KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS BESLUT

av den 30 april 1996

om det stöd som Italien beviljat skosektorn

(Endast den italienska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

(96/542/EG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR FATTAT DETTA BESLUT

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93.2 första stycket i detta,

med beaktande av Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 61.1, första stycket i detta,

efter att de berörda parterna beretts möjlighet att inkomma med synpunkter enligt nämnda artiklar, och

med beaktande av följande:

I

I en skrivelse av den 24 april 1995 (1), underrättande kommissionen Italiens regering om sitt beslut att inleda det förfarande som avses i artikel 93.2 i fördraget med avseende på det stöd som beviljats skosektorn. Det bör påpekas att Italiens regering hade anmält dessa åtgärder i efterhand genom en skrivelse från Italiens ständiga representation vid Europeiska unionen, registerad den 11 oktober 1994.

Genom artikel 6 i det lagdekret nr 40 av den 18 januari 1994 som efter flera förlängda giltighetsperioder omvandlades till lag nr 451 av den 19 juli 1994, (hädanefter kallad lag nr 451/94) inrättas sysselsättningsåtgärder. Enligt bestämmelserna i artikel 6 kan företag inom sektorer som drabbats av en allvarlig sysselsättningskris och som genomför program för att skapa arbetstillfällen omfattas av hel eller partiell befrielse från arbetsgivaravgifter i fråga om de nyanställda arbetstagarna.

Programmen för att skapa arbetstillfällen skall genomföras av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer inom den berörda sektorn och godkännas genom beslut av arbetsmarknads- och socialministern i samråd med finansministern och skall inte tillämpas på de företag som sagt upp personal under de senaste tolv månaderna före en nyanställning. Det måste således vara fråga om skapande av verkliga arbetstillfällen.

Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna inom den italienska skosektorn har vidtagit åtgärder för att öka sysselsättningen inom redan befintliga produktionsenheter och för att skapa nya företag. Avsikten härmed är att bromsa utvecklingen mot utlokalisering till utlandet av industrin och motverka de effekter som denna får för sysselsättningen i Italien.

Genom ministerbeslut av den 31 mars 1994 godkänns projektet "Särskilda åtgärder till stöd för produktionen och sysselsättningen inom skosektorn" (hädanefter kallat ministerbeslutet av den 31 mars 1994) och beslutet innebär den första sektoriella tillämpningen av bestämmelserna i artikel 6 i lag nr 451/94.

Bestämmelserna omfattar 5 000 arbetstillfällen som man har för avsikt att skapa, varav hälften som tillsvidareanställningar. Den del av de sociala avgifterna som istället täcks av skattemedel skall minska med tiden, åtminstone vad gäller tillsvidareanställningar.

Kommissionen har beslutat att inleda det förfarande som avses i artikel 93.2 i Romfördraget avseende dessa åtgärder då man anser att åtgärden att låta de sociala avgifter som företagen skall betala istället, helt eller delvis, täckas av skattemedel, utgör sektoriellt stöd. Det faktum att åtgärderna kan beviljas de "sektorer som drabbats av sysselsättningskris" innebär också ett visst godtycke genom Italiens regering val av vilka sektorer som skall beviljas stöd.

(1) EGT nr C 271, 17.10.1995, s. 7.

Stödets sektoriella karaktär förstärks av det faktum att förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter om fastställande av stöden försiggår på sektorsnivå. Härav följer att förmånerna inom varje sektor sannolikt kommer att bli olika eftersom problemen är olika.

Kommissionen har som ständig politik på detta område att inte godta någon form av stöd till särskilda sektorer, inte minst som i detta fall, där det är fråga om en sektor där handeln mellan medlemsstaterna och de italienska företagens andel i denna (nästan 50 %) gör att konkurrensen snedvrids eller hotas att snedvridas genom det stöd som beviljas de italienska företagen.

De övriga medlemsstaterna och berörda tredje parter har uppmanats att inkomma med synpunkter i ärendet.

Kommissionen mottog den 22 juni 1995 synpunkter från Italiens regering. Ett möte med representanter för Italiens regering ägde rum i Bryssel den 20 december 1995. Ytterligare upplysningar inkom den 17 januari 1996, den senare skrivelsen innehöll också "Fleråriget program för sysselsättningen" som redan hade skickats till rådet den 23 oktober 1995.

Inom ramen för förfarandet har kommissionen mottagit synpunkter från Tysklands regering, från olika europeiska eller nationella producent- och distributörsorganisationer inom skoindustrin samt från ett franskt företag.

Dessa synpunkter vidarebefordrades till de italienska myndigheterna för kommentarer den 18 december 1995 och den 19 januari 1996. De italienska myndigheternas kommentarer till dessa synpunkter inkom den 17 januari 1996 och den 7 februari 1996.

II

De italienska myndigheternas synpunkter kan sammanfattas enligt följande:

— Åtgärden ifråga anmäldes inte genast då det förelåg osäkerhet huruvida den utgjorde statligt stöd eller ej. En anmälan gjordes dock därefter (oktober 1994). Eftersom åtgärderna fram till detta datum ännu inte tillämpats anser Italien sig ha uppfyllt sina åligganden enligt artikel 93.3 i Romfördraget.

— Artikel 6 i lag nr 451/94 (enligt vilken företag inom sektorer som drabbats av en allvarlig sysselsättningskris kan omfattas av hel eller partiell befrielse från arbetsgivaravgifter om arbetsmarknadens parter i sektorn i fråga utarbetar ett program för att skapa sysselsättning) utgör en allmän åtgärd där skoindustrin är det första fallet av sektoriell tillämpning. Andra sektorer kan också lägga fram program för att skapa sysselsättning och för dessa kan också beslut om tillämpning fattas. Faktum är att eftersom sysselsättningskrisen känns av i alla sektor blir avsikten med lagen att experimentera fram ett nytt tillvägagångssätt, som inte på förhand utesluter en generell tillämpning av de tänkta stöden.

Behovet av att stödja sig på sektoriella program beror på att det är nödvändigt att, från fall till fall, omedelbart kontrollera stödets berättigande och dess effektivitet för att därefter eventuellt förlänga åtgärden. Dessutom har metoden med förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, som är oundvikliga i Italien, beslutats för att uppvärdera arbetsgivar- och arbetstagarorganisationernas roll i handhavandet av sysselsättningsproblemen.

Stödets experimentkaraktär förstärks av att åtgärden endast rör skapandet av verkliga arbetstillfällen och är begränsat till sin varaktighet på fem år.

— Bestämmelserna i artikel 6 har fastställts för att angripa följande problem:

a) Den allvarliga situationen på landets arbetsmarknad, framför allt för kvinnor.

b) Kostnaderna för statsbudgeten för de normala instrumenten för inkomststöd till arbetstagare i krisdrabbade sektorer (mobilità, Casa Intergrazione, ersättningar med saneringsprogram); härav idén att i första hand anställa arbetstagare som tillhör dessa kategorier med hjälp av mindre betungande system. Det har för övrigt skett en attitydförändring i kampen mot arbetslösheten. Statens resurser är nu avsedda att användas för att skapa sysselsättning istället för till underhåll för dem som inte arbetar.

c) Det faktum att arbetstagare med låga kvalifikationer avskedas och bristen på lösningar — i synnerhet på gemenskapsnivå.

d) Det faktum att den nuvarande ekonomiska tillväxten inte verkar ha förmåga att sänka arbetslösheten.

Eftersom dessa skäl är så tungt vägande och eftersom stödet är avsett att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi anser Italiens regering att stödet ifråga bör kunna omfattas av det undantag som avses i artikel 92.3 b i Romfördraget.

De italienska myndigheterna är därför angelägna om att kommissionen fäller ett omdöme om den stödmekanism som införs genom artikel 6 i lag nr 451/94.

— Att de sociala avgifterna istället täcks av skattemedel kan inte betraktas som driftstöd utan måste ses som stöd för att skapa sysselsättning. På grund av detta kan stödet inte ges till sektorer i ekonomisk kris eftersom

dessa svårligen, av uppenbara orsaker, kan skapa arbetstillfällen. Det är endast möjligt att ingripa i sektorer som har en solid konkurrensposition och där inrikta företagens planering mot ett maximalt utnyttjande av de mänskliga resurserna.

Rent konkret är denna mekanism, på grund av att de tillgängliga resurserna är begränsade, tillämplig endast då man kan att förvänta sig betydande och varaktiga resultat.

— Varken avsikten med eller effekten av den sektoriella åtgärden är att förbättra de stödmottagande företagens struktur, på grund av att de tillgängliga resurserna är otillräckliga (50 miljader italienska lire, dvs. 26,5 miljoner ecu, under fem år). Faktum är att varken produktionskapaciteten eller de italienska produkternas konkurrenskraft gentemot motsvarande produkter från andra medlemsstater kommer att öka på grund av de sociala avgifterna istället täcks av skattemedel, eftersom företagen om stödet inte hade funnits skulle ha upprätthållit hela sin produktionskapacitet genom utlokalisering till utlandet av vissa produktionsmoment. Den enda skillnaden skulle då vara att sysselsättning skulle skapas utanför gemenskapen.

  Icke desto mindre bör det påpekas att de italienska myndigheterna sade sig ha haft kännedom om att de företag inom skosektorn som ansökt om stöd inom ramen för denna åtgärd avsåg att göra ytterligare investeringar i de berörda företagen till ett belopp av ca 47 miljader lire. Detta kan förefalla löjeväckande men det är viktigt att hålla i minnet att de berörda företagen är medelstora och framförallt små till sin omfattning.

— Åtgärden ifråga kommer att begränsas till att gälla endast för små och medelstora företag såsom dessa definieras i gemensskapens riktlinjer för statligt stöd till små och medelstora företag ([1]).

— En av målsättningarna för åtgärden är att undvika att de italienska företagen gör en utlokalisering till tredje land av de produktionsmoment för vilka det inte behövs någon kvalificerad arbetskraft (tillskärning och bearbetning av ovanläder).

  Enligt en undersökning som Italiens regeringen citerar ([2]), möjliggörs genom utlokalisering av dessa produktionsmoment till länder med lägre lönenivå en kostnadssänkning med ända upp till 30 % och kanske mer.

  Lönekostnaderna vid tillverkning av mellanprodukten (ovanläder) uppgår till 60 % av totalkostnaden för produkten. Eftersom de sociala avgifterna motsvarar 40 – 45 % av lönekostnaderna innebär hel befrielse från sociala avgifter en minskning av produktionskostnaderna med 24 – 27 % per arbetare. Detta ligger ganska nära den minskning av kostnaderna som möjliggörs genom utlokalisering.

  I förhållande till produktionskostnaden för ett par skor möjliggörs en minskning om 7 – 8 % per arbetstagare i produktionen genom att de sociala avgifter som är kopplade till produktionen av mellanprodukten tas ut helt genom beskattning. Åtgärden får således inte någon större effekt på den färdiga produktens pris. Därav följer att åtgärden inte påverkar handeln och att således det första kriteriet på oförenlighet med den gemensamma marknaden inte är tillämpligt.

  Dessutom visar en analys av skoproduktionen mellan 1989 och 1993 på att det finns nära samband mellan produktionen och en ökad utlokalisering till utlandet och det motsatta sambandet finns mellan produktionen och sysselsättningen. De italienska myndigheterna hävdar att man härav kan dra slutsatsen att det genom den nuvarande lönekostnadsnivån, som är nödvändig för att upprätthålla sysselsättningen, är oundvikligt att den inhemska produktionen minskar. Det enda alternativet skulle vara utlokalisering till utlandet, vilket möjliggör ett upprätthållande av produktionsnivån tack vare lägre lönekostnader. Mot bakgrund av vad som konstaterats kan teorin att en ökning av sysselsättningen i Italien skulle leda till en ökning av produktionen och följaktligen en snedvridning av konkurrensen inte beläggas.

— Åtgärden att de sociala avgifterna täcks av skattemedel har genomförts i alla de fall där summan per företag inte överstiger tröskelvärdet för försumbart stöd (som vid den aktuella tidpunkten var 50 000 ecu för tre år) som fastställs i riktlinjerna för statligt stöd till små och medelstora företag ([3]), varigenom 1 240 arbetstillfällen har kunnat skapas (högst 4 platser i hantverksföretag och högst 3 i industriföretag). Ansökan om godkännande av den sektoriella åtgärden gäller således bara för resterande 2 460 arbetstillfällen, eftersom de italienska myndigheterna, när de inkom med sina synpunkter, hävdade att 3 700 ansökningar om stöd till skapande av arbetstillfällen hade godkänts.

— Slutligen har Italiens regering skickat kommissionen "Flerårigt program för sysselsättningen" som innehåller bestämmelserna i artikel 6 i lag nr 451/94.

III

Inom ramen för förfarandet har Tysklands regering och flera berörda parter lämnat in synpunkter i ärendet.

Tysklands regering stödjer helt kommissionens ståndpunkt och understryker hur stor del av produktionskostnaden som utgörs av lönekostnader, ett förhållande som ger den italienska sektoriella åtgärden ännu större snedvridande effekter på konkurrensen.

([1]) EGT nr C 213, 19.8.1992, s. 2.
([2]) Undersökning genomförd av "Landell Mills Commodities Studies", 1993.
([3]) Med ändringar enligt meddelandet i EGT nr C 68, 6.3.1996.

De europeiska skoproducenternas branschorganisation är positivt inställd till den italienska åtgärden. Man finner att den överensstämmer med Vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning och med de slutsatser som drogs vid Europeiska rådets möte i Essen den 9 och 10 december 1994. Man hävdar att åtgärden ifråga inte är avsedd som en lösning på arbetslöshetsproblemet utan den är inriktad på en omlokalisering av den italienska skoindustrin. Lagen får inga effekter på konkurrensen inom sektorn eftersom stödet inte motsvarar mer än 0,07 % av den uppskattade omsättningen inom skosektorn (under fem år). Slutligen är det viktigt att arbetsmarknadens parter deltar i utarbetandet av avtal av detta slag.

De europeiska skodistributörernas branschorganisation intar en neutral hållning, men anser ändå att det inte är rätt att skoindustrin i ett land skall få fördelar gentemot skoindustrierna i de övriga medlemsstaterna. Vad de europeiska skodistributörernas branschorganisation huvudsakligen tillför genom sitt yttrande är en viss mängd information som gör det möjligt att bättre urskilja vilka problemen är inom skosektorn. Man påpekar att det enligt en undersökning som beställts av kommissionen (1) framkommer att "Italien har en så stark ställning att landet inte har några konkurrenter i Västeuropa. Genom devalveringen av liran har denna position ytterligare stärkts."

Vidare sägs i undersökningen att även om lönekostnaderna stiger inom gemenskapen ligger produktionen inom gemenskapen kvar på en mycket hög nivå men tendensen till utlokalisering till låglöneländer verkar vara omöjlig att undvika. Sysselsättningen inom gemenskapen har påverkats på samma sätt som sysselsättningen i nya marknadsledande länder (exempelvis Korea och Taiwan) som i sin tur måste utlokalisera till länder med lägre lönenivåer. Utlokalisering till andra länder förekommer även inom gemenskapen, exempelvis till Portugal.

De spanska skoproducenternas branschorganisation ger sitt stöd till den italienska åtgärden. Man pekar på vikten av dialog mellan arbetsmarknadens parter och kräver att alla medlemsstater skall vidta liknande åtgärder.

Slutligen vill ett franskt företag, som understryker att lönekostnaderna inom skosektorn redan är lägre i Italien än i andra länder, särskilt framhålla problemet med den piratkopiering som man menar att vissa italienska firmor utsätter företaget för.

IV

Skosektorn består av ett stort antal små företag. År 1992 fanns det inom gemenskapen 14 730 företag som i medeltal sysselsatte 21 personer. År 1993 hade antalet sjunkit till 14 225 och år 1994 till 14 132 (2). Mer än hälften av dessa företag finns i Italien där nära 60 % av dessa sysselsätter färre än 50 personer.

Den europeiska skoproduktionen uppgick under 1991 till 17 472 miljoner ecu, under 1992 till 17 317 mijoner ecu, under 1993 till 16 718 miljoner ecu och under 1994 till 17 344 miljoner ecu (3). Under 1993 stod Italien för 41,4 % av den europeiska produktionen (volym), för år 1994 uppgick landets andel till 42,5 %. Därefter följer i storleksordning Spanien (17,2 %), Frankrike (14 %), Förenade kungariket och Portugal (mellan 9 och 10 %) och Tyskland som producerat 4,42 % av den totala gemenskapsproduktionen. Produktionen koncentreras således till vissa medlemsstater och inom dessa, till vissa regioner. I Italien till exempel kommer praktiskt taget två tredjedelar av produktionen från regionerna Marche, Toscana och Veneto.

En analys av de olika medlemsstaterna visar att produktionen (i fasta priser) har minskat under de senaste åren i de flesta medlemsstaterna med undantag av Italien och Danmark där det skett en avsevärd ökning.

Produktionen är mycket differentierad och produkter skiljer sig genom de material som används: läder, syntetmaterial, gummi, textil och andra material.

I början av 90-talet var, vad gäller efterfrågan, Tyskland, Frankrike och Förenade kungariket de länder som stod för den största konsumtionen. Dessa tre länder stod ensamma för 65 % av konsumtionen (under 1991). Italien, Spanien och Portugal å sin sida stod inte för mer än 25 % av konsumtionen inom gemenskapen. Dessutom steg konsumtionen mellan 1983 och 1990 med 20 % i de nordliga medlemsstaterna (Danmark, Frankrike, Förenade kungariket) jämfört med endast 8 % i de tre sydliga medlemsstaterna (Italien, Spanien, Portugal).

Sysselsättningen har sjunkit betydligt inom hela gemenskapen och framförallt i de norra delarna: med −38 % mellan 1982 och 1992. I de södra delarna sjönk sysselsättningen under samma period med mindre än 10 % (4).

Skosektorn är mycket dynamisk i Italien. Faktum är att produktionen under 1993 ökade med 10,9 % i värde jämfört med 1992 och kom att uppgå till 12 786 miljarder lire. Sett till produktionsvolymen under 1993 ökade denna med 4 % i förhållande till föregående år, med 451 miljoner producerade par skor. Denna ökning skedde trots att den inhemska efterfrågan minskade och således inriktade sig den produktion som inte såldes på hemmamarknaden på exportmarknaden. Under 1994 låg ökningstakten kvar på 4 % och produktionen uppgick till 471 miljoner par (till ett värde av 13 828 miljarder lire, dvs. + 8,1 % i förhållande till föregående år). Det är värt att uppmärk-

(1) Undersökning genomförd av "Landell Mills Commodities Studies", 1993.

(2) Alla uppgifter om marknaden är beräkningar från European Confederation of the Footwear Industry (CEC), om inte annat anges.

(3) Källa: Panorama de l'Industrie Communautaire 1995.

(4) Undersökning genomförd av "Landell Mills Commodities Studies", 1993.

samma att Italien producerar två och en halv gång så många skor än vad som konsumeras i landet (uppgifter från 1991 (1)). Skokonsumtionen per invånare är bland de allra lägsta i gemenskapen.

Trots att det skett en avsevärd minskning av sysselsättningen 108 000 anställda under 1994 mot 123 000 anställda under 1987 och en minskning av antalet företag, −1 412 mellan 1982 och 1994, är Italien ändå den femte största producenten i världen (sett till produktionsvolymen), den fjärde största exportören i världen och världens främsta exportör av läderskor.

Skoindustrin är en ganska arbetsintensiv industri. Detta förklarar varför företagen inom gemenskapen blir mer och mer sårbara gentemot konkurrensen från låglöneländer. Denna utveckling bekräftas av en försämring av gemenskapens handelsbalans med resten av världen. Sedan 1991 är gemenskapen nettoimportör av skor.

Man måste hålla i minnet att de europeiska producenterna för att kunna dra nytta av de låga lönerna i vissa tredje länder utlokaliserar en del av sin produktion till dessa utvecklingsländer och ökar således på underskottet i handelsbalansen.

Även om gemenskapen är nettoimportör är Italien nettoexportör. Under 1993 exporterade Italien 70,2 % (i värde) av sin produktion till resten av världen. Under år 1993 ökade exporten kraftigt (+11,7 % sett till produktionsvolymen) och litet mindre under 1994 (+6,15 %).

Handeln inom gemenskapen är viktig eftersom den berör mellan en tredjedel och hälften av produktionen inom gemenskapen. Under 1991 ingick 37,55 % av produktionen i gemenskapen i handelsutbytet mellan medlemsstaterna (6 520 miljoner ecu). Under 1992 sjönk denna andel till 34,45 % (6 407 miljoner ecu) (2). Sett till volymen ingick 47,9 % av den europeiska produktionen i handelsutbytet mellan medlemsstaterna, under 1991, och 50,6 % under 1992, 51,8 % under 1993 och 53,4 % under 1994.

Italiens andel i handelsutbytet mellan medlemsstaterna kan sammanfattas enligt följande tabeller:

a) Export

	1992	1993	1994
Värde	46,04 %	46,28 %	44,45 %
Volym	44,21 % (*)	43,82 %	41,49 %

Källa: Eurostat, förutom (*), beräkningar från CEC.

b) Import

	1992	1993	1994
Värde	—	4,08 %	4,52 %
Volym	6,46 % (*)	3,65 %	4,93 %

Källa: Eurostat, förutom (*), beräkningar från CEC.

De övriga medlemsstaterna är sedan länge den italienska skosektorns viktigaste kunder.

V

Genom detta beslut skall kommissionen uttala sig om huruvida det faktum att de sociala avgifterna istället täcks av skattemedel enligt ministerbeslutet av den 31 mars 1994 är förenligt med gemenskapens lagstiftning. Kommissionen fäller inget avgörande avseende artikel 6 i lag nr 451/94, då denna är föremål för en separat undersökning.

Det säger sig självt att kommissionen anser att kampen mot arbetslösheten har högsta prioritet och att det för en lyckosam utgång för denna kamp är nödvändigt att få till stånd en bättre integrering av den makroekonomiska politiken och medlemsstaternas industripolitik. Medlemsstaterna måste liksom kommissionen visa prov på uppfinningsrikedom och djärvhet i sökandet efter nya lösningar för att besegra denna plågoande som arbetslösheten utgör. För att uppgiften skall kunna lösas framgångsrikt krävs att man grundligt reflekterar över vilken roll sysselsättningen spelar i dagens samhälle och kommissionen är redo att ta sitt ansvar för att medverka till detta på ett konstruktivt sätt. Detta framgår av slutsatserna i Vitboken om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning.

Det är i enlighet med dessa riktlinjer som de italienska myndigheterna har vidtagit åtgärderna ifråga.

Kommissionens kritik inriktar sig för övrigt inte på de mål som de italienska myndigheterna har ställt upp för att skapa sysselsättning (kommissionen har tvärtom med stort intresse granskat "Flerårigt program för sysselsättningen" som de italienska myndigheterna lämnat in och där lag nr 451/94 ingår) utan på de medel genom vilka man vill uppnå dessa mål och på vilka konsekvenserna blir härav.

De villkor och former som gäller för att de sociala avgifterna skall täckas av skattemedel har beskrivits ingående när förfarandet inleddes. Härav framgick att andelen skattemedel är sjunkande för de arbetstagare som har en tillsvidareanställning (täckning med skattemedel till 100 % för de tre första åren och 90 % för de två följande åren).

När alla de sociala avgifterna täcks av skattemedel (100 %), uppskattar de italienska myndigheterna att de enskilda företagen kan tjäna 4 437 ecu per år och anställd i ett industriföretag och 3 944 ecu per år och anställd i ett hantverksföretag.

Som nämnts har de italienska myndigheterna redan delvis vidtagit dessa åtgärder i alla de fall där stödet inte översti-

(1) Undersökning genomförd av "Landell Mills Commodities Studies", 1993.
(2) Källa: Panorama de l'industrie communautaire 1994.

ger tröskelvärdet för försumbart stöd enligt riktlinjerna för stöd till små och medelstora företag.

VI

Kommissionen anser att Italiens regering inte har uppfyllt sina åligganden enligt artikel 93.3 eftersom anmälan inlämnades till kommissionen efter den tidpunkt då företag kunde få stöd. Emellertid lovade den italienska regeringen i sin anmälan att inte bevilja något stöd förrän kommissionen hade beslutat i ärendet. Detta löfte har hållits avseende de stöd där stödbeloppet per förmånstagare överskred tröskelvärdet för försumbart stöd som då var 50 000 ecu för tre år.

De italienska myndigheterna anför tre skäl för den sektoriella tillämpningen av lag nr 451/94: nödvändigheten av förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter inom sektorn, åtgärdens experimentella karaktär och de begränsade tillgängliga budgettillgångarna.

I föreliggande fall anser kommissionen att det faktum att man valt att låta arbetsmarknadens parter fastställa villkoren för stödet istället för att fastställa dessa inom ramen för lag nr 451/94 förstärker åtgärdens sektoriella karaktär som istället hade kunnat vara mer allmän till sin karaktär. Samma typ av avtal mellan arbetsmarknadens parter avseende andra delar av planen (fastställande av olika slags anställningskontrakt, regler för deltidsarbete, ingångslöner etc.) hade kunnat samexistera med en allmän lag om villkoren för stöd. Dessutom måste det understrykas att det inte räcker att bestämmelserna tillämpas på ett antal sektorer för att åtgärden skall kunna kallas allmän, eftersom stödets karaktär troligtvis skulle skilja sig mycket åt från den ena sektorn till den andra på grund av att de problem som skall lösas är av så olika karaktär.

Vad gäller nödvändigheten av att skrida till verket gradvis dels för att man skall kunna utvärdera hur systemet fungerar och dels på grund av de begränsade ekonomiska resurserna har kommissionen redan uttryckt sin åsikt i ärendet i beslut 80/392/EEG [1] avseende systemet att låta arbetsgivarnas del av sjukförsäkringen i Italien täckas av skattemedel. I beslutet slog kommissionen fast att de begränsade budgetresurserna kunde vara ett godtagbart argument för att systemet att avgifterna täcks av skattemedel ännu inte tillämpades inom alla sektorer i den italienska ekonomin. I det ärendet gällde emellertid systemet för stora delar av den italienska ekonomin, för alla industriföretag och för vissa företag inom tjänstesektorn. I det föreliggande ärendet däremot är situationen en helt annan eftersom endast en sektor berörs av åtgärden, även om det inte utesluts att andra sektorer också kan komma att få dra nytta av dessa åtgärder.

Åtgärden att de sociala avgifterna täcks av skattemedel leder till att det skapas ett stort antal arbetstillfällen (avsikten med åtgärden är att undvika att de italienska företagen utlokaliserar delar av sin verksamhet till låglöneländer). Åtgärden bör därför utvärderas mot bakgrund av riktlinjerna för sysselsättningsstöd [2] och EG-domstolens rättspraxis för hur sociala avgifter kan täckas av skattemedel. Eftersom de italienska myndigheterna önskat begränsa tillämpningen av att de sociala avgifterna täcks av skattemedel till små och medelstora företag enligt gemenskapens rambestämmelser för små och medelstora företag, så bör dessa rambestämmelser tillämpas då det är lämpligt.

Det råder inga tvivel om att åtgärden att arbetsgivaravgifter täcks av skattemedel i enlighet med de villkor som fastställs i ministerbeslutet av den 31 mars 1994 utgör stöd då det är fråga om att helt eller delvis bevilja företag inom en viss sektor undantag från de pekuniära avgifter som normalt sett hör till det normala socialförsäkringssystemet, för ett visst antal nyanställda.

De italienska myndigheterna anser att handelsutbytet inte påverkas och att konkurrensen inte snedvrids genom stödet och att artikel 92.1 följaktligen inte är tillämplig. Denna åsikt får stöd från vissa tredje parter som inkommit med synpunkter inom ramen för förfarandet: i förhållande till omsättningen inom sektorn motsvarar stödet bara 0,07 %, vilket är försumbart ur handelsutbytes- och konkurrenssynpunkt.

Kommissionen kan inte dela en sådan åsikt eftersom det i det utvalda kriteriet (omsättningen) ingår element som inte hör till verksamheten inom sektorn som till exempel inköp av råvaror. En bättre uppskattning av stödets betydelse låter sig göras genom att stödbeloppet jämförs med mervärdet för sektorn, dvs. den värdeökning som skapas genom att produkten bearbetas inom sektorn.

Denna jämförelse kan inte vara annat än vägledande då det inte är möjligt att i förväg känna till det mervärde som skapas inom sektorn under den tid som stödet finns. Icke desto mindre är förhållandet mellan det årliga disponibla stödbeloppet om 10 miljarder italienska lire (5,28 miljoner ecu) och det mervärde som skapas inom sektorn i Italien under 1993 (det enda år för vilket det finns uppgifter tillgängliga) ligger på 0,33 %. Siffran skulle troligtvis vara lägre om beräkningarna gjordes för efterföljande år, då mervärdet förväntas ha varit större med tanke på den italienska skoindustrins mycket goda resultat.

[1] EGT nr L 264, 8.10.1980, s. 28.

[2] EGT nr C 334, 12.12.1995, s. 4.

Siffran är under alla omständigheter ett medelvärde och blir således högre ju fler de anställda som omfattas av att de sociala avgifterna täcks av skattemedel i förhållande till det totala antalet anställda i ett företag. Å andra sidan kan effekterna variera beroende på vilken slags produkt som framställs (produktion av läderskor är exempelvis förbunden med högre lönekostnader). Enligt de italienska myndigheterna ligger stödandelen på 7 – 8 % av produktionskostnaderna för ett par skor per berörd anställd. Då det rör sig om stöd som är avsett för ett obegränsat antal företag är det mycket svårt att i förväg i detalj fastställa vilka konsekvenserna blir för hela skomarknaden.

Även om stödet inte får så omfattande effekter så finns dessa trots allt. I en dom av den 11 november 1987, mål nr 259/85, Frankrike mot kommissionen [1], ansåg domstolen att kommissionen "inte hade överskridit gränserna för sina befogenheter att göra uppskattningar då kommissionen antog att även ett stöd av relativt liten omfattning skulle komma att påverka handelsutbytet i strid med det gemensamma intresset". Dessutom är det viktigt att komma ihåg att när det skall avgöras huruvida ett stöd är förenligt med fördraget så bör detta göras inom ramen för gemenskapsintresset och inte bara med tanke på en enskild medlemsstat.

Följande faktorer indikerar att konkurrensen snedvrids och handelsutbytet påverkas av stödet ifråga:

1. Den första faktorn är stödets sektoriella karaktär. Genom att villkoren för att arbetsgivaravgifterna skall täckas av skattemedel inte fastställs i lag nr 451/94 förlorar faktiskt systemet sin allmänna karaktär, varigenom det annars skulle varit möjligt att betrakta det som inte varande stöd enligt artikel 92.1 i Romfördraget. Om så hade varit fallet hade alla företag, även utländska företag etablerade i Italien, kunnat dra nytta av dessa stöd. Det är ändå inte uteslutet att även allmänna åtgärder kan påverka handelsutbytet inom gemenskapen. Icke desto mindre finns det i fördraget bestämmelser som möjliggör att man går vidare mot en harmonisering av de skillnader som finns i de olika staternas lagstiftning i enlighet med artikel 99 – 102.

   Dessutom får sektoriellt stöd, genom sin natur, större snedvridande effekter på konkurrensen än horisontella åtgärder och stöd som beviljats till ett särskilt ändamål. När det gäller horisontellt stöd kan alla intresserade företag dra nytta av åtgärden varigenom effekterna på handelsutbytet inom gemenskapen minskas eller rent av elimineras. Faktum är att horisontella åtgärder, inom ett system med halvflexibla växelkurser som Europeiska monetära systemet och ännu mer vad gäller de valutor som fluktuerar fritt som den italienska liran, övergripande förbättrar ekonomins konkurrenskraft och handelsbalansen och detta justeras sedan av variationerna i växelkurser. Detta är inte fallet då det rör sig om åtgärder som berör endast en sektor. I fall av stöd som beviljats till ett särskilt ändamål är det möjligt att begära någon form av kompensation för att begränsa effekterna på konkurrensen och handelsutbytet inom gemenskapen.

2. Utöver att anställa 5 000 personer skall de italienska företagen investera 47 miljarder lire. Det är tillräckligt för att vederlägga påståendet att åtgärden inte på något sätt syftar till strukturförbättringar i de företag som beviljas stöd. Dessutom är det svårt att vidhålla att produktionen förblir oförändrad om både arbetskraften och kapitalet ökar, särskilt då man vet att företagen ifråga är små till storleken.

   Av den undersökning om skoindustrins situation som beställts av kommissionen [2] framgår att tendensen att utlokalisera vissa faser i tillverkningen till låglöneländer är oundviklig om de europeiska företagen vill öka sin konkurrenskraft ytterligare. Utan att göra en bedömning av problemet med utlokalisering är det möjligt att konstatera att om de italienska företagen har accepterat att skapa sysselsättning i Italien på i stort sett samma villkor som i vissa låglöneländer så är det för att de räknar med att kunna uppnå i stort sett samma ökning av produktiviteten. De italienska myndigheterna tycks bekräfta detta då de slår fast att det finns ett viktigt samband mellan produktionen och en ökad utlokalisering. Det bör finnas ett liknande samband mellan produktionen och en minskning av lönekostnaderna, eftersom det att de sociala avgifterna täcks av skattemedel i just det här fallet möjliggör en minskning av kostnaderna som är likvärdig med den minskning som möjliggörs genom utlokalisering.

   Slutligen bör det understrykas att den planerade interventionen går in under ramen för ministerbeslutet av den 31 mars 1994 i vilket det även ingår åtgärder av annat slag (deltid, lägre ingångslöner) med syfte att sänka lönekostnaderna. Det är inte troligt att en bestämmelse som särskilt är inriktad på stöd till produktionen inte får effekter på produktionen inom sektorn.

3. Som påvisats i del IV är Italien sedan länge gemenskapens största skoproducent och mellan 40 % och 50 % av produktionen exporteras till de andra medlemsstaterna. Denna ställning har ytterligare stärkts av devalveringen av den italienska liran. De åtgärder som är under behandling här syftar således till att stödja en sektor av den italienska ekonomin som är marknadsledande inom gemenskapen.

4. Konkurrensen på den gemensamma skomarknaden är mycket livlig. Under 1982 hade de sex största producenterna inom gemenskapen (Italien, Spanien, Frankrike, Förenade kungariket, Portugal, Tyskland) 378 468 anställda. Under 1994 var det bara 272 253 anställda. En del av denna urholkning beror på trycket från låglöneländerna på den gemensamma marknaden även

[1] REG 1987, s. 4393, punkt 24 i domskälen.

[2] Undersökning genomförd av "Landell Mills Commodities Studies", 1993.

om vissa områden inom skoindustrin, som till exempel området för läderskor, framförallt känner av konkurrensen inom gemenskapen (där importen inom gemenskapen är viktigare än import från länder utanför gemenskapen). Kommissionens åsikt i detta avseende är att företagen, i de ekonomiska sektorer där det finns omfattande handelsflöden inom gemenskapen, av nödtvång befinner sig i en konkurrenssituation.

5. I sin dom av den 2 juli 1974, i mål nr 173/73, Italien mot kommissionen (1), slog domstolen fast att med tanke på att en nedsättning av de sociala avgifterna är avsedd att minska lönekostnaderna och att industrin som beviljas detta stöd konkurrerar med andra företag i andra medlemsstater så påverkar en nedsättning av de sociala avgifterna med nödvändighet handelsutbytet mellan medlemsstaterna. Domstolens beslut bekräftar kommissionens analys i samma ärende där kommissionen ansåg att på en marknad där handelsutbytet är avsevärt är det så att allt stöd, oavsett omfattning och intensitet, snedvrider eller hotar att snedvrida den normala konkurrensen eftersom de företag som beviljas stöd får extra stöd som konkurrenterna inte kan dra nytta av.

6. Italiens regering har inte kunnat bevisa att företagen inom sektorn skulle ha fler problem än konkurrenterna i övriga medlemsstater, istället har man erkänt att detta slag av åtgärd endast är tillämplig på företag som håller på att skapa sig en konkurrenskraftig ställning på marknaden. Eftersom alla företag i skosektorn inom gemenskapen mer eller mindre har samma problem föreligger det en risk att en medlemsstats problem genom stödet förs över till en annan medlemsstat.

VII

Mot bakgrund av vad som sagts ovan, är hel eller partiell befrielse från arbetsgivaravgifter inom skosektorn att betrakta som stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.1 i Romfördraget såtillvida att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna och snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen. Därför bör det undersökas huruvida stödet kan omfattas av undantag enligt artikel 92.3 i Romfördraget.

Undantaget enligt artikel 92.3 a är inte tillämpligt då åtgärden ifråga är avsedd för hela det italienska territoriet.

Undantaget enligt artikel 92.3 b är inte tillämpligt då de italienska myndigheterna inte kunnat visa att åtgärden att låta de sociala avgifterna täckas med skattemedel till förmån för företagen i skosektorn är nödvändig för att avhjälpa en allvarlig störning i Italiens ekonomi.

De italienska myndigheterna har tillkännagivit att endast små och medelstora företag kommer att beviljas stöd. I gemenskapens rambestämmelser för små och medelstora företag står det bland annat att kommissionen vanligtvis inte gör invändningar när det rör sig om stöd för att skapa sysselsättning och stödbeloppet inte överskrider 3 000 ecu per skapat arbetstillfälle. Rambestämmelserna är inte tillämpliga i detta ärende då stödet å ena sidan är sektoriellt och stödbeloppet per skapat arbetstillfälle å andra sidan varierar mellan 3 944 ecu och 4 437 ecu för bara ett av de fem år som åtgärden är tillämplig i fall då de sociala avgifterna helt täcks av skattemedel (för en tillsvidareanställning beroende på om det rör sig om ett hantverksföretag eller ett industriföretag). I ett exempel där villkoren är som minst gynnsamma för den anställde, med ett ettårskontrakt utan möjlighet till förlängning följande år, skulle stödbeloppet uppgå till 2 958 ecu. Man bör dock hålla i minnet att anställningarna, enligt avtalet mellan arbetsmarknadens parter, sker växelvis, en tillsvidareanställning och en visstidsanställning.

I kommissionens riktlinjer för sysselsättningsstöd står följande under punkt 23: "Vad gäller sådant stöd till skapandet av arbetstillfällen som är begränsat till en eller flera känsliga sektorer vid överkapacitet eller kriser kännetecknas även detta i allmänhet av faktorer som gör det omöjligt för kommissionen att ha samma positiva inställning som i fråga om stöd till skapandet av arbetstillfällen som är tillgängligt för ekonomin i sin helhet.

Sådant sektoriellt stöd utgör en fördel för den eller de berörda sektorerna som förbättrar deras konkurrenssituation i förhållande till företag i övriga medlemsstater. Stöd som minskar lönekostnaderna inom en eller flera produktiva sektorer har till effekt att minska produktionskostnaderna i dessa, vilket gör det möjligt för dem att öka sin marknadsandel på bekostnad av konkurrenterna inom gemenskapen, såväl inom den berörda medlemsstaten som vid export inom och utom gemenskapen, med alla de konsekvenser som kan följa av detta i fråga om av försämrad sysselsättning inom dessa sektorer i de övriga medlemsstaterna. Därmed väger skyddseffekten av sådant stöd till den eller de berörda sektorerna, särskilt krissektorer, liksom dess negativa följder för sysselsättningen inom konkurrerande sektorer i de övriga medlemsstaterna i allmänhet tyngre än det gemensamma intresset av aktiva åtgärder för att minska arbetslösheten, och sådant stöd kan i allmänhet inte omfattas av en positiv bedömning från kommissionen vad gäller förenlighet med den gemensamma marknaden."

Av de anledningar som angivits ovan, måste det slås fast att stödets effekter på handelsutbytet inom gemenskapen är större än vad som framgår av den enkla jämförelsen mellan stödbeloppet och det mervärde som skapas inom sektorn.

(1) REG 1974, s. 709.

Som framgår av punkt 23 i riktlinjerna måste kommissionen, även inom området för stöd till skapandet av arbetstillfällen, inta en sträng hållning till sektoriellt stöd, för att stämma i bäcken i stället för i ån och förebygga ett ifrågasättande av själva begreppet inre marknad.

Med tanke på det tryck som alla producenter inom gemenskapen utsätts för genom importen från tredje land, den svåra situationen på arbetsmarknaden inom sektorn i alla medlemsstaterna (med undantag av Portugal), handelsutbytets stora omfång och därmed konkurrens inom gemenskapen samt med tanke på den italienska skoindustrins framträdande roll på marknaden måste skosektorn betraktas som en sådan känslig sektor som avses i riktlinjerna. Således verkar det som om en sektors grad av känslighet inte endast bör fastställas i förhållande till de ekonomiska svårigheterna då sektorerna i kris i riktlinjerna ses i ett vidare perspektiv. En sektors känslighet bör således mätas i ett större sammanhang.

Det ifrågavarande stödet kan således inte betraktas som främjande för utvecklingen när det ses ur gemenskapens synvinkel istället för ur den berörda medlemsstatens synvinkel. Faktum är att åtgärden kan förorsaka en rubbning av rådande jämvikt mellan medlemsstaterna, eftersom problem av samma art, i olika omfattning, finns i alla medlemsstater

Enligt den tidigare citerade punkt 23 i riktlinjerna, kan kommissionen "inta en mer positiv hållning till stöd för att skapa kompletterande anställningar om dessa avser nisch- eller delmarknader som är under tillväxt, särskilt sådana som är arbetsintensiva". Stödet ifråga avser inte en delmarknad på vilken en specifik produkt tillverkas, utan en viss fas i produktionen där kostnadsreduktionen får effekter på hela produktionsprocessen i efterföljande led. Det citerade avsnittet är således inte tillämpligt på det stöd som är under behandling här.

Av de anledningar som angivits ovan kan de bestämmelser om att arbetsgivaravgifterna helt eller delvis täcks av skattemedel som avses i ministerbeslutet av den 31 mars 1994 inte omfattas av undantag enligt artikel 92.3 c i Romfördraget då villkoren för handelsutbytet genom dessa bestämmelser ändras i en omfattning som står i strid med det gemensamma intresset.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Åtgärden att arbetsgivaravgifter, helt eller delvis täcks av skattemedel som avses i ministerbeslutet av den 31 mars 1994 — varigenom projektet "Särskilda åtgärder till stöd för produktionen och sysselsättningen inom skosektorn" godkändes — utgör stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 92.1 i Romfördraget och kan inte omfattas av de undantag som avses i artikel 92.3 c i Romfördraget.

Artikel 2

Italien skall vidta lämpliga åtgärder för att från det ministerbeslut som avses i artikel 1 låta de delar utgå som berör täckandet av arbetsgivaravgifterna med skattemedel.

Artikel 3

Då de stöd som Italien beviljat enligt ministerbeslutet som nämns i artikel 1 inte överstiger gränsen för försumbart stöd ställs inga krav på återbetalning.

Artikel 4

Italien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att följa beslutet.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den 30 april 1996.

På kommissionens vägnar

Karel VAN MIERT

Ledamot av kommissionen