CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 17 februari 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak betreft een verzoek van Italië om nietigverklaring van de beschikking waarbij de Commissie de staatssteun welke door deze Lid-Staat is verstrekt, onverenigbaar heeft verklaard met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, EEG-Verdrag. De zaak heeft ontegenzeglijk een tragische achtergrond: in november 1980 werd Zuid-Italië door een krachtige aardbeving getroffen, die een groot verlies aan mensenlevens en enorme materiële schade veroorzaakte. In februari 1981 deed zich een tweede aardbeving voor. Teneinde de schade die de getroffen regio's hadden geleden, te herstellen, namen de Italiaanse autoriteiten wet nr. 219/81 van 14 mei 1981 inzake steunverlening voor herstel en ontwikkeling aan. Ingevolge artikel 32 van deze wet werd aan de regio's Basilicata en Campanië opgedragen, bepaalde zones aan te wijzen waar industriële investering gestimuleerd diende te worden. Het blijkt dat daartoe twintig industriële ontwikkelingszones werden aangewezen, die niet alleen in Basilicata en Campanië, maar ook in Apulië waren gelegen. In deze zones konden investeringsprojecten waarvan de kosten niet hoger waren dan 20 miljard LIT, steun genieten tot een bedrag overeenkomend met 75 % van deze kosten (artikel 32, lid 4, juncto artikel 21 van wet nr. 219/81). De steun zou slechts worden verstrekt aan ondernemingen die de aanvraag voor 31 december 1982 indienden. De Commissie heeft zich niet tegen deze maatregelen verzet.

2. Bij wet nr. 64/86 van 1 maart 1986 stelde Italië een algemene steunregeling ten behoeve van Zuid-Italië vast. Deze regeling werd aan de Commissie meegedeeld overeenkomstig de eisen van artikel 93, lid 3, van het Verdrag. Bij haar beschikking 88/318/EEG van 2 maart 1988 met betrekking tot wet nr. 64 van 1 maart 1986 inzake steun ten behoeve van de Mezzogiorno (PB 1988, L 143, blz. 37), keurde de Commissie grote delen van deze regeling goed. Met name liet zij steunniveaus toe die van 28,07 tot 73,78 % „netto subsidie-equivalent" uiteenliepen.

3. Bij wetsdecreet nr. 8/87 van 26 januari 1987 (later omgezet in wet nr. 120/87 van 27 maart 1987) voerde Italië de bij wet nr. 219/81 vastgestelde steunregeling opnieuw in. Krachtens artikel 8, lid 2, van wet nr. 120/87 moesten de aanvragen om steun voor 30 juni 1987 worden ingediend. In samenhang met wetsdecreet nr. 474/87 bracht wet nr. 120/87, ten opzichte van de voorgaande wet, een aantal belangrijke wijzigingen met zich mee, met name de volgende:

a) terwijl krachtens wet nr. 64/86 het hoogste percentage van steun waarvoor een investeringsproject ter financiering in aanmerking zou kunnen komen, van

* Oorspronkelijke taal: Engels.

28,07 tot 73,78 % uiteenliep, werd thans de steunintensiteit tot 75 % verhoogd voor investeringsprojecten in de gemeente Senise (artikel 3, lid 5, van wet nr. 120/87) en voor investeringsprojecten van KMO's gevestigd in gebieden in Zuid-Italië, die tussen 1980 en 1986 door aardbevingen waren getroffen;

b) de territoriale werkingssfeer van de bij artikel 32 van wet nr. 219/87 voorziene steunregeling werd uitgebreid tot buiten de twintig industriële ontwikkelingszones waarvoor deze regeling aanvankelijk gold (artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 en artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87);

c) de investeringslimiet die tevoren op 32 miljard LIT was vastgesteld (aanvankelijk 20 miljard LIT) voor uit hoofde van artikel 32 van wet nr. 219/81 gefinancierde investeringsprojecten, werd tot 50 miljard LIT verhoogd (artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87).

4. De Italiaanse regering schijnt de Commissie niet onmiddellijk van de bij wet nr. 120/87 (en bij wetsdecreet nr. 474/87) aangebrachte afwijkingen van de bestaande steunregeling in kennis te hebben gesteld, waartoe zij krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag was gehouden. Slechts in antwoord op een brief van de Commissie van 2 mei 1988 deed de Italiaanse regering haar op 19 juli 1988 de tekst van wet nr. 120/87 toekomen. Op 15 november 1988 verzocht de Commissie om aanvullende informatie, die de Italiaanse autoriteiten haar op 6 januari 1989 verstrekten. De Commissie was van oordeel, dat de betrokken maatregelen op het eerste gezicht onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waren en leidde op 18 oktober 1989 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in. Ingevolge deze procedure gaf de Commissie beschikking 91/175/EEG van 25 juli 1990 betreffende bij Italiaanse wet nr. 120/87 ingevoerde steun ten behoeve van bepaalde zones in de Mezzogiorno, die door natuurrampen zijn getroffen (PB 1991, L 86, blz. 23). Bij deze beschikking (hierna: „bestreden beschikking") werd vastgesteld, dat de bij wet nr. 120/87 en wetsdecreet nr. 474/87 voorziene maatregelen onrechtmatig waren, voor zover:

a) de subsidies die krachtens wet nr. 64/86 aan ondernemingen, gevestigd in bepaalde door natuurrampen getroffen zones van de Mezzogiorno, werden betaald, tot 75 % waren verhoogd ingevolge de artikelen 3, lid 5, en 6, lid 14 ter, van wet nr. 64/86 (artikel 1 van de bestreden beschikking);

b) de in artikel 32 van wet nr. 219/81 voorziene steun ten goede kwam aan investeringen buiten de twintig aanvankelijk aangewezen industriële ontwikkelingszones;

c) artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87 in steunverlening van meer dan 32 miljard LIT voorzag (artikel 3 van de bestreden beschikking).

Ingevolge artikel 4 van de bestreden beschikking moest de steun welke onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de beschikking worden terugbetaald.

5. De bestreden beschikking werd op 2 oktober 1990 aan de Italiaanse regering meegedeeld. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 december 1990, heeft de Italiaanse regering verzocht om nietigverklaring van de artikelen 1 tot en met 4 van de beschikking. Het verzoekschrift bevat vijf verschillende middelen. De argumenten van de Italiaanse regering kunnen worden samengevat als volgt:

1) De bestreden beschikking is in strijd met artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag, hetwelk bepaalt dat steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kunnen worden geacht. De Commissie heeft geweigerd, de ernst van de aardverschuivingen en aardbevingen die de betrokken regio's tussen 1980 en 1986 hebben getroffen, te erkennen en heeft het terzijde laten van deze omstandigheid niet gemotiveerd. Wat de verhoging van de maximale steunintensiteit tot 75 % ingevolge artikel 6, lid 14 ter, van wet nr. 120/87 betreft, heeft de Commissie geen rekening gehouden met het feit dat deze bepaling uitsluitend op KMO's betrekking had. In ieder geval was deze verhoging van beperkte omvang, nu het vorige steunplafond op 73,78 % was vastgesteld.

2) De Commissie heeft nagelaten, een voldoende grondig onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de natuurrampen die de betrokken regio's hebben getroffen. Haar beschikking is gebaseerd op een oppervlakkige en onjuiste beoordeling van het probleem.

3) Artikel 2 van de bestreden beschikking is in strijd met het evenredigheidsbeginsel, voor zover daarbij de steun die in de buiten de twintig aanvankelijk aangewezen industrile ontwikkelingszones was verleend, onrechtmatig is verklaard. De Commissie heeft niet in aanmerking genomen, dat de territoriale uitbreiding van de bestaande steunregeling uitsluitend de door de aardbevingen getroffen gemeenten, de gemeente Senise (slachtoffer van een aardverschuiving) en de berggebieden waarvan de getroffen gemeenten deel uitmaken, betrof. Derhalve zou de steun in beginsel uitsluitend ten goede komen aan de zones die door de natuurrampen waren getroffen. Hoe dan ook, de Commissie zou geen afwijzende beschikking op grond van de algemene bepalingen van wet nr. 120/87 hebben moeten treffen, maar zij zou met haar eindoordeel hebben moeten wachten totdat de specifieke uitvoeringsmaatregelen waren vastgesteld. Zij zou dan bemerkt hebben, dat de in geding zijnde territoriale uitbreiding van beperkte omvang, redelijk en objectief gerechtvaardigd was.

4) De verhoging van de investeringslimiet van 32 miljard LIT tot 50 miljard LIT weerspiegelt enkel de waardevermindering van de lire tussen 1982 en 1987.

5) Artikel 4 van de bestreden beschikking, waarbij de eis wordt gesteld, dat de steun binnen een termijn van twee maanden

wordt terugbetaald, treft geen doel, nu Italië de Commissie ervan in kennis heeft gesteld, dat de bedoelde steunmaatregelen nog niet ten uitvoer waren gelegd.

Het eerste en het tweede middel

6. Het eerste en het tweede middel zijn nauw met elkaar verbonden en in de schriftelijke procedure merendeels gezamenlijk behandeld. Zij zijn voornamelijk gericht tegen artikel 1 van de bestreden beschikking, waarbij de verhoging van de maximale steunintensiteit tot 75 % onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard; men zal zich herinneren, dat die verhoging tot stand is gebracht bij artikel 3, lid 5, van wet nr. 120/87 voor de gemeente Senise, en bij artikel 6, lid 4 ter, van dezelfde wet voor investeringsprojecten van KMO's gevestigd in streken in Zuid-Italië, die tussen 1980 en 1986 door aardbevingen zijn getroffen. In het eerste middel betoogt Italië, dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt door te verklaren dat de bedoelde maatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, en dat zij bepaalde aspecten van de bestreden beschikking onvoldoende heeft gemotiveerd; in het bijzonder heeft zij niet aangegeven, waarom de aardverschuiving in Senise en de talloze aardbevingen die tussen 1980 en 1986 hebben plaatsgevonden in de zones waarop de beschikking betrekking had, niet van voldoende ernst waren om de in geding zijnde steunmaatregelen te rechtvaardigen. In het tweede middel voert Italië aan, dat de Commissie geen voldoende diepgaand onderzoek heeft ingesteld naar de problemen die zich in de betrokken regio's voordoen.

7. Het is van belang te constateren dat, hoewel de in geding zijnde steunmaatregelen enkel golden voor gebieden die door aardbevingen en andere natuurrampen waren getroffen, Italië geen beroep doet op artikel 92, lid 2, sub b, van het Verdrag, dat bepaalt dat „steun met het oog op herstel van schade geleden door natuurrampen of uitzonderlijke gebeurtenissen" verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. In feite erkent Italië uitdrukkelijk (zie blz. 2 en 3 van haar repliek), dat aangezien het doel van de ingevoerde steunmaatregelen eerder ontwikkeling dan herstel is, deze steun onderzocht dient te worden op grond van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag. In afwijking van het verbod van artikel 92, lid 3, sub a, kan steun als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd, indien hij bedoeld is „ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst".

8. De Commissie is doorgaans van oordeel, dat de levensstandaard abnormaal laag is of dat er een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, wanneer het bruto binnenlands produkt of de standaard koopkracht (BBP/SKK) gelijk aan of lager dan het communautaire gemiddelde is (zie mededeling 88/C 212/02 van de Commissie inzake de wijze van toepassing van artikel 92, lid 3, onder a) en c), van het EEG-Verdrag op regionale steunmaatregelen; PB 1988, C 212, blz. 2). Zij beschouwt doorgaans een maximale steunintensiteit overeenkomend met 75 % „netto subsidie-equivalent" van de initiële investering als toelaatbaar, maar eist regionale differentiatie van steunintensiteit beneden dat niveau, afhankelijk van de aard, ernst of urgentie van de regionale problemen (ibidem). Het was in overeenstemming met deze criteria dat, zoals boven vermeld, de Commissie in beschikking 88/318 betreffende wet nr. 64/86 van 1 maart 1986 steunniveaus heeft goedgekeurd die uiteenliepen van 28,07

tot 73,78 % netto subsidie-equivalent (al naar gelang de omstandigheden en de regio).

9. In de bestreden beschikking heeft de Commissie de volgende gronden aangevoerd voor haar weigering om een verhoging van het maximale steunniveau tot 75 % voor investeringen in de gemeente Senise en voor investeringen door KMO's in door aardbevingen getroffen streken van Zuid-Italië goed te keuren:

„De Commissie meent dat een verhoging van de steun met regionale strekking in gebieden die door natuurrampen zijn getroffen, alleen voor beperkte periodes kan worden gerechtvaardigd, indien de betrokken natuurramp op ingrijpende wijze de sociaal-economische situatie van de gehele regio of van meerdere regio's heeft veranderd, zoals het geval was bij de aardbeving die in november 1980 en februari 1981 Irpinia heeft getroffen.

Daarom heeft zij zich niet verzet tegen de maatregelen die daartoe direct na deze aardbeving bij artikel 32 van wet nr. 219/81 waren ingevoerd.

De andere aardbevingen die tussen 1980 en 1986 in de gebieden van de Mezzogiorno plaatsvonden, en de aardverschuiving in de gemeente Senise hadden die omvang echter niet en waren vooral niet van wezenlijke invloed op de sociaal-economische situatie in de betrokken gebieden. Daarom meent de Commissie, dat de vereiste voorwaarden tot rechtvaardiging van de verlening van steun boven de in artikel 9 van wet nr. 64/86 aangegeven niveaus niet aanwezig zijn en dat derhalve de bij artikel 3, lid 5, en artikel 6, lid 14 ter, van wet nr. 120/87 (...) ingevoerde maatregelen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag."

10. De Italiaanse regering schijnt het standpunt van de Commissie niet te bestrijden, dat de verhoging van de steunniveaus voor streken die door natuurrampen zijn getroffen, slechts dan gerechtvaardigd is, indien de natuurrampen op ingrijpende wijze de sociaal-economische situatie van de betrokken regio's hebben veranderd. In plaats hiervan verwijt zij de Commissie, niet te hebben duidelijk gemaakt op welke gronden zij tot de conclusie is gekomen, dat de aardbevingen in de periode 1980-1986 en de aardverschuiving in Senise geen zodanige verandering in de sociaal-economische situatie teweeg hebben gebracht. Maar zoals de Commissie opmerkt, is het de Italiaanse regering die moet bewijzen dat de natuurrampen wel degelijk in de betrokken gebieden dat gevolg hebben gehad. Zonder dat het noodzakelijk is in te gaan op de algemene vraag, waar de bewijslast ligt wanneer een beroep wordt gedaan op de afwijking van artikel 92, lid 3, sub b, bestaan er goede praktische redenen om de bewijslast juist op dit punt bij de Italiaanse regering te leggen; zij verkeert zeker in een betere positie dan de Commissie om met behulp van statistieken en andere gegevens aan te tonen, welke gevolgen een reeks natuurrampen in bepaalde regio's in Zuid-Italië heeft gehad.

11. De Italiaanse regering heeft echter erg weinig gedaan om aannemelijk te maken, dat de natuurrampen die Zuid-Italië tussen 1980 en 1986 hebben getroffen, een ernstige verslechtering van de sociaal-economische toestand in de betrokken gebieden hebben veroorzaakt. Toegegeven, als bijlage bij haar repliek heeft zij meer dan 400 bladzijden documenten overgelegd, maar geen van deze documenten bevat het nodige bewijs. Sterker

nog, toen het Hof de Italiaanse regering, in een schriftelijke vraag, uitdrukkelijk verzocht aan te geven welke gedeelten van deze documenten zij nu het meest van belang achtte, kon zij niets beters aanvoeren dan:

„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. De Italiaanse regering voegde eraan toe, dat een verslechtering van de economische situatie ten gevolge van aardbevingen mag worden verondersteld op grond van algemene ervaring. Eveneens in antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof verstrekte zij ook bijzonderheden inzake de aardbevingen die tussen 1982 en 1984 verschillende regio's in Zuid-Italië hadden getroffen; twee daarvan hadden een sterkte van 7 op de schaal van Mercalli en een andere een sterkte van 6. Het is waar, dat aardbevingen van die magnitude behoorlijk ernstige materiële schade kunnen veroorzaken (zie Encyclopaedia Universalis, vol. 14, blz. 842 e. v.). Het lijkt mij echter, dat de Italiaanse regering er niet in is geslaagd aan te tonen, dat deze aardbevingen de economische structuur van de in geding zijnde regio's zo ernstig hebben geschaad, dat een verhoging van de intensiteit van de toch al rijkelijke steun uit hoofde van de bestaande wet was gerechtvaardigd. Ik trek mitsdien de conclusie, dat de motivering van de bestreden beschikking, hoewel enigszins laconiek op dit punt, voldoende was om de weigering van de verhoging van de maximale steunintensiteit tot 75 % te rechtvaardigen.

13. Evenmin heeft de Italiaanse regering mij overtuigd van haar standpunt, dat de Commissie heeft nagelaten een voldoende diepgaand onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de natuurrampen voor de economie van de betrokken regio's. Uit hetgeen ik reeds heb opgemerkt, moge duidelijk zijn dat het in eerste instantie de taak van de Italiaanse regering is om het nodige onderzoek te verrichten en aan te tonen dat de natuurrampen bijzondere gevolgen voor de economie van de betrokken regio's hadden. De Italiaanse regering heeft nagelaten de vereiste gegevens te verstrekken. De documenten in bijlage V bij haar repliek zijn bijzonder onthullend op dit punt. Bij brief van 15 december 1988 heeft het bureau van de voorzitter van de (Italiaanse) ministerraad een verzoek van de Commissie om een beschrijving van de sociaal-economische situatie in de gebieden waar de in de geding zijnde steunregeling in toepassing was (in het bijzonder, het werkloosheidscijfer, het inkomen per hoofd en de mate van industrialisatie), doorgezonden aan het Ministerie voor de Mezzogiorno.

De Commissie heeft in haar dupliek verklaard, dat zij de inlichtingen waarom zij de Italiaanse regering had verzocht, nog steeds niet had ontvangen.

14. De Italiaanse regering betoogt, dat de Commissie geen acht heeft geslagen op het feit dat de begunstigden uit hoofde van artikel 6, lid 14 ter, van wet nr. 120/87 uitsluitend KMO's waren, waarvoor een meer genereuze steun normaliter is toegelaten. Ik zie niet in, hoe dit middel kan slagen. De Commissie is zeker bevoegd om een betrekkelijk milde houding aan te nemen ten aanzien van steun die aan KMO's ten goede komt, maar dat wil niet zeggen dat zij systematisch steunmaatregelen moet goedkeuren

1 — „De door de Italiaanse regering overgelegde documentatie bevat geen specifieke punten op grond waarvan de verslechtering van de sociaal-economische omstandigheden in de door natuurrampen getroffen gebieden kan worden beoordeeld."

waarbij dergelijke ondernemingen een voorkeursbehandeling genieten. Zij is eveneens gerechtigd, bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheden te bepalen, dat de voor alle ondernemingen geldende regeling voldoende genereus is en dat het toekennen van nog grotere steunbedragen aan KMO's niet is gerechtvaardigd.

15. De Italiaanse regering betoogt ook, dat de verhoging van de steunintensiteit onbetekenend was, nu de voorafgaande maximale steunintensiteit 73,78 % bedroeg. Echter, zoals de Commissie in haar verweerschrift uiteenzet, liep de steunintensiteit uit hoofde van wet nr. 64/86 uiteen van 28,07 tot 73,78 %.

16. Op grond van het voorgaande concludeer ik, dat het eerste en het tweede middel ongegrond zijn.

Het derde middel

17. Dit middel is vooral gericht tegen de tweede alinea van artikel 2 van de bestreden beschikking, waarbij de steun uit hoofde van artikel 32 van wet nr. 219/81 wordt verboden, voor zover deze voor investeringen buiten de twintig aanvankelijk aangewezen zones wordt aangewend. De uitbreiding van de territoriale werkingssfeer van deze steun is in het bijzonder gebaseerd op artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 en artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87 (zie onderdeel II, eerste alinea, sub c, van de bestreden beschikking).

18. Artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 bepaalde, dat de industriële ontwikkelingszone van Callagio, die tot op dat moment beperkt was tot Campania, in de richting van Apulië moest worden uitgebreid; de regio Apulië moest vaststellen, tot hoever de nieuwe zone zich binnen de aan de bestaande zone grenzende gemeenten zou uitstrekken. Artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87 bepaalde, dat de in artikel 32 van wet nr. 219/81 voorziene investeringsprojecten die weliswaar voor steun in aanmerking kwamen, maar niet gerealiseerd konden worden, voor zover zij de grenzen van de in het artikel genoemde zones overschreden, wel konden worden uitgebreid tot door natuurrampen getroffen gemeenten, tot de gemeente Senise en tot berggebieden waartoe de door natuurrampen getroffen gemeenten behoorden, op grond van een lokatieprogramma dat de regio's Campanië en Basilicata binnen 120 dagen na de inwerkingtreding van de wet waarbij het wetsdecreet in wet werd omgezet, moesten vaststellen.

19. De Italiaanse regering voert aan, dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden en misbruik van bevoegdheid heeft gemaakt door de uitbreiding van de territoriale werkingssfeer van de steun te verbieden, in het bijzonder omdat de uitbreiding uitsluitend zones betrof die door natuurrampen waren getroffen.

20. Wanneer de Italiaanse regering van schending van het evenredigheidsbeginsel spreekt, doelt zij schijnbaar niet op dit beginsel in technische zin, zoals het normaliter naar gemeenschapsrecht wordt verstaan. Zij schijnt eerder eenvoudigweg te betogen, dat de uitbreidingen die bij artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 en artikel 10, lid 3, van wetsdecreet 474/87 zijn ingevoerd, van een zo beperkte strekking waren, dat het van de

Commissie onredelijk was, haar goedkeuring te weigeren. Het belangrijkste gebrek van dit argument schuilt in het feit dat, zoals de Commissie ter terechtzitting opmerkte, het onmogelijk is de omvang van de territoriale uitbreiding van de bestaande steunmaatregelen, die bij bovenbedoelde bepalingen was ingevoerd, nauwkeurig vast te stellen. Zoals wij zagen, verplichten die bepalingen bepaalde Italiaanse bestuursorganen ertoe, nog enkele zones aan te wijzen waarbinnen investeringsprojecten voor staatssteun in aanmerking konden komen. In een schriftelijke vraag heeft het Hof de Italiaanse regering uitdrukkelijk verzocht aan te geven, op welke regio's de in geding zijnde maatregelen van toepassing waren. De Italiaanse regering heeft deze precieze vraag niet beantwoord. De reden voor haar stilzwijgen werd duidelijk ter terechtzitting: die nieuwe zones waren nog niet aangewezen, omdat — volgens de Italiaanse regering — het nemen van besluiten tot vaststelling van deze zones overeen zou komen met het ten uitvoer leggen van de steunmaatregelen, hetwelk bij de laatste alinea van artikel 93, lid 3, van het Verdrag, op het moment dat de Commissie de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag inleidde, was verboden.

21. Ik vind dit argument niet overtuigend. Een besluit tot vaststelling van de territoriale werkingssfeer van het steunprogramma houdt nog geen uitvoering in van de voorgestelde maatregelen in de zin van artikel 93, lid 3, laatste alinea, van het Verdrag. Integendeel, een dergelijk besluit was noodzakelijk om de Commissie in staat te stellen te beoordelen, of deze maatregelen al dan niet moesten worden toegelaten. Indien het transparantiebeginsel al iets te betekenen heeft, is het zeker nodig dat de Commissie tevoren wordt ingelicht over de juiste werkingssfeer van de voorgenomen steunmaatregelen. Zonder deze informatie is het moeilijk voor te stellen, hoe van de Commissie iets anders kan worden verwacht dan de maatregelen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaren. Hoewel, nogmaals, de motivering van de Commissie uiterst laconiek is, concludeer ik dat het derde middel moet worden afgewezen.

Het vierde middel

22. Het vierde middel is gericht tegen artikel 3 van de bestreden beschikking, waarbij steun, verleend uit hoofde van artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87 voor investeringen van meer dan 32 miljard LIT, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt werd verklaard. Ingevolge laatstgenoemde bepalingen werd de in artikel 32 van wet nr. 219/81 voorziene maximale investering verhoogd tot 50 miljard LIT. Hoewel in de bestreden beschikking sprake is van een verhoging van de maximale steun van 32 tot 50 miljard LIT, blijkt uit het antwoord van de Commissie op een schriftelijke vraag van het Hof, dat krachtens artikel 32 van wet nr. 219/81 het maximale niveau aanvankelijk op 20 miljard LIT was vastgesteld, maar een jaar later bij wet nr. 187/82 van 29 april 1982 was verhoogd tot 32 miljard LIT. De Commissie stelt, dat de bij wet nr. 187/82 ingevoerde afwijking niet overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag is aangemeld en nimmer door haar is goedgekeurd. In de bestreden beschikking, waarin de rechtmatigheid van het maximale niveau van 32 miljard LIT als een vaststaat feit wordt beschouwd en Italië wordt verweten dit niveau tot 50 miljard LIT te hebben verhoogd, wordt dit punt echter in het geheel niet genoemd. Mitsdien moet het Hof de vraag beantwoorden, of het vaststellen van het investeringsniveau op 50 miljard LIT in maart 1987, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt

zou kunnen zijn, gegeven het feit dat de rechtmatigheid van het in april 1982 vastgestelde niveau van 32 miljard LIT was erkend.

23. In haar verzoekschrift voerde Italië aan, dat de verhoging van 32 tot 50 miljard LIT geen toeneming van de steun in reële termen was, doch enkel de waardevermindering van de lire in de tussenliggende periode weerspiegelde. Zij heeft daartoe een van het Istituto nazionale di statistica afkomstig document, dat dit betoog lijkt te bevestigen, als bijlage bij haar verzoekschrift gevoegd. De Commissie gaat niet op dit betoog in, maar beperkt zich tot de opmerking, dat het niet ontvankelijk is omdat het in de loop van de procedure van artikel 93, lid 2, niet is opgeworpen. Het verdient echter opmerking, dat blijkens de bestreden beschikking (onderdeel II, vijfde alinea) de Italiaanse autoriteiten tijdens de procedure hebben verklaard, „dat het na vijf jaar noodzakelijk werd geacht, de oorspronkelijke investeringslimiet aan te passen ['aggiornare' in het Italiaans, de enige authentieke tekst van de beschikking] door ze tot 50 miljard LIT te verhogen teneinde de in artikel 32 van wet nr. 219/87 voorziene steun voldoende aantrekkelijk te maken". Het bestaan van inflatie is dermate bekend, dat de Commissie uit deze woorden, met name uit de term „aggiornare", zou hebben kunnen opmaken, dat het wezenlijke argument van de Italiaanse regering daarin bestond, dat het niets anders had gedaan dan de steunregeling aan de prijsindex te binden. De Commissie zou daarom in de bestreden beschikking haar weigering tot goedkeuring van deze indexatie hebben moeten motiveren. Een dergelijke motivering ontbreekt; in plaats daarvan vermeldt de bestreden beschikking slechts, dat „verdere maatregelen, zoals de verhoging van de investeringslimiet van 32 miljard LIT (...) tot 50 miljard LIT, nogmaals een afwijking van de algemene steunregeling, ingevoerd bij wet nr. 64/86 zou vormen". De in dit opzicht ontoereikende motivering moet derhalve, naar mijn mening, ertoe leiden, dat het vierde middel slaagt.

Het vijfde middel

24. Dit middel is gericht tegen artikel 4 van de bestreden beschikking, volgens hetwelk de met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar verklaarde steun binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de beschikking moet worden terugbetaald. Italië betoogt, dat een dergelijke vordering geen doel treft, aangezien de Commissie heeft erkend (in onderdeel II, derde alinea, van de bestreden beschikking), dat Italië haar op de hoogte had gesteld, dat de in het geding zijnde maatregelen nog niet waren toegepast.

25. Dit middel zal ons niet lang ophouden. In feite kan worden volstaan met op te merken dat, indien artikel 4 van de bestreden beschikking geen doel treft, hetzelfde geldt voor het verzoek van de Italiaanse regering tot nietigverklaring van artikel 4. Het zou dubbel overbodig zijn wanneer het Hof een bepaling nietig zou verklaren die zelf overbodig is.

26. De Commissie stelt echter, dat het noodzakelijk was een bepaling op te nemen waarbij de terugbetaling van onrechtmatige steun wordt gevorderd, daar het niet zeker was dat de steunregeling niet zou worden toegepast,

en voorkomen moest worden dat de potentiële begunstigden de gewettigde verwachting zouden koesteren, dat zij ontvangen gelden mochten behouden. De eenvoudigste oplossing is, lijkt mij, artikel 4 van de bestreden beschikking met een minimum aan gezond verstand te interpreteren en erin te lezen, dat terugbetaling wordt gevorderd van alle onrechtmatige steun die daadwerkelijk is verstrekt.

Kosten

27. Uit het voorgaande volgt, dat één van de vijf door Italië opgeworpen middelen slaagt en dat de overige vier moeten worden afgewezen. Het lijkt mij passend, elk der partijen in de eigen kosten te verwijzen, overeenkomstig artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

28. Derhalve concludeer ik, dat het den Hove behage:

1) artikel 3 van beschikking 91/175/EEG van de Commissie van 25 juli 1990 betreffende bij Italiaanse wet nr. 120/87 ingevoerde steun ten gunste van bepaalde zones in de Mezzogiorno die door natuurrampen zijn getroffen, nietig te verklaren;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) elk der partijen in de eigen kosten te verwijzen.