SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 11. Oktober 2001 [1]

Inhaltsverzeichnis

I — Rechtlicher Rahmen I-1094

II — Sachverhalt I-1098

III — Verfahren I-1100

IV — Würdigung I-1101

Zulässigkeit I-1101

A — Zu den von der irischen Regierung geltend gemachten Unzulässigkeitsgründen I-1101

B — Zu den Rechtswirkungen der angefochtenen Entscheidung I-1103

C — Zur Existenz der angefochtenen Entscheidung I-1108

Begründetheit I-1112

A — Zum ersten Klagegrund, mit dem eine unzureichende Begründung geltend gemacht wird I-1112

B — Zum zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 geltend gemacht wird I-1114

C — Zum dritten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 12 der Verordnung Nr. 2052/88 geltend gemacht wird I-1115

D — Zum vierten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend gemacht wird I-1118

E — Zum fünften Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 2 EG) und gegen das Diskriminierungsverbot geltend gemacht wird I-1120

F — Zum sechsten Klagegrund, mit dem eine Befugnisüberschreitung geltend gemacht wird I-1125

G — Zum siebten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1866/90 geltend gemacht wird I-1126

V — Ergebnis I-1127

1 — Originalsprache: Französisch.

1. Die Italienische Republik begehrt vom Gerichtshof die Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Dezember 1998, mit der die Änderungen der Richtgrößen für die Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) genehmigt wurden und die der Italienischen Republik mit Schreiben des Generalsekretärs der Kommission vom 19. Januar 1999 bekannt gegeben wurde, sowie aller Handlungen, die dieser Entscheidung zugrunde liegen oder mit ihr im Zusammenhang stehen.

I — Rechtlicher Rahmen

2. Artikel 130a EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 158 EG) bestimmt, dass die Gemeinschaft weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts entwickelt und verfolgt. Sie setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Gemäß Artikel 130b EG-Vertrag (jetzt Artikel 159 EG) unterstützt die Gemeinschaft auch diese Bemühungen durch die Politik, die sie mithilfe der Strukturfonds führt.

3. Zur Erreichung dieser Ziele und zur Regelung der Aufgaben der Fonds erließ der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente [2], u. a. geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 [3] (im Folgenden: Verordnung Nr. 2052/88) sowie die Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits [4], u. a. geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 [5] (im Folgenden: Verordnung Nr. 4253/88).

4. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2052/88 lautet:

„Die Gemeinschaftsaktion stellt eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen dar. Sie kommt zustande durch eine enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat, den von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen ..., wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen. Diese Konzertierung wird nachstehend als Partnerschaft bezeichnet. Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung und Begleitung

2 — ABl. L 185, S. 9.
3 — ABl. L 193, S. 5.
4 — ABl. L 374, S. 1.
5 — ABl. L 193, S. 20.

sowie auf die Vorausbeurteilung und die Ex-post-Bewertung der Aktionen."

Zielen — den Erfordernissen der Entwicklung in den ländlichen Gebieten. ...

5. Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 3 dieser Verordnung bestimmt:

...

„Die [finanziellen] Interventionen [der Strukturfonds] werden auf Initiative der Mitgliedstaaten oder auf Initiative der Kommission im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat eingeleitet."

Während des... Zeitraums [1994—1999] werden 9 v. H. der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds zur Finanzierung von Interventionen verwendet, die auf Initiative der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 5 durchgeführt werden."

6. Die Interventionen, die auf Initiative der Kommission eingeleitet werden, werden „Gemeinschaftsinitiativen" genannt.

8. Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2052/88 lautet:

7. Artikel 12 Absätze 4 und 5 derselben Verordnung lautet:

„Bei der Durchführung von Interventionen, die auf ihre Initiative gemäß Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 3 erfolgen, wird die Kommission von einem Verwaltungsausschuss aus Vertretern der Mitgliedstaaten unterstützt."

„Die Kommission legt nach transparenten Verfahren je Mitgliedstaat und für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds fest. Hierbei trägt sie, wie zuvor, folgenden objektiven Kriterien Rechnung: dem nationalen Wohlstand, dem regionalen Wohlstand, der Bevölkerung der Regionen und dem relativen Ausmaß der strukturellen Probleme einschließlich der Arbeitslosigkeit und — bei den entsprechenden

9. Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88, der sich mit den Gemeinschaftsinitiativen befasst, bestimmt:

„Gemäß Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 kann die Kom-

mission aus eigener Initiative nach den Verfahren des Titels VIII und nach Unterrichtung des Europäischen Parlaments beschließen, den Mitgliedstaaten vorzuschlagen, einen Antrag auf Beteiligung an Aktionen zu stellen, die für die Gemeinschaft von besonderem Interesse sind. ...“

10. Artikel 20 Absatz 1 dieser Verordnung lautet:

„Die Mittelbindungen werden auf der Grundlage der Beschlüsse der Kommission über die Genehmigung der betreffenden Aktionen vorgenommen. ...“

11. Ferner heißt es in Artikel 24 dieser Verordnung unter der Überschrift „Kürzung, Aussetzung und Streichung der Beteiligung“ wie folgt:

„(1) Wird eine Aktion oder eine Maßnahme so ausgeführt, dass die gewährte finanzielle Beteiligung weder teilweise noch insgesamt gerechtfertigt erscheint, so nimmt die Kommission eine entsprechende Prüfung des Falls im Rahmen der Partnerschaft vor und fordert insbesondere den Mitgliedstaat oder die von ihm für die Durchführung der Aktion benannten Behörden auf, sich innerhalb einer bestimmten Frist dazu zu äußern.

(2) Nach dieser Prüfung kann die Kommission die finanzielle Beteiligung an der betreffenden Aktion oder Maßnahme kürzen oder aussetzen, wenn durch die Prüfung bestätigt wird, dass eine Unregelmäßigkeit oder eine erhebliche Veränderung der Art oder der Durchführungsbedingungen der Aktion oder Maßnahme vorliegt und diese Veränderung der Kommission nicht zur Zustimmung unterbreitet wurde.

...“

12. Artikel 25 der Verordnung Nr. 4253/88 lautet:

„(1) Im Rahmen der Partnerschaft sorgen die Kommission und die Mitgliedstaaten für eine effiziente Begleitung bei der Durchführung der Fondsbeteiligung auf der Ebene der gemeinschaftlichen Förderkonzepte und auf der Ebene der spezifischen Aktionen (Programme usw.). ...

...

(3) Die Begleitausschüsse werden im Rahmen der Partnerschaft im Einvernehmen zwischen dem betreffenden Mitgliedstaat und der Kommission eingesetzt.

...

(5) Der Begleitausschuss passt erforderlichenfalls und ohne Änderung des Gesamtbetrags der gewährten Gemeinschaftsbeteiligung sowie unter Beachtung von harmonisierten Grenzen je Ziel die ursprünglich genehmigten Modalitäten der Gewährung der Finanzbeteiligung und, unter Beachtung der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel und der Haushaltsbestimmungen, den vorgesehenen Finanzierungsplan an; hierzu gehören auch etwaige Mittelübertragungen zwischen den einzelnen gemeinschaftlichen Finanzierungsquellen sowie die sich daraus ergebenden Änderungen der Interventionssätze. Die oben genannten harmonisierten Grenzen je Ziel werden von der Kommission nach dem Verfahren des Titels VIII festgelegt und in die gemeinschaftlichen Förderkonzepte aufgenommen.

Diese Änderungen werden der Kommission und dem Mitgliedstaat unverzüglich mitgeteilt. Sie treten unmittelbar nach ihrer Bestätigung durch die Kommission und den betreffenden Mitgliedstaat in Kraft; die Bestätigung erfolgt innerhalb von 20 Arbeitstagen nach Eingang der Mitteilung; der Zeitpunkt des Eingangs wird von der Kommission im Wege einer Empfangsbestätigung mitgeteilt.

Die sonstigen Änderungen werden von der Kommission im Benehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat nach Stellungnahme des Begleitausschusses beschlossen.

...“

13. Artikel 9 der Geschäftsordnung der Kommission [6] lautet wie folgt:

„Über jede Sitzung der Kommission wird ein Protokoll angefertigt.

Der Protokollentwurf wird der Kommission in einer späteren Sitzung zur Genehmigung vorgelegt. Das genehmigte Protokoll wird durch die Unterschrift des Präsidenten und des Generalsekretärs festgestellt.“

14. Artikel 16 der Geschäftsordnung lautet:

„Die von der Kommission in einer Sitzung gefassten Beschlüsse sind in der Sprache oder in den Sprachen, in denen sie verbindlich sind, untrennbar mit dem Protokoll der Kommissionssitzung verbunden, in der sie angenommen wurden. Diese Beschlüsse werden durch die Unterschriften des Präsidenten und des Generalsekretärs auf der ersten Seite dieses Protokolls festgestellt.

6 — Geschäftsordnung der Kommission vom 17. Februar 1993 (93/492/Euratom, EGKS, EWG) (ABl. L 230, S. 15), geändert durch Beschluss (95/148/EG, Euratom, EGKS) der Kommission vom 8. März 1995 (ABl. L 97, S. 82).

Die im schriftlichen Verfahren gefassten Beschlüsse sind in der Sprache oder in den Sprachen, in denen sie verbindlich sind, untrennbar mit dem in Artikel 10 genannten Tagesvermerk verbunden. Diese Beschlüsse werden durch die Unterschrift des Generalsekretärs auf der letzten Seite des Tagesvermerks festgestellt.

Die im Ermächtigungsverfahren gefassten Beschlüsse sind in der Sprache oder in den Sprachen, in denen sie verbindlich sind, untrennbar mit dem in Artikel 11 genannten Tagesvermerk verbunden. Diese Beschlüsse werden durch die Unterschrift des Generalsekretärs auf der letzten Seite des Tagesvermerks festgestellt.

Im Sinne dieser Geschäftsordnung bezeichnet der Begriff Beschluss die Rechtsakte, die in den Artikeln 14 EGKS-, 189 EG- und 161 Euratom-Vertrag genannt sind.

..."

II — Sachverhalt

15. Mit Entscheidungen vom 13. Juli, 12. Oktober, 21. Dezember 1994 und 8. Mai 1996 setzte die Kommission für sämtliche Gemeinschaftsinitiativen Richtgrößen für die Aufteilung im Programmplanungszeitraum 1994—1999 fest.

16. In der Folge wurde zwischen der Italienischen Republik und der Kommission im Rahmen der Begleitung der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen in dem genannten Mitgliedstaat ein regelmäßiger Schriftwechsel geführt.

17. Die Kommission beschloss, für das Jahr 1999 die Richtgrößen für die Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen zu ändern, um einen Betrag von 100 Millionen ECU für die Finanzierung einer Gemeinschaftsinitiative bereitzustellen, die in einem Sonderhilfsprogramm für den Frieden und die Aussöhnung in Nordirland und den angrenzenden Grafschaften in Irland (im Folgenden: Initiative PEACE) bestand.

18. Unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien, insbesondere des Standes der Durchführung der verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen in den Mitgliedstaaten, arbeitete die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen in Form eines Arbeitsdokuments aus, das vom Verwaltungsausschuss in seiner Sitzung vom 22. September 1998 genehmigt wurde.

19. Aus der Tabelle 5 zu diesem Arbeitsdokument geht hervor, dass die finanzielle Umverteilung von 100 Millionen ECU zugunsten der Initiative PEACE für die Italienische Republik zu Kürzungen in Höhe von 44,7 Millionen ECU führen musste. Die sonstigen Kürzungen größeren Umfangs betrafen ferner die Französische Re-

publik (18,1 Millionen ECU), das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland (16,4 Millionen ECU), die Portugiesische Republik (6,8 Millionen ECU) und die Bundesrepublik Deutschland (6 Millionen ECU).

20. Diese Neuaufteilung ist Gegenstand der angefochtenen Entscheidung. Der fragliche Punkt des Protokolls der Sitzung der Kommission vom 16. Dezember 1998 lautet wie folgt:

„8. Strukturpolitik — Richtgrößen für die Mittelzuweisungen je Gemeinschaftsinitiative und je Mitgliedstaat (SEC[1998]2152 A/4)

Die Kommission genehmigt die im Dokument SEC(1998)2152 und /4 wiedergegebenen Richtgrößen für die Mittelzuweisungen und beschließt, die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über diese Entscheidung zu unterrichten.

Die sonstigen Beratungen der Kommission zu diesem Punkt werden gesondert protokolliert."

21. Den in Punkt 8 des Protokolls genannten Dokumenten SEC(1998)2152 und SEC(1998)2152/4, die den Vorschlag für die Entscheidung enthielten, waren zwei Tabellen beigefügt. Die Tabelle 1 mit der Überschrift „Vorschlag für finanzielle Neuzuweisungen für Gemeinschaftsinitiativen [in Millionen ECU, Preise von 1999]" war zumindest bezüglich des Endergebnisses für die Italienische Republik mit der Tabelle 5 identisch, die dem oben genannten Arbeitsdokument beigefügt war.

22. Die Tabelle 2 trug die Überschrift „Richtgrößen für die Aufteilung je Gemeinschaftsinitiative und je Mitgliedstaat [in Millionen ECU, Preise von 1999]" und enthielt für jeden Mitgliedstaat den Gesamtbetrag, der ihm als Richtgröße zugewiesen wurde, sowie die Aufteilung dieses Betrages auf die verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen. In Bezug auf die Italienische Republik verwies ein Sternchen auf eine Fußnote, in der es hieß, dass „[d]iese Mittelzuweisungen... insgesamt in das Programm nur aufgenommen werden [können], wenn der Mitgliedstaat sein Einverständnis damit erklärt, dass die im Rahmen der KMU-Initiative eingesetzten Mittel gekürzt werden".

23. Die Neuaufteilung wurde sodann der Klägerin mit Schreiben des Generalsekretärs der Kommission vom 19. Januar 1999 mitgeteilt, das (in der Übersetzung) wie folgt lautete:

„Die Europäische Kommission hat in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 1998 die Änderungen der Richtgrößen für die Aufteilung der Gemeinschaftsinitiativen genehmigt, die der zuständige Verwaltungs-

ausschuss am 22. September 1998 befürwortet hatte. Die Entscheidung berücksichtigt den Stand der Durchführung der Initiativen und die Notwendigkeit, für 1999 zugunsten der Initiative ‚Peace and Reconciliation in Ireland und Northern Ireland' andere Finanzmittel zu beschaffen.

Die beigefügte neue Tabelle tritt an die Stelle der entsprechenden Tabellen, die dem Schreiben von Herrn Williamson vom 13. Juli 1994 und 13. Juni 1996 beigefügt waren."

24. Dem Schreiben war eine Tabelle beigefügt, die — abgesehen von ihrer Übersetzung — mit Ausnahme von zwei Beträgen, die das REFEX-Programm im Vereinigten Königreich betrafen, mit der dem oben genannten Protokoll beigefügten Tabelle 2 identisch war.

III — Verfahren

25. Die Klage ist am 29. März 1999 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 17. Juni 1999 und 1. Juli 1999 sind das Vereinigte Königreich und Irland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Beklagten zugelassen worden.

26. Die Italienische Republik beantragt,

— die Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 1998, mit der die Änderungen der Richtgrößen für die Aufteilungen der Gemeinschaftsinitiativen genehmigt wurden, sowie alle Handlungen, die dieser Entscheidung zugrunde liegen oder mit ihr im Zusammenhang stehen, für nichtig zu erklären;

— der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

27. Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

28. Ein Antrag der Italienischen Republik auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung ist mit Beschluss des

Präsidenten des Gerichtshofes vom 29. Juni 1999 zurückgewiesen worden [7].

IV — Würdigung

Zulässigkeit

29. Bei der Frage nach der Zulässigkeit werde ich drei verschiedene Problemkreise untersuchen, nämlich

— die von der irischen Regierung geltend gemachten Unzulässigkeitsgründe,

— die Rechtswirkungen des angefochtenen Beschlusses;

— die Existenz des angefochtenen Beschlusses.

7 — Beschluss in der Rechtssache C-107/99 R (Italien/Kommission, Slg. 1999, I-4011).

A — Zu den von der irischen Regierung geltend gemachten Unzulässigkeitsgründen

30. Die irische Regierung macht zwei Unzulässigkeitsgründe geltend.

31. Erstens ist sie der Auffassung, dass die Klage der Italienischen Republik verspätet sei. Die Frist für die Anfechtung des Beschlusses der Kommission habe am 20. Januar 1999 begonnen, und „eine Klage nach Artikel 230 [EG] hätte daher spätestens am 19. März 1999 erhoben werden müssen". Vorliegend sei die Klageschrift erst am 29. März 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

32. Zweitens bezieht sich die irische Regierung auf den Haushaltsplan 1999, „durch den die Mittel, die ursprünglich als Richtgrößen Italien zugewiesen waren, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht der Initiative PEACE zugewiesen wurden". Sie ist der Meinung, dass „[es der italienischen Regierung] dadurch, dass sie es unterließ, den Haushaltsplan 1999 durch eine Klage gegen das Parlament und/oder den Rat und die Kommission anzufechten, jetzt verwehrt [ist], dies mittelbar zu tun, da sie den Haushaltsplan nicht unmittelbar angefochten hat oder anfechten wollte und die Rechtmäßigkeit der Verabschiedung des Haushaltsplans gegenwärtig nicht mehr in Frage gestellt werden kann".

33. Nach Auffassung der italienischen Regierung ist die Zulässigkeit dieser Argu-

mente der irischen Regierung zweifelhaft, „da sie über die Anträge der Beklagten, die zwar die Klagabweisung beantragt, die Zulässigkeit der Klage jedoch nicht bestritten hat, hinausgehen".

34. Ich teile diese Auffassung der italienischen Regierung.

35. In seinem Urteil Matra/Kommission [8] hat nämlich der Gerichtshof entschieden, dass „[n]ach Artikel 37 Absatz 3 der EWG-Satzung des Gerichtshofes... mit den aufgrund des Beitritts gestellten Anträgen nur die Anträge einer Partei unterstützt werden [können]. Der Streithelfer muss zudem nach Artikel 93 § 4 der Verfahrensordnung den Rechtsstreit in der Lage annehmen, in der dieser sich zur Zeit des Beitritts befindet. Daraus folgt, dass die Streithelferinnen nicht zur Erhebung einer Unzulässigkeitseinrede befugt sind und dass der Gerichtshof die von ihnen hierzu vorgebrachten Angriffsmittel nicht zu prüfen braucht."

36. Kürzlich hat der Gerichtshof außerdem festgestellt, dass Artikel 37 der EG-Satzung des Gerichtshofes es einem Streithelfer nicht verwehrt, andere Argumente als die von ihm unterstützte Partei vorzubringen, solange er damit die Unterstützung der Anträge dieser Partei bezweckt [9]. Da aber die Kommission nicht beantragt, die Klage für unzulässig zu erklären, kann Irland als Streithelfer meines Erachtens einen solchen Antrag auch nicht stellen. Seine Anträge bezüglich der Unzulässigkeit der Klage sind daher als unzulässig anzusehen.

37. Da die erste Rüge der irischen Regierung, die auf die Verspätung der Klage gestützt wird, jedoch eine unverzichtbare Prozessvoraussetzung betrifft [10], „ist die Zulässigkeit der Klage nach Artikel 92 § 2 der Verfahrensordnung von Amts wegen zu prüfen" [11].

38. Hierzu genügt indessen die Feststellung, dass, da die Italienische Republik das Schreiben des Generalsekretärs der Kommission vom 19. Januar 1999, in dem ihr die angefochtene Entscheidung mitgeteilt wurde, am 20. Januar 1999 erhielt, die Klagefrist unter Berücksichtigung der in Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Anlage II der Verfahrensordnung des Gerichtshofes in der zur Zeit der Klageerhebung geltenden Fassung festgelegten Entfernungsfrist am 30. März 1999 ablief. Da die Klageschrift am 29. März 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, kann die Klage nicht als verspätet angesehen werden.

8 — Urteil vom 15. Juni 1993 in der Rechtssache C-225/91 (Slg. 1993, I-3203, Randnrn. 11 und 12). Vgl. auch Urteil vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125, Randnrn. 19 bis 32).

9 — Urteile vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-200/92 P (ICI/Kommission, Slg. 1999, I-4399, Randnr. 31), in der Rechtssache C-227/92 P (Hoechst/Kommission, Slg. 1999, I-4443, Randnr. 33) und in der Rechtssache C-245/92 P (Chemie Linz/Kommission, Slg. 1999, I-4643, Randnr. 32).

10 — Urteil vom 11. Mai 1989 in den Rechtssachen 193/87 und 194/87 (Maurissen und Union syndicale/Rechnungshof, Slg. 1989, 1045, Randnr. 39) und Beschluss vom 13. Dezember 2000 in der Rechtssache C-44/00 P (Sodima/Kommission, Slg. 2000, I-11231, Randnr. 51).

11 — Urteil CIRFS u. a./Kommission (Randnr. 23). Vgl. auch Urteil Matra/Kommission (Randnr. 13).

39. Dagegen stellt der von der irischen Regierung vorgebrachte zweite Unzulässigkeitsgrund, der darauf gestützt wird, dass die Italienische Republik es unterlassen habe, gegen den Haushaltsplan 1999 Klage zu erheben, meines Erachtens keinen Grund dar, der von Amts wegen zu berücksichtigen ist, d. h. keinen Grund, der die fundamentalen Prinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung betrifft, wie z. B. bei den Klagefristen die Rechtssicherheit. Dieser Unzulässigkeitsgrund ist daher vom Gerichtshof nicht von Amts wegen zu prüfen.

40. Auf jeden Fall würde ich, selbst wenn es sich anders verhielte, dem Gerichtshof vorschlagen, dieser Rüge nicht stattzugeben.

41. Diese Rüge geht nämlich davon aus, dass der Haushaltsplan 1999 den Rechtsakt darstellt, mit dem in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht der Initiative PEACE die Mittel zugewiesen wurden, die ursprünglich der Italienischen Republik als Richtgrößen zugewiesen waren. Diese Ausführungen lassen aber die Tatsache unberücksichtigt, „dass nach dem System des Vertrages die Vornahme einer Ausgabe durch die Kommission grundsätzlich außer der Ausweisung der dafür vorgesehenen Mittel im Haushaltsplan einen dieser Ausgabe zugrunde liegenden Akt des abgeleiteten Rechts (gemeinhin als ‚Basisrechtsakt' bezeichnet) voraussetzt" [12]. Der Grund hierfür liegt darin, dass nach der „Systematik des Vertrages... für die Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis und die Ausübung haushaltsrechtlicher Befugnisse unterschiedliche Bedingungen gelten" [13].

12 — Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-106/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2729, Randnr. 22).

13 — Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission (Randnr. 28). Vgl. auch Urteil vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 242/87 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425, Randnr. 18).

42. Während die Feststellung des Haushaltsplans 1999 nach dem System des Vertrages zur Ausübung haushaltsrechtlicher Befugnisse gehört, fällt im vorliegenden Fall die Festsetzung der Richtgrößen für die Aufteilung, die nach Auffassung der Kommission ihre Rechtsgrundlage in Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 findet, unter die Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis. Ich bin der Ansicht, dass man die Unterschiede zwischen diesen beiden Befugnissen, die nach ihren eigenen Regeln auszuüben sind, leugnen würde, wenn man, wie von der irischen Regierung vorgeschlagen, davon ausginge, dass die Feststellung des Haushaltsplans 1999 gegenüber einer der Phasen des Rechtsetzungsverfahrens, d. h. der Festlegung der Richtgrößen für die Aufteilung, den Vorrang hätte.

43. In Wirklichkeit sind die beiden Rechtsakte daher unabhängig voneinander, und die Tatsache, dass ein Rechtsakt nicht angefochten wurde, kann die Anfechtung des anderen nicht hindern.

B — Zu den Rechtswirkungen der angefochtenen Entscheidung

44. Die Ausführungen der Italienischen Republik einerseits und der Kommission andererseits zeigen, dass die beiden Verfahrensbeteiligten unterschiedliche Auffassungen über die Rechtswirkungen haben, die von der angefochtenen Entscheidung ausgehen. In der Sitzung ist im Zusammenhang mit dem Vorbringen der Kommission, wonach die angefochtene Entscheidung keine Entscheidung im Sinne des Artikels 189 EG-Vertrag (jetzt Artikel 249 EG) sei, sogar die Frage aufgeworfen worden, ob diese Entscheidung

überhaupt irgendeine Rechtswirkung habe entfalten können.

45. Die Prüfung der Frage nach den Rechtswirkungen halte ich für bedeutsam. Erstens ist von der Beantwortung dieser Frage die Zulässigkeit der Klage abhängig. Eine Nichtigkeitsklage ist nämlich nur zulässig, wenn sie sich gegen eine Handlung richtet, die dazu bestimmt ist, eine Rechtswirkung zu erzeugen [14]. Zweitens ist meines Erachtens eine Kenntnis des genauen Umfangs der Rechtswirkung — sofern es eine solche gibt — auf jeden Fall für die spätere Beurteilung der Klagegründe nützlich, die von der Italienischen Republik geltend gemacht worden sind.

46. Ich werde daher die angefochtene Entscheidung näher untersuchen.

47. Ich habe oben ausführlich Nummer 8 des Protokolls der Sitzung der Kommission vom 16. Dezember 1998 sowie das Mitteilungsschreiben des Generalsekretärs der Kommission vom 19. Januar 1999 zitiert.

48. In ihren Schriftsätzen erklärt die Kommission ausführlich, wie diese beiden Dokumente zu verstehen seien.

49. Dabei weist sie auf zwei Phasen des Entscheidungsprozesses hin: „erstens die Aufteilung *aller* für die Gemeinschaftsinitiativen im Programmplanungszeitraum 1996—1999 verfügbaren Mittel *auf die Mitgliedstaaten* (‚erste Phase') und zweitens die Aufteilung *auf die verschiedenen* Gemeinschafts*initiativen, die im jeweiligen Mitgliedstaat* durchgeführt werden (‚zweite Phase')".

50. Die erste Phase des Entscheidungsprozesses, so die Kommission, „bedeutete für die Klägerin eine Kürzung um 44,7 Millionen ECU gegenüber den Richtgrößen für die Gesamtaufteilung, die ihr ursprünglich für den Programmplanungszeitraum 1994—1999 zugewiesen worden war. Die Rechtswirkung dieser ersten Phase bestand somit darin, dass die Näherungsgrenze für die Finanzierungen, die der Klägerin für die Durchführung der Programme der Gemeinschaftsinitiativen eventuell zur Verfügung standen, um den oben genannten Betrag herabgesetzt wurde."

51. Was die zweite Phase des Entscheidungsprozesses betrifft, so führt die Kommission aus, dass, „[s]obald das Ergebnis der ersten Phase vorliegt,... die zur Verfügung stehenden Mittel auf die verschiedenen Programme der Gemeinschaftsinitiativen, die in Italien entwickelt wurden, bestmöglichst aufgeteilt werden [müssen].... An dieser Stelle kommt die Fußnote zum Zuge, mit der die angefochtene Aufteilung, die sich nach Auffassung der Klägerin auf die zweite Phase des Entscheidungsprozesses bezieht, bedingten Charakter erhält. Um zu bestimmen, welche Programme gekürzt werden könnten, um die 44,7 Millionen ECU einzusparen..., waren die Dienststellen der Kommission

14 — Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70 (Kommission/Rat, Slg. 1971, 263, Randnr. 39).

der Ansicht, dass die Frage, welche Mittel bereits bewilligt waren, für die objektive Beurteilung des Standes der Durchführung der verschiedenen Programme weniger bedeutsam war, als der Prozentsatz der rechtlich bindenden Verpflichtungen, die tatsächlich übernommen worden waren.... Diese Methode führte zu Kürzungen, die sich teils auf noch nicht gewährte und teils auf bereits gewährte Erhöhungen erstreckten."

52. Die Kommission führt weiter aus, ihr sei bewusst gewesen, dass dieser Vorschlag ohne die Zustimmung der Klägerin nicht vollständig habe durchgeführt werden können, und sie habe „in der Fußnote, die in der Tabelle mit den neuen Richtgrößen für die Aufteilung angebracht war, darauf hingewiesen, dass seine Durchführung von der Bedingung abhängig war, dass die Klägerin bestimmte Kürzungen akzeptiert".

53. Die Richtigkeit dieser Ausführungen wird nach meiner Ansicht durch die beiden Tabellen bestätigt, die den Dokumenten SEC(1998)2152 und SEC(1998)2152/4, auf die im Protokoll der Sitzung der Kommission vom 16. Dezember 1998 Bezug genommen wird, beigefügt waren. Diese Tabellen spiegeln nämlich die beiden Phasen des Entscheidungsprozesses insofern wider, als die Tabelle 1 die Aufteilung der den Gemeinschaftsinitiativen zur Verfügung stehenden Mittel auf die Mitgliedstaaten enthält und für die Italienische Republik die Kürzung um 44,7 Millionen ECU berücksichtigt, während die Tabelle 2 die Aufteilung auf die verschiedenen, in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Gemeinschaftsinitiativen zeigt und die erwähnte Fußnote enthält.

54. Meines Erachtens kann daher die Auslegung der italienischen Regierung nicht aufrechterhalten werden, wonach „mit der angefochtenen Entscheidung... die Mittel gekürzt [wurden], die bereits der KMU-, der URBAN- und der KONVER-Initiative gewährt worden waren".

55. Die erwähnte Fußnote bedeutet nämlich, dass die in der Tabelle 2 vorgeschlagene Aufteilung zwar, falls sie durchgeführt würde, eine Kürzung der bereits gewährten Mittel zur Folge hätte, jedoch nur dann bestandskräftig würde, „wenn der Mitgliedstaat sein Einverständnis damit erklärt, dass die im Rahmen der KMU-Initiative eingesetzten Mittel gekürzt werden".

56. Da diese Zustimmung von der Italienischen Republik nicht erteilt wurde, was zwischen den Parteien unstreitig ist, wurde die in der Tabelle 2 vorgeschlagene Aufteilung für die Italienische Republik nicht durchgeführt, wie dies die Kommission in der Sitzung auch bestätigt hat. Eine Kürzung bereits gewährter Mittel ist daher nicht erfolgt. Die italienische Regierung hat auch keinen Beweis dafür erbracht, dass für eines der betreffenden Projekte bereits gewährte Mittel tatsächlich gekürzt wurden.

57. Aus alledem folgt, dass die zweite Phase des Entscheidungsprozesses keine Wirkung erzeugt hat. Die aufschiebende Bedingung, deren Eintritt für ihre Durch-

führung erforderlich war, d. h. die Zustimmung der italienischen Regierung, ist nämlich niemals eingetreten.

58. Worin besteht aber nun die rechtliche Wirkung der angefochtenen Entscheidung?

59. Die Kommission ist der Auffassung, dass, da die Bedingung nicht eingetreten sei, dies „[i]n der Praxis bedeutet..., dass der Teil der angefochtenen Entscheidung, der aus der ersten Phase des Entscheidungsprozesses hervorgegangen ist, im Zeitpunkt des Erlasses der [angefochtenen] Entscheidung die oben beschriebenen Rechtswirkungen entfaltet hat", d. h. zu einer Kürzung um 44,7 Millionen ECU gegenüber den Richtgrößen für die Aufteilung geführt hat, die der Italienischen Republik ursprünglich für den Programmplanungszeitraum 1994—1999 zugewiesen worden waren.

60. In der Sitzung hat die Kommission bestätigt, dass sie diese 44,7 Millionen ECU von den 46,3 Millionen ECU abgezogen habe. Nach ihren Informationen habe dieser Betrag im Dezember 1998 den Teil der ursprünglich für die Italienische Republik vorgesehenen Richtaufteilung dargestellt, für den noch keine Gemeinschaftsmittel gewährt gewesen seien.

61. Die italienische Regierung ist der Auffassung, dass dieser Abzug die gleichen Wirkungen wie „Kürzungen oder Änderungen des bereits vorgesehenen Verwendungszwecks der Mittel für die Programme der Gemeinschaftsinitiativen" habe.

62. Will aber die italienische Regierung mit diesem Vorbringen sagen, dass sich die angefochtene Entscheidung in Höhe von 44,7 Millionen ECU nachteilig auf einen Anspruch auf Gewährung von Gemeinschaftsmitteln ausgewirkt habe, so muss ich mich dem anschließen, was die irische Regierung auf dieses Vorbringen erwidert hat, nämlich dass die Richtaufteilungen „für den betreffenden Mitgliedstaat *keine* Beihilfegewährung in Höhe des fraglichen Gesamtbetrags [darstellen]. Sie stellen noch weniger die Genehmigung eines oder mehrerer noch nicht beantragter Projekte dar." [15]

63. Aus Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88, der nach Auffassung der Kommission der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegt, kann nämlich nicht geschlossen werden, dass die Richtaufteilungen für einen Mitgliedstaat einen Anspruch auf Gewährung von Gemeinschaftsmitteln begründen. Aus Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung Nr. 4253/88, dem zufolge „[d]ie Mittelbindungen... auf der Grundlage der Beschlüsse der Kommission über die Genehmigung der betreffenden Aktionen vorgenommen [werden]", geht im Gegenteil hervor, dass ein Anspruch auf Gewährung von Gemeinschaftsmitteln nur aufgrund des Beschlusses der Kommission nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 4253/88 entsteht, mit dem die Kommission auf Anträge hin, die die von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Behörden ausgearbeitet haben, über die Beteiligung der Fonds beschließt. Diese Beschlussfassung erfolgt in einer wesentlich späteren Phase als die Festlegung der Richtgrößen für die Aufteilung.

64. Nach Auffassung der Kommission besteht also, wie bereits oben ausgeführt, die

15 — Hervorhebung im Original.

Wirkung der angefochtenen Entscheidung darin, „dass die Näherungsgrenze für die Finanzierungen, die der Klägerin für die Durchführung der Programme der Gemeinschaftsinitiativen eventuell zur Verfügung standen, um den... Betrag [von 44,7 Millionen ECU] herabgesetzt wurde". Mit der Entscheidung erlegte sich die Kommission mit anderen Worten selbst die Verpflichtung auf, eine bestimmte Grenze — und sei es auch nur annäherungsweise — bei der Finanzierung von konkreten Projekten in einem bestimmten Mitgliedstaat im Rahmen der verschiedenen Programme der Gemeinschaftsinitiativen nicht zu überschreiten.

65. Ich bin der Ansicht, dass der Akteninhalt diese Auslegung der Kommission bestätigt. In einem Schreiben, das die Kommission unter dem Datum des 16. Februar 1999 an die italienische Regierung richtete und das die italienische Regierung ihrer Klageschrift als Anlage 27 beigefügt hat, nimmt die Kommission zu einem Antrag auf Aufstockung der Gemeinschaftsfinanzierung des Programms Interreg II B (in der Übersetzung) wie folgt Stellung: „Aufgrund der Entscheidung vom 16. Dezember 1998... belaufen sich die gegenwärtig für Italien bereitgestellten und noch nicht eingesetzten Gemeinschaftsmittel auf 1,4 Millionen ECU. Dies bedeutet, dass der gesamte EFRE-Beitrag, der zur Aufstockung des italienischen Teils des Programms Interreg II B bestimmt werden kann, auf 57,172 Millionen Euro (55,772 Millionen Euro + 1,4 Millionen Euro) beschränkt werden muss und sich nicht, wie von der italienischen Verwaltung beantragt und in dem in der Sitzung des Begleitausschusses vom 1. Dezember 1998 festgestellten Finanzierungsplan ausgewiesen, auf 67,626 Millionen Euro belaufen kann."

66. Was den Betrag von 1,4 Millionen Euro angeht, auf den sich dieses Schreiben bezieht, ist festzustellen, dass dieser etwa der Differenz zwischen den oben genannten Beträgen von 46,3 Millionen ECU und 44,7 Millionen ECU, also 1,6 Millionen ECU, entspricht und dass die Abweichung um 0,2 Millionen ECU darauf zurückgeführt werden kann, dass der Betrag von 46,3 Millionen ECU dem Teil der Mittel entsprach, der im Dezember 1998 noch nicht programmiert war, während das oben genannte Schreiben zwei Monate später verfasst wurde.

67. Aus den Darlegungen der Kommission und aus dem Akteninhalt geht somit hervor, dass die angefochtene Entscheidung tatsächlich Rechtswirkung entfaltete. Diese besteht weder in der Kürzung der bereits gewährten Mittel noch in der Kürzung eines bestehenden Anspruchs auf Gewährung einer Gemeinschaftsfinanzierung, wie die italienische Regierung meint, sondern darin, dass sich die Kommission vor Eingang der Anträge auf Beteiligung je Mitgliedstaat eine Grenze — und sei es auch nur annäherungsweise — für die Finanzierung der Projekte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen setzte, die sie durch die angefochtene Entscheidung für die Italienische Republik um 44,7 Millionen ECU herabsetzte.

68. An dieser Stelle meiner Ausführungen angelangt, bin ich daher der Ansicht, dass die Klage nicht wegen fehlender Rechtswirkungen der angefochtenen Handlung unzulässig ist.

C — Zur Existenz der angefochtenen Entscheidung

69. Im Rahmen des ersten Teils ihres ersten Klagegrundes, der auf einen Verstoß gegen die Begründungspflicht gestützt wird, macht die italienische Regierung die Inexistenz des angefochtenen Beschlusses geltend. Ich halte es für zweckmäßig, diesen Klagegrund im Abschnitt über die Zulässigkeit abzuhandeln. Wenn die italienische Regierung nämlich in diesem Punkt Recht bekäme, müsste die angefochtene Entscheidung für inexistent erklärt werden, und die Klage wäre daher als unzulässig abzuweisen [16].

70. In ihrer Klageschrift hat die italienische Regierung unter Bezugnahme auf das Schreiben des Generalsekretärs der Kommission vom 19. Januar 1999 die Inexistenz der angefochtenen Entscheidung angenommen, „soweit sie vom Generalsekretär und nicht vom Präsidenten oder einem Mitglied der Kommission unterzeichnet wurde".

71. Während die Kommission in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt hat, dass die angefochtene Entscheidung am 16. Dezember 1998 erlassen worden sei und das Schreiben vom 19. Januar 1999 nur die Mitteilung dieser Entscheidung an die Italienische Republik dargestellt habe, hat die italienische Regierung in ihrer Erwiderung ihr Vorbringen aufrechterhalten und darauf hingewiesen, dass „es... keinen Text [gibt], der die Entscheidung enthält, die die Kommission am 16. Dezember 1998 erlassen hat".

16 — Vgl. z. B. Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (Kommission/BASF u. a., Slg. 1994, I-2555, Randnr. 21).

72. In ihrer Gegenerwiderung hat die Kommission erklärt, die Tatsache, dass sie in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 1998 die Festlegung der angefochtenen Aufteilungen beschlossen habe, „wird... eindeutig durch das Protokoll der genannten Sitzung in Verbindung mit dem Vorschlag für die Entscheidung bestätigt, auf die im Protokoll Bezug genommen wird".

73. Auf Verlangen des Gerichtshofes hat die Kommission eine Kopie des vom Präsidenten und vom Generalsekretär der Kommission unterzeichneten Protokolls vorgelegt.

74. In diesem Zusammenhang hat die Kommission ausgeführt, die angefochtene Entscheidung sei schon allein deswegen wirksam erlassen worden, weil der Präsident und der Generalsekretär das Protokoll unterzeichnet hätten. Die ersten drei Absätze des Artikels 16 der Geschäftsordnung, die im Wesentlichen vorsehen, dass die gefassten Beschlüsse untrennbar entweder mit dem Protokoll oder mit dem Tagesvermerk verbunden werden müssten, fänden nämlich im vorliegenden Fall keine Anwendung, weil diese Formvorschrift gemäß Artikel 16 Absatz 4 der Geschäftsordnung nur für die Rechtsakte gelte, die in Artikel 189 EG-Vertrag genannt seien. Die angefochtene Entscheidung stelle aber keine Entscheidung im Sinne dieser Vorschrift dar, sondern sei als „atypischer" Rechtsakt oder als Rechtsakt sui generis anzusehen. Nach Ansicht der Kommission lag daher „ein Verstoß gegen ihre Geschäftsordnung im vorliegenden Fall nicht vor, und... die angefochtene Entscheidung wird deshalb nicht wegen Verstoßes gegen wesentliche Formvorschriften für ungültig erklärt".

75. Was ist von diesen Argumenten zu halten?

76. In seinem erwähnten Urteil Kommission/BASF u. a. hat der Gerichtshof festgestellt: „Rechtsakte, die offenkundig mit einem derart schweren Fehler behaftet sind, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung ihn nicht tolerieren kann, [entfalten] nicht — nicht einmal vorläufig — Rechtswirkung, sind also rechtlich inexistent." [17]

77. Die Prüfung hat daher mit der Frage zu beginnen, ob die Kommission dadurch, dass sie die angefochtene Entscheidung erließ, einen Fehler begangen hat, vor allem, ob sie unter Berücksichtigung des Vorbringens der Parteien gegen ihre Geschäftsordnung verstoßen hat.

78. Mit der Entscheidung genehmigte die Kommission, wie sich aus dem Protokoll ergibt, „die im Dokument SEC(1998)2152 und /4 wiedergegebenen Richtgrößen für die Mittelzuweisungen". Das Protokoll macht keine näheren Angaben zum Inhalt der angefochtenen Entscheidung, d. h. zu den „im Dokument SEC(1998)2152 und /4 wiedergegebenen Richtgrößen für die Mittelzuweisungen". Diese wurden nicht Gegenstand eines untrennbar mit dem Protokoll verbundenen Rechtsakts, was die Kommission in der Sitzung nochmals bestätigt hat.

17 — Randnr. 49.

79. Die Kommission ist aus den oben bereits dargelegten Gründen der Auffassung, es sei nicht erforderlich gewesen, den Inhalt der angefochtenen Entscheidung in einem untrennbar mit dem Protokoll verbundenen Rechtsakt ausdrücklich wiederzugeben.

80. Diese Auffassung überzeugt mich jedoch nicht.

81. Artikel 189 Absatz 4 EG-Vertrag definiert die Entscheidung als „in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet".

82. Wie dargelegt, stellte die angefochtene Entscheidung einen Rechtsakt dar, der insofern Rechtswirkungen entfaltete, als er für die Gemeinschaftsfinanzierung, die für die Programme gewährt werden konnte, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen im italienischen Hoheitsgebiet durchgeführt wurden, tatsächlich eine Höchstgrenze festsetzte, und zwar unabhängig von der Begründetheit eines bei der Kommission eingereichten Antrags auf Beteiligung. Es kann daher nicht bestritten werden, dass die angefochtene Entscheidung „verbindlich" war.

83. Es kann auch nicht bestritten werden, dass die Italienische Republik als Adressatin dieser Entscheidung anzusehen ist, und zwar sowohl materiell, da die Entscheidung Rechtswirkungen entfaltete, die die

Durchführung der Programme in ihrem Hoheitsgebiet berührten, als auch formell, da ausweislich des Protokolls die Mitgliedstaaten über diese Entscheidung unterrichtet werden sollten.

84. Ausgehend vom Begriff der Entscheidung in Artikel 189 Absatz 4 EG-Vertrag bin ich daher der Ansicht, dass die angefochtene Entscheidung tatsächlich eine Entscheidung im Sinne dieser Bestimmung darstellt.

85. Zwei weitere Erwägungen bestärken mich in dieser Ansicht.

86. Erstens hat uns die italienische Regierung in der Sitzung auf die Entscheidung 93/589/EWG der Kommission vom 28. Oktober 1993 zur Festlegung der Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds und des Finanzinstruments zur Ausrichtung der Fischerei nach Mitgliedstaaten im Rahmen von Ziel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates hingewiesen. Diese Entscheidung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* [18] veröffentlicht, und ihre Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88, ist dieselbe wie die, die nach Auffassung der Kommission auch der angefochtenen Entscheidung zugrunde liegt.

87. Die Entscheidung 93/589 ist ferner eindeutig eine Entscheidung im Sinne des Artikels 189 Absatz 4 EG-Vertrag. Es genügt der Hinweis auf Artikel 2 dieser Entscheidung, die folgenden typischen Satz enthält: „Diese Entscheidung ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet."

88. Wenn die Festlegung der Richtgrößen für die Aufteilung nach Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 im Jahr 1993 Anlass war, eine Entscheidung im Sinne des Artikels 189 EG-Vertrag zu erlassen, verstehe ich nicht, weshalb dies im Jahr 1998, als die angefochtene Entscheidung erging, nicht mehr der Fall gewesen sein sollte. Die bloße Tatsache jedenfalls, dass die Kommission für die beiden Entscheidungen eine unterschiedliche Form wählte, kann nicht entscheidend sein, da die Wahl der Form die Rechtsnatur einer Maßnahme nicht ändern kann [19].

89. Zweitens ist meines Erachtens die enge Auslegung des Begriffes der Entscheidung im Sinne des Artikels 189 Absatz 4 EG-Vertrag, wie sie von der Kommission vertreten wird, zumindest im vorliegenden Fall kaum mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu vereinbaren, wonach „die in [Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Kommission in der damals geltenden Fassung] vorgesehene Ausfertigung der Rechtsakte keine bloße Formalie [ist], die [das] Erinnerungsvermögen [der Kommission] stützen soll; sie soll vielmehr die Rechtssicherheit gewährleisten, indem sie den vom Kollegium angenommenen Wortlaut in allen verbindlichen Sprachen feststellt. Damit ermöglicht sie es, im Streitfall

18 — ABl. L 280, S. 30.

19 — Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 307/81 (Alusuisse Italia/Rat und Kommission, Slg. 1982, 3463, Randnr. 7).

die vollkommene Übereinstimmung der zugestellten oder veröffentlichten Texte mit dem angenommenen Text und damit zugleich mit dem Willen der sie erlassenden Stelle zu prüfen. Artikel 12 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Kommission, der die Ausfertigung der Rechtsakte vorsieht, stellt somit eine wesentliche Formvorschrift im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag dar, wegen deren Verletzung die Nichtigkeitsklage gegeben ist." [20]

90. Meines Erachtens besteht, anders ausgedrückt, ein Widerspruch zwischen der Bedeutung, die der Gerichtshof im Interesse der Rechtssicherheit der Ausfertigung der Rechtsakte der Kommission beimisst, einerseits und der von der Kommission vorgeschlagenen restriktiven Auslegung des Anwendungsbereichs der Rechtsakte, für die eine solche Ausfertigung erforderlich wäre, andererseits.

91. Die oben genannte Rechtsprechung veranlasst mich daher eher, Artikel 16 Absatz 4 der Geschäftsordnung der Kommission, der die der Ausfertigung unterliegenden Rechtsakte definiert, weit auszulegen.

92. Ich bin somit nach alledem der Ansicht, dass die Kommission nach Artikel 16 ihrer Geschäftsordnung die Entscheidung über die Richtgrößen für die Mittelzuweisungen, die sie in ihrer Sitzung vom 16. Dezember 1998 genehmigte, untrennbar mit dem Protokoll hätte verbinden müssen. Indem sie dies unterließ und sich lediglich auf einen Vorschlag für die Entscheidung bezog, der nicht verbunden und nicht ausgefertigt wurde, beachtete sie meines Erachtens nicht ihre Geschäftsordnung und verletzte damit eine wesentliche Formvorschrift.

93. Es ist hinzuzufügen, dass es sich nicht nur um ein theoretisches Problem handelt. Wie oben ausgeführt, zeigt ein Vergleich zwischen der Tabelle 2, die dem Vorschlag für die Entscheidung, genauer gesagt, dem Dokument SEC(1998)2152 beigefügt war, einerseits und derselben Tabelle 2, die der Italienischen Republik mit Schreiben des Generalsekretärs vom 19. Januar 1999 mitgeteilt wurde, andererseits, dass diese angeblich gleichen Tabellen in Bezug auf zwei Beträge, die das REFEX-Programm im Vereinigten Königreich betreffen, unterschiedlich sind. Zumindest bezüglich dieser beiden Beträge ist es daher mangels Ausfertigung unmöglich, zu erkennen, welcher Betrag vom Kollegium der Kommissare genehmigt wurde.

94. Zu prüfen bleibt noch die Frage, ob der Fehler der Kommission so schwerwiegend war, dass er zur Inexistenz der angefochtenen Entscheidung führt.

95. Meines Erachtens ist diese Frage zu verneinen.

20 — Urteil Kommission/BASF u. a. (Randnrn. 75 und 76).

96. Wie der Gerichtshof im Urteil Kommission/BASF u. a. entschieden hat, „[verlangt] [d]ie Schwere der Folgen, die mit der Feststellung der Inexistenz eines Rechtsaktes der Gemeinschaftsorgane verbunden sind,... aus Gründen der Rechtssicherheit, dass diese Feststellung auf ganz außergewöhnliche Fälle beschränkt wird“ [21].

97. Der Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften, den sich die Kommission nach meiner Ansicht zuschulden kommen ließ, fällt aber nicht unter die Kategorie „ganz außergewöhnliche Fälle“. Es handelt sich zwar um einen Fehler, der jedoch nicht schwerwiegend genug ist, um eine Inexistenz der angefochtenen Entscheidung anzunehmen.

98. In dieser Hinsicht ist die Tatsache, dass, wie das Protokoll belegt, die Kommission die Richtgrößen für die Aufteilung genehmigte, meines Erachtens ein entscheidender Umstand. In diesem Punkt lasse ich mich vom Urteil Kommission/BASF u. a. leiten, in dem der Gerichtshof angesichts der Tatsache, dass „die Kommission in ihrer Sitzung vom 21. Dezember 1988 tatsächlich — wie das betreffende Protokoll belegt — beschlossen hat, den in diesem Protokoll wiedergegebenen verfügenden Teil der Entscheidung anzunehmen, unabhängig davon, mit welchen Fehlern diese Entscheidung auch behaftet gewesen sein mag“ [22], die Existenz des angefochtenen Rechtsakts annahm.

99. Ich gelange somit zu dem Ergebnis, dass die angefochtene Entscheidung existent und die Klage folglich zulässig ist.

Begründetheit

A — Zum ersten Klagegrund, mit dem eine unzureichende Begründung geltend gemacht wird

100. Als ersten Klagegrund macht die italienische Regierung einen Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) geltend. Sie hat diesen Klagegrund in zwei Teile untergliedert, nämlich in einen ersten, mit dem die Inexistenz des angefochtenen Rechtsakts, und in einen zweiten Teil, mit dem eine absolut unzureichende Begründung geltend gemacht wird.

101. Was den *ersten Teil* anbelangt, mit dem die Inexistenz des angefochtenen Rechtsakts geltend gemacht wird, so habe ich diesen vorstehend geprüft und bin zu dem Ergebnis gelangt, dass die angefochtene Entscheidung mit einem Verstoß gegen wesentliche Formvorschriften behaftet ist, weil die Kommission nicht das Ausfertigungsverfahren nach Artikel 16 der Geschäftsordnung eingehalten hat.

102. Ich muss daher die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung vorschlagen.

21 — Randnr. 50.
22 — Randnr. 51.

103. Der Vollständigkeit halber sind jedoch auch die sonstigen Klagegründe der italienischen Regierung zu prüfen.

104. Mit dem *zweiten Teil* des Klagegrundes macht die Regierung geltend, dass die Begründung der angefochtenen Entscheidung absolut unzureichend sei.

105. Die Kommission bestreitet dieses Vorbringen, indem sie darauf hinweist, dass die italienische Regierung an dem Verfahren der Ausarbeitung der angefochtenen Entscheidung weitgehend beteiligt gewesen sei und ihr die Gründe der Kommission daher bekannt gewesen seien. Unter diesen Umständen sei auch angesichts des Schreibens des Generalsekretärs vom 19. Januar 1999 die angefochtene Entscheidung ausreichend begründet gewesen.

106. Es ist festzustellen, dass die Begründung ein wesentliches Formerfordernis darstellt. „Die Vorschrift von Artikel 190, wonach die Kommission ihre Entscheidungen zu begründen hat, beruht nicht lediglich auf formalen Erwägungen, sondern will den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle und den Mitgliedstaaten sowie deren etwa beteiligten Angehörigen die Unterrichtung darüber ermöglichen, in welcher Weise die Kommission den Vertrag angewandt hat." [23]

107. Im vorliegenden Fall kann indessen nur festgestellt werden, dass das Dokument, das bezüglich der angefochtenen Entscheidung den Willen des Kommissionskollegiums zum Ausdruck bringt, also Nummer 8 des Protokolls der Sitzung vom 16. Dezember 1998, keine Begründung enthält. Es erwähnt lediglich, dass die Kommission die Richtgrößen genehmigt und beschlossen hat, u. a. die Mitgliedstaaten hiervon zu unterrichten.

108. Zwar enthält das Schreiben des Generalsekretärs vom 19. Januar 1999 eine kurze Begründung. Da jedoch der Generalsekretär nicht das Kollegium ist, kann hieraus nicht geschlossen werden, dass die angefochtene Entscheidung begründet wurde. „Da der verfügende Teil und die Begründung einer Entscheidung... ein unteilbares Ganzes darstellen, ist es nach dem Kollegialprinzip ausschließlich Sache des Kollegiums, beide zugleich anzunehmen." [24]

109. Auch war zwar die italienische Regierung aufgrund ihrer Beteiligung an den Arbeiten, die zu der angefochtenen Entscheidung führten, z. B. aufgrund ihrer Anwesenheit in der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 22. September 1998, über die Gründe informiert, von denen sich die Kommission leiten ließ, als sie die angefochtene Entscheidung erließ. Dieser Umstand reicht meines Erachtens jedoch nicht aus, um das vollständige Fehlen der Begründung im Rechtsakt selbst auszugleichen.

23 — Urteil vom 4. Juli 1963 in der Rechtssache 24/62 (Deutschland/Kommission, Slg. 1963, 143).

24 — Urteil Kommission/BASF u. a. (Randnr. 67).

110. Wie aus dem Urteil Deutschland/Kommission hervorgeht, soll die Begründung nämlich nicht nur den Parteien die Wahrnehmung ihrer Rechte, sondern u. a. auch dem Gerichtshof die Ausübung seiner Rechtskontrolle ermöglichen. Es reicht daher nicht aus, dass eine der in Frage stehenden Parteien, vorliegend die italienische Regierung, in irgendeiner Weise über die Gründe dieser Entscheidung informiert war, um davon ausgehen zu können, dass die Entscheidung hinreichend begründet worden ist.

111. Aus der Rechtsprechung, die die Kommission zur Stützung ihres Vorbringens angeführt hat, geht ferner hervor, dass die Kenntnis der Gründe einen Umstand darstellt, der die Begründung ergänzen, nicht aber ersetzen kann. In seinen Urteilen Vereinigtes Königreich/Kommission [25] und Italien/Kommission [26] hat der Gerichtshof z. B. entschieden, dass „Rechnungsabschlussentscheidungen insoweit *keiner detaillierten Begründung* [*bedürfen*], als die betroffene Regierung an dem Verfahren der Ausarbeitung der Entscheidung weitgehend beteiligt war“ [27].

112. Im Urteil Delacre u. a./Kommission [28] hat der Gerichtshof in gleicher Weise entschieden: „Ob nämlich die Begründung einer Entscheidung den Erfordernissen des Artikels 190 EWG-Vertrag genügt, ist nach ständiger Rechtsprechung *nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut* zu beurteilen, *sondern auch* aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet.“ [29]

113. Der Wortlaut einer Entscheidung hat somit zumindest die wesentlichen Erwägungen zu enthalten, die zu ihrem Erlass führten. Nur darüber hinaus kann auf ihren rechtlichen und tatsächlichen Zusammenhang Bezug genommen werden.

114. Da dies bei der angefochtenen Entscheidung nicht der Fall ist, bin ich der Ansicht, dass sie unzureichend begründet worden ist, was ein weiterer Grund ist, um ihre Nichtigerklärung vorzuschlagen.

B — Zum zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 geltend gemacht wird

115. Die italienische Regierung ist der Auffassung, die Kommission habe auch gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 verstoßen.

116. Genauso wie die Kommission bin ich jedoch der Ansicht, dass ein solcher Verstoß nicht vorliegt. Die genannte Bestimmung betrifft nämlich, wie ihre Über-

25 — Urteil vom 24. März 1988 in der Rechtssache 347/85 (Slg. 1988, 1749, Randnr. 60).

26 — Urteil vom 14. November 1989 in der Rechtssache 14/88 (Slg. 1989, 3677, Randnr. 11).

27 — Hervorhebung vom Verfasser.

28 — Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Slg. 1990, I-395, Randnr. 16).

29 — Hervorhebung vom Verfasser.

schrift bestätigt, die Kürzung, Aussetzung und Streichung von bereits gewährten Beteiligungen. Da die Kommission, wie oben ausgeführt, durch die angefochtene Entscheidung keine bereits gewährten Beteiligungen gekürzt, ausgesetzt oder gestrichen hat, hat sie auch nicht gegen Artikel 24 der Verordnung Nr. 4253/88 verstoßen.

117. Meines Erachtens ist somit dieser Klagegrund zurückzuweisen.

C — Zum dritten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 12 der Verordnung Nr. 2052/88 geltend gemacht wird

118. Die italienische Regierung hat in ihrer Klageschrift zunächst ausgeführt, dass „[d]as vollständige Fehlen einer Begründung in der angefochtenen Entscheidung... es unmöglich [macht], festzustellen, welche Rechtsgrundlage die Europäische Kommission anwenden wollte", und sodann die Auffassung vertreten, dass „der Ausdruck ‚Richtgrößen für die Aufteilung' wahrscheinlich Artikel 12 der Verordnung Nr. [2052/88] entnommen ist". Sie schließt daraus, dass die Kommission bei Erlass der angefochtenen Entscheidung diese Bestimmung angewandt habe. Die Kommission habe diese Bestimmung jedoch dadurch verletzt, dass sie nicht das Verfahren nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 4253/88 eingehalten habe.

119. Die Kommission entgegnet, das Verfahren nach Artikel 25 müsse nicht eingehalten werden, da es nur Anwendung finde, wenn eine bereits gewährte Beteiligung geändert werde. Sie ist ferner der Ansicht, die in Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 vorgesehenen Aufteilungen seien und blieben Richtgrößen und könnten daher während dieses gesamten Zeitraums geändert werden.

120. In ihrer Gegenerwiderung führt die Kommission jedoch aus, „[d]ie Behauptung, dass Artikel 12 der Verordnung [Nr. 2052/88] unmittelbar auf die Gemeinschaftsinitiativen Anwendung findet, muss richtig gestellt werden. Wie sich aus dem Wortlaut des genannten Artikels selbst ergibt, legt die Kommission ‚für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b' Richtgrößen für die Aufteilung fest, d. h. für die Hauptstrukturinterventionen, nicht aber ausdrücklich für die Gemeinschaftsinitiativen. Gleichwohl beschloss die Kommission, den genannten Artikel auf die Gemeinschaftsinitiativen analog anzuwenden, da sie der Auffassung war, dass die Richtgrößen für die Aufteilung ein Programmplanungsinstrument darstellen, das auch für diese Initiativen nützlich sein kann."

121. Als die Kommission diese Ausführungen in der Sitzung wiederholte, hat die italienische Regierung geltend gemacht, dass unter diesen Umständen für die angefochtene Entscheidung eine Rechtsgrundlage fehle.

122. Wie ist dieses Vorbringen zu verstehen?

123. Meines Erachtens ist es aufgrund der Erläuterungen der italienischen Regierung in der Sitzung als Klagegrund zu verstehen, mit dem das Fehlen einer Rechtsgrundlage für die angefochtene Entscheidung geltend gemacht wird.

124. Trotz dieser Erläuterungen in der Sitzung handelt es sich meines Erachtens aber nicht um ein neues Angriffsmittel, das gemäß Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung verspätet wäre. Angesichts des oben dargelegten wechselseitigen Vorbringens wird mit diesem Vorbringen nach meiner Meinung der ursprünglich von der italienischen Regierung geltend gemachte Klagegrund weiterentwickelt. Wenn dem nicht so wäre, würde außerdem der Umstand, dass der Klagegrund erst in der Sitzung dargelegt worden ist, auf jeden Fall auf einem tatsächlichen Grund beruhen, der während des Verfahrens zutage getreten ist, nämlich auf den oben genannten Ausführungen der Kommission, die erstmals in der Gegenerwiderung vorgebracht worden sind.

125. Somit ist zu prüfen, ob die Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 ist.

126. Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 sieht vor, dass „[d]ie Kommission... *je Mitgliedstaat und für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b* Richtgrößen für die Aufteilung der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds [festlegt]“ [30].

127. Legt man nur den Wortlaut des Artikels 12 Absatz 4 zugrunde, könnte man versucht sein, der Auffassung der Kommission zu folgen, wonach die Bezugnahme auf „jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b“ bedeutet, dass nur die Hauptstrukturinterventionen betroffen sind, d. h. die Interventionen der Gemeinschaft, die „auf Initiative der Mitgliedstaaten“ im Sinne des Artikels 5 Absatz 5 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2052/88 eingeleitet werden, nicht aber die Gemeinschaftsinitiativen, d. h. die Interventionen, die „auf Initiative der Kommission im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat“ im Sinne dieser Bestimmung eingeleitet werden. Wegen ihrer Bedeutung für die Gemeinschaft im Allgemeinen eignen sich diese Gemeinschaftsinitiativen nämlich vielleicht weniger dazu, je Ziel in den einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt zu werden.

128. Wollte man dieser Auffassung folgen, müsste man zu dem Ergebnis gelangen, dass die Richtgrößen für die Aufteilung, die die „auf Initiative der Kommission“ eingeleiteten Interventionen betreffen, keine Rechtsgrundlage haben und dass es sich nur um allgemeine Orientierungswerte politischen Charakters handelt, die die Kommission für sich selbst festgelegt hat.

129. In diesem Fall durfte aber die Kommission aus ihnen keine rechtlichen Kon-

30 — Hervorhebung vom Verfasser.

sequenzen ziehen. Sie war nicht berechtigt, durch Kürzung allein des Anteils der Italienischen Republik die oben in Nummer 65 erwähnte Aufstockung der Gemeinschaftsfinanzierung des Programms Interreg II B teilweise abzulehnen. Sie hätte diese zusätzliche Finanzierung nur unter Berufung auf Argumente ablehnen können, die sich auf die Merkmale oder die Durchführung dieses Programms selbst beziehen.

130. Ich bin jedoch der Ansicht, dass die Auslegung, wonach Artikel 12 Absatz 4 nicht für die Interventionen gilt, die auf Initiative der Kommission eingeleitet werden, die Systematik und die Struktur des Artikels 12 unberücksichtigt lässt.

131. Es ist nämlich festzustellen, dass der Rat durch Artikel 12 *Absatz 1* zunächst die für die Verpflichtungen der Strukturfonds und des Finanzinstruments zur Ausrichtung der Fischerei insgesamt verfügbaren Mittel festsetzt, die sich — in Preisen von 1992 — auf 141,471 Milliarden ECU im Zeitraum 1994—1999 belaufen. Nach einigen Klarstellungen in den Absätzen 2 und 3 in Bezug auf das Ziel 1 beauftragt der Rat durch Artikel 12 *Absatz 4* die Kommission, Richtgrößen für die Aufteilung „der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds" festzulegen. Erst danach, nämlich durch Artikel 12 *Absatz 5*, beschließt der Rat, 1,9 % der Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds für die Gemeinschaftsinitiativen zu verwenden.

132. Aus dieser Struktur lässt sich meines Erachtens schließen, dass die Verpflichtung der Kommission, Richtgrößen für die Aufteilung festzulegen, sämtliche Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds und nicht nur diejenigen Verpflichtungsermächtigungen erfasst, die für die Hauptstrukturinterventionen verwendet werden. Wenn nämlich in Artikel 12 Absatz 4 auf „Verpflichtungsermächtigungen der Strukturfonds" Bezug genommen wird, handelt es sich meines Erachtens nach Struktur und Logik des Artikels um Verpflichtungsermächtigungen, wie sie vom Rat in Absatz 1 dieses Artikels festgelegt werden und die somit sämtliche Interventionsformen erfassen. Da die Aufteilung dieser Mittel in Hauptstrukturinterventionen einerseits und Gemeinschaftsinitiativen andererseits erst im folgenden Absatz vorkommt, berührt sie nach meiner Ansicht nicht den Inhalt des Begriffes „Verpflichtungsermächtigungen des Strukturfonds" in Absatz 4.

133. Aus Artikel 12 Absatz 4 lässt sich ferner schließen, dass der Rat der Meinung ist, dass die Festlegung von Richtgrößen für die Aufteilung durch die Kommission ein nützliches Instrument bei der Verwaltung der Fonds darstellt. Es steht aber nicht fest, dass dieses Instrument nur für die Hauptstrukturinterventionen, nicht aber für die Gemeinschaftsinitiativen nützlich ist.

134. Mangels eines eindeutigen Hinweises im Wortlaut der Verordnung Nr. 2052/88 darauf, dass die Verpflichtung, Richtgrößen für die Aufteilung festzulegen, die Gemeinschaftsinitiativen nicht erfasst, sowie angesichts der Struktur des Artikels 12

dieser Verordnung bin ich daher der Ansicht, dass Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 eine hinreichende Rechtsgrundlage dafür darstellt, dass die Kommission für die Gemeinschaftsinitiativen Richtgrößen für die Aufteilungen in der Gemeinschaft festlegt.

135. Aus meiner Sicht fehlt für die angefochtene Entscheidung somit nicht die Rechtsgrundlage.

136. Es bleibt noch zu prüfen, ob die Kommission, wie die italienische Regierung meint, dadurch gegen Artikel 12 Absatz 4 verstoßen hat, dass sie die Richtgrößen für die Aufteilung änderte, ohne dabei das Verfahren nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 4253/88 eingehalten zu haben.

137. Insoweit genügt die Feststellung, dass sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt, dass diese bei der Anpassung der Modalitäten einer bereits gewährten Beteiligung, nicht aber bei der Änderung der Richtgrößen für die Aufteilung Anwendung findet.

138. Aus alledem geht somit hervor, dass der dritte Klagegrund unbegründet ist.

D — Zum vierten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes geltend gemacht wird

139. Die italienische Regierung ist der Auffassung, die Kommission habe auch gegen Artikel 4 der Verordnung Nr. 2052/88 verstoßen, der den Grundsatz der Partnerschaft in Bezug auf „die Vorbereitung, Finanzierung und Begleitung sowie... die Vorausbeurteilung und die Expost-Bewertung der Aktionen" aufstelle. Sie meint, die Kommission hätte die Mitgliedstaaten in stärkerem Maße an dem Entscheidungsverfahren beteiligen, d. h. ihre Zustimmung zu den neuen Richtgrößen für die Aufteilung einholen müssen.

140. Es ist jedoch festzustellen, dass dieser Artikel 4 auch vorsieht, dass „[d]ie Partnerschaft... sich unter voller Wahrung der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner [gestaltet]". Da Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 der Kommission die Befugnis verleiht, die Richtgrößen für die Aufteilung festzulegen, hat sie meines Erachtens nicht gegen den Grundsatz der Partnerschaft verstoßen, als sie die Entscheidung ohne die Zustimmung der italienischen Regierung erließ.

141. Entgegen der von der italienischen Regierung vorgetragenen Auffassung hat die Kommission nach meiner Ansicht auch nicht dadurch gegen den Grundsatz der Partnerschaft verstoßen, dass sie das Verfahren nach Artikel 25 der Verordnung Nr. 4253/88 nicht eingehalten hat. Wie oben ausgeführt, geht nämlich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung hervor, dass sie bei der Anpassung der Modalitäten einer bereits

gewährten Beteiligung, nicht aber bei der Änderung der Richtgrößen für die Aufteilung Anwendung findet.

142. Wie die Kommission ausführt, hat sie die Mitgliedstaaten außerdem in starkem Maße an der Vorbereitung der angefochtenen Entscheidung beteiligt, und zwar u. a. dadurch, dass sie den Entwurf dieser Entscheidung dem Verwaltungsausschuss zur Stellungnahme vorlegte.

143. Aus alledem ergibt sich, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Kommission gegen den Grundsatz der Partnerschaft verstoßen hat.

144. Im Rahmen desselben Klagegrundes beruft sich die italienische Regierung außerdem auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

145. Ebenso wie die Kommission bin aber auch ich der Auffassung, dass aus Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052 nicht geschlossen werden kann, dass die Richtgrößen für die Aufteilung, sobald sie einmal festgelegt worden sind, für alle Zeiten eingefroren bleiben und trotz einer Änderung der Verhältnisse, die eine Anpassung der Aufteilungen zweckmäßig oder erforderlich erscheinen ließe, die Aufteilungen nicht mehr geändert werden können.

146. Eine solche Auslegung geht nicht nur nicht aus der genannten Bestimmung hervor, sondern ist nach meiner Meinung auch mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung nicht vereinbar.

147. Die Kommission legt dar, dass die neuen Richtgrößen für die Aufteilung nicht nur festgelegt worden seien, um einen Betrag von 100 Millionen ECU für das PEACE-Programm bereitzustellen, sondern dass den neuen Richtgrößen ein Ersuchen des Haushaltausschusses des Europäischen Parlaments vorausgegangen sei, mit dem die Kommission gebeten worden sei, den Stand der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen je Mitgliedstaat sowie die eventuellen Möglichkeiten einer Neuzuordnung zu überprüfen, die geeignet wären, eine bessere Auszahlungsrate der im Haushaltsplan für diese Initiativen ausgewiesenen Mittel zu gewährleisten.

148. Die Kommission führt aus: „[D]iese Überprüfung nahm gegen Ende des Programmplanungszeitraums an Bedeutung zu. Sämtliche Aktionen, für die die Verpflichtung auf nationaler Ebene nicht bis zum 31. Dezember 1999 übernommen wären, würden nämlich nicht mehr förderbar sein, und die damit verbundenen Mittel würden, nachdem sie wieder in den allgemeinen Haushalt der Gemeinschaften eingestellt wären, für die Strukturpolitiken verloren sein."

149. Aus diesen Darlegungen geht hervor, dass eine Auslegung, wonach die ursprünglich festgelegten Richtgrößen für die Aufteilung endgültig sind — wie von der

italienischen Regierung vorgeschlagen —, mit den Erfordernissen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung kaum vereinbar wäre. Diese Auslegung, die in Artikel 12 Absatz 4 keine Grundlage findet, ist somit zurückzuweisen.

150. Da eine Anpassung der Richtgrößen für die Aufteilung nicht auszuschließen ist, kann ein Mitgliedstaat also nicht geltend machen, dass die ursprünglich festgelegten Richtgrößen einen Vertrauenstatbestand zu seinen Gunsten geschaffen hätten.

151. Die Kommission legt zudem Dokumente vor, die beweisen, dass sie sich während der Vorbereitung der ursprünglichen Aufteilungen in der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 25. und 26. Mai 1994 sowie in dem Schreiben, mit dem diese Aufteilungen den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurden, ausdrücklich das Recht vorbehielt, die nachfolgenden Mittelzuweisungen anzupassen.

152. Unter diesen Umständen kann meines Erachtens nicht davon ausgegangen werden, dass die ursprünglichen Aufteilungen einen Vertrauenstatbestand zugunsten der italienischen Republik geschaffen haben.

153. Ich bin daher der Auffassung, dass der vierte Klagegrund unbegründet ist.

E — Zum fünften Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 2 EG) und gegen das Diskriminierungsverbot geltend gemacht wird

154. Die italienische Regierung trägt vor, die Kommission „hielt sich, anders, als nach Artikel 2 EG-Vertrag vorgeschrieben, nicht für verpflichtet, einen Vorschlag zu machen, um [die allen Mitgliedstaaten gemeinsame politische Orientierung, die dahin geht, der Solidarität der Mitgliedstaaten mit dem laufenden Friedensprozess in Nordirland konkreten Ausdruck zu verleihen,] wirksam werden zu lassen, und zwar dadurch, dass sie die gesamte Union auffordert, konkret und anteilig zu den Mitteln beizutragen, die zur Erreichung dieses Zieles erforderlich sind. Die Kommission, geleitet von völlig sachfremden Kriterien, wählte im Gegenteil eine Lösung, die gegen die Grundsätze des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten verstößt. Die mit der angefochtenen Entscheidung gewählte Lösung verstößt zudem auch gegen das Diskriminierungsverbot, da die Kürzung der Mittelzuweisungen, die Italien bereits erhalten hatte, höher ist als die aller anderen Mitgliedstaaten."

155. Die italienische Regierung ist daher der Auffassung, dass die Kürzung der Richtgrößen für die Aufteilung die Italienische Republik unverhältnismäßig stark betroffen habe und dass dies einen Verstoß gegen Artikel 2 EG-Vertrag sowie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung darstelle.

156. Was Artikel 2 EG-Vertrag angeht, so trägt die Kommission vor, die angefochtene Entscheidung verstoße nicht gegen diese

Bestimmung, die nicht geschaffen worden sei, um besondere Rechte und Pflichten für die Mitgliedstaaten und die einzelnen Organe zu begründen. In dieselbe Richtung gehen die Ausführungen der Regierung des Vereinigten Königreichs, nach denen „die Ziele... durch Anwendung der spezifischen Bestimmungen des Vertrages, durch Erlass von Vorschriften des abgeleiteten Rechts und dadurch erreicht werden [müssen], dass die Gemeinschaftsorgane und/oder die Mitgliedstaaten diese Vorschriften durchführen.... Die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung ist daher unter Berücksichtigung der spezifischen Gemeinschaftsbestimmungen zu beurteilen, die der Entscheidung zugrunde liegen, einschließlich der allgemeinen Grundsätze des [Gemeinschafts-]Rechts".

157. Meines Erachtens ist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 29. September 1987[31] hinzuweisen, in dem der Gerichtshof entschieden hat: „Was insbesondere [das in Artikel 2 des Vertrages genannte Ziel der] Förderung einer beschleunigten Hebung der Lebenshaltung betrifft, ist... festzustellen, dass es sich um ein mit der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verbundenes Ziel handelt, das aufgrund seiner Allgemeinheit und seines systematischen Zusammenhangs mit der Errichtung des gemeinsamen Marktes und der fortschreitenden Annäherung der Wirtschaftspolitik weder rechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten noch Rechte Einzelner begründen kann".

158. Dementsprechend bin ich der Ansicht, dass das Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, wie es Artikel 2 Buchstabe j EG-Vertrag vorsieht[32], nicht bestimmt genug ist, um daraus eine konkrete Pflicht der Kommission abzuleiten, wie etwa diejenige, die Kürzung der Richt-Mittelzuweisungen zugunsten des PEACE-Programms nach einer bestimmten Methode auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen. Aus dieser Bestimmung lässt sich auch nicht herleiten, dass die Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt hätte vorlegen müssen, um der Solidarität mit dem Friedensprozess in Nordirland Ausdruck zu verleihen.

159. Ein Verstoß gegen Artikel 2 EG-Vertrag liegt daher meines Erachtens nicht vor.

160. Was den Grundsatz der Gleichbehandlung angeht, so hebt die italienische Regierung hervor, dass von den insgesamt vorgenommenen Kürzungen in Höhe von 83,6 Millionen ECU eine Kürzung um 44,7 Millionen ECU auf die Italienische Republik entfalle, obwohl sie nur ungefähr 13 % der Gesamtmittel erhalte.

161. Die italienische Regierung ist der Meinung, dass „die Kommission... sich auf die Suche nach Mitteln für die Finanzierung des PEACE-Programms [hätte] begeben müssen, selbstverständlich unter Beteiligung sämtlicher Mitgliedstaaten, um nach

31 — Urteil in der Rechtssache 126/86 (Giménez Zaera, Slg. 1987, 3697, Randnr. 11).

32 — Die italienische Regierung bezieht sich auf die Ziele des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und [der] Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten". Diese Ziele werden indessen in Artikel 2 EG genannt, der zu dem Zeitpunkt, als die angefochtene Entscheidung erlassen wurde, noch nicht galt, da der Vertrag von Amsterdam zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Kraft war.

den gemeinsamen Vorgaben die erforderlichen Mittel zu beschaffen", und „dass man eine Kürzung auf andere Weise hätte erreichen können, nämlich durch anteilige Verwendung der nicht programmierten Mittel sowie durch Indexierung".

162. In ihrer Erwiderung beanstandet die italienische Regierung das Kriterium, das von der Kommission bei der Errechnung der Neuaufteilungen verwendet wurde, d. h. den Stand der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen am 31. Dezember 1997. Sie meint, „[d]ieses Kriterium erweist sich als diskriminierend. Es begünstigt die Mitgliedstaaten, deren Programme zufällig rechtzeitig genehmigt wurden, benachteiligt jedoch die Mitgliedstaaten, die, wie Italien, bei der Genehmigung der eingereichten Programme ganz beträchtliche Verzögerungen hinnehmen mussten."

163. Die Kommission entgegnet, die verwendete Berechnungsmethode stehe im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Sinne des Artikels 2 der Haushaltsordnung vom 21. Dezember 1977 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften [33] in der zur Zeit der angefochtenen Entscheidung geltenden, zuletzt durch die Verordnung (EG, EGKS, Euratom) Nr. 2548/98 des Rates vom 23. November 1998 [34] geänderten Fassung.

164. Was das Vorbringen angeht, die Zuschüsse seien verspätet genehmigt worden, so vertritt die Kommission die Auffassung, es handele sich um ein neues Angriffsmittel und sei daher unzulässig. Jedenfalls sei die Verzögerung darauf zurückzuführen, dass bei der Mehrzahl der Anträge, die sie von den italienischen Behörden erhalten habe, die in Artikel 14 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 4253/88 geregelten Voraussetzungen für die Wirksamkeit eines Antrags nicht beachtet worden seien.

165. In dieser Hinsicht bin ich zunächst der Ansicht, dass das Vorbringen, die Zuschüsse seien verspätet genehmigt worden, kein neues Angriffsmittel darstellt. Aus der Formulierung dieses Vorbringens ergibt sich nämlich, dass es im Rahmen des Klagegrundes erfolgt, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend gemacht worden ist, und dass es sich dabei um eine Fortentwicklung dieses Klagegrundes handelt, wobei es im Übrigen in Erwiderung auf Erklärungen zu der Berechnungsmethode erfolgt ist, die die Kommission in der Klagebeantwortung abgegeben hat. Das Vorbringen ist daher meines Erachtens im Rahmen der vorliegenden Rechtssache zu prüfen.

166. Sodann ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der zu den wesentlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre [35].

167. Da die Italienische Republik eine bedeutendere Kürzung hinnehmen musste als

33 — ABl. L 356, S. 1.
34 — ABl. L 320, S. 1.

35 — Vgl. insbesondere Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01 (Jippes, Slg. 2001, I-5689, Randnr. 129).

die anderen Mitgliedstaaten, ist zu prüfen, ob diese unterschiedliche Behandlung objektiv gerechtfertigt war.

168. Die unterschiedliche Behandlung folgt aus der von der Kommission verwendeten Berechnungsmethode. Die Kommission bezieht sich auf das Arbeitsdokument, das dem Verwaltungsausschuss in der Sitzung vom 22. September 1998 vorgelegt worden war, und erklärt, sie habe das Mittel der beiden Werte genommen. Der erste Wert sei das Ergebnis einer Berechnung gewesen, die „den Vergleich zwischen dem tatsächlichen Stand der Durchführung der einzelnen Programme und der für die Lebensfähigkeit erforderlichen *Mindest*durchführung [widerspiegelte]: Wenn der betreffende Mitgliedstaat zwischen 1994 und 1997 nicht in der Lage gewesen war, mehr als 25 % der ihm zugewiesenen Mittel zu binden, war die Wahrscheinlichkeit, dass diese Programme so abgeschlossen würden, dass sie (unter Berücksichtigung der Mittelbindungs- und Zahlungsfälligkeiten) einen Zuschuss erhalten können, besonders gering. Im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltung wäre es angebracht gewesen, diese Programme zu beenden und ihre Finanzierung erneut zu prüfen." [36]

169. Der zweite Wert sei das Ergebnis einer Berechnung gewesen, die „den Vergleich zwischen dem tatsächlichen Stand der Durchführung der einzelnen Programme und dem *gewünschten* Stand der Durchführung [widerspiegelte]: Ende 1997 konnte gemäß der jährlichen Verteilung, die vom Europäischen Rat von Edinburgh festgelegt worden war und in Anhang II der Verordnung [Nr. 2052/88] kodifiziert ist, ein Mittelbindungssatz von 65 % als der Satz der vollständigen Durchführung angesehen werden, der einem Programmplanungszeitraum von 1994 bis 1999 entsprach. Das Ergebnis dieser Berechnung offenbarte denjenigen Teil eines jeden Mitgliedstaats — und somit dessen spezifische Verantwortung —, der fehlte, um den gewünschten Satz von 65 % zu erreichen." [37]

170. Es kann nicht bestritten werden, dass die von der Kommission verwendete Berechnungsmethode für die Bestimmung neuer Richtgrößen für die Aufteilung objektiv ist. Meines Erachtens handelt es sich zudem auch um eine gerechtfertigte Methode, vor allem gemessen am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, dessen Bedeutung nicht nur durch Artikel 2 der Haushaltsordnung, sondern auch durch Artikel 205 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 274 EG) bestätigt wird. Im Gegensatz zum Vorschlag der italienischen Regierung, die nicht eingesetzten Mittel anteilig zu verwenden und die Indexierung zu benutzen, berücksichtigt diese Berechnungsmethode nämlich, inwieweit eine ordnungsgemäße Durchführung der jeweiligen Programme wahrscheinlich ist.

171. Die italienische Regierung trägt weiter vor, das Ergebnis der Berechnungsmethode sei durch die am 31. Dezember 1997 vorliegende Verzögerung der Genehmigungen der Zuschüsse für die italienischen Projekte zum Nachteil der Italienischen Republik verfälscht worden. Als Beweis für ihr Vorbringen bezieht sie sich auf Absatz 6.16 des Sonderberichts Nr. 16/98 des Rechnungshofes über die Ausführung der Mittel für Strukturmaßnahmen im Programm-

36 — Hervorhebung im Original.

37 — Hervorhebung im Original.

planungszeitraum 1994—1999, zusammen mit den Antworten der Kommission [38].

172. Da der Gerichtshof die Bedeutung der Berichte des Rechnungshofes als Beweismittel hervorgehoben hat [39], ist dieser Absatz aufmerksam zu prüfen. Er lautet wie folgt:

„Die Unzulänglichkeit einiger der Kommission vorgelegten Programme und die Bemühungen der Kommission, ihre Qualität zu verbessern, führten zu Verzögerungen bei der Annahme. In vielen Fällen stehen diese Verzögerungen jedoch in keinem Verhältnis zu den vorzunehmenden Verbesserungen. Sie ergeben sich eher aufgrund der Schwierigkeiten der Kommission, die Vielzahl der vorgeschlagenen Interventionsformen zu verwalten, die Koordination zwischen ihren Dienststellen zu gewährleisten und eine effiziente Kultur der Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten zu entwickeln. In einigen Fällen wurden die Modalitäten für die Durchführung von einzelnen Aktionen erst nach mehreren Monaten oder gar Jahren festgelegt, nachdem wenig wirksame Schriftwechsel und Gespräche stattgefunden hatten. Für Italien waren z. B. zum 31. Dezember 1994 von insgesamt vorgesehenen Zuschüssen in Höhe von 14 860 Mio ECU erst 5 130,3 Mio ECU bewilligt, und 1994 vorgelegte Programme wurden erst 1997 angenommen."

173. Dieser Absatz macht deutlich, dass die Verzögerungen entgegen den Behauptungen der Kommission nicht nur darauf zurückzuführen waren, dass die Anträge nicht die Voraussetzungen des Artikels 14 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 4253/88 erfüllten. Dem Absatz ist indessen auch zu entnehmen, dass das Problem der Verzögerungen, die auf die Kommission zurückzuführen waren, ein allgemeines Problem war, das auch, aber nicht nur, die Italienische Republik betraf. Dieser Mitgliedstaat wird in diesem Absatz nämlich nur als Beispiel angeführt. Im Rahmen dieses Beispiels bezieht sich der Rechnungshof im Übrigen auf die Bewilligungsquote von Zuschüssen in Italien am 31. Dezember 1994, was noch nicht den Schluss zulässt, dass sich das Problem in derselben Weise am 31. Dezember 1997 stellte.

174. Die italienische Regierung hat daher meines Erachtens nicht bewiesen, dass die Berechnungsmethode, vor allem das Kriterium des Standes der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen am 31. Dezember 1998, durch ein pflichtwidriges Verhalten der Kommission zum Nachteil der Italienischen Republik verfälscht wurde, durch das diese mehr als die anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wurde.

175. Aus alledem folgt nach meiner Meinung, dass der Klagegrund, mit dem ein

38 — ABl. C 347, S. 48.

39 — Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-366/95 (Steff-Houlberg Export u. a., Slg. 1998, I-2661, Randnr. 32).

Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung geltend gemacht wird, unbegründet ist und der fünfte Klagegrund somit zurückzuweisen ist.

F — Zum sechsten Klagegrund, mit dem eine Befugnisüberschreitung geltend gemacht wird

176. Im Rahmen dieses Klagegrundes trägt die italienische Regierung vor, die Kommission habe sich widersprüchlich verhalten. Sie führt aus, „[i]n ihrem Schreiben vom 15. Dezember 1997... forderte die Kommissarin Wulf-Mathies die italienischen Behörden im Rahmen der Prüfung des Standes der Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen auf, ‚die beigefügten Informationen über die Verpflichtungen und Zahlungen, die zur Zeit von den Behörden, die jeweils die Programme verwalten, buchmäßig erfasst sind, nach dem Stand am 31. Dezember 1997 zu prüfen und zu vervollständigen'". Die italienische Regierung leitet hieraus ab, dass die zuständige Kommissarin sich für die Zwecke der Prüfung auf den Begriff der rechtlich bindenden Verpflichtung bezog, „wie er sich aus der Entscheidung der Kommission Nr. C(97)1035/8 [40]..., insbesondere im Arbeitsblatt Nr. 3, ergibt".

177. Die italienische Regierung ist der Auffassung, dieser Begriff sei nicht als Kriterium verwendet worden, als die angefochtene Entscheidung erlassen worden sei. Sie bezieht sich insoweit auf die Stellungnahme des Verwaltungsausschusses vom 22. September 1998, in der auf den Begriff „Verpflichtungen vor Ort" verwiesen werde, d. h. auf „einen Tatsachenbegriff, nicht auf einen Rechtsbegriff, der nicht den von der zuständigen Kommissarin genannten Kriterien... und nicht dem Inhalt der genannten Entscheidung der Kommission entspricht".

178. Die italienische Regierung leitet hieraus ab, dass der Stand der Durchführung der Initiativen insofern unter Zugrundelegung nicht homogener Umstände geprüft worden sei, als die Italienische Republik der Kommission den Stand der Durchführung derjenigen Initiativen dargelegt habe, für die bereits rechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen worden seien, während andere Mitgliedstaaten das andere Kriterium hätten verwenden können, das sehr viel vager sei.

179. Die Kommission entgegnet, der Begriff „Verpflichtung vor Ort" werde üblicherweise verwendet, um sich auf den Begriff zu beziehen, der in der Praxis der Verwaltung der Strukturfonds ausschließlich gebraucht werde, nämlich auf den Begriff „Verpflichtung auf der Ebene des Mitgliedstaats". Diese Verpflichtung werde durch das der Entscheidung 97/332 als Anhang beigefügte Arbeitsblatt zur Förderfähigkeit Nr. 1 als rechtlich bindende Verpflichtung definiert, die durch den Endbegünstigten eingegangen werde und die von der Bindung der notwendigen öffentlichen finanziellen Mittel begleitet sein müsse.

40 — Es handelt sich um die Entscheidung 97/322/EG der Kommission vom 23. April 1997 zur Änderung der Entscheidungen betreffend die Genehmigung von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten, Einheitlichen Programmplanungsdokumenten und Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, die im Hinblick auf Italien getroffen worden sind (ABl. L 146, S. 11).

180. Die Kommission fügt hinzu, die italienische Regierung lege jedenfalls nicht dar, wie das Schreiben der zuständigen Kommissarin vom 15. Dezember 1997, das sich eindeutig auf den Begriff der Verpflichtungen auf der Ebene der Endbegünstigten bezogen habe, die Mitgliedstaaten habe irreführen können.

181. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass die italienische Regierung nicht näher auf die Frage eingeht, wie der Begriff „Verpflichtung vor Ort" auszulegen sein würde, wenn er nicht mit dem Begriff der „rechtlich bindenden Verpflichtung" identisch wäre. Zweitens ist festzustellen, dass, wie den bei der Kommission eingegangenen Informationen entnommen werden kann, die Mitgliedstaaten Ende 1997 alle mit dem gleichen Schreiben der zuständigen Kommissarin und somit unter Zugrundelegung desselben Begriffes der „rechtlich bindenden Verpflichtung" aufgefordert wurden, Informationen über den Stand der Durchführung der Programme zur Verfügung zu stellen. Die italienische Regierung hat nicht nachgewiesen, wie ein in einem Dokument von September 1998 verwendeter Begriff — falls er sich von dem anderen unterschieden hat — die Mitgliedstaaten beeinflussen konnte, wenn diese der Kommission mehrere Monate zuvor Informationen unterbreitet hatten.

182. Ich bin daher der Auffassung, dass der sechste Klagegrund unbegründet ist.

G — Zum siebten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1866/90 geltend gemacht wird

183. Die italienische Regierung ist der Auffassung, die Kommission habe gegen Artikel 2 der Verordnung Nr. 1866/90 verstoßen. Absatz 2 dieses Artikels lautet: „In den Entscheidungen der Kommission... über die den Mitgliedstaaten vorzuschlagenden Gemeinschaftsinitiativen sind die für den Gesamtzeitraum beschlossenen Gemeinschaftsbeiträge und ihre jährliche Aufteilung in Ecu zu Preisen des Jahres auszudrücken, in dem die jeweiligen Entscheidungen ergehen, und zu indexieren." Die italienische Regierung meint, „jeder Eingriff in [die Indexierung] wie auch in die Mittelzuweisung für die Programme kann nur unter Beachtung des Grundsatzes der Partnerschaft und der Vorschriften erfolgen, die die Mittelkürzungen regeln".

184. Die Kommission antwortet, dass die Indexierung Bestandteil der Richtaufteilung sei, was bedeute, dass die allgemeinen Vorschriften, die auf diese Aufteilung Anwendung fänden, auch für den Teil der Aufteilungen gelten würden, die sich aus der Indexierung ergäben.

185. Ich bin der Ansicht, dass die Verordnung Nr. 1866/90, die von der Kommission gemäß Artikel 22 der Verordnung Nr. 4253/88 erlassen wurde, keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen haben kann, unter denen die Kommission gemäß Artikel 12 Absatz 4 der Verordnung Nr. 2052/88 die Richtgrößen für die Aufteilung festlegt. Die Verordnung Nr. 1866/90 kann somit für sich allein nichts an dem Ergebnis ändern, zu dem ich oben gekommen bin und dem zufolge die Kommission weder gegen den Grundsatz der Partnerschaft noch gegen die Vorschriften, die die Mittelkürzungen regeln, d. h. die Artikel 24 und 25 der Verordnung Nr. 4253/88, verstoßen hat.

186. Ich bin daher der Auffassung, dass der siebte Klagegrund unbegründet ist.

V — Ergebnis

187. Ich schlage vor,

— die Entscheidung der Kommission vom 16. Dezember 1998, mit der für die Gemeinschaftsinitiativen die Änderungen der Richtgrößen für die Aufteilung genehmigt wurden und die in Nummer 8 des Protokolls der Sitzung der Kommission vom selben Tag enthalten ist, für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.