ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. J. JACOBS
της 17ης Φεβρουαρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Ιταλία ζητεί την ακύρωση μιας αποφάσεως με την οποία η Επιτροπή έκρινε ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά, κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, μια κρατική ενίσχυση που θέσπισε το κράτος αυτό. Το ιστορικό της υποθέσεως είναι χωρίς αμφιβολία τραγικό: τον Νοέμβριο του 1980 σημειώθηκε στη Νότια Ιταλία ισχυρή σεισμική δόνηση που προκάλεσε πολλά ανθρώπινα θύματα και ανυπολόγιστες υλικές ζημίες. Τον Φεβρουάριο 1981 σημειώθηκε και άλλος σεισμός. Προκειμένου να αποκατασταθούν οι ζημίες στην οικονομία των περιοχών που επλήγησαν, οι ιταλικές αρχές εξέδωσαν τον νόμο 219/81 της 14ης Μαΐου 1981 που προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για ανοικοδόμηση και ανάπτυξη. Με το άρθρο 32 του νόμου αυτού καλούνται οι περιφέρειες Basilicata και Campania να προσδιορίσουν ορισμένες ζώνες στις οποίες θα προωθηθούν οι βιομηχανικές επενδύσεις. Προς τον σκοπό αυτό προσδιορίστηκαν είκοσι ζώνες βιομηχανικής αναπτύξεως όχι μόνο στις περιοχές Basilicata και Campania αλλά και στην περιοχή Puglia. Στις ζώνες αυτές τα προγράμματα επενδύσεων ύψους μέχρι 20 δισεκατομμυρίων ιταλικών λιρών (LIT) μπορούσαν να επιδοτηθούν μέχρι ποσοστού 75 % του κόστους της επενδύσεως (άρθρο 32, τέταρτη παράγραφος, σε συνδυασμό με το άρθρο 21 του νόμου 219/81). Ενισχύσεις θα ελάμβαναν μόνο οι επιχειρήσεις που θα υπέβαλαν αίτηση πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1982. Η Επιτροπή δεν αντιτάχθηκε σ' αυτά τα μέτρα.

2. Με τον νόμο 64/86 της 1ης Μαρτίου 1986 η Ιταλία θέσπισε ένα γενικό σύστημα ενισχύσεων υπέρ του νοτίου τμήματος της χώρας. Το σύστημα αυτό κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή κατά το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Με την απόφαση 88/318/ΕΟΚ της 2ας Μαρτίου 1988 σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεως στο Mezzogiorno (ΕΕ 1988, L 143, σ. 37), η Επιτροπή το ενέκρινε κατά μεγάλο μέρος. Συγκεκριμένα ενέκρινε ανώτατα όρια ενισχύσεων που κυμαίνονται από 28,07 % μέχρι 73,78 % σε καθαρό ισοδύναμο επιδότησης.

3. Με το νομοθετικό διάταγμα 8/87 της 26ης Ιανουαρίου 1987 (που κατέστη αργότερα ο νόμος 120/87 της 27ης Μαρτίου 1987), η Ιταλία επανέφερε σε ισχύ το σύστημα ενισχύσεων του νόμου 219/81. Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, του νόμου 120/87, οι αιτήσεις για τη χορήγηση ενισχύσεων έπρεπε να υποβληθούν πριν από τις 30 Ιουνίου 1987. Παράλληλα με το νομοθετικό διάταγμα 474/87, ο νόμος 120/87 επέφερε ορισμένες σημαντικές τροποποιήσεις στο προϊσχύσαν σύστημα και συγκεκριμένα τις ακόλουθες:

α) ενώ κατά τον νόμο 64/86, το ανώτατο ποσοστό του προγράμματος επενδύσεως που μπορούσε να επιδοτηθεί με τις ενισχύσεις κυμαινόταν μεταξύ 28,07 και

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

73,78 %, αυξήθηκε πλέον σε 75 % για τα προγράμματα επενδύσεων στον δήμο Senise (άρθρο 3, παράγραφος 5 του νόμου 120/87) και για τα προγράμματα επενδύσεων των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων των περιοχών της Νοτίου Ιταλίας που επλήγησαν από τους σεισμούς μεταξύ των ετών 1980 και 1986 (άρθρο 6, παράγραφος 14 β του νόμου 120/87)·

β) το εδαφικό πεδίο εφαρμογής των ενισχύσεων που πρόβλεπε το άρθρο 32 του νόμου 219/81 επεκτάθηκε πέραν των είκοσι ζωνών βιομηχανικής αναπτύξεως τις οποίες κάλυπτε αρχικά (άρθρο 8, παράγραφος 7, του νόμου 120/87 και άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 474/87)·

γ) το ανώτατο όριο των επενδύσεων των 32 δισεκατομμυρίων LIT (αρχικά 20 δισεκατομμύρια LIT) για τα προγράμματα επενδύσεων που χρηματοδοτούνται βάσει του άρθρου 32 του νόμου 219/81 αυξήθηκε σε 50 δισεκατομμύρια LIT (άρθρο 8, παράγραφος 2 α και 2 β του νόμου 120/87).

4. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν ενημέρωσε αυτοβούλως την Επιτροπή για τις τροποποιήσεις που επέφερε ο νόμος 120/87 (και το νομοθετικό διάταγμα 474/87) στο ισχύον σύστημα ενισχύσεων, ενώ βεβαίως όφειλε να το πράξει σύμφωνα με το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης. Μόνον απαντώντας στο από 2 Μαΐου 1988 έγγραφο της Επιτροπής, η Ιταλική Κυβέρνηση τής διαβίβασε στις 19 Ιουλίου 1988 το κείμενο του νόμου 120/87. Στις 15 Νοεμβρίου 1988 η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες που οι ιταλικές αρχές τής διαβίβασαν στις 6 Ιανουαρίου 1989. Η Επιτροπή θεώρησε ότι τα συγκεκριμένα μέτρα ήταν εκ πρώτης όψεως ασυμβίβαστα προς την κοινή αγορά και στις 18 Οκτωβρίου 1989 κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2 της Συνθήκης. Με την περάτωση της διαδικασίας αυτής η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 91/175/ΕΟΚ της 25ης Ιουλίου 1990, σχετικά με τις ενισχύσεις βάσει του ιταλικού νόμου 120/87 υπέρ ορισμένων περιοχών του Mezzogiorno που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές (ΕΕ 1991, L 86, σ. 23). Με την απόφαση αυτή (στο εξής: προσβαλλομένη απόφαση) η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα μέτρα που προβλέπει ο νόμος 120/87 και το νομοθετικό διάταγμα 474/87 είναι παράνομα καθόσον:

α) το άρθρο 3, παράγραφος 5, και το άρθρο 6, παράγραφος 14 β, του νόμου 120/87 αυξάνουν σε 75 % τις επιδοτήσεις που καταβάλλονται βάσει του νόμου 64/86 στις επιχειρήσεις τις εγκατεστημένες σε ορισμένες ζώνες του Mezzogiorno που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές (άρθρο 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως)·

β) οι ενισχύσεις που προβλέπει το άρθρο 32 του νόμου 219/81 χορηγούνται και για επενδύσεις πραγματοποιούμενες εκτός των είκοσι ζωνών βιομηχανικής αναπτύξεως που καθορίστηκαν αρχικά (άρθρο 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως)·

γ) το άρθρο 8, παράγραφος 2 α και 2 β, του νόμου 120/87 προέβλεπε τη χορήγηση ενισχύσεων για το τμήμα των επενδύσεων που υπερβαίνει τα 32 δισεκατομμύρια LIT (άρθρο 3 της προσβαλλομένης αποφάσεως).

Το άρθρο 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως επιβάλλει την επιστροφή των ασυμβιβάστων με την κοινή αγορά ενισχύσεων εντός δύο μηνών από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως.

5. Η προσβαλλομένη απόφαση κοινοποιήθηκε στην Ιταλική Κυβέρνηση στις 2 Οκτωβρίου 1990. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Δεκεμβρίου 1990 η Ιταλία ζήτησε την ακύρωση των άρθρων 1 έως 4 της αποφάσεως. Η προσφυγή διαρθρώνεται γύρω από πέντε λόγους ακυρώσεως. Τα επιχειρήματα που αναπτύσσει η Ιταλική Κυβέρνηση συνοψίζονται ως εξής:

1) Η προσβαλλομένη απόφαση αντιβαίνει στο άρθρο 92, παράγραφος 3, σημείο α', της Συνθήκης που ορίζει ότι οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Η Επιτροπή αρνήθηκε να αναγνωρίσει τη σοβαρότητα των κατολισθήσεων και των σεισμών που έπληξαν τις συγκεκριμένες περιοχές μεταξύ των ετών 1980 και 1986 και δεν παραθέτει καμιά αιτιολογία που να στηρίζει την άρνηση αυτή. Όσον αφορά την αύξηση σε 75 % του ανωτάτου ορίου των ενισχύσεων, με το άρθρο 6, παράγραφος 14 β, του νόμου 120/87, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η διάταξη αυτή αφορούσε αποκλειστικά τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Η αύξηση αυτή ήταν εν πάση περιπτώσει μικρή δεδομένου ότι το προηγούμενο όριο ήταν 73,78 %.

2) Η Επιτροπή παρέλειψε να ερευνήσει επαρκώς τις συνέπειες που είχαν επί της συγκεκριμένης περιοχής οι φυσικές καταστροφές που την έπληξαν. Η απόφασή της στηρίζεται σε επιφανειακή και εσφαλμένη εκτίμηση του ζητήματος.

3) Το άρθρο 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας καθόσον κηρύσσει παράνομες τις ενισχύσεις που χορηγούνται εκτός των είκοσι ζωνών βιομηχανικής αναπτύξεως που καθορίστηκαν αρχικά. Η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η διεύρυνση αυτή της εδαφικής εκτάσεως του συστήματος των ενισχύσεων κάλυπτε αποκλειστικά τους δήμους και τις κοινότητες που επλήγησαν από τους σεισμούς, δηλαδή Senise (όπου σημειώθηκε κατολίσθηση) και τα ορεινά χωριά στα οποία ανήκουν οι πληγείσες περιοχές. Οι ενισχύσεις δηλαδή εξακολουθούν καταρχήν να χορηγούνται αποκλειστικά στις ζώνες που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν έπρεπε να λάβει αρνητική απόφαση στηριζομένη στις γενικές διατάξεις του νόμου 120/87, αλλά όφειλε να αναβάλει την τελική απόφασή της μέχρις ότου ληφθούν συγκεκριμένα εκτελεστικά μέτρα. Θα αντιλαμβανόταν τότε ότι η επίδικη εδαφική διεύρυνση υπήρξε περιορισμένη, εύλογη και αντικειμενικά δικαιολογημένη.

4) Η ανύψωση του ανωτάτου ορίου επενδύσεων από 32 δισεκατομμύρια LIT σε 50 δισεκατομμύρια LIT αντικατοπτρίζει απλώς την υποτίμηση που υπέστη το ιταλικό νόμισμα μεταξύ των ετών 1982 και 1987.

5) Το άρθρο 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως που απαιτεί την επιστροφή των ενισχύσεων εντός δύο μηνών στερείται

αντικειμένου, δεδομένου ότι η Ιταλία πληροφόρησε την Επιτροπή ότι το σύστημα των ενισχύσεων δεν είχε ακόμη τεθεί σε εφαρμογή.

Ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως

6. Ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως συνδέονται στενά και εξετάστηκαν κατά το μεγαλύτερο μέρος μαζί στο πλαίσιο της έγγραφης διαδικασίας. Στρέφονται κυρίως κατά του άρθρου 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως που κηρύσσει ασυμβίβαστη προς την κοινή αγορά την αύξηση σε ποσοστό 75 % του επιπέδου των ενισχύσεων. Υπενθυμίζω ότι η αύξηση αυτή προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 5 του νόμου 120/85 για τον δήμο Senise και στο άρθρο 6, παράγραφος 14 β, του ίδιου νόμου για τα προγράμματα επενδύσεων των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε ζώνες της Νότιας Ιταλίας, οι οποίες επλήγησαν από τους σεισμούς μεταξύ των ετών 1980 και 1986. Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως η Ιταλία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη περί την εκτίμηση κρίνοντας τα εν λόγω μέτρα ασυμβίβαστα προς την κοινή αγορά και παρέλειψε να αιτιολογήσει επαρκώς ορισμένα σημεία της προσβαλλομένης αποφάσεως· συγκεκριμένα δεν αναφέρει για ποιον λόγο η κατολίσθηση στον δήμο Senise και οι πολυάριθμες σεισμικές δονήσεις που σημειώθηκαν μεταξύ 1980 και 1986 στις ζώνες τις οποίες αφορά η απόφαση δεν υπήρξαν αρκετά σοβαρές για να δικαιολογήσουν τα εν λόγω έκτακτα μέτρα. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η Ιταλία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν μελέτησε επαρκώς τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι περιοχές αυτές.

7. Αξίζει να σημειωθεί ότι, καίτοι οι επίδικες ενισχύσεις περιορίστηκαν στις ζώνες οι οποίες επλήγησαν από σεισμούς και άλλες καταστροφές, η Ιταλία δεν επικαλείται το άρθρο 92, παράγραφος 2, σημείο β', της Συνθήκης που ορίζει ότι «συμβιβάζονται με την κοινή αγορά οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα». Πράγματι, η Ιταλία δέχεται ρητά (βλ. υπόμνημα απαντήσεως, σ. 2, 3) ότι, αφού οι ενισχύσεις αυτές σκοπούν την ανάπτυξη μάλλον παρά την ανοικοδόμηση, πρέπει να εξεταστούν υπό το πρίσμα του άρθρου 92, παράγραφος 3, σημείο α', της Συνθήκης. Κατά τη διάταξη αυτή και κατά παρέκκλιση από την απαγόρευση του άρθρου 92, παράγραφος 1, μπορούν να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά «οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής αναπτύξεως περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση».

8. Κατά γενικό κανόνα η Επιτροπή θεωρεί ότι το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή ότι επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση όταν ο λόγος ακαθάριστο εθνικό προϊόν προς μονάδες αγοραστικής δυνάμεως (ΑΕΠ/ΜΑΔ) είναι ίσος ή κατώτερος του 75 % του μέσου κοινοτικού όρου (βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη μέθοδο για την εφαρμογή του άρθρου 92, παράγραφος 3, σημεία α' και γ', στις ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα, ΕΕ 1988, C 212, σ. 2). Θεωρεί δε γενικώς το ποσοστό 75 % (σε καθαρό ισοδύναμο επιδοτήσεως) της αρχικής επενδύσεως ως το ανώτατο όριο επιτρεπτής ενισχύσεως, αλλά απαιτεί μια διαφοροποίηση του ύψους των ενισχύσεων κατά περιοχές κάτω από το επίπεδο αυτό αναλόγως της φύσεως, της εντάσεως ή του επείγοντος χαρακτήρα των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η συγκεκριμένη περιοχή (όπ.π.). Με βάση αυτά τα κριτήρια, όπως προανέφερα, η Επιτροπή ενέκρινε ανώτατα όρια που κυμαίνονται (αναλόγως των περιστάσεων και της περιοχής) μεταξύ

28,07 και 73,78 % σε καθαρό ισοδύναμο επιδότησης με την απόφαση 88/318/ΕΟΚ που αναφέρεται στον νόμο 64 της 1ης Μαρτίου 1986.

9. Με την προσβαλλομένη απόφαση και για να δικαιολογήσει την άρνησή της να εγκρίνει την αύξηση σε 75 % του ανωτάτου ορίου των ενισχύσεων για τις επενδύσεις στον δήμο Senise καθώς και για τις επενδύσεις των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στις περιοχές της Νότιας Ιταλίας οι οποίες επλήγησαν από τους σεισμούς, η Επιτροπή προβάλλει την ακόλουθη αιτιολογία:

«(...) Η Επιτροπή θεωρεί ότι μια ενδεχόμενη αύξηση των περιφερειακών ενισχύσεων στις ζώνες που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές θα μπορούσε να δικαιολογηθεί για περιορισμένες χρονικές περιόδους και μόνον εφόσον οι φυσικές καταστροφές έπληξαν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνικοοικονομική κατάσταση μιας ή περισσοτέρων περιοχών, όπως στην περίπτωση των σεισμών που έπληξαν την Irpinia τον Νοέμβριο του 1980 και τον Φεβρουάριο του 1981.

Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή δεν αντιτάχθηκε στα μέτρα που εισάχθηκαν για τον σκοπό αυτό, αμέσως μετά τον προαναφερθέντα σεισμό, δυνάμει του άρθρου 32 του νόμου 219/81.

Επειδή οι άλλοι σεισμοί που σημειώθηκαν μεταξύ του 1980 και του 1986 και η κατολίσθηση που έπληξε τον δήμο Senise δεν είχαν τόσο μεγάλη διάσταση και δεν έπληξαν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνικοοικονομική κατάσταση των εν λόγω περιοχών, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν υφίστανται οι απαραίτητες προϋποθέσεις που θα αιτιολογούσαν την παροχή ενισχύσεων μεγαλύτερων από εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο 9 του νόμου 64/86 και, κατά συνέπεια, τα μέτρα που εισάγονται με το άρθρο 3, παράγραφος 5 και το άρθρο 6, παράγραφος 14 β, του νόμου 120/87 (...) είναι ασυμβίβαστα με την κοινή αγορά δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης».

10. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν φαίνεται να αμφισβητεί τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι η αύξηση του επιπέδου των ενισχύσεων υπέρ των περιοχών που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές δικαιολογείται μόνο αν οι τελευταίες επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό την κοινωνικοοικονομική τους κατάσταση. Περισσότερο προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν διευκρινίζει για ποιο λόγο έκρινε ότι οι σεισμοί που σημειώθηκαν μεταξύ των ετών 1980 και 1986 και η κατολίσθηση που έπληξε τον δήμο Senise δεν είχαν αυτή τη συνέπεια. Όπως όμως επισημαίνει η Επιτροπή, η Ιταλική Κυβέρνηση φέρει το βάρος να αποδείξει ότι οι φυσικές αυτές καταστροφές είχαν αυτές τις συνέπειες στις εν λόγω περιοχές. Χωρίς να χρειάζεται να εξετάσω γενικώς το ζήτημα ποιος φέρει το βάρος της αποδείξεως σε περίπτωση επικλήσεως της εξαιρέσεως του άρθρου 92, παράγραφος 3, σημείο β', της Συνθήκης, υπάρχουν βάσιμοι πρακτικοί λόγοι να θεωρηθεί ότι ως προς αυτό το συγκεκριμένο σημείο το βάρος της αποδείξεως φέρει η Ιταλική Κυβέρνηση· η κυβέρνηση αυτή είναι αναμφισβήτητα καλύτερα σε θέση από την Επιτροπή να εξακριβώσει, βάσει στατιστικών ή άλλων στοιχείων, ποιες συνέπειες είχαν σε ορισμένες περιοχές της Νότιας Ιταλίας μια σειρά από φυσικές καταστροφές.

11. Ωστόσο η Ιταλική Κυβέρνηση δεν ενδιαφέρθηκε να αποδείξει ότι οι φυσικές καταστροφές που έπληξαν τη Νότια Ιταλία μεταξύ των ετών 1980 και 1986 προκάλεσαν σοβαρή χειροτέρευση της κοινωνικοοικονομικής καταστάσεως των συγκεκριμένων περιοχών. Είναι αλήθεια ότι η Ιταλική Κυβέρνηση προσκόμισε πάνω από 400 σελίδες εγγράφων μαζί με το υπόμνημα απαντήσεως, πλην όμως κανένα από τα έγγραφα αυτά δεν περιέχει την απαιτούμενη απόδειξη. Πράγματι, όταν το Δικαστήριο

κάλεσε ρητά την Ιταλική Κυβέρνηση με γραπτή ερώτηση να υποδείξει τα αποσπάσματα των εγγράφων αυτών που θεωρεί περισσότερο αποκαλυπτικά ως προς αυτό το συγκεκριμένο σημείο, δήλωσε απλώς:

«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. Η Ιταλική Κυβέρνηση πρόσθεσε ότι η επιδείνωση της οικονομικής καταστάσεως λόγω των σεισμών μπορεί να συναχθεί με βάση την κοινή πείρα. Απαντώντας σε άλλη γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου, έδωσε ορισμένες λεπτομέρειες σχετικά με τους σεισμούς που έπληξαν διάφορες περιοχές της Νότιας Ιταλίας το 1982 και το 1984· δύο από τους σεισμούς αυτούς είχαν ένταση VII βαθμών της κλίμακας Mercalli και ένας VI βαθμών. Οι σεισμοί αυτής της εντάσεως μπορούν να προξενήσουν σοβαρές υλικές ζημίες (βλ. εγκυκλοπαίδεια Universalis, τόμος 14, σ. 842 επ.). Νομίζω όμως ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι οι σεισμοί αυτοί έπληξαν την οικονομική διάρθρωση των εν λόγω περιοχών σε βαθμό αρκετά σοβαρό ώστε να δικαιολογείται η αύξηση των ήδη μεγάλων ενισχύσεων που προέβλεπε ο νόμος. Καταλήγω δηλαδή στο συμπέρασμα ότι, καίτοι η αιτιολογία της προαβαλλομένης αποφάσεως είναι κάπως λακωνική στο σημείο αυτό, ήταν επαρκής ώστε να στηρίζει την άρνηση της εγκρίσεως της αυξήσεως του επιπέδου των ενισχύσεων σε 75 %.

13. Δεν με πείθει εξάλλου ο ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η Επιτροπή παρέλειψε να μελετήσει επαρκώς τις συνέπειες που είχαν οι φυσικές καταστροφές στην οικονομία των συγκεκριμένων περιοχών. Είναι σαφές, όπως προανέφερα, ότι η Ιταλική Κυβέρνηση είχε κυρίως το βάρος να πραγματοποιήσει τις αναγκαίες έρευνες και να δείξει ότι οι καταστροφές είχαν ιδιαίτερες συνέπειες στην οικονομία των συγκεκριμένων περιοχών. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν προσκόμισε τα απαιτούμενα στοιχεία. Τα έγγραφα του παραρτήματος V του υπομνήματος απαντήσεως είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικά ως προς αυτό το σημείο. Με έγγραφο της 15ης Δεκεμβρίου 1988 η προεδρία του (ιταλικού) υπουργικού συμβουλίου διαβίβασε στο υπουργείο του Mezzogiorno το αίτημα της Επιτροπής για περιγραφή της κοινωνικοοικονομικής καταστάσεως των περιοχών που εμπίπτουν στο σύστημα ενισχύσεων (ειδικότερα, τον δείκτη ανεργίας, το κατά κεφαλήν εισόδημα και τον δείκτη εκβιομηχανίσεως). Η Επιτροπή επισήμανε με το υπόμνημα ανταπαντήσεως ότι δεν είχε λάβει ακόμα τα στοιχεία που ζήτησε από την Ιταλική Κυβέρνηση.

14. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει περαιτέρω ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το στοιχείο ότι στις ευεργετικές διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 14 β, του νόμου 120/87 μπορούσαν να υπαχθούν αποκλειστικά οι μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, για τις οποίες επιτρέπεται κατά κανόνα ευνοϊκότερη μεταχείριση. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Η Επιτροπή έχει βεβαίως την ευχέρεια να αντιμετωπίσει με κάποια ευμένεια τις ενισχύσεις που προορίζονται για μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, πλην όμως αυτό δεν σημαίνει ότι οφείλει να εγκρίνει εκ

1 — «Τα έγγραφα που διαβίβασε στην Επιτροπή η Ιταλική Κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας δεν περιέχουν συγκεκριμένα στοιχεία που να επιτρέπουν να εκτιμηθεί η χειροτέρευση των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών των περιοχών που επλήγησαν.»

συστήματος τις ενισχύσεις που συνιστούν προνομιακή μεταχείριση των επιχειρήσεων αυτού του τύπου. Η Επιτροπή έχει επίσης τη δυνατότητα, ασκώντας τη διακριτική εξουσία της, να κρίνει ότι το γενικό σύστημα ενισχύσεων που ισχύει για όλες τις επιχειρήσεις είναι αρκετά γενναιόδωρο και ότι τίποτα δεν δικαιολογεί τη χορήγηση μεγαλυτέρων επιδοτήσεων στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις.

15. Με την προσφυγή της, η Ιταλική Κυβέρνηση υποστήριξε επίσης ότι η αύξηση των ενισχύσεων ήταν ασήμαντη δεδομένου ότι το ανώτατο όριο ήταν προηγουμένως 73,78 %. Όπως όμως παρατήρησε η Επιτροπή με το υπόμνημα αντικρούσεως, ο νόμος 64/86 προέβλεπε ποσοστά που κυμαίνονται μεταξύ 28,07 και 73,78 %.

16. Βάσει των προαναφερθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι ο πρώτος και ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως είναι αβάσιμοι.

Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως

17. Ο λόγος αυτός στρέφεται ειδικά κατά του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως που απαγορεύει τις ενισχύσεις τις οποίες προβλέπει το άρθρο 32 του νόμου 219/81 κατά το μέρος που χορηγούνται για επενδύσεις πραγματοποιούμενες εκτός των είκοσι ζωνών που καθορίστηκαν αρχικά. Η διεύρυνση της εδαφικής εκτάσεως προβλέπεται, κυρίως, στο άρθρο 8, παράγραφος 7, του νόμου 120/87 και στο άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 474/87 (βλ. μέρος ΙΙ, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', της προσβαλλομένης αποφάσεως).

18. Το άρθρο 8, παράγραφος 7, του νόμου 120/87 ορίζει ότι η ζώνη βιομηχανικής αναπτύξεως του Calaggio που εντοπιζόταν μέχρι τότε στην περιοχή Campania επεκτείνεται προς την κατεύθυνση της περιοχής Puglie· η περιοχή Puglie θα προσδιορίσει την έκταση της νέας ζώνης εντός των ορίων των δήμων που γειτνιάζουν με την υπάρχουσα. Το άρθρο 10, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 474/87 ορίζει ότι τα προγράμματα επενδύσεων που μνημονεύει το άρθρο 32 του νόμου 219/81, τα οποία εγκρίνονται μεν αλλά θεωρούνται απραγματοποίητα κατά το μέρος που υπερβαίνουν τα όρια των ζωνών τις οποίες προσδιορίζει το άρθρο αυτό, μπορούν να επεκταθούν στους δήμους που επλήγησαν από τις φυσικές καταστροφές, στον δήμο Senise και στις ορεινές περιοχές στις οποίες ανήκουν οι πληγείσες κοινότητες, σύμφωνα με ένα πρόγραμμα εντοπισμού που θα καταρτίσουν οι περιφέρειες Campania και Basilicata εντός 120 ημερών μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου με τον οποίο μετατράπηκε σε νόμο το σχετικό διάταγμα.

19. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας και ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας, απαγορεύοντας τη διεύρυνση του εδαφικού πεδίου εφαρμογής των ενισχύσεων, ιδίως διότι η διεύρυνση αυτή έγινε αποκλειστικά σε ζώνες που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές.

20. Όταν η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, δεν φαίνεται να αντιλαμβάνεται την αρχή αυτή κατά την τεχνική έννοια που έχει κατά κανόνα στο κοινοτικό δίκαιο. Φαίνεται ότι υποστηρίζει μάλλον ότι η διεύρυνση που προβλέπει το άρθρο 8, παράγραφος 7 του νόμου 120/87 και το άρθρο 10, παράγραφος 3 του νομοθετικού διατάγματος 474/87 ήταν

τόσο περιορισμένη ώστε ήταν αδικαιολόγητη η άρνηση της Επιτροπής να την εγκρίνει. Το κύριο ελάττωμα του επιχειρήματος αυτού είναι ότι, όπως παρατήρησε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, είναι αδύνατο να προσδιοριστεί επακριβώς κατά πόσον οι προαναφερθείσες διατάξεις επεκτείνουν το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής του υφισταμένου συστήματος ενισχύσεων. Όπως είδαμε, οι διατάξεις αυτές ορίζουν ότι οι περαιτέρω ζώνες στις οποίες μπορούν να επιδοτηθούν τα προγράμματα επενδύσεων με κρατικές ενισχύσεις θα καθοριστούν από τις ιταλικές διοικητικές αρχές. Με γραπτή ερώτηση, το Δικαστήριο ζήτησε από την Ιταλία να αναφέρει τις ζώνες που εμπίπτουν στα εν λόγω μέτρα. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν απάντησε στη συγκεκριμένη αυτή ερώτηση. κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αποκαλύφθηκε ο λόγος της σιωπής αυτής: οι πρόσθετες αυτές ζώνες δεν έχουν ακόμα προσδιοριστεί και η εξήγηση είναι — κατά την Ιταλική Κυβέρνηση — ότι αν ληφθούν οι αποφάσεις για την οριοθέτηση των ζωνών αυτών, αυτό ισοδυναμεί με εφαρμογή των συγκεκριμένων μέτρων, πράγμα που απαγορεύει η τελευταία φράση του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης, εφόσον η Επιτροπή έχει κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2.

21. Το επιχείρημα αυτό είναι αλυσιτελές. Η απόφαση με την οποία προσδιορίζεται η εδαφική έκταση του συστήματος των ενισχύσεων δεν σημαίνει και εφαρμογή των σχεδιαζομένων μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 93, παράγραφος 3, τελευταία φράση, της Συνθήκης. Αντιθέτως η απόφαση αυτή είναι ουσιώδης προκειμένου να μπορέσει η Επιτροπή να αποφασίσει αν θα εγκρίνει ή όχι τα εν λόγω μέτρα. Αν η αρχή της διαφάνειας έχει κάποια έννοια, τότε είναι απαραίτητο να ενημερωθεί εκ των προτέρων η Επιτροπή για την ακριβή εδαφική έκταση των σχεδιαζομένων μέτρων. Αν η Επιτροπή δεν διαθέτει αυτή την πληροφορία, τότε τί άλλο μπορεί να πράξει παρά να κηρύξει τα εν λόγω μέτρα ασυμβίβαστα προς την κοινή αγορά. Καίτοι η αιτιολογία της Επιτροπής είναι και πάλι άκρως λακωνική, νομίζω ότι ο τρίτος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος.

Ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως

22. Ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως στρέφεται κατά του άρθρου 3 της προσβαλλομένης αποφάσεως που κηρύσσει ασυμβίβαστες προς την κοινή αγορά τις ενισχύσεις που χορηγήθηκαν βάσει του άρθρου 8, παράγραφοι 2α και 2β, του νόμου 120/87 για τμήματα των επενδύσεων που υπερβαίνουν τα 32 δισεκατομμύρια LIT. Οι διατάξεις αυτές προβλέπουν αύξηση σε 50 δισεκατομμύρια LIT του ανωτάτου ορίου επενδύσεων που καθόρισε το άρθρο 32 του νόμου 219/81. Καίτοι η προσβαλλομένη απόφαση κάνει λόγο για αύξηση του ανωτάτου ορίου επενδύσεων από 32 σε 50 δισεκατομμύρια LIT, από την απάντηση της Επιτροπής σε γραπτή ερώτηση του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το ανώτατο όριο είχε καθοριστεί αρχικά σε 20 δισεκατομμύρια LIT με το άρθρο 32 του νόμου 219/81 και αυξήθηκε, μετά από έναν χρόνο, σε 32 δισεκατομμύρια LIT με τον νόμο 187/82 της 29ης Απριλίου 1982. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η τροποποίηση που επέφερε ο νόμος 187/82 δεν κοινοποιήθηκε κατά το άρθρο 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης και ουδέποτε εγκρίθηκε. Παρ' όλ' αυτά η προσβαλλομένη απόφαση δεν αναφέρεται στο ζήτημα αυτό και φαίνεται ότι δέχεται ως νόμιμο το όριο των 32 δισεκατομμυρίων LIT, ενώ κατηγορεί την Ιταλία ότι το αύξησε σε 50 δισεκατομμύρια LIT. Επομένως, το ζήτημα που υποβάλλεται ήδη στην κρίση του Δικαστηρίου είναι αν ο καθορισμός, τον Μάρτιο του 1987, του ανωτάτου ορίου των επενδύσεων σε 50 δισεκατομμύρια LIT συμβιβάζεται προς την κοινή

αγορά, ενώ η νομιμότητα του ορίου των 32 δισεκατομμυρίων λιρών, που καθορίστηκε τον Απρίλιο του 1982, δεν αμφισβητείται.

23. Η Ιταλία υποστήριξε με την προσφυγή ότι η αύξηση του ορίου από 32 σε 50 δισεκατομμύρια LIT δεν σημαίνει αύξηση του ποσού των ενισχύσεων σε πραγματική αξία, αλλά αντικατοπτρίζει απλώς την υποτίμηση της ιταλικής λίρας που επήλθε στο μεταξύ διάστημα. Επισυνάπτει δε στην προσφυγή της ένα έγγραφο του Istituto Nazionale di Statistica που φαίνεται ότι στηρίζει το επιχείρημα αυτό. Η Επιτροπή δεν εξετάζει κατ' ουσία το επιχείρημα, αλλά απλώς υποστηρίζει ότι είναι απαράδεκτο διότι ουδέποτε προβλήθηκε κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, κατά την προσβαλλομένη απόφαση (τμήμα ΙΙ, πέμπτο εδάφιο), οι ιταλικές αρχές δήλωσαν κατά την προαναφερθείσα διαδικασία «ότι, λόγω της παρέλευσης πέντε ετών, ο νομοθέτης θεώρησε ότι πρέπει να προσαρμοστεί (aggiornare, στο ιταλικό κείμενο της αποφάσεως που είναι και το μόνο αυθεντικό) το όριο επενδύσεων που είχε αρχικά προβλεφθεί, ανεβάζοντάς το στα 50 δισεκατομμύρια LIT με προοπτική να εξασφαλιστεί ο ελκυστικότερος δυνατός χαρακτήρας των ενισχύσεων που προβλέπονται στο άρθρο 32 του νόμου 219/81». Ο πληθωρισμός είναι φαινόμενο τόσο γνωστό ώστε η Επιτροπή μπορούσε να συναγάγει από τη διατύπωση αυτή, και συγκεκριμένα από τη λέξη «aggiornare», ότι το κύριο επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ήταν ότι απλώς συνέδεσε το σύστημα των ενισχύσεων με το δείκτη τιμών. Επομένως η Επιτροπή όφειλε να αιτιολογήσει την άρνηση της εγκρίσεως της προσαρμογής αυτής στην προσβαλλομένη απόφαση. Δεν υπάρχει όμως τέτοια αιτιολογία· αντ' αυτού η απόφαση αναφέρει απλώς ότι «περαιτέρω μέτρα όπως η αύξηση του ορίου των επενδύσεων από το ισχύον όριο των 32 δισεκατομμυρίων LIT σε 50 δισεκατομμύρια LIT θα αποτελούσε μια περαιτέρω παρέκκλιση στο γενικό καθεστώς ενισχύσεων που εισήχθη με τον νόμο 64/86». Επομένως, λόγω της ανεπαρκούς αιτιολογίας ως προς αυτό το σημείο νομίζω ότι ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός.

Ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως

24. Ο λόγος αυτός στρέφεται κατά του άρθρου 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως που ορίζει ότι οι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά ενισχύσεις πρέπει να επιστραφούν εντός δύο μηνών από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως. Η Ιταλία υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή στετείται αντικειμένου, διότι η Επιτροπή αναγνώρισε (τμήμα ΙΙ, τρίτο εδάφιο, της προσβαλλομένης αποφάσεως) ότι η Ιταλία την είχε πληροφορήσει ότι τα εν λόγω μέτρα δεν είχαν ακόμη εφαρμοστεί.

25. Δεν θα ασχοληθώ πολύ με αυτόν τον λόγο. Αρκεί να παρατηρήσω ότι, αν το άρθρο 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν έχει αντικείμενο, το ίδιο ισχύει και για το αίτημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως να ακυρωθεί η διάταξη αυτή. Θα ήταν δυο φορές περιττό να κηρύξει το Δικαστήριο άκυρη μια περιττή διάταξη.

26. Η Επιτροπή υποστηρίζει πάντως ότι ήταν αναγκαίο να περιλάβει στην απόφασή της μια διάταξη επιβάλλουσα την επιστροφή των παρανόμων ενισχύσεων, διότι δεν ήταν

καθόλου βέβαιο ότι δεν θα εφαρμοζόταν το σύστημα των ενισχύσεων και διότι δεν έπρεπε να αφεθούν οι μέλλοντες δικαιούχοι των ενισχύσεων να αποκτήσουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για το ότι θα μπορέσουν να διατηρήσουν τυχόν χορηγηθέντα ποσά. Η απλούστερη λύση κατά τη γνώμη μου είναι να ερμηνευθεί με την ελάχιστη κοινή λογική το άρθρο 4 της προσβαλλομένης αποφάσεως κατά την έννοια ότι επιβάλλει την επιστροφή όσων παρανόμων ενισχύσεων χορηγήθηκαν πράγματι.

Δικαστικά έξοδα

27. Κατά τα προεκτεθέντα, ένας από τους πέντες λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση πρέπει να γίνει δεκτός, οι δε λοιποί τέσσερις να απορριφθούν. Νομίζω ότι οι διάδικοι πρέπει να φέρουν ο καθένας τα δικαστικά του έξοδα, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3 του Κανονισμού Διαδικασίας.

Συμπέρασμα

28. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει το άρθρο 3 της αποφάσεως 91/175/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1990, σχετικά με τις ενισχύσεις βάσει του ιταλικού νόμου 120/87 υπέρ ορισμένων περιοχών του Mezzogiorno που επλήγησαν από φυσικές καταστροφές·

2) να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά·

3) να επιδικάσει εις βάρος κάθε διαδίκου τα οικεία.