BESLUT MEDDELAT AV DOMSTOLENS ORDFÖRANDE
den 29 juni 1999 *

I mål C-107/99 R,

Republiken Italien, företrädd av professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av I.M. Braguglia, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren E. de March, K. Simonsson och H. Speyart, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Irland, företrätt av J. Payne, Legal Adviser, Office of the Attorney General, i egenskap av ombud, biträdd av D. McGuinness, SC, och E. Kent, solicitor, delgivningsadress: Irlands ambassad, 28, route d'Arlon, Luxemburg,

* Rättegångsspråk: italienska.

och

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av D. Wyatt, QC, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut av den 16 december 1998 att godta ändringar i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ, som Republiken Italien delgavs genom skrivelse av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare, samt alla rättsakter som grundats på detta beslut eller som hör samman med detta, eller andra interimistiska åtgärder,

meddelar

DOMSTOLENS ORDFÖRANDE

följande

Beslut

1 Republiken Italien har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 29 mars 1999, med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) yrkat ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 16 december 1998 om att godta ändringar i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ, som sökanden delgavs genom skrivelse av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare (nedan kallat det omtvistade beslutet), samt alla rättsakter som grundats på detta beslut eller som hör samman med detta, i synnerhet förvaltningskommitténs yttrande av den 22 september 1998 och den tabell som bifogades skrivelsen (nedan kallade de omtvistade rättsakterna).

2 Republiken Italien har genom särskild handling, som inkom till domstolens kansli den 21 april 1999, med stöd av artiklarna 185 och 186 i EG-fördraget (nu artiklarna 242 EG och 243 EG) yrkat, i första hand, uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet och de omtvistade rättsakterna och, i andra hand, att andra interimistiska åtgärder skall vidtas för att göra det möjligt för sökanden att undvika den allvarliga och irreparabla skada som det omtvistade beslutet och de omtvistade rättsakterna orsakar.

3 Kommissionen inkom den 12 maj 1999 med ett skriftligt yttrande avseende ansökan om interimistiska åtgärder.

4 Irland samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom handlingar, som inkom till domstolens kansli den 17 och den 27 maj 1999, ansökt om att få intervenera i det interimistiska förfarandet till stöd för kommissionens yrkanden. Med tillämpning av artikel 37 första och fjärde styckena i EG-stadgan för domstolen och artikel 93.1 och 93.2 i domstolens rättegångsregler skall dessa interventionsansökningar bifallas.

5 Parterna yttrade sig muntligen den 2 juni 1999.

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

6 I artikel 130a i EG-fördraget (nu artikel 158 EG i ändrad lydelse) föreskrivs att gemenskapen skall utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Avsikten med artikeln är särskilt att skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna skall minska för att på så sätt främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen. I artikel 130b i EG-fördraget (nu artikel 159 EG) föreskrivs även att gemenskapen skall understödja strävandena att uppnå dessa mål genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna.

7 För att uppnå dessa mål och reglera fondernas uppgifter antog rådet förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 185 s. 9), ändrad genom bland annat förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 5, svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17, nedan kallad förordning nr 2052/88), och förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2052/88 om samordning av de olika strukturfondernas verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 374, s. 1), ändrad genom bland annat förordning nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20, svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30, nedan kallad förordning nr 4253/88).

8 I artikel 4.1 första stycket i förordning nr 2052/88 föreskrivs följande:

"Gemenskapens åtgärder skall vara sådana att de kompletterar eller bidrar till motsvarande nationella åtgärder. De skall fastställas i nära samarbete mellan kommissionen, berörd medlemsstat, de behöriga myndigheterna och finansieringsorganen... som utses av medlemsstaten på nationell, regional, lokal eller annan nivå, och alla parter skall delta som partners med ett gemensamt mål. Detta samrådsförfarande kallas fortsättningsvis 'partnerskapet'. Partnerskapet skall omfatta förberedelsen och finansieringen liksom förhandsbedömningen, övervakningen och utvärderingen av verksamheterna."

9 I artikel 5.5 tredje stycket i denna förordning föreskrivs följande:

"[Finansiellt s]töd [från strukturfonderna] skall ges på initiativ av medlemsstaten eller av kommissionen i samråd med berörd medlemsstat."

10 Stöd som ges på initiativ av kommissionen kallas för "gemenskapsinitiativ".

11 I artikel 12.4 och 12.5 i samma förordning föreskrivs följande:

"4. Kommissionen skall öppet redovisa den vägledande tilldelningen till medlemsstaterna för vart och ett av målen 1—4 samt 5 b av strukturfondsåtagandena, liksom tidigare med full hänsyn till följande objektiva kriterier: nationell välfärd, regional välfärd, regionernas folkmängd och strukturproblemens allvar inklusive arbetslöshetsnivån samt, för berörda mål, behovet av landsbygdsutveckling....

5. För... [perioden 1994—1999] skall 9 % av strukturfondernas anslagsåtaganden avse finansiering av stöd som utdelas på initiativ av kommissionen i enlighet med artikel 5.5."

12 Slutligen föreskrivs följande i artikel 17.2 i förordning nr 2052/88:

"Vid genomförandet av sådant stöd som kommissionen beviljar på eget initiativ i enlighet med artikel 5.5 sista stycket skall kommissionen bistås av en förvaltningskommitté sammansatt av företrädare för medlemsstaterna."

13 Även vissa bestämmelser i förordning nr 4253/88 skall här återges.

14 I artikel 11.1 i förordning nr 4253/88, som rör gemenskapsinitiativ, föreskrivs följande:

"I enlighet med artikel 5.5 i förordning (EEG) nr 2052/88 får kommissionen — på eget initiativ och i enlighet med det förfarande som avses i avdelning VIII och sedan den informerat Europaparlamentet — besluta att föreslå medlemsstaterna att de lämnar in ansökningar om stöd för åtgärder av väsentlig betydelse för gemenskapen...."

15 I artikel 20.1 i samma förordning föreskrivs följande:

"Budgetåtaganden skall göras på grundval av kommissionens beslut om godkännande av berörda åtgärder...."

16 Dessutom föreskrivs följande i artikel 24 i samma förordning, som har rubriken "*Reduktion, suspension och upphävande av stöd*":

"1. Om en verksamhet eller åtgärd inte förefaller berättigad till vare sig en del av eller hela det tilldelade stödet skall kommissionen genomföra en lämplig granskning av fallet inom ramen för partnerskapet och särskilt begära att medlemsstaten eller de myndigheter som den utser att genomföra åtgärden framlägger sina kommentarer inom en fastställd tidsgräns.

2. Efter granskningen får kommissionen reducera eller suspendera stödet till den berörda verksamheten eller åtgärden om granskningen visar någon överträdelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden och för vilken man inte ansökt om kommissionens godkännande.

..."

17 I artikel 25 i förordning nr 4253/88 föreskrivs följande:

"1. Inom ramen för partnerskapet skall kommissionen och medlemsstaterna se till att användningen av stöd från fonderna övervakas effektivt, med betoning på ramarna för gemenskapsstöd och särskilda åtgärder (program osv.)....

...

3. Övervakningskommittéer skall upprättas inom ramen för partnerskapet genom en överenskommelse mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen.

...

5. Övervakningskommittén skall om nödvändigt — utan att ändra det totala beloppet för gemenskapsstödet och inom målens harmoniserade gränser — anpassa det förfarande för beviljandet av stöd som ursprungligen godkändes liksom, i förhållande till tillgängliga resurser och budgetregler, den förutbestämda

finansieringsplanen inklusive eventuella överföringar mellan gemenskapens finansiella källor och följdjusteringar av stödbeloppen. De harmoniserade gränser för målen som avses ovan skall fastställas av kommissionen i enlighet med det förfarande som avses i avdelning VIII och som omfattas av ramarna för gemenskapsstöd.

Dessa ändringar skall genast anmälas till kommissionen och den berörda medlemsstaten. De skall träda i kraft så snart kommissionen och den berörda medlemsstaten bekräftat dem. En sådan bekräftelse skall ges inom 20 arbetsdagar från dagen då anmälan togs emot, vilket skriftligen skall bekräftas av kommissionen.

Andra ändringar som krävs skall beslutas av kommissionen i samarbete med den berörda medlemsstaten sedan övervakningskommittén avgivit sitt yttrande.

..."

18 Genom beslut av den 13 juli, den 12 oktober, den 21 december 1994 och den 8 maj 1996 antog kommissionen en vägledande fördelning av samtliga gemenskapsinitiativ för programperioden 1994—1999.

19 En regelbunden skriftväxling mellan Republiken Italien och kommissionen följde därefter inom ramen för övervakningen av genomförandet av gemenskapsinitiativen i denna medlemsstat.

20 För år 1999 beslutade kommissionen att göra en ändring i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativen för att avsätta 100 miljoner ecu till att finansiera ett gemenskapsinitiativ i form av ett särskilt stödprogram för fred och

försoning på Nordirland och angränsande grevskap på Irland (nedan kallat PEACE-initiativet).

21 Med beaktande av olika kriterier, i synnerhet hur långt genomförandet av de olika gemenskapsinitiativen fortskridit i medlemsstaterna, utarbetade kommissionen ett förslag till ändring av fördelningen av gemenskapsinitiativ, i form av ett arbetsdokument som godkändes av förvaltningskommittén vid dess möte den 22 september 1998.

22 Det framgår av detta arbetsdokument att den finansiella omfördelningen av 100 miljoner ecu till PEACE-initiativet skulle medföra en reduktion för Republiken Italien på 44,7 miljoner ecu. De övriga länder som drabbades av betydande reduktioner var Frankrike (18,1 miljoner ecu), Förenade kungariket (16,4 miljoner ecu), Portugal (6,8 miljoner ecu) och Tyskland (6 miljoner ecu).

23 Vad beträffar Republiken Italien avsåg reduktionen på 44,7 miljoner ecu initiativen Interreg (21 miljoner ecu), SMF (17,8 miljoner ecu), Urban (3,2 miljoner ecu), Leader (2 miljoner ecu) och Konver (0,7 miljoner ecu).

24 Denna nya fördelning antogs därefter av kommissionen den 16 december 1998 och delgavs sökanden genom skrivelse av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare.

25 Denna skrivelse har följande lydelse:

"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."

(Europeiska kommissionen godtog vid mötet den 16 december 1998 ändringarna i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ, som den behöriga förvaltningskommittén ställde sig positiv till i sitt yttrande av den 22 september 1998. I beslutet beaktas initiativets framskridande och nödvändigheten av att hitta ytterligare ekonomiska resurser för år 1999 till initiativet "Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland".

Den nya tabellen ersätter motsvarande tabeller som bifogades skrivelserna av den 13 juli 1994 och den 13 juni 1996 från David Williamson.)

26 Till skrivelsen bifogades en tabell med rubriken "Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999)" (Vägledande fördelning av gemenskaps- och medlemsstatsinitiativen (i MECU, pris år 1999)), där det för varje medlemsstat i vägledande syfte angavs vilket totalbelopp som den tilldelats samt fördelningen av detta belopp mellan de olika gemenskapsinitiativen. Vad beträffar Republiken Italien hänvisar en asterisk till en fotnot där följande anges: "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" (Planeringen av dessa anslag kan ske i sin helhet först efter att medlemsstaten har bekräftat att den samtycker till en reduktion av programresurserna inom ramen för initiativet för SMF).

Parternas argument

Huruvida den begärda åtgärden vid ett första påseende framstår som befogad (fumus boni juris)

27 Vad beträffar huruvida den begärda åtgärden vid ett första påseende framstår som befogad (*fumus boni juris*), har sökanden hänvisat till sju grunder som den har åberopat till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och de omtvistade rättsakterna.

28 Som första grund görs gällande att artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) har åsidosatts, på grund av att det omtvistade beslutet har en bristfällig motivering. Det omtvistade beslutet och tabellen i detta saknar förklaringar eller hänvisningar, och att endast nämna "initiativens fortgång" eller det nya PEACE-initiativet är inte tillräckligt för att uppfylla kraven i denna bestämmelse enligt sökanden. Motiveringen till det omtvistade beslutet borde ha varit mer precis och utförlig, eftersom Republiken Italien på förhand hade förklarat att den inte samtyckte till en omfördelning av anslagen och eftersom beslutet medförde en reduktion av de stöd som tidigare beviljats.

29 Som andra grund har sökanden åberopat att artikel 24 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts. I motsats till vad som föreskrivs i denna bestämmelse, som reglerar förfarandena vid reduktion, suspension och upphävande av stöd, har kommissionen underlåtit att genomföra en lämplig granskning av fallet, att inhämta synpunkter från de nationella myndigheterna samt att konstatera någon över-

trädelse eller väsentlig förändring som påverkar villkoren för att genomföra verksamheten eller åtgärden.

30 Enligt den tredje grunden har kommissionen även åsidosatt artikel 12 i förordning nr 2052/88. Visserligen kan alla finansiella stöd ursprungligen anses vara vägledande, men de kan inte längre anses vara det när programmen har godkänts och genomförts. I annat fall åsidosätts mottagarnas skydd för berättigade förväntningar. I avsaknad av en särskild bestämmelse anser sökanden att det förfarande som är tillämpligt vid omfördelning av resurser avsedda för programstöd och som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 4253/88 skall tillämpas.

31 Enligt den fjärde grunden har kommissionen, genom att anta det omtvistade beslutet, åsidosatt partnerskapsprincipen som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 2052/88. Kommissionen underlät nämligen att samråda med sökanden och handlade således utan sökandens samtycke. Ett sådant handlande utgör ett åsidosättande av de berättigade förväntningar som sökanden har beträffande de medel som tilldelats sedan 1994 och 1996.

32 Som femte grund har sökanden hävdat att det omtvistade beslutet antogs i strid med principerna om ekonomisk och social sammanhållning och om solidaritet mellan medlemsstaterna, som föreskrivs i artikel 2 i EG-fördraget (nu artikel 2 EG i ändrad lydelse), samt icke-diskrimineringsprincipen, eftersom det påverkar sökanden mer än övriga medlemsstater.

33 Enligt den sjätte grunden har kommissionen även gjort sig skyldig till maktmissbruk, och den har upprätt på ett motstridigt sätt. För att undersöka hur långt gemenskapsinitiativens genomförande fortskridit begärde kommissionen upplysningar från sökanden beträffande "juridiskt bindande åtaganden", medan kommissionens slutliga beslut var grundat på det mer omfattande begreppet "åtaganden på området". Enligt sökanden kan dock andra medlemsstater ha gett information som inhämtats med utgångspunkt från sistnämnda begrepp, vilket

medför att initiativens fortgång kontrollerades på grundval av oenhetliga uppgifter.

34 Som sjunde och sista grund har sökanden åberopat att artikel 2 i kommissionens förordning (EEG) nr 1866/90 av den 2 juli 1990 om förfarandet vid användningen av ecu i strukturfondernas budget (EGT L 170, s. 36; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 32), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2745/94 av den 10 november 1994 (EGT L 290, s. 4, svensk specialutgåva, område 3, volym 62, s. 210, nedan kallad förordning nr 1866/90), har åsidosatts. I artikel 2 andra stycket i denna förordning föreskrivs att "i beslut om förslag till medlemsstaterna om gemenskapsinitiativ skall beloppet på det beslutade gemenskapsstödet för hela perioden liksom den årliga fördelningen av stödet fastställas i ecu vid den prisnivå som gäller under det år då beslutet fattas samt indexregleras". Av detta har sökanden dragit slutsatsen att indexreglering utgör en oskiljaktig del av finansieringsbeloppet, som endast får ändras med beaktande av partnerskapsprincipen och reglerna för reduktion av resurserna. De reduktioner som beslutades för initiativen Leader och Interreg avseende Republiken Italien, som förefaller ha skett utan indexreglering, skedde under dessa omständigheter i strid med artikel 2 i förordning nr 1866/90.

35 I sitt yttrande har kommissionen inledningsvis lämnat synpunkter på de tillämpliga reglerna samt på det omtvistade beslutets karaktär och betydelse, innan den har bemött de olika grunder som sökanden har åberopat.

36 Kommissionen har erinrat om att det omtvistade beslutet har sin grund i PEACE-initiativet: 100 miljoner ecu av det beräknade beloppet för samtliga gemenskapsinitiativ skulle avsättas för detta initiativ år 1999. För att besluta vilka ändringar som i det avseendet skulle göras i de tidigare fastställda vägledande fördelningarna använde kommissionen en metod som beaktar konkreta kriterier.

37 I det första beslutsskedet ledde denna metod till att 44,7 procent av det belopp som skulle omfördelas till PEACE-initiativet skulle tas från Republiken Italien.

Det andra beslutsskedet syftade till att fördela denna reduktion mellan gemenskapsinitiativen i denna medlemsstat, genom att identifiera de program vars genomförande fortskridit på ett otillfredsställande sätt. I det arbetsdokument som underställdes förvaltningskommittén planerade kommissionen en reduktion av medel som fördelats men ännu inte beviljats för vissa program och "föreslog" en reduktion som avsåg redan beviljade medel inom ramen för initiativen SMF, Urban och Konver.

38 Den nya vägledande fördelningen antogs därefter genom det omtvistade beslutet. Kommissionen har angett att eftersom Republiken Italien inte var positivt inställd till denna fördelning tillämpades den vägledande fördelning som föreslogs i arbetsdokumentet på Republiken Italien. Enligt kommissionen rör det sig således inte om en reduktion av stöd som redan beviljats utan om ett förslag, och kommissionen var fullt medveten om att det krävdes samtycke från sökanden.

39 Kommissionen har för övrigt anfört följande anmärkningar avseende var och en av de sju grunder för ogiltigförklaring som sökanden har åberopat.

40 Vad beträffar den första grunden avseende att det omtvistade beslutet har en bristfällig motivering, har kommissionen angett att sökanden dels deltog i förvaltningskommitténs möte den 22 september 1998, under vilket beslutsförslaget diskuterades och godkändes, dels mottog ett arbetsdokument samt skrivelsen av den 20 november 1998 från den behöriga kommissionsledamotens kanslichef, och därför måste ha känt till skälen för det omtvistade beslutet. Enligt kommissionen är den avvikande åsikt som sökanden har uttryckt utan betydelse i detta avseende, eftersom det rör sig om ett beslut som består av en ändring av en vägledande fördelning och inte om reduktion av ett stöd som tidigare beviljats.

41 Vad beträffar den andra grunden har kommissionen hävdat att artikel 24 i förordning nr 4253/88 endast är tillämplig vid reduktion, suspension eller upphävande av stöd som redan beviljats, vilket det inte är fråga om i detta fall.

42 Vad beträffar vilket förfarande som skall följas vid en ändring av vägledande fördelningar, som den tredje grunden avser, har kommissionen angett att de tillämpliga förordningarna inte utgör någon särskild rättslig grund i det avseendet. Kommissionen kan således ändra de vägledande fördelningarna, åtminstone till viss del, enligt ett motsvarande förfarande som vid antagandet av dessa, i enlighet med artikel 12.4 i förordning nr 2052/88. Artikel 25 i förordning nr 4253/88 är således inte tillämplig.

43 Mot sökandens fjärde grund, avseende påståendet att partnerskapsprincipen har åsidosatts, har kommissionen invänt att denna princip inte är tillämplig när kommissionen använder det utrymme för skönsmässig bedömning som den getts genom artikel 12.4 i förordning nr 2052/88. Kommissionen har dessutom angett att den låtit samtliga medlemsstater delta i utarbetandet av den vägledande fördelningen genom samråd med förvaltningskommittén, och den inbjöd medlemsstaterna till bilaterala diskussioner under det andra beslutsskedet av denna fördelning. Sökanden tackade nej till denna inbjudan. Vad beträffar påståendet att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts anser kommissionen att eftersom fördelningarna endast är vägledande kan de inte ge upphov till sådana förväntningar, och under alla omständigheter medförde kommissionens tidigare skriftväxling med sökanden att denna inte kunde hysa sådana förväntningar.

44 Vad beträffar åsidosättandet av artikel 2 i fördraget och icke-diskrimineringsprincipen, som anförts som femte grund, har kommissionen som inledning anfört att enligt denna bestämmelse omfattas sammanhållning och solidaritet av förteckningen över gemenskapens syften, men bestämmelsen skapar inte några särskilda rättigheter och skyldigheter för medlemsstaterna och de olika institutionerna. Vad beträffar den metod som använts i detta fall medförde den inte någon diskriminering av sökanden, utan möjliggjorde en differentierad behandling av medlemsstaterna i enlighet med objektiva, klara kriterier som kan kontrolleras.

45 Kommissionen har även invänt mot den sjätte grunden, enligt vilken den beskylls för maktmissbruk och ett motstridigt uppträdande. Enligt kommissionen har samtliga uppgifter som arbetsdokumentet och det omtvistade beslutet grundats på beräknats enligt samma kriterier, eftersom begreppet "nödvändiga finansiella åtaganden" motsvarar begreppet "åtaganden på området". Kommissionen har

dessutom gjort gällande att sökanden har nöjt sig med att hänvisa till under vilka förhållanden den vägledande fördelningen ändrades, utan att ange vilka särskilda omständigheter som styrker att det förekom maktmissbruk.

46 Vad slutligen beträffar den sjunde och sista grunden har kommissionen angett att i artikel 4 i förordning nr 1866/90 föreskrivs att stöden samt de sammanhängande finansieringsplanerna inte skall indexregleras.

Kravet på skyndsamhet

47 Sökanden har gjort gällande att om uppskov med verkställigheten inte beviljas skulle den förlora 44,7 miljoner ecu för gott genom den reduktion som föreskrivs i det omtvistade beslutet, även om avgörandet i målet rörande huvudsaken senare skulle utfalla till sökandens fördel.

48 Enligt sökanden avser reduktionen i fråga program som redan godkänts som gemenskapsinitiativ, och där Republiken Italien måste fullgöra sina juridiska skyldigheter och finansiella åtaganden före den 31 december 1999, annars får den inte längre göra åtaganden eller använda fonderna i fråga. Det omtvistade beslutet blockerade bedömningen av de förslag om omfördelning av medel som sökanden framlagt. Om dom om ogiltigförklaring meddelas efter den 31 december 1999 är det inte längre möjligt att sätta i gång och genomföra de program som berörs av dessa omfördelningsförslag.

49 Enligt sökanden kan denna situation medföra allvarlig och irreparabel skada, eftersom reduktionen på 44,7 miljoner ecu kan få svåra konsekvenser för sysselsättningsnivån, levnadsstandarden och utbyggnaden av infrastruktur i de berörda regionerna.

50 Kommissionen har invänt att även om det skulle beviljas uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet, har sökanden inte någon rätt till konkret finansiering som ännu inte beviljats. För övrigt beror den påstådda skadan inte på det omtvistade beslutet utan på sökandens oförmåga att i tid genomföra de program som föreskrivs i gemenskapsinitiativen. Även för det fall det omtvistade beslutet tills vidare skjuts upp skulle sökanden inte på ett tillfredsställande sätt kunna använda beloppen enligt den nya vägledande fördelningen, för att inte tala om den ursprungliga fördelningen, med tanke på den nuvarande låga genomförandenivån för åtgärder i denna medlemsstat.

Intresseavvägningen

51 Sökanden har gjort gällande att den allvarliga och irreparabla skada som den riskerar att drabbas av väger över vid en intresseavvägning mellan de föreliggande intressena. Om det omtvistade beslutet skulle verkställas skulle sökanden nämligen för gott gå miste om de belopp som reducerats. Om däremot uppskov med verkställigheten skulle beviljas skulle tillräckliga medel för att finansiera PEACE-initiativet kunna samlas in med beaktande av principerna om ekonomisk och social sammanhållning och icke-diskriminering mellan medlemsstaterna.

52 Enligt kommissionen är däremot det omtvistade beslutet inte påtagligt skadligt för sökanden, vilket däremot uppskov med verkställigheten av beslutet skulle vara för PEACE-initiativet. Anslagen till detta initiativ har redan fördelats helt och hållet, och uppskov med verkställigheten skulle göra det omöjligt för kommissionen att anslå nödvändiga medel för att genomföra de projekt som är på ett långt framskridet planeringsstadium. En intresseavvägning väger således över till fördel för att yrkandet skall ogillas.

Intervenienternas argument

53 Irland samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som yttrade sig vid sammanträdet, har i huvudsak anslutit sig till kommissionens ståndpunkt.

54 De har särskilt framhävt den politiska och ekonomiska betydelsen av PEACE-initiativet i fredsprocessen på Nordirland, och de har betonat att de projekt som finansierats inom ramen för detta initiativ har genomförts i mycket stor utsträckning.

55 Irland har även hävdat att det faktum att 100 miljoner ecu har budgeterats för PEACE-initiativet i Europeiska unionens allmänna budget för år 1999 medför ett juridiskt bindande åtagande för gemenskapsinstitutionerna.

56 Förenade kungariket har bland annat hävdat att om domstolen beviljar uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet kommer den att föregripa rättsverkningarna av avgörandet i målet rörande huvudsaken.

Bedömning

57 Domstolen får enligt artiklarna 185 och 186 i fördraget, om den anser att omständigheterna så kräver, förordna om uppskov med verkställigheten av en påtalad rättsakt eller förordna om nödvändiga interimistiska åtgärder i mål som anhängiggjorts vid domstolen.

58 Enligt artikel 83.2 i rättegångsreglerna krävs att en ansökan om sådana åtgärder skall ange föremålet för talan, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de faktiska och rättsliga grunder på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad.

59 Uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder kan beviljas i ett interimistiskt förfarande om det är klart att beviljandet vid ett första påseende framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) och att åtgärderna kräver skyndsamhet på så sätt att de måste förordnas och få verkan före avgörandet i saken för att inte sökandens intressen allvarligt och irreparabelt skall skadas (beslut av den 21 mars 1997 i mål C-110/97 R, Nederländerna mot rådet, REG 1997, s. I-1795, punkt 24). I förekommande fall kan även en intresseavvägning mellan de föreliggande intressena göras i ett interimistiskt förfarande.

Det omtvistade beslutets räckvidd

60 Inledningsvis krävs att domstolens ordförande mot bakgrund av de förklaringar och upplysningar som parterna har lämnat under förfarandet slår fast vilken inverkan det omtvistade beslutet har på det belopp som de gemenskapsinitiativ som sökanden tilldelats uppgår till och på fördelningen av detta belopp mellan de olika gemenskapsinitiativen.

61 Det är ostridigt mellan parterna att de reduktioner som planeras i den nya fördelningen, vilka anges i den nya tabellen som bifogades det omtvistade beslutet, inte bara avser det belopp som Republiken Italien på förhand tilldelats enligt den vägledande fördelningen, utan även till stor del påverkar de medel som redan har beviljats.

62 Vid sammanträdet uppgav kommissionen att reduktionen på 44,7 miljoner ecu, som den nya vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ innebar för

sökanden, omfattade ungefär 19 miljoner ecu medel som redan hade beviljats, i huvudsak inom ramen för SMF-initiativet, men även inom ramen för initiativen Urban och Konver.

63 Kommissionen har för övrigt medgett att den inte har getts befogenhet att ensidigt reducera de fonder som redan har beviljats, utan att den måste ha samtycke av den berörda medlemsstaten för att kunna göra detta. Det är för övrigt innebörden av fotnoten i den tabell som nämns i punkt 26 i detta beslut. Detta gäller även alla medel som redan har beviljats, också inom ramen för andra initiativ, även om fotnoten endast hänvisar till SMF-initiativet.

64 När kommissionen utfrågades vid sammanträdet uppgav den att om Republiken Italien vägrade att ge sitt samtycke till reduktionen av de fonder som redan beviljats, fanns det inget som hindrade att denna medlemsstat fullföljde genomförandet av konkreta åtgärder med de redan beviljade fondanslagen.

65 Kommissionen upprepade förvisso samtidigt sin bedömning att Italien, med hänsyn till hur långt genomförandet av åtgärder i denna medlemsstat fortskridit, inom de frister som uppställs varken kan ta i anspråk de belopp som angavs i den ursprungliga vägledande fördelningen eller de belopp som följer av det omtvistade beslutet.

66 Domstolens ordförande anser dock att denna bedömning inte medför att kommissionen, utan att iaktta bestämmelserna i förordning nr 4253/88, kan reducera de medel som Republiken Italien redan har beviljats.

67 Med hänsyn till de förklaringar som parterna har lämnat under det interimistiska förfarandet, skall följaktligen det omtvistade beslutet i detta förfarande tolkas så

att det endast medför en ny vägledande fördelning av gemenskapsinitiativ i den mån ändringarna inte inverkar på medel som redan har beviljats. Vad beträffar sökanden har i det omtvistade beslutet således gjorts en reduktion på ungefär 26 miljoner ecu, och skillnaden mellan detta belopp och den planerade reduktionen på sammanlagt 44,7 miljoner ecu utgör endast ett förslag på reduktion riktat till denna medlemsstat.

Huruvida den begärda åtgärden vid ett första påseende framstår som befogad (fumus boni juris)

68 Mot bakgrund av det ovan anförda saknas anledning att i detta förfarande ens summariskt bedöma de grunder och argument i ansökan som förutsätter att det omtvistade beslutet har en mer omfattande räckvidd än vad som har angetts i föregående punkt.

69 Detta gäller den argumentation som utvecklats som första grund, enligt vilken motiveringen i det omtvistade beslutet borde ha varit mer precis och utförlig, eftersom det rör sig om ett beslut att reducera beviljade medel.

70 Det är likadant med den andra grunden som avser påståendet att artikel 24 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts. Denna bestämmelse avser nämligen reduktion, suspension eller upphävande av stöd som redan har beviljats.

71 Vad beträffar de andra grunder som sökanden har åberopat till stöd för talan om ogiltigförklaring skall det bedömas huruvida de är av sådan beskaffenhet att yrkandet om uppskov med verkställigheten vid ett första påseende framstår som tillräckligt befogat (*fumus boni juris*).

72 Vad beträffar grunden att det omtvistade beslutet har en bristfällig motivering skall det anges att beslutet antogs efter omfattande skriftväxling mellan sökanden och kommissionen och efter samråd med den behöriga kommittén. De förklaringar som getts i samband härmed skall beaktas vid bedömningen av det omtvistade beslutets motivering. Betraktade som en helhet tycks dessa förklaringar vid ett första påseende bekräfta att sökanden hade fått tillräckliga uppgifter om skälen för det omtvistade beslutet när den delgavs beslutet.

73 Vad vidare beträffar villkoren för kommissionens befogenhet att ändra de vägledande fördelningarna enligt artikel 12.4 i förordning nr 2052/88, anser domstolens ordförande, utan att föregripa bedömningen i målet rörande huvudsaken, att gällande regler förefaller ge kommissionen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, vilket endast tycks kunna bli föremål för en begränsad domstolsprövning.

74 Vid sammanträdet medgav sökanden själv att kommissionen har getts befogenhet att göra ändringar i den ursprungliga vägledande fördelningen, men att den inte har något oinskränkt utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende.

75 De argument som sökanden har åberopat styrker emellertid inte vid en första bedömning att kommissionen har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över på området. Särskilt påståendena avseende principerna om ekonomisk och social sammanhållning samt icke-diskriminering kan inte vid ett första påseende berättiga kritik mot kommissionen, eftersom den har kunnat förklara att beslutet fattades på grundval av en metod som, utan att föregripa den slutgiltiga bedömningen av dess giltighet, inte tycks vara vare sig uppenbart godtycklig eller oskälig vid första anblicken.

76 Vad därefter beträffar sökandens påståenden, enligt vilka kommissionen fastställde i vilken omfattning gemenskapsinitiativen hade genomförts i de olika

medlemsstaterna utifrån oenhetliga uppgifter med hänsyn till sammanblandningen av begreppen "juridiskt bindande åtaganden" och "åtaganden på området", har sökanden i detta skede av förfarandet inte med den klarhet som krävs kunnat ange de konkreta följderna av denna sammanblandning. Av sökandens skriftliga och muntliga yttranden framgår däremot att sökanden endast på ett mycket allmänt sätt har gjort gällande att situationen i andra medlemsstater skulle ha kunnat bedömas utifrån ett annat begrepp än det som sökanden själv har använt och att denna omständighet skulle ha kunnat missgynna sökanden. Dessa påståenden har emellertid inte styrkts med ens en tillstymmelse till bevis.

77 Vad vidare gäller den sjunde grunden för ogiltigförklaring, avseende indexreglering av stöden, har de diskussioner som förts i det interimistiska förfarandet inte på ett tydligt sätt visat att grunden är relevant. Trots att sökanden har avstått från att ange vilken del av det totala beloppet i tvisten som skall indexregleras, förefaller det vid ett första påseende som om denna aspekt endast är av marginell betydelse.

78 Vad slutligen beträffar det förfarande som kommissionen måste följa när den antar ett beslut om att ändra den ursprungliga vägledande fördelningen har sökanden knappt angett vilka felaktigheter som finns i det omtvistade beslutet. Kommissionen har däremot angett, utan att bli motsagd, att förslaget på förhand underställdes förvaltningskommittén och godkändes av denna.

79 I avsaknad av särskilda gemenskapsregler går det inte att förbehållslöst godta sökandens påstående om att det förfarande som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 4253/88 är tillämpligt.

80 Enligt sökandens argumentation borde kommissionen ha fullgjort åtagandet, som gjordes i en skrivelse av den 15 december 1997 till Republiken Italien, att

tillsammans med varje medlemsstat först undersöka om det är möjligt att omfördela medlen till andra pågående program innan den framlägger förslag om att omfördela medlen mellan de olika gemenskapsinitiativen inom hela Europeiska unionen. Denna argumentation är emellertid inte heller tillräcklig för att efter en första bedömning ifrågasätta giltigheten av det förfarande som följdes för att anta det omtvistade beslutet.

81 Det framgår nämligen av skriftväxlingen mellan sökanden och kommissionen före antagandet av det omtvistade beslutet att kommissionen undersökte de omfördelningsförslag som Republiken Italien hade lagt fram. Republiken Italien hölls dessutom informerad om förfarandet för att anta det omtvistade beslutet och hade tillfälle att framföra sin ståndpunkt vid ett flertal tillfällen, i synnerhet vid förvaltningskommitténs möte som ägnades åt att bedöma kommissionens arbetsdokument.

82 Det framgår av det ovan anförda att de grunder som sökanden har anfört, även om de inte helt förefaller sakna fog, vid en första bedömning inte vederlägger de motiveringar och förklaringar som kommissionen, Irland och Förenade kungariket har åberopat.

83 Denna bedömning har emellertid endast kunnat göras på grundval av en preliminär tolkning av det omtvistade beslutet, som till stor del är grundad på de förklaringar som gavs under det interimistiska förfarandet, på grund av osäkerheten avseende beslutets räckvidd.

84 Under dessa omständigheter kan yrkandet om uppskov med verkställigheten inte avslås efter en bedömning av huruvida den begärda åtgärden vid ett första påseende framstår som befogad (*fumus boni juris*) förrän det åberopade kravet på skyndsamhet har bedömts och en avvägning mellan de föreliggande intressena har gjorts.

Kravet på skyndsamhet och intresseavvägningen

85 Frågan huruvida det föreligger krav på skyndsamhet, som sökanden har gjort gällande, skall bedömas med beaktande av det omtvistade beslutets räckvidd, såsom denna fastställts i punkt 67 i detta beslut. Sökandens behov av att skyndsamt erhålla uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet skall således bedömas mot bakgrund av att kommissionen gjorde en reduktion på ungefär 26 miljoner ecu till nackdel för Republiken Italien.

86 Vad beträffar den påstådda skadans allvar, kan det konstateras dels att sökanden har nöjt sig med att på ett mycket allmänt sätt ange de olägenheter som den omtvistade reduktionen medför för de berörda regionerna, dels att inverkan av det omtvistade beslutet kan ställas i relation till konstaterandet i punkt 67 i detta beslut, enligt vilket reduktionen endast avser ungefär 26 miljoner ecu och inte 44,7 miljoner ecu, vilket sökanden har hävdat.

87 För att fastställa den exakta omfattningen av den eventuella skadan krävs emellertid en mycket ingående bedömning av de faktiska möjligheterna för Republiken Italien att använda beloppen i fråga under perioden fram till den 31 december 1999. En sådan bedömning faller utanför ramarna för detta interimistiska förfarande.

88 Det kan visserligen *a priori* inte uteslutas att det omtvistade beslutet kan få vissa följder som endast med svårighet kan avhjälpas om sökanden har framgång med talan om ogiltigförklaring. Vid sammanträdet intog kommissionen själv en ganska försiktig hållning till de konkreta följderna för sökanden om det omtvistade beslutet ogiltigförklaras.

89 För att bedöma om sökanden har styrkt att det är nödvändigt att bevilja uppskov med verkställigheten, skall den påstådda skadan analyseras mot bakgrund av samtliga förevarande intressen (beslut av den 29 juni 1993 i mål C-280/93 R,

Tyskland mot rådet, REG 1993, s. I-3667, punkt 29, och av den 24 september 1996 i de förenade målen C-239/96 R och C-240/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-4475, punkt 67).

90 I det avseendet konstaterar domstolens ordförande att beviljandet av uppskov med verkställigheten skulle medföra en motsvarande risk för att vissa effekter uppstår som är oåterkalleliga eller svåra att avhjälpa, i synnerhet vad gäller finansieringen av PEACE-initiativet, för det fall avgörandet i målet rörande huvudsaken skulle utfalla till kommissionens fördel.

91 Under dessa omständigheter kan domstolens ordförande inte ersätta kommissionens bedömning med sin egen vad beträffar vikten av respektive gemenskapsinitiativ, vars finansiering nu är i fråga.

92 Av det ovan anförda följer att de nödvändiga villkoren för att bevilja uppskov med verkställigheten inte är uppfyllda.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLENS ORDFÖRANDE

följande beslut:

1) **Ansökan om interimistiska åtgärder avslås.**

2) **Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.**

Luxemburg den 29 juni 1999

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. RÕodríguez Iglesias

Ordförande