# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

## van 11 oktober 2001 [1]

Inhoud


I — Rechtskader ..... I-1094

II — Feiten ..... I-1098

III — Procedure ..... I-1100

IV — Beoordeling ..... I-1101

Ontvankelijkheid ..... I-1101

A — Door de Ierse regering aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid . I-1101

B — Rechtsgevolgen van het bestreden besluit ..... I-1103

C — Bestaan van het bestreden besluit ..... I-1108

Ten gronde ..... I-1112

A — Eerste middel: ontoereikende motivering ..... I-1112

B — Tweede middel: schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88 .. I-1114

C — Derde middel: schending van artikel 12 van verordening nr. 2052/88 ... I-1115

D — Vierde middel: schending van artikel 4 van verordening nr. 2052/88 en het beginsel van het gewettigde vertrouwen ..... I-1118

E — Vijfde middel: schending van artikel 2 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 2 EG) en het discriminatieverbod ..... I-1120

F — Zesde middel: overschrijding van bevoegdheden ..... I-1125

G — Zevende middel: schending van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1866/90 ..... I-1126

V — Conclusie ..... I-1127


1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

1. De Italiaanse Republiek verzoekt het Hof om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 december 1998 houdende goedkeuring van de wijzigingen van de indicatieve verdeling van de communautaire initiatieven (hierna: „bestreden besluit"), dat aan de Italiaanse Republiek is meegedeeld bij brief van de secretarisgeneraal van de Commissie van 19 januari 1999, en van alle handelingen die daaraan ten grondslag liggen of daarmee verbonden zijn.

## I — Rechtskader

2. Artikel 130 A EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 158 EG) bepaalt, dat de Gemeenschap haar optreden gericht op de versterking van de economische en sociale samenhang, ontwikkelt en vervolgt. Zij stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen. Overeenkomstig artikel 130 B EG-Verdrag (thans artikel 159 EG) ondersteunt de Gemeenschap deze verwezenlijking tevens door haar optreden via de structuurfondsen.

3. Om deze doelstellingen te verwezenlijken en de taken van de Fondsen te regelen, heeft de Raad de volgende verordeningen vastgesteld: verordening (EEG) nr. 2052/88 van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten [2], met name gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 [3] (hierna: „verordening nr. 2052/88"), en verordening (EEG) nr. 4253/88 van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds [4], met name gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 [5] (hierna: „verordening nr. 4253/88").

4. Artikel 4, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2052/88 bepaalt:

„De actie van de Gemeenschap is bedoeld als aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige acties van de lidstaten. Zij komt tot stand door nauw overleg tussen de Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties [...] waarbij elke partij handelt als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit overleg wordt hierna ‚partnerschap' genoemd. Het partnerschap omvat de voorbereiding, de financiering en de beoordeling vooraf van,

2 — PB L 185, blz. 9.
3 — PB L 193, blz. 5.
4 — PB L 193, blz. 20.
5 — PB L 193, blz. 20.

het toezicht op en de evaluatie achteraf van de acties."

5. Artikel 5, lid 5, derde alinea, van deze verordening luidt:

„Het initiatief voor de [financiële] bijstandsverlening [door de Structuurfondsen] gaat uit van de lidstaten of van de Commissie met instemming van de betrokken lidstaat."

6. De bijstandsverleningen op initiatief van de Commissie worden „communautaire initiatieven" genoemd.

7. Artikel 12, leden 4 en 5, van de verordening bepaalt:

„De Commissie stelt volgens doorzichtige procedures indicatieve verdelingen van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen over de lidstaten voor elk van de doelstellingen 1 tot en met 4 en 5 b) vast en houdt hierbij, zoals in het verleden, ten volle rekening met de volgende objectieve criteria: de nationale welvaart, de regionale welvaart, de bevolking van de regio's en de relatieve ernst van de structurele problemen, met inbegrip van het werkloosheidsniveau en, ten aanzien van de relevante doelstellingen, de ontwikkelingsbehoeften op het platteland. [...]

[...]

Voor de periode [1994-1999] wordt 9 % van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen bestemd voor de financiering van de bijstandsverlening die overeenkomstig artikel 5, lid 5, op initiatief van de Commissie wordt ondernomen."

8. Artikel 17, lid 2, van verordening nr. 2052/88, ten slotte, bepaalt:

„De Commissie wordt voor de uitvoering van de bijstandsverlening waarvoor zij overeenkomstig artikel 5, lid 5, laatste alinea, het initiatief neemt, bijgestaan door een comité van beheer bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten."

9. Artikel 11, lid 1, van verordening nr. 4253/88, dat handelt over de communautaire initiatieven, luidt:

„Krachtens artikel 5, lid 5, van verordening (EEG) nr. 2052/88 kan de Commissie op eigen initiatief, volgens de procedures van

titel VIII en na kennisgeving aan het Europees Parlement, besluiten de lidstaten voor te stellen steunaanvragen in te dienen voor acties die van bijzonder belang voor de Gemeenschap zijn. [...]"

10. Artikel 20, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„De betalingsverplichtingen worden aangegaan op de grondslag van de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties. [...]"

11. Verder bepaalt artikel 24 van de verordening, met als opschrift „Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand":

„1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de lidstaat of aan de autoriteiten die door de lidstaat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of opschorten indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

[...]"

12. In artikel 25 van verordening nr. 4253/88 is bepaald:

„1. In het kader van het partnerschap zorgen de Commissie en de lidstaten voor een doeltreffend toezicht op het gebruik van de bijstand van de Fondsen in het kader van het communautaire bestek en de specifieke acties (programma's en dergelijke). [...]

[...]

3. De toezichtcomités worden, in het kader van het partnerschap, krachtens een overeenkomst tussen de betrokken lidstaat en de Commissie ingesteld.

[...]

5. Indien nodig past het toezichtcomité, zonder het totale bedrag van de toegekende communautaire bijstand te wijzigen en binnen per doelstelling geharmoniseerde grenzen, de oorspronkelijk goedgekeurde toekenningsvoorwaarden van de financiële bijstand aan, alsmede, met inachtneming van de beschikbare financiële middelen en de begrotingsvoorschriften, het voorgenomen financieringsplan, met inbegrip van eventuele overdrachten tussen communautaire financieringsbronnen en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de hoogte van de bijstandsverlening. De bovengenoemde per doelstelling geharmoniseerde grenzen worden door de Commissie vastgesteld overeenkomstig de in titel VIII bedoelde procedure en opgenomen in de communautaire bestekken.

Deze wijzigingen worden de Commissie en de betrokken lidstaat onmiddellijk ter kennis gebracht. Zij zijn van toepassing na bevestiging door de Commissie en de betrokken lidstaat; deze bevestiging vindt plaats binnen twintig werkdagen na ontvangst van de kennisgeving, waarvan de datum door de Commissie met een ontvangstbewijs wordt gecertificeerd.

De overige wijzigingen worden door de Commissie in samenwerking met de betrokken lidstaat vastgesteld na advies van het toezichtcomité.

[...]"

13. Artikel 9 van het reglement van orde van de Commissie [6] bepaalt:

„Van elke vergadering van de Commissie worden notulen opgemaakt.

De ontwerp-notulen worden tijdens een volgende vergadering aan de Commissie ter goedkeuring voorgelegd. De goedgekeurde notulen worden gewaarmerkt door de handtekening van de voorzitter en van de secretaris-generaal."

14. Artikel 16 van dit reglement van orde luidt:

„De ter vergadering genomen besluiten worden, in de taal of talen waarin zij authentiek zijn, op onscheidbare wijze als bijlage gevoegd bij de notulen van de vergadering van de Commissie waarop zij zijn aangenomen. Deze besluiten worden gewaarmerkt door de handtekeningen van de voorzitter en van de secretaris-generaal die op de eerste bladzijde van deze notulen worden geplaatst.

6 — Reglement van orde van de Commissie, in de versie van besluit 93/492/Euratom, EGKS, EEG van de Commissie van 17 februari 1993 (PB L 230, blz. 15), zoals gewijzigd bij besluit 95/148/EG, EGKS, Euratom van de Commissie van 8 maart 1995 (PB L 97, blz. 82).

De langs de weg van de schriftelijke procedure genomen besluiten worden, in de taal of talen waarin zij authentiek zijn, op onscheidbare wijze als bijlage gevoegd bij het in artikel 10 bedoelde dagregister. Deze besluiten worden gewaarmerkt door de handtekening van de secretaris-generaal die op de laatste bladzijde van het dagregister wordt geplaatst.

De krachtens de machtigingsprocedure goedgekeurde besluiten worden, in de taal of talen waarin zij authentiek zijn, op onscheidbare wijze als bijlage gevoegd bij het in artikel 11 bedoelde dagregister. Deze besluiten worden gewaarmerkt door de handtekening van de secretaris-generaal die op de laatste bladzijde van het dagregister wordt geplaatst.

In de zin van dit Reglement van orde wordt onder besluit verstaan de besluiten die één van de vormen hebben als bedoeld in artikel 14 van het EGKS-Verdrag, artikel 189 van het EG-Verdrag en artikel 161 van het EGA-Verdrag."

## II — Feiten

15. Bij beschikkingen van 13 juli, 12 oktober en 21 december 1994 en 8 mei 1996 heeft de Commissie voor alle communautaire initiatieven voor de planningsperiode 1994-1999 een indicatieve verdeling vastgesteld.

16. Vervolgens werden tussen de Italiaanse Republiek en de Commissie regelmatig brieven gewisseld in het kader van het toezicht op de verwezenlijking van de communautaire initiatieven in die lidstaat.

17. Voor 1999 heeft de Commissie besloten de indicatieve verdelingen van de communautaire initiatieven te wijzigen om een bedrag van 100 miljoen ECU vrij te maken voor de financiering van een communautair initiatief, namelijk een speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland en de aangrenzende graafschappen van Ierland (hierna: „PEACE-initiatief").

18. Met inachtneming van verschillende criteria, inzonderheid de stand van uitvoering van de verschillende communautaire initiatieven in de lidstaten, stelde de Commissie een voorstel tot wijziging van de verdeling van de communautaire initiatieven op in de vorm van een werkdocument dat door het comité van beheer op zijn vergadering van 22 september 1998 werd goedgekeurd.

19. Uit de bij dit werkdocument gevoegde tabel 5 blijkt, dat de toedeling van 100 miljoen ECU aan het PEACE-initiatief voor de Italiaanse Republiek een vermindering van de bijstand met 44,7 miljoen ECU met zich bracht, terwijl dit ook een aanzienlijke vermindering meebracht voor

de Franse Republiek (18,1 miljoen ECU), het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (16,4 miljoen ECU), de Portugese Republiek (6,8 miljoen ECU) en de Bondsrepubliek Duitsland (6 miljoen ECU).

20. Deze nieuwe verdeling is voorwerp van het bestreden besluit. Het litigieuze punt uit de notulen van de vergadering van de Commissie van 16 december 1998 luidt als volgt:

„8. Structuurbeleid — indicatieve toewijzingen per communautair initiatief en per lidstaat [SEC (1998) 2152 A/4]

De Commissie keurt de in document SEC (1998) 2152 en /4 opgenomen indicatieve toewijzingen goed en besluit de lidstaten, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over dit besluit te informeren.

De nadere overwegingen van de Commissie op dit punt worden afzonderlijk genotuleerd."

21. Bij de documenten SEC (1998) 2152 en SEC (1998) 2152/4, waaraan wordt gerefereerd in punt 8 van de notulen en die het voorstel voor een besluit bevatten, waren twee tabellen gevoegd. Tabel 1, „Voorstel tot financiële herverdeling van de communautaire initiatieven (in miljoen ECU, prijzen van 1999)" genaamd, was, op zijn minst wat het eindresultaat voor de Italiaanse Republiek betreft, identiek aan tabel 5, die bij het aangehaalde werkdocument was gevoegd.

22. Tabel 2 had als titel „Indicatieve verdeling per communautair initiatief en per lidstaat (in miljoen ECU, prijzen van 1999)" en vermeldde voor elke lidstaat het indicatief toegewezen bedrag en de verdeling daarvan over de verschillende communautaire initiatieven. Voor de Italiaanse Republiek verwees een asterisk naar een voetnoot met de volgende tekst: „Deze kredieten kunnen slechts in globo verdeeld worden wanneer de lidstaat instemt met een vermindering van de in het kader van het KMO-initiatief toegewezen middelen".

23. Deze nieuwe verdeling werd vervolgens bij brief van de secretaris-generaal van de Commissie van 19 januari 1999 aan verzoekster meegedeeld. Deze brief luidde als volgt (in vertaling):

„De Europese Commissie heeft tijdens de vergadering van 16 december 1998 haar goedkeuring gehecht aan de wijzigingen van de indicatieve verdelingen van de communautaire initiatieven waarover het bevoegde comité van beheer op 22 september 1998 een gunstig advies had

uitgebracht. Het besluit houdt rekening met de stand van uitvoering van de initiatieven en met de noodzaak, voor 1999 andere financiële bronnen te vinden voor het initiatief ‚Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

De nieuwe, als bijlage bijgevoegde tabel vervangt de overeenkomstige, als bijlage bij de brieven van de heer Williamson van 13 juli 1994 en 13 juni 1996 gevoegde tabellen."

24. Bij de brief was een tabel gevoegd die, afgezien van de vertaling, identiek was aan de bij de aangehaalde notulen gevoegde tabel 2, met uitzondering van twee bedragen die op het REFEX-programma in het Verenigd Koninkrijk betrekking hadden.

## III — Procedure

25. Het beroep is ingeschreven ter griffie van het Hof op 29 maart 1999. Bij beschikkingen van de president van het Hof van 17 juni en 1 juli 1999 zijn het Verenigd Koninkrijk en Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerster.

26. De Italiaanse Republiek, verzoekster, concludeert dat het het Hof behage:

— het besluit van de Commissie van 16 december 1998 houdende goedkeuring van de wijzigingen van de indicatieve verdeling van de communautaire initiatieven alsmede alle handelingen die daaraan ten grondslag liggen of daarmee verbonden zijn, nietig te verklaren;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

27. De Commissie, verweerster, concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

28. Een verzoek van de Italiaanse Republiek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit is bij

beschikking van de president van het Hof van 29 juni 1999 [7] afgewezen.

## IV — Beoordeling

*Ontvankelijkheid*

29. Bij dit punt zal ik drie onderscheiden problemen onderzoeken:

— de door de Ierse regering aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid;

— de rechtsgevolgen van het bestreden besluit;

— het bestaan van het bestreden besluit.

7 — Beschikking Italië/Commissie (C-107/99 R, Jurispr. blz. I-4011).

### A — Door de Ierse regering aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid

30. De Ierse regering voert met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid twee middelen aan.

31. In de eerste plaats is het verzoekschrift van de Italiaanse Republiek volgens de Ierse regering te laat ingediend. De termijn voor het bestrijden van het besluit van de Commissie is aangevangen op 20 januari 1999 en „derhalve zou ieder beroep krachtens artikel 230 [EG] voor of op 19 maart 1999 moeten zijn ingesteld". In het onderhavige geval is het verzoekschrift pas op 29 maart 1999 ter griffie van het Hof neergelegd.

32. In de tweede plaats verwijst de Ierse regering naar de begroting 1999 „waardoor de oorspronkelijk indicatief aan Italië toegewezen middelen feitelijk en juridisch aan het PEACE-initiatief zijn toegedeeld". Zij is van mening dat „verzoekster, die niet is opgekomen tegen de begroting 1999 in een beroepsprocedure tegen het Parlement en/of de Raad en de Commissie, thans niet kan worden toegestaan dat indirect te doen, aangezien zij dat niet rechtstreeks heeft gedaan of ervoor heeft gekozen dat niet rechtstreeks te doen en de rechtmatigheid van de vaststelling van de begroting thans niet meer kan worden bestreden".

33. Volgens de Italiaanse regering is de ontvankelijkheid van deze, door de Ierse regering aangevoerde argumenten twijfel-

achtig „aangezien zij verder gaan dan de conclusies van verweerster, die, hoewel zij om verwerping van het beroep verzoekt, niet de ontvankelijkheid ervan ter discussie heeft gesteld".

34. Ik deel de mening van de Italiaanse regering.

35. In het arrest Matra/Commissie van 15 juni 1993 [8] heeft het Hof namelijk geoordeeld: „Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 37, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EEG de conclusies van het verzoek tot interventie slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen. Volgens artikel 93, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van interventie bevindt. Hieruit volgt, dat de interveniënten geen exceptie van niet-ontvankelijkheid kunnen opwerpen en dat het Hof derhalve niet gehouden is de door hen aangevoerde middelen te onderzoeken [...]."

36. Meer recent heeft het Hof nogmaals vastgesteld dat artikel 37 van 's Hofs Statuut-EG zich niet ertegen verzet, dat een interveniënt andere argumenten aanvoert dan de door hem ondersteunde partij, zolang die argumenten maar strekken tot ondersteuning van de conclusies van deze partij. [9] Aangezien de Commissie niet concludeert tot het niet-ontvankelijk verklaren van het beroep, is Ierland, als interveniënt, volgens mij niet gerechtigd dat te doen. Zijn conclusies met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep moeten derhalve als niet-ontvankelijk worden beschouwd.

37. Aangezien het eerste middel van niet-ontvankelijkheid van de Ierse regering, dat is ontleend aan het tardieve karakter van het beroep, van openbare orde is [10], „moet het ingevolge artikel 92, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve worden onderzocht." [11]

38. In dit verband volstaat echter de vaststelling dat, aangezien de Italiaanse Republiek op 20 januari 1999 de brief van de secretaris-generaal van de Commissie van 19 januari 1999 heeft ontvangen waarbij zij van het bestreden besluit op de hoogte werd gesteld, de beroepstermijn op 30 maart 1999 verstreek, rekening houdend met de termijn wegens afstand die is vastgelegd in artikel 1, derde gedachtestreepje, van bijlage II bij het Reglement voor de procesvoering zoals dat op de datum van de instelling van het beroep van kracht was. Aangezien het verzoekschrift op 29 maart 1999 is neergelegd, kan het beroep dus niet als tardief worden aangemerkt.

8 — C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punten 11 en 12. Zie eveneens arrest van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 19-22).

9 — Arresten van 8 juli 1999, ICI/Commissie (C-200/92 P, Jurispr. blz. I-4399, punt 31); Hoechst/Commissie (C-227/92 P, Jurispr. blz. I-4443, punt 33), en Chemie Linz/commissie (C-245/92 P, Jurispr. blz. I-4643, punt 32).

10 — Arrest van 11 mei 1989, Maurissen en Union syndicale/Rekenkamer (193/87 en 194/87, Jurispr. blz. 1045, punt 39), en beschikking van 13 december 2000, Sodima/Commissie (C-44/00 P, Jurispr. blz. I-11231, punt 51).

11 — Arrest CIRFS e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 23. Zie eveneens arrest Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 13.

39. Daarentegen is het tweede door de Ierse regering aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid, dat is ontleend aan het feit dat de Italiaanse Republiek heeft nagelaten beroep in te stellen tegen de begroting 1999, naar mijn mening geen middel van openbare orde, dat wil zeggen een middel dat betrekking heeft op de grondbeginselen van de communautaire rechtsorde, zoals in het geval van beroepstermijnen de rechtszekerheid. Dit middel behoeft derhalve niet ambtshalve te worden onderzocht door het Hof.

40. En zelfs indien dit anders zou zijn, geef ik het Hof in ieder geval in overweging dit middel niet te aanvaarden.

41. Het gaat immers uit van de gedachte dat de begroting 1999 de rechtshandeling is waardoor de oorspronkelijk indicatief aan de Italiaanse Republiek toegewezen middelen feitelijk en juridisch aan het PEACE-initiatief zijn toegedeeld. Deze argumentatie houdt echter geen rekening met het feit dat „in het stelsel van het Verdrag, voor de uitvoering van een uitgave door de Commissie in beginsel niet slechts de inschrijving van het overeenkomstige krediet op de begroting [is] vereist, maar ook een handeling van afgeleid recht (doorgaans ‚basisbesluit' genoemd), waaruit die uitgave voortvloeit". [12] De grond daarvoor is dat in „het stelsel van het Verdrag, [...] de voorwaarden voor de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid en die voor de uitoefening van de begrotingsbevoegdheid niet identiek zijn". [13]

12 — Arrest van 12 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-106/96, Jurispr. blz. I-2729, punt 22).

13 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 28. Zie eveneens arrest van 30 mei 1989, Commissie/Raad (242/87, Jurispr. blz. 1425, punt 18).

42. Terwijl het vaststellen van de begroting 1999 in het stelsel van het Verdrag bij de uitoefening van de begrotingsbevoegdheid behoort, valt in het onderhavige geval de vaststelling van de indicatieve verdelingen, die volgens de Commissie haar rechtsgrondslag vindt in artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88, onder de uitoefening van de regelgevende bevoegdheid. Naar mijn mening wordt het onderscheid tussen deze twee bevoegdheden, die volgens hun eigen regels moeten worden uitgeoefend, miskend, indien wordt geconcludeerd, zoals de Ierse regering voorstelt, dat het vaststellen van de begroting 1999 zou prevaleren boven een van de stadia van het regelgevende proces, namelijk de vaststelling van de indicatieve verdelingen.

43. In feite zijn beide handelingen dus onafhankelijk van elkaar, en het feit dat de ene handeling niet is aangevochten, kan het betwisten van de andere niet verhinderen.

B — Rechtsgevolgen van het bestreden besluit

44. Uit de argumenten van de Italiaanse Republiek, enerzijds, en de Commissie, anderzijds, blijkt dat deze twee partijen het niet eens zijn over de rechtsgevolgen die het bestreden besluit zou hebben gehad. Naar aanleiding van het argument van de Commissie dat het bestreden besluit geen beschikking is in de zin van artikel 189 EG-Verdrag (thans artikel 249 EG), is ter terechtzitting zelfs de vraag gerezen of het

bestreden besluit hoegenaamd enig rechtsgevolg teweeg heeft kunnen brengen.

45. Een onderzoek van de vraag naar de rechtsgevolgen acht ik van belang. In de eerste plaats is zij bepalend voor de ontvankelijkheid van het beroep. Een beroep tot nietigverklaring is immers slechts ontvankelijk wanneer het is gericht tegen een handeling die beoogt een rechtsgevolg teweeg te brengen. [14] In de tweede plaats lijkt het mij voor de latere beoordeling van de door de Italiaanse Republiek aangevoerde middelen in ieder geval nuttig de precieze omvang van de rechtsgevolgen, zo die er al zijn, te kennen.

46. Ik zal derhalve het bestreden besluit nader onderzoeken.

47. Ik heb hierboven punt 8 van de notulen van de vergadering van de Commissie op 16 december 1998, alsmede de kennisgevingsbrief van de secretaris-generaal van de Commissie van 19 januari 1999, in extenso aangehaald.

48. De Commissie legt in haar memories uitvoerig uit hoe deze twee documenten dienen te worden begrepen.

49. Zo verwijst zij naar twee fasen in het besluitvormingsproces: „in de eerste plaats de verdeling *over de lidstaten* van *alle* beschikbare middelen voor communautaire initiatieven voor de planningsperiode 1996-1999 (‚eerste fase') en in de tweede plaats de verdeling *over de verschillende* communautaire *initiatieven* die *in iedere lidstaat* in uitvoering zijn (‚tweede fase')".

50. Volgens de Commissie betekent de eerste fase van het besluitvormingsproces „[...] voor verzoekster een vermindering van 44,7 miljoen ECU ten opzichte van de totale indicatieve verdeling die haar aanvankelijk voor de planningsperiode 1994-1999 was toegewezen. Het rechtsgevolg van deze eerste fase was derhalve een verlaging van het indicatieve plafond van de middelen waarover verzoekster voor de uitvoering van communautaire initiatiefprogramma's eventueel kan beschikken, met het hiervoor genoemde bedrag".

51. De Commissie zet, wat de tweede fase van het besluitvormingsproces betreft, uiteen dat „[v]anaf het moment dat het resultaat van de eerste fase bekend is, er voor een optimale verdeling van de beschikbare middelen over de verschillende, in Italië ontwikkelde communautaire initiatiefprogramma's dient te worden gezorgd. [...] Op dat punt komt de voetnoot aan de orde, waardoor het deel van de bestreden verdeling dat volgens verzoekster betrekking heeft op de tweede fase, een voorwaardelijk karakter krijgt. Aangezien het ging om vast te stellen welke programma's konden worden verminderd teneinde

14 — Arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR" (22/70, Jurispr. blz. 263, punt 39).

de 44,7 miljoen ECU te vinden [...], waren de diensten van de Commissie van mening dat het voor de objectieve evaluatie van de stand van uitvoering van de verschillende programma's minder belangrijk was te weten welke bedragen reeds waren toegekend, dan het percentage van juridisch verbindende verplichtingen die daadwerkelijk waren aangegaan. [...] [D]eze methode heeft geleid tot verminderingen die voor een deel betrekking hebben op nog niet overeengekomen en voor een deel op reeds overeengekomen verhogingen".

52. Nog steeds volgens de Commissie, heeft zij, zich bewust van het feit dat dit laatste voorstel niet volledig kon worden uitgevoerd zonder de instemming van verzoekster, „in de voetnoot bij de tabel met de nieuwe indicatieve verdeling aangegeven dat de uitvoering ervan afhankelijk was van de voorwaarde dat verzoekster bepaalde verminderingen zou aanvaarden [...]".

53. De juistheid van deze uiteenzettingen lijkt te worden bevestigd door de beide tabellen die bij de documenten SEC (1998) 2152 en SEC (1998) 2152/4, waarnaar wordt verwezen in de notulen van de vergadering van de Commissie van 16 december 1998, waren gevoegd. Deze tabellen geven immers de twee fasen van het besluitvormingsproces weer, aangezien tabel 1 de verdeling over de lidstaten van alle beschikbare middelen voor de communautaire initiatieven bevat en de vermindering van 44,7 miljoen ECU voor de Italiaanse Republiek vermeldt, terwijl tabel 2 de verdeling over de verschillende communautaire initiatieven die in iedere lidstaat in uitvoering zijn, laat zien en de aangehaalde voetnoot bevat.

54. Naar mijn mening volgt hieruit, dat de uitlegging van de Italiaanse regering dat „het bestreden besluit [...] reeds aan de KMO-, URBAN- en Konver-initiatieven toegekende middelen heeft verminderd", niet kan worden volgehouden.

55. De aangehaalde voetnoot betekent immers dat de in tabel 2 voorgestelde verdeling, die indien zij zou worden uitgevoerd weliswaar de vermindering van reeds toegekende middelen tot gevolg zou hebben, evenwel pas definitief wordt „wanneer de lidstaat instemt met een vermindering van de in het kader van het KMO-initiatief toegewezen middelen".

56. Aangezien de Italiaanse Republiek hiermee niet heeft ingestemd, wat door partijen niet wordt bestreden, is de in tabel 2 voorgestelde verdeling voor de Italiaanse Republiek niet uitgevoerd, zoals de Commissie overigens ter terechtzitting heeft bevestigd. Bijgevolg heeft er geen enkele vermindering van reeds toegekende middelen plaatsgevonden. De Italiaanse regering heeft overigens geen enkel bewijs aangevoerd waaruit zou blijken dat er zich voor een van de betrokken projecten een daadwerkelijke vermindering van reeds toegekende middelen heeft voorgedaan.

57. Uit het voorgaande blijkt dat de tweede fase van het besluitvormingsproces geen

enkel gevolg heeft gehad. Aan de opschortende voorwaarde die nodig was voor de uitvoering ervan, namelijk de instemming van de Italiaanse regering, is immers nooit voldaan.

58. Wat zijn dan nog de rechtsgevolgen van het bestreden besluit?

59. De Commissie is van mening dat, aangezien niet is voldaan aan de voorwaarde, „dit in de praktijk betekent dat het uit de eerste fase van het besluitvormingsproces voortvloeiende deel van het bestreden besluit de hierboven beschreven rechtsgevolgen heeft veroorzaakt", namelijk een vermindering van 44,7 miljoen ECU ten opzichte van de indicatieve verdeling die aanvankelijk aan de Italiaanse Republiek voor de planningsperiode 1994-1999 was toegewezen, „op de datum van de goedkeuring van het [bestreden] besluit".

60. Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd dat zij deze 44,7 miljoen ECU heeft afgetrokken van de 46,3 miljoen ECU die volgens haar informatie in december 1998 overeenkwam met het deel van de aanvankelijk voor de Italiaanse Republiek vastgestelde indicatieve verdeling waarvoor nog geen communautaire middelen waren toegekend.

61. Volgens de Italiaanse regering kwam het resultaat van deze korting neer op „verminderingen of wijzigingen van reeds vastgestelde bestemmingen van de middelen voor communautaire initiatiefprogramma's".

62. Voorzover dit argument van de Italiaanse regering impliceert dat het bestreden besluit een of ander recht op communautaire middelen ter hoogte van 44,7 miljoen ECU nadelig zou hebben beïnvloed, moet ik instemmen met het antwoord van de Ierse regering op dit argument, dat de indicatieve verdelingen „*geen* [15] toekenning van financiële bijstand voor het bewuste totaalbedrag aan de betrokken lidstaat vormen. Zij vormen nog minder de goedkeuring voor een of meer nog niet opgestelde plannen [...]".

63. Artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88, waarop volgens de Commissie het bestreden besluit is gebaseerd, biedt immers geen ruimte voor de conclusie dat de indicatieve verdelingen voor een lidstaat een recht op communautaire middelen zou scheppen. Uit artikel 20, lid 1, van verordening nr. 4253/88, volgens welk „[d]e betalingsverplichtingen worden aangegaan op de grondslag van de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties [...]", blijkt integendeel dat een recht op communautaire middelen slechts voortvloeit uit de beschikking van de Commissie krachtens artikel 14 van verordening nr. 4253/88, waarbij zij op grond van aanvragen die de door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten hebben opgesteld, beslist over de bijstandsverlening uit de Fondsen. Deze besluitvorming vindt in een veel later stadium plaats dan de vaststelling van de indicatieve verdelingen.

64. Volgens de Commissie is het gevolg van het bestreden besluit dus, zoals het hier-

15 — Cursivering in de oorspronkelijke tekst.

boven reeds is aangegeven, „een verlaging van het indicatieve plafond van de middelen waarover verzoekster voor de uitvoering van communautaire initiatiefprogramma's eventueel kan beschikken, met het bedrag [van 44,7 miljoen ECU]". Met andere woorden: de Commissie heeft zichzelf door het bestreden besluit een verplichting opgelegd om een bepaald plafond niet te overschrijden — ook al is dat slechts indicatief — bij de financiering van concrete plannen in een bepaalde lidstaat in het kader van de verschillende communautaire initiatiefprogramma's.

65. Ik ben van mening dat de processtukken deze uitlegging van de Commissie bevestigen. In een brief die de Commissie op 16 februari 1999 aan de Italiaanse regering heeft gezonden, en die deze laatste als bijlage 27 bij haar verzoekschrift heeft gevoegd, neemt de Commissie immers over een verzoek tot verhoging van de communautaire financiering van het Interreg II B-programma het volgende standpunt in (in vertaling): „[t]engevolge van het besluit van 16 december 1998 [...], bedragen de op dit moment voor Italië beschikbare en nog niet vastgelegde communautaire middelen 1,4 miljoen euro. Dat betekent dat de totale EFRO-bijdrage die voor de verhoging van het Italiaanse deel van het Interreg II B-programma zou kunnen worden bestemd, tot 57,172 miljoen euro (55,772 miljoen euro + 1,4 miljoen euro) dient te worden beperkt en geen 67,626 miljoen euro kan bedragen, zoals dat is verzocht door de Italiaanse autoriteiten en zoals dat is opgenomen in het in de vergadering van het toezichtcomité van 1 december 1998 vastgestelde financieringsplan".

66. Wat het bedrag van 1,4 miljoen euro betreft, waarnaar in deze brief wordt verwezen, moet worden vastgesteld dat dit inderdaad bij benadering gelijk is aan het verschil tussen de aangehaalde bedragen van 46,3 miljoen ECU en 44,7 miljoen ECU, zijnde 1,6 miljoen ECU, waarbij het verschil van 0,2 miljoen ECU kan worden toegeschreven aan het feit dat het bedrag van 46,3 miljoen ECU overeenkwam met het deel van de in december 1998 nog niet vastgelegde middelen, terwijl de aangehaalde brief van twee maanden later dateert.

67. Uit de uiteenzettingen van de Commissie en de processtukken blijkt derhalve dat het bestreden besluit daadwerkelijk een rechtsgevolg heeft gehad. Dit rechtsgevolg bestaat noch in de vermindering van reeds toegekende middelen, noch in de vermindering van een verworven recht op communautaire financiering, zoals de Italiaanse regering meent, maar in het feit dat de Commissie, voordat zij de aanvragen tot bijstandsverlening heeft ontvangen, per lidstaat een limiet heeft gesteld, zij het ook benaderend, aan de financiering van plannen in het kader van de communautaire initiatieven. Door het bestreden besluit heeft zij de limiet voor de Italiaanse Republiek met 44,7 miljoen ECU verlaagd.

68. Op dit punt van mijn argumentatie ben ik derhalve van mening dat het beroep niet wegens het ontbreken van rechtsgevolgen van de bestreden handeling niet-ontvankelijk is.

C — Bestaan van het bestreden besluit

69. In het kader van het eerste onderdeel van haar eerste middel, dat aan een schending van de motiveringsplicht is ontleend, voert de Italiaanse regering aan dat het bestreden besluit non-existent is. Het lijkt mij gepast dit middel onder het hoofdstuk over de ontvankelijkheid te behandelen. Indien de Italiaanse regering op dit punt immers in het gelijk zou worden gesteld, dient het bestreden besluit non-existent te worden verklaard en, bijgevolg, het beroep als niet-ontvankelijk te worden verworpen. [16]

70. In haar verzoekschrift heeft de Italiaanse regering, onder verwijzing naar de brief van 19 januari 1999 van de secretaris-generaal van de Commissie, geconcludeerd dat het bestreden besluit non-existent is „aangezien het door de secretaris-generaal en niet door de voorzitter of een lid van de Commissie is ondertekend".

71. Aangezien de Commissie in haar verweerschrift heeft gepreciseerd dat het bestreden besluit op 16 december 1998 is genomen en dat de brief van 19 januari 1999 slechts de kennisgeving van dit besluit aan de Italiaanse Republiek vormde, heeft de Italiaanse regering in haar repliek haar argumentatie gehandhaafd en erop gewezen dat „er geen tekst is die het besluit bevat dat de Commissie op 16 december 1998 heeft genomen".

72. De Commissie heeft in haar dupliek geantwoord dat het feit dat zij daadwerkelijk heeft besloten de bestreden verdelingen vast te stellen in haar vergadering van 16 december 1998 „[...] duidelijk wordt bevestigd door de notulen van genoemde vergadering, in samenhang met het voorstel voor een besluit waarnaar zij verwijzen".

73. Op verzoek van het Hof heeft de Commissie een afschrift van de door de voorzitter en de secretaris-generaal van de Commissie ondertekende notulen overgelegd.

74. Bij deze gelegenheid heeft de Commissie gepreciseerd dat de door de voorzitter en de secretaris-generaal ondertekende notulen op zichzelf volstonden voor de rechtsgeldige goedkeuring van het bestreden besluit. De eerste drie alinea's van artikel 16 van het reglement van orde, die in wezen bepalen dat de ter vergadering genomen besluiten op onscheidbare wijze als bijlage bij de notulen of het dagregister dienen te worden gevoegd, zijn volgens haar in het onderhavige geval namelijk niet toepasselijk omdat dit vormvoorschrift krachtens artikel 16, vierde alinea, van het reglement van orde, uitsluitend geldt voor de besluiten die één van de vormen hebben als bedoeld in artikel 189 van het Verdrag. Het bestreden besluit vormt geen besluit in de zin van deze laatste bepaling maar dient te worden beschouwd als een „atypische" handeling of als een handeling „sui generis". Volgens de Commissie „heeft er [derhalve] in het onderhavige geval geen enkele schending van het reglement van orde plaatsgevonden en [...] bijgevolg is het bestreden besluit niet nietig wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften".

16 — Zie bijvoorbeeld arrest van 15 juni 1994, Commissie/BASF e.a. (C-137/92 P, Jurispr. blz. I-2555, punt 21).

75. Wat te denken van deze argumenten?

76. In zijn reeds aangehaalde arrest Commissie/BASF e.a. heeft het Hof geoordeeld dat „handelingen waaraan een onregelmatigheid kleeft die van een zo klaarblijkelijke ernst is, dat zij door de communautaire rechtsorde niet kan worden getolereerd, [moeten] worden geacht geen enkel, ook geen voorlopig, rechtsgevolg in het leven te hebben geroepen, dat wil zeggen zij moeten als juridisch non-existent worden beschouwd." [17]

77. De analyse dient derhalve te beginnen met de vraag of de Commissie met de goedkeuring van het bestreden besluit een onregelmatigheid en meer in het bijzonder, rekening houdend met de argumenten van partijen, een schending van haar reglement van orde heeft begaan.

78. Uit de notulen blijkt dat de Commissie met dit besluit „[...] de in document SEC (1998) 2152 en /4 opgenomen indicatieve toewijzingen [heeft goedgekeurd]". De notulen bevatten geen bijzonderheden over de inhoud van het bestreden besluit, dat wil zeggen „de in document SEC (1998) 2152 en /4 opgenomen indicatieve toewijzingen" zijn niet op onscheidbare wijze als bijlage bij de notulen gevoegd, wat de Commissie ter terechtzitting nog heeft bevestigd.

79. De Commissie is om de hierboven reeds aangegeven redenen van mening dat het niet nodig was de inhoud van het bestreden besluit in een op onscheidbare wijze bij de notulen gevoegde bijlage te expliciteren.

80. Deze stelling overtuigt mij echter niet.

81. Artikel 189, vierde alinea, van het Verdrag definieert de beschikking als „verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht".

82. Zoals is vastgesteld, vormt het bestreden besluit een handeling die een rechtsgevolg in het leven heeft geroepen in de zin dat het daadwerkelijk een plafond heeft opgelegd aan de communautaire financiering die kon worden verleend aan de op het Italiaanse grondgebied in uitvoering zijnde programma's in het kader van de communautaire initiatieven, onafhankelijk van de gegrondheid van een bij de Commissie ingediende aanvraag tot bijstandsverlening. Er kan derhalve niet worden ontkend dat het bestreden besluit een „verbindend" karakter had.

83. Op de tweede plaats kan niet worden bestreden dat de Italiaanse Republiek dient te worden beschouwd als een van degenen tot wie dit besluit is gericht, zowel materieel, aangezien het besluit rechtsgevolgen in

17 — Punt 49.

het leven heeft geroepen die van invloed zijn op de uitvoering van de programma's op haar grondgebied, als formeel, aangezien de notulen aangeven dat de lidstaten over dit besluit zullen worden geïnformeerd.

84. Ik ben derhalve op grond van een analyse van het begrip beschikking in artikel 189, vierde alinea, van het Verdrag van mening dat het bestreden besluit een beschikking in de zin van die bepaling is.

85. Twee andere overwegingen sterken mij in mijn mening.

86. In de eerste plaats heeft de Italiaanse regering ter terechtzitting de aandacht gevestigd op beschikking 93/589/EEG van de Commissie van 28 oktober 1993 tot vaststelling van een indicatieve verdeling over de lidstaten van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen en het Financieel Instrument voor de Oriëntatie van de Visserij voor doelstelling 1 als omschreven in verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad. Deze beschikking is in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* [18] bekendgemaakt en haar rechtsgrondslag, namelijk artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88, is dezelfde als die waarop volgens de Commissie het bestreden besluit is gegrond.

87. Beschikking 93/589 is overigens ontegenzeglijk een beschikking in de zin van artikel 189, vierde alinea, van het Verdrag. Het volstaat immers te verwijzen naar artikel 2 van deze beschikking die de volgende standaardzin bevat: „Deze beschikking is gericht tot de lidstaten".

88. Indien de vaststelling van de indicatieve verdelingen krachtens artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 in 1993 aanleiding heeft gegeven tot de vaststelling van een beschikking in de zin van artikel 189, vierde alinea, van het Verdrag, zie ik niet in waarom dat niet meer het geval was in 1998, toen het bestreden besluit is vastgesteld. Het enkele feit dat de Commissie voor de twee besluiten een verschillende vorm heeft gekozen, kan in ieder geval niet bepalend zijn, aangezien de gekozen vorm de aard van de handeling niet kan wijzigen. [19]

89. In de tweede plaats lijkt mij de strikte uitlegging door de Commissie van het begrip beschikking in de zin van artikel 189, vierde alinea, van het Verdrag, tenminste in het onderhavige geval, moeilijk te verenigen met de rechtspraak van het Hof, dat „[d]e in artikel 12, eerste alinea, [van het toentertijd van kracht zijnde reglement van orde van de Commissie] voorgeschreven authentisatie van besluiten [...] niet [...] louter een als geheugensteun [voor de Commissie] bedoelde formaliteit [is], doch [...] integendeel tot doel [heeft], de

18 — PB L 280, blz. 30.

19 — Arrest van 6 oktober 1982, Alusuisse Italia/Raad en Commissie (307/81, Jurispr. blz. 3463, punt 7).

rechtszekerheid te waarborgen door de door het college vastgestelde tekst vast te leggen in de talen waarin deze authentiek is. Dankzij die authentisatie kan in geval van betwisting worden nagegaan, of de betekende of bekendgemaakte teksten exact overeenstemmen met de tekst zoals die is vastgesteld, en dus weergeven wat hun auteur heeft gewild. Hieruit volgt, dat de in artikel 12, eerste alinea, van het reglement van orde van de Commissie voorziene authentisatie van besluiten is te beschouwen als een wezenlijk vormvoorschrift in de zin van artikel 173 EEG-Verdrag. Schending van dit vormvoorschrift kan aanleiding geven tot een beroep tot nietigverklaring". [20]

90. Naar mijn mening bestaat er, anders gezegd, een tegenstrijdigheid tussen enerzijds het belang dat het Hof ter waarborging van de rechtszekerheid aan de authentisatie van door de Commissie vastgestelde besluiten hecht, en anderzijds de door de Commissie voorgestelde beperkte uitlegging van de soort besluiten waarvoor een dergelijke authentisatie nodig zou zijn.

91. De aangehaalde rechtspraak leidt derhalve eerder tot een ruime uitlegging van artikel 16, vierde alinea, van het reglement van orde van de Commissie waarin de aan authentisatie onderworpen besluiten worden gedefinieerd.

92. Ik ben op grond van de voorgaande overwegingen dan ook van mening dat de Commissie krachtens artikel 16 van haar reglement van orde, het besluit met de door haar tijdens haar vergadering van 16 december 1998 goedgekeurde indicatieve verdelingen op onscheidbare wijze als bijlage bij de notulen had dienen te voegen. Door dat na te laten en slechts te verwijzen naar een voorstel voor een besluit dat niet is bijgevoegd en dat niet is geauthentiseerd, heeft zij naar mijn mening haar reglement van orde niet in acht genomen en zodoende een wezenlijk vormvoorschrift geschonden.

93. Hieraan dient te worden toegevoegd dat het niet slechts om een theoretisch vraagstuk gaat. Zoals ik hierboven heb vastgesteld, blijkt immers uit een vergelijking tussen de tabel 2 die bij het voorstel voor een besluit, met name document SEC (1998) 2152, was gevoegd, en dezelfde tabel 2 die bij brief van de secretarisgeneraal van 19 januari 1999 is meegedeeld aan de Italiaanse Republiek, dat er tussen deze tabellen, die geacht worden identiek te zijn, een verschil bestaat met betrekking tot twee bedragen betreffende het REFEX-programma in het Verenigd Koninkrijk. Bij het ontbreken van authentisatie is het derhalve tenminste voor deze twee bedragen onmogelijk vast te stellen welk bedrag door het college van commissarissen is goedgekeurd.

94. Rest mij nog de vraag te onderzoeken of de onregelmatigheid die de Commissie heeft begaan, dermate ernstig is dat het bestreden besluit als non-existent moet worden beschouwd.

95. Ik ben van mening dat die vraag ontkennend moet worden beantwoord.

20 — Arrest Commissie/BASF e.a., reeds aangehaald, punten 75 en 76.

96. Het Hof heeft immers in het arrest Commissie/BASF e.a., reeds aangehaald, geoordeeld dat „[g]elet op de ernst van de consequenties die zijn verbonden aan de vaststelling dat een handeling van een gemeenschapsinstelling non-existent is, [...] deze vaststelling om redenen van rechtszekerheid [moet] worden voorbehouden voor uiterst extreme gevallen". [21]

97. De schending van wezenlijke vormvoorschriften die de Commissie naar mijn mening heeft begaan, behoort niet tot de categorie „uiterst extreme gevallen". Het gaat natuurlijk wel om een onregelmatigheid, maar die is niet voldoende ernstig om te concluderen dat de betrokken handeling als non-existent moet worden beschouwd.

98. Naar mijn mening vormt het feit dat, zoals blijkt uit de notulen, de Commissie daadwerkelijk de indicatieve verdelingen heeft goedgekeurd, in dit opzicht een belangrijk element. Op dit punt laat ik mij leiden door het arrest Commissie/BASF e.a., reeds aangehaald, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het bestreden besluit niet non-existent was, rekening houdend met het feit dat „de Commissie tijdens de vergadering van 21 december 1988, zoals in de desbetreffende notulen wordt bevestigd, daadwerkelijk heeft besloten het daarin overgenomen dispositief vast te stellen, welke gebreken ook eventueel aan dat besluit mochten kleven". [22]

99. Ik concludeer derhalve dat het bestreden besluit niet non-existent is en dat het beroep bijgevolg ontvankelijk is.

*Ten gronde*

A — Eerste middel: ontoereikende motivering

100. Als eerste middel voert de Italiaanse regering een schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG) aan. Zij heeft het middel in twee onderdelen verdeeld, namelijk een eerste onderdeel dat is gebaseerd op de non-existentie van het bestreden besluit en een tweede onderdeel dat is gebaseerd op een totaal gebrek aan motivering.

101. Het *eerste onderdeel,* dat is gebaseerd op de non-existentie van het bestreden besluit, heb ik onderzocht, en ik ben tot de conclusie gekomen dat aan de bestreden beschikking een schending van wezenlijke vormvoorschriften kleeft, aangezien de Commissie de authentisatieprocedure zoals voorzien in artikel 16 van het reglement van orde niet in acht heeft genomen.

102. Bijgevolg moet ik in overweging geven, het bestreden besluit nietig te verklaren.

21 — Punt 50.
22 — Punt 51.

103. Voor de volledigheid dienen echter eveneens de andere, door de Italiaanse regering aangevoerde middelen te worden onderzocht.

104. Met het *tweede onderdeel* van het middel voert de regering een totaal gebrek aan motivering van het bestreden besluit aan.

105. De Commissie bestrijdt dit argument door erop te wijzen dat de Italiaanse regering bij de totstandkoming van het bestreden besluit nauw betrokken is geweest en dat zij derhalve op de hoogte was van de beweegredenen van de Commissie. Onder die omstandigheden is het bestreden besluit, de brief van de secretaris-generaal van 19 januari 1999 daarbij in aanmerking nemend, voldoende gemotiveerd.

106. Er dient te worden vastgesteld dat de motiveringsplicht een belangrijk vormvoorschrift is. Immers, „artikel 190, bepalende dat de Commissie haar beschikkingen met redenen dient te omkleden, [berust] niet slechts op formele gronden [...], doch [heeft] ten doel [...] partijen in staat te stellen voor hun rechten op te komen, het Hof in staat te stellen zijn taak uit te oefenen en de lidstaten en hun eventueel belanghebbende onderdanen in staat te stellen na te gaan, op welke wijze de Commissie het Verdrag heeft toegepast" [23].

107. In het onderhavige geval kan slechts worden vastgesteld dat het document dat met betrekking tot het bestreden besluit de wil van het college van de Commissie uitdrukt, dat wil zeggen punt 8 van de notulen van de vergadering van 16 december 1998, geen enkele motivering bevat. Het beperkt zich tot de vermelding dat de Commissie de indicatieve verdelingen goedkeurt en besluit met name de lidstaten daarover te informeren.

108. Het is juist dat de brief van de secretaris-generaal van 19 januari 1999 een zeer beknopte motivering bevat. Aangezien de secretaris-generaal evenwel niet het college is, kan daaruit niet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit was gemotiveerd. Immers, „[d]aar het dispositief en de motivering van een beschikking [...] een ondeelbaar geheel vormen, brengt het collegialiteitsbeginsel mee, dat uitsluitend het college bevoegd is om die beide onderdelen vast te stellen". [24]

109. Het is eveneens juist dat de Italiaanse regering, doordat zij was betrokken bij de werkzaamheden die tot het bestreden besluit hebben geleid, bijvoorbeeld door haar aanwezigheid bij de vergadering van het Comité van beheer van 22 september 1998, op de hoogte was van de beweegredenen van de Commissie voor de vaststelling van het bestreden besluit. Deze omstandigheid volstaat naar mijn mening echter niet om een totaal gebrek aan motivering in de handeling zelf te verhelpen.

23 — Arrest van 4 juli 1963, Duitsland/Commissie (24/62, Jurispr. blz. 131).

24 — Arrest Commissie/BASF e.a., reeds aangehaald, punt 67.

110. Zoals namelijk uit het arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, blijkt, heeft de motivering niet alleen ten doel partijen in staat te stellen voor hun rechten op te komen, maar eveneens, onder andere, het Hof in staat te stellen zijn taak uit te oefenen. Hieruit volgt, dat het voor de conclusie dat deze beschikking voldoende is gemotiveerd, niet volstaat dat een van de betrokken partijen, in het onderhavige geval de Italiaanse regering, op de één of andere manier van de beweegredenen voor deze beschikking op de hoogte is.

111. Overigens blijkt uit de door de Commissie ter ondersteuning van haar stelling aangehaalde rechtspraak dat kennis van de beweegredenen een factor vormt die de motivering kan vervolledigen, maar haar niet kan vervangen. In de arresten Verenigd Koninkrijk/Commissie [25] en Italië/Commissie [26] heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat „de beschikkingen betreffende de goedkeuring der rekeningen *geen gedetailleerde motivering behoeven* [27], voorzover de regering van de desbetreffende lidstaat nauw betrokken is geweest bij de voorbereiding van de beschikking".

112. In het arrest Delacre e.a./Commissie van 14 februari 1990 [28] heeft het Hof op dezelfde wijze geoordeeld dat „[h]et [...] vaste rechtspraak [is], dat bij de vraag of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen *op de tekst ervan, doch ook op* [29] de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen".

113. De tekst van een beschikking dient derhalve tenminste de wezenlijke overwegingen te bevatten die hebben geleid tot de vaststelling ervan. Slechts voor datgene wat daar bovenuit gaat, kan een beroep worden gedaan op de feitelijke en juridische context.

114. Aangezien dat bij het bestreden besluit niet het geval is, ben ik van mening dat het ontoereikend is gemotiveerd en dat dit eveneens een grond is om de nietigverklaring ervan in overweging te geven.

B — Tweede middel: schending van artikel 24 van verordening nr. 4253/88

115. De Italiaanse regering meent dat de Commissie eveneens artikel 24 van verordening nr. 4253/88 heeft geschonden.

116. Met de Commissie ben ik van mening dat een dergelijke schending niet heeft plaatsgevonden. Zoals blijkt uit het opschrift, heeft het aangehaalde artikel

25 — Arrest van 24 maart 1988 (347/85, Jurispr. blz. 1749, punt 60).

26 — Arrest van 14 november 1989 (14/88, Jurispr. blz. 3677, punt 11).

27 — Cursivering door de auteur.

28 — C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 16.

29 — Cursivering door de auteur.

immers betrekking op de vermindering, opschorting en intrekking van reeds toegekende bijstand. Aangezien de Commissie, zoals hierboven is uiteengezet, met het bestreden besluit reeds toegekende bijstand niet heeft verminderd, opgeschort of ingetrokken, heeft zij evenmin artikel 24 van verordening nr. 4253/88 geschonden.

117. Naar mijn mening dient dit middel derhalve te worden verworpen.

C — Derde middel: schending van artikel 12 van verordening nr. 2052/88

118. Na eerst te hebben gesteld dat „[h]et volledig ontbreken van de motivering in het bestreden besluit het onmogelijk maakt [...] de rechtsgrondslag vast te stellen welke de Europese Commissie in gedachten had", heeft de Italiaanse regering in haar verzoekschrift betoogd dat „de uitdrukking ‚indicatieve verdelingen' waarschijnlijk aan artikel 12 van verordening nr. [2052/88] is ontleend". Daaruit heeft zij afgeleid dat de Commissie bij de vaststelling van het bestreden besluit die bepaling heeft toegepast. Volgens haar heeft de Commissie die bepaling echter geschonden door de in artikel 25 van verordening nr. 4253/88 voorziene procedure niet te volgen.

119. De Commissie stelt daartegenover dat de in artikel 25 voorziene procedure niet behoefde te worden gevolgd omdat deze toepasselijk is in het geval van een wijziging van reeds toegekende bijstand. Zij is bovendien van mening dat de in artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 voorziene verdelingen indicatief zijn en blijven, en dat zij bijgevolg gedurende deze gehele periode kunnen worden gewijzigd.

120. De Commissie preciseert in haar dupliek echter dat „[e]r aanleiding is [...] de bewering dat artikel 12 van verordening [nr. 2052/88] direct van toepassing is op communautaire initiatieven, recht te zetten. Zoals uit de bewoordingen zelf van het genoemde artikel blijkt, stelt de Commissie indicatieve verdelingen vast ‚voor elk van de doelstellingen 1 tot en met 4 en 5 b)', dat wil zeggen voor de belangrijkste structurele bijstandsverlening en niet uitdrukkelijk voor de communautaire initiatieven. De Commissie heeft desondanks besloten genoemd artikel naar analogie op de communautaire initiatieven toe te passen, aangezien zij van mening was dat de indicatieve verdelingen een programmeringsinstrument vormden dat eveneens nuttig kon zijn voor deze initiatieven".

121. In reactie op de herhaling van deze opmerking door de Commissie ter terechtzitting, heeft de Italiaanse regering gesteld dat in deze omstandigheden het bestreden besluit een rechtsgrondslag miste.

122. Hoe dient dit middel te worden begrepen?

123. Na de precisering door de Italiaanse regering ter terechtzitting, ben ik van mening dat het dient te worden begrepen als een middel dat is ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag voor het bestreden besluit.

124. Ondanks deze precisering ter terechtzitting, gaat het naar mijn mening niet om een nieuw middel, dat krachtens artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering als tardief zou moeten worden beschouwd. Gezien de hierboven beschreven uitwisseling van argumenten vormt het middel mijns inziens namelijk een uitwerking van het oorspronkelijk door de Italiaanse regering aangevoerde middel. Indien dat niet het geval zou zijn, zou daarenboven het feit dat het middel pas ter terechtzitting is gepreciseerd, in ieder geval berusten op een feitelijk gegeven waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, namelijk de aangehaalde opmerking van de Commissie die voor het eerst in dupliek naar voren is gebracht.

125. Derhalve dient de vraag te worden onderzocht of artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt.

126. Artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 bepaalt dat „[d]e Commissie [...] indicatieve verdelingen van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen *over de lidstaten voor elk van de doelstellingen 1 tot en met 4 en 5 b)* [vaststelt]". [30]

127. Indien men zich enkel zou baseren op de bewoordingen van artikel 12, lid 4, zou men geneigd kunnen zijn, in te stemmen met de stelling van de Commissie dat de verwijzing naar „elk van de doelstellingen 1 tot en met 4 en 5 b)" inhoudt dat uitsluitend de belangrijkste structurele bijstandsverlening, dat wil zeggen de bijstandsverlening door de Gemeenschap „op initiatief van de lidstaten" in de zin van artikel 5, lid 5, derde alinea, van verordening nr. 2052/88, eronder valt en niet de communautaire initiatieven, dat wil zeggen de bijstandsverlening op initiatief „van de Commissie met instemming van de betrokken lidstaat" in de zin van dezelfde bepaling. Door hun belang voor de Gemeenschap in het algemeen lenen deze communautaire initiatieven zich namelijk misschien minder voor een verdeling per doelstelling in elk van de lidstaten.

128. Het volgen van deze stelling zou tot de conclusie kunnen leiden dat de indicatieve verdelingen met betrekking tot de bijstandsverlening „op initiatief van de Commissie" iedere rechtsgrondslag ontberen en dat het uitsluitend om algemene beleidsvoornemens gaat, die de Commissie voor zichzelf heeft vastgesteld.

129. In dat geval was de Commissie echter niet gerechtigd er juridische gevolgen aan te

30 — Cursivering door de auteur.

verbinden. Zij was in concreto niet gerechtigd om uitsluitend op grond van de vermindering van het quotum van de Italiaanse Republiek, een deel van de verhoging van de communautaire financiering van het Interreg II B-programma te weigeren, waarvan hierboven in punt 65 sprake was. Zij had deze aanvullende financiering slechts kunnen weigeren door argumenten aan te voeren die betrekking hebben op de kenmerken of de uitvoering van dit programma zelf.

130. Ik ben evenwel van mening dat de uitlegging volgens welke artikel 12, lid 4, niet toepasselijk is op bijstandsverlening op initiatief van de Commissie, geen rekening houdt met de systematiek en structuur van artikel 12.

131. Er dient immers te worden vastgesteld dat de Raad eerst, in artikel 12, *lid 1*, het totaal van de beschikbare middelen voor de vastleggingen voor de Structuurfondsen en voor het FIOV vaststelt, die, uitgedrukt in prijzen van 1992, voor de periode 1994-1999 141 471 miljoen ECU bedragen. Na enkele preciseringen met betrekking tot doelstelling 1 in de leden 2 en 3, mandateert de Raad de Commissie in artikel 12, *lid 4*, om indicatieve verdelingen vast te stellen „van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen". Pas daarna besluit de Raad in artikel 12, *lid 5*, om 1,9 % van de vastleggingskredieten van de Structuurfondsen voor de communautaire initiatieven te bestemmen.

132. Uit deze structuur kan naar mijn mening worden geconcludeerd dat de verplichting voor de Commissie om indicatieve verdelingen vast te stellen, alle vastleggingskredieten van de Structuurfondsen omvat en niet uitsluitend de vastleggingskredieten die voor de belangrijkste structurele bijstandsverlening zijn bestemd. Aangezien in artikel 12, lid 4, naar de „vastleggingskredieten van de Structuurfondsen" wordt verwezen, lijkt het mij, gezien de structuur en de logica van het artikel, te gaan over de vastleggingskredieten zoals die in lid 1 van ditzelfde artikel door de Raad zijn vastgesteld en die derhalve alle vormen van bijstandsverlening omvatten. Aangezien de verdeling van deze kredieten over de belangrijkste structurele bijstandsverlening, enerzijds, en de communautaire initiatieven, anderzijds, eerst in het volgende lid aan de orde komt, heeft zij naar mijn mening geen invloed op de inhoud van het begrip „vastleggingskredieten van de Structuurfondsen" in lid 4.

133. Bovendien kan uit artikel 12, lid 4, worden afgeleid dat de Raad van mening is dat de vaststelling van de indicatieve verdelingen door de Commissie een nuttig instrument is bij het beheer van de Fondsen. Het staat echter niet vast dat dat instrument uitsluitend nuttig zou zijn voor de belangrijkste structurele bijstandsverlening en niet voor de communautaire initiatieven.

134. Bij afwezigheid van een duidelijke aanwijzing in de tekst van verordening nr. 2052/88 dat de verplichting om indicatieve verdelingen vast te stellen niet de communautaire initiatieven omvat, en rekening houdend met de structuur van

artikel 12 van genoemde verordening, ben ik derhalve van mening dat artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 een voldoende rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling door de Commissie van communautaire verdelingen voor de communautaire initiatieven.

135. Naar mijn mening mist het bestreden besluit dus geen rechtsgrondslag.

136. Vervolgens dient nog te worden onderzocht of, zoals de Italiaanse regering stelt, de Commissie artikel 12, lid 4, heeft geschonden door de indicatieve verdelingen te wijzigen zonder daarbij de procedure van artikel 25 van verordening nr. 4253/88 te hebben gevolgd.

137. Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat uit de tekst van deze bepaling blijkt dat zij toepasselijk is bij de aanpassing van de voorwaarden van reeds goedgekeurde financiële bijstand en niet bij de wijziging van de indicatieve verdelingen.

138. Naar mijn mening blijkt derhalve uit het voorgaande dat het derde middel ongegrond is.

D — Vierde middel: schending van artikel 4 van verordening nr. 2052/88 en het beginsel van het gewettigde vertrouwen

139. De Italiaanse regering verwijt de Commissie ook schending van het in artikel 4 van verordening nr. 2052/88 geformuleerde beginsel van partnerschap wat betreft „de voorbereiding, de financiering, evenals [...] de beoordeling *vooraf* van, het toezicht op en de evaluatie *achteraf* van de acties". Volgens haar had de Commissie de lidstaten veel intensiever bij het besluitvormingsproces moeten betrekken en zelfs hun instemming moeten vragen met de nieuwe indicatieve verdelingen.

140. Er dient echter te worden vastgesteld dat ditzelfde artikel 4 eveneens bepaalt dat „[h]et partnerschap [...] ten volle de respectieve institutionele, juridische en financiële bevoegdheden van elke partner [eerbiedigt]". Aangezien artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 aan de Commissie de bevoegdheid verleent om de indicatieve verdelingen vast te stellen, heeft zij naar mijn mening het beginsel van partnerschap niet geschonden door zonder instemming van de Italiaanse regering het bestreden besluit goed te keuren.

141. In tegenstelling tot hetgeen de Italiaanse regering beweert, heeft de Commissie naar mijn mening evenmin het beginsel van partnerschap geschonden omdat zij de procedure van artikel 25 van verordening nr. 4253/88 niet heeft gevolgd. Zoals ik hierboven reeds heb vastgesteld, blijkt immers uit de tekst van deze bepaling dat

deze toepasselijk is bij de aanpassing van de voorwaarden van reeds goedgekeurde financiële bijstand en niet bij de wijziging van de indicatieve verdelingen.

142. Zoals de Commissie betoogt, heeft zij bovendien de lidstaten intensief betrokken bij de voorbereiding van het bestreden besluit, met name doordat zij het ontwerp van het besluit voor advies aan het comité van beheer heeft voorgelegd.

143. Uit het voorgaande blijkt naar mijn mening, dat niet kan worden geconcludeerd dat de Commissie het beginsel van partnerschap zou hebben geschonden.

144. In het kader van hetzelfde middel voert de Italiaanse regering eveneens een schending van het beginsel van bescherming van het gewettigde vertrouwen aan.

145. Met de Commissie ben ik van mening dat artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 geen ruimte biedt voor de conclusie dat de indicatieve verdelingen, nadat zij zijn vastgesteld, voor altijd zouden vastliggen en dat er ondanks gewijzigde omstandigheden die een aanpassing van de verdelingen gepast of noodzakelijk zouden maken, geen enkele wijziging meer zou kunnen worden aangebracht.

146. Niet alleen volgt een dergelijke uitlegging niet uit de aangehaalde bepaling, maar zij lijkt mij ook in strijd met het beginsel van goed financieel beheer.

147. De Commissie betoogt immers dat de nieuwe indicatieve verdelingen niet alleen zijn vastgesteld met het oog op het vrijmaken van een bedrag van 100 miljoen ECU voor het PEACE-programma, maar dat zij eveneens volgen op een verzoek aan de Commissie van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement om de stand van uitvoering van de communautaire initiatieven per lidstaat te evalueren, evenals eventuele mogelijkheden voor herbestemming die een betere uitputting van het voor deze initiatieven op de begroting opgenomen bedrag kunnen garanderen.

148. Volgens de Commissie „won deze evaluatie aan belang met de nadering van het einde van de programmeringsperiode. Alle acties waarvoor op nationaal vlak vóór 31 december 1999 nog geen verplichtingen waren aangegaan, zouden immers niet meer subsidiabel zijn en de desbetreffende fondsen zouden, na te zijn teruggevloeid naar de algemene begroting van de Gemeenschappen, voor het structuurbeleid verloren zijn".

149. Uit deze uiteenzettingen blijkt dat een uitlegging volgens welke de aanvankelijk vastgestelde indicatieve verdelingen definitief zouden zijn, zoals de Italiaanse regering

het voorstelt, nauwelijks met de eisen van goed financieel beheer verenigbaar zouden zijn. Deze uitlegging, die geen grond vindt in artikel 12, lid 4, kan derhalve niet worden aanvaard.

150. Aangezien een aanpassing van de indicatieve verdelingen derhalve niet is uit te sluiten, kan een lidstaat niet staande houden dat de aanvankelijk vastgestelde indicatieve verdelingen bij haar een gewettigd vertrouwen hebben opgewekt.

151. De Commissie legt bovendien documenten over waarmee wordt aangetoond dat zij zich bij de voorbereiding van de aanvankelijke verdelingen tijdens de vergadering van het comité van beheer van 25 en 26 mei 1994, evenals in de brief waarmee deze verdelingen aan de lidstaten zijn medegedeeld, uitdrukkelijk het recht heeft voorbehouden de financiële toewijzingen later aan te passen.

152. In deze omstandigheden kan naar mijn mening niet worden geconcludeerd dat de aanvankelijke verdelingen bij de Italiaanse regering een gewettigd vertrouwen hebben opgewekt.

153. Ik ben derhalve van mening dat het vierde middel ongegrond is.

E — Vijfde middel: schending van artikel 2 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 2 EG) en het discriminatieverbod

154. Volgens de Italiaanse regering „heeft [de Commissie] zich niet verplicht gevoeld, zoals zij dat is krachtens artikel 2 van het Verdrag, om een voorstel te doen om [een voor alle lidstaten gemeenschappelijk beleidsvoornemen, dat duidelijk beoogt hun solidariteit met het lopende vredesproces in Noord-Ierland tot uitdrukking te brengen], uit te voeren en de gehele Unie op te roepen concreet en naar evenredigheid aan de noodzakelijke fondsen bij te dragen teneinde die doelstelling te bereiken. De Commissie heeft daarentegen een oplossing gekozen die is ingegeven door volkomen vreemde criteria en die de beginselen van sociale samenhang en solidariteit tussen de lidstaten heeft geschonden. De met het bestreden besluit gekozen oplossing schendt bovendien het non-discriminatiebeginsel, gegeven het feit dat de vermindering van de reeds aan Italië toegekende subsidie groter is dan die van alle andere lidstaten".

155. De Italiaanse regering is derhalve van mening dat de vermindering van de indicatieve verdelingen de Italiaanse Republiek bovenmatig heeft getroffen en dat dit een schending van artikel 2 van het Verdrag en van het beginsel van gelijke behandeling vormt.

156. Wat artikel 2 van het Verdrag betreft, stelt de Commissie dat deze bepaling niet door het bestreden besluit wordt geschonden, aangezien het besluit niet zodanig is opgesteld dat daaruit verplichtingen en

specifieke rechten voor de lidstaten en de verschillende instellingen voortvloeien. De regering van het Verenigd Koninkrijk is in dezelfde zin van mening dat de „doelstellingen moeten worden bereikt door de toepassing van bijzondere bepalingen van het Verdrag, door de vaststelling van bepalingen van afgeleid recht en door de tenuitvoerlegging van die regels door de gemeenschapsinstellingen en/of de lidstaten. [...] Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit dient derhalve rekening te worden gehouden met de specifieke gemeenschapsbepalingen waarop het besluit is gebaseerd, met inbegrip van de algemene beginselen van [gemeenschaps]recht".

157. Naar mijn mening dient te worden verwezen naar het arrest van het Hof van 29 september 1987[31], waarin het heeft geoordeeld dat „[m]et name [de in artikel 2 van het Verdrag genoemde doelstelling van] het bevorderen van een toenemende verbetering van de levensstandaard [...] een doelstelling [is] die tot de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft aangezet doch die door haar algemeenheid en haar nauwe samenhang met het instellen van de gemeenschappelijke markt en met het geleidelijk tot elkaar brengen van het economisch beleid van de lidstaten, geen juridische verplichtingen voor de lidstaten noch rechten voor particulieren kan doen ontstaan".

158. Dienovereenkomstig ben ik van mening dat de doelstelling van de versterking van de economische en sociale samenhang, zoals voorzien in artikel 2, sub j, van het Verdrag[32], niet precies genoeg is om daaruit een concrete verplichting voor de Commissie te kunnen afleiden, zoals de verdeling over de lidstaten van de vermindering van de indicatieve toewijzingen ten gunste van het PEACE-programma volgens een bepaalde methode. Deze bepaling leidt evenmin tot de conclusie dat de Commissie een voorstel voor een wettelijke regeling had moeten doen om de solidariteit met het vredesproces in Noord-Ierland gestalte te geven.

159. Naar mijn mening heeft er derhalve geen schending van artikel 2 van het Verdrag plaatsgevonden.

160. Wat het beginsel van de gelijke behandeling betreft, stelt de Italiaanse regering dat op het totaal van de aangebrachte verminderingen, gelijk aan 83,6 miljoen ECU, de Italiaanse Republiek met 44,7 miljoen ECU is gekort, terwijl zij slechts ongeveer 13 % van het totaal aan middelen ontvangt.

161. Zij is van mening dat „de Commissie zich, vanzelfsprekend in samenwerking met alle lidstaten, aan het zoeken van fondsen voor de financiering van het PEACE-pro-

31 — Arrest Giménez Zaera (126/86, Jurispr. blz. 3697, punt 11).

32 — De Italiaanse regering verwijst naar de doelstellingen van „economische en sociale samenhang en [van] solidariteit tussen de lidstaten". Deze doelstellingen staan in artikel 2 EG dat ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking nog niet toepasselijk was, aangezien het Verdrag van Amsterdam op die datum nog niet van kracht was.

gramma had moeten wijden, teneinde volgens gemeenschappelijke aanwijzingen de noodzakelijke middelen te vinden" en „dat op een andere wijze een vermindering had kunnen worden bereikt, namelijk door naar evenredigheid de nog niet geprogrammeerde middelen en de indexering te gebruiken".

162. In haar repliek levert de Italiaanse regering kritiek op het door de Commissie gebruikte criterium voor de berekening van de nieuwe verdelingen, namelijk de stand van uitvoering van de communautaire initiatieven op 31 december 1997. Zij is van mening dat „[d]it criterium [...] discriminerend [blijkt] te zijn. Het bevoordeelt de lidstaten waarvan de programma's bij toeval op tijd zijn goedgekeurd, maar benadeelt die welke, zoals Italië, van aanzienlijke vertragingen bij de goedkeuring van de ingediende programma's te lijden hebben gehad".

163. De Commissie stelt daartegenover, dat de gehanteerde berekeningsmethode overeenkwam met de beginselen van goed financieel beheer in de zin van artikel 2 van het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen [33], zoals ten tijde van het bestreden besluit laatstelijk gewijzigd bij verordening (EG, EGKS, Euratom) nr. 2548/98 van de Raad van 23 november 1998 [34].

164. Wat het argument van de tardieve goedkeuring van de toekenningsbeschikkingen betreft, is de Commissie van mening dat het om een nieuw middel gaat en dat het derhalve niet-ontvankelijk is. De Commissie beklemtoont dat de vertraging in ieder geval is veroorzaakt door het feit dat het merendeel van de van de Italiaanse autoriteiten ontvangen aanvragen niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 14, leden 2 en 3, van verordening nr. 4253/88 voor het in behandeling nemen ervan.

165. In dit verband ben ik in de eerste plaats van mening dat het argument van de tardieve goedkeuring van de toekenningsbeschikkingen geen nieuw middel vormt. Uit de bewoordingen van dit argument blijkt immers dat het in het verlengde ligt van het middel dat is ontleend aan een schending van het beginsel van de gelijke behandeling, en dat het daarvan, overigens in antwoord op de door de Commissie in haar verweerschrift gegeven uitleg over de berekeningsmethode, een nadere uitwerking vormt. Dit argument dient derhalve in het kader van de onderhavige zaak te worden onderzocht.

166. Er dient vervolgens aan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het algemene gelijkheidsbeginsel, dat een van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is, vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is. [35]

167. Aangezien de Italiaanse Republiek is onderworpen aan een veel grotere vermin-

33 — PB L 356, blz. 1.
34 — PB L 320, blz. 1.
35 — Zie met name arrest van 12 juli 2001, Jippes (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 129).

dering dan de andere lidstaten, dient te worden onderzocht of dit verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd was.

168. Het verschil in behandeling is het gevolg van de door de Commissie gebruikte berekeningsmethode. Onder verwijzing naar het werkdocument dat tijdens de vergadering van 22 september 1998 aan het comité van beheer is voorgelegd, legt de Commissie uit dat zij het gemiddelde van twee waarden heeft genomen. De eerste waarde was het resultaat van een berekening die neerkwam op „de vergelijking tussen de werkelijke stand van uitvoering van de verschillende programma's en het voor hun levensvatbaarheid vereiste *minimale* [36] uitvoeringspercentage: wanneer de betrokken lidstaat tussen 1994 en 1997 niet in staat was geweest meer dan 25 % van de hem toegekende kredieten vast te leggen, was de waarschijnlijkheid dat deze programma's zo werden afgerond dat zij (rekening houdend met de looptijd van de verplichtingen en de betalingstermijnen) in aanmerking konden komen voor een bijdrage uiterst gering. In het belang van een gezond beheer zou het gepast geweest zijn deze programma's te beëindigen en hun financiering te heroverwegen".

169. De tweede waarde was het resultaat van een berekening die neerkwam op „de vergelijking tussen de werkelijke stand van uitvoering van de verschillende programma's en de *gewenste* [37] stand van uitvoering: eind 1997 kon volgens de door de Europese Raad van Edinburgh vastgestelde en in bijlage II van verordening [nr. 2052/88] vastgelegde jaarlijkse verdeling, een percentage aan verplichtingen van 65 % als het percentage van volledige uitvoering worden beschouwd, voor een programmering die liep van 1994 tot en met 1999. Het resultaat van deze berekening toonde per lidstaat aan wat ieders aandeel en derhalve ieders specifieke verantwoordelijkheid was in het niet realiseren van het gewenste percentage van 65 %".

170. Er kan niet worden betwist dat de door de Commissie gebruikte berekeningsmethode om de nieuwe indicatieve verdelingen vast te stellen objectief is. Naar mijn mening gaat het bovendien eveneens om een gerechtvaardigde methode, met name in relatie tot het beginsel van goed financieel beheer, waarvan het belang niet alleen door artikel 2 van het Financieel Reglement wordt bevestigd, maar eveneens door artikel 205 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 274 EG). Deze berekeningsmethode houdt immers, in tegenstelling tot het voorstel van de Italiaanse regering om naar evenredigheid de nog niet geprogrammeerde middelen en de indexering te gebruiken, rekening met de waarschijnlijkheid van een correcte uitvoering van de verschillende programma's.

171. De Italiaanse regering stelt verder, dat het resultaat van de berekeningsmethode ten nadele van de Italiaanse Republiek is vertekend door de vertraging op 31 december 1997 bij de goedkeuring van de toekenningsbeschikkingen voor de Italiaanse projecten. Als bewijs voor haar argument verwijst zij naar paragraaf 6.16

36 — Cursivering in de oorspronkelijke tekst.
37 — Cursivering in de oorspronkelijke tekst.

van het speciaal verslag nr. 16/98 van de Rekenkamer over de besteding van de kredieten van de structurele acties gedurende de programmeringsperiode 1994-1999, met inbegrip van de antwoorden van de Commissie. [38]

172. Aangezien het Hof het belang van verslagen van de Rekenkamer als bewijsmiddel onder de aandacht heeft gebracht [39], dient deze paragraaf aandachtig te worden onderzocht. Hij luidt als volgt:

„De gebreken van bepaalde aan de Commissie voorgelegde programma's en de pogingen van de Commissie om de kwaliteit ervan te verbeteren, hadden vertragingen bij de goedkeuring ervan tot gevolg. In een groot aantal gevallen staan deze vertragingen echter niet in verhouding tot de aan te brengen verbeteringen. Ze duiden eerder op de problemen die de Commissie heeft met het beheer van het grote aantal voorgestelde vormen van bijstandsverlening, met de coördinatie van haar diensten en met de ontwikkeling van een doeltreffend samenwerkingsverband met de lidstaten. In een aantal gevallen werden de uitvoeringsvoorschriften van afzonderlijke acties pas na enkele maanden, en zelfs na enkele jaren, duidelijk omschreven, na briefwisselingen en discussies die weinig opleverden. Wat bijvoorbeeld Italië betreft, werd op 31 december 1994 slechts bijstand ten belope van 5 130,3 Mio ECU goedgekeurd, op een geraamd totaalbedrag van 14 860 Mio ECU, en werden de in 1994 voorgelegde programma's pas in 1997 goedgekeurd."

173. Deze paragraaf toont inderdaad aan dat de vertragingen, in tegenstelling tot wat de Commissie beweert, niet uitsluitend waren te wijten aan het feit dat de aanvragen niet voldeden aan de voorwaarden van artikel 14, leden 2 en 3, van verordening nr. 4253/88. Er kan evenwel eveneens uit worden afgeleid dat het probleem van de aan de Commissie te wijten vertragingen een algemeen probleem was, waardoor onder andere, maar niet alleen, de Italiaanse Republiek werd getroffen. Deze lidstaat wordt immers in de aangehaalde paragraaf slechts als voorbeeld genoemd. De Rekenkamer verwijst overigens in het kader van dit voorbeeld naar het goedkeuringspercentage van de bijstand in Italië op 31 december 1994, waaruit nog niet kan worden geconcludeerd dat het probleem zich op identieke wijze voordeed op 31 december 1997.

174. Hieruit volgt naar mijn mening dat de Italiaanse regering niet heeft bewezen dat de berekeningsmethode en met name het criterium van de stand van uitvoering van de communautaire initiatieven op 31 december 1997, door een onjuiste handelwijze van de Commissie ten nadele van de Italiaanse Republiek is vertekend, waardoor zij meer dan de andere lidstaten is getroffen.

175. Uit het voorgaande blijkt naar mijn mening, dat het middel dat is gebaseerd op

38 — PB C 347, blz. 48.

39 — Arrest van 12 mei 1998, Steff-Houlberg Export e.a. (C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 32).

een schending van het beginsel van gelijke behandeling niet gegrond is en dat derhalve het vijfde middel dient te worden verworpen.

F — Zesde middel: overschrijding van bevoegdheden

176. De Italiaanse regering voert in het kader van dit middel aan dat de Commissie zich tegenstrijdig heeft gedragen. Volgens haar „[heeft commissielid Wulf-Mathies] [i]n haar brief van 15 december 1997 [...] de Italiaanse autoriteiten in het kader van het onderzoek van de stand van uitvoering van de communautaire initiatieven verzocht om ‚op basis van de situatie op 31 december 1997 de bijgevoegde gegevens te controleren en aan te vullen met betrekking tot de verplichtingen en betalingen die op dat moment door de autoriteiten die het beheer voeren over de programma's, in de boeken waren opgenomen [...]'". De Italiaanse regering leidt daaruit af dat het bevoegde commissielid met het oog op dat onderzoek verwees naar het begrip juridisch verbindende verplichtingen, „zoals dat volgt uit beschikking nr. C(97)1035/6 van de Commissie[40] [...], met name uit notitie nr. 3 [...]".

177. Volgens de Italiaanse regering is dat begrip niet als criterium gebruikt bij de goedkeuring van het bestreden besluit. Zij verwijst in dit verband naar de opvatting van het comité van beheer van 22 september 1998, dat verwees naar het begrip „verplichtingen ter plaatse", dat wil volgens de Italiaanse regering zeggen, „een feitelijk begrip, geen rechtsbegrip, dat noch overeenkomt met de door het bevoegde commissielid genoemde criteria [...], noch met de inhoud van de aangehaalde beschikking van de Commissie [...]".

178. De Italiaanse regering leidt hieruit af dat de stand van uitvoering van de initiatieven op basis van niet-homogene gegevens is onderzocht, in die zin dat de Italiaanse Republiek aan de Commissie een stand van uitvoering van de initiatieven heeft voorgelegd waarvoor reeds juridisch verbindende verplichtingen waren aangegaan, terwijl andere lidstaten het andere, veel vagere, criterium hebben kunnen gebruiken.

179. De Commissie stelt daartegenover, dat met het begrip „verplichtingen ter plaatse" doorgaans wordt verwezen naar het enige begrip dat bij het beheer van de Structuurfondsen wordt gebruikt, namelijk „verplichtingen op het niveau van de lidstaat". In de als bijlage bij beschikking 97/322 gevoegde notitie nr. 3 over de subsidieerbaarheid van de uitgaven, wordt dit begrip gedefinieerd als de juridisch verbindende verplichting die is aangegaan door de eindbegunstigde en die begeleid moet zijn door de vastlegging van de nodige publieke financiële middelen.

40 — Het betreft beschikking 97/322/EG van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten behoeve van Italië (PB L 146, blz. 11).

180. De Commissie voegt daaraan toe dat de Italiaanse regering in ieder geval niet aantoont hoe de brief van het bevoegde commissielid van 15 december 1997, waarin duidelijk naar het begrip verplichtingen op het niveau van de eindbegunstigde wordt verwezen, de lidstaten op een dwaalspoor heeft kunnen brengen.

181. In dit verband dient om te beginnen te worden opgemerkt dat de Italiaanse regering geen duidelijkheid verschaft over de vraag hoe het begrip „verplichtingen ter plaatse" zou moeten worden uitgelegd wanneer het niet identiek aan „juridisch verbindende verplichting" zou zijn. Vervolgens moet worden vastgesteld dat de lidstaten, zoals kan worden afgeleid uit van de Commissie ontvangen inlichtingen, eind 1997 allemaal met dezelfde brief van het bevoegde commissielid en derhalve op basis van hetzelfde begrip „juridisch verbindende verplichting", zijn verzocht informatie over de stand van uitvoering van de programma's te verschaffen. De Italiaanse regering toont niet aan hoe een in een document uit september 1998 voorkomend begrip, gesteld dat het verschilt van het andere, de lidstaten heeft kunnen beïnvloeden wanneer deze een aantal maanden daarvoor aan de Commissie informatie hebben verschaft.

182. Ik ben derhalve van mening dat het zesde middel ongegrond is.

G — Zevende middel: schending van artikel 2 van verordening (EEG) nr. 1866/90 [41]

183. Volgens de Italiaanse regering heeft de Commissie artikel 2 van verordening nr. 1866/90 geschonden. In de tweede alinea van dit artikel wordt bepaald: „In de beschikkingen van de Commissie [...] waarin aan de lidstaten communautaire initiatieven worden voorgesteld, luiden de bedragen van de communautaire bijstand waartoe voor de gehele periode is besloten, en de verdeling daarvan over de betrokken jaren in ECU, telkens in prijzen van het jaar waarin elk van die beschikkingen wordt gegeven, en deze bedragen worden geïndexeerd". De Italiaanse regering is van mening dat „iedere ingreep in [de indexering] evenals in de bijdrage aan de programma's slechts tot stand kan worden gebracht met inachtneming van het beginsel van partnerschap en van de regels inzake de vermindering van de middelen".

184. De Commissie stelt daartegenover, dat de indexering een integraal onderdeel is van de indicatieve verdelingen, wat inhoudt dat de algemene regels die van toepassing zijn op de indicatieve verdelingen evenzeer van toepassing zijn op het deel van deze verdelingen dat het gevolg is van de indexering.

41 — Verordening van de Commissie van 2 juli 1990 tot regeling van het gebruik van de ecu bij de besteding van de middelen van de Structuurfondsen (PB L 170, blz. 36), zoals gewijzigd bij artikel 1 van verordening (EG) nr. 2745/94 van de Commissie van 10 november 1994 (PB L 290, blz. 4).

185. Ik ben van mening dat verordening nr. 1866/90, die door de Commissie krachtens artikel 22 van verordening nr. 4253/88 is vastgesteld, niet van invloed kan zijn op de voorwaarden waaronder de Commissie op basis van artikel 12, lid 4, van verordening nr. 2052/88 de indicatieve verdelingen vaststelt. Hieruit volgt dat verordening nr. 1866/90 op zichzelf beschouwd geen afbreuk kan doen aan de conclusie waartoe ik hierboven ben gekomen en volgens welke de Commissie noch het beginsel van partnerschap noch de regels inzake de vermindering van de middelen heeft geschonden, dat wil zeggen de artikelen 24 en 25 van verordening nr. 4253/88.

186. Ik ben derhalve van mening dat het zevende middel niet gegrond is.

## V — Conclusie

187. Ik geef het Hof in overweging:

— de beschikking van de Commissie van 16 december 1998 houdende goedkeuring van de wijziging van de indicatieve verdelingen voor de communautaire initiatieven, zoals die in punt 8 van de notulen van de vergadering van de Commissie van diezelfde dag is vermeld, nietig te verklaren,

— en de Commissie in de kosten te verwijzen.