ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 15. September 1980

über das italienische System der teilweisen Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung durch den Staat

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(80/932/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 erster Unterabsatz,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Gesetzesdekret Nr. 353 vom 6. Juli 1978 (1) — umgewandelt in Gesetz Nr. 502 vom 5. August 1978 (2) — hat die italienische Regierung eine Regelung eingeführt, wonach die Arbeitgeberbeiträge, die die Industrieunternehmen und bestimmte Unternehmen des Dienstleistungssektors für ihre Arbeitnehmer an die Krankenversicherung abführen müssen, zum Teil vom Staat übernommen werden. Diese Fiskalisierung, die zunächst für eine Übergangszeit von sechs Monaten bis zum 31. Dezember 1978 vorgesehen war, wurde mit Gesetzesdekret Nr. 20 vom 30. Januar 1979 (3) — umgewandelt in Gesetz Nr. 92 vom 31. März 1979 (4) — bis zum 30. Juni 1979 und danach mit Gesetz Nr. 375 vom 13. August 1979 (5) bis zum 31. Dezember 1979 verlängert und erhielt durch das Gesetzesdekret Nr. 633 vom 30. Dezember 1979 (6) endgültigen Charakter.

Die Begünstigten dieser Fiskalisierung sind die Unternehmen der verarbeitenden Industrie und des Bergbaus sowie bestimmte Bereiche des Dienstleistungssektors, hauptsächlich Fremdenverkehr und exportorientierte Handelsunternehmen, bei denen mehr als 40 % ihres Umsatzes auf die Ausfuhr entfallen.

Diese teilweise Fiskalisierung führt für die begünstigten Unternehmen zu einer Ermäßigung ihrer Krankenversicherungsbeiträge. Vor der endgültigen Einführung des Systems belief sich die Ermäßigung für jeden männlichen Arbeitnehmer pauschal auf 24 500 Lire je Monat. Bei den weiblichen Arbeitnehmern war der Arbeitgeber hingegen für die ersten 400 000 Lire des Lohns bzw. Gehalts je Monat und Person von jeglicher Zahlung an die Krankenversicherung befreit, was unter Berücksichtigung eines Satzes der Krankenversicherung von 16 % des Lohns bzw. Gehalts einer Ermäßigung um 64 000 Lire entsprechen konnte.

Mit der endgültigen Einführung des Systems der teilweisen Fiskalisierung wurden die Modalitäten insoweit geändert, als der Arbeitgeberbeitrag zur Krankenversicherung für männliche Arbeitnehmer nunmehr um vier Prozentpunkte und für weibliche Arbeitnehmer um zehn Prozentpunkte ermäßigt ist.

II

In ihren Bemerkungen, die sie im Rahmen des am 21. Dezember 1979 eröffneten Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag der Kommission übermittelte, machte die italienische Regierung geltend, daß dieses System der teilweisen Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge durch den Staat nur einen ersten Schritt auf dem Wege zu einer grundlegenden Neuordnung des italienischen Sozialversicherungssystems bildet, mit dem Ziel, langfristig sämtliche Unternehmen von allen derartigen Aufwendungen zu befreien. Angesichts der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel könne die vollständige Übernahme dieser Aufwendungen durch den Staat nur schrittweise erfolgen, und das derzeitige System könne in einer ersten Phase noch nicht auf die gesamte Wirtschaft ausgedehnt werden, sondern müsse auf die Industrieunternehmen und auf bestimmte Unternehmen des Dienstleistungssektors beschränkt werden.

Die italienischen Behörden machten geltend, daß die bei der Höhe der Ermäßigung gemachte Differenzierung zwischen männlichen Arbeitnehmern und weiblichen Arbeitnehmern gerechtfertigt sei durch das in Italien im Vergleich zu den männlichen Arbeitskräften stärkere Fernbleiben der weiblichen Arbeitskräfte von der Arbeit und durch die sehr fortschrittliche italienische Sozialgesetzgebung, durch die die Frauenarbeit geschützt werden soll. Diese Maßnahme diene letztlich dazu, die Soziallasten zu verringern, die in Italien höher seien als in den anderen Mitgliedstaaten. Die derzeit verfügbaren Haushaltsmittel ermöglichten es aber noch nicht, die Höhe der Ermäßigung für männliche Arbeitskräfte an diejenige für weibliche Arbeitskräfte anzugleichen.

Die Entscheidung der italienischen Regierung, die der Kommission mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung vom 24. Juli 1980 mitgeteilt worden ist und wonach die Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung für männliche Arbeitnehmer um zusätzlich zwei Prozent ermäßigt werden, verringert zwar den Unter-

(1) Gazzetta Ufficiale Nr. 192 vom 11. 7. 1978.
(2) Gazzetta Ufficiale Nr. 246 vom 2. 9. 1978.
(3) Gazzetta Ufficiale Nr. 30 vom 31. 1. 1979.
(4) Gazzetta Ufficiale Nr. 91 vom 1. 4. 1979.
(5) Gazzetta Ufficiale Nr. 225 vom 17. 8. 1979.
(6) Gazzetta Ufficiale Nr. 355 vom 31. 12. 1979.

schied, der zwischen weiblichen und männlichen Arbeitnehmern gemacht wird, hebt ihn jedoch nicht auf.

Andere Mitgliedstaaten und andere Beteiligte übermittelten zahlreiche Bemerkungen im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag und brachten die Bedenken ihrer Industrie angesichts dieser Maßnahme zum Ausdruck.

III

Das derzeitige, vorstehend beschriebene System der Fiskalisierung nimmt bestimmte Wirtschaftszweige von seiner Anwendung aus, was geeignet sein könnte, ihm den allgemeinen Charakter zu nehmen, der es im vorliegenden Fall allein ermöglicht, es nicht als eine Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag anzusehen. Aus der Sicht einer allgemeinen Neuordnung, die darauf abzielt, die Fiskalisierung langfristig auf alle Zweige der italienischen Wirtschaft auszudehnen, räumt die Kommission jedoch ein, daß sich eine schrittweise Verwirklichung als erforderlich erweisen kann und daß das derzeitige System bereits einen hinlänglich allgemeinen Charakter aufweist, da es für die gesamte Industrie gilt.

Was jedoch die stärkere Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung für weibliche Arbeitnehmer betrifft, so ist das derzeitige System geeignet, „bestimmte Produktionszweige" in Italien zu begünstigen, die einen hohen Anteil an weiblichen Arbeitskräften haben (insbesondere die Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Lederindustrie). Es stellt daher eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag dar.

In den vier vorstehend genannten Industriezweigen beläuft sich der Anteil der weiblichen Arbeitskräfte an der Gesamtzahl der Beschäftigten auf 70 %, während er für die gesamte italienische Industrie nur 25 % beträgt. Daher hat die stärkere Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung für weibliche Arbeitskräfte erhebliche und unmittelbare Auswirkungen auf die Produktionskosten der Unternehmen dieser Industriezweige und damit auf ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ihren Konkurrenten in den anderen Mitgliedstaaten. Dieses Ziel wurde im übrigen von den italienischen Behörden bei den Beratungen des Interministeriellen Ausschusses für die Koordinierung der Industriepolitik (CIPI) vom 21. Dezember 1978 deutlich zum Ausdruck gebracht. Dieser Ausschuß empfahl im Rahmen eines Beihilfeprogramms für den Modesektor (1), „die Kosten je Produktionseinheit durch eine Angleichung der Struktur der Kosten des Faktors Arbeit an die der übrigen europäischen Länder wettbewerbsfähig zu gestalten, wobei in erster Linie der Notwendigkeit Rechnung getragen werden soll, die derzeitige Regelung für die Übernahme der Soziallasten für weibliche Arbeitskräfte durch den Staat zu einer Dauereinrichtung zu machen".

Auch wenn die allgemeinen Bedingungen, unter denen die Unternehmen ihre Tätigkeiten ausüben, von Gemeinschaftsland zu Gemeinschaftsland verschieden sein können, so darf ein Mitgliedstaat doch nicht einen gesonderten Faktor dieser allgemeinen Bedingungen herausgreifen und durch Beihilfen die zusätzlichen Kosten ausgleichen, die sich daraus für seine Unternehmen im Vergleich zu ihren Konkurrenten in den anderen Mitgliedstaaten ergeben.

Die Textil-, die Bekleidungs-, die Schuh- und die Lederindustrie, die von der vorliegenden Beihilfe ganz besonders begünstigt werden, sind bekanntlich Industriezweige, die sich in der ganzen Gemeinschaft in einer schwierigen Lage befinden und in denen der Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten sehr lebhaft ist.

IV

In dem vorstehend untersuchten Rahmen ist eine solche Beihilfe daher geeignet, im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EWG-Vertrag den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen beziehungweise droht sie den Wettbewerb zu verfälschen.

Nach dem EWG-Vertrag sind Beihilfen, die die in Artikel 92 Absatz 1 genannten Kriterien erfüllen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar. Die in Artikel 92 Absatz 3 vorgesehenen Ausnahmen, die allein im vorliegenden Fall in Frage kommen, legen Ziele fest, die im Interesse der Gemeinschaft und nicht nur im Interesse von Einzelbereichen der nationalen Wirtschaft angestrebt werden müssen. Sie müssen sowohl bei der Prüfung regionaler oder sektoraler Beihilfevorhaben als auch bei der Prüfung konkreter Einzelanwendungsfälle allgemeiner Beihilferegelungen streng ausgelegt werden und können nur dann zur Geltung gebracht werden, wenn die Kommission nachweisen kann, daß die Beihilfe für die Verwirklichung eines der im genannten Artikel erwähnten Ziele erforderlich ist.

Würde man die genannten Ausnahmen für Beihilfen gelten lassen, die nicht mit einer derartigen Gegenleistung verbunden sind, so würde dies darauf hinauslaufen, daß man Beeinträchtigungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverzerrungen zuläßt, die sich nicht mit dem Interesse der Gemeinschaft begründen lassen, und die gleichzeitig ungerechtfertigte Vorteile für manche Mitgliedstaaten darstellen.

Im vorliegenden Fall ermöglicht es das Beihilfesystem nicht, das Vorhandensein einer solchen Gegenleistung festzustellen.

(1) Gazzetta Ufficiale Nr. 55 vom 24. 2. 1979.

Die italienische Regierung konnte nämlich keine Anhaltspunkte dafür geben und die Kommission konnte auch keine Anhaltspunkte dafür gewinnen, daß die vorgesehene Beihilfe die Bedingungen erfüllt, die die Anwendung einer der in Artikel 92 Absatz 3 EWG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen rechtfertigen.

Es handelt sich eindeutig weder um eine Maßnahme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, noch um eine Maßnahme zur Förderung von Vorhaben von gemeinsamen europäischen Interesse noch um eine Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates, weshalb Artikel 92 Absatz 3 Buchstaben a) und b) EWG-Vertrag nicht anwendbar sind.

Die stärkere Ermäßigung für weibliche Arbeitskräfte stellt außerdem eine rein bewahrende Betriebsbeihilfe für die betreffenden Unternehmen dar. Die Kommission hat sich im allgemeinen solchen Beihilfen immer widersetzt, da sie gewöhnlich für sich allein nicht die Bedingungen erfüllen, die erfüllt sein müssen, damit die Ausnahme des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag angewandt werden kann, weil derartige Beihilfen nicht geeignet sind, die „Entwicklung" im Sinne dieser Ausnahmebestimmung zu fördern.

Angesichts der Anpassungsschwierigkeiten, mit denen insbesondere die Textil-, die Bekleidungs-, die Schuh- und die Lederindustrie in allen Gemeinschaftsländern zu kämpfen hat, ist diese Beihilfe dazu angetan, die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu verändern.

In der Textilindustrie ist diese Beihilfe geeignet, die Grundsätze des von der Kommission den Mitgliedstaaten in den Jahren 1971 und 1977 mitgeteilten Gemeinschaftsrahmens für Beihilfen an die Textilindustrie in Frage zu stellen.

Im Dienstleistungsbereich wird die Beihilfe „exportorientierten Handelsunternehmen" gewährt. Unter diesem Aspekt handelt es sich um eine Ausfuhrbeihilfe, eine Beihilfeart, die als mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar anzusehen ist, soweit sie für Verkäufe innerhalb der Gemeinschaft gewährt wird.

Es gibt folglich keinen Grund für die Kommission, die in Frage stehende Maßnahme durch die Anwendung der Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) EWG-Vertrag von der Unvereinbarkeit der Beihilfen auszunehmen.

Der in den Bemerkungen der italienischen Regierung vorgebrachte Mangel an verfügbaren Haushaltsmittel kann zwar als Grund dafür angenommen werden, daß das derzeitige System der Fiskalisierung noch nicht für alle Bereiche der italienischen Wirtschaft gilt, rechtfertigt aber nicht die Differenzierung zwischen männlichen und weiblichen Arbeitskräften bei der Höhe der Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung, welche geeignet ist, die Handelsbedingungen in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise zu verändern.

Diese Schlußfolgerung kann nicht durch das Argument entkräftet werden, daß die weiblichen Arbeitskräfte in Italien in stärkerem Maße von der Arbeit fernbleiben als die männlichen Arbeitskräfte, da die Lage in anderen Mitgliedstaaten ähnlich ist —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Italienische Republik beseitigt innerhalb von sechs Monaten die in Artikel 22 des Gesetzesdekrets Nr. 663 vom 30. Dezember 1979 vorgesehene Differenzierung zwischen männlichen und weiblichen Arbeitskräften bei der Höhe der Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung.

Artikel 2

Die Italienische Republik übermittelt der Kommission die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, die von ihr erlassen werden, um dieser Entscheidung nachzukommen, spätestens nach Ablauf der in Artikel 1 gesetzten Frist.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 15. September 1980

Für die Kommission

Raymond VOUEL

Mitglied der Kommission