner.

36. Jeg finder det på dette sted relevant at nævne, at begrebet afholdelse af udgifter ikke blot anvendes i gældende fransk ret, men er et klassisk begreb. I Frankrig har de fire faser »afholdelse, fastsættelse, anvisning, betaling« været fulgt i forbindelse med forvaltningen af budgettets udgiftsside længe før det førnævnte dekret af 29. december 1962. Endvidere er dette begreb — som et klart udtryk for dets »klassiske« karakter — blevet gennemført i andre nationale retsordener. Også i Belgien anvender man et udgiftsafholdelsesbegreb, idet udgiftsforvaltningen her er opdelt i fem faser: forpligtelsen til udgiftsafholdelse, bevillingsformålets aktualisering, anvisningen, fastsættelsen og betalingen. I denne nationale retsorden ses begrebet udgiftsafholdelse, for så vidt angår statsbudgettet, at have praksis talt samme indhold som i fransk budgetret. Det fremgår også, at forvaltningen af de offentlige udgifter i italiensk ret forløber igennem fire faser, der betegnes »l'impegno«, »la liquidazione«,

»l'ordinazione« og »il pagamento«[16], dvs. afholdelsen, fastsættelsen, anvisningen og betalingen. I denne nationale retsorden forekommer udgiftsforpligtelsen i to hovedformer, forpligtelse i henhold til kontrakt og forpligtelse i henhold til forvaltningsakt, og begrebet omfatter følgelig indgåelsen af kontrakter og beslutninger, der kun binder til den ene side, således beslutninger om erstatning eller støtte.

37. Da finansforordningen blev vedtaget, anvendte lovgivningen i tre medlemsstater begreberne afholdelse, fastsættelse, anvisning og betaling, og begrebet afholdelse omfatter her også de beslutninger, der medfører forbrug af bevillinger. Det skal også nævnes, at græsk ret, jfr. lovdekret nr. 321 af 17. og 18. oktober 1969 om det offentlige regnskabsvæsen, ses at anvende de samme begreber og tillægger begrebet afholdelse samme virkning. Hvad derimod angår spansk ret, bemærkes, at selv om den foreskriver fire faser for budgetgennemførelsen, der ligeledes betegnes som afholdelse, fastsættelse, anvisning og betaling, tillægges førstnævnte begreb dog en snævrere betydning, idet det ikke omfatter de materielretlige beslutninger, der medfører forbrug af bevillinger, og således er et rent budgetmæssigt begreb[17]. Det må dog formodes, at i flertallet af de medlemsstatslige retsordener, hvor udgiftsforvaltningen sker efter en ordning med fire faser betegnet som afholdelse, fastsættelse, anvisning og betaling, anvendes begrebet afholdelse i videre end rent budgetmæssig eller regnskabsmæssig forstand og omfatter de materielretlige beslutninger. Jeg foreslår således Domstolen at følge flertalsopfattelsen i de nævnte medlemsstatslige retsordener med henblik på fastlæggelsen af rækkevidden af det EF-retlige begreb afholdelse af udgifter.

38. Ser man videre end de terminologiske spørgsmål, mener jeg i øvrigt, at den opfattelse, hvorefter det er det statsorgan, der efter forfatningen gennemfører budgettet, der faktisk skal træffe de beslutninger, hvorved bevillingerne bruges, i ganske vidt omfang anerkendes i Europa, uanset hvilke benævnelser der anvendes inden for budgetretsordningerne. Man kan også her tale om en klassisk struktur, hvori Parlamentet som det lovgivende organ vedtager statsbudgettet og dermed godkender bevillingerne, og hvor regeringen som det udøvende organ sammen med forvaltningen gennemfører budgettet og i denne forbindelse træffer de individuelle beslutninger og foranstaltninger, hvorved bevillingerne bruges. Det forekommer næppe hyppigt, at Parlamentet medvirker ved vedtagelsen af sådanne individuelle beslutninger og foranstaltninger, for Parlamentet er ikke efter sin beskaffenhed egnet til at administrere, eventuelt sammen med andre, bortset fra sine egne tjenestegrene.

39. Det må erkendes, at der findes et lige så klassisk modargument, nemlig at Fællesskabet hviler på et institutionelt system »sui generis«, der fungerer efter regler, som principielt ikke er inspireret af nationale forfatningsmodeller og derfor ikke kan fortolkes analogt. Generelt mener jeg, at dette modargument er rigtigt, dog kun for så vidt som bestemmelserne, hvorpå dette institutionelle system bygger, ikke selv udtrykkeligt henviser til begreber i de nationale forfatningsmodeller. Når bestemmelserne indeholder sådanne henvisninger, må man imidlertid tillægge dem virkning, idet man ellers overtræder fællesskabsretten selv. Jeg mener for så vidt, at finansforordningen, hvortil der henvises i artikel 205, ved anvendelsen af begrebet afholdelse af udgifter inden for fællesskabsretten har fastlagt en ordning for

16 — Antonio Bonnati: *Manuale di contabilità di stato*, 10. udgave, Casa Editrice, Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1983, s. 427 f.

17 — José Juan Ferreiro Lapatza: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10. udgave, 1988, s. 802.

budgetgennemførelsen, der i det hele svarer til den, som efter mit kendskab anvendes i de fleste medlemsstatslige retsordener. Efter dette system træffer det organ, der varetager budgetgennemførelsen inden for de rammer, der sættes af bevillingerne på budgettet, de individuelle, materielle beslutninger og foranstaltninger, hvorved bevillingerne bruges, og det organ, der har ansvaret for vedtagelsen af budgettet, deltager normalt ikke i denne forvaltning af bevillingerne.

40. Jeg er på det rene med, at denne fortolkning af begrebet budgetgennemførelse er i konflikt med den opfattelse, som Rådet altid har givet udtryk for, og som det på ny har fremført for Domstolen under nærværende sag. Efter min mening er den kompetencefordeling, som min fortolkning indebærer, principielt rimelig og tilgodeser i vidt omfang Rådets berettigede interesser. Følger det således af en nærmere undersøgelse af de gældende bestemmelser, at budgetgennemførelsen, som henhører under Kommissionens selvstændige kompetenceområde, omfatter samtlige foranstaltninger, herunder foranstaltninger af individuelt indhold, hvorved der stiftes forpligtelse til afholdelse af udgifter, må det også erkendes, at budgetgennemførelsen *kun* omfatter sådanne foranstaltninger. Heraf følger, at når der er tale om en almindelig regulering, dvs. fastsættelse af regler og kriterier, har man ikke længere at gøre med budgetgennemførelsen. Enhver regelfastsættelse sker efter min mening principielt i henhold til artikel 145, tredje led. Efter at have fastsat de vigtigste bestemmelser inden for et område bemyndiger Rådet Kommissionen til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne hertil, og Rådet kan herved fastsætte en komitéprocedure for hele denne gennemførelse ved regelfastsættelse. Dette indebærer, at Rådet dermed er i stand til at overvåge hele regelfastsættelsesproceduren og på en vis måde medvirke ved fastlæggelsen af hele det system af bestemmelser, der regulerer Kommissionens fastsættelse af individuelle foranstaltninger qua budgetgennemførende organ. Hensynet til at sikre, at budgetbevillingerne administreres forsvarligt i forbindelse med individuelle foranstaltninger, der falder uden for Rådets direkte kontrol, vil efter min mening kunne tilgodeses via den indirekte kontrol, som Rådet kan udøve ved hjælp af en komitéprocedure, f. eks. ved at få udarbejdet præcise kriterier for udvælgelsen af medkontrahenter eller EF-støttemodtagere.

41. Jeg skal nu komme tilbage til den rådsforordning, der indeholder den bestemmelse, som umiddelbart anfægtes under nærværende sag, og knytte en bemærkning til den måde, hvorpå den konkrete tvist, som nu foreligger for Domstolen, er opstået. Jeg tror, at det i en vis forstand var uundgåeligt, at Rådet indtog det standpunkt, der er kommet til udtryk i artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 3252/87.

42. Kommissionen havde oprindeligt — i 1980 — forelagt Rådet et første forslag til forordning, i henhold til hvilket gennemførelsesbestemmelserne, der især vedrørte de videnskabelige prioriteter, der skal overholdes under de fælles programmer, kriterierne for udvælgelse af de forskningscentre og institutioner, der skulle deltage i de specifikke aktioner, og retningslinjerne for programmernes gennemførelse, skulle vedtages efter en forvaltningskomitéprocedure, mens den egentlige gennemførelse af programmerne via Kommissionen ikke skulle ske efter en sådan procedure, men med bistand af et rådgivende udvalg [18]. I 1985 trak Kommissionen dette forslag tilbage og forelagde et nyt forslag for Rådet, i henhold til hvilket Rådet skulle vedtage EF-programmerne for forskning og for koordinering af forskningen, mens Kommissionen skulle sørge for

18 — EFT C 243 af 22.9.1980, s. 12.

gennemførelsen af EF-forskningsprogrammerne ved at indgå kontrakter, tilrettelægge seminarer, konferencer og studierejser, hvorved den blot skulle bistås af et rådgivende udvalg [19]. Efter denne nye ordning havde Rådet ingen adgang til via en forvaltningskomitéprocedure at følge fastsættelsen af kriterierne for gennemførelsen af programmerne, og det var derfor naturligt, at Rådet blev fristet til at sikre sig denne indsigt på selve gennemførelsesniveauet. Rådet gav efter for fristelsen og indførte den anfægtede bestemmelse. Dette var efter min mening uheldigt, fordi det var ulovligt, men det var at forvente. Jeg er ikke bekendt med de nærmere omstændigheder omkring udarbejdelsen af forordning nr. 3252/87, men jeg er alligevel i tvivl om, hvorvidt Kommissionen i den sag anvendte sin forslagsbeføjelse på den mest velovervejede måde.

43. Under alle omstændigheder skal der nu tages klar stilling til spørgsmålet om lovligheden af denne forordnings artikel 6, stk. 4. Som tidligere nævnt foreskrives det i denne bestemmelse, at Kommissionens beslutninger i henhold til artikel 6, stk. 1 og 2, træffes efter en forvaltningskomitéprocedure. I henhold til stk. 1 kan der indgås forskningskontrakter med omkostningsdeling med forskningscentre og -institutter. I henhold til stk. 2 kan der tilrettelægges seminarer, konferencer, studierejser, udveksling af forskere og arbejdsmøder med videnskabelige eksperter, og der kan foranstaltes indsamling, analyse og om nødvendigt offentliggørelse af resultaterne. Indgåelsen af de i stk. 1 omhandlede kontrakter henhører klart under budgetgennemførelsen, således som jeg har defineret dette begreb i det foregående. Med hensyn til foranstaltningerne i stk. 2 bemærkes, at de i meget væsentligt omfang indebærer beslutninger mv., der også er budgetgennemførelse, selv om ikke enhver aktivitet, der udfoldes i henhold til denne bestemmelse, kan siges umiddelbart at indebære forbrug af bevillinger. Der er imidlertid ikke grund til at opstille en sondring i så henseende, eftersom de eventuelt forekommende individuelle beslutninger uden forbrug af bevillinger er rent administrative, hvorfor intet hensyn taler for, at en komité deltager i beslutningsproceduren.

44. Som det er anført, udøver Kommissionen som det budgetgennemførende organ en selvstændig beføjelse, og dette er uforeneligt med en forvaltningskomitéprocedure, der under visse omstændigheder sætter Rådet i stand til at træffe afgørelse i stedet for Kommissionen. Jeg mener derfor, at Rådet ikke uden at komme i konflikt med Traktatens artikel 205, som uddybet ved den i bestemmelsen hjemlede finansforordning, og med Traktatens artikel 155, tredje led, kunne foreskrive en sådan procedure anvendt for de beslutninger om gennemførelse af forskningsprogrammerne, der nævnes i stk. 1 og 2, jfr. ovenfor. Efter min mening må der derfor gives dom efter påstanden i stævningen.

45. Når stk. 4 således fjernes fra artikel 6, er denne i en vis forstand herefter deklaratorisk, for så vidt som den tillægger Kommissionen en beføjelse til at gennemføre programmer, som Kommissionen umiddelbart har i henhold til artikel 205. Dette kan virke ejendommeligt, men udgør ikke noget reelt klagepunkt for Kommissionen, hvis søgsmål i øvrigt alene er rettet mod stk. 4. Jeg mener ikke, at denne bestemmelse skal anses for uløseligt forbundet med artkel 6 i øvrigt. Jeg foreslår derfor, at Domstolen lader det blive ved en annullation af dette stykke.

46. På baggrund af den bedømmelse, jeg har anlagt, har jeg ikke fundet det nødven-

19 — EFT C 312 af 3.12.1985, s. 5.

digt at tage stilling til Kommissionens og Parlamentets anbringende om, at Parlamentets kontrolbeføjelse bliver urimeligt begrænset, såfremt man lægger et snævert budgetgennemførelsesbegreb til grund. Disse parter har i det væsentlige anført, at eftersom Parlamentet kun kan udøve kontrol med Kommissionens budgetforvaltningsdispositioner, risikerer denne kontrol at blive helt indholdsløs, overalt hvor Rådet via en forvaltningskomitéprocedure forbeholder sig at handle i Kommissionens sted. Rådets eventuelle »substituerende« beslutning er i så fald unddraget Parlamentets kontrol, og dette afskæres fra at varetage den funktion, som Traktaten tillægger det i forbindelse med budgetgennemførelsen.

47. Argumentet er efter min mening af central betydning som følge af de principielle spørgsmål, der rejses. For så vidt som det primære i argumentet ikke er, at der foreligger en umiddelbar og klar tilsidesættelse af en traktatbestemmelse, men derimod en adfærd, hvorved man undergraver Traktatens tilsigtede virkning, skønner jeg dog, at det ulovlige forhold, som er påvist i relation til artiklerne 205 og 155, tredje led, med støtte i den nærmere analyse af rækkevidden af begrebet udgiftsforpligtelse på budgettet, gør det overflødigt at tage stilling til grundlaget for denne argumentation.

48. Jeg tillader mig at fremsætte en sidste betragtning for Domstolen, der i en vis forstand snarere vedrører de principper, der kommer til udtryk i retsreglerne om EF-institutionerne, end de procedurer, som foreskrives i disse regler. Ud fra dette synspunkt foreligger der i mine øjne en grundlæggende forskel mellem Rådets og Kommissionens opfattelser. Kommissionens opfattelse indebærer, at institutionen har et vist aktivitetsområde, hvor Rådet hverken kan gribe ind direkte eller indirekte. Modsat følger det af Rådets opfattelse, at fastlæggelsen af grænserne for Kommissionens faktiske beslutningskompetence helt er overladt til Rådets eget skøn eller forgodtbefindende. Eftersom budgetgennemførelsen således frakendes ethvert moment af egentlig beslutningstagelse, bliver der ikke længere plads for en materiel beslutningsbeføjelse for Kommissionen med hensyn til anvendelsen af bevillingerne, bortset fra tilfælde, hvor Rådet i medfør af artikel 145, tredje led, finder det hensigtsmæssigt at tillægge Kommissionen en gennemførelseskompetence uden hertil at knytte en komitéprocedure og uden at fastsætte bestemmelser om bistand fra et rådgivende udvalg. Når Domstolen træffer sin afgørelse i sagen, må den efter min mening tage stilling til, om det er muligt at lægge en fortolkning af Traktaten til grund, der så at sige skaber en situation med »magtfuldkommenhed«, nemlig hvor en institution i sidste instans har magt til helt at suspendere den anden institutions beføjelser inden for det omhandlede område. Jeg kan ikke selv forestille mig, at Traktatens forfattere kunne have ønsket en sådan situation og samtidig have bestemt, at Kommissionen har »beføjelse til selvstændigt at træffe beslutninger«.

49. Jeg foreslår herefter følgende afgørelse:

— artikel 6, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 3252/87 af 19. oktober 1987 annulleres;

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.