FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 11 oktober 2001 [1]

Innehåll

I — Tillämpliga bestämmelser ..... I - 1094

II — Bakgrund ..... I - 1098

III — Förfarandet ..... I - 1100

IV — Bedömning ..... I - 1101

Upptagande till sakprövning ..... I - 1101

A — De grunder som anförts av den irländska regeringen mot att talan kan tas upp till sakprövning ..... I - 1101

B — Det omtvistade beslutets rättsverkan ..... I - 1103

C — Det omtvistade beslutets giltighet ..... I - 1108

Prövning i sak ..... I - 1112

A — Den första grunden: Huruvida beslutet saknar motivering ..... I - 1112

B — Den andra grunden: Huruvida artikel 24 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts ..... I - 1114

C — Den tredje grunden: Huruvida artikel 12 i förordning nr 2052/88 har åsidosatts ..... I - 1115

D — Den fjärde grunden: Huruvida artikel 4 i förordning nr 2052/88 och principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts ..... I - 1118

E — Den femte grunden: Huruvida artikel 2 i EG-fördraget (nu artikel 2 EG i ändrad lydelse) och icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts ..... I - 1120

F — Den sjätte grunden: Huruvida maktmissbruk förekommit ..... I - 1125

G — Den sjunde grunden: Huruvida artikel 2 i förordning (EEG) nr 1866/90 har åsidosatts ..... I - 1126

V — Förslag till avgörande ..... I - 1127

1 — Originalspråk: franska.

1. Republiken Italien har yrkat att domstolen skall ogiltigförklara beslut av den 16 december 1998 av Europeiska gemenskapernas kommission att godta ändringar i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ (nedan kallat det omtvistade beslutet), som Republiken Italien delgavs genom skrivelse av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare, samt alla rättsakter som ligger till grund för detta beslut eller som hör samman med detta.

I — Tillämpliga bestämmelser

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

3. För att uppnå dessa mål och reglera fondernas uppgifter antog rådet förordning (EEG) nr 2052/88 av den 24 juni 1988 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter,[2] ändrad genom bland annat rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993,[3] (nedan kallad förordning nr 2052/88), och förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter,[4] ändrad genom bland annat rådets förordning nr 2082/93 av den 20 juli 1993 [5] (nedan kallad förordning nr 4253/88).

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

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

2 — EGT L 185 s. 9.

3 — EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17.

4 — EGT L 374, s. 1.

5 — EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30.

och finansieringen liksom förhandsbedömningen, övervakningen och utvärderingen av verksamheterna."

5. I artikel 5.5 tredje stycket i denna förordning föreskrivs följande:

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

6. Stöd som ges på initiativ av kommissionen kallas för gemenskapsinitiativ.

7. I artikel 12.4 och 12.5 i samma förordning föreskrivs följande:

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

...

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

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

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

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

"I enlighet med artikel 5.5 i förordning (EEG) nr 2052/88 får kommissionen — på eget initiativ och i enlighet med det för-

farande som avses i avdelning VIII och sedan den informerat Europaparlamentet — besluta att föreslå medlemsstaterna att de lämnar in ansökningar om stöd för åtgärder av väsentlig betydelse för gemenskapen....”

10. I artikel 20.1 i samma förordning föreskrivs följande:

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

11. Dessutom föreskrivs följande i artikel 24 i samma förordning, under rubriken ”*Reduktion, suspension och upphävande av stöd*”:

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

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

...”

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

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

...

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

...

5. Övervakningskommittén skall om nödvändigt — utan att ändra det totala beloppet för gemenskapsstödet och inom målens harmoniserade gränser — anpassa det förfarande för beviljande av stöd som ursprungligen godkändes liksom, i förhållande till tillgängliga resurser och budgetregler, den förutbestämda finansieringsplanen inklusive eventuella överföringar mellan gemenskapens finansiella källor och följdjusteringar av stödbeloppen. De harmoniserade gränser för målen som avses ovan skall fastställas av kommissionen i enlighet med det förfarande som avses i avdelning VIII och som omfattas av ramarna för gemenskapsstöd.

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

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

..."

13. I artikel 9 i kommissionens arbetsordning [6] föreskrivs följande:

"Protokoll skall föras vid kommissionens sammanträden.

Ett utkast till sammanträdesprotokoll skall föreläggas kommissionen för godkännande vid ett efterföljande sammanträde. Det godkända protokollet skall undertecknas av ordföranden och generalsekreteraren."

14. Artikel 16 i arbetsordningen har följande lydelse:

"Rättsakter som antas vid kommissionens möten skall fogas till protokollet för det möte vid vilket de antogs, på det eller de språk på vilka de är giltiga och på ett sådant sätt att de inte kan avskiljas. De skall [bestyrkas] genom ordförandens och generalsekreterarens underskrift på protokollets första sida.

6 — Förordning 93/492/Euratom, EKSG, EEG av den 17 februari 1993 (EGT L 230, s. 15), ändrad genom kommissionens beslut 95/148/EG, EKSG, Euratom av den 8 mars 1995 (EGT L 97, s. 82).

Rättsakter som antas genom det skriftliga förfarandet skall fogas till den daganteckning som avses i artikel 10, på det eller de språk på vilka de är giltiga och på ett sådant sätt att de inte kan avskiljas. De skall [bestyrkas] genom generalsekreterarens underskrift på daganteckningens sista sida.

Rättsakter som antas genom delegeringsförfarandet skall fogas till den daganteckning som avses i artikel 11, på det eller de språk på vilka de är giltiga och på ett sådant sätt att de inte kan avskiljas. De skall [bestyrkas] genom generalsekreterarens underskrift på daganteckningens sista sida.

I denna arbetsordning avses med rättsakter de rättsakter som anges i artikel 14 i EKSG-fördraget, artikel 189 i EG-fördraget och artikel 161 i Euratom-fördraget."

II — Bakgrund

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

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

17. För år 1999 beslutade kommissionen att göra en ändring i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativen för att frigöra 100 miljoner ecu för finansiering av ett gemenskapsinitiativ i form av ett särskilt stödprogram för fred och försoning på Nordirland och angränsande grevskap på Irland (nedan kallat PEACE-initiativet).

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

19. Det framgår av tabell 5 som bifogats arbetsdokumentet att den finansiella omfördelningen av 100 miljoner ecu till PEACE-initiativet skulle medföra en reduktion för Republiken Italien på 44,7 miljoner ecu. De övriga länder som drabbades av betydande reduktioner var Republiken Frankrike (18,1 miljoner ecu), Förenade konungariket Storbritannien och Nord-

irland (16,4 miljoner ecu), Republiken Portugal (6,8 miljoner ecu) och Förbundsrepubliken Tyskland (6 miljoner ecu).

20. Denna nya fördelning antogs därefter genom det omtvistade beslutet. Den aktuella punkten i protokollet från kommissionens möte den 16 december 1998 har följande lydelse:

"8. Strukturpolitik — vägledande fördelning för gemenskapsinitiativen och medlemsstaterna (SEK (1998) 2152 A/4)

Kommissionen godtar de vägledande fördelningarna i dokument SEK (1998) 2152 och /4 och beslutar att underrätta medlemsstaterna, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om detta beslut.

Kommissionens övriga avgöranden på denna punkt behandlas i ett särskilt protokoll."

21. Till dokumenten SEK (1998) 2152 och SEK (1988) 2152/4, till vilka hänvisning görs i punkt 8 i protokollet och vilka innehöll förslaget till beslut, hade bifogats två tabeller. Tabell 1 med rubriken "Förslag till finansiell omfördelning av gemenskapsinitiativen (i MECU, pris år 1999)" var, åtminstone vad beträffar det slutliga utfallet för Republiken Italiens del, identisk med tabell 5 som bifogats det ovan nämnda arbetsdokumentet.

22. I tabell 2 med rubriken "Vägledande fördelning för gemenskapsinitiativen och medlemsstaterna (i MECU, pris år 1999)" angavs det totala vägledande belopp som tilldelats varje medlemsstat samt fördelningen av detta belopp mellan de olika gemenskapsinitiativen. Beträffande Republiken Italien hänvisade en asterisk till en fotnot i vilken angavs att "[p]laneringen av dessa anslag kan ske i sin helhet först efter att medlemsstaten har bekräftat att den samtycker till en reduktion av programresurserna inom ramen för PME-initiativet".

23. Den nya fördelningen delgavs därefter sökanden genom skrivelse av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare vilken hade följande lydelse (i översättning):

"Europeiska kommissionen godtog vid mötet den 16 december 1998 ändringarna i de vägledande fördelningarna av gemenskapsinitiativen, som den behöriga förvaltningskommittén ställde sig positiv till i sitt yttrande av den 22 september 1998. I

beslutet beaktas initiativens framskridande och nödvändigheten av att hitta ytterligare ekonomiska resurser för år 1999 till initiativet 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

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

24. Till skrivelsen bifogades en tabell som, frånsett översättningen, var identisk med tabell 2 som bifogats ovan nämnda protokoll, med undantag för två belopp rörande Refex-programmet i Förenade Kungariket.

III — Förfarandet

25. Ansökan inkom till domstolens kansli den 29 mars 1999. Genom beslut daterade den 17 juni och den 1 juli 1999 beslutade domstolens ordförande att tillåta Förenade kungariket och Irland att intervenera till stöd för svarandens yrkanden.

26. Sökandeparten Republiken Italien har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 16 december 1998 att godta ändringar i den vägledande fördelningen av gemenskapsinitiativ, samt alla rättsakter som ligger till grund för detta beslut eller som hör samman med detta,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Kommissionen, som är svarandepart, har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Republiken Italiens ansökan om uppskov med verkställigheten av det omtvis-

tade beslutet avslogs genom beslut av domstolens ordförande den 29 juni 1999.[7]

IV — Bedömning

Upptagande till sakprövning

29. Under denna rubrik skall jag bedöma tre olika problem, nämligen

— de grunder mot att talan kan tas upp till sakprövning som framförts av den irländska regeringen,

— det omtvistade beslutets rättsverkan,

— det omtvistade beslutets giltighet.

A — De grunder som anförts av den irländska regeringen mot att talan kan tas upp till sakprövning

30. Den irländska regeringen har åberopat två grunder mot att talan kan tas upp till sakprövning.

31. För det första har, enligt den irländska regeringen, Republiken Italien väckt talan för sent. Fristen för att överklaga kommissionens beslut började att löpa den 20 januari 1999 och "alltså skulle varje talan med stöd av artikel 230 (EG) ha väckts senast den 19 mars 1999". I föreliggande mål väcktes talan först den 29 mars 1999.

32. Vidare har den irländska regeringen åberopat budgeten för 1999 "genom vilken de vägledande belopp som ursprungligen hade tilldelats Italien faktiskt och rättsligt hade omfördelats till PEACE-initiativet". Enligt regeringen kan "sökanderegeringen, som inte ifrågasatt 1999 års budget genom talan mot parlamentet och/eller rådet och kommissionen, inte tillåtas att nu göra det indirekt, när den inte gjort det eller valt att inte göra det direkt och budgeten på detta stadium odiskutabelt är lagligen antagen".

33. Enligt den italienska regeringen är det tveksamt om de argument som har anförts av den irländska regeringen kan upptas till

7 — Beslut av den 29 juni 1999 i mål C-107/99 R, Italien mot kommissionen (REG 1999, s. I-4011).

sakprövning "då de går utöver svarandens yrkanden, eftersom svaranden har yrkat att talan skall ogillas men inte har ifrågasatt att den kan tas upp till sakprövning".

34. Jag delar den italienska regeringens uppfattning.

35. I sin dom av den 15 juni 1993 i målet Matra mot kommissionen [8] har domstolen nämligen uttalat att "[d]et skall... erinras om att enligt artikel 37 tredje stycket i stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol får genom yrkanden i interventionsansökan endast en av parternas yrkanden biträdas. Vidare måste enligt artikel 93.4 i rättegångsreglerna, intervenienten godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för hans intervention. Därav följer att intervenienterna inte kan göra invändning om rättegångshinder och att domstolen därför inte behöver pröva de av dem anförda grunderna...".

36. Domstolen har senare återigen uttalat att artikel 37 i EG-stadgan för domstolen inte hindrar att intervenienten åberopar andra argument än dem som åberopats av den part som intervenienten stöder, under förutsättning att intervenienten har för avsikt att stödja denna parts yrkanden. [9] Eftersom kommissionen inte har yrkat att talan skall avvisas har, enligt min uppfattning, Republiken Irland i egenskap av intervenient inte rätt att göra det. Dess yrkanden som rör att talan skall avvisas skall följaktligen anses inte kunna tas upp till prövning.

37. Då emellertid den första grunden som åberopats av den irländska regeringen beträffande för sent väckt talan utgör ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, [10] "skall domstolen på eget initiativ pröva om talan skall avvisas i enlighet med artikel 92.2 i rättegångsreglerna". [11]

38. I det avseendet räcker det emellertid att konstatera, att eftersom Republiken Italien den 20 januari 1999 mottog skrivelsen av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare med information om det omtvistade beslutet, löpte fristen för att väcka talan, med hänsyn tagen till den frist med hänsyn till avstånd som fastställts i artikel 1 tredje strecksatsen i bilaga II till domstolens rättegångsregler i dess lydelse när ansökan ingavs, ut den 30 mars 1999. Då ansökan inkom den 29 mars 1999 kan talan inte anses vara för sent väckt.

8 — Dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91 (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213), punkterna 11 och 12. Se även dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14, s. 83), punkterna 19—22.

9 — Dom av den 8 juli 1999 i mål C-200/92 P, ICI mot kommissionen (REG 1999, s. I-4399), punkt 31, i mål C-227/92 P, Hoechst mot kommissionen (REG 1999, s. I-4443) punkt 33, och i mål C-245/92 P, Chemie Linz mot kommissionen (REG 1999, s. I-4643), punkt 32.

10 — Dom av den 11 maj 1989 i de förenade målen 193/87 och 194/87, Maurissen och Union Syndicale mot revisionsrätten (REG 1989, s. 1045), punkt 39, och i beslut av den 13 december 2000 i mål C-44/00 P, Sodima mot kommissionen (REG 2000, s. I-11231), punkt 51.

11 — Domen i det ovannämnda målet CIRFS m.fl. mot kommissionen, punkt 23. Se även domen i det ovannämnda målet Matra mot kommissionen, punkt 13.

39. Däremot är den andra grunden som åberopats av den irländska regeringen om att talan inte kan tas upp till sakprövning och som grundas på att Republiken Italien inte väckte talan avseende 1999 års budget enligt min uppfattning inte en grund som avser tvingande rätt, det vill säga en grund som rör gemenskapsrättens grundläggande principer, såsom, i fråga om frister för väckande av talan, rättssäkerhetsprincipen. Denna grund skall följaktligen inte prövas *ex officio* av domstolen.

40. Även om det inte skulle förhålla sig så, föreslår jag domstolen att i vilket fall som helst inte godta detta argument.

41. Argumentet bygger nämligen på tanken att 1999 års budget utgör den rättsakt som, faktiskt och rättsligt, omfördelade de vägledande belopp, som ursprungligen hade tilldelats Republiken Italien, till PEACE-initiativet. Detta resonemang tar emellertid inte hänsyn till det faktum "att enligt fördragets regler får kommissionen i princip åta sig en utgift endast om det utöver att medel för denna utgift har tagits upp i budgeten finns en sekundärrättslig rättsakt (vanligen kallad grundrättsakt), av vilken denna utgift framgår". [12] Skälet härtill är att enligt "fördragets regler,... [är] villkoren för utövande av normgivningkompetens och villkoren för utövande av kompetens i budgetfrågor inte... desamma". [13]

12 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-106/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2729), punkt 22.

13 — Domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 28. Se även dom av den 30 maj 1989 i mål 242/87, kommissionen mot rådet (REG 1989, s. 1425; svensk specialutgåva, volym 10, s. 41), punkt 18.

42. Medan fastställandet av 1999 års budget i föreliggande fall, enligt fördragets regler, grundar sig på kompetens i budgetfrågor, grundar sig antagandet av vägledande fördelningar, som enligt kommissionen har sin rättsliga grund i artikel 12.4 i förordning nr 2052/88, på utövande av normgivningskompetens. Enligt min uppfattning underlåter man att beakta skillnaden mellan dessa två kompetenser, vilka skall utövas enligt sina egna regler, om man, som den irländska regeringen föreslår, drar slutsatsen att fastställandet av 1999 års budget skulle föregå ett av stegen i det normativa förfarandet, nämligen antagandet av vägledande fördelningar.

43. I själva verket är de två rättsakterna alltså oberoende av varandra och det faktum att man inte har bestridit giltigheten av den ena hindrar inte att man angriper den andra.

B — Det omtvistade beslutets rättsverkan

44. Det framgår av Republiken Italiens argument å ena sidan och av kommissionens argument å den andra att de två parterna inte är ense om den rättsverkan som det omtvistade beslutet skulle ha fått. Vid förhandlingen, inom ramen för kommissionens argumentering, enligt vilken det ifrågasatta beslutet inte är ett beslut i den mening som avses i artikel 189 i EG-för-

draget (nu artikel 249 EG), har frågan till och med väckts huruvida det omtvistade beslutet har kunnat få någon rättsverkan över huvud taget.

45. Jag anser det viktigt att undersöka frågan om rättsverkan. För det första är den en förutsättning för en prövning i sak av talan. En talan om ogiltigförklaring kan ju nämligen endast tas upp till prövning om den avser en rättsakt som är avsedd att ha rättsverkan. [14] För det andra, och i vilket fall som helst, anser jag det nödvändigt att veta den exakta omfattningen av rättsverkan, om sådan föreligger, för att vidare kunna bedöma de grunder som åberopats av Republiken Italien.

46. Låt mig alltså närmare studera det omtvistade beslutet.

47. Jag har här ovan *in extenso* citerat punkt 8 i protokollet från kommissionens möte den 16 december 1998, liksom även skrivelsen av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare.

48. I sina inlagor har kommissionen noggrant förklarat hur dessa båda dokument skall tolkas.

49. Kommissionen hänvisar sålunda till två beslutsskeden: "för det första, fördelningen *mellan medlemsstaterna* av *alla* tillgängliga resurser för gemenskapsinitiativ under programperioden 1996—1999 ('det första beslutsskedet') och, för det andra, fördelningen *mellan olika gemenskapsinitiativ* som genomförs *i varje medlemsstat* ('det andra beslutsskedet')".

50. Enligt kommissionen har det första beslutsskedet "lett till en reduktion med 44,7 miljoner ecu för sökanden i jämförelse med den totala vägledande fördelning som sökanden ursprungligen hade tilldelats för programperioden 1994—1999. Rättsverkan av detta första skede var alltså en sänkning med nämnda belopp av det ungefärliga taket för eventuell tillgänglig finansiering för sökanden för att genomföra gemenskapsinitiativprogram".

51. Beträffande det andra beslutsskedet har kommissionen förklarat att "när man väl fått resultatet av det första beslutsskedet måste man trygga en optimal fördelning av tillgängliga medel mellan de olika gemenskapsinitiativprogram som utvecklats i Italien.... Där kommer den fotnot in i bilden, vilken ger den del av den ifrågasatta fördelningen som, enligt sökanden, tillhör det andra skedet en villkorad karaktär. När det gäller att fastställa vilka program som skulle kunna minskas för att man skall finna 44,7 miljoner ecu..., har kommis-

14 — Dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallat AETR (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), punkt 39.

sionens avdelningar bedömt att det faktum att man vet vilka belopp som redan har tilldelats var mindre viktigt för möjligheten att objektivt utvärdera hur genomförandet av de olika programmen fortskrider, än den procentuella andelen av de rättsligt bindande åtaganden som faktiskt hade gjorts.... Denna metod har lett till reduktioner som delvis drabbar de ökningar som ännu inte har beviljats och, delvis, ökningar som redan har beviljats".

52. Enligt kommissionens framställning har den vidare, medveten om det faktum att sistnämnda förslag inte fullständigt kunde genomföras utan medgivande från sökanden, "angivit, i fotnoten till den tabell som anger den nya vägledande fördelningen, att genomförandet var beroende av att sökanden godtog vissa reduktioner...".

53. Trovärdigheten i dessa förklaringar förefaller mig bekräftas av de två tabeller som bifogats dokumenten SEK(1998)2152 och SEK(1998)2152/4, vilka åberopades i protokollet från kommissionens möte den 16 december 1998. Dessa tabeller visar nämligen de två beslutsskedena, eftersom tabell 1 visar fördelningen mellan medlemsstaterna av alla tillgängliga resurser för gemenskapsinitiativen och nämner en minskning på 44,7 miljoner ecu för Republiken Italien, medan tabell 2 visar fördelningen mellan de olika gemenskapsinitiativen som inletts i varje medlemsstat och innehåller den ovan nämnda fotnoten.

54. Enligt min uppfattning framgår därav att den italienska regeringens tolkning, enligt vilken "det omtvistade beslutet har... minskat medel som redan beviljats för initiativen PME, URBAN och KONVER", inte kan godtas.

55. Den ovan nämnda fotnoten betyder nämligen att den föreslagna fördelningen enligt tabell 2, som, om den genomfördes, faktiskt skulle medföra en reduktion av redan beviljade medel, emellertid inte blir slutgiltig "annat än om medlemsstaten bekräftar att den samtycker till en reduktion av de resurser som planerats inom PME-initiativet".

56. Eftersom Republiken Italien inte har givit något sådant samtycke, vilket är ostridigt mellan parterna, har den i tabell 2 föreslagna fördelningen inte genomförts för Republiken Italiens del, vilket kommissionen för övrigt har bekräftat vid förhandlingen. Följaktligen har det inte skett någon reduktion av redan beviljade medel. För övrigt har den italienska regeringen inte lagt fram något enda bevis som styrker att någon reduktion av redan beviljade medel för något av de ifrågavarande projekten faktiskt skulle ha skett.

57. Av det sagda framgår att det andra beslutsskedet inte har fått några följder.

Det villkor som var en förutsättning för genomförandet, det vill säga den italienska regeringens samtycke, har nämligen aldrig uppfyllts.

58. Vilken rättsverkan har då det omtvistade beslutet?

59. Att villkoret inte har uppfyllts betyder enligt kommissionen "i praktiken att den del av det omtvistade beslutet som kommit till genom det första beslutsskedet har medfört den rättsverkan som beskrivits ovan", det vill säga en reduktion på 44,7 miljoner ecu jämfört med den vägledande fördelning som ursprungligen hade tilldelats Republiken Italien för programperioden 1994—1999, "det datum då det [omtvistade] beslutet antogs".

60. Vid förhandlingen har kommissionen bekräftat att den har dragit av 44,7 miljoner ecu från de 46,3 miljoner ecu vilka, enligt kommissionens uppgifter, i december 1998 utgjorde den del av den vägledande fördelningen som ursprungligen avsetts för Republiken Italien för vilken några gemenskapsmedel ännu inte hade beviljats.

61. Enligt den italienska regeringen motsvarar effekten av denna minskning en "reduktion eller ändring av de ändamål för vilka medel redan avsetts till gemenskapsinitiativprogrammen".

62. I den mån den italienska regeringens argument innebär att det omtvistade beslutet skulle ha påverkat någon rätt till gemenskapsmedel till ett belopp av 44,7 miljoner ecu, måste jag alltså ansluta mig till den irländska regeringens bemötande av detta argument, enligt vilket de vägledande fördelningarna "*inte* [15] innebär beviljande av stöd till den berörda medlemsstaten med ifrågavarande totala belopp. De innebär än mindre ett godkännande av ett eller flera projekt som ännu inte utformats...".

63. Artikel 12.4 i förordning nr 2052/88, som enligt kommissionens uppfattning är grunden för det omtvistade beslutet, medger inte att man drar slutsatsen att de vägledande fördelningarna skulle innebära en rätt i sig till gemenskapsmedel för en medlemsstat. Av artikel 20.1 i förordning nr 4253/88, enligt vilken "[b]udgetåtaganden skall göras på grundval av kommissionens beslut om godkännande av berörda åtgärder....", framgår det tvärtom att rätten till gemenskapsmedel endast följer av kommissionens beslut, i enlighet med artikel 14 i förordning nr 4253/88, genom vilket kommissionen beslutar om stöd från fonderna på grundval av ansökningar som upprättats av behöriga myndigheter som utses av medlemsstaterna. Detta beslutsfattande äger rum i ett skede långt senare än upprättandet av vägledande fördelningar.

64. Enligt kommissionen skulle följden av det omtvistade beslutet alltså vara, vilket

15 — Originalets kursivering.

även angivits ovan, "en sänkning med... belopp[et 44,7 miljoner ecu] av det ungefärliga taket för eventuell tillgänglig finansiering för sökanden för att genomföra gemenskapsinitiativprogram". Genom det omtvistade beslutet skulle kommissionen med andra ord ha ålagt sig själv en förpliktelse att inte överskrida ett visst tak, om än ungefärligt, när det handlar om finansieringen av konkreta projekt inom ramen för de olika gemenskapsinitiativprogrammen i en viss medlemsstat.

65. Det är min uppfattning att handlingarna i målet stöder denna tolkning som framförts av kommissionen. I en skrivelse, som kommissionen tillställde den italienska regeringen den 16 februari 1999 och som den italienska regeringen har åberopat som bilaga 27 i sin ansökan, har nämligen kommissionen tagit ställning till en begäran om förstärkning av gemenskapsfinansieringen av Interreg II B-programmet i följande ordalag (i översättning): "Med anledning av beslutet av den 16 december 1998..., uppgår de tillgängliga gemenskapsresurserna för Italien i dag, såsom resurser som ännu inte programlagts, till 1,4 miljoner euro. Detta innebär att det totala stödet från ERUF som skulle kunna användas för att stärka den italienska delen av Interreg II B-programmet borde begränsas till 57,172 miljoner euro (55,772 miljoner euro + 1,4 miljoner euro) och får inte uppgå till 67,626 miljoner euro, som den italienska administrationen har begärt och som har angivits i den finansieringsplan som upprättades vid mötet i övervakningskommittén den 1 december 1998."

66. Vad beträffar beloppet 1,4 miljoner euro som nämns i denna skrivelse kan det konstateras att det faktiskt är nästan detsamma som skillnaden mellan tidigare nämnda belopp på 46,3 miljoner ecu och 44,7 miljoner ecu, det vill säga 1,6 miljoner ecu, varvid skillnaden på 0,2 miljoner ecu kan tillskrivas det faktum att beloppet 46,3 miljoner ecu motsvarade den del av resurserna som ännu inte hade programlagts i december 1998, medan den ovan nämnda skrivelsen är daterad två månader senare.

67. Det framgår alltså av kommissionens förklaringar och handlingarna i akten att det omtvistade beslutet faktiskt har fått rättsverkan. Den består inte av en reduktion av de medel som redan har beviljats och inte heller av en minskning av en erhållen rätt till gemenskapsfinansiering, som den italienska regeringen anser, utan den består av det faktum att kommissionen, innan den mottog stödansökningarna, har fastslagit en gräns, låt vara ungefärlig, för varje medlemsstat för projektfinansiering inom ramen för gemenskapsinitiativen, en gräns som den genom det omtvistade beslutet har minskat med 44,7 miljoner ecu för Republiken Italiens del.

68. På detta stadium av min analys är jag alltså av den uppfattningen att det inte kan anses att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att den omtvistade rättsakten saknar rättsverkan.

C — Det omtvistade beslutets giltighet

69. Inom ramen för den första grundens första del beträffande åsidosättande av motiveringsskyldigheten, har den italienska regeringen åberopat att det omtvistade beslutet är en nullitet. Jag finner det lämpligt att behandla denna grund i avsnittet rörande huruvida talan kan prövas i sak. Om den italienska regeringens yrkande skulle bifallas på denna punkt skulle ju det omtvistade beslutet vara en nullitet och talan följaktligen avvisas eftersom den inte kan prövas i sak. [16]

70. I sin ansökan har den italienska regeringen, med hänvisning till skrivelsen av den 19 januari 1999 från kommissionens generalsekreterare, funnit att det omtvistade beslutet är en nullitet "eftersom det har undertecknats av generalsekreteraren och inte av ordföranden eller en ledamot av kommissionen".

71. Då kommissionen i sitt svaromål har påpekat att det omtvistade beslutet hade antagits den 16 december 1998 och att skrivelsen av den 19 januari 1999 endast innebar en delgivning av detta beslut till Republiken Italien, har den italienska regeringen vidhållit sin argumentation i repliken och påpekat att "det inte finns någon text som innehåller det beslut som kommissionen antog den 16 december 1998".

16 — Se till exempel dom av den 15 juni 1994 i mål C-137/92 P, kommissionen mot BASF m.fl. (REG 1994, s. I-2555; svensk specialutgåva, volym 15, s. 201), punkt 21.

72. I dupliken har kommissionen svarat att det faktum att den faktiskt beslutade att upprätta den omtvistade fördelningen vid sitt möte den 16 december 1998 "är... tydligt bekräftat i protokollet från nämnda möte, jämfört med det förslag till beslut som protokollet hänvisar till".

73. På domstolens begäran har kommissionen lämnat in en kopia av protokollet som undertecknats av kommissionens ordförande och generalsekreterare.

74. Vid detta tillfälle påpekade kommissionen att protokollet, undertecknat av ordföranden och generalsekreteraren, i sig var tillräckligt för att det omtvistade beslutet skall vara lagligen antaget. De tre första styckena i artikel 16 i arbetsordningen, vilka i huvuddrag föreskriver att de rättsakter som har antagits skall fogas antingen till protokollet eller daganteckningen på ett sådant sätt att de inte kan avskiljas, är enligt kommissionen faktiskt inte tillämpliga i föreliggande fall eftersom denna formföreskrift, i enlighet med artikel 16.4 i arbetsordningen, endast gäller rättsakter som har de former som föreskrivs i artikel 189 i fördraget. Det omtvistade beslutet utgör emellertid inte ett beslut i den mening som avses i den sist nämnda föreskriften utan skall anses som en "atypisk" eller "*sui generis*" rättsakt. Enligt kommissionen "har [alltså] i föreliggande fall något åsidosättande av dess arbetsordning inte skett och... följaktligen är det omtvistade beslutet inte ogiltigt på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter".

75. Vad skall man anse om dessa argument?

76. I sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl. har domstolen ansett att "rättsakter som är behäftade med fel som är så uppenbart grova att de inte kan tolereras av gemenskapens rättsordning [skall] anses sakna all rättsverkan, även tillfällig sådan, dvs. de skall rättsligt betraktas som nulliteter". [17]

77. Analysen bör alltså börja med frågan huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till ett fel, närmare bestämt, med hänsyn till parternas argument, ett åsidosättande av sin arbetsordning, när den antog det omtvistade beslutet.

78. Genom beslutet har kommissionen, som framgår av protokollet, "[godtagit] de vägledande fördelningarna i dokument SEK(1998)2152 och /4...". Protokollet innehåller inga detaljer om innehållet i det omtvistade beslutet, det vill säga "de vägledande fördelningarna i dokument SEK(1998)2152 och /4" vilka inte anges i en rättsakt som fogats till protokollet på ett sådant sätt att den inte kan avskiljas, vilket kommissionen även har intygat vid förhandlingen.

17 — Punkt 49.

79. Av skäl som redan nämnts härovan anser kommissionen att det inte var nödvändigt att klart och tydligt ange innehållet i det omtvistade beslutet i en rättsakt som fogats till protokollet på ett sådant sätt att den inte kan avskiljas.

80. Denna ståndpunkt är emellertid inte övertygande.

81. I artikel 189 fjärde stycket i fördraget definieras beslut som "till alla delar... bindande för dem som det är riktat till".

82. Som jag har konstaterat har emellertid det omtvistade beslutet utgjort en rättsakt som har rättsverkan därigenom att det faktiskt har föreskrivit ett tak för den gemenskapsfinansiering som kan medges de program som påbörjats i Italien inom ramen för gemenskapsinitiativ, oberoende av frågan om en ansökan om stöd som ingetts till kommissionen kan beviljas. Man kan alltså inte förneka att det omtvistade beslutet har en "bindande" karaktär.

83. Man kan inte heller förneka att det måste anses att detta beslut är riktat till Republiken Italien, såväl materiellt, då beslutet har haft rättsverkan som påverkar genomförandet av program i landet i fråga, som formellt, då det i protokollet anges att

medlemsstaterna skall informeras om beslutet.

84. Jag är alltså av den uppfattningen att på grundval av en analys av uttrycket beslut som förekommer i artikel 189 fjärde stycket i fördraget utgör det omtvistade beslutet verkligen ett beslut i den mening som avses i denna föreskrift.

85. Ytterligare två överväganden stöder denna uppfattning.

86. För det första har den italienska regeringen vid förhandlingen fäst min uppmärksamhet på kommissionens beslut 93/589/EEG av den 28 oktober 1993 om fastställande av en vägledande fördelning mellan medlemsstaterna från strukturfondernas anslagsåtaganden, samt anslagsåtaganden från fonden för fiskets utveckling enligt mål 1, såsom detta definieras i förordning nr 2052/88. Detta beslut har publicerats i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* [18], och dess rättsliga grund, det vill säga artikel 12.4 i förordning nr 2052/88, är, enligt kommissionen, densamma som grunden för det omtvistade beslutet.

87. För övrigt är beslut 93/589 odiskutabelt ett beslut i den mening som avses i artikel 189 fjärde stycket i fördraget. Det räcker att hänvisa till artikel 2 i beslutet som innehåller meningen "[d]etta beslut riktar sig till medlemsstaterna".

88. Om alltså fastställandet av vägledande fördelningar på grundval av artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 år 1993 innebar att ett beslut i den mening som avses i artikel 189 fjärde stycket i fördraget antogs förstår jag inte varför så inte var fallet år 1998, när det omtvistade beslutet antogs. I alla händelser kan enbart det faktum att kommissionen har valt olika former för de två besluten inte vara utslagsgivande, eftersom valet av form inte kan ändra en rättsakts karaktär. [19]

89. För det andra förefaller det som om kommissionens restriktiva tolkning av uttrycket beslut i den mening som avses i artikel 189 fjärde stycket i fördraget i varje fall i det föreliggande fallet är svår att förena med domstolens rättspraxis enligt vilken "[d]etta bestyrkande av rättsakterna som föreskrivs [i artikel 12 första stycket i kommissionens arbetsordning enligt den dåvarande lydelsen] är långt ifrån en ren formalitet enbart av betydelse för kommissionens memorial,... utan har till syfte att trygga rättssäkerheten genom att på de giltiga språken fastställa den text som kollegiet har antagit. Detta gör det alltså

18 — EGT L 280, s. 30; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 48.

19 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse Italia mot rådet och kommissionen (REG, 1982, s. 3463; svensk specialutgåva, volym 6, s. 523), punkt 7.

möjligt att i händelse av tvist kontrollera de delgivna eller offentliggjorda texternas exakta överensstämmelse med den antagna texten och därmed med upphovsmannens vilja. Härav följer att bestyrkandet av de rättsakter som avses i artikel 12 första stycket i kommissionens arbetsordning utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 173 i EEG-fördraget och en överträdelse av denna kan ge anledning till en talan om ogiltigförklaring". [20]

90. Enligt min uppfattning finns det med andra ord en motsägelse mellan den betydelse som domstolen fäster vid bestyrkandet av de rättsakter som antas av kommissionen för att trygga rättssäkerheten, å ena sidan, och, å andra sidan, den restriktiva tolkning som kommissionen föreslår av tilllämpningsområdet för rättsakter vilka skulle kräva ett sådant bestyrkande.

91. Därför leder mig tidigare nämnda rättspraxis snarare mot en vid tolkning av artikel 16 fjärde stycket i kommissionens arbetsordning i vilken anges vilka rättsakter som skall bestyrkas.

92. Jag är alltså av den uppfattningen, med tanke på vad som redan har sagts, att med stöd av artikel 16 i sin arbetsordning borde kommissionen ha fogat den rättsakt som innehåller de vägledande fördelningarna, vilka kommissionen godkände vid sitt möte den 16 december 1998, till protokollet på ett sådant sätt att den inte kunde avskiljas. Genom att inte ha gjort det och genom att endast åberopa ett förslag till beslut som inte har bifogats och som inte har bestyrkts, har kommissionen enligt min uppfattning inte följt sin arbetsordning och därigenom åsidosatt en väsentlig formföreskrift.

93. Det bör tilläggas att detta inte är ett rent teoretiskt problem. Det framgår faktiskt, vilket jag påpekat här ovan, vid en jämförelse mellan tabell 2 som bifogades förslaget till beslut, och särskilt dokument SEK(1998)2152, å ena sidan, och just tabell 2 som tillställdes Republiken Italien med generalsekreterarens skrivelse av den 19 januari 1999, å andra sidan, att det föreligger en skillnad mellan dessa båda tabeller, vilka antogs vara identiska beträffande de två belopp som hänför sig till Förenade kungarikets Refex-program. Då bestyrkande saknas är det följaktligen omöjligt att veta, i varje fall såvitt avser dessa båda belopp, vilket belopp som har godkänts av kommissionsledamöternas kollegium.

94. Det återstår att pröva frågan huruvida det åsidosättande som kommissionen har gjort sig skyldig till är så allvarligt att det innebär att det omtvistade beslutet är en nullitet.

95. Jag anser att svaret på den frågan är nekande.

20 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl., punkterna 75 och 76.

96. Så som domstolen har funnit i sin dom i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl. är "[f]öljderna av att en rättsakt från en institution förklaras vara en nullitet... så allvarliga att det förutsätts att en sådan förklaring av rättssäkerhetsskäl förbehålls ytterst extrema fall". [21]

97. Det åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som kommissionen, enligt min uppfattning, har gjort sig skyldig till tillhör emellertid inte kategorien "ytterst extrema fall". Det rör sig visserligen om en felaktighet men den är inte så allvarlig att den berörda rättsakten därigenom blir en nullitet.

98. I detta sammanhang är det faktum att kommissionen, som framgår av protokollet, faktiskt har godkänt de vägledande fördelningarna enligt min uppfattning en viktig faktor. Här stöder jag mig på domen i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl., i vilken domstolen fastslog att den omtvistade rättsakten var giltig med hänsyn till det faktum att "kommissionen, som protokollet utvisar, under sammanträdet den 21 december 1988 verkligen beslutade att anta själva beslutsdelen som framgår av protokollet, vilka brister detta beslut än var behäftat med". [22]

21 — Punkt 50.
22 — Punkt 51.

99. Jag finner alltså att det omtvistade beslutet är giltigt och att talan följaktligen kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

A — Den första grunden: Huruvida beslutet saknar motivering

100. Som första grund har den italienska regeringen åberopat att artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG) har åsidosatts. Regeringen har delat upp grunden i två delar, nämligen en första delgrund som avser att den omtvistade rättsakten är en nullitet och en andra delgrund som avser total avsaknad av motivering.

101. Beträffande grundens *första del*, att det omtvistade beslutet är en nullitet, har jag bedömt den och kommit fram till slutsatsen att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts i det omtvistade beslutet, då kommissionen inte har iakttagit det förfarande för bestyrkande som föreskrivs i artikel 16 i arbetsordningen.

102. Därav följer att jag ser mig nödsakad att föreslå att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

103. För fullständighetens skull skall jag emellertid pröva även de övriga grunder som åberopats av den italienska regeringen.

104. Genom grundens *andra del* har regeringen åberopat en total avsaknad av motivering i det omtvistade beslutet.

105. Kommissionen har tillbakavisat detta argument genom att påpeka att den italienska regeringen medverkade vid utarbetandet av det omtvistade beslutet och således kände till kommissionens skäl. Under dessa omständigheter har det omtvistade beslutet varit tillräckligt motiverat, särskilt med hänsyn till generalsekreterarens skrivelse av den 19 januari 1999.

106. Det finns anledning att notera att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift. "Genom att kommissionen åläggs en skyldighet att motivera sina beslut fyller artikel 190" i själva verket "inte endast ett formellt behov utan syftar även till att ge parterna möjlighet att försvara sina rättigheter, att tillåta domstolen att utöva sin prövningsrätt samt till att låta medlemsstaterna och varje berörd medborgare få kännedom om under vilka omständigheter kommissionen har tillämpat fördraget." [23]

107. Emellertid kan man i det föreliggande fallet endast konstatera att det dokument som, beträffande det omtvistade beslutet, ger uttryck för kollegiets vilja, det vill säga punkt 8 i protokollet från mötet den 16 december 1998, inte innehåller någon motivering. Däri nämns endast att kommissionen godkänner de vägledande fördelningarna och beslutar att informera särskilt medlemsstaterna härom.

108. Det stämmer att generalsekreterarens skrivelse av den 19 januari 1999 innehåller en mycket kortfattad motivering. Eftersom generalsekreteraren emellertid inte utgör kollegiet kan man inte därav sluta sig till att det omtvistade beslutet var motiverat. I själva verket, "[e]ftersom själva beslutet och motivering utgör en odelbar helhet, är det enbart kollegiet som i enlighet med kollegialitetsprincipen har att anta båda delarna samtidigt". [24]

109. Det stämmer även att den italienska regeringen, som varit delaktig i det arbete som ledde till det omtvistade beslutet, bland annat genom att närvara vid förvaltningskommitténs möte den 22 september 1998, kände till de skäl som föranledde kommissionen att anta det omtvistade beslutet. Enligt min uppfattning är dock denna omständighet inte tillräcklig för att avhjälpa den totala avsaknaden av motivering i själva rättsakten.

23 — Dom av den 4 juli 1963 i mål 24/62, Tyskland mot kommissionen (REG 1963, s. 131).

24 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl., punkt 67.

110. Som framgår av domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen syftar motiveringen inte endast till att ge parterna möjlighet att bevaka sin rätt utan även till att bland annat göra det möjligt för domstolen att utöva sin prövningsrätt. Därav följer att det inte är tillräckligt att en berörd part, i det föreliggande fallet den italienska regeringen, på ett eller annat sätt kände till skälen för detta beslut för att man skall kunna anse att beslutet är tillräckligt motiverat.

111. Det framgår för övrigt av den rättspraxis som kommissionen har åberopat till stöd för sin uppfattning att kännedom om skälen utgör en faktor som kan komplettera motiveringen, inte ersätta den. I till exempel domen i målet Förenade kungariket mot kommissionen [25] och i målet Italien mot kommissionen, [26] har domstolen funnit att "det *inte fordras någon detaljerad motivering* av ett beslut om avslut av räkenskaper, [27] i den mån den berörda regeringen har medverkat vid utarbetandet av beslutet".

112. På samma sätt har domstolen i dom av den 14 februari 1990 i målet Delacre m.fl. mot kommissionen [28] funnit att "enligt fast rättspraxis skall bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget *inte ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även* [29] utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området".

113. Ordalydelsen av ett beslut skall sålunda innehålla i varje fall de väsentligaste av de överväganden vilka lett till att beslutet antogs. Endast beträffande resterande delar kan man hänvisa till beslutets faktiska och rättsliga sammanhang.

114. Då detta inte gäller beträffande det omtvistade beslutet anser jag att det saknar motivering, vilket även är ett skäl för att ogiltigförklara beslutet.

B — Den andra grunden: Huruvida artikel 24 i förordning nr 4253/88 har åsidosatts

115. Den italienska regeringen anser att kommissionen även har åsidosatt artikel 24 i förordning nr 4253/88.

116. I likhet med kommissionen anser jag emellertid att något sådant åsidosättande inte har ägt rum. Den nämnda föreskriften rör ju, som framgår av dess titel, reduktion, suspension och upphävande av redan bevil-

25 — Dom av den 24 mars 1988 i mål 347/85, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1988, s. 1749), punkt 60.

26 — Dom av den 14 november 1989 i mål 14/88, Italien mot kommissionen (REG 1989, s. 3677), punkt 11.

27 — Min kursivering.

28 — Dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-395), punkt 16.

29 — Min kursivering.

jat stöd. Eftersom kommissionen, enligt vad vi har sett här ovan, varken har reducerat, suspenderat eller upphävt redan beviljat stöd genom det omtvistade beslutet har den inte heller åsidosatt artikel 24 i förordning nr 4253/88.

117. Talan kan alltså, enligt min uppfattning, inte bifallas på denna grund.

C — Den tredje grunden: Huruvida artikel 12 i förordning nr 2052/88 har åsidosatts

118. Efter att först ha konstaterat att "[t]otal frånvaro av motivering i det omtvistade beslutet gör det omöjligt... att veta vilken rättslig grund som Europeiska kommissionen har avsett använda", ansåg den italienska regeringen i sin ansökan att "uttrycket 'vägledande fördelningar' antagligen har hämtats från artikel 12 i förordning nr [2052/88]". Regeringen har därav dragit slutsatsen att genom att anta det omtvistade beslutet har kommissionen tillämpat denna föreskrift. Enligt regeringen har emellertid kommissionen åsidosatt den genom att inte följa det förfarande som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 4253/88.

119. Kommissionen har anfört att det förfarande som föreskrivs i artikel 25 inte skulle följas eftersom det hänför sig till det fallet att ett redan beviljat stöd skall ändras. Vidare anser kommissionen att de fördelningar som avses i artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 är och förblir vägledande och att de följaktligen kan ändras under hela denna period.

120. I dupliken förtydligade kommissionen emellertid att "[d]et finns anledning... att tillrättalägga påståendet att artikel 12 i förordning [nr 2052/88] är direkt tillämplig på gemenskapsinitiativ. Som framgår av lydelsen av nämnda artikel upprättar kommissionen vägledande fördelningar 'för vart och ett av målen 1—4 samt 5 b', det vill säga för de huvudsakliga strukturstöden och inte uttryckligen för gemenskapsinitiativen. Trots detta har kommissionen beslutat att analogivis tillämpa nämnda artikel på gemenskapsinitiativen, då den anser att de vägledande fördelningarna är ett styrinstrument för programplanering som även kan användas för dessa initiativ".

121. När kommissionen upprepade detta påstående vid förhandlingen hävdade den italienska regeringen att under dessa omständigheter saknade det omtvistade beslutet rättslig grund.

122. Hur skall man då uppfatta denna grund?

123. Enligt min mening finns det, till följd av den italienska regeringens förtydligande vid förhandlingen, anledning att uppfatta denna grund som att den avser att det omtvistade beslutet saknar rättslig grund.

124. Trots detta förtydligande som gjordes vid förhandlingen rör det sig, enligt min uppfattning, inte om en ny grund, vilken det enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna skulle vara för sent att åberopa. Med hänsyn till det utbyte av argument som beskrivits här ovan utgör grunden enligt min uppfattning faktiskt en utveckling av den grund som den italienska regeringen ursprungligen åberopade. Om detta inte vore fallet anser jag vidare att det faktum att grunden inte utvecklades förrän vid förhandlingen under alla förhållanden berodde på en faktisk omständighet som framkom först under förfarandet, det vill säga kommissionens ovan nämnda anmärkning som framfördes första gången i kommissionens duplik.

125. Jag skall alltså pröva frågan huruvida det omtvistade beslutet har sin rättsliga grund i artikel 12.4 i förordning nr 2052/88.

126. I artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 föreskrivs att "[k]ommissionen skall... redovisa den vägledande tilldelningen *till medlemsstaterna för vart och ett av målen 1—4 samt 5 b* av strukturfondsåtagandena...". [30]

127. Genom att stödja sig endast på texten i artikel 12.4 skulle man kunna frestas att ansluta sig till kommissionens uppfattning enligt vilken hänvisningen till "vart och ett av målen 1—4 samt 5 b" innebär att endast de huvudsakliga strukturstöden, det vill säga gemenskapsstöd som givits "på initiativ av medlemsstaten" i den mening som avses i artikel 5.5 tredje stycket i förordning nr 2052/88, berörs och inte gemenskapsinitiativ, det vill säga stöd som givits på initiativ "av kommissionen i samråd med berörd medlemsstat", i den mening som avses i denna föreskrift. Genom sitt intresse för hela gemenskapen passar dessa gemenskapsinitiativ kanske mindre väl till att fördelas enligt syftet i var och en av medlemsstaterna.

128. Om man vidhåller denna uppfattning leder det till slutsatsen att de vägledande fördelningar som rör stöd som givits "på initiativ av kommissionen" saknar varje rättslig grund och att det endast rör sig om allmänna riktlinjer av politisk natur som kommissionen har givit sig själv.

129. Men i sådant fall kunde kommissionen inte dra några rättsliga konsekvenser därav. Rent konkret hade kommissionen

30 — Min kursivering.

inte rätt att, med åberopande endast av en reduktion av Italiens andel, vägra att förstärka gemenskapsfinansieringen av Interreg II B-programmet, som har behandlats i punkt 65 här ovan. Kommissionen hade kunnat neka denna ytterligare finansiering endast genom att åberopa argument som har samband med programmets särskilda omständigheter eller genomförandet av själva programmet.

130. Jag är emellertid av den uppfattningen att tolkningen, enligt vilken artikel 12.4 inte är tillämplig på stöd som givits på initiativ av kommissionen, inte tar hänsyn till systematiken och strukturen hos artikel 12.

131. Det skall nämligen konstateras att genom *artikel 12.1* fastställer rådet först samtliga de resurser som är tillgängliga för åtaganden genom strukturfonderna och fonden för fiskets utveckling som under perioden 1994—1999 uppgick till 141 471 miljoner ecu räknat efter 1992 års prisnivå. Efter en del förtydliganden i artikel 12.2 och 12.3 beträffande mål 1, ger rådet genom artikel 12.4 kommissionen i uppdrag att redovisa den vägledande tilldelningen "av strukturfondsåtagandena". Det är först därefter, i artikel 12.5 som rådet beslutar att avsätta 1,9 procent av strukturfondernas anslagsåtaganden till gemenskapsinitiativ.

132. Enligt min uppfattning gör denna struktur det möjligt att dra slutsatsen att kommissionens förpliktelse att anta vägledande fördelningar omfattar samtliga strukturfondsåtaganden och inte enbart de åtaganden som avser de huvudsakliga strukturstöden. Det förefaller mig faktiskt som om det, när det i artikel 12.4 hänvisas till "strukturfondsåtaganden", i överensstämmelse med artikelns struktur och uppbyggnad handlar om sådana åtaganden som fastställts av rådet i artikelns första stycke och som alltså omfattar alla former av stöd. Eftersom uppdelningen av dessa anslag i de huvudsakliga strukturstöden å ena sidan och gemenskapsinitiativ å andra sidan görs först i artikel 12.5 påverkar den enligt min mening inte innehållet i uttrycket "strukturfondsåtagandena" i artikel 12.4.

133. Vidare kan man av artikel 12.4 sluta sig till att rådet anser att kommissionens antagande av vägledande fördelningar utgör ett användbart arbetsredskap vid förvaltningen av fonderna. Det är emellertid inte säkert att detta verktyg är användbart enbart för de huvudsakliga strukturstöden men inte för gemenskapsinitiativen.

134. Då det inte tydligt framgår av texten i förordning nr 2052/88 att förpliktelsen att anta vägledande fördelningar inte omfattar gemenskapsinitiativen, och med hänsyn till strukturen i artikel 12 i nämnda förordning, är jag följaktligen av den uppfatt-

ningen att artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 utgör en tillräcklig rättslig grund för kommissionens antagande av vägledande fördelningar av gemenskapsinitiativ.

135. Enligt min uppfattning saknar det omtvistade beslutet alltså inte rättslig grund.

136. Vidare bör det även undersökas om kommissionen, som den italienska regeringen har hävdat, har åsidosatt artikel 12.4 genom att ändra de vägledande fördelningarna utan att följa det förfarande som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 4253/88.

137. Härvid är det tillräckligt att konstatera att det framgår av föreskriftens ordalydelse att den är tillämplig vid ändring av förfarandet för redan beviljat stöd och inte när det gäller ändring av vägledande fördelningar.

138. Av det sagda framgår alltså att talan enligt min uppfattning inte kan bifallas på den tredje grunden.

D — Den fjärde grunden: Huruvida artikel 4 i förordning nr 2052/88 och principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

139. Den italienska regeringen har hävdat att kommissionen även har åsidosatt artikel 4 i förordning nr 2052/88, i vilken partnerskapsprincipen beträffande "förberedelsen och finansieringen liksom förhandsbedömningen, övervakningen och utvärderingen av verksamheterna" anges. Enligt regeringen borde kommissionen ha låtit medlemsstaterna delta i beslutsförfarandet på ett mera omfattande sätt eller rent av begära deras godkännande av de nya vägledande fördelningarna.

140. Man kan emellertid konstatera att i samma artikel 4 föreskrivs även att "[p]artnerskapet skall genomföras i överensstämmelse med respektive parts institutionella, juridiska och finansiella befogenheter". Eftersom artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 ger kommissionen befogenhet att upprätta vägledande fördelningar har kommissionen enligt min uppfattning inte åsidosatt partnerskapsprincipen när den antog det omtvistade beslutet utan den italienska regeringens samtycke.

141. Inte heller har kommissionen, i motsats till vad den italienska regeringen har påstått, enligt min uppfattning åsidosatt partnerskapsprincipen då den inte har tillämpat det förfarande som föreskrivs i artikel 25 i förordning nr 4253/88. Som

jag redan har konstaterat härovan framgår nämligen av föreskriftens ordalydelse att den är tillämplig vid ändring av förfarandet för redan beviljat stöd, inte när det gäller ändring av vägledande fördelningar.

142. Som kommissionen har förklarat har den för övrigt låtit medlemsstaterna i betydande omfattning delta i förberedandet av det omtvistade beslutet, nämligen genom att underställa övervakningskommittén beslutsförslaget för yttrande.

143. Av vad som sagts följer att man enligt min uppfattning inte kan dra slutsatsen att kommissionen skulle ha åsidosatt partnerskapsprincipen.

144. Inom ramen för samma grund har den italienska regeringen även åberopat åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

145. Liksom kommissionen anser jag emellertid att artikel 12.4 i förordning nr 2052/88 inte medger att man drar den slutsatsen att när de vägledande fördelningarna väl har antagits är de frysta för all framtid och ingen som helst ändring kan längre företas, oavsett förändringar av omständigheter som gör det lämpligt eller nödvändigt med en ändring av fördelningarna.

146. En sådan tolkning framgår inte alls av den nämnda föreskriften och den förefaller dessutom strida mot principen om sund ekonomisk förvaltning.

147. Kommissionen har förklarat att de nya vägledande fördelningarna inte endast har antagits i avsikt att frigöra en summa på 100 miljoner ecu för PEACE-initiativet, de är även en följd av en begäran från Europaparlamentets budgetutskott till kommissionen att utvärdera hur genomförandet av gemenskapsinitiativen i varje medlemsstat fortskrider, liksom även eventuella möjligheter till omfördelning som skulle kunna garantera en bättre kostnadsandel av det belopp som avsatts för dessa initiativ i budgeten.

148. Enligt kommissionen "ökar denna utvärdering i betydelse när slutet på programperioden nalkas. Projektåtaganden som inte har avtalats på nationell nivå före den 31 december 1999 kan inte längre beviljas stöd och sedan de ifrågavarande medlen har återförts till gemenskapens allmänna budget blir de inte längre tillgängliga för strukturpolitiken".

149. Det framgår av dessa förklaringar att en tolkning enligt vilken de vägledande fördelningar som ursprungligen antagits var definitiva, såsom den italienska regeringen har föreslagit, inte alls är förenlig

med kraven på en sund ekonomisk förvaltning. Denna tolkning, som saknar grund i artikel 12.4, skall alltså inte godtas.

E — Den femte grunden: Huruvida artikel 2 i EG-fördraget (nu artikel 2 EG i ändrad lydelse) och icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts

150. Då en ändring av de vägledande fördelningarna alltså inte kan uteslutas kan en medlemsstat inte göra gällande att de vägledande fördelningar som ursprungligen antagits har skapat en berättigad förväntan i sig.

151. Kommissionen har dessutom lagt fram handlingar som visar att under förberedandet av de ursprungliga fördelningarna vid förvaltningskommitténs möte den 25 och den 26 maj 1994, ävensom i den skrivelse varigenom medlemsstaterna informerades om fördelningarna, har kommissionen uttryckligen förbehållit sig rätten att senare ändra de finansiella stöden.

152. Under dessa omständigheter kan man, enligt min uppfattning, inte finna att de ursprungliga fördelningarna i sig skulle ha skapat en berättigad förväntan hos den italienska regeringen.

153. Jag är alltså av den uppfattningen att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden.

154. Enligt den italienska regeringen har kommissionen "inte uppfattat den plikt som den åläggs i enlighet med artikel 2 i fördraget att lägga fram ett förslag till genomförande [av en politisk inriktning, gemensam för alla medlemsstater, för att på ett konkret sätt visa deras solidaritet med den pågående fredsprocessen i Nordirland], genom att be hela gemenskapen att bidra konkret och proportionellt till de resurser som krävs för att nå detta mål. Kommissionen har tvärtom valt en lösning som utgår från helt främmande kriterier och strider mot principerna om social sammanhållning och om solidaritet mellan medlemsstaterna. Den lösning som har valts genom det omtvistade beslutet strider även mot icke-diskrimineringsprincipen, eftersom reduktionen av anslaget som redan har tilldelats Italien är större än för alla övriga medlemsstater".

155. Den italienska regeringen anser alltså att reduktionen av de vägledande fördelningarna har påverkat Republiken Italien på ett oproportionerligt sätt, vilket strider mot artikel 2 i fördraget liksom även mot principen om likabehandling.

156. Vad beträffar artikel 2 i fördraget har kommissionen hävdat att det omtvistade beslutet inte innebär att denna föreskrift har åsidosatts då den inte är formulerad så

att förpliktelser och särskilda rättigheter uppkommer för medlemsstaterna och de olika institutionerna. På samma sätt anser den brittiska regeringen att "målen skall uppnås genom tillämpning av särskilda föreskrifter i fördraget, genom antagandet av sekundärrättsliga bestämmelser och genom att dessa regler genomförs av gemenskapsinstitutionerna eller medlemsstaterna.... Följaktligen skall bedömningen av det omtvistade beslutets laglighet göras med hänsyn tagen till de särskilda gemenskapsnormer som ligger till grund för beslutet, inklusive de allmänna [gemenskaps]rättsliga principerna".

157. Enligt min uppfattning finns det anledning att åberopa domstolens dom av den 29 september 1987,[31] i vilken det bedömts att "beträffande [det mål som anges i artikel 2 i fördraget och som består av] en påskyndad höjning av levnadsstandarden finns det anledning... att konstatera att det är ett mål som har varit en inspirationskälla till upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen vilket, genom sin generella utformning och systematiska anknytning till upprättandet av den gemensamma marknaden och en gradvis tillnärmning av den ekonomiska politiken, inte kan skapa rättsliga förpliktelser som skall uppfyllas av medlemsstaterna eller rättigheter till förmån för enskilda".

158. Analogivis är jag av den uppfattningen att målet att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, såsom det föreskrivs i artikel 2 j i fördraget,[32] inte är tillräckligt exakt för att man därav skall kunna sluta sig till en konkret förpliktelse för kommissionen, till exempel en bestämd metod enligt vilken kommissionen skulle ha fördelat reduktionen av de vägledande stöden mellan medlemsstaterna till förmån för PEACE-programmet. Denna föreskrift tillåter inte heller slutsatsen att kommissionen borde ha lagt fram ett lagförslag för att genomföra solidariteten med fredsprocessen i Nordirland.

159. Något åsidosättande av artikel 2 i fördraget har alltså enligt min mening inte ägt rum.

160. Beträffande principen om likabehandling har den italienska regeringen noterat att av de totala reduktioner som har genomförts, motsvarande 83,6 miljoner ecu, har Republiken Italien fått vidkännas en nedskärning med 44,7 miljoner ecu, trots att landet åtnjuter endast cirka 13 procent av de samlade resurserna.

161. Den italienska regeringen anser att "kommissionen borde ha ägnat sig åt att söka medel för att finansiera PEACE-programmet, naturligtvis med deltagande av alla medlemsstater, för att enligt gemen-

31 — Dom av den 29 september 1987 i mål 126/86, Giménez Zaera (REG 1987, s. 3697), punkt 11.

32 — Den italienska regeringen åberopar målen "ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna". Dessa mål stadgas emellertid i artikel 2 EG, vilken ännu inte var tillämplig det datum då det omtvistade beslutet antogs, eftersom Amsterdamfördraget den dagen ännu inte hade trätt i kraft.

samma anvisningar finna nödvändiga medel" och "att man borde ha kunnat göra en reduktion på ett annat sätt, nämligen genom proportionell användning av resurser som inte avsatts för program samt indexreglering".

162. I repliken har den italienska regeringen kritiserat det kriterium som kommissionen använt i sin beräkning av de nya fördelningarna, nämligen hur långt genomförandet av gemenskapsinitiativen fortskridit den 31 december 1997. Enligt regeringen "visar det sig att detta kriterium är diskriminerande. Det gynnar stater vilka, av en slump, har fått sina program godkända i rätt tid och missgynnar dem som, i likhet med Italien, har drabbats av väsentliga förseningar vid godkännandet av de framlagda programmen".

163. Kommissionen har genmält att den använda beräkningsmetoden stod i överensstämmelse med principerna för sund ekonomisk förvaltning som avses i artikel 2 i budgetförordningen av den 21 december 1977 för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, [33] senast ändrad, vid dagen för antagandet av det omtvistade beslutet, genom rådets förordning (EG, EKSG, Euratom) nr 2548/98 av den 23 november 1998. [34]

164. Beträffande argumentet om förseningen med antagandet av beslut om stöd anser kommissionen att det rör sig om en ny grund som alltså skall avvisas. Kommissionen understryker i varje fall att förseningen berodde på att beträffande de flesta förslag som erhållits från de italienska myndigheterna hade inte de villkor som föreskrivs i artikel 14.2 och 14.3 i förordning nr 4253/88, vilka skulle ha uppfyllts för att förslagen skulle vara giltiga, uppfyllts.

165. I det avseendet är jag för det första av den uppfattningen att argumentet avseende förseningen med antagandet av beslut om stöd inte utgör en ny grund. Av formuleringen av detta argument framgår nämligen att det faller inom ramen för grunden huruvida principen om likabehandling har åsidosatts och utgör en utveckling därav, för övrigt som svar på de förklaringar om beräkningsmetoden som kommissionen givit i sitt svaromål. Enligt min uppfattning skall detta argument alltså prövas inom ramen för det föreliggande målet.

166. Det finns vidare anledning att påminna om att enligt fast rättspraxis kräver den allmänna likhetsprincipen, som är en av gemenskapsrättens grundläggande principer, att lika situationer inte behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en åtskillnad. [35]

167. Då Republiken Italien har fått vidkännas en större reduktion än övriga medlemsstater finns det anledning att pröva om

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

35 — Se särskilt dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes (REG 2001, s. I-5689), punkt 129.

det finns sakliga skäl för denna särbehandling.

168. Särbehandlingen är resultatet av den beräkningsmetod som kommissionen har använt. Med hänvisning till det arbetsdokument som hade förelagts förvaltningskommittén vid dess möte den 22 september 1998 har kommissionen förklarat att den har tagit medeltalet av två värden. Det första värdet var resultatet av en beräkning som visade "jämförelsen mellan hur långt genomförandet av de olika programmen faktiskt fortskridit och den *lägsta* [36] graden av genomförande som krävdes för att de skulle kunna genomföras; om den berörda medlemsstaten mellan år 1994 och år 1997 inte hade kunnat använda mer än 25 procent av de medel som den hade tilldelats, var sannolikheten för att dessa program skulle genomföras så att stödet kunde utnyttjas (med hänsyn tagen till förfallodagar för åtaganden och betalningar) särskilt liten. I den sunda förvaltningens intresse hade det varit lämpligt att avsluta dessa program och på nytt granska finansieringen därav".

169. Det andra värdet var resultatet av en beräkning som visade "jämförelsen mellan hur långt genomförandet av de olika programmen faktiskt fortskridit och den *önskvärda* [37] vid slutet av år 1997 kunde en åtagandegrad om 65 procent anses som en fullständig genomförandegrad motsvarande en programperiod från år 1994 till år 1999, enligt den årliga fördelning som fastställts av Europeiska rådets möte i Edinburgh och fastställd i bilaga II till förordning [nr 2052/88]. Resultatet av denna beräkning visade andelen, och alltså den särskilda skyldigheten, för varje medlemsstat som inte hade uppnått den önskade graden på 65 procent".

170. Man kan emellertid inte förneka, att den beräkningsmetod som kommissionen har använt för att bestämma de nya vägledande fördelningarna är av objektiv natur. För övrigt förefaller det som om det även rör sig om en rättfärdigad metod, särskilt med hänsyn till principen om sund ekonomisk förvaltning, vars betydelse har bekräftats inte bara i artikel 2 i budgetförordningen utan även i artikel 205 i EG-fördraget (nu artikel 274 EG i ändrad lydelse). Till skillnad från den italienska regeringens förslag att proportionellt använda de resurser som inte avsatts för program samt indexregleringen, tar denna beräkningsmetod hänsyn till sannolikheten för ett korrekt genomförande av de olika programmen.

171. Den italienska regeringen har även hävdat att resultatet av beräkningsmetoden är snedvriden till nackdel för Republiken Italien genom förseningen den 31 december 1997 med antagandet av beslut om stöd för de italienska projekten. Som bevis till stöd för detta argument har regeringen hänvisat till punkt 6.16 i revisionsrättens särskilda

36 — Originalets kursivering.

37 — Originalets kursivering.

rapport nr 16/98 om genomförande av anslag för strukturåtgärder under programperioden 1994—1999 åtföljd av kommissionens svar. [38]

172. Eftersom rapporter från revisionsrätten är viktiga som bevis, vilket har belysts av domstolen, [39] finns det anledning att uppmärksamt studera denna punkt. Den har följande lydelse:

"Svagheter i vissa program som lagts fram för kommissionen samt kommissionens ansträngningar för att förbättra kvaliteten på dessa har lett till förseningar vid antagandet av dessa program. I flera fall står dessa förseningar dock inte i proportion till de förbättringar som tillförts. De beror snarare på kommissionens svårigheter att hantera det stora antal åtgärdsformer som föreslagits, att samordna sina avdelningar samt att utveckla en effektiv partnerskapskultur med medlemsstaterna. I vissa fall har det tagit flera månader, t.o.m. flera år, innan metoderna för genomförande av de enskilda åtgärderna har preciserats. Det beror på att man har fört fruktlösa brevväxlingar och diskussioner. I exemplet med Italien hade, den 31 december 1994, endast bidrag på 5 130,3 miljoner ecu godkänts av ett totalbelopp på 14 860 miljoner ecu, och de program som lades fram 1994 antogs inte förrän 1997."

173. Denna punkt visar tydligt att förseningarna, i motsats till vad kommissionen har påstått, inte enbart berodde på det faktum att ansökningarna inte uppfyllde villkoren i artikel 14.2 och 14.3 i förordning nr 4253/88. Emellertid måste man även sluta sig till att problemet med förseningar som berodde på kommissionen var ett allmänt problem som påverkade bland annat men inte enbart Republiken Italien. Denna medlemsstat nämns faktiskt inte annat än som ett exempel i den nyss nämnda punkten. Inom ramen för detta exempel hänvisar revisionsrätten för övrigt till graden av godkända ansökningar om stöd den 31 december 1994 i Italien, vilket ännu inte tillåter oss att fastställa att problemet var detsamma den 31 december 1997.

174. Enligt min uppfattning framgår det att den italienska regeringen inte har visat att beräkningsmetoden, och framför allt inte kriteriet avseende hur långt genomförandet av gemenskapsinitiativ fortskridit den 31 december 1997, skulle ha varit felaktiga, till nackdel för Republiken Italien, genom ett felaktigt agerande av kommissionen vilket skulle ha påverkat Italien mer än övriga medlemsstater.

175. Enligt min uppfattning följer av allt som sagts att grunden som avser huruvida principen om likabehandling har åsidosatts

38 — EGT C 347, s. 48.

39 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-366/95, Steff-Houlberg Export m.fl. (REG 1998, s. I-2661), punkt 32.

inte är befogad och att talan alltså inte kan bifallas på den femte grunden.

F — Den sjätte grunden: Huruvida maktmissbruk förekommit

176. Den italienska regeringen har påstått, inom ramen för denna grund, att kommissionen har visat prov på ett motsägelsefullt beteende. Regeringen anför att "[i] sin skrivelse av den 15 december 1997... anmodade kommissionsledamoten Wulf-Mathies de italienska myndigheterna, inom ramen för undersökningen av gemenskapsinitiativens fortgång, att 'på grundval av läget den 31 december 1997 kontrollera och komplettera de bifogade upplysningarna rörande åtaganden och betalningar som för tillfället bokförts av de myndigheter som administrerar de olika programmen...'". Den italienska regeringen har härav dragit slutsatsen att den behörige kommissionsledamoten, med avseende på denna undersökning, åsyftade uttrycket rättsligt bindande åtaganden "som det framgår av kommissionens beslut nr K(1997)1035/6...,[40] särskilt i blad 3...".

177. Enligt den italienska regeringen skulle emellertid detta uttryck inte ha använts som kriterium när det omtvistade beslutet antogs. Regeringen har i detta sammanhang åberopat förvaltningskommitténs yttrande av den 22 september 1998, vari hänvisas till uttrycket "åtaganden på fältet", det vill säga, enligt den italienska regeringen, "ett faktiskt begrepp, inte rättsligt, som varken motsvarar de kriterier som uppräknats av den behörige kommissionsledamoten... eller innehållet i kommissionens nämnda beslut...".

178. Av detta har den italienska regeringen dragit slutsatsen att hur långt genomförandet av initiativen fortskridit kontrollerades på grundval av uppgifter som inte var enhetliga, enär Republiken Italien hade meddelat kommissionen hur långt genomförandet fortskridit av de initiativ för vilka rättsligt bindande åtaganden redan hade gjorts, medan andra medlemsstater kunde använda det andra kriteriet som var mycket mera vagt.

179. Kommissionen har svarat att uttrycket "åtaganden på fältet" är det uttryck som vanligen används för att hänvisa till det samlade begrepp som i praktiken används vid förvaltning av strukturfonderna, nämligen "åtagande på medlemsstatsnivå", vilket definieras i blad nr 3 om stödberättigande, vilket bifogats beslut 97/322, som det rättsligt bindande åtagande som görs av den slutliga stödmottagaren och som skall åtföljas av ett åtagande om användning av nödvändiga allmänna medel.

40 — Det handlar om kommissionens beslut 97/322/EG av den 23 april 1997 om ändring av besluten om godkännande av ramar för gemenskapsstöd, samlade programplaneringsdokument och gemenskapsinitiativ gällande i Italien (EGT L 146, s. 11).

180. Kommissionen har tillagt att den italienska regeringen under alla förhållanden inte har visat hur skrivelsen av den 15 december 1997 från den behörige kommissionsledamoten, vari tydligt hänvisades till begreppet åtaganden av den slutliga stödmottagaren, kan ha vilselett medlemsstaterna.

181. I detta sammanhang finns det anledning att först notera att den italienska regeringen inte har preciserat frågan hur man skall tolka uttrycket "åtaganden på fältet "om det inte sammanfaller med uttrycket "rättsligt bindande åtagande". Vidare måste man konstatera, vilket framgår av de upplysningar som kommissionen gett, att alla medlemsstater i slutet av år 1997 anmodades att inkomma med upplysningar om hur långt genomförandet av programmen fortskridit på grundval av samma skrivelse från den behörige kommissionsledamoten och alltså på grundval av samma begrepp "rättsligt bindande åtagande". Den italienska regeringen har inte förklarat hur ett begrepp som förekommer i ett dokument från september 1998, om man antar att det skulle skilja sig från det andra, har kunnat påverka medlemsstaterna när dessa, flera månader tidigare, översände upplysningar till kommissionen.

182. Jag anser alltså att talan inte kan vinna bifall på den sjätte grunden.

G — Den sjunde grunden: Huruvida artikel 2 i förordning (EEG) nr 1866/90 har åsidosatts [41]

183. Enligt den italienska regeringen har kommissionen åsidosatt artikel 2 i förordning nr 1866/90. I dess andra stycke föreskrivs att "[i] kommissionens beslut... om förslag till medlemsstaterna om gemenskapsinitiativ skall beloppet på det beslutade gemenskapsstödet för hela perioden liksom den årliga fördelningen av stödet fastställas i ecu vid den prisnivå som gäller under det år då beslutet fattas samt indexregleras". Enligt regeringen kan faktiskt "ingen åtgärd avseende [indexreglering] eller anslag för programmen vidtas utan iakttagande av partnerskapsprincipen och de föreskrifter som reglerar reduktionen av resurserna".

184. Kommissionen har svarat att indexregleringen utgör en integrerad del av de vägledande fördelningarna, vilket betyder att de allmänna regler som är tillämpliga på de vägledande fördelningarna även skall tillämpas på den del av fördelningarna som härrör från indexregleringen.

41 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1866/90 av den 2 juli 1990 om förfarandet vid användningen av ecu i strukturfondernas budget (EGT L 170, s. 36; svensk specialutgåva område 3, volym 33, s. 32), ändrad genom artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 2745/94 av den 10 november 1994 (EGT L 290, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 62, s. 210).

185. Det är min uppfattning att förordning nr 1866/90, vilken är en förordning som antagits av kommissionen med tillämpning av artikel 22 i förordning nr 4253/88, inte kan påverka de villkor under vilka kommissionen, på grundval av artikel 12.4 i förordning nr 2052/88, fastställer de vägledande fördelningarna. Därav följer att förordning nr 1866/90 inte ensam kan ändra den slutsats som jag kommit till här ovan, enligt vilken kommissionen inte har åsidosatt principen om partnerskap och inte heller de föreskrifter vari reduktionen av resurser regleras, det vill säga artiklarna 24 och 25 i förordning nr 4253/88.

186. Det är alltså min uppfattning att talan inte kan bifallas på den sjunde grunden.

V — Förslag till avgörande

186. Jag föreslår

— att kommissionens beslut av den 16 december 1998, som återfinns i punkt 8 i protokollet från kommissionens möte samma dag och varigenom ändringen i de vägledande fördelningarna för gemenskapsinitiativ godtogs, skall ogiltigförklaras,

— att kommissionen skall förpliktas ersätta rättegångskostnaderna.