SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS FRANCIS G. JACOBS
vom 17. Februar 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dieser Rechtssache beantragt Italien die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Kommission, mit der eine von Italien eingeführte Beihilfe für im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt wurde. Der Hintergrund der Rechtssache ist ohne Zweifel tragisch: Im November 1980 wurde Süditalien durch ein schweres Erdbeben erschüttert, das erhebliche Verluste an Menschenleben und gewaltigen Sachschaden verursachte. Ein weiteres Erdbeben fand im Februar 1981 statt. Um den Schaden wiedergutzumachen, der der Wirtschaft der betroffenen Regionen entstanden war, sahen die zuständigen italienischen Stellen im Gesetz Nr. 219/81 vom 14. Mai 1981 die Gewährung von Wiederaufbau- und Entwicklungsbeihilfen vor. Artikel 32 des Gesetzes forderte die Regionen Basilikata und Kampanien auf, bestimmte Gebiete festzulegen, in denen Investitionen zugunsten der Industrie gefördert werden sollten. Zu diesem Zweck wurden 20 industrielle Entwicklungszonen bestimmt, nicht nur in der Basilikata und in Kampanien, sondern auch in Apulien. Beihilfefähig waren Investitionsvorhaben in diesen Gebieten bis zur Höhe von 20 Milliarden LIT; die Beihilfen konnten sich im Höchstfall auf 75 % der Investitionskosten belaufen (Artikel 32 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 21 des Gesetzes Nr. 219/81). Die Beihilfe konnte nur Unternehmen gewährt werden, die bis zum 31. Dezember 1982 einen entsprechenden Antrag stellten. Die Kommission trat diesen Maßnahmen nicht entgegen.

2. Mit Gesetz Nr. 64/86 vom 1. März 1986 traf Italien eine allgemeine Beihilferegelung zugunsten von Süditalien. Die Regelung wurde gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages bei der Kommission angemeldet. Mit ihrer Entscheidung 88/318/EWG vom 2. März 1988 betreffend eine Beihilfe für den Mezzogiorno (ABl. L 143, S. 37) billigte die Kommission einen großen Teil der Regelung. Insbesondere stimmte sie Intensitätsobergrenzen zwischen 28,07 % und 73,78 % „Nettosubventionsäquivalent" zu.

3. Mit dem — später in das Gesetz Nr. 120/87 vom 27. März 1987 — umgewandelten Decreto-legge Nr. 8/87 vom 26. Januar 1987 setzte Italien die Beihilfebestimmungen des Gesetzes Nr. 219/81 erneut in Kraft. Nach Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 120/87 waren die Anträge auf Beihilfe bis zum 30. Juni 1987 einzureichen. Das Gesetz Nr. 120/87 brachte in Verbindung mit dem Decreto-legge Nr. 474/87 eine Reihe bedeutender Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage, darunter folgende:

a) Während nach dem Gesetz Nr. 64/86 die Höchstprozentsätze für durch Beihilfen finanzierbare Investitionsvorhaben zwischen 28,07 % und 73,78 % betrugen,

* Originalsprache: Englisch.

wurde die Obergrenze nunmehr für Investitionsvorhaben in der Gemeinde Senise (Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes Nr. 120/87) sowie für Investitionsvorhaben kleiner und mittlerer, in zwischen 1980 und 1986 von Erdbeben betroffenen süditalienischen Gebieten ansässiger Unternehmen (Artikel 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87) auf 75 % angehoben.

b) Der räumliche Anwendungsbereich der in Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 vorgesehenen Beihilfe wurde über die 20 industriellen Entwicklungszonen hinaus ausgedehnt, die er ursprünglich umfaßt hatte (Artikel 8 Absatz 7 des Gesetzes Nr. 120/87, Artikel 10 Absatz 3 des Decreto-legge Nr. 474/87).

c) Die zuvor auf 32 Milliarden (ursprünglich 20 Milliarden) LIT festgesetzte Obergrenze für nach Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 finanzierte Investitionsvorhaben wurde auf 50 Milliarden LIT angehoben (Artikel 8 Absätze 2bis und 2ter des Gesetzes Nr. 120/87).

4. Offenbar unterrichtete die italienische Regierung die Kommission nicht von sich aus über die durch das Gesetz Nr. 120/87 (und das Decreto-legge Nr. 474/87) vorgenommenen Änderungen der früheren Beihilferegelung. Hierzu wäre sie natürlich gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages verpflichtet gewesen. Erst in Beantwortung eines Schreibens der Kommission vom 2. Mai 1988 übermittelte die italienische Regierung der Kommission am 19. Juli 1988 eine Abschrift des Gesetzes Nr. 120/87. Am 15. November 1988 forderte die Kommission zusätzliche Informationen an, die die italienischen Behörden am 6. Januar 1989 lieferten.

Die Kommission kam zu der Ansicht, daß die fraglichen Maßnahmen dem ersten Anschein nach mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar seien, und eröffnete am 18. Oktober 1989 das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages. Dieses Verfahren wurde mit dem Erlaß der Entscheidung 91/175/EWG der Kommission vom 25. Juli 1990 über die durch das italienische Gesetz Nr. 120/87 eingeführten Beihilfen zugunsten bestimmter Gebiete des Mezzogiorno, die von Naturkatastrophen heimgesucht wurden (ABl. 1991, L 86, S. 23), abgeschlossen. Laut dieser Entscheidung (im folgenden: „angefochtene Entscheidung") waren die mit dem Gesetz Nr. 120/87 und dem Decreto-legge Nr. 474/87 getroffenen Maßnahmen insoweit rechtswidrig, als

a) die Artikel 3 Absatz 5 und 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87 die aufgrund des Gesetzes Nr. 64/86 an in den durch Naturkatastrophen betroffenen Gebieten des Mezzogiorno ansässige Unternehmen zahlbaren Beihilfen auf 75 % erhöht hatten (Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung);

b) die in Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 vorgesehenen Beihilfen auch für Investitionsvorhaben außerhalb der ursprünglich festgelegten 20 industriellen Entwicklungszonen gewährt werden konnten (Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung);

c) Artikel 8 Absätze 2bis und 2ter des Gesetzes Nr. 120/87 die Gewährung von Beihilfen über den Betrag von 32 Milliarden LIT hinaus gestatteten (Artikel 3 der angefochtenen Entscheidung).

Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung forderte die Rückzahlung der unvereinbaren Beihilfen innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung.

5. Die angefochtene Entscheidung wurde der italienischen Regierung am 2. Oktober 1990 bekanntgegeben. Mit Klageschrift, die am 11. Dezember 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen wurde, beantragte Italien die Nichtigerklärung der Artikel 1 bis 4 der Entscheidung. Die Klage gliedert sich in fünf verschiedene Rügen. Das Vorbringen der italienischen Regierung läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1) Die angefochtene Entscheidung stehe im Widerspruch zu Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrages, wonach Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig sei oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrsche, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden könnten. Die Kommission habe die Tragweite des Erdrutsches und der Erdbeben verkannt, die die betroffenen Regionen zwischen 1980 und 1986 heimgesucht hätten, und für die Nichtbeachtung dieses Faktors keinerlei Gründe angeführt. Was die Anhebung der Intensitätsobergrenze der Beihilfe auf 75 % gemäß Artikel 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87 betreffe, so habe die Kommission die Tatsache übersehen, daß diese Bestimmung lediglich kleinen und mittleren Unternehmen habe zugute kommen sollen. Jedenfalls sei diese Anhebung unbedeutend gewesen, da die frühere Obergrenze bereits auf 73,78 % festgesetzt gewesen sei.

2) Die Kommission habe es unterlassen, die Auswirkungen der Naturkatastrophen auf die von ihnen heimgesuchten Regionen gründlich zu untersuchen. Ihre Entscheidung sei auf eine oberflächliche und irrige Beurteilung des Problems gestützt.

3) Artikel 2 der angefochtenen Entscheidung widerspreche insofern dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als er die außerhalb der ursprünglich festgelegten 20 industriellen Entwicklungszonen gewährten Beihilfen für rechtswidrig erkläre. Die Kommission habe unberücksichtigt gelassen, daß sich der räumliche Anwendungsbereich der bisher gewährten Beihilfe lediglich auf von Erdbeben heimgesuchte Gemeinden, auf die Gemeinde Senise (die von einem Erdrutsch betroffen worden sei) und auf im Gebirge gelegene Gemeinwesen erstreckt habe, zu denen die von der Katastrophe geschädigten Gemeinden gehörten. Die Beihilfe würde daher auch in der Zukunft grundsätzlich nur von Naturkatastrophen betroffenen Gebieten zugute kommen. In jedem Falle hätte die Kommission keine ablehnende Entscheidung auf der bloßen Grundlage der allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes Nr. 120/87 treffen dürfen, sondern mit ihrer endgültigen Entscheidung bis zum Erlaß spezifischer Durchführungsvorschriften warten müssen. Sie hätte dann gesehen, daß die räumliche Erweiterung begrenzt, vernünftig und objektiv gerechtfertigt gewesen sei.

4) Die Anhebung der Investitionsobergrenze von 32 Milliarden auf 50 Milliarden LIT spiegele lediglich die zwischen 1982 und 1987 eingetretene Minderung des Wertes der Lira wider.

5) Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung, der die Rückzahlung der Beihilfen innerhalb von zwei Monaten verlange, sei

gegenstandslos, da Italien die Kommission darüber unterrichtet habe, daß die Beihilferegelung noch nicht durchgeführt worden sei.

Zur ersten und zweiten Rüge

6. Die erste und die zweite Rüge stehen untereinander in engem Zusammenhang und wurden im schriftlichen Verfahren zumeist gemeinsam behandelt. Sie richten sich hauptsächlich gegen Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung, der die Anhebung der Investitionshöchstgrenze der Beihilfen auf 75 % für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt erklärt; es sei daran erinnert, daß diese Anhebung, was die Gemeinde Senise betrifft, durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes Nr. 120/87 und, was Investitionsvorhaben kleiner und mittlerer, in zwischen 1980 und 1986 von Erdbeben betroffenen Gebieten Süditaliens ansässiger Unternehmen angeht, durch Artikel 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87 erfolgte. Mit seiner ersten Rüge macht Italien geltend, der Kommission sei insoweit ein Beurteilungsirrtum unterlaufen, als sie die in Rede stehenden Maßnahmen für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt und es unterlassen habe, angemessene Gründe für bestimmte Teile der angefochtenen Entscheidung vorzubringen; insbesondere habe sie nicht angegeben, weshalb der Erdrutsch in Senise und die zahlreichen zwischen 1980 und 1986 in den von der Entscheidung betroffenen Gebieten eingetretenen seismischen Störungen nicht schwerwiegend genug gewesen seien, um die in Rede stehenden Hilfsmaßnahmen zu rechtfertigen. Mit seiner zweiten Rüge macht Italien geltend, die Kommission habe die Probleme der betroffenen Regionen nicht gründlich genug untersucht.

7. Es ist bemerkenswert, daß Italien sich nicht auf Artikel 92 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages beruft, wonach „Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind", mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, obwohl sich die streitigen Beihilfemaßnahmen auf von Erdbeben und ähnlichen Katastrophen heimgesuchte Gebiete beschränkten. Tatsächlich erkennt Italien ausdrücklich an (siehe S. 2 und 3 der Erwiderung), daß die Beihilfe nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrages zu beurteilen ist, da sie nicht den Wiederaufbau, sondern die Entwicklung zum Gegenstand hat. Nach dieser Vorschrift, die eine Ausnahme vom Verbot des Artikels 92 Absatz 1 vorsieht, können Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, wenn sie „zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht", gewährt werden.

8. Im allgemeinen geht die Kommission davon aus, daß die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, wenn das Bruttosozialprodukt (BSP) oder die Kaufkraftstandards (KKS) 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts oder weniger betragen (siehe die Mitteilung der Kommission über die Methode zur Anwendung von Artikel 92 Absätze 3a und c auf Regionalbeihilfen: ABl. 1988, C 212, S. 2). Sie sieht im allgemeinen 75 % „Nettosubventionsäquivalent" der ursprünglichen Investition als höchstzulässige Beihilfeintensität an, fordert jedoch eine regionale Differenzierung der Beihilfeintensität unterhalb dieses Niveaus je nach Art, Intensität oder Dringlichkeit der regionalen Schwierigkeiten (a. a. O.). Wie bereits dargelegt, genehmigte die Kommission im Einklang mit diesen Kriterien je nach den Umständen und der betroffenen Region Beihilfeobergrenzen zwischen 28,07 % und 73,78 % Nettosubventionsäquivalent (Ent-

scheidung 88/318/EWG zu dem Gesetz Nr. 64 vom 1. März 1986).

9. In der angefochtenen Entscheidung begründete die Kommission ihre Weigerung, die Anhebung der Beihilfeobergrenze auf 75 % für Investitionen in der Gemeinde Senise sowie für Investitionen kleiner und mittlerer, in von Erdbeben betroffenen süditalienischen Gebieten ansässiger Unternehmen zu genehmigen, wie folgt:

„Die Kommission ist ... der Ansicht, daß sich eine Erhöhung von Regionalbeihilfen in Gebieten, die von Naturkatastrophen heimgesucht wurden, für einen begrenzten Zeitraum nur rechtfertigen läßt, wenn sich die soziale und wirtschaftliche Lage des gesamten Gebiets oder mehrerer Gebiete in erheblichem Umfang dadurch verändert hat, wie dies bei dem Erdbeben der Fall war, das im November 1980 und im Februar 1981 Irpinia heimsuchte.

Deshalb erhob die Kommission keine Einwände gegen die Maßnahmen, die zu diesem Zweck unmittelbar nach dem Erdbeben gemäß Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 getroffen wurden.

Die anderen Erdbeben, die in der Zeit von 1980 bis 1986 die Gebiete des Mezzogiorno heimsuchten, sowie der Erdrutsch in der Gemeinde Senise hatten jedoch nicht dieses Ausmaß und beeinträchtigten insbesondere die soziale und wirtschaftliche Lage der betroffenen Gebiete nicht in einer Weise, die Maßnahmen rechtfertigte, die über diejenigen zur Behebung der erlittenen Schäden hinausgingen. Deshalb vertritt die Kommission die Ansicht, daß sie die Voraussetzungen, die erforderlich sind, um die Gewährung von höheren als den durch Artikel 9 des Gesetzes Nr. 64/86 vorgesehenen Beihilfen zu rechtfertigen, nicht erfüllen und daß deshalb die mit den Artikeln 3 Absatz 5 und 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87 eingeführten Beihilfemaßnahmen ... gemäß Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind."

10. Wie es scheint, bestreitet die italienische Regierung nicht die Behauptung der Kommission, daß die Anhebung der Höhe der den von Naturkatastrophen betroffenen Gebieten gewährten Beihilfen sich nur rechtfertigen lasse, wenn sich die soziale und wirtschaftliche Lage der betroffenen Regionen infolge der Katastrophen in erheblichem Maße verändert habe. Vielmehr wirft sie der Kommission vor, nicht dargelegt zu haben, weswegen sie zu dem Schluß gelangt sei, daß die Erdbeben, die zwischen 1980 und 1986 stattgefunden hatten, sowie der Erdrutsch in Senise keine derartigen Veränderungen in den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen bewirkt hätten. Wie die Kommission jedoch ausführt, muß die Beweislast dafür, daß die Naturkatastrophen sich in dem erforderlichen Ausmaß auf die in Rede stehenden Regionen ausgewirkt haben, bei der italienischen Regierung liegen. Ohne daß auf die allgemeine Frage einzugehen ist, wer die Beweislast trägt, wenn sich ein Beteiligter auf die Ausnahmevorschrift von Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe b beruft, gibt es gute praktische Gründe dafür, daß in diesem besonderen Punkt die Beweislast der italienischen Regierung zufällt; sie ist sicher besser in der Lage als die Kommission, auf der Grundlage von Statistiken und sonstigen Daten nachzuweisen, welche Auswirkungen eine Reihe von Naturkatastrophen in bestimmten Regionen Süditaliens gehabt haben.

11. Die italienische Regierung hat jedoch sehr wenig getan, um den Nachweis dafür zu erbringen, daß die Naturkatastrophen, von denen Süditalien zwischen 1980 und 1986 heimgesucht wurde, die soziale und wirtschaftliche Lage in den betroffenen Regionen in schwerwiegendem Maße verschlechtert hätten. Sie hat zwar ihrer Erwiderung über 400 Seiten Unterlagen beigefügt, aber keine dieser Unterlagen erbringt den

erforderlichen Beweis. In der Tat konnte die italienische Regierung auf die schriftliche Aufforderung des Gerichtshofes, die besonders aussagekräftigen Stellen der genannten Unterlagen zu bezeichnen, nichts anderes antworten als:

„La documentazione esibita dal Governo italiano alla Commissione nel corso della procedura non contiene specifici elementi di apprezzamento circa l'aggravamento delle condizioni socio-economiche delle zone disastrate." [1]

12. Die italienische Regierung hat weiterhin ausgeführt, daß sich die wirtschaftliche Lage aufgrund der Erdbeben verschlechtert habe, sei aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung zu vermuten. Sie hat sich auch, ebenfalls in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofes, im einzelnen zu den Erdbeben geäußert, die 1982 und 1984 verschiedene Regionen Süditaliens heimgesucht haben; zwei davon erreichten auf der Mercalli-Skala den Grad VII, eine den Grad VI. Es trifft zu, daß Erdbeben dieser Stärke mittelschweren Sachschaden verursachen können (siehe Encyclopaedia Universalis, Band 14, S. 842 ff.). Wie mir scheint, ist der italienischen Regierung jedoch der Nachweis nicht gelungen, daß diese Erdbeben die wirtschaftliche Struktur der in Rede stehenden Regionen so schwerwiegend beeinträchtigt hätten, daß es gerechtfertigt wäre, die Intensität der bereits nach geltendem Recht verfügbaren, großzügig bemessenen Beihilfen zu steigern. Ich komme daher zu dem Schluß, daß die Begründung der streitigen Entscheidung zwar in diesem Punkt etwas lakonisch ist, daß sie jedoch ausreicht, um die Weigerung zu rechtfertigen, die Anhebung der Beihilfeintensität auf 75 % zu genehmigen.

1 — Die der Kommission von der italienischen Regierung im Laufe des Verfahrens vorgelegten Unterlagen enthalten keine spezifischen Anhaltspunkte für die Beurteilung der Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den betroffenen Zonen.

13. Ebensowenig überzeugt mich die Behauptung der italienischen Regierung, die Kommission habe es unterlassen, die Auswirkungen der Naturkatastrophen auf die Wirtschaft der betroffenen Regionen gründlich zu untersuchen. Aus meinen bisherigen Ausführungen geht klar hervor, daß es in erster Linie Sache der italienischen Regierung war, die erforderlichen Nachforschungen durchzuführen und nachzuweisen, daß die Katastrophen sich in besonderem Maße auf die Wirtschaft der in Rede stehenden Regionen ausgewirkt haben. Die italienischen Regierung hat es versäumt, die geforderten Angaben beizubringen. Die in Anlage V zur Erwiderung enthaltenen Unterlagen sind in diesem Punkt besonders aufschlußreich. Mit einem Schreiben vom 15. Dezember 1988 übermittelte das Präsidium des (italienischen) Ministerrates dem Minister für den Mezzogiorno eine Aufforderung der Kommission, eine Darstellung der sozialen und wirtschaftlichen Lage in den von der Beihilferegelung erfaßten Gebieten vorzulegen (unter Berücksichtigung insbesondere der Arbeitslosenquote, des Pro-Kopf-Einkommens und der Industrialisierungsrate). Die Kommission hat in ihrer Gegenerwiderung ausgeführt, sie habe die von der italienischen Regierung erbetenen Informationen immer noch nicht erhalten.

14. Die italienische Regierung macht weiterhin geltend, die Kommission habe übersehen, daß Artikel 6 Absatz 14ter des Gesetzes Nr. 120/87 ausschließlich kleinen und mittleren Unternehmen zugute gekommen sei, denen normalerweise eine großzügigere Behandlung zugebilligt werde. Ich sehe nicht, daß dieses Vorbringen Erfolg haben könnte. Sicherlich ist die Kommission berechtigt, gegenüber Beihilfen, die kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen, eine relativ wohlwollende Haltung einzunehmen, aber dies bedeutet nicht, daß sie Beihilferegelungen, die solche Unternehmen bevorzugt behandeln, durchgehend zustim-

men müßte. Sie ist in Ausübung ihres Ermessens ebenso befugt, die Feststellung zu treffen, daß die allgemeine Regelung zugunsten aller Unternehmen großzügig genug und daß es daher nicht gerechtfertigt sei, den kleinen und mittleren Unternehmen noch höhere Beihilfebeträge zu gewähren.

15. In ihrer Klageschrift hat die italienische Regierung weiterhin vorgebracht, die Anhebung der Intensität der Beihilfe sei unbedeutend gewesen, da die bisherige Höchstgrenze für Beihilfen bei 73,78 % gelegen habe. Wie die Kommission jedoch in ihrer Klagebeantwortung dargelegt hat, sah das Gesetz Nr. 64/86 Beihilfeintensitäten zwischen 28,07 % und 73,78 % vor.

16. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, daß die erste und die zweite Rüge unbegründet sind.

Zur dritten Rüge

17. Diese Rüge richtet sich speziell gegen Artikel 2 Absatz 2 der angefochtenen Entscheidung, der die in Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 vorgesehenen Beihilfen insofern verbot, als sie für Investitionen außerhalb der ursprünglich festgelegten 20 Gebiete gewährt werden sollte. Diese Ausdehnung des territorialen Anwendungsbereichs der Beihilfe erfolgte insbesondere durch die Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes Nr. 120/87 und 10 Absatz 3 des Decreto-legge Nr. 474/87 (s. Abschnitt II, Absatz 1, Buchstabe c der angefochtenen Entscheidung).

18. Nach Artikel 8 Absatz 7 des Gesetzes Nr. 120/87 sollte die bisher auf Kampanien beschränkte industrielle Entwicklungszone Calaggio in Richtung auf Apulien ausgedehnt werden; die Region Apulien sollte die Ausdehnung der neuen Zone innerhalb des Gebiets der an die bereits festgelegte Zone grenzenden Gemeinden festlegen. Gemäß Artikel 10 Absatz 3 des Decreto-legge Nr. 474/87 konnten Investitionsvorhaben im Sinne von Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81, die zwar als erwünscht, wegen ihrer Erstreckung über die in dieser Bestimmung genannten Gebiete hinaus jedoch als undurchführbar anzusehen waren, in der Gemeinde Senise und in Gemeinden der Gebirgszonen, zu denen die von Naturkatastrophen betroffenen Gemeinden gehörten, aufgrund eines Lokalisierungsprogramms, das die Regionen Kampanien und Basilikata innerhalb von 120 Tagen nach Inkrafttreten des Gesetzes, das das Decreto-legge in ein Gesetz umwandelte, durchgeführt werden.

19. Die italienische Regierung macht geltend, die Kommission habe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt und sich eines Ermessensmißbrauchs schuldig gemacht, indem sie die Ausdehnung des räumlichen Anwendungsgebiets der Beihilfe verboten habe; dies besonders deswegen, weil diese Ausdehnung lediglich von Naturkatastrophen heimgesuchte Gebiete betroffen habe.

20. Wenn die italienischen Regierung einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geltend macht, so beruft sie sich hierauf, wie es scheint, nicht in dem technischen Sinn, in dem dieser Grundsatz im Gemeinschaftsrecht üblicherweise verstanden wird. Eher scheint sie ganz einfach behaupten zu wollen, daß die in den Artikeln 8 Absatz 7 des Gesetzes Nr. 120/87 und 10 Absatz 3 des Decreto-legge Nr. 474/87 ihrem Umfang nach so begrenzt gewesen seien, daß die Kommission mit ihrer

Weigerung, sie zu genehmigen, unvernünftig gehandelt habe. Die entscheidende Schwäche dieses Vorbringens ist, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, daß sich nicht feststellen läßt, in welchem genauen Umfang die vorerwähnten Bestimmungen den territorialen Anwendungsbereich der bereits bestehenden Beihilferegelungen erweitert haben. Wie wir gesehen haben, forderten diese Vorschriften bestimmte Verwaltungsbehörden in Italien auf, die zusätzlichen Zonen festzulegen, in denen für Investitionsvorhaben staatliche Beihilfen gewährt werden können. Der Gerichtshof hat die italienische Regierung mit einer schriftlichen Frage ausdrücklich aufgefordert, die von den in Rede stehenden Maßnahmen betroffenen Regionen anzugeben. Die italienischen Regierung hat diese spezifische Frage nicht beantwortet. Der Grund für dieses Schweigen stellte sich in der mündlichen Verhandlung heraus: Die zusätzlichen Zonen waren noch nicht festgelegt worden, was sich der italienischen Regierung zufolge dadurch erklärte, daß etwaige Entscheidungen zur Festlegung dieser Zone eine Durchführung der Beihilfemaßnahme bedeutet hätten und deshalb gemäß Artikel 93 Absatz 3 letzter Satz des Vertrages nicht zulässig gewesen seien, nachdem die Kommission ein Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 eingeleitet habe.

21. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht. Eine Entscheidung, die den territorialen Anwendungsbereich der Beihilferegelung festgelegt hätte, wäre keine Durchführung der geplanten Maßnahmen im Sinne von Artikel 93 Absatz 3 letzter Satz gewesen. Im Gegenteil war eine solche Entscheidung erforderlich, damit sich die Kommission darüber schlüssig werden konnte, ob die Maßnahmen genehmigt werden sollten oder nicht. Wenn der Grundsatz der Transparenz überhaupt einen Sinn haben soll, muß die Kommission sicherlich im voraus über den genauen räumlichen Anwendungsbereich der geplanten Beihilfemaßnahmen unterrichtet werden. In Ermangelung derartiger Informationen ist schwer ersichtlich, wie man von der Kommission verlangen könnte, etwas anderes zu tun, als die Maßnahme für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar zu erklären. Obwohl die von der Kommission gegebene Begründung wiederum äußerst lakonisch ist, komme ich zu dem Schluß, daß die dritte Rüge zurückzuweisen ist.

Zur vierten Rüge

22. Die vierte Rüge richtet sich gegen Artikel 3 der angefochtenen Entscheidung, der Beihilfen, die aufgrund von Artikel 8 Absätze 2bis und 2ter des Gesetzes Nr. 120/87 gewährt werden, insoweit für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt, als sie für Investitionen gezahlt werden, die über 32 Milliarden LIT hinausgehen. Die letztgenannten Bestimmungen haben die in Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 festgesetzte Investitionsobergrenze auf 50 Milliarden LIT angehoben. Obwohl sich die angefochtene Entscheidung auf eine Anhebung der Investitionsobergrenze von 32 auf 50 Milliarden LIT bezieht, ergibt sich aus der Antwort der Kommission auf eine schriftliche Frage des Gerichtshofes eindeutig, daß Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 diese Obergrenze ursprünglich auf 20 Milliarden LIT festgesetzt hatte und daß sie ein Jahr danach durch das Gesetz Nr. 187/82 vom 29. April 1982 auf 32 Milliarden LIT angehoben wurde. Wie die Kommission bemerkt, ist die durch das Gesetz Nr. 187/82 eingeführte Änderung nicht gemäß Artikel 93 Absatz 3 des Vertrages angemeldet und niemals von der Kommission genehmigt worden. Dieser Punkt wird jedoch in der angefochtenen Entscheidung nirgends erwähnt; es scheint, daß diese eine Obergrenze von 32 Milliarden LIT ohne weiteres als rechtmäßig angesehen und Italien lediglich vorgeworfen hat, diese

Obergrenze auf 50 Milliarden LIT erweitert zu haben. Die vom Gerichtshof jetzt zu entscheidende Frage ist daher, ob es mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar gewesen sein kann, die Investitionsobergrenze im März 1987 auf 50 Milliarden LIT festzusetzen, wenn man davon ausgeht, daß die im April 1982 erfolgte Festsetzung dieser Grenze auf 32 Milliarden LIT nicht beanstandet wurde.

23. Italien macht in seiner Klageschrift geltend, die Anhebung der Obergrenze von 32 Milliarden auf 50 Milliarden LIT stelle keine Erhöhung des wirklichen Werts der Beihilfe dar, sondern spiegele lediglich die Wertminderung wider, die die Lira zwischenzeitlich erfahren habe. Der Klage war ein Schriftstück des staatlichen Statistischen Amtes beigefügt, das dieses Vorbringen zu stützen scheint. Die Kommission geht nicht auf den sachlichen Gehalt dieses Vorbringens ein, sondern macht lediglich geltend, es sei unzulässig, da dieses Argument zu keinem Zeitpunkt während des Verwaltungsverfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 vorgebracht worden sei. Es ist jedoch zu bemerken, daß nach der angefochtenen Entscheidung (Abschnitt II, fünfter Absatz) die italienischen Behörden im Laufe des Verfahrens erklärt haben, „daß sich der Gesetzgeber nach fünf Jahren verpflichtet sah, die ursprünglich vorgesehene Investitionsobergrenze anzupassen [‚aggiornare' in der — allein maßgeblichen — italienischen Fassung der Entscheidung] und um die in Artikel 32 des Gesetzes Nr. 219/81 vorgesehenen Beihilfen attraktiver zu gestalten". Das Vorliegen einer Inflation ist ein so allgemein bekanntes Phänomen, daß die Kommission diesen Worten, insbesondere dem Ausdruck „aggiornare", hätte entnehmen können, daß die italienischen Regierung im wesentlichen geltend machen wollte, sie habe nichts anderes getan als die Beihilferegelung an den Preisindex zu binden. Die Kommission hätte daher in der Begründung der angefochtenen Entscheidung erklären müssen, weshalb sie eine derartige Indexbindung nicht zuzulassen gedenke. An einer solchen Begründung fehlt es; vielmehr stellt die angefochtene Entscheidung lediglich fest, daß „anschließende Maßnahmen wie die Anhebung der gegenseitigen Interventionsobergrenze von 32 Milliarden LIT auf 50 Milliarden LIT ... eine weitere Abweichung von der durch das Gesetz Nr. 64/86 eingeführten Beihilferegelung darstellen [würden]". Aus der Unzulänglichkeit dieser Begründung folgt, daß die vierte Rüge meines Erachtens Erfolg haben muß.

Zur fünften Rüge

24. Diese Rüge richtet sich gegen Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung, der die Rückzahlung der für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfe innerhalb von zwei Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung verlangt. Nach Ansicht Italiens ist diese Forderung gegenstandslos, da Italien die Kommission, wie diese anerkannt habe (Abschnitt II, dritter Absatz, der angefochtenen Entscheidung), darüber unterrichtet habe, daß die fraglichen Maßnahmen noch nicht durchgeführt worden seien.

25. Dieses Vorbringen braucht uns nicht lange zu beschäftigen. Tatsächlich kann der Hinweis genügen, daß, wenn Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung gegenstandslos ist, dies — aus dem gleichen Grund — auch für den Antrag der italienischen Regierung auf Nichtigerklärung von Artikel 4 zutrifft. Der Gerichtshof würde etwas doppelt Überflüssiges tun, wenn er eine Bestimmung für nichtig erklärte, die selbst überflüssig ist.

26. Die Kommission trägt jedoch vor, es sei erforderlich gewesen, in die Entscheidung eine Bestimmung aufzunehmen, die die Rückzahlung der rechtswidrigen Beihilfen fordere, da nicht gewährleistet sei, daß die

Beihilferegelung nicht durchgeführt werden würde, und da bei den potentiellen Empfängern nicht die berechtigte Erwartung entstehen dürfe, sie könnten die erlangten Geldbeträge behalten. Die einfachste Lösung ist meines Erachtens, bei der Auslegung von Artikel 4 der angefochtenen Entscheidung ein klein wenig gesunden Menschenverstand walten zu lassen und die Bestimmung dahin zu verstehen, daß alle bereits ausbezahlten rechtswidrigen Beihilfen zurückzuzahlen sind.

Kosten

27. Nach alledem ist einem der fünf Klagegründe der italienischen Regierung stattzugeben, während die übrigen vier zurückzuweisen sind. Meines Erachtens ist es angebracht zu entscheiden, daß jede der Parteien gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung ihre eigenen Kosten trägt.