DOMSTOLENS DOM

21. januar 2003 *

I sag C-378/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Europa-Parlamentet ved C. Pennera og M. Moore, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-P. Jacqué og G. Houttuin, som befuldmægtigede,

sagsøgte,

* Processprog: fransk.

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved G. Amodeo, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg,

angående en påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life) (EFT L 192, s. 1), for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet og M. Wathelet samt dommerne C. Gulmann, A. La Pergola (refererende dommer), P. Jann, V. Skouris, F. Macken og N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: fuldmægtig M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. juni 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. oktober 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 230, stk. 1, EF nedlagt påstand om annullation af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life) (EFT L 192, s. 1), for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 5 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23, herefter »den anden komitologi-afgørelse«).

2 Domstolens præsident har ved kendelse af 30. april 2000 givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Europa-Parlamentets og Rådet for Den Europæiske Unions påstande.

De relevante retsregler

EF-traktaten

3 Artikel 202, tredje led, EF bestemmer:

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

[...]

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

Den anden komitologi-afgørelse

4 Den anden komitologi-afgørelse er vedtaget med hjemmel i artikel 202, tredje led, EF og erstatter Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33, herefter »den første komitologi-afgørelse«).

5 I den første komitologi-afgørelse var det fastsat, at Rådet med hensyn til udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, Kommissionen var tillagt, kunne opstille nærmere vilkår, der skulle være i overensstemmelse med de såkaldte »udvalgs«-procedurer, der var defineret i afgørelsen.

6 I henhold til femte, niende, tiende og ellevte betragtning til den anden komitologi-afgørelse tilsigter afgørelsen for det første at opnå større ensartethed og forudsigelighed i valget af udvalgstype og med henblik herpå at fastlægge kriterier for valget af udvalgsprocedurer, idet disse kriterier dog ikke er af bindende karakter, for det andet en forenkling af vilkårene for udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, samt en forbedring af Parlamentets deltagelse i de tilfælde, hvor den basisretsakt, der tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, er vedtaget i overensstemmelse med proceduren i artikel 251 EF, for det tredje at forbedre underretningen af Parlamentet og for det fjerde at forbedre underretningen af offentligheden om udvalgsprocedurerne.

7 Artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse bestemmer:

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

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

b) Generelle foranstaltninger, der har til formål at gennemføre væsentlige bestemmelser i basisretsakter, herunder foranstaltninger vedrørende beskyt-

telse af menneskers, dyrs eller planters sundhed eller sikkerhed, bør vedtages efter forskriftsproceduren.

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

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

8 Artikel 3-6 i den anden komitologi-afgørelse fastlægger fire procedurer, der er betegnet henholdsvis »rådgivningsprocedure« (artikel 3), »forvaltningsprocedure« (artikel 4), »forskriftsprocedure« (artikel 5) og »beskyttelsesprocedure« (artikel 6).

9 I forbindelse med vedtagelsen af den anden komitologi-afgørelse afgav Rådet og Kommissionen følgende fælles erklæring, der blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 17. juli 1999 (EFT C 203, s. 1):

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

— [...]

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

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

Forordning nr. 1655/2000

10 Forordning nr. 1655/2000 er udstedt med hjemmel i artikel 175, stk. 1, EF og erstatter Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21. maj 1992 (EFT L 206, s. 1), hvorved det finansielle instrument for miljøet (herefter »Life«) blev oprettet.

11 Artikel 1 i forordning nr. 1655/2000 bestemmer bl.a.: »Det generelle mål med Life er at bidrage til at gennemføre, ajourføre og udvikle Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning, navnlig med hensyn til miljøets integration i politikker på andre områder og til bæredygtig udvikling i Fællesskabet.«

12 De projekter, der opfylder de kriterier, der er fastsat i forordning nr. 1655/2000, kan tildeles finansiel støtte på de vilkår og efter de procedurer, der er fastsat i forordningen.

13 I henhold til forordningens artikel 2 består Life af tre emneområder, benævnt »Life-Natur«, »Life-Miljø« og »Life-Tredjelande«.

14 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1655/2000 bestemmer:

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

15 I 20. betragtning til forordning nr. 1655/2000 anføres det:

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

16 Det fremgår af artikel 3, stk. 7, og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1655/2000, at under udøvelsen af beføjelserne til gennemførelse af den pågældende forordning bistås Kommissionen af et udvalg, der for så vidt angår foranstaltninger vedrørende Life-Natur er det udvalg, der er oprettet i henhold til artikel 20 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), og i de øvrige tilfælde det udvalg, der er oprettet i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1655/2000.

17 Den udvalgsprocedure, der anvendes med henblik på vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til forordning nr. 1655/2000, er i henhold til forord-

ningens artikel 11, stk. 2, den forskriftsprocedure, der er fastsat i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse.

18 De foranstaltninger, som Kommissionen er bemyndiget til at vedtage i medfør af de gennemførelsesbeføjelser, den tillægges ved forordning nr. 1655/2000, kan opdeles i to kategorier.

19 Der er for det første tale om foranstaltninger vedrørende tildeling af finansiel støtte til naturbevaringsprojekter og til ledsageforanstaltninger (artikel 3), til demonstrationsprojekter, projekter til udvikling og/eller en ajourføring af Fællesskabets lovgivning på miljøområdet samt til ledsageforanstaltninger (artikel 4), til projekter for faglig bistand i tredjelande samt til ledsageforanstaltninger (artikel 5) og til projekter fra ansøgerlandene i Central- og Østeuropa i medfør af Life-Natur eller Life-Miljø (artikel 6). De ovennævnte projekter og ledsageforanstaltninger, som tildeles finansiel støtte, opregnes i en rammebeslutning eller en beslutning fra Kommissionen rettet til medlemsstaterne.

20 Der er for det andet tale om vedtagelse af retningslinjer med hensyn til udvælgelsen af demonstrationsprojekter, der forelægges inden for emneområdet Life-Miljø (artikel 4, stk. 4). Disse retningslinjer, som offentliggøres i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, skal fremme synergi mellem demonstrationsaktiviteterne og hovedprincipperne i Fællesskabets miljøpolitik med henblik på bæredygtig udvikling.

21 I forbindelse med udstedelsen af forordning nr. 1655/2000 blev der afgivet erklæringer af Rådet og af Kommissionen (EFT L 192, s. 10).

22 Kommissionen erklærede bl.a.:

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

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

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

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

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

23 Rådets erklæring lyder således:

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

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

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

Formaliteten

24 Rådet har for det første under den skriftlige forhandling rejst tvivl om, hvorvidt Kommissionen kan anlægge annullationssøgsmål for at fremføre sit synspunkt vedrørende den type udvalgsprocedure, der skulle vælges med henblik på vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til forordning nr. 1655/2000.

25 Rådet har herved anført, at under proceduren til vedtagelse af forordning nr. 1655/2000 anvendte Kommissionen ikke alle de muligheder for at forsvare sit synspunkt, som den har i henhold til traktaten. Navnlig afholdt Kommissionen, efter at den inden ikrafttrædelsen af den anden komitologi-afgørelse havde vedtaget et forslag til forordning, hvorefter der skulle anvendes en udvalgsprocedure svarende til forskriftsproceduren, sig efter afgørelsens ikrafttræden fra, inden Rådets vedtagelse af en fælles holdning, at fremlægge et ændret forslag, hvorefter det var forvaltningsproceduren, der skulle anvendes, selv om artikel 250 EF gav Kommissionen en sådan mulighed.

26 Efter Rådets opfattelse har Kommissionens adfærd i den foreliggende sag ikke været udtryk for et loyalt samarbejde mellem institutioner.

27 For så vidt som Rådet gennem ovennævnte bemærkninger har villet bestride, at søgsmålet kan fremmes til realitetsbehandling, skal Domstolen udtale følgende.

28 For det første bemærkes, at der i artikel 230 EF klart sondres mellem EF-institutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret på den ene side og fysiske og juridiske personers søgsmålsret på den anden, idet bestemmelsen navnlig hjemler Kommissionen ret til ved et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af retsakter vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab, uden at udøvelsen af denne ret er betinget af, at det godtgøres, at der er fornøden søgsmålsinteresse (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 3). Udøvelsen af denne ret afhænger heller ikke af Kommissionens stillingtagen under proceduren til vedtagelse af den pågældende retsakt (jf. analogt, med hensyn til medlemsstaternes repræsentanters stillingtagen i Rådet ved vedtagelsen af en forordning, dom af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, præmis 6).

29 For det andet må det fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 136 og 137 i forslaget til afgørelse, at det valg af udvalgsprocedure, der er foretaget i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000, ikke er uløseligt

forbundet med forordningens øvrige bestemmelser, hvorfor der kan anlægges sag med påstand om delvis annullation af forordning nr. 1655/2000, for så vidt som forordningen foreskriver anvendelsen af et forskriftsudvalg.

30 Søgsmålet kan herefter fremmes til realitetsbehandling.

Realiteten

31 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremført to anbringender. Med det første gøres det gældende, at der foreligger tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, og med det andet, at ordlyden af og formålet med afgørelsen er tilsidesat.

32 Med det første led af det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at de kriterier, der er opstillet i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, ikke er blevet overholdt.

33 Med det andet led af anbringendet har Kommissionen anført, at retsvirkningerne af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse og de heraf følgende forpligtelser er blevet tilsidesat. Kommissionen har herved anført, at fællesskabslovgiver ikke har taget hensyn til retsvirkningerne af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse og således tilsidesat den hermed forbundne begrundelsespligt, idet fællesskabslovgiver ikke i forordning nr. 1655/2000 har angivet, hvorfor der er valgt en anden udvalgsprocedure end den, de i den pågældende bestemmelse fastsatte kriterier burde have ført til.

34 Hertil bemærkes, at et anbringende om manglende eller utilstrækkelig begrundelse er et anbringende om, at der foreligger væsentlige formelle mangler som omhandlet i artikel 230 EF, og udgør et andet anbringende end et anbringende vedrørende lovligheden af den anfægtede retsakts indhold, idet dette er et anbringende om, at der er sket en overtrædelse af en retsregel vedrørende traktatens gennemførelse som omhandlet i samme artikel (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 67, og af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA/Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 114).

35 Det må derfor antages, at Kommissionen med det andet led af det første anbringende har fremført et anbringende, som er et andet anbringende end anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af artikel 2 i den anden komitologiafgørelse, og hvorved Kommissionen gør gældende, at for så vidt som forordning nr. 1655/2000 foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 5 i den anden komitologiafgørelse, men ikke angiver grundene til, at de kriterier for valget mellem de forskellige udvalgsprocedurer, der er opstillet i afgørelsens artikel 2, ikke er blevet overholdt i den foreliggende sag, har den tilsidesat den begrundelsespligt, der er fastsat i artikel 253 EF.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse

36 Der skal indledningsvis tages stilling til, om artikel 2 i den anden komitologiafgørelse udgør en retsregel vedrørende traktatens gennemførelse, jf. artikel 230 EF, som fællesskabslovgiver skal overholde i forbindelse med vedtagelsen af en afledt retsakt med direkte hjemmel i traktaten (herefter en »basisretsakt«), som f.eks. forordning nr. 1655/2000.

37 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at i medfør af artikel 202 EF skal de vilkår, som Rådet kan opstille for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tildeles Kommissionen, være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet har fastsat i forvejen. De bestemmelser i den anden

komitologi-afgørelse, som opstiller disse principper og regler, er derfor grundlæggende og bindende, når fællesskabslovgiver vedtager en basisretsakt.

38 Ifølge Parlamentet anlægger Kommissionen en ukorrekt fortolkning af artikel 202 EF. Den anden komitologi-afgørelse er ikke bindende for fællesskabslovgiver ved udstedelsen af en basisretsakt. Artikel 202 EF bemyndiger kun Rådet til at pålægge Kommissionen regler vedrørende udøvelsen af de beføjelser, den er blevet tillagt, som f.eks. beføjelserne vedrørende forløbet af de forskellige udvalgsprocedurer. Derimod bemyndiger artikel 202 EF ikke Rådet til at fastsætte regler, som begrænser fællesskabslovgivers mulighed for frit at vælge mellem disse forskellige procedurer fra sag til sag derved, at det på forhånd fastlægger de kriterier, der skal anvendes ved dette valg.

39 Hertil bemærkes indledningsvis, at da den anden komitologi-afgørelse hører til den afledte ret, kan den, som den første komitologi-afgørelse, ikke føje noget til traktatbestemmelserne (jf. dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 42).

40 Det følger imidlertid af artikel 202, tredje led, EF, som den anden komitologi-afgørelse er udstedt med hjemmel i, at Rådet er bemyndiget til at fastsætte de principper og regler, som de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tildeles Kommissionen, skal være i overensstemmelse med. De pågældende principper og regler skal derfor overholdes i forbindelse med vedtagelsen af de retsakter, hvorved Kommissionen tillægges gennemførelsesbeføjelser, og artikel 202 EF må i relation hertil herved antages at vedrøre såvel de retsakter, som Rådet vedtager alene, som de retsakter, Rådet vedtager sammen med Parlamentet efter den fælles beslutningsprocedure (jf. i denne retning dom af 2.10.1997, sag C-259/95, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5303, præmis 26).

41 Da det område, inden for hvilket Rådet er bemyndiget til at fastsætte principper og regler, ikke i henhold til artikel 202 EF er begrænset til kun at omfatte

fastlæggelsen af de forskellige procedurer, som Kommissionens udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, der tildeles den, kan undergives, må det antages, at de ligeledes kan vedrøre de nærmere vilkår for valget mellem disse forskellige procedurer.

42 Efter at det således er fastslået, at Rådet kan fastsætte de principper og regler, der skal overholdes i forbindelse med valget mellem forskellige udvalgsprocedurer, og at de pågældende regler og principper er bindende for fællesskabslovgiver i forbindelse med vedtagelsen af en basisretsakt, hvorved Kommissionen tillægges gennemførelsesbeføjelser, skal det herefter undersøges, hvilken rækkevidde den anden komitologi-afgørelse har tilsigtet at tillægge de kriterier for valget, der er fastsat i afgørelsens artikel 2. Som generaladvokaten har anført i punkt 87 i forslaget til afgørelse, kan Rådet ganske vist i henhold til artikel 202 EF vedtage kriterier inden for området, der er bindende, men er ikke efter bestemmelsen forpligtet hertil, idet Rådet kan nøjes med at fastlægge vejledende kriterier.

43 Det må herved indledningsvis fastslås, at den anden komitologi-afgørelse ikke har tilsigtet, at de i dennes artikel 2 opstillede kriterier skulle være bindende.

44 En sådan fortolkning fremgår for det første af ordlyden af artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

45 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 85 i forslaget til afgørelse, peger anvendelsen af konditionalis i de fleste sprogversioner af den anden komitologi-afgørelse i retning af, at de kriterier, der er fastsat i afgørelsens artikel 2, og som skal lægges til grund ved valget mellem forvaltningsproceduren og forskriftsproceduren, ikke er bindende. Endvidere anføres det i bestemmelsen, at valget af procedure for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger »bygger på« de opstillede kriterier.

46 Denne fortolkning bekræftes af femte betragtning til den anden komitologi-afgørelse, hvori det udtrykkeligt er anført, at kriterierne for valget af udvalgsprocedurer ikke er bindende.

47 Endvidere fremgår det af den fælles erklæring, som Rådet og Kommissionen afgav i forbindelse med vedtagelsen af den anden komitologi-afgørelse, at en ændring af den type udvalg, som er fastsat i en basisretsakt, bør foretages fra sag til sag, og at de kriterier, der er fastsat i afgørelsens artikel 2, blot skal lægges til grund ved dette valg. Dette taler for, at de pågældende kriterier ifølge erklæringens forfattere ikke er bindende.

48 Det følger heraf, at de kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, ikke er bindende, og at anbringendet om, at forordning nr. 1655/2000 ikke er i overensstemmelse med de pågældende kriterier, derfor ikke kan tiltrædes.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

49 Der skal for det første tages stilling til, om fællesskabslovgiver i den foreliggende sag var forpligtet til at begrunde det i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000 foretagne valg om at anvende den forskriftsprocedure, der er fastsat i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse, og for det andet, i givet fald, om fællesskabslovgiver har overholdt denne begrundelsespligt.

Eksistensen af en begrundelsespligt

50 Indledningsvis bemærkes, at i modsætning til, hvad Parlamentet og Rådet har anført, er den omstændighed, at de kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden

komitologi-afgørelse, ikke er bindende, ikke til hinder for, at bestemmelsen kan have visse retsvirkninger, og navnlig ikke for, at fællesskabslovgiver er omfattet af forpligtelsen til på det punkt at begrunde den vedtagne basisretsakt, såfremt disse kriterier fraviges.

51 Det bemærkes herved, at Domstolen har udtalt, at selv om en retsakt, som vedtages af en fællesskabsinstitution, ikke opstiller en retsregel, som institutionen i alle tilfælde skal overholde, men blot indeholder retningslinjer for, hvilken praksis der skal følges, kan den pågældende institution ikke tilsidesætte den uden begrundelse (jf. i denne retning dom af 30.1.1974, sag 148/73, Louwage mod Kommissionen, Sml. s. 81, præmis 12, af 1.12.1983, sag 190/82, Blomefield mod Kommissionen, Sml. s. 3981, præmis 20, af 1.12.1983, sag 343/82, Michael mod Kommissionen, Sml. s. 4023, præmis 14, og af 13.12.1984, forenede sager 120/82 og 274/82, Lux mod Revisionsretten, Sml. s. 4127, præmis 20).

52 Denne løsning gælder også i den foreliggende sag, når henses til det formål, der forfølges med artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

53 Det fremgår således af femte betragtning til den anden komitologi-afgørelse, at kriterierne for valget af udvalgsprocedurer er fastlagt i den pågældende afgørelse ud fra hensynet til at opnå større ensartethed og forudsigelighed i valget af udvalgstype.

54 Et sådant formål ville blive bragt i fare, såfremt fællesskabslovgiver i forbindelse med vedtagelsen af en basisretsakt, hvorved Kommissionen tillægges gennemførelsesbeføjelser, kunne fravige de kriterier, der er fastlagt i den anden komitologi-afgørelse, uden at skulle give en begrundelse herfor.

55 Det følger heraf, at såfremt fællesskabslovgiver ved valget af udvalgsprocedure fraviger de kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, skal dette valg begrundes.

56 Der skal herefter tages stilling til, om fællesskabslovgiver ved i forordning nr. 1655/2000 at have valgt at anvende forskriftsproceduren har foretaget et valg, der fraviger de kriterier, der er fastsat i den anden komitologi-afgørelse, og om dette valg følgelig skulle have været begrundet i forordningen.

57 Kommissionen har herved anført, at en anvendelse af de kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, burde have ført til, at fællesskabslovgiver med hensyn til forordning nr. 1655/2000 havde valgt forvaltningsproceduren og ikke forskriftsproceduren.

58 Kommissionen har nærmere anført, at de foranstaltninger, der skal træffes til gennemførelse af forordning nr. 1655/2000, er forvaltningsforanstaltninger. Kommissionen skal således for det første opstille listen over projekter, der kan få tildelt finansiel fællesskabsstøtte, efter at den har sikret sig, at de opfylder alle de betingelser og kriterier, der er fastsat i forordning nr. 1655/2000, og for det andet opstille retningslinjer i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 4. De pågældende retningslinjer er ifølge Kommissionen snævert forbundet med forvaltningen af Life-programmet og tilsigter i det væsentlige at give potentielle ansøgere en praktisk vejledning med hensyn til præsentationen af demonstrationsprojekter, som kan komme i betragtning i relation til programmet Life-Miljø.

59 Parlamentet og Rådet har blot anført, at kriterierne i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse ikke afføder nogen retsvirkning, men ikke taget stilling til, om det valg af forskriftsproceduren, der er foretaget i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000, fraviger de pågældende kriterier.

60 Det må herved fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 121-123 i forslaget til afgørelse, at de foranstaltninger, Kommissionen er bemyndiget til at træffe i medfør af de gennemførelsesbeføjelser, den er tillagt ved forordning nr. 1655/2000, er forvaltningsforanstaltninger, der vedrører gennemførelsen af et program med store budgetmæssige konsekvenser, jf. artikel 2, litra a), i den anden komitologi-afgørelse.

61 De pågældende gennemførelsesforanstaltninger var derfor i princippet omfattet af den forvaltningsprocedure, der er fastlagt i artikel 4 i den anden komitologi-afgørelse, eller, i givet fald, i henhold til afgørelsens artikel 2, litra c), af den rådgivningsprocedure, der er fastlagt i afgørelsens artikel 3.

62 Heraf følger, at når fællesskabslovgiver har valgt, således som lovgiver havde ret til, at fravige de vejledende kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse, og således med henblik på vedtagelsen af gennemførelses-foranstaltningerne til forordning nr. 1655/2000 at anvende den forskriftspro-cedure, der er fastlagt i afgørelsens artikel 5, skulle dette valg begrundes.

Overholdelsen af begrundelsespligten

63 Kommissionen har anført, at forordning nr. 1655/2000 ikke indeholder en passende begrundelse med hensyn til det valg af udvalgsprocedure, der er foretaget i forordningen, og at den erklæring, Rådet afgav i forbindelse med vedtagelsen af forordningen, ikke er en opfyldelse af forpligtelsen til at begrunde forordningen på det punkt.

64 Rådet har gjort gældende, at selv om fællesskabslovgiver ikke var forpligtet hertil, indeholder 20. betragtning til forordning nr. 1655/2000 en passende begrundelse for dets afgørelse om at anvende et forskriftsudvalg, og at begrundelsen blev nærmere uddybet i form af den erklæring, som Rådet afgav i forbindelse med vedtagelsen af forordningen, og som er offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

65 Hertil bemærkes indledningsvis, at den nævnte erklæring ikke kan tages i betragtning ved afgørelsen af, om forordning nr. 1655/2000 opfylder begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF.

66 For det første skal begrundelsen for en fællesskabsretsakt findes i selve retsakten (jf. i denne retning dom af 16.11.2000, sag C-291/98 P, Sarrió mod Kommissionen, Sml. I, s. 9991, præmis 73 og 75), og for det andet skal begrundelsen vedtages af retsaktens forfatter selv (jf. i denne retning dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, præmis 67). For så vidt angår den foreliggende sag kan en erklæring, som kun Rådet har vedtaget, under ingen omstændigheder tjene som begrundelse for en forordning, der er vedtaget af Parlamentet og Rådet i fællesskab, såsom forordning nr. 1655/2000.

67 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 1655/2000 selv indeholder en tilstrækkelig begrundelse med hensyn til valget af udvalgsprocedure, må det fastslås, at det i 20. betragtning til forordningen, der alene kan komme i betragtning som begrundelse, blot er anført, at foranstaltningerne til gennemførelse af forordningen bør vedtages »i overensstemmelse med« den anden komitologi-afgørelse.

68 En sådan angivelse, som i realiteten alene er en henvisning til den gældende fællesskabsretlige retsforskrift, kan ikke udgøre en tilstrækkelig begrundelse (jf. i denne retning dom af 1.7.1986, sag 185/85, Usinor mod Kommissionen, Sml. s. 2079, præmis 21). En sådan begrundelse gør det ikke muligt at få kendskab til de særlige grunde til, at forskriftsproceduren er blevet valgt med hensyn til forordning nr. 1655/2000, selv om et sådant valg ikke synes at være i overensstemmelse med de vejledende kriterier, der er fastsat i artikel 2 i den anden komitologi-afgørelse.

69 Kommissionens anbringende om, at den i artikel 253 EF fastsatte begrundelsespligt er tilsidesat, må således tiltrædes.

70 Det er derfor ufornødent at behandle det sidste anbringende, som Kommissionen har fremført, og hvorefter ordlyden af og formålet med den anden komitologi-afgørelse er tilsidesat.

71 Kommissionen har nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 1655/2000, for så vidt som den foreskriver, at gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet skal vedtages efter forskriftsproceduren i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse. Kommissionen har således nedlagt påstand om annullation af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000, hvoraf det fremgår, at det er den i artikel 5 i den anden komitologi-afgørelse fastsatte forskriftsprocedure, der er valgt med henblik på vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne til Life-programmet.

72 Det følger af ovennævnte bemærkninger, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000 bør annulleres.

Begrænsning af virkningerne af annullationen

73 Kommissionen har nedlagt påstand om, at virkningerne af forordning nr. 1655/2000 opretholdes, indtil forordningen ændres, hvilket bør ske hurtigst muligt efter afsigelsen af denne dom.

74 Hertil bemærkes, at der ud fra retssikkerhedshensyn bør gives Kommissionen medhold i denne påstand.

75 Domstolen skal derfor gøre brug af sin kompetence i henhold til artikel 231, stk. 2, EF til at angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående.

76 Efter omstændighederne i sagen findes det passende at bestemme, at de gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1655/2000, der allerede er vedtaget på datoen for afsigelsen af denne dom, ikke berøres af dommen, og at virkningerne af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000 skal opretholdes fuldt ud, indtil Parlamentet og Rådet har vedtaget nye bestemmelser om, hvilken udvalgsprocedure gennemførelsesbestemmelserne til forordningen er omfattet af.

Sagens omkostninger

77 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Parlamentet og Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Parlamentet og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1655/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (Life) annulleres.**

2) **De gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1655/2000, der allerede er vedtaget på datoen for afsigelsen af denne dom, berøres ikke af dommen.**

3) **Virkningerne af artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1655/2000 opretholdes fuldt ud, indtil Parlamentet og Rådet har vedtaget nye bestemmelser om, hvilken udvalgsprocedure gennemførelsesbestemmelserne til forordningen er omfattet af.**

4) **Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Gulmann	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. januar 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident