FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 11. oktober 2001 [1]

Indhold

I — De relevante retsregler ... I-1094

II — Sagens faktiske omstændigheder ... I-1098

III — Retsforhandlingerne ... I-1100

IV — Vurdering ... I-1101

Formaliteten ... I-1101

A — Den irske regerings anbringender om, at sagen må afvises ... I-1101

B — Den anfægtede beslutnings retsvirkninger ... I-1103

C — Anbringendet om, at den anfægtede beslutning er en nullitet ... I-1108

Realiteten ... I-1112

A — Det første anbringende om manglende begrundelse ... I-1112

B — Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88 ... I-1114

C — Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 12 i forordning nr. 2052/88 ... I-1115

D — Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 2052/88 og af princippet om den berettigede forventning ... I-1118

E — Det femte anbringende om tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 2 (efter ændring nu artikel 2 EF) og af princippet om forbud mod forskelsbehandling ... I-1120

F — Det sjette anbringende om overskridelse af beføjelser ... I-1125

G — Det syvende anbringende om tilsidesættelse af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1866/90 ... I-1126

V — Forslag til afgørelse ... I-1127

1 — Originalsprog: fransk.

1. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber trufne beslutning af 16. december 1998 om godkendelse af ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativer, som blev meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær (herefter »den anfægtede beslutning«), samt alle retsakter, der er lagt til grund for eller er forbundet med beslutningen.

I — De relevante retsregler

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

3. Med henblik på at nå disse mål og fastsætte nærmere regler for fondenes opgaver har Rådet udstedt forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter [2], som ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 [3] (herefter »forordning nr. 2052/88«), samt forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter [4], som ændret bl.a. ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 [5] (herefter »forordning nr. 4253/88«)

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

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

2 — EFT L 185, s. 9.
3 — EFT L 193, s. 5.
4 — EFT L 374, s. 1.
5 — EFT L 193, s. 20.

ring, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne.«

5. Forordningens artikel 5, stk. 5, tredje afsnit, bestemmer:

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

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

7. Forordningens artikel 12, stk. 4 og 5, bestemmer:

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

[...]

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

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

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

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

»I medfør af artikel 5, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 2052/88 kan Kommissionen på

eget initiativ og efter procedurerne i afsnit VIII efter orientering af Europa-Parlamentet beslutte at foreslå medlemsstaterne at forelægge støtteansøgninger vedrørende aktioner, der er af særlig interesse for Fællesskabet [...]«

10. I denne forordnings artikel 20, stk. 1, er det bestemt:

»Budgetforpligtelserne indgås på grundlag af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende aktioner [...]«

11. Endvidere bestemmer forordningens artikel 24, som har overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten«:

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

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

[...]«

12. Endelig bestemmer artikel 25 i forordning nr. 4253/88:

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

[...]

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

[...]

5. Overvågningsudvalget tilpasser om nødvendigt, uden at ændre den ydede EF-støttes samlede størrelse og under overholdelse af harmoniserede grænser for hvert mål, de oprindeligt fastsatte støttebetingelser samt, under overholdelse af de budgetmæssige bevillinger og regler, tidsplanen for betalingerne, herunder eventuelle overførsler mellem EF-finansieringskilder og de ændringer i interventionssatserne, som følger heraf. De ovenfor nævnte harmoniserede grænser for hvert mål fastsættes af Kommissionen efter procedurerne i afsnit VIII og indgår i EF-støtterammerne.

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

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

[...]«

13. Artikel 9 i Kommissionens forretningsorden [6] bestemmer:

»Der udarbejdes et referat for hvert af Kommissionens møder.

Udkastet til mødereferatet forelægges Kommissionen til godkendelse på et efterfølgende møde. Godkendte mødereferater underskrives af formanden og af generalsekretæren.«

14. Forretningsordenens artikel 16 har følgende ordlyd:

»Retsakter, der vedtages på Kommissionens møder, vedlægges på det eller de sprog, hvorpå de er autentiske, som fast tilknyttet bilag til referatet af det kommissionsmøde, på hvilket de er vedtaget. Vedtagelsen af sådanne retsakter bekræftes ved formandens og generalsekretærens underskrift på mødereferatets første side.

6 — Kommissionens forretningsorden af 17.2.1993, 93/492/Euratom, EKSF, EØF (EFT L 230, s. 15), som ændret ved Kommissionens afgørelse 95/148/EF, Euratom, EKSF af 8.3.1995, EFT L 97, s. 82.

Retsakter, der vedtages ved skriftlig procedure, vedlægges på det eller de sprog, hvorpå de er autentiske, som fast tilknyttet bilag til det i artikel 10 omhandlede daglige notat. Vedtagelsen af sådanne retsakter bekræftes ved generalsekretærens underskrift på det daglige notats sidste side.

Retsakter, der vedtages ved delegationsprocedure, vedlægges på det eller de sprog, hvorpå de er autentiske, som fast tilknyttet bilag til det i artikel 11 omhandlede notat. Vedtagelsen af sådanne retsakter bekræftes ved generalsekretærens underskrift på det daglige notats sidste side.

I denne forretningsorden forstås ved retsakt de akter, der er omhandlet i EKSF-traktatens artikel 14, EF-traktatens artikel 189 og Euratom-traktatens artikel 161.

[...]«

II — Sagens faktiske omstændigheder

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

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

17. For 1999 besluttede Kommissionen at foretage en ændring af den vejledende fordeling med hensyn til EF-initiativerne med henblik på at frigøre et beløb på 100 mio. ECU til finansiering af et EF-initiativ i form af et særligt hjælpeprogram til fremme af fred og forsoning i Nordirland og de irske counties i grænseområdet (herefter »Peace-initiativet«).

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

19. Det fremgår af den til arbejdsdokumentet knyttede oversigt 5, at omfordelingen af de 100 mio. ECU til fordel for Peace-initiativet ville medføre en nedsættelse på 44,7 mio. ECU for Den Italienske Republik, mens de andre væsentlige nedsættelser ville berøre Den Franske Republik

(18,1 mio. ECU), Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (16,4 mio. ECU), Den Portugisiske Republik (6,8 mio. ECU) og Forbundsrepublikken Tyskland (6 mio. ECU).

20. Denne nye fordeling blev vedtaget ved den anfægtede beslutning. Det pågældende punkt i referatet af Kommissionens møde den 16. december 1998 har følgende ordlyd:

»8. Strukturpolitik — vejledende tildelinger pr. EF-initiativ og pr. medlemsstat [SEK(1988) 2152 A/4]

Kommissionen godkender de i dokument SEK(1988) 2152 og -/4 angivne vejledende tildelinger og bestemmer, at medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget skal underrettes om denne beslutning.

Kommissionens øvrige forhandlinger om dette punkt er genstand for et særligt referat.«

21. Dokument SEK(1988) 2152 og SEK(1988) 2152/4, som indeholdt forslaget til beslutning, og hvortil der henvises i referatets punkt 8, var vedlagt to oversigter. Oversigt 1, der bar overskriften »Forslag til ændring af den finansielle tildeling til EF-initiativerne (i mio. ECU, 1999-priser)«, var, i det mindste for så vidt angår det endelige resultat for Den Italienske Republik, identisk med den til førnævnte arbejdsdokument knyttede oversigt 5.

22. Oversigt 2, der bar overskriften »Vejledende fordeling pr. EF-initiativ og pr. medlemsstat (i mio. ECU, 1999-priser)«, angav for hver enkelt medlemsstat det samlede beløb, som den var blevet tildelt på vejledende grundlag og beløbets fordeling på de enkelte EF-initiativer. For Den Italienske Republiks vedkommende henvistes der ved en asterisk til en fodnote, hvori det hed, at »[d]isse bevillinger først vil kunne programmeres fuldt ud, når medlemsstaten bekræfter, at den er indforstået med, at de beløb, der er programmeret som led i SMV-initiativet, nedsættes«.

23. Den nye fordeling blev derpå meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær. Denne skrivelse havde (i oversættelse) følgende ordlyd:

»Europa-Kommissionen har på mødet den 16. december 1998 godkendt de ændringer af de vejledende fordelinger for EF-initiativerne, med hensyn til hvilke forvaltningskomitéen havde afgivet en positiv udtalelse

den 22. september 1998. I beslutningen er der taget hensyn til, i hvilket omfang de forskellige initiativer er gennemført, og til, at der for 1999 skal findes andre finansieringskilder for initiativet »Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland«.

Vedlagte oversigt erstatter de tilsvarende oversigter, der var vedlagt skrivelse af 13. juli 1994 og af 13. juni 1996 fra Williamson.«

24. Skrivelsen var vedlagt en oversigt, der, bortset fra at den var oversat, var identisk med den til førnævnte møderefera t knyttede oversigt 2, undtagen med hensyn til to beløb, der vedrørte Refex-programmet i Det Forenede Kongerige.

III — Retsforhandlingerne

25. Søgsmålet er registreret på Domstolens Justitskontor den 29. marts 1999. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident henholdsvis den 17. juni 1999 og den 1. juli 1999 blev der givet Det Forenede Kongerige og Irland tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgtes påstande.

26. Sagsøgeren, Den Italienske Republik, har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning af 16. december 1998 om godkendelse af ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativer samt alle retsakter, der er lagt til grund for eller forbundet med beslutningen, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. Sagsøgte, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. En begæring indgivet af Den Italienske Republik om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning blev afvist ved

kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. juni 1999 [7].

A — Den irske regerings anbringender om, at sagen må afvises

30. Den irske regering har anført to grunde til, at sagen skal afvises.

IV — Vurdering

Formaliteten

29. Jeg vil under dette punkt behandle tre forskellige spørgsmål, nemlig:

— Den irske regerings anbringender om, at sagen må afvises.

— Den anfægtede beslutnings retsvirkninger.

— Anbringendet om, at den anfægtede beslutning er en nullitet.

31. For det første mener den, at Den Italienske Republiks stævning er indleveret for sent. Fristen for at indbringe Kommissionens beslutning for Domstolen begyndte ifølge den irske regering at løbe den 20. januar 1999, »hvorfor et søgsmål i medfør af artikel 230 [EF] skulle have været anlagt senest den 19. marts 1999«. Stævningen i den foreliggende sag blev først indleveret den 29. marts 1999.

32. For det andet har den irske regering henvist til budgettet for 1999, »hvorved midler, der på vejledende grundlag oprindelig var bestemt til Italien, retligt og faktisk blev overført til Peace-initiativet«. Den irske regering mener, at »da den sagsøgende regering ikke har anfægtet budgettet for 1999 i et søgsmål mod Parlamentet og/eller Rådet og Kommissionen, kan det ikke nu tillades dem at gøre det indirekte, idet den ikke har gjort det eller har valgt ikke at gøre det direkte, og idet der ikke kan herske tvivl om budgetvedtagelsens lovlighed«.

33. Den italienske regering finder det tvivlsomt, om den irske regerings ovenfor

7 — Kendelse i sag C-107/99 R, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4011.

nævnte argumenter kan antages til realitetsbehandling, »da de går ud over de af sagsøgte nedlagte påstande, og da sagsøgte, skønt denne har nedlagt påstand om frifindelse, ikke har anfægtet, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling«.

34. Jeg deler den italienske regerings opfattelse.

35. Domstolen fastslog nemlig i dom af 15. juni 1993 i sagen Matra mod Kommissionen [8], at det »[...] bemærkes, at det fremgår af artikel 37, stk. 3, i EØF-statutten for Domstolen, at påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun kan gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Endvidere bestemmes det i procesreglementets artikel 93, stk. 4, at intervenienten indtræder i sagen, som den foreligger ved hans intervention. Heraf følger, at intervenienterne ikke har adgang til at påstå sagen afvist, og at Domstolen derfor ikke er forpligtet til at tage stilling til de anbringender, intervenienterne har gjort gældende i denne forbindelse [...]«.

36. Domstolen har endvidere i en nyere dom udtalt, at artikel 37 i EF-statutten for Domstolen ikke er til hinder for, at en intervenient påberåber sig andre argumenter end dem, der er fremsat af den part, han er interveneret til støtte for, forudsat at det sker til støtte for den pågældende parts påstande [9]. Da Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, mener jeg ikke, at Irland som intervenient har ret til at gøre det. Irlands påstand om, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, må derfor afvises.

37. Da den irske regerings første anbringende om, at søgsmålet er anlagt for sent, imidlertid vedrører en ufravigelig procesforudsætning [10], »skal Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 92, stk. 2, af egen drift efterprøve, om sagen skal afvises« [11].

38. Hvad dette angår er det imidlertid tilstrækkeligt at konstatere, at Den Italienske Republik den 20. januar 1999 modtog Kommissionens generalsekretærs skrivelse af 19. januar 1999, hvorved han underrettede den om den anfægtede beslutning, hvorfor søgsmålsfristen, under hensyntagen til den i artikel 1, tredje led, i bilag II til Domstolens procesreglement fastsatte forlængelse under hensyn til afstanden, udløb den 30. marts 1999. Da stævningen blev indgivet den 29. marts 1999, kan søgsmålet ikke anses for at være anlagt for sent.

8 — Sag C-225/91, Sml. I, s. 3203, præmis 11 og 12. Jf. også dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 19-22.

9 — Domme af 8.7.1999, sag C-200/92 P, ICI mod Kommissionen, Sml. I, s. 4399, præmis 31, sag C-227/92 P, Hoechst mod Kommissionen, Sml. I, s. 4443, præmis 33, og sag C-245/92 P, Chemie Linz mod Kommissionen, Sml. I, s. 4643, præmis 32.

10 — Dom af 11.5.1989, forenede sager 193/87 og 194/87, Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, Sml. s. 1045, præmis 39, og kendelse af 13.12.2000, sag C-44/00 P, Sodima mod Kommissionen, Sml. I, s. 11231, præmis 51.

11 — Dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, præmis 23. Jf. også dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 13.

39. Derimod mener jeg ikke, at den irske regerings andet anbringende, hvorefter sagen skal afvises, fordi Den Italienske Republik har undladt at anlægge en sag til prøvelse af budgettet for 1999, vedrører en ufravigelig procesforudsætning, dvs. er et anbringende, der angår grundlæggende principper i fællesskabsretten, som f.eks., når det drejer sig om søgsmålsfrister, retssikkerhedsprincippet. Domstolen skal derfor ikke efterprøve dette anbringende af egen drift.

40. Selv hvis det skulle forholde sig anderledes, vil jeg under alle omstændigheder foreslå Domstolen, at den ikke tiltræder dette argument.

41. Det er nemlig baseret på den opfattelse, at det er budgettet for 1999, der er den retsakt, hvorved de midler, som oprindelig på vejledende grundlag var blevet tildelt Den Italienske Republik, faktisk og retligt er blevet overført til Peace-initiativet. Dette ræsonnement tager ikke hensyn til, at »efter traktatens system forudsætter Kommissionens afholdelse af en udgift principielt, ud over at den pågældende bevilling er opført på budgettet, at der foreligger en retsakt inden for den afledte ret (normalt benævnt »basisretsakt«), som hjemler denne udgift« [12]. Årsagen hertil er, at efter »traktatens ordning [er] betingelserne for udøvelse af lovgivningskompetencen og betingelserne for udøvelse af budgetkompetencen ikke [...] de samme« [13].

42. I det foreliggende tilfælde henhører vedtagelsen af budgettet for 1999 efter traktatens system under udøvelsen af budgetkompetencen, mens vedtagelsen af den vejledende fordeling, hvis retsgrundlag ifølge Kommissionen er artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, henhører under udøvelsen af lovgivningskompetencen. Hvis man, således som den irske regering ønsker, fastslog, at vedtagelsen af 1999-budgettet rangerede højere end et trin i lovgivningsprocessen, nemlig fastsættelsen af den vejledende fordeling, ville man efter min mening tilsidesætte adskillelsen af disse to kompetencer, som bør udøves i henhold til de regler, der gælder for dem hver især.

43. Reelt er de to retsakter derfor indbyrdes uafhængige, og at en part ikke har anfægtet den ene, kan ikke være til hinder for, at den anfægter den anden.

B — Den anfægtede beslutnings retsvirkninger

44. Det fremgår dels af Den Italienske Republiks argumenter, dels af Kommissionens, at de to parter ikke er enige om, hvilke retsvirkninger den anfægtede beslutning har haft. Da Kommissionen under retsmødet argumenterede for, at den anfægtede beslutning ikke er en beslutning i den forstand, hvori ordet er anvendt i EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF), er der endog sat spørgsmålstegn ved,

12 — Dom af 12.5.1998, sag C-106/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2729, præmis 22.

13 — Dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 28. Jf. også dom af 30.5.1989, sag 242/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1425, præmis 18.

om den anfægtede beslutning i det hele taget har kunnet afføde retsvirkninger.

45. Det er efter min mening væsentligt at behandle spørgsmålet om retsvirkningerne. For det første er det afgørende for, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling. Et annullationssøgsmål kan nemlig kun antages til realitetsbehandling, hvis det som genstand har en retsakt, som er bestemt til at afføde retsvirkninger[14]. For det andet forekommer det mig under alle omstændigheder, at det er formålstjenligt at forstå den nøjagtige udstrækning af retsvirkningerne, for så vidt som der er nogen, for senere at kunne vurdere Den Italienske Republiks anbringender.

46. Jeg vil derfor underkaste den anfægtede beslutning en nærmere undersøgelse.

47. Jeg har ovenfor in extenso gengivet punkt 8 i referatet af Kommissionens møde den 16. december 1988 samt skrivelsen af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær, hvori der blev givet underretning herom.

48. Kommissionen har i sine skriftlige indlæg udførligt redegjort for, hvordan disse to dokumenter skal forstås.

49. Den har således henvist til to beslutningstrin: »For det første fordelingen *mellem medlemsstaterne* af *samtlige* midler, der var til rådighed for EF-initiativerne i programmeringsperioden 1996-1999 (»første beslutningstrin«), og for det andet fordelingen *mellem de forskellige EF-initiativer*, som iværksættes *i den enkelte medlemsstat* (»andet beslutningstrin«).«

50. Ifølge Kommissionen har første beslutningstrin »for sagsøgeren resulteret i en nedsættelse på 44,7 mio. ECU i forhold til den samlede vejledende tildeling for programmeringsperioden 1994-1999, som sagsøgeren oprindelig var blevet tildelt. Retsvirkningen af dette første trin var således en sænkning, svarende til det nævnte beløb, af det tilnærmelsesvise loft over de finansieringsbeløb, der kunne stilles til rådighed for sagsøgeren med henblik på gennemførelsen af programmerne for EF-initiativer«.

51. Hvad det andet beslutningstrin angår har Kommissionen forklaret, at »der, når resultatet af første beslutningstrin er opnået, skal drages omsorg for, at der sker en optimal fordeling af den til rådighed værende bevilling mellem de forskellige programmer for EF-initiativer, som er blevet udarbejdet i Italien [...] Det er i denne forbindelse, at den del af den anfægtede fordeling, som ifølge sagsøgeren vedrører andet trin, er gjort betinget ved en fodnote. Da det skulle fastlægges, hvilke programmer der kunne reduceres for at finde de 44,7 mio. ECU [...], fandt Kommissionens

14 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, »AETR«, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 39.

tjenestegrene, at det med henblik på en objektiv vurdering af, hvor langt man var kommet i gennemførelsen af de forskellige programmer, var mindre væsentligt, hvilke beløb der allerede var blevet tildelt, end hvor stor en procentdel af de retligt bindende forpligtelser, der faktisk var blevet indgået [...] [D]enne fremgangsmåde resulterede i nedsættelser, hvoraf nogle vedrørte endnu ikke tildelte forhøjelser og andre allerede tildelte forhøjelser«.

52. Fremdeles ifølge Kommissionens fremstilling var denne klar over, at dette forslag ikke kunne gennemføres fuldt ud uden sagsøgerens samtykke, hvorfor den »i en fodnote knyttet til oversigten over den nye vejledende fordeling anførte, at det var en forudsætning for gennemførelsen, at sagsøgeren accepterede visse nedsættelser [...]«

53. De to oversigter, som var vedlagt dokument SEK(1988) 2152 og SEK(1988) 2152/4, hvortil der henvises i referatet af Kommissionens møde den 16. december 1998, bekræfter efter min opfattelse rigtigheden af denne forklaring. Oversigterne afspejler nemlig de to beslutningstrin, idet fordelingen mellem medlemsstater af samtlige for EF-initiativerne til rådighed værende midler og nedsættelsen på 44,7 mio. ECU for Den Italienske Republik er angivet i oversigt 1, mens oversigt 2 viser fordelingen mellem de forskellige EF-initiativer, som iværksættes i den enkelte medlemsstat, og indeholder den ovennævnte fodnote.

54. Heraf følger efter min opfattelse, at den italienske regerings udlægning, hvorefter »der ved den anfægtede beslutning [...] er sket en nedsættelse af de beløb, som allerede var blevet tildelt til initiativerne SMV, Urban og Konver«, ikke kan tiltrædes.

55. Den omtalte fodnote betyder nemlig, at den i oversigt 2 foreslåede fordeling — hvis gennemførelse ganske vist ville medføre en reduktion af de allerede tildelte midler — kun bliver endelig, »når medlemsstaten bekræfter, at den er indforstået med, at de beløb, der er programmeret som led i SMV-initiativet, nedsættes«.

56. Da Den Italienske Republik ikke har givet et sådant samtykke — hvilket parterne ikke har bestridt — er den i oversigt 2 foreslåede fordeling ikke blevet gennemført for Den Italienske Republiks vedkommende, hvilket Kommissionen i øvrigt bekræftede på retsmødet. Der er følgelig ikke sket nogen nedsættelse af allerede tildelte beløb. Hertil kommer, at den italienske regering ikke har fremlagt noget bevis for, at der for et af de omhandlede projekter faktisk er foretaget en reduktion af allerede tildelte beløb.

57. Det følger af det foregående, at andet beslutningstrin ikke har haft nogen virk-

ning. Den suspensive betingelse, der skulle opfyldes, for at det kunne gennemføres, nemlig at den italienske regering skulle give sit samtykke, er aldrig blevet opfyldt.

58. Spørgsmålet er herefter, om den anfægtede beslutning alligevel har retsvirkninger?

59. Ifølge Kommissionen har det forhold, at betingelsen ikke er opfyldt, »i praksis den betydning, at den del af den anfægtede beslutning, som følger af første beslutningstrin, affødte de ovenfor beskrevne retsvirkninger på tidspunktet for vedtagelsen af [den anfægtede beslutning]«, dvs. en nedsættelse på 44,7 mio. ECU i forhold til den vejledende fordeling, som oprindelig var blevet fastsat for Den Italienske Republik for programmeringsperioden 1994-1999.

60. Under retsmødet bekræftede Kommissionen, at den har trukket disse 44,7 mio. ECU fra de 46,3 mio. ECU, som, efter hvad den har oplyst, i december 1998 udgjorde den del af den oprindeligt fastsatte vejledende fordeling for Den Italienske Republik, for hvilken der endnu ikke var blevet ydet fællesskabsmidler.

61. Den italienske regering mener, at virkningen af dette fradrag svarer til »nedsættelser af beløb, der allerede er afsat til programmerne for EF-initiativer, eller ændringer af, hvad disse beløb var bestemt til«.

62. Da dette argument fra den italienske regerings side indebærer, at den anfægtede beslutning havde givet en form for ret til fællesskabsmidler på op til 44,7 mio. ECU, må jeg tilslutte mig den irske regerings imødegåelse heraf, hvorefter den vejledende fordeling »*ikke* [15] udgør en tildeling af støtte til den pågældende medlemsstat på det pågældende totalbeløb, og så meget desto mindre en godkendelse af et eller flere endnu ikke udarbejdede projekter [...]«.

63. Artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, som ifølge Kommissionen danner grundlag for den anfægtede beslutning, gør det nemlig ikke muligt at fastslå, at den vejledende fordeling giver en medlemsstat ret til fællesskabsmidler. Tværtimod følger det af artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, hvorefter »[b]udgetforpligtelserne indgås på grundlag af Kommissionens beslutninger om godkendelse af de pågældende aktioner [...]«, at kun den i artikel 14 i forordning nr. 4253/88 omhandlede afgørelse, hvorved Kommissionen træffer beslutning om støtte fra fondene på grundlag af ansøgninger udarbejdet af de af medlemsstaterne udpegede kompetente myndigheder, giver ret til fællesskabsmidler. Denne afgørelse træffes på et langt senere stadium end det, hvorunder den vejledende fordeling udarbejdes.

64. Som nævnt ovenfor er virkningen af den anfægtede beslutning derfor ifølge

15 — Fremhævet i originalteksten.

Kommissionen »en sænkning, svarende til beløbet [på 44,7 mio. ECU], af det tilnærmelsesvise loft over de finansieringsbeløb, der kunne være til rådighed for sagsøgeren med henblik på gennemførelsen af programmerne for EF-initiativer«. Ved den anfægtede beslutning pålagde Kommissionen med andre ord sig selv en forpligtelse til ikke at overskride et bestemt loft, om end dette kun var tilnærmelsesvist, over finansieringen af konkrete projekter inden for rammerne af de forskellige programmer for EF-initiativer i en given medlemsstat.

65. Sagens akter bekræfter efter min mening Kommissionens udlægning. I en skrivelse dateret den 16. februar 1999 fra Kommissionen til den italienske regering, som denne har fremlagt som bilag 27 til stævningen, tager Kommissionen stilling til en begæring om forhøjelse af fællesskabsfinansieringen af programmet Interreg II B med følgende ordlyd (i oversættelse): »Som følge af beslutningen af 16. december 1998 [...] andrager de fællesskabsmidler, som på nuværende tidspunkt er til rådighed for Den Italienske Republik i form af endnu ikke programmerede midler, 1,4 mio. EUR. Det betyder, at det samlede EFRU-bidrag, der kan afsættes til en forhøjelse af den italienske del af Interreg II B-programmet, højst må udgøre 57,172 mio. EUR (55,772 mio. EUR + 1,4 mio. EUR) og ikke kan andrage de 67,626 mio. EUR, som de italienske myndigheder har anmodet om, og som var angivet i den finansieringsplan, der blev redegjort for på overvågningsudvalgets møde den 1. december 1998.«

66. Med hensyn til det beløb på 1,4 mio. EUR, som der henvises til i denne skrivelse, skal det fastslås, at det tilnærmelsesvis svarer til forskellen mellem de ovennævnte beløb på 46,3 mio. ECU og 44,7 mio. ECU, nemlig 1,6 mio. ECU. Forskellen på 0,2 mio. ECU kan forklares ved, at de 46,3 mio. ECU svarer til den del af ressourcerne, som endnu ikke var programmeret i december 1998, mens skrivelsen er dateret to måneder senere.

67. Det fremgår således af Kommissionens redegørelse og af sagens akter, at den anfægtede beslutning faktisk har affødt retsvirkninger. Disse retsvirkninger består hverken i en nedsættelse af de allerede tildelte beløb eller i en begrænsning af en erhvervet ret til fællesskabsfinansiering — som den italienske regering har anført — men i, at Kommissionen, før den modtog støtteansøgningerne, pålagde sig selv et loft for hver medlemsstat, om end dette blot var tilnærmelsesvist, over finansieringen af projekter inden for rammerne af EF-initiativerne — et loft, som den ved den anfægtede beslutning har nedsat med 44,7 mio. ECU for Den Italienske Republik.

68. På dette stadium af min argumentation mener jeg derfor ikke, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, da den anfægtede retsakt ikke afføder retsvirkninger.

C — Anbringendet om, at den anfægtede beslutning er en nullitet

69. Den italienske regering har i forbindelse med første led af sit første anbringende, hvorefter der er sket en tilsidesættelse af begrundelsespligten, gjort gældende, at den anfægtede beslutning er en nullitet. Jeg finder det hensigtsmæssigt at behandle dette anbringende i afsnittet om formaliteten. Hvis den italienske regering får medhold i dette punkt, skal den anfægtede beslutning erklæres for en nullitet og søgsmålet følgelig afvises [16].

70. I stævningen har den italienske regering under henvisning til skrivelse af 19. januar 1999 fra Kommissionens generalsekretær nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning erklæres for en nullitet, »idet den ikke er underskrevet af formanden for eller et medlem af Kommissionen, men af generalsekretæren«.

71. Over for Kommissionens fremhævelse i svarskriftet af, at den anfægtede beslutning var blevet truffet den 16. december 1998, og at skrivelsen af 19. januar 1999 kun udgjorde meddelelsen af denne beslutning til Den Italienske Republik, har den italienske regering i replikken fastholdt sin argumentation og anført, at »den beslutning, som Kommissionen vedtog den 16. december 1998, ikke er indeholdt i nogen retsakt«.

16 — Jf. f.eks. dom af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, præmis 21.

72. Heroverfor har Kommissionen i duplikken anført, at »referatet af det pågældende møde, sammenholdt med det forslag til beslutning, hvortil der henvises i referatet, [...] klart bekræfter«, at den faktisk traf beslutningen om fastsættelse af den anfægtede fordeling på sit møde den 16. december 1998.

73. Kommissionen har efter anmodning fra Domstolen fremlagt en kopi af referatet underskrevet af formanden og af generalsekretæren for Kommissionen.

74. Den har i den forbindelse understreget, at den omstændighed, at den anfægtede beslutning fremgår af referatet, som er underskrevet af formanden og generalsekretæren, er tilstrækkelig for at den er gyldigt vedtaget. Ifølge Kommissionen finder forretningsordenens artikel 16, stk. 1-3, hvori det i det væsentlige bestemmes, at retsakter, der vedtages, skal være vedlagt som fast tilknyttede bilag til enten referatet eller det daglige notat, i henhold til artikel 16, stk. 4, kun anvendelse for de retsakter, som er nævnt i traktatens artikel 189. Den anfægtede beslutning udgør imidlertid ikke en beslutning i denne bestemmelses forstand, men bør betragtes som en »atypisk« retsakt eller en retsakt »sui generis«. Der er derfor ifølge Kommissionen »i det foreliggende tilfælde ikke sket nogen overtrædelse af Kommissionens forretningsorden, og den anfægtede beslutning er følgelig ikke ugyldig på grund af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter«.

75. Spørgsmålet er, om disse argumenter er berettigede?

76. I dommen i sagen Kommissionen mod BASF m.fl. fastslog Domstolen, at »retsakter, der er behæftet med en mangel, hvis grovhed er så åbenlys, at den ikke kan tolereres af Fællesskabets retsorden, [...] [bør] anses for ikke at have affødt nogen som helst, end ikke foreløbig, retsvirkning, dvs. at de juridisk bør anses for nulliteter« [17].

77. Det første led i vurderingen er derfor spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen ved udstedelsen af den anfægtede beslutning har begået en uregelmæssighed, nærmere bestemt, under hensyn til parternes argumenter, en overtrædelse af sin forretningsorden.

78. Som det fremgår af referatet har Kommissionen ved den anfægtede beslutning »[godkendt] de i dokument SEK(1988) 2152 og -/4 angivne vejledende tildelinger [...]«. Referatet oplyser intet om beslutningens indhold, dvs. »de i dokument SEK(1988) 2152 og -/4 angivne vejledende tildelinger«, som heller ikke er genstand for en retsakt, der er vedlagt referatet som et fast tilknyttet bilag, hvilket Kommissionen har bekræftet i retsmødet.

17 — Præmis 49.

79. Efter Kommissionens opfattelse var det af ovennævnte grunde unødvendigt at redegøre for den anfægtede beslutnings indhold i en retsakt, der vedlagdes referatet som et fast tilknyttet bilag.

80. Denne opfattelse finder jeg imidlertid ikke overbevisende.

81. I traktatens artikel 189, stk. 4, er det anført, at en beslutning er »bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til«.

82. Som fastslået udgør den anfægtede beslutning en retsakt, der har affødt retsvirkninger i den forstand, at den har fastsat et loft over den fællesskabsfinansiering, som kunne tildeles de programmer, der er blevet iværksat inden for rammerne af EF-initiativer på italiensk område, uafhængigt af, om en til Kommissionen indgivet støtteansøgning var berettiget eller ej. Det kan derfor ikke benægtes, at den anfægtede beslutning har haft »bindende« karakter.

83. Det kan heller ikke bestrides, at Den Italienske Republik skal anses for at være den, som beslutningen er rettet til, såvel materielt, eftersom beslutningen har affødt retsvirkninger, der har påvirket iværksæt-

telsen af programmerne på dens område, som formelt, eftersom det angives i referatet, at medlemsstaterne ville blive underrettet om beslutningen.

84. På grundlag af en undersøgelse af begrebet »beslutning« i traktatens artikel 189, stk. 4, mener jeg derfor, at den anfægtede beslutning faktisk er en beslutning i denne bestemmelses forstand.

85. Der er yderligere to betragtninger, som bestyrker mig i denne opfattelse.

86. For det første henledte den italienske regering i retsmødet min opmærksomhed på Kommissionens beslutning 93/589/EØF af 28. oktober 1993 om en vejledende fordeling pr. medlemsstat af forpligtelsesbevillingerne for strukturfondene og det finansielle instrument for udvikling af fiskeriet under mål nr. 1 som defineret ved Rådets forordning nr. 2052/88. Denne beslutning blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* [18], og dens retsgrundlag, nemlig artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, er ifølge Kommissionen det samme som retsgrundlaget for den anfægtede beslutning.

87. Der kan i øvrigt ikke herske tvivl om, at beslutning 93/589 er en beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i traktatens artikel 189, stk. 4. Det er således tilstrækkeligt at henvise til beslutningens artikel 2, som indeholder standardvendingen: »Denne beslutning er rettet til medlemsstaterne.«

88. Når fastsættelsen af den vejledende fordeling på grundlag af artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88 i 1993 gav anledning til udstedelse af en beslutning som omhandlet i traktatens artikel 189, stk. 4, forstår jeg ikke, hvorfor dette ikke også skulle have været tilfældet i 1998, da den anfægtede beslutning blev vedtaget. Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at Kommissionen har valgt en forskellig form for de to beslutninger, ikke i sig selv være afgørende, da den valgte form ikke kan ændre en retsakts beskaffenhed [19].

89. For det andet forekommer det mig, at Kommissionens snævre fortolkning af udtrykket »beslutning« i traktatens artikel 189, stk. 4, i hvert fald i det foreliggende tilfælde vanskeligt kan forenes med Domstolens praksis, hvorefter »den i nævnte artikel 12, stk. 1 [i Kommissionens forretningsorden, således som den var gældende på det pågældende tidspunkt], foreskrevne stadfæstelse af retsakter [...] langtfra [...] er en simpel formalitet, der skal tjene som erindring [for Kommissionen], [men] har til formål at sikre retssikkerheden ved på originalsprogene at fastnagle den tekst, der er vedtaget af Kommissionen som kollegial enhed. Den gør det således muligt i tilfælde af tvist at undersøge, om

18 — EFT L 280, s. 30.

19 — Dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse Italia mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 7.

de tekster, der er meddelt og offentliggjort, er fuldt ud i overensstemmelse med den af Kommissionen vedtagne tekst og således med ophavsmandens vilje. Heraf følger, at den stadfæstelse af retsakter, der er omhandlet i artikel 12, stk. 1, i Kommissionens forretningsorden, udgør en væsentlig formforskrift efter EØF-traktatens artikel 173, og at en overtrædelse heraf kan give anledning til annullationssøgsmål« [20].

90. Jeg mener med andre ord, at der er en modsætning mellem på den ene side den vægt, som Domstolen af retssikkerhedsmæssige grunde lægger på stadfæstelsen af de retsakter, Kommissionen vedtager, og på den anden side Kommissionens restriktive fortolkning af, hvilke retsakter der kræver en sådan stadfæstelse.

91. Den nævnte retspraksis får mig derfor til at foretrække en bred fortolkning af artikel 16, stk. 4, i Kommissionens forretningsorden, hvori det fastsættes, hvilke retsakter, der kræver stadfæstelse.

92. På baggrund af det foregående er jeg følgelig af den opfattelse, at Kommissionen i medfør af artikel 16 i sin forretningsorden burde have vedlagt retsakten med den vejledende fordeling, som den godkendte på sit møde den 16. december 1998, som fast tilknyttet bilag til referatet. Da den undlod at gøre dette og kun har henvist til et forslag til beslutning, som ikke er vedlagt, og som ikke er stadfæstet, har den efter min mening ikke overholdt sin forretningsorden og dermed overtrådt en væsentlig formforskrift.

93. Det skal tilføjes, at dette spørgsmål ikke kun er teoretisk. Som tidligere anført følger det nemlig af en sammenholdelse af på den ene side den oversigt 2, som var knyttet til beslutningsforslaget og navnlig til dokument SEK(1998) 2152, og på den anden side den samme oversigt 2, der blev meddelt Den Italienske Republik ved skrivelse fra generalsekretæren af 19. januar 1999, at der er en forskel mellem disse to oversigter, som burde have været ens, for så vidt angår to beløb vedrørende Refex-programmet i Det Forenede Kongerige. I det mindste for disse to beløbs vedkommende er det på grund af den manglende stadfæstelse ikke muligt at afgøre, hvilket beløb kommissærkollegiet har godkendt.

94. Det står endnu tilbage at undersøge, om den uregelmæssighed, Kommissionen har begået, er så grov, at den gør den anfægtede beslutning til en nullitet.

95. Dette spørgsmål må efter min opfattelse besvares benægtende.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod BASF m.fl., præmis 75 og 76.

96. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Kommissionen mod BASF m.fl., er »de konsekvenser, som er forbundet med konstateringen af, at en retsakt fra Fællesskabets institutioner er en nullitet, [...] så alvorlige, at det af retssikkerhedsmæssige grunde må kræves, at denne konstatering forbeholdes fuldstændig ekstreme tilfælde« [21].

97. Den tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, som Kommissionen efter min opfattelse har gjort sig skyldig i, falder ikke ind under kategorien »fuldstændig ekstreme tilfælde«. Der er ganske vist tale om en uregelmæssighed, men den er ikke tilstrækkeligt alvorlig til, at den pågældende retsakt skal erklæres for en nullitet.

98. Den omstændighed, at Kommissionen, således som det fremgår af referatet, faktisk har godkendt den vejledende fordeling, mener jeg udgør en væsentlig faktor i denne forbindelse. På dette punkt finder jeg inspiration i dommen i sagen Kommissionen mod BASF mod Kommissionen m.fl., hvori Domstolen fastslog, at den anfægtede retsakt var en nullitet under hensyn til, at »Kommissionen under mødet den 21. december 1988, således som det fremgår af vedkommende møderefera t, faktisk har besluttet at vedtage den i beslutningen indeholdte dispositive del, uanset hvilke mangler denne beslutning i øvrigt måtte være behæftet med« [22].

21 — Præmis 50.
22 — Præmis 51.

99. Jeg drager derfor den konklusion, at den anfægtede beslutning ikke er en nullitet, og at søgsmålet følgelig kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

A — Det første anbringende om manglende begrundelse

100. Som sit første anbringende har den italienske regering gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF). Den har opdelt anbringendet i to led, nemlig et første led, hvorefter den anfægtede beslutning er en nullitet, og et andet led, hvorefter der foreligger en absolut begrundelsesmangel.

101. Det *første led*, hvorefter retsakten er en nullitet, har jeg netop behandlet, og jeg er nået frem til den konklusion, at der ved den anfægtede beslutning er sket tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, fordi Kommissionen ikke har overholdt den i forretningsordenens artikel 16 foreskrevne stadfæstelsesprocedure.

102. Det følger heraf, at jeg må foreslå, at den anfægtede beslutning annulleres.

103. For fuldstændighedens skyld vil jeg imidlertid også behandle den italienske regerings øvrige anbringender.

104. Som første anbringendes *andet led* har den italienske regering gjort gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med en absolut begrundelsesmangel.

105. Kommissionen har bestridt dette argument, idet den har anført, at den italienske regering har været direkte inddraget i proceduren forud for vedtagelse af den anfægtede beslutning, og at den således har haft kendskab til Kommissionens bevæggrunde. Under disse omstændigheder, og under hensyn til generalsekretærens skrivelse af 19. januar 1999, mener Kommissionen, at den anfægtede beslutning var tilstrækkeligt begrundet.

106. Det skal understreges, at begrundelsespligten udgør en væsentlig formforskrift. »Når det i artikel 190 pålægges Kommissionen at begrunde sine retsakter er det ikke alene af formelle grunde, men også for at give parterne mulighed for at forsvare deres rettigheder, Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol og medlemsstaterne såvel som allerede interesserede borgere mulighed for at få kendskab til, hvordan Kommissionen har anvendt traktaten« [23].

107. I det foreliggende tilfælde må det imidlertid konstateres, at det dokument, der udtrykker kommissærkollegiets vilje for så vidt angår den anfægtede beslutning, dvs. punkt 8 i referatet af mødet den 16. december 1998, ikke indeholder nogen begrundelse. Det indskrænker sig til at nævne, at Kommissionen godkender den vejledende fordeling og beslutter at underrette medlemsstaterne herom.

108. Ganske vist indeholder generalsekretærens skrivelse af 19. januar 1999 en meget kortfattet begrundelse, men da generalsekretæren ikke er kollegiet, kan man ikke deraf slutte, at den anfægtede beslutning var begrundet. »Da en beslutnings dispositive del og dens begrundelse udgør et udeleligt hele, tilkommer det i medfør af kollegialitetsprincippet kun Kommissionen som kollegial enhed samtidig at vedtage begge dele« [24].

109. Det er ligeledes korrekt, at den italienske regering har været bekendt med de grunde, som har foranlediget Kommissionen til at vedtage den anfægtede beslutning, idet den har deltaget i det arbejde, som førte til beslutningen. Den var f.eks. repræsenteret på forvaltningskomitéens møde den 22. september 1998. Denne omstændighed mener jeg imidlertid ikke er tilstrækkelig til at råde bod på den fuldstændige mangel på begrundelse i selve retsakten.

23 — Dom af 4.7.1963, sag 24/62, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 407, org.ref.: Rec. s. 131.

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod BASF m.fl., præmis 67.

110. Som det fremgår af dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, har begrundelsen nemlig ikke kun til formål at give parterne mulighed for at forsvare deres rettigheder, men bl.a. også at give Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol. Heraf følger, at det, for at det kan fastslås, at beslutningen er tilstrækkeligt begrundet, ikke er nok, at en af sagens parter, i det foreliggende tilfælde den italienske regering, på en eller anden måde er bekendt med bevæggrundene til den.

111. Hertil kommer, at det fremgår af den retspraksis, hvortil Kommissionen har henvist til støtte for sin opfattelse, at kendskab til bevæggrundene udgør en faktor, der kan supplere begrundelsen, men ikke træde i stedet for denne. F.eks. fastslog Domstolen i dommene i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen [25] og sagen Italien mod Kommissionen [26], at »det er *ufornødent at give en detaljeret begrundelse* [27] for afgørelser om afslutning af regnskaber, når den sagsøgende regering selv har medvirket direkte i processen forud for beslutningens vedtagelse«.

112. I lighed hermed fastslog Domstolen i dom af 14. februar 1990 i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen [28], at »[i]følge fast praksis skal spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, *ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til* [29] den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område«.

113. En beslutnings ordlyd skal således mindst indeholde de væsentlige betragtninger, som har ført til, at den er blevet vedtaget. Man kan kun som et supplement hertil henvise til dens faktiske og retlige sammenhæng.

114. Da dette ikke er tilfældet for den anfægtede beslutnings vedkommende, mener jeg, at den er behæftet med en begrundelsesmangel, og dette er endnu en grund til at fastslå, at den bør annulleres.

B — Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 24 i forordning nr. 4253/88

115. Den italienske regering mener, at Kommissionen ligeledes har tilsidesat artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

116. I lighed med Kommissionen mener jeg dog ikke, at der er sket en sådan tilsidesættelse. Denne bestemmelse vedrører nemlig, som angivet i overskriften, nedsættelse,

25 — Dom af 24.3.1988, sag 347/85, Sml. s. 1749, præmis 60.
26 — Dom af 14.11.1989, sag 14/88, Sml. s. 3677, præmis 11.
27 — Min fremhævelse.
28 — Sag C-350/88, Sml. I, s. 395, præmis 16.
29 — Min fremhævelse.

suspension og ophævelse af allerede tildelt støtte. Da Kommissionen ikke ved den anfægtede beslutning har nedsat, suspenderet eller ophævet en allerede tildelt støtte, har den heller ikke tilsidesat artikel 24 i forordning nr. 4253/88.

117. Dette anbringende mener jeg derfor må forkastes.

C — Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 12 i forordning nr. 2052/88

118. I stævningen har den italienske regering, efter først at have bemærket, at »man på grund af den fuldstændige mangel på begrundelse i den anfægtede beslutning ikke kan vide, hvilket retsgrundlag det har været Europa-Kommissionens hensigt at anvende«, anført, at »udtrykket »vejledende fordeling« formentlig svarer til det, der anvendes i artikel 12 i [forordning nr. 2052/88]«. Heraf har den udledt, at Kommissionens vedtagelse af den anfægtede beslutning er sket under anvendelse af denne bestemmelse. Den italienske regering mener imidlertid, at Kommissionen tilsidesatte bestemmelsen ved ikke at følge den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 25 i forordning nr. 4253/88.

119. Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at den ikke havde pligt til at følge fremgangsmåden i artikel 25, idet denne kun finder anvendelse i tilfælde af ændring af en allerede tildelt støtte. Endvidere mener den, at den i artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88 omhandlede fordeling er og bliver vejledende, og at den derfor kan ændres i hele perioden.

120. Kommissionen har imidlertid i duplikken anført, at »[d]et tidligere anførte om, at artikel 12 i [forordning nr. 2052/88] finder umiddelbar anvendelse på EF-initiativer, bør korrigeres. Kommissionen skal, således som det følger af ordlyden af denne artikel, fastsætte, hvordan midlerne vejledende skal fordeles »på hvert af målene nr. 1 til 4 og 5b«, dvs. på de vigtigste strukturelle interventioner, og ikke udtrykkeligt på EF-initiativer. Til trods herfor har Kommissionen besluttet at lade den nævnte bestemmelse finde analog anvendelse på EF-initiativerne, idet den er af den opfattelse, at den vejledende fordeling er et programmeringsredskab, som også kan være hensigtsmæssigt for disse initiativer«.

121. Over for Kommissionens gentagelse af denne bemærkning på retsmødet har den italienske regering gjort gældende, at den anfægtede beslutning under disse omstændigheder savner retsgrundlag.

122. Hvorledes skal man så forstå dette anbringende?

123. Efter den italienske regerings præciseringer i retsmødet skal anbringendet efter min opfattelse forstås således, at det gøres gældende, at der ikke er noget retsgrundlag for den anfægtede beslutning.

124. Til trods for denne præcisering i retsmødet er der efter min opfattelse ikke tale om et nyt anbringende, som i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2, er fremsat for sent. På baggrund af den ovenfor beskrevne udveksling af argumenter mener jeg nemlig, at anbringendet udgør en uddybning af den italienske regerings oprindeligt fremførte anbringende. Men også hvis det ikke forholder sig således, skyldes det forhold, at anbringendet først blev nærmere præciseret på retsmødet, efter min mening under alle omstændigheder et faktisk element, der først har vist sig under retsforhandlingerne, nemlig Kommissionens ovenfor omtalte bemærkning, som blev fremsat for første gang i duplikken.

125. Herefter skal spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings retsgrundlag er artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, behandles.

126. Det bestemmes i artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, at »Kommissionen fastsætter [...] hvordan strukturfondenes forpligtelsesbevillinger fordeles *på de enkelte medlemsstater og på hvert af målene nr. 1 til 4 og 5b* [...]« [30].

127. Hvis man udelukkende lægger ordlyden af artikel 12, stk. 4, til grund, kunne man være fristet til at tilslutte sig Kommissionens opfattelse, hvorefter henvisningen til »hvert af målene nr. 1 til 4 og 5b« indebærer, at det kun er de vigtigste strukturelle interventioner, som er omfattet, dvs. de interventioner, der iværksættes af Fællesskabet »på initiativ af medlemsstaterne« som omhandlet i artikel 5, stk. 5, tredje afsnit i forordning nr. 2052/88, og ikke EF-initiativer, dvs. initiativer, der iværksættes »på initiativ af Kommissionen i forståelse med den pågældende medlemsstat« i samme bestemmelses forstand. Sådanne fællesskabsinitiativer er nemlig på grund af deres interesse for Fællesskabet generelt mindre egnede til at blive fordelt på mål inden for den enkelte medlemsstat.

128. Går man ud fra dette synspunkt, når man frem til, at der ikke er noget retsgrundlag for den vejledende fordeling for interventioner, som iværksættes »på initiativ af Kommissionen«, og at der udelukkende er tale om generelle retningslinjer af politisk karakter, som Kommissionen har givet sig selv.

129. Men i så fald havde Kommissionen ikke ret til at drage retlige konsekvenser

30 — Min fremhævelse.

heraf. Nærmere bestemt havde den ikke ret til at give afslag på en del af den forhøjelse af fællesskabsfinansieringen af programmet Interreg II B, som blev omtalt i punkt 65 ovenfor, udelukkende med henvisning til nedsættelsen af Den Italienske Republiks andel. Den ville alene kunne give afslag på denne yderligere finansiering under henvisning til argumenter, der vedrørte indholdet eller gennemførelsen af selve programmet.

130. Jeg mener imidlertid, at en fortolkning, hvorefter artikel 12, stk. 4, ikke finder anvendelse på interventioner, som iværksættes på initiativ af Kommissionen, ikke tager hensyn til artikel 12's indre sammenhæng og struktur.

131. Det må nemlig konstateres, at Rådet i artikel 12, *stk. 1*, først fastsætter det samlede beløb for de midler, som strukturfondene og det finansielle instrument til udvikling af fiskeriet kan indgå forpligtelser for, og som i 1992-priser beløber sig til 141 471 mio. ECU for perioden 1994-1999. Efter en række præciseringer i stk. 2 og 3 for så vidt angår mål nr. 1 bemyndiger Rådet i artikel 12, *stk. 4*, Kommissionen til at fastsætte en vejledende fordeling for »strukturfondenes forpligtelsesbevillinger«. Først derefter, nemlig i artikel 12, *stk. 5*, beslutter Rådet at afsætte 9% af strukturfondenes forpligtelsesbevillinger til EF-initiativer.

132. Jeg mener, at det kan udledes af denne struktur, at Kommissionens forpligtelse til at fastsætte en vejledende fordeling omfatter samtlige forpligtelsesbevillinger under strukturfondene, og ikke kun de forpligtelsesbevillinger, som er knyttet til de vigtigste strukturelle interventioner. Når der i artikel 12, stk. 4, henvises til »strukturfondenes forpligtelsesbevillinger«, er der således i henhold til bestemmelsens struktur og systematik tale om sådanne forpligtelsesbevillinger, som er fastsat af Rådet i dens stk. 1, og som derfor omfatter samtlige former for intervention. Da fordelingen af disse bevillinger på de vigtigste strukturelle interventioner på den ene side og EF-initiativerne på den anden side først sker i det følgende stykke, har den efter min mening ingen betydning for indholdet af udtrykket »strukturfondenes forpligtelsesbevillinger« i stk. 4.

133. Endvidere kan det af artikel 12, stk. 4, udledes, at Rådet er af den opfattelse, at Kommissionens fastsættelse af en vejledende fordeling udgør et hensigtsmæssigt arbejdsredskab i forbindelse med forvaltningen af fondene. Det er ikke givet, at dette redskab kun er hensigtsmæssigt i forbindelse med de vigtigste strukturelle interventioner og ikke i forbindelse med EF-initiativerne.

134. På grund af manglen på en klar angivelse i forordning nr. 2052/88 af, at forpligtelsen til at fastsætte en vejledende fordeling ikke omfatter EF-initiativer, og under hensyn til strukturen i denne forordnings artikel 12, mener jeg følgelig, at

artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88 udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for Kommissionens fastsættelse af en fællesskabsfordeling for EF-initiativerne.

135. Jeg mener således ikke, at den anfægtede beslutning savner et retsgrundlag.

136. Herefter skal det yderligere undersøges, om Kommissionen, som påstået af den italienske regering, har tilsidesat artikel 12, stk. 4, ved at ændre den vejledende fordeling uden at følge den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 25 i forordning nr. 4253/88.

137. Hvad dette angår er det tilstrækkeligt at konstatere, at det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at den finder anvendelse, hvis der skal ske en tilpasning af betingelserne for en allerede ydet støtte, men ikke i tilfælde af en ændring af den vejledende fordeling.

138. Det følger således af det foregående, at det tredje anbringende efter min opfattelse ikke kan tiltrædes.

D — Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af artikel 4 i forordning nr. 2052/88 og af princippet om den berettigede forventning

139. Den italienske regering mener, at Kommissionen ligeledes har tilsidesat artikel 4 i forordning nr. 2052/88, hvori der fastsættes et princip om partnerskab for så vidt angår »forberedelse, finansiering, samt forudgående vurdering, overvågning og efterfølgende evaluering af aktionerne«. Efter den italienske regerings opfattelse burde Kommissionen i højere grad have inddraget medlemsstaterne i beslutningsprocessen og endog anmodet om deres samtykke til den nye vejledende fordeling.

140. Det må imidlertid konstateres, at det i den samme artikel 4 ligeledes foreskrives, at »partnerskabet gennemføres på en sådan måde, at hver enkelt partners institutionelle, juridiske og finansielle beføjelser respekteres«. Da artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88 giver Kommissionen beføjelse til at fastsætte den vejledende fordeling, har den efter min opfattelse ikke tilsidesat partnerskabsprincippet ved at vedtage den anfægtede beslutning uden den italienske regerings samtykke.

141. Ligeledes mener jeg, i modsætning til hvad den italienske regering har gjort gældende, ikke, at Kommissionen har tilsidesat partnerskabsprincippet ved ikke at følge den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 25 i forordning nr. 4253/88. Som jeg allerede konstaterede ovenfor, fremgår det nemlig af ordlyden af denne bestemmelse, at den finder anvendelse, hvis der skal ske en tilpasning af betingelserne

for en allerede ydet støtte, men ikke i tilfælde af en ændring af den vejledende fordeling.

142. Desuden har Kommissionen, som den har anført, i høj grad inddraget medlemsstaterne i udarbejdelsen af den anfægtede beslutning, bl.a. ved at forelægge forvaltningskomitéen udkastet til beslutning til udtalelse.

143. Det følger af det foregående, at jeg ikke mener, at man kan drage den konklusion, at Kommissionen har tilsidesat partnerskabsprincippet.

144. Den italienske regering har inden for rammerne af det samme anbringende ligeledes påberåbt sig, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat.

145. I lighed med Kommissionen mener jeg imidlertid ikke, at det kan udledes af artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, at den vejledende fordeling fastfryses permanent, når den en gang er blevet fastsat, og at der ikke kan ændres på den, selv om der sker en ændring af forholdene, der gør det hensigtsmæssigt eller nødvendigt at foretage en tilpasning af fordelingen.

146. Ikke alene kan en sådan fortolkning ikke udledes af den nævnte bestemmelse; den forekommer mig også at være i strid med princippet om en forsvarlig økonomisk forvaltning.

147. Kommissionen har således forklaret, at den nye fordeling ikke alene er blevet fastsat med henblik på at frigøre et beløb på 100 mio. ECU til Peace-programmet, men at den også er foretaget, fordi Europa-Parlamentets Budgetudvalg havde anmodet Kommissionen om en vurdering af, i hvilket omfang EF-initiativerne var blevet iværksat, medlemsstat for medlemsstat, og af de eventuelle muligheder for omfordelinger, som kunne sikre en bedre udnyttelsesgrad for det beløb, som var blevet opført i budgettet til disse initiativer.

148. Ifølge Kommissionen »fik en sådan vurdering stigende betydning, efterhånden som man nærmede sig slutningen af programmeringsperioden. Der kunne således ikke længere ydes støtte til aktioner, for hvilke der ikke var indgået nogen forpligtelse på nationalt plan inden den 31. december 1999, og de dertil afsatte midler ville, efter at være blevet ført tilbage til Fællesskabernes almindelige budget, være tabt for strukturpolitikken«.

149. Det fremgår af denne forklaring, at en fortolkning som den italienske regerings, hvorefter den oprindeligt vedtagne vejledende fordeling er endelig, næppe er

forenelig med kravene til en forsvarlig økonomisk forvaltning. Denne fortolkning, som ikke har grundlag i artikel 12, stk. 4, kan derfor ikke tiltrædes.

150. Da det således ikke er udelukket, at der kan ske en tilpasning af den vejledende fordeling, kan en medlemsstat ikke påstå, at den oprindeligt vedtagne vejledende fordeling har indgivet den en berettiget forventning.

151. Desuden har Kommissionen fremlagt dokumenter, der beviser, at den såvel under udarbejdelsen af den oprindelige fordeling på forvaltningskomitéens møde den 25. og 26. maj 1994 som i den skrivelse, hvori den gav medlemsstaterne underretning om denne fordeling, udtrykkeligt har forbeholdt sig ret til senere at justere de finansielle tildelinger.

152. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at man kan drage den konklusion, at den oprindelige fordeling har indgivet den italienske regering en berettiget forventning.

153. Jeg mener derfor ikke, at det fjerde anbringende kan tiltrædes.

E — Det femte anbringende om tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 2 (efter ændring nu artikel 2 EF) og af princippet om forbud mod forskelsbehandling

154. Ifølge den italienske regering har Kommissionen »ikke følt sig forpligtet til at fremsætte et forslag til iværksættelse [af en for samtlige medlemsstater fælles politik, der skal være et konkret udtryk for deres solidaritet med den igangværende fredsproces i Nordirland], hvilket den imidlertid var i henhold til traktatens artikel 2, eller til at anmode hele Unionen om at yde et konkret bidrag, der står i et rimeligt forhold til de ressourcer, som er nødvendige for at nå dette mål. Kommissionen har tværtimod valgt en løsning, der var i strid med principperne om social samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne, eftersom den bygger på fuldstændig uvedkommende kriterier. Endvidere tilsidesætter den løsning, som valget af den anfægtede beslutning er udtryk for, også princippet om forbud mod forskelsbehandling, eftersom nedsættelsen af den allerede foretagne tildeling til Italien er større end nedsættelsen af tildelingerne til alle øvrige medlemsstater«.

155. Den italienske regering mener således, at nedsættelsen af de vejledende tildelinger har ramt Den Italienske Republik uforholdsmæssigt hårdt, og at dette udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 2 og af ligebehandlingsprincippet.

156. For så vidt angår traktatens artikel 2 har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke tilsidesætter denne bestemmelse, idet den ikke er affattet

således, at den skaber forpligtelser og specifikke rettigheder for medlemsstaterne og de forskellige institutioner. Det Forenede Kongeriges regering mener i samme retning, at »målsætningerne bør nås gennem anvendelse af specifikke bestemmelser i traktaten, gennem udstedelse af afledte retsforskrifter og gennem fællesskabsinstitutionernes og/eller medlemsstaternes gennemførelse af disse retsforskrifter [...] Den anfægtede beslutnings lovlighed bør derfor vurderes under hensyn til de specifikke EF-retsforskrifter, hvorpå beslutningen er baseret, herunder Fællesskabets almindelige retsgrundsætninger«.

157. Efter min opfattelse bør der henvises til Domstolens dom af 29. september 1987 [31], hvori det blev fastslået, at »hvad angår [det i traktatens artikel 2 angivne formål, nemlig] en hurtigere højnelse af levestandarden må det konstateres, at dette formål har været en af inspirationskilderne til oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, men at det på grund af sin generelle udformning og sin systematiske sammenhæng med oprettelsen af det fælles marked og den gradvise tilnærmelse af den økonomiske politik hverken kan skabe retlige forpligtelser for medlemsstaterne eller rettigheder for private«.

158. I analogi hermed mener jeg, at det formål, som består i at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, og som er fastsat i traktatens artikel 2, litra j) [32], ikke er tilstrækkeligt præcist til, at det kan udledes, at der påhviler Kommissionen en konkret forpligtelse, som f.eks. en bestemt metode, den skulle have anvendt ved fordelingen af nedsættelsen af de vejledende beløb til Peace-programmet mellem medlemsstaterne. Bestemmelsen gør det heller ikke muligt at konkludere, at Kommissionen skulle have fremsat et lovgivningsforslag til, hvordan solidariteten med fredsprocessen i Nordirland kunne gennemføres.

159. Jeg mener derfor ikke, at der er sket tilsidesættelse af traktatens artikel 2.

160. For så vidt angår ligebehandlingsprincippet har den italienske regering fremhævet, at Den Italienske Republik ud af de samlede foretagne nedsættelser på i alt 83,6 mio. ECU er blevet ramt af en nedskæring på 44,7 mio. ECU, skønt den kun modtager omkring 13% af de samlede midler.

161. Den mener, at »Kommissionen burde have søgt midler til finansieringen af Peace-programmet, hvori samtlige medlemsstater naturligvis skulle deltage, på en sådan

31 — Sag 126/86, Giménez Zaera, Sml. s. 3697, præmis 11.

32 — Den italienske regering henviser til formålene »økonomisk og social samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne«. Disse formål findes imidlertid i artikel 2 EF, som endnu ikke var gældende, da den anfægtede beslutning blev truffet, idet Amsterdam-traktaten endnu ikke var trådt i kraft på dette tidspunkt.

måde, at de nødvendige midler blev fundet i henhold til fælles retningslinjer«, og at »en nedsættelse kunne være opnået på anden måde, nemlig ved forholdsmæssig anvendelse af de ikke-programmerede midler og ved indeksering«.

162. I replikken har den italienske regering kritiseret det kriterium, som Kommissionen har benyttet ved beregningen af den nye fordeling, nemlig omfanget af iværksatte EF-initiativer pr. 31. december 1997. Den mener, at »[d]ette kriterium er diskriminerende. Det begunstiger de medlemsstater, hvis programmer tilfældigvis er blevet godkendt til behørig tid, men stiller de medlemsstater ugunstigt, hvis forelagte programmer, som for Italiens vedkommende, er blevet ramt af meget væsentlige forsinkelser«.

163. Heroverfor har Kommissionen anført, at den anvendte beregningsmetode er i overensstemmelse med de principper for forsvarlig økonomisk forvaltning, der er omfattet af artikel 2 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [33], således som den på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning senest var blevet ændret ved Rådets forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 2548/98 af 23. november 1998 [34].

164. Kommissionen mener, at argumentet om forsinkelsen af vedtagelsen af støttebeslutningerne udgør et nyt anbringende, som derfor ikke kan antages til realitetsbehandling. Under alle omstændigheder har den understreget, at årsagen til forsinkelsen var, at størstedelen af de forslag, som de italienske myndigheder havde indgivet, ikke overholdt de betingelser i artikel 14, stk. 2 og 3, i forordning nr. 4253/88, som skulle være opfyldt, for at forslagene kunne være gyldige.

165. Hvad dette angår mener jeg for det første ikke, at argumentet om forsinkelsen af støttebeslutningerne udgør et nyt anbringende. Det fremgår nemlig af formuleringen af dette argument, at det falder inden for rammerne af anbringendet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og udgør en uddybning heraf, samt at det i øvrigt er et svar på den redegørelse for beregningsmetoden, som Kommissionen har givet i svarskriftet. Jeg mener derfor, at dette argument bør behandles inden for rammerne af den foreliggende sag.

166. Endvidere skal det bemærkes, at den almindelige lighedsgrundsætning, der er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, ifølge fast retspraksis kræver, at forhold, der er sammenlignelige, ikke må behandles forskelligt, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet [35].

167. Da den italienske regering er blevet ramt af en større nedsættelse end de øvrige

33 — EFT L 356, s. 1.
34 — EFT L 320, s. 1.

35 — Jf. bl.a. dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 129.

medlemsstater, skal det undersøges, om denne forskellige behandling var objektivt begrundet.

168. Den forskellige behandling er et resultat af den beregningsmetode, som Kommissionen har benyttet. Den har under henvisning til det arbejdsdokument, der blev forelagt forvaltningskomitéen på dennes møde den 22. september 1998, forklaret, at den har anvendt gennemsnittet af to værdier. Den første værdi var resultatet af en beregning, som afspejlede »en sammenholdelse af, hvor langt man reelt var kommet med iværksættelsen af de forskellige programmer, med den iværksættelsesgrad, som *mindst* [36] skulle være nået, for at de var levedygtige. Hvis den pågældende medlemsstat således i perioden 1994-1997 ikke havde kunnet indgå forpligtelser for mere end 25% af de bevillinger, som den var blevet tildelt, var sandsynligheden for, at programmerne ville komme i stand, således at der ville kunne ydes dem et tilskud, særdeles ringe (forpligtelses- og betalingsfristerne taget i betragtning). Af hensyn til en forsvarlig forvaltning ville det være hensigtsmæssigt at bringe sådanne programmer til afslutning og tage finansieringen af dem op til fornyet vurdering«.

169. Den anden værdi var resultatet af en beregning, som afspejlede »en sammenholdelse af, hvor langt man reelt var kommet med iværksættelsen af de forskellige programmer, med den iværksættelsesgrad, som det var *ønskeligt* [37], at man havde nået. Ved slutningen af 1997 kunne en forpligtelsesgrad på 65% i overensstemmelse med den årlige fordeling, som blev fastsat af Det Europæiske Råd i Edinburgh, og som er kodificeret i bilag II til [forordning nr. 2052/88], betragtes som den grad af fuld gennemførelse, der svarede til en programmering, som strakte sig over perioden 1994-1999. Resultatet af denne beregning angav, hvor stor en del af den manglende realisering af den ønskelige iværksættelsesgrad på 65% den enkelte medlemsstat tegnede sig for, og dermed hvor stor en del af ansvaret den havde herfor«.

170. Det kan ikke bestrides, at den beregningsmetode, som Kommissionen anvendte, da den traf beslutning om den nye vejledende fordeling, var objektiv. I øvrigt mener jeg også, at metoden var berettiget, navnlig på baggrund af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, hvis betydning ikke alene fastslås i finansforordningens artikel 2, men også i EF-traktatens artikel 205 (efter ændring nu artikel 274 EF). Denne beregningsmetode tager nemlig, i modsætning til den italienske regerings forslag om en forholdsmæssig anvendelse af de ikke-programmerede midler og indeksering, hensyn til sandsynligheden for, at de forskellige programmer gennemføres korrekt.

171. Den italienske regering har yderligere gjort gældende, at resultatet af beregningsmetoden er blevet fordrejet til skade for Den Italienske Republik som følge af, at vedtagelsen af støttebeslutningerne vedrørende de italienske projekter blev forsinket og først skete den 31. december 1997. Som et beviselement til støtte for dette argument har den italienske regering henvist til punkt 6.16 i Revisionsrettens

36 — Fremhævet i originalteksten.

37 — Fremhævet i originalteksten.

særberetning nr. 16/98 om anvendelsen af bevillingerne til strukturforanstaltninger i programmeringsperioden 1994-1999, ledsaget af Kommissionens svar [38].

172. Da Domstolen har fremhævet den bevismæssige betydning af Revisionsrettens særberetninger [39], bør dette punkt undersøges omhyggeligt. Det lyder således:

»Utilstrækkeligheden i visse programmer, der forelægges Kommissionen, og dennes bestræbelser på at forbedre programmernes kvalitet har medført forsinkelser i vedtagelsen af disse. I mange tilfælde står disse forsinkelser imidlertid ikke i forhold til de forbedringer, der skal udføres. De afslører snarere Kommissionens vanskeligheder ved at forvalte de mange foreslåede interventionsformer, samordne sine tjenestegrene og udvikle en effektiv partnerskabskultur i samarbejde med medlemsstaterne. I visse tilfælde blev gennemførelsesbestemmelserne for de enkelte foranstaltninger først fastlagt efter flere måneder eller flere år efter meget lidt anvendelige brevvekslinger og drøftelser. Den 31. december 1994 var der f.eks. for Den Italienske Republik kun godkendt støtte svarende til 5 130,3 mio. ECU ud af et samlet opført beløb på 14 860 mio. ECU, og programmer fremlagt i 1994 blev først vedtaget i 1997.«

173. Dette punkt viser faktisk, at forsinkelserne, i modsætning til hvad Kommissionen har påstået, ikke kun skyldtes, at ansøgningerne ikke overholdt betingelserne i artikel 14, stk. 2 og 3, i forordning nr. 4253/88. Det kan imidlertid også udledes heraf, at de forsinkelser, som kan tilskrives Kommissionen, var et generelt problem, der bl.a., men ikke kun, ramte Den Italienske Republik. Denne medlemsstat nævnes nemlig i det citerede punkt kun som et eksempel. Desuden henviser Revisionsretten i forbindelse med dette eksempel til støttegodkendelsernes relative omfang for Italien pr. 31. december 1994, hvilket ikke gør det muligt at fastslå, at problemet var nøjagtig det samme pr. 31. december 1997.

174. Det følger heraf, at jeg ikke mener, at den italienske regering har bevist, at beregningsmetoden, herunder nærmere kriteriet om de iværksatte EF-initiativers omfang pr. 31. december 1997, er blevet fordrejet til skade for Den Italienske Republik på grund af en uretmæssig fremgangsmåde fra Kommissionens side, som har ramt Den Italienske Republik hårdere end de øvrige medlemsstater.

175. Det følger af det foregående, at anbringendet om tilsidesættelse af ligebe-

38 — EFT C 347, s. 48.

39 — Dom af 12.5.1998, sag C-366/95, Steff-Houlberg Export m.fl., Sml. I, s. 2661, præmis 32.

handlingsprincippet efter min opfattelse savner grundlag, og at det femte anbringende derfor må forkastes.

F — Det sjette anbringende om overskridelse af beføjelser

176. Den italienske regering har inden for rammerne af dette anbringende gjort gældende, at Kommissionen har handlet selvmodsigende. Ifølge den italienske regering »anmodede kommissær Monika Wulf-Mathies i sin skrivelse af 15. december 1997 [...] som led i undersøgelsen af, hvor langt man var kommet med EF-initiativerne, de italienske myndigheder om »på grundlag af situationen den 31. december 1997 at kontrollere og fuldstændiggøre de vedlagte oplysninger om, hvilke forpligtelser og betalinger de myndigheder, som forvalter de enkelte programmer, har bogført på nuværende tidspunkt [...]«« Den italienske regering udleder heraf, at den kompetente kommissær med henblik på denne undersøgelse henviste til begrebet »retligt bindende forpligtelser«, »således som det fremgår af Kommissionens beslutning nr. K(97) 1035/6 [40] [...], navnlig i faktablad nr. 3 [...]«

177. Dette begreb blev imidlertid ifølge den italienske regering ikke anvendt som kriterium, da den anfægtede beslutning blev vedtaget. Den italienske regering har i den forbindelse henvist til forvaltningskomitéens udtalelse af 22. september 1998, som anvender begrebet »konkrete forpligtelser«, dvs., ifølge den italienske regering, »et faktisk, ikke et retligt, begreb, der hverken stemmer overens med de kriterier, som den kompetente kommissær angav [...] eller med indholdet af den omtalte kommissionsbeslutning [...]«

178. Heraf har den italienske regering udledt, at der blev lagt uensartede oplysninger til grund for vurderingen af, hvor langt man var kommet med EF-initiativerne, idet Den Italienske Republik havde meddelt Kommissionen, hvor langt man var kommet med de initiativer, for hvilke der allerede var indgået retligt bindende forpligtelser, mens andre medlemsstater har kunnet anvende det andet kriterium, som var langt mere upræcist.

179. Hertil har Kommissionen anført, at udtrykket »konkret forpligtelse« er det, som normalt anvendes med henvisning til det enhedsbegreb, der benyttes i forbindelse med den praktiske forvaltning af strukturfondene, nemlig »forpligtelse på nationalt niveau«. Dette defineres i det til beslutning nr. 97/322 vedlagte faktablad nr. 3 om støtteberettigede udgifter som den retligt bindende forpligtelse, der indgås af den endelige støttemodtager, og som skal være ledsaget af forpligtelsen vedrørende de nødvendige offentlige midler.

40 — Det drejer sig om Kommissionens beslutning 97/322/EF af 23.4.1997 om ændring af beslutningerne om godkendelse af fællesskabsstøtterammerne, de samlede programmeringsdokumenter og fællesskabsinitiativerne til fordel for Italien, EFT L 146, s. 11.

180. Kommissionen har tilføjet, at den italienske regering under alle omstændigheder ikke har påvist, hvordan skrivelsen fra den kompetente kommissær af 15. december 1997, hvori der klart blev henvist til begrebet »forpligtelser indgået af de endelige støttemodtagere«, har kunnet vildlede medlemsstaterne.

181. Om dette punkt skal det indledningsvis fremhæves, at den italienske regering ikke nærmere har præciseret, hvordan begrebet »konkret forpligtelse« skal fortolkes, hvis det ikke er sammenfaldende med begrebet »retligt bindende forpligtelse«. Endvidere må det konstateres, således som det fremgår af de af Kommissionen fremlagte oplysninger, at samtlige medlemsstater i slutningen af 1997 blev anmodet om at give oplysninger om, i hvilket omfang programmerne var blevet gennemført, på grundlag af den samme skrivelse fra den kompetente kommissær og dermed på grundlag af det samme begreb »retligt bindende forpligtelse«. Den italienske regering har ikke godtgjort, hvordan medlemsstaterne kunne påvirkes af et begreb, som optræder i et dokument fra september 1998, selv om man antager, at det er forskelligt fra det andet begreb, når de havde afgivet oplysninger til Kommissionen flere måneder tidligere.

182. Jeg mener derfor ikke, at det sjette anbringende kan tiltrædes.

G — Det syvende anbringende om tilsidesættelse af artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1866/90 [41]

183. Den italienske regering mener, at Kommissionen har tilsidesat artikel 2 i forordning nr. 1866/90. I bestemmelsens stk. 2 fastsættes det, at »[i] Kommissionens beslutninger om [...] forslag til medlemsstaterne om EF-initiativer fastsættes de beløb for EF-støtte, der er besluttet for den samlede periode, og deres årlige fordeling i ECU i priser for året for hver af disse beslutninger med indeksering«. Efter den italienske regerings opfattelse kan »indgreb i [indekseringen], på samme måde som indgreb i tildelingen til programmerne, kun foretages under iagttagelse af partnerskabsprincippet og reglerne for nedsættelse af beløbene«.

184. Hertil har Kommissionen anført, at indekseringen er en integrerende del af den vejledende fordeling. Dette indebærer, at de herfor gældende almindelige regler også finder anvendelse på den del af fordelingen, som følger af indekseringen.

41 — Kommissionens forordning af 2.7.1990 om bestemmelser vedrørende anvendelsen af ecu ved strukturfondenes budgetmæssige gennemførelse (EFT L 170, s. 36), som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2745/94 af 10.11.1994, EFT L 290, s. 4.

185. Jeg mener ikke, at forordning nr. 1866/90, som er vedtaget af Kommissionen i medfør af artikel 22 i forordning nr. 4253/88, kan indvirke på de betingelser, hvorpå Kommissionen fastsætter den vejledende fordeling på grundlag af artikel 12, stk. 4, i forordning nr. 2052/88. Heraf følger, at forordning nr. 1866/90 ikke i sig selv kan ændre den konklusion, jeg er nået til ovenfor, og hvorefter Kommissionen hverken har tilsidesat partnerskabsprincippet eller reglerne for nedsættelse af beløbene, dvs. artikel 24 og 25 i forordning nr. 4253/88.

186. Jeg mener derfor ikke, at det syvende anbringende kan tiltrædes.

V — Forslag til afgørelse

187. Jeg foreslår,

— at Kommissionens beslutning af 16. december 1998 om godkendelse af ændringer af den vejledende fordeling for EF-initiativer, som er indeholdt i punkt 8 i referatet af Kommissionens møde den samme dag, annulleres, og

— at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.