

ARREST VAN HET HOF
28 april 1993 *

In zaak C-364/90,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur A. Abate als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij N. Anecchino, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de artikelen 1, 2, 3 en 4 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 (PB 191, L 86, blz. 23),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresident, waarnemend voor de president, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse en D. A. O. Edward, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs
griffier: L. Hewlett, administrateur

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 15 december 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 1993,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 11 december 1990, heeft de Italiaanse regering het Hof krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van de artikelen 1, 2, 3 en 4 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 (PB 1991, L 86, blz. 23; hierna: „bestreden beschikking”).
- 2 In deze beschikking heeft de Commissie bepaalde steunmaatregelen die bij Italiaanse wet nr. 120 van 27 maart 1987 (hierna: „wet nr. 120/87”) te zamen met wetsdecreet nr. 474 van 20 december 1987, omgezet in wet nr. 12 van 21 januari 1988 (hierna: „wetsdecreet nr. 474/87”), waren ingevoerd ten gunste van door natuurrampen getroffen gebieden in Zuid-Italië, onrechtmatig en onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.
- 3 Na de zware aardbevingen die Zuid-Italië in november 1980 en februari 1981 hadden getroffen, stelden de Italiaanse autoriteiten wet nr. 219 van 14 mei 1981 (hierna: „wet nr. 219/81”) vast, die in artikel 32 voorzag in verlening van steun voor de wederopbouw en ontwikkeling. Deze steun zou ten goede komen aan investeringsprojecten waarvan de kosten de 20 miljard LIT niet zouden overschrijden en die betrekking hadden op twintig zones in Basilicata, Campanië en Apulië. De maximumsteunintensiteit bedroeg 75 % van de investeringskosten. De termijn waarbinnen ondernemingen steunaanvragen konden indienen, liep op 31 december 1982 af.

- 4 Bij wet nr. 64 van 1 maart 1986 (hierna: „wet nr. 64/86”) voerde Italië vervolgens een algemeen stelsel van buitengewone interventies ten gunste van de Mezzogiorno in. Bij beschikking 88/318/EEG van 2 maart 1988 betreffende wet nr. 64 van 1 maart 1986 (PB 1988, L 143, blz. 37) keurde de Commissie verschillende onderdelen van deze steunregeling goed. In het bijzonder liet zij steunniveaus toe die uiteenliepen van 28,07 tot 73,78 % „netto-steunequivalent”.
- 5 Minder dan een jaar later heropende Italië bij wetsdecreet nr. 8 van 26 januari 1987, omgezet in wet nr. 120/87, de termijnen voor aanvragen om steun uit hoofde van wet nr. 219/81 tot 30 juni 1987. Bij wet nr. 120/87 en wetsdecreet nr. 474/87 werden echter enige wijzigingen in de oorspronkelijke maatregelen aangebracht.
- 6 In de eerste plaats werd de territoriale werkingssfeer van de in artikel 32 van wet nr. 219/87 omschreven steunregeling uitgebreid tot buiten de oorspronkelijk aangewezen twintig zones (artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 en artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87).
- 7 In de tweede plaats werd het oorspronkelijke investeringsplafond van 20 miljard LIT, dat nadien bij wet nr. 187 van 29 april 1982 was verhoogd tot 32 miljard, op 50 miljard LIT gesteld (artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87).
- 8 In de derde plaats werd het maximumpercentage van het voor financiering in aanmerking komende investeringsproject, dat in het kader van het algemene stelsel van wet nr. 64/86 uiteenliep van 28,07 tot 73,78 %, verhoogd tot 75 % voor investeringsprojecten in de gemeente Senise (artikel 3, lid 5, van wet nr. 120/87) en voor investeringsprojecten van KMO's gelegen in zones die tussen 1980 en 1986 door aardbevingen waren getroffen (artikel 6, lid 14 ter, van wet nr. 120/87).

- 9 Bij brieven van 2 mei en 15 november 1988 vroeg de Commissie de Italiaanse regering om inlichtingen aangaande de herinvoering van de steunregeling uit hoofde van wet nr. 219/81. De Italiaanse regering antwoordde bij brieven van 19 juli 1988 en 6 januari 1989.
- 10 Van mening dat de betrokken maatregelen op het eerste gezicht onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt, en na op 18 oktober 1989 de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag te hebben ingeleid, stelde de Commissie de bestreden beschikking vast.
- 11 In deze beschikking kwam de Commissie tot het oordeel, dat de maatregelen uit hoofde van wet nr. 120/87 en wetsdecreet nr. 474/87 onrechtmatig waren en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag, voor zover daarbij:
- de maximale steunintensiteit uit hoofde van wet nr. 64/86 tot 75 % werd verhoogd (artikel 1 van de bestreden beschikking);
 - de toepassing van artikel 32 van wet nr. 219/81 werd uitgebreid tot terreinen buiten de twintig aanvankelijk voor industriële ontwikkeling vastgestelde zones (artikel 2 van de bestreden beschikking);
 - steun werd toegekend voor investeringstranches boven 32 miljard LIT (artikel 3 van de bestreden beschikking).
- 12 Derhalve verlangde de Commissie in artikel 4 van de bestreden beschikking, dat de onverenigbaar verklaarde steun binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van haar beschikking zou worden terugbetaald.
- 13 In het onderhavige beroep vordert de Italiaanse regering nietigverklaring van de artikelen 1, 2, 3 en 4 van de bestreden beschikking.

Artikel 1 van de beschikking

- 14 Er zij aan herinnerd, dat bij artikel 1 van de bestreden beschikking onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard de artikelen 3, lid 5, en 6, lid 4 ter, van wet nr. 120/87, waarbij de in artikel 9 van de Italiaanse wet nr. 64/86 voorziene subsidies worden verhoogd tot 75 %, respectievelijk voor investeringsprojecten met betrekking tot de gemeente Senise en voor die van KMO's gevestigd in gebieden die tussen 1980 en 1986 door aardbevingen zijn getroffen.
- 15 Volgens de Commissie vormen de in het kader van wet nr. 64/86 goedgekeurde steunmaatregelen steun met regionale strekking in de zin van artikel 92, lid 3, sub a, van het Verdrag. Deze steun zou mitsdien kunnen worden verhoogd, indien wordt vastgesteld dat de regio's waaraan zij ten goede komen, zijn getroffen door natuurrampen die een ernstige verslechtering van hun sociaal-economische toestand hebben veroorzaakt.
- 16 In de bestreden beschikking is de Commissie echter van oordeel, dat in het onderhavige geval aan deze voorwaarde niet is voldaan. De aardbevingen die tussen 1980 en 1986 hadden plaatsgevonden, en de aardverschuiving die de gemeente Senise had getroffen, zouden niet een zelfde omvang hebben gehad als de natuurrampen die in november 1980 en februari 1981 Irpinia hadden geteisterd, en zouden, anders dan deze laatste, geen ernstige gevolgen hebben gehad voor de sociaal-economische situatie van de betrokken regio's.
- 17 De Italiaanse regering bestrijdt noch de kwalificatie die de Commissie aan de omstrede steunmaatregelen geeft, noch de regel volgens welke de verhoging van het niveau van de steun aan zones die door natuurrampen zijn getroffen, slechts gerechtvaardigd kan worden, indien deze natuurrampen de sociaal-economische situatie op ingrijpende wijze hebben veranderd. In haar eerste middel stelt zij echter, dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt door te weigeren de ernst te erkennen van de natuurrampen die de betrokken regio's tussen 1980 en 1986 hebben getroffen. Verder zou de Commissie een grondig onderzoek hebben moeten instellen naar de aard van deze natuurrampen, alsmede naar hun economische en sociale gevolgen, en zou de beschikking op dit punt niet genoegzaam zijn gemotiveerd.

- 18 In de tweede plaats verwijt de Italiaanse regering de Commissie, geen rekening te hebben gehouden met het feit dat de verhoging van de maximale steunintensiteit uit hoofde van artikel 6, lid 14 ter, van wet nr. 120/87 ten goede zou komen aan KMO's, die, naar de door de Commissie algemeen aanvaarde opvatting inzake artikel 92, een gunstiger behandeling zouden moeten krijgen.
- 19 In de derde plaats is de Italiaanse regering van oordeel, dat de verhoging van het subsidieniveau tot 75 % onbetekenend is, nu de Commissie, in het kader van haar beschikking 88/318, waarbij de bij wet nr. 64/86 ingevoerde algemene regeling voor steunverlening aan de Mezzogiorno werd goedgekeurd, reeds met een maximale steun van 73,78 % had ingestemd.
- 20 Ten aanzien van het eerste middel zij eraan herinnerd, dat de Lid-Staat die om een machtiging verzoekt om steun te verstrekken in afwijking van de verdragsregels, verplicht is met de Commissie samen te werken. Ingevolge deze verplichting dient hij met name alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze instelling kan nagaan, of aan de voorwaarden voor de gevraagde afwijking is voldaan.
- 21 In het onderhavige geval, zo blijkt uit het dossier, heeft de Italiaanse regering in de loop van de administratieve procedure 400 bladzijden aan documenten en rapporten, die geacht werden alle voor de beoordeling benodigde informatie te bevatten, aan de Commissie toegezonden. Deze documenten waren bij de repliek gevoegd. Op de uitnodiging van het Hof om aan te geven, welke passages zij het meest van belang achtte, heeft de Italiaanse regering geantwoord, dat „de documenten die in de loop van de procedure aan de Commissie zijn overgelegd (...) geen specifieke elementen bevatten welke het mogelijk zouden maken de verslechtering van de sociaal-economische omstandigheden in de getroffen gebieden te beoordelen”.
- 22 Gelet op dit antwoord, moet worden aangenomen, dat de Italiaanse regering niet aan de bovenbedoelde verplichting tot samenwerking heeft voldaan. Gezien de weinige informatie waarover zij beschikte, kan de Commissie niet worden verweten, dat zij zich bij de beoordeling van de gevolgen van de natuurrampen heeft vergist, of dat zij haar beschikking niet genoegzaam heeft gemotiveerd.

- 23 Tegen het tweede middel kan vervolgens worden ingebracht, dat, zoals de Commissie beklemtoont, de maximale steunniveaus uit hoofde van artikel 9 van wet nr. 64/86 en door de Commissie goedgekeurd bij beschikking 88/318 van 2 maart 1988, uiteenlopen naar gelang van de omvang van de beoogde investeringen en dat zij de KMO's begunstigen.
- 24 Voorts zij opgemerkt, dat, hoe dan ook, de Commissie, de specifieke belangen van deze categorie van ondernemingen in aanmerking nemend, de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met het Verdrag met meer souplesse mag beoordelen, maar dat zij niet verplicht is, alle steunmaatregelen ten gunste van die ondernemingen systematisch goed te keuren.
- 25 Wat ten slotte het derde middel betreft, moet worden opgemerkt, dat anders dan de Italiaanse regering betoogt, de verhoging van het maximale steunniveau uit hoofde van de omstreden Italiaanse wetsbepalingen lang niet altijd te verwaarlozen is. Waar de in het kader van wet nr. 64/86 goedgekeurde steunniveaus uiteenlopen van 28,07 tot 73,78 %, kan de verhoging in bepaalde gevallen immers 46,93 % belopen.
- 26 Gelet op het voorgaande, moeten de middelen met betrekking tot artikel 1 van de beschikking ongegrond worden verklaard.

Artikel 2 van de beschikking

- 27 Zoals reeds uiteengezet, wordt bij artikel 2 van de beschikking de uitbreiding van de territoriale werkingssfeer van artikel 32 van wet nr. 219/81 tot buiten de oorspronkelijk aangewezen zones onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard. Deze uitbreiding is verwezenlijkt door artikel 8, lid 7, van wet nr. 120/87 en artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87.

- 28 Volgens de eerste van die bepalingen moet de tot dan toe tot Campanië beperkte industriële zone van Calaggio worden uitgebreid in de richting van Apulië en moet de regio Apulië de omvang van de nieuwe zone vaststellen binnen de grenzen van de aan de bestaande zone grenzende gemeenten.
- 29 Artikel 10, lid 3, van wetsdecreet nr. 474/87 bepaalt, dat de bij artikel 32 van wet nr. 219/81 aangewezen investeringsprojecten, die weliswaar worden geacht voor steun in aanmerking te komen, maar die niet verwezenlijkt kunnen worden voor zover zij de grenzen van de in dit artikel bedoelde zones overschrijden, kunnen worden uitgebreid tot door natuurrampen getroffen gemeenten, tot de gemeente Senise en de berggebieden waarvan de getroffen gemeenten deel uitmaken, volgens een lokalisatieprogramma dat door de regio's Campanië en Basilicata moet worden vastgesteld binnen 120 dagen na de datum van inwerkingtreding van de wet tot omzetting in wet van het betrokken decreet.
- 30 De Italiaanse regering vecht de beschikking van de Commissie op twee wezenlijke gronden aan.
- 31 In de eerste plaats zou de Commissie er geen rekening mee hebben gehouden, dat de nieuwe zones die voor de bij artikel 32 van wet nr. 219/81 bedoelde steun in aanmerking zouden komen, waren getroffen door natuurrampen die een ernstige verslechtering van hun sociaal-economische situatie hadden veroorzaakt.
- 32 In de tweede plaats, aldus de Italiaanse regering, waren de regio's waaraan de omstreden maatregelen ten goede moesten komen, op het moment waarop de Commissie haar beschikking gaf, nog niet door de bevoegde Italiaanse autoriteiten aangewezen. De Commissie zou derhalve niet in staat zijn geweest de verenigbaarheid van deze steun met het Verdrag te beoordelen, en had moeten wachten totdat de Italiaanse autoriteiten de uitvoeringsmaatregelen hadden getroffen.

- 33 Voor een beslissing op dit punt moet erop worden gewezen, dat de Italiaanse regering in haar verzoekschrift heeft verklaard te kunnen aantonen, dat de in geding zijnde territoriale uitbreiding in de uitvoeringsfase van beperkte omvang en objectief gerechtvaardigd zou zijn, terwijl de Commissie in dupliek heeft beklemtoond, dat de extra zones die de omstreden steun zouden genieten, op die datum nog niet waren vastgesteld.
- 34 Bij brief van 14 oktober 1992 heeft het Hof de Italiaanse regering verzocht om opgave van de gebieden waarom het bij die maatregelen gaat. In haar brief van 16 november daaraanvolgend, heeft de Italiaanse regering geen nauwkeurig antwoord op deze vraag gegeven.
- 35 Derhalve moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse regering opnieuw haar bovengenoemde verplichting tot samenwerking niet is nagekomen, krachtens welke zij in casu met name diende aan te geven, welke regio's voor de steun in aanmerking kwamen en door welke natuurrampen deze waren geteisterd, en dat zij niet heeft aangetoond, dat de regio's die deze steun hebben genoten, inderdaad door die rampen zijn getroffen.
- 36 Mitsdien dienen wat dit punt betreft, de door de Italiaanse regering aangevoerde middelen te worden afgewezen.

Artikel 3 van de beschikking

- 37 Bij artikel 3 van de beschikking wordt de steun welke uit hoofde van artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87 is verleend voor de investeringsstranches boven de 32 miljard LIT, onrechtmatig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard.
- 38 De Italiaanse regering betwist dit gedeelte van de beschikking op grond dat de verhoging van het investeringsplafond van 32 tot 50 miljard de waardevermindering van de Italiaanse lire in de periode 1982-1987 weergeeft. Tot staving hiervan heeft de Italiaanse regering een brief van het Istituto nazionale di statistica als bijlage bij haar verzoekschrift gevoegd.

- 39 De Commissie verzoekt het Hof dit middel niet-ontvankelijk te verklaren. Omdat het niet in de precontentieuze fase is aangevoerd, is het immers een nieuw middel, dat in het kader van het onderhavige beroep niet in aanmerking mag worden genomen. De Commissie wijst er voorts op, dat de brief van het Istituto nazionale di statistica van 10 december 1990 dateert, dat wil zeggen van latere datum is dan haar beschikking.
- 40 Voor het overige merkt de Commissie op, dat zo het argument van de Italiaanse regering voor de verhoging van het investeringsplafond werd aanvaard, dit zou betekenen, dat de Italiaanse munt in vijf jaar tijd met 56 % is gevalueerd.
- 41 In antwoord op dit betoog moet allereerst worden opgemerkt, dat naar luid van de bestreden beschikking de Italiaanse autoriteiten de Commissie tijdens de administratieve procedure hadden laten weten, dat „na vijf jaar de wetgever had gemeend het aanvankelijk vastgestelde investeringsprogramma te moeten aanpassen („aggiornare”) door het op 50 miljard LIT te brengen, teneinde de steun uit hoofde van artikel 32 van wet nr. 219/81 aantrekkelijker te maken (...)”.
- 42 Deze formulering en met name het gebruik van het woord „aggiornare” maken voldoende duidelijk, dat de steunregeling was aangepast om rekening te houden met de inflatie in de periode 1982-1987. Het middel kan derhalve niet als nieuw worden aangemerkt.
- 43 Evenmin kan de Commissie als verweer aanvoeren, dat de bij het verzoekschrift gevoegde brief van het Istituto nazionale di statistica van latere datum is dan haar beschikking. Dit document bevat immers openbare informatie, die zonder enige twijfel toegankelijk was op het moment waarop zij de bestreden beschikking vaststelde.

- 44 Aan de andere kant moet worden vastgesteld, dat de Commissie in haar beschikking niet duidelijk heeft gemaakt, op welke gronden zij het argument van de Italiaanse regering verwierp. In haar motivering volstaat zij immers met de verklaring, dat „verdere maatregelen, zoals de verhoging van de investeringslimiet van 32 miljard LIT thans tot 50 miljard LIT, nogmaals een afwijking van de algemene steunregeling vormen die bij wet nr. 64/86 is ingevoerd en ongerechtvaardigd extra voordelen verlenen aan de in deze zones gevestigde ondernemingen”.
- 45 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de beschikking niet voldoet aan het motiveringsvereiste van artikel 190 van het Verdrag, en dat artikel 3 van de beschikking nietig moet worden verklaard, voor zover hierbij de maatregelen uit hoofde van artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van wet nr. 120/87 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard.

Artikel 4 van de beschikking

- 46 Krachtens artikel 4 van de beschikking moet de steun die in de artikelen 1, 2 en 3 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van de beschikking zijn terugbetaald.
- 47 Volgens de Italiaanse regering mist deze bepaling elke grond, gezien het feit dat zij de Commissie tijdens de administratieve procedure had meegedeeld, dat de omstreden maatregelen nog niet ten uitvoer waren gelegd. Dit feit wordt in de motivering van de beschikking zelf gememoreerd.
- 48 Dit betoog overtuigt niet. De omstandigheid dat tijdens de administratieve procedure aan de Commissie is meegedeeld, dat de betwiste steun nog niet aan de begunstigden was uitbetaald, garandeert immers niet, dat dergelijke betalingen niet op een later tijdstip zijn gedaan, met name tussen het moment waarop die informatie werd verstrekt, en de datum van kennisgeving van de bestreden beschikking.

- 49 Hoe dit ook zij, er kan de Commissie geen verwijt van worden gemaakt, dat zij, teneinde grotere rechtszekerheid te scheppen, de concrete gevolgen van haar beschikking duidelijk heeft aangegeven.
- 50 Uit het voorgaande volgt, dat het door de Italiaanse regering aangevoerde middel moet worden afgewezen. Nu evenwel artikel 3 van de beschikking nietig moet worden verklaard, voor zover daarbij de betrokken maatregelen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard, dient ook artikel 4, in zoverre het op artikel 3 betrekking heeft, nietig te worden verklaard.

Kosten

- 51 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dat is gevorderd. Krachtens artikel 69, lid 3, evenwel kan het Hof de proceskosten verdelen wanneer de partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 52 In casu dienen de proceskosten, gelet op hetgeen hierboven is beslist, voor driekwart door de Italiaanse regering en voor een kwart door de Commissie te worden gedragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig artikel 3 van beschikking 91/175/EEG van de Commissie van 25 juli 1990 betreffende de bij Italiaanse wet nr. 120/87 ingevoerde steun ten gunste van bepaalde zones in de Mezzogiorno die door natuurrampen zijn getroffen, voor zover de betrokken steun daarbij onverenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag.

- 2) Verklaart nietig artikel 4 van voornoemde beschikking, voor zover het betrekking heeft op het voorgaande artikel 3.
- 3) Verwerpt het beroep voor het overige.
- 4) Verstaat dat de kosten voor driekwart door de Italiaanse regering en voor een kwart door de Commissie worden gedragen.

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Murray

Mancini

Joliet

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 april 1993.

De griffier

De waarnemend president

J.-G. Giraud

G. C. Rodríguez Iglesias
kamerpresident