KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS PRÆSIDENT
29. juni 1999 *

I sag C-107/99 R,

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, I.M. Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent E. de March, K. Simonsson og H. Speyart, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Irland ved juridisk konsulent J. Payne, Office of the Attorney General, som befuldmægtiget, bistået af D. McGuinness, SC, og solicitor E. Kent, og med valgt adresse i Luxembourg på Irlands Ambassade, 28, route d'Arlon,

* Processprog: italiensk.

og af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af D. Wyatt, QC, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en begæring om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens beslutning af 16. december 1998 om godkendelse af ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativer, meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær, samt af alle retsakter, der er lagt til grund for eller forbundet med beslutningen, eller om, at der anordnes andre foreløbige forholdsregler,

har

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. marts 1999 har Den Italienske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 16. december 1998 om godkendelse af ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativer, meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær (herefter »den anfægtede beslutning«), samt af alle retsakter, der er lagt til grund for eller forbundet med beslutningen, navnlig udtalelsen af 22. september 1998 fra forvaltningskomitéen og den som bilag hertil vedlagte oversigt (herefter »de anfægtede retsakter«).

2 Ved særskilt processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. april 1999 har Den Italienske Republik i medfør af EF-traktatens artikel 185 og 186 (nu artikel 242 EF og 243 EF) principalt nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning og de anfægtede retsakter, subsidiært om, at der anordnes andre foreløbige forholdsregler, således at sagsøgeren kan undgå det herved forvoldte alvorlige og uoprettelige tab.

3 Kommissionen er fremkommet med skriftlige bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler den 12. maj 1999.

4 Ved processkrifter indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. og 27. maj 1999 har Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anmodet om at måtte indtræde i sagen om foreløbige forholdsregler til støtte for Kommissionens påstande. I medfør af artikel 37, stk. 1 og 4, i EF-statutten for Domstolen og af artikel 93, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement tages interventionsbegæringerne til følge.

5 Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. juni 1999.

Faktiske omstændigheder og relevante retsregler

6 EF-traktatens artikel 130 A (efter ændring nu artikel 158 EF) bestemmer, at Fællesskabet udvikler og fortsætter sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed. Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske forskellene mellem de forskellige områders udviklingsniveauer og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder, herunder landdistrikterne, for at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed. I henhold til EF-traktatens artikel 130 B (nu artikel 159 EF) støtter Fællesskabet ligeledes denne virkeliggørelse med den virksomhed, som det udøver gennem strukturfondene.

7 Med henblik på at nå disse mål og fastsætte nærmere regler for fondenes opgaver har Rådet udstedt forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret bl.a. ved forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5, herefter »forordning nr. 2052/88«), samt forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1), som ændret bl.a. ved forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«).

8 Artikel 4, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2052/88 bestemmer:

»EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse. Den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer... som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål. Dette samråd benævnes i det følgende 'partnerskab'. Partnerskabet omfatter forberedelse, finansiering samt forudgående vurdering, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne.«

9 I forordningens artikel 5, stk. 5, tredje afsnit, hedder det:

»[De finansielle] interventioner [for strukturfondene] iværksættes på initiativ af medlemsstaterne eller på initiativ af Kommissionen i forståelse med den pågældende medlemsstat.«

10 Det er de interventioner, der iværksættes på Kommissionens initiativ, der betegnes »EF-initiativer«.

11 I forordningens artikel 12, stk. 4 og 5, er det fastsat:

»4. Kommissionen fastsætter efter en gennemsigtig fremgangsmåde, hvordan strukturfondenes forpligtelsesbevillinger fordeles på de enkelte medlemsstater og på hvert af målene nr. 1 til 4 og 5b, som hidtil under fuld hensyntagen til følgende objektive kriterier: de enkelte landes og regioners velstand, regionernes befolkningstal, og hvor forholdsvis alvorlige de strukturelle problemer er, herunder arbejdsløshedens omfang og, for så vidt angår de relevante mål, behovet for udvikling af landdistrikterne...

...

5. I den i stk. 1 omhandlede periode [1994-1999] anvendes 9 % af strukturfondenes forpligtelsesbevillinger til finansiering af interventioner, der iværksættes på Kommissionens initiativ i henhold til artikel 5, stk. 5.«

12 Endelig har artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 2052/88 følgende ordlyd:

»Ved iværksættelsen af interventioner på Kommissionens initiativ efter artikel 5, stk. 5, sidste afsnit, bistås Kommissionen af en forvaltningskomité, der består af repræsentanter for medlemsstaterne.«

13 Visse bestemmelser i forordning nr. 4253/88 må også nævnes.

14 Artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, som omhandler EF-initiativer, bestemmer:

»I medfør af artikel 5, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 2052/88 kan Kommissionen på eget initiativ og efter procedurerne i afsnit VIII efter orientering af Europa-Parlamentet beslutte at foreslå medlemsstaterne at forelægge støtteansøgninger vedrørende aktioner, der er af særlig interesse for Fællesskabet...«

15 I forordningens artikel 20, stk. 1, hedder det:

»Budgetforpligtelserne indgås på grundlag af Kommissionens beslutning om godkendelse af de pågældende aktioner...«

16 Endvidere hedder det i forordningens artikel 24, som har overskriften »*Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten*«:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

...«

17 Endelig er det i artikel 25 i forordning nr. 4253/88 fastsat:

»1. Kommissionen og medlemsstaterne sikrer som led i partnerskabet en effektiv overvågning af fondsstøttens anvendelse inden for EF-støtterammerne og de specifikke aktioner (programmer osv.)...

...

3. Overvågningsudvalgene nedsættes inden for rammerne af partnerskabet på grundlag af en aftale mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen.

...

5. Overvågningsudvalget tilpasser om nødvendigt, uden at ændre den ydede EF-støttes samlede størrelse og under overholdelse af harmoniserede grænser for hvert mål, de oprindeligt fastsatte støttebetingelser samt, under overholdelse af de budgetmæssige bevillinger og regler, tidsplanen for betalingerne, herunder

eventuelle overførsler mellem EF-finansieringskilder og de ændringer i interventionssatserne, som følger heraf. De ovenfor nævnte harmoniserede grænser for hvert mål fastsættes af Kommissionen efter procedurerne i afsnit VIII og indgår i EF-støtterammerne.

Disse ændringer meddeles straks Kommissionen og den pågældende medlemsstat. De finder anvendelse, når Kommissionen og den pågældende medlemsstat har bekræftet dem; dette skal ske senest tyve arbejdsdage efter datoen for modtagelsen af meddelelsen, idet Kommissionen bekræfter denne dato ved anerkendelse af modtagelsen.

De øvrige ændringer vedtages af Kommissionen i samarbejde med den pågældende medlemsstat efter udtalelse fra overvågningsudvalget.

...«

18 Ved beslutninger af 13. juli 1994, 12. oktober 1994, 21. december 1994 og 8. maj 1996 vedtog Kommissionen en vejledende fordeling for alle EF-initiativer for programmeringsperioden 1994-1999.

19 Den Italienske Republik og Kommissionen havde efterfølgende en længere brevveksling i forbindelse med overvågningen af iværksættelsen af EF-initiativerne i Italien.

20 For 1999 besluttede Kommissionen at foretage en ændring af den vejledende fordeling med hensyn til EF-initiativerne med henblik på at frigøre et beløb på 100 mio. ECU til finansiering af et EF-initiativ i form af et særligt hjælpeprogram

til fremme af fred og forsoning i Nordirland og de irske counties i grænseområdet (herefter »Peace-initiativet«).

21 På grundlag af forskellige kriterier, navnlig i hvilket omfang de forskellige EF-initiativer var gennemført i medlemsstaterne, udarbejdede Kommissionen et forslag til ændring af fordelingen af EF-initiativerne i form af et arbejdsdokument, som forvaltningskomitéen godkendte på et møde den 22. september 1998.

22 Det fremgår af arbejdsdokumentet, at omfordelingen af de 100 mio. ECU til fordel for Peace-initiativet for Den Italienske Republik ville medføre en nedsættelse på 44,7 mio. ECU, mens andre væsentlige nedsættelser skulle gennemføres for Frankrig (18,1 mio. ECU), Det Forenede Kongerige (16,4 mio. ECU), Portugal (6,8 mio. ECU) og Tyskland (6 mio. ECU).

23 For så vidt nærmere angik Den Italienske Republik vedrørte nedsættelsen på 44,7 mio. ECU følgende initiativer: Interreg (21 mio. ECU), SMV (17,8 mio. ECU), Urban (3,2 mio. ECU), Leader (2 mio. ECU) og Konver (0,7 mio. ECU).

24 Denne nye fordeling blev vedtaget af Kommissionen den 16. december 1998 og meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær.

25 Skrivelsen har følgende ordlyd:

»La Commissione Europea ha approvato, nella riunione del 16 dicembre 1998, le modifiche alle ripartizioni indicative delle Iniziative Comunitarie, sulle quali il competente Comitato di Gestione aveva espresso parere favorevole il 22 settembre 1998. La decisione tiene conto del grado di avanzamento delle Iniziative e della necessità di reperire ulteriori risorse finanziare per il 1999 in favore dell'Iniziativa 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

La nuova tabella allegata sostituisce le analoghe tabelle accluse alla lettera del 13 luglio 1994 e 13 giugno 1996 del signor Williamson.«

(Europa-Kommissionen har på mødet den 16.12.1998 godkendt de ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativerne, med hensyn til hvilken forvaltningskomitéen havde afgivet en positiv udtalelse den 22.9.1998. I beslutningen er der taget hensyn til, i hvilket omfang de forskellige initiativer var gennemført, og til, at der for 1999 måtte findes andre finansieringskilder for initiativet »Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland«.

Vedlagte oversigt erstatter de oversigter, der var vedlagt skrivelserne af 13.7.1994 og 13.6.1996 fra Williamson.)

26 Skrivelsen var vedlagt en oversigt, der havde overskriften »Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999)« (Vejledende fordeling pr. EF-initiativ og pr. medlemsstat (i mio. ECU, 1999-priser)), som for hver enkelt medlemsstat angav det samlede beløb, der var tildelt den på vejledende grundlag samt fordelingen af det pågældende beløb på de enkelte EF-initiativer. Med hensyn til Den Italienske Republik henvistes der ved en asterisk til en fodnote, hvori det hed, at »Tali stanziamenti potranno essere

programmati nella loro totalità solo qualora lo Stato membro confermi il suo accordo ad una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'Iniziativa PMI« (Disse bevillinger vil først kunne programmeres fuldt ud, når medlemsstaten bekræfter, at den er indforstået med, at de beløb, der er programmeret som led i SMV-initiativet, nedsættes).

Parternes argumenter

Fumus boni juris

27 For så vidt angår fumus boni juris har Den Italienske Republik henvist til de syv anbringender, den har påberåbt sig i stævningen til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede beslutning og de anfægtede retsakter.

28 Med det første anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at der er tale om tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) som følge af, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen begrundelse. Beslutningen og den oversigt, der er vedlagt som bilag til den, indeholder ingen former for forklaringer eller henvisninger, og den omstændighed, at det blot nævnes, »i hvilket omfang initiativerne er gennemført« og omtalen af det nye Peace-initiativ, medfører ikke, at betingelserne i ovennævnte bestemmelse er opfyldt. Begrundelsen i den anfægtede beslutning burde have været langt mere detaljeret og fyldestgørende, fordi Den Italienske Republik forinden havde givet udtryk for, at den ikke var indforstået med, at bevillingerne blev omfordelt, og fordi beslutningen medførte en nedsættelse af tidligere tildelte støttebeløb.

29 Med det andet anbringende har Den Italienske Republik anført, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er tilsidesat. I modsætning til, hvad der er fastsat i bestemmelsen, som omhandler, hvilken fremgangsmåde der skal følges i tilfælde af nedsættelse, suspension eller ophævelse af støtten, har Kommissionen ikke foretaget en passende undersøgelse af sagen, ikke anmodet de nationale

myndigheder om at fremkomme med deres bemærkninger og heller ikke fastslået, at der var tale om uregelmæssigheder, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår.

30 Som det tredje anbringende har Den Italienske Republik anført, at Kommissionen har tilsidesat artikel 12 i forordning nr. 2052/88. Ganske vist kan finansiel støtte fra starten betragtes som vejledende, men kan ikke betegnes som sådan, når programmerne er godkendt og iværksat, idet støttemodtagernes berettigede forventning herved skuffes. I mangel af udtrykkelige bestemmelser herom burde der ifølge sagsøgeren have været fulgt den fremgangsmåde, der skal følges i tilfælde af omfordeling af de midler, der er bestemt til interventionsprogrammer, og som er fastsat i artikel 25 i forordning nr. 4253/88.

31 Det fremgår af det fjerde anbringende, at Kommissionen med den anfægtede beslutning har tilsidesat princippet om partnerskab, således som dette er nærmere fastsat i artikel 4 i forordning nr. 2052/88. Kommissionen har således ikke hørt sagsøgeren og har handlet, uden at sagsøgeren har givet sit samtykke. En sådan adfærd er udtryk for en tilsidesættelse af den berettigede forventning, der var skabt hos sagsøgeren for så vidt angår de midler, der var tildelt siden 1994 og 1996.

32 Med det femte anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at den anfægtede beslutning i højere grad rammer Italien end de øvrige medlemsstater og derfor er vedtaget under tilsidesættelse af de principper om økonomisk og social samhørighed samt om solidaritet, der er fastsat i EF-traktatens artikel 2 (efter ændring nu artikel 2 EF), samt af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

33 Med det sjette anbringende har Den Italienske Republik gjort gældende, at Kommissionen har misbrugt sine beføjelser og udvist en selvmodsigende handlemåde. I forbindelse med undersøgelsen af, i hvilket omfang EF-initiativerne var gennemført, anmodede Kommissionen først sagsøgeren om oplysninger om de »retligt bindende forpligtelser«, mens den i den endelige beslutning lagde det bredere begreb »engagements sur le terrain« (forpligtelser i marken) til grund. Ifølge sagsøgeren kan andre medlemsstater have meddelt oplysninger, som var

baseret på sidstnævnte begreb, således at vurderingen af, i hvilket omfang initiativerne var gennemført, er blevet foretaget på grundlag af uensartede oplysninger.

34 Med det syvende og sidste anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1866/90 af 2. juli 1990 om bestemmelser vedrørende anvendelse af ecu ved strukturfondenes budgetmæssige gennemførelse (EFT L 170, s. 36), som affattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2745/94 af 10. november 1994 (EFT L 290, s. 4, herefter »forordning nr. 1866/90«). I bestemmelsens stk. 2 hedder det, at »... i beslutningerne om forslag til medlemsstaterne om EF-initiativer fastsættes de beløb for EF-støtte, der er besluttet for den samlede periode, og deres årlige fordeling i ecu i priser for året for hver af disse beslutninger med indeksering«. Bestemmelsens ordlyd viser ifølge sagsøgeren, at indeksering er uløseligt forbundet med finansieringsbeløbet, som kun kan ændres under overholdelse af princippet om partnerskab og af de regler, der gælder i tilfælde af, at midlerne nedsættes. De nedsættelser, der for Den Italienske Republiks vedkommende er truffet beslutning om for så vidt angår Leader- og Interreg-initiativerne, og som synes at være foretaget uden indeksering, er derfor blevet besluttet under tilsidesættelse af artikel 2 i forordning nr. 1866/90.

35 I sit indlæg er Kommissionen først fremkommet med bemærkninger vedrørende de relevante retsregler samt den anfægtede beslutnings art og rækkevidde og har derefter taget stilling til de anbringender, sagsøgeren har fremført.

36 Kommissionen har anført, at baggrunden for den anfægtede beslutning er Peace-initiativet, hvortil der for 1999 skulle frigøres et beløb på 100 mio. ECU af det samlede beløb, der var afsat til EF-initiativerne. Med henblik på at afgøre, hvorledes den tidligere vedtagne vejledende fordeling måtte ændres, anvendte Kommissionen en metode, hvor den tog hensyn til konkrete kriterier.

37 I første omgang medførte denne metode, at Den Italienske Republik måtte bære 44,7 % af det beløb, der skulle omfordeles til Peace-initiativet. I næste fase blev

nedsættelsen fordelt på EF-initiativerne i Italien, idet man fastlagde de programmer, som ikke var særlig langt fremskredne. I det arbejdsdokument, der blev forelagt for forvaltningskomitéen, havde Kommissionen dels for bestemte programmer foretaget en nedsættelse af beløb, der var fordelt, men endnu ikke ydet, dels »foreslået« en nedsættelse, der således vedrørte allerede ydede beløb, med hensyn til SMV-, Urban- og Konver-initiativerne.

38 Den nye fordeling blev derefter vedtaget i henhold til den anfægtede beslutning. Kommissionen har påpeget, at den ikke havde haft positive kontakter med Den Italienske Republik og derfor over for Italien havde anvendt den vejledende fordeling, den havde foreslået i arbejdsdokumentet. Ifølge Kommissionen er der således ikke tale om en nedsættelse af allerede ydet støtte, men om et forslag, og Kommissionen var helt klar over, at sagsøgeren skulle give sit samtykke.

39 Kommissionen er derudover fremkommet med følgende bemærkninger til hvert enkelt af Den Italienske Republiks anbringender.

40 For så vidt angår det første anbringende, hvorved sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke er begrundet, har Kommissionen anført, at sagsøgeren deltog i forvaltningskomitéens møde den 22. september 1998, hvor forslaget til beslutning blev drøftet og godkendt, ligesom sagsøgeren har modtaget et arbejdsdokument samt skrivelsen af 20. november 1998 fra chefen for det kompetente kommissionsmedlems kabinet. Sagsøgeren har således ikke kunnet være uvidende om begrundelsen for den anfægtede beslutning. Den uenighed, sagsøgeren har givet udtryk for, er ifølge Kommissionen irrelevant, idet der er tale om en beslutning, hvorved der er foretaget en ændring af en vejledende fordeling og ikke en nedsættelse af tidligere ydet støtte.

41 For så vidt angår det andet anbringende har Kommissionen påpeget, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 udelukkende finder anvendelse i tilfælde af nedsættelse, suspension eller ophævelse af allerede ydet støtte, hvilket der ikke er tale om i den foreliggende sag.

42 Med hensyn til det tredje anbringende, som omhandler, hvilken fremgangsmåde der skal følges, såfremt den vejledende fordeling ændres, har Kommissionen fastholdt, at de relevante forordninger ikke indeholder nogen konkret hjemmel. Kommissionen kunne derfor ændre den vejledende fordeling, i hvert fald delvis, efter en fremgangsmåde svarende til den, der skal følges, når fordelingen vedtages, jf. artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88. Artikel 25 i forordning nr. 4253/88 kan således ikke finde anvendelse.

43 For så vidt angår sagsøgerens fjerde anbringende, hvorved det gøres gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om partnerskab, har Kommissionen anført, at dette princip ikke gælder med hensyn til udøvelsen af det skøn, Kommissionen er tillagt i henhold til artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88. Kommissionen har tilføjet, at den tilmed har ladet alle medlemsstater deltage i det forberedende arbejde i forbindelse med den vejledende fordeling, idet den har forelagt sagen for forvaltningskomitéen, og at den havde inviteret medlemsstaterne til bilaterale drøftelser vedrørende den anden fase af beslutningsprocessen, en invitation, som sagsøgeren imidlertid afslog. For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning har Kommissionen henvist til, at fordelingen alene er vejledende og derfor ikke kan skabe en sådan forventning, og at dens tidligere brevveksling med sagsøgeren var til hinder for, at der hos sagsøgeren kunne opstå en sådan forventning.

44 Med hensyn til det femte anbringende, som omhandler en tilsidesættelse af traktatens artikel 2 og af princippet om forbud mod forskelsbehandling, har Kommissionen først anført, at der i den nævnte bestemmelse er opregnet samhørighed og solidaritet som nogle af Fællesskabets mål, men at bestemmelsen ikke afføder konkrete rettigheder og forpligtelser for medlemsstaterne og institutionerne. Med hensyn til den fremgangsmåde, Kommissionen har anvendt i den foreliggende sag, har den ikke medført forskelsbehandling af sagsøgeren, men åbnet mulighed for, at der kunne foretages en differentieret behandling af medlemsstaterne på grundlag af kriterier, der er objektive og gennemsigtige, og som kan efterprøves.

45 Kommissionen har ligeledes bestridt det sjette anbringende, hvorved sagsøgeren har foreholdt Kommissionen misbrug af beføjelser og en selvmodsigende handlemåde. Ifølge Kommissionen er alle de talmæssige oplysninger, som arbejdsdokumentet og den anfægtede beslutning er baseret på, blevet beregnet

på grundlag af de samme kriterier, ligesom begrebet »forpligtelser med hensyn til de nødvendige finansielle midler« svarer til begrebet »forpligtelser i marken«. Kommissionen har i øvrigt anført, at sagsøgeren blot har henvist til omstændighederne omkring ændringen af den vejledende fordeling, men ikke præciseret de særlige forhold, som kunne godtgøre, at der var tale om magtfordrejning.

46 Endelig har Kommissionen med hensyn til det syvende og sidste anbringende påpeget, at i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1866/90 indeksreguleres støttebeløbene samt de dermed forbundne finansieringsplaner ikke.

Uopsættelighed

47 Den Italienske Republik har anført, at såfremt gennemførelsen af beslutningen ikke udsættes, vil det beløb på 44,7 mio. ECU, som støtten i henhold til den anfægtede beslutning er nedsat med, være endelig fortabt, selv om Den Italienske Republik måtte få medhold i hovedsagen.

48 Den Italienske Republik har nærmere anført, at den omtvistede nedsættelse vedrører allerede godkendte programmer for EF-initiativer, med hensyn til hvilke Den Italienske Republik skal opfylde sine retlige og finansielle forpligtelser inden den 31. december 1999, idet der efter dette tidspunkt ikke vil kunne indgås forpligtelser med hensyn til de pågældende midler, ligesom disse heller ikke vil kunne udbetales. Endvidere er der i kraft af den anfægtede beslutning sket en blokering af de forslag om omfordeling af midlerne, som sagsøgeren havde fremsat, hvilket indebærer, at såfremt der måtte blive afsagt annullationsdom efter den 31. december 1999, vil de programmer, de nævnte forslag til omfordeling vedrører, ikke kunne lanceres og iværksættes.

49 Ifølge sagsøgeren medfører denne situation, at der opstår et alvorligt og uopretteligt tab, idet nedsættelsen på 44,7 mio. ECU kan have en alvorlig indflydelse på beskæftigelsen, levevilkårene og tilvejebringelsen af infrastrukturer i de berørte områder.

50 Heroverfor har Kommissionen anført, at selv om gennemførelsen af den anfægtede beslutning blev udsat, ville sagsøgeren ikke have nogen rettigheder med hensyn til konkrete finansieringer, der endnu ikke var ydet. I øvrigt er det hævdede tab ikke en følge af den anfægtede beslutning, men af, at sagsøgeren ikke rettidigt har kunnet iværksætte de programmer, der er fastsat i EF-initiativerne. Selv såfremt den anfægtede beslutning stilles i bero, ville sagsøgeren ikke lovligt kunne afgive forpligtelser med hensyn til de beløb, der er en følge af den nye vejledende fordeling — for slet ikke at tale om den oprindelige fordeling — når henses til, hvor få af aktionerne der er blevet iværksat i Italien.

Interesseafvejning

51 Den Italienske Republik har anført, at hensynet til det alvorlige og uoprettelige tab, den trues af, må tillægges prioritet i forbindelse med afvejningen af de berørte interesser. Såfremt den anfægtede beslutning gennemføres, vil sagsøgeren definitivt miste det beløb, nedsættelsen omfatter, mens en udsættelse af gennemførelsen vil medføre, at de midler, der er nødvendige med henblik på finansiering af Peace-initiativet, vil kunne tilvejebringes under overholdelse af princippet om økonomisk og social samhørighed og om forbud mod forskelsbehandling af medlemsstaterne.

52 Heroverfor har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutning ikke konkret påfører sagsøgeren et tab, hvorimod dette er tilfældet for Peace-initiativet, såfremt beslutningen stilles i bero. Bevillingerne til dette initiativ er allerede fordelt, og en udsættelse af gennemførelsen vil medføre, at Kommissionen ikke vil kunne afgive forpligtelser vedrørende de midler, der er nødvendige med henblik på at iværksætte de projekter, der allerede i vidt omfang er gennemført. En afvejning af de berørte interesser taler således for, at sagsøgerens begæring ikke tages til følge.

Intervenienternes argumenter

53 Irland samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der er fremkommet med deres bemærkninger i retsmødet, har i det væsentlige tilsluttet sig Kommissionens synspunkt.

54 De har navnlig fremhævet, hvor stor politisk og økonomisk betydning Peace-initiativet har i forbindelse med fredsprocessen i Nordirland, og påpeget, at de projekter, der finansieres som led i dette initiativ, i vidt omfang er gennemført.

55 Irland har tilføjet, at den omstændighed, at der i Den Europæiske Unions almindelige budget for 1999 er opført et beløb på 100 mio. ECU til Peace-initiativet, indebærer en bindende, retlig forpligtelse for EF-institutionerne.

56 Det Forenede Kongerige har bl.a. fremhævet, at såfremt begæringen om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning blev taget til følge, ville Domstolen foregribe retsvirkningerne af afgørelsen i hovedsagen.

Domstolens bemærkninger

57 I henhold til traktatens artikel 185 og 186 kan Domstolen, hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt eller i sager, der er indbragt for den, foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.

58 I procesreglementets artikel 83, stk. 2, er det fastsat, at begæringer om sådanne forholdsregler skal angive søgsmålets genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget.

59 Det fremgår af fast retspraksis, at Fællesskabets retsinstanser kan udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen (jf. kendelse af 21.3.1997, sag C-110/97 R, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 1795, præmis 24). I sådanne sager foretager Fællesskabets retsinstanser i givet fald også en afvejning af de berørte interesser.

Rækkevidden af den anfægtede beslutning

60 Indledningsvis bemærkes, at der i lyset af de forklaringer og de nærmere oplysninger, parterne er fremkommet med i den foreliggende sag, må foretages en præcisering af retsvirkningerne af den anfægtede beslutning med hensyn til det beløb til EF-initiativer, der er tildelt sagsøgeren, og til fordelingen af det pågældende beløb mellem de forskellige EF-initiativer.

61 Det bemærkes nærmere, at det er ubestridt mellem parterne, at de nedsættelser, den nye fordeling omhandler, således som denne er indeholdt i den oversigt, der er knyttet som bilag til den anfægtede beslutning, ikke alene vedrører det beløb, der i forvejen var tildelt Den Italienske Republik på grundlag af den vejledende fordeling, men for en stor del også berører midler, der allerede var ydet.

62 I retsmødet forklarede Kommissionen, at med hensyn til den nedsættelse på 44,7 mio. ECU, som den nye vejledende fordeling for EF-initiativerne medførte for

sagsøgeren, vedrørte ca. 19 mio. ECU midler, der allerede var ydet, navnlig til SMV-initiativet, men også til Urban- og Konver-initiativet.

63 Kommissionen har i øvrigt erkendt, at den ikke havde bemyndigelse til ensidigt at nedsætte de beløb, der allerede var ydet, men at der hertil krævedes samtykke fra den berørte medlemsstat. Dette er i øvrigt meningen med den fodnote til oversigten, der er omtalt i denne kendelses præmis 26, og som ganske vist kun henviser til SMV-initiativet, men også omfatter alle andre beløb, der allerede er ydet, herunder til andre initiativer.

64 På et spørgsmål, som blev stillet under retsmødet, oplyste Kommissionen, at selv om Den Italienske Republik afviste at give sit samtykke vedrørende nedsættelsen med hensyn til de midler, der allerede var ydet, var intet til hinder for, at Den Italienske Republik kunne fortsætte gennemførelsen af konkrete initiativer inden for rammerne af de beløb, der allerede var ydet.

65 Kommissionen gentog ganske vist samtidig sit synspunkt om, at Italien under hensyntagen til, i hvilket omfang initiativerne i Italien på nuværende tidspunkt er gennemført, ikke inden for de fastsatte frister vil kunne udnytte de beløb, der er fastsat i henhold til den oprindelige vejledende fordeling og heller ikke de beløb, der fremgår af den anfægtede beslutning.

66 Denne opfattelse kan imidlertid ikke medføre, at Kommissionen kan nedsætte de beløb, der allerede er ydet Den Italienske Republik, uden at Kommissionen skal overholde bestemmelserne i forordning nr. 4253/88.

67 På baggrund af de forklaringer, parterne er fremkommet med under behandlingen af sagen om foreløbige forholdsregler, må den anfægtede beslutning for så vidt

angår den foreliggende sag fortolkes således, at der herved kun er foretaget en ny vejledende fordeling med hensyn til EF-initiativerne, for så vidt som der er foretaget ændringer, som ikke berører allerede ydede beløb. I relation til sagsøgeren er der i henhold til den anfægtede beslutning således foretaget en nedsættelse på 26 mio. ECU, idet forskellen mellem dette beløb og den samlede, påtænkte nedsættelse på 44,7 mio. ECU blot er et forslag om nedsættelse, som er stillet Italien.

Fumus boni juris

68 På baggrund heraf er det under den foreliggende sag ufornødent, også ganske kort, at behandle de anbringender og argumenter i stævningen, som forudsætter, at den anfægtede beslutning har en større rækkevidde end den, der er fastlagt i den foregående præmis.

69 Dette gælder således dels den argumentation, der er fremført i forbindelse med det første anbringende, og hvorefter begrundelsen for den anfægtede beslutning burde have været mere præcis og fyldestgørende, eftersom der er tale om en beslutning om nedsættelse af ydede beløb.

70 Det samme gælder det andet anbringende, hvorved det gøres gældende, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er tilsidesat. Den nævnte bestemmelse omhandler nedsættelse, suspension og ophævelse af allerede ydede støttebeløb.

71 For så vidt angår de øvrige anbringender, som sagsøgeren har fremført til støtte for annullationssøgsmålet, må det undersøges, om de i tilstrækkeligt omfang kan begrunde, at den begærede udsættelse umiddelbart forekommer berettiget.

72 For så vidt for det første angår anbringendet om, at den anfægtede beslutning ikke er begrundet, bemærkes, at beslutningen er truffet efter en omfattende brevveksling mellem sagsøgeren og Kommissionen og efter høring af den kompetente komité. De forklaringer, der under disse omstændigheder er afgivet, og som skal tages i betragtning ved vurderingen af begrundelsen for den anfægtede beslutning, synes alt i alt umiddelbart at bekræfte, at sagsøgeren var tilstrækkeligt underrettet om begrundelsen for den anfægtede beslutning, da denne blev meddelt sagsøgeren.

73 For så vidt dernæst angår betingelserne for, at Kommissionen kan ændre den vejledende fordeling som omhandlet i artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, må det antages — uden at den vurdering, der skal foretages som led i behandlingen af hovedsagen herved foregribes — at de gældende bestemmelser synes at tillægge Kommissionen et vist skøn, som derfor kun kan undergives en begrænset prøvelsesret.

74 I retsmødet indrømmede sagsøgeren, at Kommissionen var bemyndiget til at foretage ændringer i den oprindelige, vejledende fordeling, men at Kommissionen ikke rådede over et absolut skøn på det punkt.

75 På grundlag af de argumenter, sagsøgeren har fremført, kan det ikke umiddelbart anses for godtgjort, at Kommissionen har overskredet grænserne for det skøn, den er tillagt inden for området. Navnlig kan de af sagsøgeren fremførte bemærkninger vedrørende princippet om økonomisk og social samhørighed samt om forbud mod forskelsbehandling ikke umiddelbart begrunde en kritik af Kommissionen, idet Kommissionen har kunnet forklare, at den har truffet beslutningen på grundlag af en metode, som — uden at der herved er taget endelig stilling til dennes gyldighed — hverken forekommer åbenbart vilkårlig eller umiddelbart forekommer urimelig.

76 For så vidt for det tredje angår sagsøgerens bemærkninger om, at Kommissionen har fastlagt, i hvilket omfang EF-initiativerne var gennemført i de forskellige

medlemsstater, på grundlag af oplysninger, der ikke er ensartede, nemlig som følge af forvekslingen mellem begreberne »retligt bindende forpligtelser« og »forpligtelser i marken«, må det fastslås, at sagsøgeren på dette stadium af sagen ikke med den fornødne klarhed har kunnet påvise de konkrete følger, den nævnte forveksling måtte have medført. Tværtimod fremgår det af sagsøgerens skriftlige og mundtlige bemærkninger, at sagsøgeren kun meget generelt har påberåbt sig, at situationen i andre medlemsstater kan være blevet bedømt på grundlag af et andet begreb end det, sagsøgeren selv har anvendt, og at denne omstændighed kan have stillet sagsøgeren ringere. Sagsøgeren har imidlertid ikke underbygget disse bemærkninger med nogen form for bevis.

77 For så vidt for det fjerde angår det syvende annullationsanbringende, som omhandler spørgsmålet om indeksering af støttebeløbet, har retsforhandlingerne i sagen om foreløbige forholdsregler ikke klart vist, at anbringendet er relevant. Selv om sagsøgeren ikke har præciseret, hvor stor en del af det samlede, omtvistede beløb der vedrører indekseringen, synes dette aspekt umiddelbart kun at have marginal betydning.

78 For så vidt endelig angår de proceduremæssige regler for, hvorledes en kommissionsbeslutning om ændring af den oprindelige, vejledende fordeling skal træffes, må det fastslås, at sagsøgeren reelt ikke har præciseret, hvilke mangler den anfægtede beslutning er behæftet med, hvorimod Kommissionen ubestridt har anført, at dens forslag til beslutning forinden var blevet forelagt for forvaltningskomitéen, som havde godkendt den.

79 I mangel af en specifik fællesskabsretlig bestemmelse kan man ikke ubetinget tilslutte sig sagsøgerens synspunkt, hvorefter det er den i artikel 25 i forordning nr. 4253/88 fastsatte fremgangsmåde, der finder anvendelse.

80 Sagsøgerens argument, hvorefter Kommissionen burde have overholdt den forpligtelse, den havde påtaget sig i en skrivelse af 15. december 1997 til Den

Italienske Republik, og hvorefter den på forhånd med hver enkelt medlemsstat ville undersøge muligheden for at flytte bevillinger til andre programmer, der var under gennemførelse, inden den fremkom med forslag til flytning af bevillinger mellem de forskellige EF-initiativer inden for hele Den Europæiske Union, kan heller ikke umiddelbart rejse tvivl om gyldigheden af den fremgangsmåde, der er fulgt i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

81 Således fremgår det af den brevveksling, der er ført mellem sagsøgeren og Kommissionen, inden den anfægtede beslutning blev truffet, at Kommissionen havde behandlet de forslag til omfordeling, Den Italienske Republik havde forelagt. Den Italienske Republik har i øvrigt været holdt underrettet om fremgangsmåden for vedtagelsen af den anfægtede beslutning og har kunnet fremkomme med sine synspunkter ved en række lejligheder, bl.a. under det møde i forvaltningskomitéen, hvor Kommissionens arbejdsdokument blev behandlet.

82 Det fremgår heraf, at selv om sagsøgerens anbringender ikke umiddelbart forekommer helt ubegrundede, kan de på grundlag af en første behandling ikke tillægges større vægt end de begrundelser og forklaringer, som Kommissionen, Irland og Det Forenede Kongerige er fremkommet med.

83 Det må imidlertid fremhæves, at denne vurdering kun har kunnet foretages på grundlag af en foreløbig fortolkning af den anfægtede beslutning, en fortolkning, der i vidt omfang er baseret på de forklaringer, der er afgivet under sagen om foreløbige forholdsregler, og dette på grund af usikkerheden omkring beslutningens rækkevidde.

84 Den begærede udsættelse kan herefter ikke afvises på grundlag af vurderingen af, om begæringen umiddelbart forekommer berettiget, uden at der også foretages en vurdering af den påberåbte uopsættelighed og en afvejning af de berørte interesser.

Uopsættelighed og afvejning af de berørte interesser

85 Den uopsættelighed, sagsøgeren har påberåbt sig, må vurderes under hensyntagen til den anfægtede beslutnings rækkevidde, således som denne er blevet fastlagt i denne kendelses præmis 67. Spørgsmålet om, hvorvidt det i relation til Den Italienske Republik er uopsætteligt, at gennemførelsen af den anfægtede beslutning udsættes, skal således vurderes på grundlag af, at der ved beslutningen er foretaget en nedsættelse på ca. 26 mio. ECU over for Den Italienske Republik.

86 Med hensyn til, hvor alvorligt det hævdede tab er, må det fastslås dels, at sagsøgeren kun meget generelt har påberåbt sig de ulemper, den omtvistede nedsættelse medfører for de berørte områder, dels, at virkningen af den anfægtede beslutning kan relativiseres i kraft af den i denne kendelses præmis 67 foretagne konstatering af, at nedsættelsen kun vedrører ca. 26 mio. ECU og ikke 44,7 mio. ECU som hævdet af sagsøgeren.

87 Det nøjagtige omfang af et eventuelt tab forudsætter imidlertid en meget indgående undersøgelse af Den Italienske Republiks mulighed for faktisk at anvende de omhandlede beløb i perioden indtil den 31. december 1999, hvilket går ud over rammerne for behandlingen af nærværende sag om foreløbige forholdsregler.

88 Ganske vist kan det ikke umiddelbart udelukkes, at den anfægtede beslutning kan have visse følger, som kun vanskeligt ville kunne genoprettes, såfremt sagsøgeren fik medhold i annullationssøgsmålet, og i retsmødet gjorde Kommissionen sig til talsmand for, at de konkrete konsekvenser, som den måtte antages at drage over for sagsøgeren, såfremt den anfægtede beslutning blev annulleret, formentlig ville være begrænsede.

89 Ved bedømmelsen af, om sagsøgeren har ført bevis for, at det er nødvendigt at anordne den begærede udsættelse, må det påståede tab undersøges i lyset af samtlige berørte interesser (jf. kendelse af 29.6.1993, sag C-280/93 R, Tyskland

mod Rådet, Sml. I, s. 3667, præmis 29, og af 24.9.1996, forenede sager C-239/96 R og C-240/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 4475, præmis 67).

90 Det må i den forbindelse fastslås, at såfremt den begærede udsættelse blev anordnet, ville der være en tilsvarende risiko for, at der opstod visse uoprettelige eller vanskeligt oprettelige følger, bl.a. for så vidt angår finansieringen af Peace-initiativet, såfremt Kommissionen fik medhold i hovedsagen.

91 Under disse omstændigheder kan Fællesskabets retsinstanser ikke sætte deres vurdering i stedet for Kommissionens for så vidt angår den respektive betydning af de EF-initiativer, hvis finansiering omtvistes.

92 Det følger af det anførte, at betingelserne for, at den begærede udsættelse anordnes, ikke er opfyldt.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLENS PRÆSIDENT

1) **Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.**

2) **Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.**

Således bestemt i Luxembourg den 29. juni 1999.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident