KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 30. April 1996

über Beihilfen Italiens an die Schuhindustrie

(Nur der italienische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(96/542/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 61 Absatz 1 Unterabsatz 1,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I

Mit Schreiben vom 24. April 1995 (1) unterrichtete die Kommission die italienische Regierung von der Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag wegen Beihilfen zugunsten der Schuhindustrie. Es ist daran zu erinnern, daß die italienische Regierung die genannten Maßnahmen mit Schreiben ihrer Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union, das am 11. Oktober 1994 registriert wurde, verspätet mitgeteilt hat.

Artikel 6 des Gesetzesdekrets Nr. 40 vom 18. Januar 1994, das nach mehreren Verlängerungen am 19. Juli 1994 als Gesetz Nr. 451 (nachfolgend „das Gesetz 451/94") verabschiedet wurde, führt Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ein. Nach dem genannten Artikel können Unternehmen, die in Sektoren, die von einer schweren Beschäftigungskrise betroffen sind, planmäßig Arbeitsplätze schaffen wollen, für neu eingestellte Arbeitnehmer die völlige oder teilweise Befreiung von den vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten (nachfolgend „Soziallasten") beantragen.

Die Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen müssen von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden des betreffenden Sektors erstellt und durch Dekret des Ministers für Arbeit und Sozialfragen im Einvernehmen mit dem Finanzminister genehmigt werden. Von diesen Maßnahmen sind Unternehmen ausgeschlossen, die innerhalb der letzten zwölf Monate vor einer Neueinstellung Personal entlassen haben. Es muß sich somit um eine Netto-Arbeitsplatzschaffung handeln.

Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände des italienischen Schuhsektors haben sich zu Maßnahmen entschlossen, die auf die Erhöhung der Beschäftigung in den bereits bestehenden Betrieben und auf die Errichtung neuer Unternehmen abzielen. Hiermit soll der Tendenz der Verlagerung der Produktion in andere Länder entgegengewirkt und deren Folgen für die Beschäftigung in Italien aufgefangen werden.

Das Ministerialdekret vom 31. März 1994 zur Annahme des „außergewöhnlichen Interventionsvorhabens zugunsten von Produktion und Beschäftigung im Schuhsektor" (nachfolgend „das MD vom 31. März 1994") ist die erste sektorale Anwendung der Vorschriften des Artikels 6 des Gesetzes 451/94.

Die genannten Maßnahmen betreffen 5 000 Arbeitsplätze, die geschaffen werden sollen. Die Hälfte der neu eingestellten Arbeitnehmer sollen einen unbefristeten Vertrag erhalten. Die Übernahme der Soziallasten soll — zumindest für die unbefristeten Verträge — degressiv erfolgen.

Die Kommission hat beschlossen, wegen der genannten Maßnahmen das Verfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag zu eröffnen, da sie der Auffassung ist, daß die völlige oder teilweise Übernahme der von den Unternehmen zu zahlenden Soziallasten eine sektorale Beihilfe darstellt. Dadurch, daß die Maßnahmen in „Sektoren, die von einer .... Beschäftigungskrise betroffen sind" in Anspruch genommen werden können, wird die Wahl der durch die Beihilfen begünstigten Sektoren in das Ermessen der italienischen Regierung gestellt.

Das sektorale Element wird dadurch verstärkt, daß die Verhandlungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Bestimmung der Beihilfen auf der Ebene des Sektors geführt werden. Daraus folgt, daß die Gewinne in den einzelnen Sektoren wahrscheinlich unterschiedlich hoch sein werden, da in jedem Sektor andere Probleme zu lösen sind.

(1) ABl. Nr. C 271 vom 17. 10. 1995, S. 7.

Es ist die ständige Politik der Kommission in diesem Bereich, jede sektorale Abgrenzung von Beihilfen abzulehnen. Dies gilt für den vorliegenden Fall um so mehr, als die den italienischen Unternehmen gewährte Beihilfe aufgrund der Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels und des Anteils der italienischen Firmen an diesem Handel (nahezu 50 %) den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.

Die übrigen Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten wurden aufgefordert, sich zu der Sache zu äußern.

Die Äußerungen der italienischen Regierung gingen der Kommission am 22. Juni 1995 zu. Am 20. Dezember 1995 fand in Brüssel eine Sitzung mit den Vertretern der italienischen Regierung statt. Zusätzliche Auskünfte wurden noch mit Schreiben vom 17. Januar 1996 übermittelt, das auch das dem Rat bereits am 23. Oktober 1995 übersandte Mehrjahresprogramm für die Beschäftigung enthielt.

Im Rahmen des Verfahrens gingen bei der Kommission die Äußerungen der deutschen Regierung, verschiedener europäischer oder nationaler Verbände von Schuhherstellern und -händlern sowie eines französischen Unternehmens ein.

Die genannten Äußerungen wurden den italienischen Behörden am 18. Dezember 1995 und am 19. Januar 1996 zur Stellungnahme übermittelt. Die italienischen Behörden nahmen am 17. Januar 1996 und am 7. Februar 1996 zu den Äußerungen Stellung.

II

Die Äußerungen der italienischen Behörden lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Da unsicher gewesen sei, ob es sich bei der fraglichen Maßnahme tatsächlich um eine staatliche Beihilfe handelte, sei diese nicht sofort mitgeteilt worden. Im Oktober 1994 erfolgte jedoch ihre Notifizierung. Da die Maßnahmen zu dem Zeitpunkt noch nicht durchgeführt wurden, ist Italien der Auffassung, daß es seinen Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 EG-Vertrag nachgekommen ist.

— Artikel 6 des Gesetzes 451/94 (der eine völlige oder teilweise Befreiung von den vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten für Unternehmen in Sektoren mit einer Beschäftigungskrise vorsieht, sofern die Sozialpartner der betreffenden Sektoren einen Plan zur Schaffung von Arbeitsplätzen erstellen) sei eine allgemeine Maßnahme, bei der die Schuhindustrie den ersten sektoralen Anwendungsfall darstelle. Andere Sektoren können ebenfalls Pläne zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorlegen, für die auch Anwendungsdekrete erlassen werden können. Soweit alle Sektoren von einer Beschäftigungskrise betroffen sind, verfolge das Gesetz das Ziel, einen neuen Modus operandi zu erproben, der eine allgemeine Anwendung der erwarteten Vorteile nicht ausschlösse.

  Der Bezugnahme auf sektorale Pläne liegt die Notwendigkeit zugrunde, von Fall zu Fall die Anwendung des Versuchs sowie seine Wirksamkeit im Hinblick auf eine etwaige Ausdehnung unmittelbar zu prüfen. Außerdem wurde die in Italien unvermeidliche Struktur der Aushandlung zwischen den Sozialpartnern des Sektors unter dem Gesichtspunkt einer besseren Nutzung der Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bei der Bewältigung der Beschäftigungsprobleme beschlossen.

  Der Versuchscharakter werde dadurch verstärkt, daß die Maßnahmen nur die Nettoschaffung von Arbeitsplätzen beträfen und auf eine Dauer von fünf Jahren beschränkt seien.

— Die Bestimmungen des Artikels 6 seien erlassen worden, um

  a) die schwierige Beschäftigungssituation, insbesondere der Frauen, in Italien zu überwinden;

  b) die den Staatshaushalt belastenden Kosten für die üblichen Einkommensstützungsmaßnahmen der in einer Krise befindlichen Sektoren zu bestreiten (Mobilität, Cassa Integrazione); daher auch der Ansatz, zunächst unter Einsatz kostengünstigerer Systeme zu den genannten Gruppen gehörende Arbeitnehmer einzustellen. Es handele sich im übrigen um eine Konzeptänderung im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, da die staatlichen Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen anstatt für die Unterstützung der Erwerbslosen verwendet werden sollen;

  c) der Entlassung wenig qualifizierter Arbeitskräfte und den insbesondere auf Gemeinschaftsebene fehlenden Lösungen entgegenzuwirken;

  d) der Tatsache entgegenzuwirken, daß das derzeitige Wirtschaftswachstum offenbar die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen könne.

  Wegen des Gewichts der genannten Gründe vertritt die italienische Regierung die Auffassung, daß die fraglichen Beihilfen nach den Feststellungsvoraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b) EG-Vertrag als vereinbar angesehen werden können, da sie zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats bestimmt sind.

  Die italienischen Behörden bitten nachdrücklich darum, daß die Kommission zu dem mit Artikel 6 des Gesetzes 451/94 eingeführten Beihilfemechanismus Stellung nimmt.

— Die Übernahme der Soziallasten könne nicht als Betriebsbeihilfe eingestuft werden, sondern sei als Beihilfe zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu verstehen. Aus diesem Grund könne die Beihilfe nicht für in der Wirtschaftskrise befindliche Sektoren

gewährt werden, da diese aus verständlichen Gründen schwer Arbeitsplätze schaffen können. Nur in Sektoren mit einer soliden Wettbewerbsstellung können Beihilfemaßnahmen getroffen und die Unternehmensstrategien auf die maximierte Nutzung des Arbeitsmarktangebots ausgerichtet werden.

Konkret ist der Mechanismus aufgrund der geringen zur Verfügung stehenden Mittel nur dort anwendbar, wo sich bedeutende und dauerhafte Ergebnisse vorhersehen lassen.

— Wegen der geringen zur Verfügung stehenden Mittel (50 Mrd. Lit, d. h. 26,5 Mio. ECU in fünf Jahren) bezwecke und bewirke die sektorale Maßnahme nicht die Verbesserung der Struktur der Empfängerunternehmen. Durch die Übernahme der Soziallasten wird weder eine Steigerung der Produktionskapazität noch der Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Erzeugnisse gegenüber vergleichbaren Produkten der anderen Mitgliedstaaten erfolgen, denn ohne die Beihilfen würden die Unternehmen ihre Produktionskapazität bei gleichzeitiger Verlagerung bestimmter Produktionsstufen ins Ausland beibehalten. Der einzige Unterschied wäre dann, daß die Arbeitsplätze außerhalb der Gemeinschaft geschaffen würden.

  Die italienischen Behörden machen jedoch auch geltend, daß die Unternehmen des Schuhsektors, die aufgrund ihres Antrags von der fraglichen Maßnahme profitieren wollen, zusätzliche Investitionen in Höhe von rund 47 Mrd. Lit vorsehen. Dies mag unerheblich erscheinen, es darf jedoch nicht vergessen werden, daß es sich bei den betreffenden Unternehmen um mittlere und insbesondere kleine Unternehmen handelt.

— Die fragliche Maßnahme sei auf kleine und mittlere Unternehmen gemäß der Definition des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen [1] beschränkt (nachfolgend „Gemeinschaftsrahmen KMU").

— Mit der Maßnahme werde u. a. bezweckt, daß die italienischen Unternehmen weniger qualifizierte Arbeitskräfte erfordernde Fertigungsstufen (Zuschnitt und Vorbereitung des Obermaterials) in Drittländer verlagern.

  Nach einem von der italienischen Regierung angeführten Gutachten [2] können mit der genannten Verlagerung der Produktionsstufen in Niedriglohnländer bis zu 30 % der Kosten eingespart werden.

  Die Arbeitskosten für die Fertigung des Zwischenerzeugnisses (Obermaterial) machten 60 % der Gesamtkosten des fraglichen Erzeugnisses aus. Da die Soziallasten 40 - 45 % der Arbeitskosten ausmachten, werden die Kosten des Erzeugnisses durch eine völlige Befreiung von den Soziallasten um 24 - 27 % je Arbeitnehmer verringert. Diese Verringerung entspräche fast der Kostenverringerung aufgrund der Verlagerung der Produktionsstufe.

  Im Hinblick auf die Gestehungskosten für ein Paar Schuhe könne mit der völligen Übernahme der mit den Arbeitskosten des Zwischenerzeugnisses verbundenen Soziallasten eine Verringerung um 7 - 8 % pro Arbeitnehmer erreicht werden. Die Auswirkung der Maßnahme auf den Preis des Enderzeugnisses sei verhältnismäßig gering, so daß sie den Handel nicht verfälsche und somit die erste Voraussetzung für die Unvereinbarkeit der Beihilfen keine Anwendung finden könne.

  Außerdem zeige die Analyse der Schuhproduktion zwischen 1989 und 1993 eine bedeutende Korrelation zwischen der Produktion und der Zunahme der Verlagerung sowie eine umgekehrte Korrelation zwischen der Produktion und der Beschäftigung. Die italienischen Behörden führen an, aus den genannten Daten lasse sich ableiten, daß das für die Erhaltung des Beschäftigungsniveaus erforderliche derzeitige Arbeitskostenniveau eine Verringerung der internen Produktion unvermeidbar mache. Einzige Alternative sei die Verlagerung der Produktion, mit der sich das Produktionsniveau dank geringerer Arbeitskosten erhalten lasse. Demnach sei die Behauptung, die Zunahme der Beschäftigung in Italien habe eine Produktionssteigerung und somit eine Verfälschung des Wettbewerbs zur Folge, im Hinblick auf die festgestellte Situation nicht gerechtfertigt.

— Die Maßnahme der Übernahme der Soziallasten werde auf alle Fälle angewandt, in denen der Vorteil je Unternehmen die im Gemeinschaftsrahmen KMU [3] festgesetzte sogenannte de-minimis-Grenze (zu dem Zeitpunkt 50 000 ECU innerhalb von drei Jahren) nicht übersteigt, wodurch sich 1 240 Arbeitsplätze schaffen ließen (höchstens vier Arbeitsplätze in Handwerksbetrieben und drei in Industriebetrieben). Die Vereinbarkeit der sektoralen Maßnahme wird somit nur für die verbleibenden 2 460 Arbeitsplätze beantragt, da die italienischen Behörden zum Zeitpunkt der Mitteilung ihrer Bemerkungen ankündigten, daß 3 700 Anträge auf Schaffung von Arbeitsplätzen genehmigt worden waren.

— Schließlich übermittelte die italienische Regierung der Kommission das Mehrjahresprogramm für Beschäftigung, in das die in Artikel 6 des Gesetzes 451/94 vorgesehenen Bestimmungen aufgenommen wurden.

III

Im Rahmen des Verfahrens äußerten sich die deutsche Regierung sowie mehrere andere Beteiligte.

Die deutsche Regierung unterstützt generell die Auffassung der Kommission und hebt den bedeutenden Anteil der Arbeitskosten an den Produktionskosten des fraglichen Sektors hervor, wodurch die sektorale italienische Maßnahme um so mehr zu einer Wettbewerbsverfälschung führe.

[1] ABl. Nr. C 213 vom 19. 8. 1992, S. 2.
[2] 1993 von Landell Mills Commodities Studies durchgeführt.
[3] Geändert durch die Mitteilung im ABl. Nr. C 68 vom 6. 3. 1996.

Der europäische Verband der Schuhhersteller befürwortet die italienische Maßnahme, die seiner Ansicht nach mit dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Essen am 9. und 10. Dezember 1994 übereinstimmt. Der Verband verweist darauf, die betreffende Maßnahme sei nicht dazu bestimmt, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen, sondern dafür zu sorgen, daß die Schuhindustrie ihren Standort in Italien behalte. Das Gesetz habe keine Auswirkungen auf den Wettbewerb des Sektors, da die Beihilfe nur 0,07 % des voraussichtlichen Umsatzes der Schuhindustrie (in fünf Jahren) darstelle. Schließlich sei es wichtig, daß sich die Sozialpartner an der Ausarbeitung von derartigen Übereinkommen beteiligten.

Der europäische Verband des Schuhgroßhandels nahm eine neutrale Stellung ein. Er meinte jedoch, es sei ungerecht, daß der Schuhindustrie eines Mitgliedstaats gegenüber den der anderen Mitgliedstaaten ein Vorteil eingeräumt werde. Der wichtigste Beitrag dieses Verbandes besteht darin, daß er eine Reihe von Informationen lieferte, mit denen sich die Probleme des Schuhsektors besser umreißen lassen. Der Verband verweist darauf, daß nach einem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht (1) „Italien aufgrund seiner starken Stellung in Westeuropa keine Konkurrenten habe". Die Abwertung der italienischen Lira verstärke diese Situation noch.

Weiter wird in dem Gutachten darauf verwiesen, die Arbeitskosten in der Gemeinschaft stiegen zwar, die Gemeinschaftsproduktion sei aber weiter auf einem sehr hohen Niveau, wobei jedoch die Tendenz zur Verlagerung in Niedriglohnländer unvermeidbar erscheine. Die Beschäftigung in der Gemeinschaft wurde in gleicher Weise beeinträchtigt wie in den den Markt anführenden neuen Ländern (z. B. Korea und Taiwan), die ihrerseits die Produktion in Länder mit niedrigeren Löhnen verlagern müssen. Die Verlagerung hat selbst innerhalb der Gemeinschaft, z. B. nach Portugal, stattgefunden.

Der spanische Verband der Schuhhersteller unterstützt die italienische Maßnahme. Er verweist auf die Bedeutung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern und fordert nachdrücklich, daß alle Mitgliedstaaten ähnliche Maßnahmen wie Italien treffen.

Ein französisches Unternehmen schließlich weist darauf hin, daß die Arbeitskosten im Schuhsektor in Italien bereits niedriger seien als in den anderen Ländern und legt Wert darauf, das Problem der Nachahmung anzuzeigen, dessen Opfer das Unternehmen seitens bestimmter italienischer Firmen sei.

IV

Der Schuhsektor besteht aus einer Vielzahl kleiner Unternehmen. 1992 bestanden in der Europäischen Union 14 730 Unternehmen, in denen durchschnittlich jeweils 21 Personen beschäftigt waren. 1993 waren es nur noch 14 225 und 1994 14 132 Unternehmen (2). Über die Hälfte dieser Unternehmen befindet sich in Italien, wo fast 60 % von ihnen weniger als 50 Personen beschäftigen.

Die europäische Schuhproduktion belief sich 1991 auf 17 472 Mio. ECU, 1992 auf 17 317 Mio. ECU, 1993 auf 16 718 Mio. ECU und 1994 auf 17 344 Mio. ECU (3). 1993 entfielen (mengenmäßig) 41,4 % der europäischen Produktion auf Italien, das 1994 einen Anteil von 42,5 % erreichte. Anschließend folgten Spanien (17,2 %), Frankreich (14 %), Großbritannien und Portugal (zwischen 9 und 10 %) und Deutschland, das 4,42 % der gesamten Gemeinschaftsproduktion auf sich vereinigte. Die Produktion konzentriert sich demnach auf einige Mitgliedstaaten und in diesen auf einige Regionen. In Italien z. B. stammen rund zwei Drittel der Produktion aus den Marken, der Toskana und Venetien.

Eine Analyse nach Mitgliedstaaten zeigt, daß der Wert der Produktion (zu konstanten Preisen) in den letzten Jahren in den meisten Mitgliedstaaten — mit Ausnahme von Italien und Dänemark, die bedeutende Zunahmen verzeichneten — abgenommen hat.

Die Produktion ist äußerst diversifiziert, wobei sich die Erzeugnisse nach den verwendeten Materialien unterscheiden: Leder, Kunststoff, Gummi, Textilien und anderes Material.

Im Hinblick auf die Nachfrage waren Anfang der 90er Jahre die drei wichtigsten Verbraucherländer: Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Allein auf diese drei Länder entfielen (1991) 65 % des Verbrauchs, während Italien, Spanien und Portugal nur einen Anteil von 25 % am gemeinschaftlichen Verbrauch hatten. Darüber hinaus hatte der Verbrauch zwischen 1983 und 1990 in den nördlichen Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich , Vereinigtes Königreich) um 20 % gegenüber nur 8 % in den drei südlichen Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Portugal) zugenommen.

Die Beschäftigung ist in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere im Norden, mit 38 % zwischen 1982 und 1992 spürbar zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ging die Beschäftigung im Süden um weniger als 10 % zurück (4).

Der italienische Schuhsektor ist äußerst dynamisch. So ist die Produktion 1993 im Vergleich zum Vorjahr wertmäßig um 10,9 % auf 12 786 Mrd. Lit gestiegen. Mengenmäßig ist die Produktion 1993 im Vergleich zum Vorjahr mit 451 Mio. Paar Schuhen um 4 % gestiegen. Diese Produktionssteigerung fand vor dem Hintergrund einer rückläufigen inländischen Nachfrage statt, so daß der Produktionsüberhang für die Ausfuhr bestimmt war. 1994 stieg die Produktion weiter um 4 %, und es wurden 471 Mio. Paar Schuhe produziert (wertmäßig 13 828 Mrd. Lit, +8,1 % gegenüber dem Vorjahr). Italien produziert

(1) 1993 von Landell Mills Commodities Studies durchgeführt.

(2) Bei allen Angaben betreffend den Markt handelt es sich — ohne gegenteilige Angabe — um Schätzungen der Europäischen Konföderation der Schuhindustrie.

(3) *Quelle: Panorama der EU-Industrie 1995.*

(4) 1993 von Landell Mills Commodities Studies durchgeführt.

zweieinhalb soviel Schuhe wie es verbraucht (Angaben des Jahres 1991 (1)). Der Schuhverbrauch pro Einwohner ist einer der niedrigsten in der Gemeinschaft.

Trotz eines bedeutenden Beschäftigungsrückgangs — 108 000 Beschäftigte 1994 gegenüber 123 000 im Jahre 1987 und Abnahme der Zahl der Unternehmen um 1 412 zwischen 1982 und 1994 — ist Italien weiterhin weltweit (mengenmäßig) der fünfte Produzent, der vierte Exporteur und der erste Exporteur von Lederschuhen.

Die Schuhindustrie ist ein recht arbeitsintensiver Industriezweig. Die europäischen Unternehmen reagieren daher zunehmend empfindlich auf den Wettbewerb der Niedriglohnländer. Diese Entwicklung wird durch die Verschlechterung der Handelsbilanz der Europäischen Union mit der restlichen Welt bestätigt. Die Europäische Union ist sei 1991 Nettoimporteur von Schuhen.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die europäischen Unternehmen ihre Produktion in bestimmte Entwicklungsländer mit niedrigen Löhnen verlagern und auf diese Weise das Handelsbilanzdefizit beibehalten wird.

Während die Europäische Union Nettoimporteur ist, ist Italien Nettoexporteur. Italien exportierte 1993 (wertmäßig) 70,2 % seiner Produktion in die übrige Welt. Seine Ausfuhren haben 1993 stark zugenommen (mengenmäßig +11,7 %) und 1994 etwas weniger (+6,15 %).

Der innergemeinschaftliche Handel erstreckt sich auf zwischen einem Drittel und der Hälfte der Gemeinschaftsproduktion und ist folglich bedeutend. 1991 wurden 37,55 % der Gemeinschaftsproduktion zwischen den Mitgliedstaaten der Union ausgetauscht (6 520 Mio. ECU). Dieser Anteil ist 1992 auf 34,45 % gesunken (6 407 Mio. ECU) (2). 1991 wurden mengenmäßig 47,9 % der europäischen Produktion zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht, 1992 50,6 %, 1993 51,8 % und 1994 53,4 %.

Den Anteil Italiens am innergemeinschaftlichen Handel veranschaulichen folgende Tabellen:

a) Ausfuhren

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

Quelle: Eurostat, außer (*): Schätzungen der Europäischen Konföderation der Schuhindustrie.

b) Einfuhren

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

Quelle: Eurostat, außer (*): Schätzungen der Europäischen Konfederation der Schuhindustrie.

Die anderen Mitgliedstaaten sind seit langem die wichtigsten Kunden der italienischen Schuhindustrie.

V

Mit der vorliegenden Entscheidung hat sich die Kommission zur Vereinbarkeit der durch das MD vom 31. März 1994 vorgesehenen Übernahme der vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten zu äußern. Die Kommission äußert sich nicht zu Artikel 6 des Gesetzes 451/94, der getrennt geprüft wird.

Es versteht sich von selbst, daß die Kommission dem Kampf um die Beschäftigung Vorrang einräumt und daß der Erfolg in diesem Kampf notwendigerweise von einer stärkeren Integration der globalen Wirtschaftspolitiken und der Industriepolitiken der Mitgliedstaaten abhängt. Die Mitgliedstaaten und die Kommission müssen bei der Suche nach Lösungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Phantasie und Kühnheit beweisen. Die erfolgreiche Erledigung dieser Aufgabe erfordert eingehende Überlegungen über den Platz der Beschäftigung in der derzeitigen Gesellschaft, und die Kommission ist bereit, einen konstruktiven Beitrag dazu zu leisten. Diese Erwägungen ergeben sich aus dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung.

Die italienischen Behörden haben die fraglichen Maßnahmen auf der Grundlage des genannten Konzepts durchgeführt.

Die Kritik der Kommission bezieht sich im übrigen nicht auf die von den italienischen Behörden bei der Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgten Ziele (die Kommission hat auch mit großem Interesse den von den italienischen Behörden übermittelten Mehrjahresplan für die Beschäftigung, in den das Gesetz 451/94 aufgenommen wurde, geprüft), sondern auf die Modalitäten, mit denen sie die genannten Ziele erreichen wollten und auf die Folgen dieser Modalitäten.

Auf die Bedingungen und Modalitäten der völligen oder teilweisen Übernahme der Soziallasten wurde bei der Eröffnung des Verfahrens eingegangen. Es wird daran erinnert, daß die Übernahme der Soziallasten für die mit einem unbefristeten Vertrag eingestellten Arbeitnehmer degressiv erfolgt (100 %ige Übernahme in den drei ersten Jahren und Übernahme zu 90 % in den beiden darauffolgenden Jahren).

Die italienischen Behörden schätzen den Gewinn für die Unternehmen bei einer 100 %igen Deckung durch den Staatshaushalt auf 4 437 ECU je von einem Industriebetrieb eingestellten Arbeitnehmer pro Jahr und auf 3 944 ECU für die von einem Handwerksbetrieb eingestellten Arbeitnehmer.

Es wird daran erinnert, daß die italienischen Behörden die Maßnahme teilweise in den Fällen durchgeführt

(1) 1993 von Landell Mills Commodities Studies durchgeführt.
(2) *Quelle: Panorama der EU-Industrie 1994.*

haben, in denen der Gewinn je Unternehmen den de minimis-Schwellenwert im Sinne des Gemeinschaftsrahmens KMU nicht überschreitet.

VI

Die Kommission ist der Ansicht, daß die italienische Regierung ihren Verpflichtungen aus Artikel 93 Absatz 3 nicht nachgekommen ist, da der Kommission die Mitteilung erst zuging, nachdem die Unternehmen die Beihilfe bereits in Anspruch nehmen konnten. In der Mitteilung verpflichtete sich die italienische Regierung jedoch, die Beihilfe so lange nicht zu gewähren, wie die Kommission nicht dazu Stellung genommen habe. Diese Verpflichtung wurde für die Beihilfen eingehalten, deren Höhe je Begünstigtem den sogenannten de minimis-Schwellenwert, der zu dem Zeitpunkt bei 50 000 ECU für drei Jahre lag, überschritt.

Die italienischen Behörden führen für die sektorale Anwendung des Gesetzes 451/94 drei Gründe an: Die Notwendigkeit von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern des Sektors, die versuchsweise Durchführung der Maßnahme und die geringen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Die Kommission vertritt die Auffassung, daß im vorliegenden Fall der sektorale Charakter der Maßnahme, bei der es sich um eine allgemeine Maßnahme hätte handeln können, noch dadurch verstärkt wird, daß den Sozialpartnern die Wahl der Beihilfemodalitäten überlassen wurde, anstatt diese im Gesetz 451/94 festzulegen. Die gleiche Art von Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern über weitere Teile des Plans (Bestimmung der Art der Arbeitsverträge, der Teilzeitregelung, der Vergütung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses usw.) hätte neben einem allgemeinen Gesetz zur Festlegung der Beihilfemodalitäten bestehen können. Außerdem ist zu betonen, daß es nicht ausreicht, die genannten Bestimmungen auf einige Sektoren anzuwenden, damit es sich um eine allgemeine Maßnahme handelt, da die Beihilfe wahrscheinlich in den einzelnen Sektoren wegen der zu überwindenden unterschiedlichen Probleme unterschiedliche Merkmale hätte.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, schrittweise vorzugehen, um sowohl die Geeignetheit des Konzepts zu prüfen als auch die zur Verfügung stehenden beschränkten Mittel zu berücksichtigen, hat die Kommission ihre diesbezügliche Haltung bereits in ihrer Entscheidung 80/932/EWG [1] über das italienische System der teilweisen Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung durch den Staat dargelegt. In der genannten Entscheidung vertrat die Kommission die Auffassung, daß der Mangel an verfügbaren Haushaltsmitteln als Grund dafür angenommen werden könne, daß das System der Fiskalisierung noch nicht für alle Bereiche der italienischen Wirtschaft gelte. In dem Fall erstreckte sich das System jedoch auf alle Industriebetriebe und bestimmte Dienstleistungsbetriebe, d. h. auf einen großen Teil der italienischen Wirtschaft. Im vorliegenden Fall dagegen ist die Situation ganz anders, da nur ein einziger Sektor von der Maßnahme betroffen ist, selbst wenn nicht ausgeschlossen wird, daß die Maßnahmen auch in anderen Bereichen in Anspruch genommen werden können.

Die Übernahme der Soziallasten bewirkt die Schaffung einer großen Anzahl von Arbeitsplätzen (Ziel der Maßnahme ist es, die Verlagerung eines Teils der Tätigkeiten der italienischen Unternehmen in Niedriglohnländer zu vermeiden). Die Maßnahme muß somit unter Berücksichtigung der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen [2] (nachfolgend „Leitlinien") sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet der Übernahme der Soziallasten gewürdigt werden. Da die italienischen Behörden die Anwendung der Übernahme der Soziallasten auf kleine und mittlere Unternehmen im Sinne des Gemeinschaftsrahmens KMU beschränken wollten, findet der genannte Gemeinschaftsrahmen gegebenenfalls Anwendung.

Es steht außer Zweifel, daß es sich bei der Maßnahme der Übernahme der vom Arbeitgeber zu zahlenden Soziallasten gemäß den im MD vom 31. März 1994 genannten Modalitäten insofern um eine Beihilfe handelt, als die Unternehmen eines bestimmten Industriezweiges für eine bestimmte Anzahl neu eingestellter Arbeitnehmer ganz oder teilweise von den im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung auf sie entfallenden Finanzlasten befreit werden.

Nach Ansicht der italienischen Behörden beeinträchtigt die Beihilfe nicht den Handel und verfälscht nicht den Wettbewerb, so daß Artikel 92 Absatz 1 keine Anwendung finden kann. Diese Auffassung wird auch von einigen anderen Beteiligten unterstützt, die im Laufe des Verfahrens Stellung genommen und darauf verwiesen haben, daß die Beihilfe im Verhältnis zum Gesamtumsatz des Sektors nur 0,07 % darstelle, was aus der Sicht des innergemeinschaftlichen Handels und des Wettbewerbs unerheblich sei.

Die Kommission kann insoweit nicht zu der gleichen Schlußfolgerung kommen, als das gewählte Kriterium (Umsatz) Aspekte umfaßt, die nicht mit der Tätigkeit in dem fraglichen Sektor in unmittelbarem Zusammenhang stehen, wie beispielsweise der Ankauf von Rohstoffen. Besser würdigen läßt sich die Bedeutung der Beihilfe durch einen Vergleich der Beihilfehöhe mit der in dem Sektor erzielten Wertschöpfung, d. h. dem Wertzuwachs aufgrund der Verarbeitung des Erzeugnisses innerhalb des Sektors.

Dieser Vergleich kann nur einen Anhaltspunkt bieten, da sich die Wertschöpfung in dem Sektor im Beihilfezeitraum nicht vorher feststellen läßt. Das Verhältnis zwischen den jährlich zur Verfügung stehenden Beihilfebeträgen, 10 Mrd. Lit (5,28 Mio. ECU), und der 1993 (einzige verfügbare Angabe) in dem Sektor in Italien erzielten Wertschöpfung beträgt 0,33 %. Aufgrund der guten Leistungen der italienischen Schuhindustrie wäre dieses Ergebnis bei einer Berechnung für die darauffolgenden Jahre wegen der wahrscheinlichen Zunahme der Wertschöpfung zweifellos niedriger ausgefallen.

[1] ABl. Nr. L 264 vom 8. 10. 1980, S. 28.

[2] ABl. Nr. C 334 vom 12. 12. 1995, S. 4.

Bei dieser Zahl handelt es sich in jedem Fall um einen Durchschnittswert, der um so höher ist, als der Anteil der in den Genuß der Fiskalisierung kommenden Arbeitnehmer an der Gesamtzahl der Beschäftigten eines Unternehmens steigt. Außerdem kann die Auswirkung je nach Art des Erzeugnisses unterschiedlich sein (wie bei Lederschuhen, deren Produktion in Arbeitskraft ausgedrückt kostspieliger ist). Nach Angaben der italienischen Behörden bewirkt die Beihilfe eine Verringerung der Gestehungskosten für ein Paar Schuhe um 7 bis 8 % je betreffendem Arbeitnehmer. Da die Beihilfen für eine unbestimmte Anzahl von Unternehmen bestimmt sind, lassen sich ihre Folgen für den gesamten Schuhmarkt im voraus nur sehr schwer in allen Einzelheiten bestimmen.

Selbst wenn die Auswirkung der Beihilfe verhältnismäßig gering ist, besteht sie jedoch. In seinem Urteil vom 11. November 1987 in der Rechtssache 259/85, Frankreich/Kommission [1], befand der Gerichtshof, daß „die Kommission mit der Auffassung, daß selbst eine verhältnismäßig geringe Beihilfe die Handelsbedingungen in einer Weise verändern würde, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, ihr Ermessen nicht überschritten" (habe). Außerdem muß die Vereinbarkeit mit dem Vertrag vor dem Hintergrund der gesamten Gemeinschaft und nicht eines einzigen Mitgliedstaats gesehen werden.

Folgende Faktoren weisen darauf hin, daß im Falle der fraglichen Beihilfen der Wettbewerb verfälscht wird und der Handel beeinträchtigt werden kann:

1) Der erste Faktor ist sektoraler Art: Dadurch, daß die Modalitäten der Übernahme der Soziallasten nicht im Gesetz 451/94 festgelegt wurden, verliert das System jeglichen allgemeinen Charakter, auf dessen Grundlage es im vorliegenden Fall nicht als eine Beihilfe nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages hätte eingestuft werden können. Wäre dies der Fall gewesen, so hätten alle in Italien niedergelassenen Unternehmen, selbst ausländische Unternehmen, in den Genuß der Beihilfen kommen können. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß selbst allgemeine Maßnahmen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können. Der Vertrag hat jedoch die Möglichkeit vorgesehen, die zwischen den Staaten bestehenden Unterschiede über die Artikel 99 bis 102 anzugleichen.

   Sektorale Beihilfen verfälschen naturgemäß den Wettbewerb eher als horizontale Maßnahmen und Ad-hoc-Beihilfen. Alle interessierten Unternehmen können horizontale Maßnahmen in Anspruch nehmen, wodurch ihre Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel abgeschwächt oder aufgehoben wird. Bei einem halbflexiblen Wechselkurssystem wie dem EWS und um so mehr im Falle sich frei bewegender Währungen wie der italienischen Lira verbessern die Wirkungen der horizontalen Maßnahmen einheitlich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und damit die Handelsbilanz, werden jedoch durch die Wechselkursschwankungen korrigiert. Dies ist bei nur einen Sektor betreffenden Maßnahmen nicht der Fall. Bei einer Ad-hoc-Beihilfe können Gegenleistungen gefordert werden, die die Wirkungen auf den Wettbewerb und den innergemeinschaftlichen Handel einschränken.

2) Neben der Neueinstellung von 5 000 Beschäftigten werden die italienischen Unternehmen 47 Mrd. Lit investieren. Dies allein genügt, um die Behauptung zu entkräften, die Maßnahmen werde keinesfalls eine Verbesserung der Struktur der Empfängerunternehmen bewirken. Außerdem kann schwer gelten gelassen werden, daß die Produktion bei gleichzeitiger Steigerung des Faktors Arbeit und des Faktors Kapital unverändert bleibt, insbesondere wenn bekannt ist, daß es sich bei den betreffenden Unternehmen um kleine Unternehmen handelt.

   Aus dem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht über die Lage der Schuhindustrie [2] geht hervor, daß die Tendenz der Verlagerung bestimmter Produktionsstufen in Niedriglohnländer unvermeidlich ist, wenn die europäischen Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit noch steigern wollen. Ohne jegliche Wertung des Problems der Verlagerung muß festgestellt werden, daß die italienischen Unternehmen, wenn sie sich darauf eingelassen haben, in Italien zu fast gleichen Bedingungen Arbeitsplätze zu schaffen wie sie in einigen Niedriglohnländern bestehen, mit einer etwa gleichen Steigerung der Produktivität rechnen. Dies bestätigen die italienischen Behörden offenbar mit dem Hinweis darauf, daß eine bedeutende Korrelation zwischen der Produktion und der Zunahme der Verlagerung besteht. Eine entsprechende Korrelation müßte zwischen der Produktion und der Senkung der Lohnkosten bestehen, da die Übernahme der Soziallasten im vorliegenden Fall eine ähnliche Kostensenkung ermöglicht wie die Verlagerung.

   Schließlich ist zu betonen, daß die geplante Maßnahme im „MD vom 31. März 1994" vorgesehen ist, das auch andere Arten von Maßnahmen umfaßt (Teilzeit, Lohnsenkung zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses), mit denen die Arbeitskosten verringert werden sollen. Es ist unwahrscheinlich, daß eine speziell die Unterstützung der Produktion bezweckende Maßnahme sich nicht auf den Bereich der Produktion des Sektors auswirkt.

3) Wie in Teil IV bereits erwähnt, war Italien schon immer der größte Schuhproduzent der Gemeinschaft und führt zwischen 40 und 50 % seiner Produktion nach den anderen Mitgliedstaaten aus. Diese Stellung wurde später durch die Abwertung der italienischen Lira noch verstärkt. Die beanstandeten Maßnahmen unterstützten somit einen Sektor der italienischen Wirtschaft, der im Gemeinschaftsmarkt an erster Stelle steht.

4) Auf dem Schuhmarkt der Gemeinschaft herrscht ein sehr lebhafter Wettbewerb. 1982 beschäftigten die sechs größten Produzenten der Gemeinschaft (Italien, Spanien, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Portugal, Deutschland) insgesamt 378 468 Personen. 1994 gab es nur noch 272 253 Beschäftigte. Zum Teil ist diese

[1] Slg. 1987, S. 4393, Randnummer 24 der Gründe.

[2] 1993 von Landell Mills Commodities Studies durchgeführt.

Abnahme natürlich auf den Druck der Niedriglohnländer auf den Gemeinschaftsmarkt zurückzuführen, in einigen Bereichen wie bei Lederschuhen, besteht jedoch in erster Linie ein innergemeinschaftlicher Wettbewerb (die innergemeinschaftlichen Einfuhren sind höher als die Einfuhren aus Drittländern). Die Kommission geht diesbezüglich davon aus, daß in Wirtschaftszweigen mit bedeutenden innergemeinschaftlichen Handelsströmen die Unternehmen zwangsläufig im Wettbewerb miteinander stehen.

5) In seinem Urteil vom 2. Juli 1974 in der Rechtssache 173/73, Italien/Kommission [1], befand der Gerichtshof, daß dadurch, daß die Befreiung von Soziallasten unstreitig eine Senkung der Lohnkosten bewirkt und die beihilfebegünstigten Unternehmen mit den Unternehmen der übrigen Mitgliedstaaten im Wettbewerb stehen, die Senkung der Produktionskosten durch die Befreiung von den Soziallasten zwangsläufig den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Dies bestätigt die Analyse der Kommission in der gleichen Rechtssache, in der sie die Auffassung vertreten hatte, daß eine Beihilfe in einem Markt mit einem großen Handelsvolumen unabhängig von ihrer Höhe und ihrer Intensität den gewöhnlichen Wettbewerb dadurch verfälscht oder zu verfälschen droht, daß die Empfängerunternehmen von außen eine Beihilfe erhalten, die den anderen Wettbewerbern nicht gewährt wird.

6) Die italienische Regierung hat nicht nachgewiesen, daß die Unternehmen des Schuhsektors mit größeren Problemen zu kämpfen haben als ihre Konkurrenten in den anderen Mitgliedstaaten. Sie erkannte im Gegenteil an, daß diese Art von Maßnahme nur auf Unternehmen angewandt wird, die eine wettbewerbsfähige Stellung auf dem Markt einnehmen können. Da die Gemeinschaftsunternehmen des Schuhsektors in etwa mit vergleichbaren Problemen konfrontiert sind, besteht die Gefahr, daß die Beihilfen dazu beitragen, die Probleme von einem Mitgliedstaat in den anderen zu verlagern.

VII

Angesichts der genannten Erwägungen stellt die völlige oder teilweise Übernahme der vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten im Schuhsektor insofern eine nach Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe dar, als sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb verfälscht oder zur verfälschen droht. Es muß deshalb geprüft werden, ob diese Beihilfe eine der Freistellungsvoraussetzungen des Artikels 92 Absatz 3 des Vertrages erfüllen kann.

Die Freistellungsvoraussetzung nach Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe a) ist nicht erfüllt, da die fragliche Maßnahme für das gesamte italienische Hoheitsgebiet bestimmt ist.

Die Freistellungsvoraussetzung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe b) ist nicht erfüllt, da die italienischen Behörden nicht nachgewiesen haben, daß die Übernahme der Soziallasten der Unternehmen des Schuhsektors erforderlich ist, um eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben Italiens zu beheben.

Die italienische Behörden haben angekündigt, daß es sich bei den Empfängerunternehmen ausschließlich um kleine und mittlere Unternehmen handelt. Im Gemeinschaftsrahmen KMU heißt es unter anderem, daß die Kommission in der Regel gegen Beihilferegelungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen keine Einwände erhebt, sofern 3 000 ECU je geschaffenem Arbeitsplatz nicht überschritten werden. Auf den vorliegenden Fall ist der genannte Gemeinschaftsrahmen nicht anwendbar, da es sich einerseits um eine sektorale Beihilfe handelt und die Beihilfe andererseits je geschaffenem Arbeitsplatz zwischen 3 944 ECU und 4 437 ECU für eines der fünf Jahre der Anwendung der Maßnahme im Falle der völligen Übernahme der Lasten schwankt (bei einem unbefristeten Vertrag, je nachdem, ob es sich um ein Handwerksunternehmen oder ein Industrieunternehmen handelt). Im ungünstigsten Fall für den Beschäftigten, d. h. bei einem einjährigen und im darauffolgenden Jahr nicht erneuerbaren Vertrag, betrüge die Beihilfe 2 958 ECU. Es ist jedoch daran zu erinnern, daß die Einstellungen gemäß der Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern abwechselnd auf der Grundlage eines unbefristeten und eines befristeten Vertrages erfolgen.

In den Leitlinien der Kommission heißt es in Ziffer 23: „Beihilfen zur Arbeitsplatzschaffung, die auf einen oder mehrere sensible Wirtschaftsbereiche mit Überkapazitäten oder in Krisenlage beschränkt sind, sind in der Regel so beschaffen, daß die Kommission sie nicht grundsätzlich befürworten kann, wie sie dies im Fall von Beihilfen zur Arbeitsplatzschaffung tut, die der gesamten Wirtschaft zugänglich sind.

Diese sektoralen Beihilfen stellen nämlich einen Vorteil zugunsten des oder der betroffenen Wirtschaftsbereiche dar, der ihre Wettbewerbsstellung gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verbessert. Beihilfen, die die Lohnkosten in einem oder mehreren wirtschaftlichen Sektoren reduzieren, verringern deren Produktionskosten, wodurch diese Sektoren ihren Marktanteil auf Kosten ihrer gemeinschaftlichen Mitbewerber sowohl in dem betreffenden Mitgliedstaat als auch bei Exporten inner- und außerhalb der Gemeinschaft vergrößern können mit allen Konsequenzen hinsichtlich einer Verschlechterung der Beschäftigungslage in diesen Sektoren der übrigen Mitgliedstaaten. Deshalb sind die Schutzwirkung dieser Beihilfen für den oder die betreffenden Wirtschaftsbereiche, insbesondere der Krisenbereiche, und ihren negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung in den konkurrierenden Bereichen der anderen Mitgliedstaaten im allgemeinen stärker als das allgemeine Interesse an den aktiven Maßnahmen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit. Die Kommission kann daher diese Beihilfen grundsätzlich nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ansehen."

Aus den vorgenannten Gründen muß die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Auswirkungen der Beihilfe auf den innergemeinschaftlichen Handel größer sind, als sich aus einem einfachen Vergleich zwischen der Beihilfehöhe und der in dem Sektor erzielten Wertschöpfung ergibt.

[1] Slg. 1974, S. 709.

Aus Ziffer 23 der Leitlinien ergibt sich, daß die Kommission selbst bei Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen gegenüber sektoralen Beihilfen eine strenge Haltung einnehmen muß, um rechtzeitig jegliche Eskalation sowie das Infragestellen des Binnenmarktes selbst zu vermeiden.

Angesichts des Drucks der Einfuhren aus Drittländern auf alle Hersteller der Gemeinschaft, der schwierigen Beschäftigungslage in diesem Sektor in allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Portugals), der Bedeutung des innergemeinschaftlichen Handels und damit des Wettbewerbs und der vorherrschenden Rolle der italienischen Schuhindustrie ist dieser Sektor auf der Grundlage der Leitlinien als sensibel anzusehen. Die Empfindlichkeit eines Sektors ist offenbar nicht nur im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu bestimmen, da in den Leitlinien die Wirtschaftsbereiche in Krisenlage kurz darauf genannt werden. Die Sensibilität des Sektors ist somit im weiten Sinne zu werten.

Da die Beihilfe aus der Sicht der Gemeinschaft und nicht aus der Sicht eines bestimmten Mitgliedstaats gewürdigt wird, kann sie demnach nicht als der Förderung der Entwicklung dienend angesehen werden. Die sektorale Maßnahme kann zu einer Änderung des zwischen den Mitgliedstaaten, die alle mehr oder weniger große, jedoch gleichgeartete Probleme haben, bestehenden Gleichgewichts führen.

In Ziffer 23 der Leitlinien heißt es außerdem: „Die Kommission kann indes Beihilfen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze eher befürworten, wenn es sich um wachsende Marktnischen oder Teilmärkte handelt, die besondere Beschäftigungschancen in sich bergen". Die fragliche Beihilfe betrifft nicht den Teilmarkt für die Herstellung eines bestimmten Erzeugnisses, sondern eine bestimmte Produktionsstufe, bei der die Senkung der Kosten Auswirkungen auf den gesamten nachgelagerten Produktionsprozeß hat. Der genannte Text ist somit auf die hier geprüfte Beihilfe nicht anwendbar.

Aus den vorgenannten Gründen kann die Ausnahmebestimmung des Artikels 92 Absatz 3 Buchstabe c) des Vertrages nicht auf die völlige oder teilweise Übernahme der vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten gemäß MD vom 31. März 1994 Anwendung finden, da die Maßnahme die Handelsbedingungen in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die im Ministerialdekret vom 31. März 1994 über die Annahme des außergewöhnlichen Investitionsvorhabens zur Förderung der Produktion und Beschäftigung im Schuhsektor vorgesehene völlige oder teilweise Übernahme der vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten ist eine gemäß Artikel 92 Absatz 1 des Vertrages mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbare Beihilfe, für die keine der Ausnahmebestimmungen nach Artikel 92 Absatz 3 Unterabsatz 3 des Vertrages in Betracht kommt.

Artikel 2

Italien ist verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um aus dem in Artikel 1 genannten Dekret den Teil betreffend die Übernahme der vom Arbeitgeber zu tragenden Soziallasten zu streichen.

Artikel 3

Eine Rückzahlung der von Italien nach dem in Artikel 1 genannten Dekret gewährten Beihilfen ist nicht erforderlich, da die Beträge unter den de minimis-Schwellenwerten liegen.

Artikel 4

Italien teilt der Kommission innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach der Bekanntgabe die Maßnahmen mit, die es getroffen hat, um dieser Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 30. April 1996

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission