

Beihilfe im Sinne von Artikel 92 EWG-Vertrag dar, wenn diese Maßnahme die Unternehmen teilweise von den finanziellen Lasten freistellen soll,

die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Systems der gesetzlich vorgeschriebenen Steuern und Abgaben ergeben.

In der Rechtssache 173/73

REGIERUNG DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, vertreten durch den bevollmächtigten Botschafter A. Maresca, Beistand: Vice Avvocato dello Stato I. M. Braguglia, Zustellungsanschrift: Amtssitz der italienischen Botschaft in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihre Rechtsberater A. Marchini-Camia und M. van Ackere als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr P. Lamoureux, Rechtsberater der Kommission, 4, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Aufhebung der aufgrund von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 und Absatz 3 des EWG-Vertrags erlassenen Entscheidung der Kommission vom 25. Juli 1973 betreffend Artikel 20 des italienischen Gesetzes Nr. 1101 vom 1. Dezember 1971 über die Umstrukturierung, Reorganisation und Umstellung der Textilindustrie

erläßt

DER GERICHTHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten A. M. Donner (Berichterstatter) und M. Sørensen, der Richter R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh und A. J. Mackenzie Stuart,

Generalanwalt: J. P. Warner  
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

## URTEIL

## Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

## I — Sachverhalt und Verfahren

1. Mit Schreiben vom 24. April 1969 teilte die italienische Regierung der Kommission den Entwurf eines Gesetzes zur Umstrukturierung, Reorganisation und Umstellung der Textilindustrie mit.

Da die Kommission von der italienischen Regierung nicht alle Angaben hatte erhalten können, die für eine Beurteilung im Hinblick auf die Äußerung nach Artikel 93 Absatz 3 EWG-Vertrag erforderlich waren, erließ sie gemäß Absatz 2 Unterabsatz 1 dieses Artikels am 27. Mai 1970 eine Teilentscheidung (ABl. 1970, L 128, S. 33). Diese Entscheidung verpflichtete die Italienische Republik, die Artikel 5 und 12 des Gesetzentwurfes abzuändern, die die Kommission damals bereits für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar hielt.

Italien kam dieser Entscheidung nach. Das Gesetz Nr. 1101 vom 1. Dezember 1971 enthielt indessen in Artikel 20 eine Bestimmung, die in dem mitgeteilten Gesetzentwurf gefehlt hatte und diesem nachträglich eingefügt worden war, ohne daß die Kommission darüber unterrichtet worden wäre. Diese Bestimmung gewährte allen Unternehmen der Textil- und Bekleidungsindustrie und des Textil- und Bekleidungshandwerks eine Verringerung der Sozialabgaben für Familienzulagen während eines Zeitraums von 3 Jahren; die Erleichterung bestand in einer Ermäßigung des von den Unternehmen geschuldeten Beitragssatzes von 15 auf 10 %.

2. Die italienische Regierung teilte dem Rat der Europäischen Gemeinschaften mit Schreiben vom 9. August 1972 mit, daß die betreffenden Unternehmen wegen der Länge der für die Durchführung der Verwaltungsverfahren erforderlichen Fristen nicht vor dem 1. Juli 1973 die Vergünstigungen aus dem Gesetz Nr. 1101 vom 1. Dezember 1971 erhalten könnten. Aus diesem Grunde wurde eine der Maßnahmen, die im Juli 1971 getroffen worden waren, um der schwierigen konjunkturellen Lage der italienischen Wirtschaft zu begegnen — d.h. die Befreiung in Höhe von 5 % des Betrages der Lohnzahlungen, für die die Arbeitgeber die Pflichtbeiträge zur Arbeitslosenversicherung zu entrichten hatten —, für den Textilsektor um ein Jahr verlängert (Decreto-Legge Nr. 286 vom 1. 7. 1972).

Die Kommission, die den in den Monaten Juli-August 1971 auf begrenzte Zeit ergriffenen Dringlichkeitsmaßnahmen nicht entgegengetreten war, da sie als konjunkturpolitische Maßnahmen allgemein anzuwenden waren, leitete mit Fernschreiben vom 31. Juli 1972 wegen der am 1. Juli 1972 eingetretenen Verlängerung dieser Maßnahmen für den Textilsektor das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 EWG-Vertrag ein. Aus diesem Grunde stellte die italienische Regierung beim Rat mit Schreiben vom 9. August 1972 einen Antrag auf Anwendung des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 3. Da sich der Rat nicht innerhalb der nach jener Bestimmung vorgesehenen Frist von drei Monaten äußerte, setzte die Kommission das Verfahren des Artikels 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 erneut in Gang: Der Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zog dieses Verfahren in die Länge, da ihnen Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden mußte. Nachdem die fragliche Maßnahme nicht noch ein

zweites Mal, über den 30. Juni 1973 hinaus, verlängert worden war, erließ die Kommission die in dem vorliegenden Rechtsstreit angefochtene Entscheidung mit bezug auf die in dem Gesetz Nr. 1101 enthaltene Maßnahme zur Befreiung von Lasten, die praktisch vom 30. Juni 1973 an wirksam geworden war.

3. Mit Schriftsatz vom 9. Oktober, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen am 11. Oktober 1973, hat die italienische Regierung die vorliegende Klage erhoben.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

## II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt, die Entscheidung der Kommission vom 25. Juli 1973 mit allen rechtlichen Folgen aufzuheben.

Die *Beklagte* beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen,
2. der *Klägerin* die Kosten aufzuerlegen.

## III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

Die *Klägerin* stützt ihre Klage in erster Linie auf drei Hauptklagegründe und macht hilfsweise drei weitere Klagegründe im Hinblick auf die sachliche Richtigkeit der Entscheidung geltend.

1. Der Wortlaut des Artikels 1 der strittigen Entscheidung: „Die Italienische Republik hebt die Bestimmungen über die vorübergehende und teilweise Befreiung von den Soziallasten . . . auf“ habe rechtlich die Konsequenz, daß die Ent-

scheidung als ein Rechtsakt ausgelegt werden müsse, der dazu bestimmt sei, seine Wirkungen unmittelbar in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu entfalten, nicht aber eine Verpflichtung zu begründen, zu deren Erfüllung der Staat, an den sie gerichtet sei, aufgefordert werde. Selbst wenn der Begriff „hebt . . . auf“ in Artikel 1 der Entscheidung so zu verstehen sei, als wolle er lediglich dem italienischen Staat die nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 vorgesehene Verpflichtung zum Tätigwerden auferlegen, ziele diese Vorschrift doch darauf ab, Artikel 20 des Gesetzes Nr. 1101 unmittelbar aufzuheben. Dies zeige sich um so deutlicher daran, daß die Entscheidung keine Ausführungsfrist vorsehe. Infolgedessen sei sie als rechtlich inexistent anzusehen, da die Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht befugt sei, normative Akte zu erlassen, die in den innerstaatlichen Rechtsordnungen unmittelbar anwendbar seien.

Die *Kommission* macht geltend, der Ausdruck „hebt . . . auf“ entspreche in Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung lediglich der Imperativform, was etwa auch für den Ausdruck „hat aufzuheben“ zutrefte, und ziele nur darauf ab, dem Mitgliedstaat die nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 EWG-Vertrag vorgesehene Verpflichtung zum Tätigwerden aufzulegen. In diesem Sinne den Indikativ Präsens zu verwenden, sei grammatikalisch richtig und entspreche im übrigen einer noch nie beanstandeten „gängigen Gesetzgebungspraxis“.

Dem Klagegrund fehle so deutlich die Grundlage, daß die Kommission davon absehen zu können glaubt, die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der nach Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 erlassenen Entscheidungen zu untersuchen.

2. Der *Klägerin* zufolge muß die Entscheidung als nichtig angesehen werden, da sie für ihre Ausführung keine Frist gesetzt habe, wie dies Artikel 93 Absatz 2 vorsehe. Eine solche Fristsetzung stelle eine unverzichtbare Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung dar.

Die Beihilfe, auf die sich die angefochtene Entscheidung beziehe, sei eine „bestehende Beihilfe“ im Sinne des Artikels 93 Absatz 1, da das Gesetz vom 23. Dezember 1971 am 8. Januar 1972 in Kraft getreten sei. Für die Zuordnung der strittigen Beihilfe zur Gruppe der „bestehenden Beihilfen“ komme es nicht auf die fehlende vorherige Unterrichtung der Kommission an. Selbst für die ohne rechtzeitige Unterrichtung der Kommission eingeführten Beihilfen *begründe* die Feststellung der Kommission, daß sie mit Artikel 92 unvereinbar seien, die Pflicht, sie aufzuheben. Es sei also notwendig, die Frist in allen Fällen festzusetzen, um den Zeitpunkt zu bestimmen, von dem an die Gewährung der fraglichen Beihilfe abzustellen sei.

Die italienische Regierung hätte im übrigen die angebliche Beihilfe nicht sofort beseitigen können. Diese im Gesetzeswege eingeführte Maßnahme hätte nur durch ein auf ihre Aufhebung gerichtetes förmliches Gesetzgebungsverfahren beseitigt werden können.

Die *Kommission* trägt vor, die Beihilfemaßnahme, auf die sich die angefochtene Entscheidung beziehe, sei der Gruppe der rechtswidrigen Beihilfen zuzurechnen, da sie ohne vorherige Unterrichtung der Kommission, folglich unter Verletzung des Artikels 93 Absatz 3 Unterabsatz 1, eingeführt worden sei. Infolgedessen sei sie vom Tage ihres Inkrafttretens an nach Gemeinschaftsrecht unstatthaft gewesen. Die in Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 erwähnte Frist betreffe lediglich rechtmäßig eingeführte Beihilfen. Auf diese Garantie könne sich ein Mitgliedstaat nicht berufen, wenn er durch eigenes Fehlverhalten das reibungslose Funktionieren der vorgesehenen Regelung verhindert habe. Die Kommission habe also ihre Pflicht zur Einhaltung der nach Artikel 93 vorgeschriebenen Form nicht verletzt, wenn sie für die Aufhebung der fraglichen Maßnahme keinerlei Frist gesetzt habe. Vorliegend habe sie einfach einen nach Gemeinschaftsrecht rechtswidrigen Zustand beseitigt, der niemals hätte bestehen dürfen.

Träte man dem Vorbringen der Klägerin bei, so würde damit in das System des Artikels 93 eine Bresche geschlagen werden, und es müßte befürchtet werden, daß Mitgliedstaaten einseitig neue Beihilfemaßnahmen einführen, die später als mit dem guten Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unvereinbar angesehen werden würden, inzwischen jedoch in den Rang der bestehenden Beihilfen hineingewachsen wären.

Der italienische Staat habe die Rechtswirkungen der angefochtenen Entscheidung nicht verkennen können. Nichts habe die italienische Regierung daran gehindert, für die sofortige Beseitigung der unzulässigen Beihilfe zu sorgen.

3. Die *italienische Regierung* macht geltend, das Vorverfahren nach Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag sei wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften fehlerhaft.

Die *Kommission* erwidert, dieser Klagegrund sei ungenau und entbehre jeglicher Begründung: Die Klägerin nenne überhaupt nicht die Formvorschriften, die in dem Vorverfahren zum Erlaß der Entscheidung ihrer Ansicht nach nicht oder unzureichend befolgt worden seien.

4. Hilfsweise beruft sich die *italienische Regierung* darauf, daß die Entscheidung in den Bereich der innerstaatlichen Abgabenhöhe eingreife, der der Souveränität der Mitgliedstaaten vorbehalten sei. Die beanstandete Vorschrift des Gesetzes Nr. 1101 sei eine steuerliche Maßnahme, dank derer die Finanzlast für die Sozialleistungen, die der Textilsektor von Gesetzes wegen zugunsten der Beschäftigten zu erbringen habe, ermäßigt werde. Vorschriften dieser Art könnten nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 92 fallen. Selbst wenn man die These gutheißen sollte, daß Sondermaßnahmen, die durch Ausnahmen vom allgemeinen innerstaatlichen Abgabensystem darauf abzielten, „die Belastungen [zu] vermindern, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“, Beihilfen im Sinne des Artikels 92 darstellten, so entzöge

sich Artikel 20 des Gesetzes Nr. 1101 der Anwendung der Artikel 92 bis 94. Diese Bestimmung, nach der die Soziallasten für Familienabgaben vorübergehend und teilweise durch Steuergelder finanziert werden sollten, habe nichts anderes bezweckt und bewirkt, als innerhalb des italienischen Staatswesens das allgemeine System der Lasten für die soziale Sicherheit wieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Es sei festgestellt worden, daß das allgemeine System der Soziallasten für Familienabgaben für die Textilindustrie eine offensichtliche Verzerrung bedeutete. Dem habe der italienische Staat durch die Einführung des Artikels 20 des Gesetzes Nr. 1101 abhelfen wollen. Wäre sich der nationale Gesetzgeber dessen bewußt gewesen, so hätte er bei der Gesetzgebung über die Familienabgaben von Anfang an eine Ermäßigung der Belastung der betreffenden Arbeitgeber vorgesehen. Wäre er so vorgegangen, so hätte niemand Einwände erhoben. Man verstehe nicht gut, warum solche Einwände nunmehr gegenüber einer Vorschrift erhoben werden könnten, die ausschließlich einen Ausgleich für die Benachteiligung im Textilsektor bezwecke.

Die *Kommission* legt dar, daß die finanzielle Regelung der Familienabgaben für die Sektoren einen Nachteil mit sich bringe, für die eine überwiegende Beschäftigung weiblicher Arbeitskräfte kennzeichnend sei. Zwar könne man sich eine grundlegende Umgestaltung der allgemeinen Regelung durch Ermäßigung des Abgabensatzes für alle industriellen Sektoren mit verhältnismäßig hoher Beschäftigung weiblicher Arbeitskräfte vorstellen. Eine solche auf einen einzigen Sektor und einen Zeitraum von drei Jahren begrenzte „Wiederherstellung des Gleichgewichts“ habe jedoch wegen ihrer Einmaligkeit die Wirkung einer sektoriellen Beihilfe. Die beanstandete Maßnahme sei somit eine solche, die „die Belastungen vermindert, welche ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat“, eine vom Gerichtshof wiederholt verwendete Begriffsbestimmung der Beihilfe.

5. Die *Klägerin* macht geltend, Regelungsgegenstand der Bestimmung des Artikels 20 des Gesetzes Nr. 1101 sei nicht eine „Beihilfe“ im Sinne des Artikels 92 Absatz 1. Die italienische Textilindustrie werde durch die Erhebung von Sozialabgaben benachteiligt, die die Besonderheiten des Sektors, namentlich das zahlenmäßige Überwiegen der weiblichen Arbeitskräfte, nicht berücksichtigten. Die Unternehmen des Textilsektors hätten während des Jahres 1971 65,7 Milliarden Lire an Sozialabgaben entrichtet, während die Sozialversicherungsleistungen in diesem Sektor lediglich Ausgaben von 42,4 Milliarden entsprochen hätten. Die beanstandete Maßnahme habe dieses Defizit nur teilweise gedeckt.

Außerdem müsse nach Artikel 92 Absatz 1 eine Beihilfe, solle sie als solche angesehen werden, staatlich sein oder „aus staatlichen Mitteln gewährt(e)“ werden, d.h. in Form einer Ausgabe oder einer Verringerung der Einnahmen, die von der Gesamtheit getragen werden. Der durch die Ermäßigung der Soziallasten für Familienabgaben bedingte Einnahmenverlust werde aber durch Mittel ausgeglichen, die aus den von den Arbeitgebern für die Arbeitslosenpflichtversicherung entrichteten Beiträgen stammten, d.h. mit Hilfe von Geldern, die die Gesamtheit nicht belasteten.

Die *Kommission* macht geltend, die zeitweilige Befreiung von den Beiträgen, welche die Textilindustrie als Familienabgaben zu entrichten habe, sei als eine Beihilfemaßnahme zugunsten der Arbeitgeber der Textilindustrie und nicht der Arbeitnehmer dieses Sektors zu betrachten.

Die Befreiung von den in der Industrie allgemein erhobenen steuerlichen oder „sozialen“ Abgaben zugunsten der Unternehmen eines besonderen Sektors könne eine Begünstigung dieser Unternehmen im Bereich des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs bezwecken und auf jeden Fall bewirken. In erster Linie müßten die von der italienischen Textilindustrie zu tragenden sozialen Lasten mit der Belastung der übrigen Indu-

striezweige in diesem Mitgliedstaat verglichen werden. Erst in zweiter Linie sei es zweckmäßig, einen Vergleich mit den Lasten anzustellen, die die Textilindustrie der übrigen Mitgliedstaaten zu tragen habe. Insofern dürfe man nicht die Quoten der „Arbeitgeberlasten“ innerhalb der Arbeitsstundenkosten in den verschiedenen Mitgliedstaaten miteinander vergleichen, sondern müsse dies ganz im Gegenteil mit den gesamten Arbeitsstundenkosten tun. Ein nach diesem letzteren Maßstab vorgenommener Vergleich zeige deutlich, daß die italienische Industrie im Verhältnis zu den Textilindustrien der anderen Mitgliedstaaten eine recht starke Wettbewerbsstellung inne habe.

Das Argument, daß die Einnahmenverkürzung durch Beträge ausgeglichen werde, die den Kassenmitteln eines anderen Sozialversicherungssystems entnommen würden, greife nicht durch. Dieser Vorgang berühre nämlich nicht die Bewertung der Entlastungsmaßnahme als einer Beihilfe. Denn die öffentlichen Mittel stammten nicht unbedingt von der „Gesamtheit“, sondern meistens von einer bestimmten Gruppe von Bürgern. Hierzu verweist die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes vom 25. Juni 1970 in der Rechtssache 47/69 (Französische Republik/Kommission — Slg. 1970, 487).

6. Die *italienische Regierung* macht schließlich geltend, die fragliche Maßnahme dürfe nicht als eine Beihilfe im Sinne des Artikels 92 Absatz 1 angesehen werden, da sie im Innern der Gemeinschaft keine negativen Auswirkungen haben könne. Die Vorschrift des Artikels 92 Absatz 1 setze voraus, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten konkret und tatsächlich beeinträchtigt werde. In diesem Punkte fehle der angefochtenen Entscheidung, die sich auf die ab-

strakte Untersuchung der möglichen Auswirkungen der angeblichen Beihilfe auf den innergemeinschaftlichen Handel beschränke, jede Klarheit. Aus dieser Sicht sei die Entscheidung nicht mit Gründen versehen und verstoße darum gegen Artikel 93 Absatz 2, weil die Kommission es unterlassen habe, die Unvereinbarkeit der Beihilfe „festzustellen“.

Die *Kommission* legt dar, daß die Unternehmen der Gemeinschaft in den Wirtschaftssektoren, in denen bedeutende innergemeinschaftliche Handelsströme zu verzeichnen seien, infolge zwingender sachlicher Gegebenheiten miteinander im Wettbewerb ständen. Infolgedessen sei jede staatliche Beihilfe, die namentlich durch die Verringerung der Produktionskosten auf die Wettbewerbsbedingungen einwirke, geeignet, diesen Wettbewerb zu verfälschen. Die Kommission hat Zahlenangaben unterbreitet, um einerseits Umfang und Zuwachs des innergemeinschaftlichen Handels mit Erzeugnissen aus dem Textilsektor, andererseits die hohe Wettbewerbsfähigkeit Italiens auf diesem Sektor darzutun.

Selbst wenn es zuträfe, daß bestimmte Branchen der italienischen Textilindustrie vor strukturellen Schwierigkeiten stünden, wäre die Beihilfemaßnahme nicht gerechtfertigt. Sie sei nicht geeignet, zu einer dauerhaften Lösung dieser Probleme auf Gemeinschaftsebene beizutragen und könne außerdem die Schwierigkeiten der Textilunternehmen der übrigen Mitgliedstaaten, die sich einer ähnlichen Strukturkrise gegenübersehen, verschärfen.

In der mündlichen Verhandlung vom 26. März 1974 haben die Parteien die im schriftlichen Verfahren vorgetragene Argumente weiter erörtert.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 15. Mai 1974 vorgetragen.

## Entscheidungsgründe

1/3 Mit ihrer Klage vom 9. Oktober 1973 begehrt die Regierung der Italienischen Republik gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag die Aufhebung der Entscheidung der Kommission vom 25. Juli 1973 betreffend Artikel 20 des italienischen Gesetzes Nr. 1101 vom 1. Dezember 1971 über die Umstrukturierung, Reorganisation und Umstellung der Textilindustrie (ABl. L 254 vom 11. 9. 1973, S. 14). Die Klage wird auf drei „vorab“ geltend gemachte Hauptklagegründe, welche die Form und das Vorverfahren der Entscheidung betreffen, sowie drei Hilfsklagegründe zur sachlichen Richtigkeit der Entscheidung gestützt. Da die drei ersten Klagegründe und die drei hilfsweise erhobenen Klagegründe jeweils miteinander im Zusammenhang stehen, sind sie in zwei Gruppen gemeinsam zu prüfen.

### Zu den Hauptklagegründen

4/7 Die klagende Regierung wendet sich in erster Linie dagegen, daß Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung lautet: „Die Italienische Republik hebt die Bestimmungen über die vorübergehende und teilweise Befreiung von den Soziallasten für Familienabgaben, die in Artikel 20 des Gesetzes Nr. 1101 ... vorgesehen sind, auf.“ Diese Fassung erwecke den Eindruck, daß die Entscheidung in der internen Rechtsordnung des Staates, an den sie gerichtet sei, eine unmittelbare Wirkung entfalten solle. Eine solche Wirkung sei unvereinbar mit Artikel 93 Absatz 2 des Vertrages, wonach die Kommission, wenn sie feststelle, daß ein Mitgliedstaat gegen die in Artikel 92 vorgesehenen Bestimmungen verstoßen habe, entscheide, daß der betreffende Staat die fragliche Beihilfe binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten habe. Mit einem zweiten Klagegrund rügt die Klägerin, die Entscheidung habe keine Frist für ihre Ausführung vorgesehen: Da diese für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung wesentliche Voraussetzung fehle, müsse die Entscheidung als nichtig angesehen werden. Mit dem dritten Klagegrund wird geltend gemacht, das nach Artikel 93 Absatz 1 vorgesehene Vorverfahren sei nicht ordnungsgemäß abgelaufen.

8/9 Unstreitig ist die Vorschrift des Artikels 20 des strittigen italienischen Gesetzes Nr. 1101, obgleich sie eine Neuregelung gegenüber der früheren Rechtslage der italienischen Industrie- und Handwerksunternehmen des Textilsektors brachte, der Kommission nicht zuvor gemäß Artikel 93 Absatz 3 zur Kenntnis

gebracht worden. Aufgrund der Äußerungen der zuständigen italienischen Stellen und der Sachverständigen der anderen Mitgliedstaaten gelangte die Kommission zu der Auffassung, die strittige Bestimmung stelle eine Beihilfe im Sinne der Artikel 92 und 93 dar; sie hat deshalb die angefochtene Entscheidung erlassen.

10/13 Um eine fortschreitende Entwicklung und ein Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 92 sicherzustellen, sieht Artikel 93 eine fortlaufende Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gewährten oder geplanten Beihilfen vor; diese setzt eine beständige Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten und der Kommission voraus. Artikel 93 Absatz 2 regelt den Fall, daß die Kommission bei dieser Überprüfung die Unvereinbarkeit einer von einem Mitgliedstaat gewährten Beihilfe mit den Bestimmungen des Artikels 92 feststellt und sieht zur Lösung eine Entscheidung der Kommission vor, die der Nachprüfung durch den Gerichtshof unterliegt. Der Gedanke der Zusammenarbeit, von dem der Artikel ausgeht, verlangt, daß die Kommission in einem solchen Falle dem betreffenden Staat eine Frist einräumt, damit dieser der getroffenen Entscheidung nachkommen kann. Bei einer beabsichtigten Beihilfe, die nach Ansicht der Kommission mit Artikel 92 unvereinbar ist (Art. 93 Abs. 3), wäre jedoch die Befristung überflüssig, denn die betreffende Maßnahme könnte gar nicht ausgeführt werden.

14/17 Mit den Klagegründen wird geltend gemacht, daß eine von einem Mitgliedstaat unter Verstoß gegen das Verfahren des Absatzes 3 eingeführte neue Beihilfe den rechtmäßig gewährten Beihilfen gleichzustellen sei und mithin nur Gegenstand des im zweiten Absatz vorgesehenen Verfahrens, einschließlich der zwingend vorgeschriebenen Fristsetzung, sein könne. Diese Auslegung des Artikels 93 ist jedoch abzulehnen, weil sie dazu führen würde, den Bestimmungen des Absatzes 3 ihre Verbindlichkeit zu nehmen und sogar deren Nichtbefolgung zu fördern. Nach Geist und System des Artikels 9 muß die Kommission vielmehr, wenn sie feststellt, daß eine Beihilfe unter Verletzung von Absatz 3 eingeführt oder umgestaltet worden ist, und wenn sie insbesondere auch der Auffassung ist, daß die Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt nach Artikel 92 unvereinbar ist, das Recht haben zu entscheiden, daß der betreffende Staat die Beihilfe aufzuheben oder umzugestalten hat, ohne daß sie eine Frist festsetzen müßte, jedoch unbeschadet der Möglichkeit, den Gerichtshof anzurufen, wenn der Staat der Entscheidung nicht mit der gewünschten Eile nachkommt. In einem solchen Fall dürfen sich die Aktionsmittel der Kommission nicht in einem Rückgriff auf das umständlichere Verfahren des Artikels 169 erschöpfen.



- 18 Sonach geht die Rüge fehl, daß die Entscheidung in der internen Rechtsordnung der Italienischen Republik unmittelbare Wirkung entfalten sollte; denn sie bestimmt in ihrem Artikel 2: „Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet“, woraus klar hervorgeht, daß sie diesem Staat die in Artikel 1 ausgesprochene Verpflichtung auferlegen will.
- 19 Der dritte Klagegrund schließlich, der Verfahrensfehler betrifft, ist nicht hinreichend substantiiert dargetan, um Berücksichtigung finden zu können.
- 20 Diese Klagegründe sind mithin zu verwerfen.

#### Zu den Hilfsklagegründen

- 21/25 Die klagende Regierung macht zunächst geltend, die angefochtene Entscheidung greife auf einen vom Vertrag der Souveränität der Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich über — den der innerstaatlichen Steuern — und sei infolgedessen rechtswidrig. Sodann trägt sie vor, die Befreiung von den strittigen Soziallasten sei als soziale Maßnahme zu qualifizieren; darum falle sie nicht unter den Anwendungsbereich der Artikel 92 und 93. Da das früher geltende System der Finanzierung der Familienzulagen die Sektoren mit einem starken Anteil weiblicher Arbeitskräfte benachteiligt habe, gleiche die strittige Maßnahme lediglich einen die italienische Textilindustrie belastenden Nachteil aus. Diese Industrie sei gegenüber den Textilindustrien der übrigen Mitgliedstaaten auch deshalb im Nachteil, weil die von den Arbeitgebern zu tragenden Soziallasten in Italien spürbar höher lägen als in den anderen Mitgliedstaaten. Schließlich sei die teilweise Befreiung von den Soziallasten nicht geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen oder den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt zu verfälschen.
- 26/28 Artikel 92 soll verhindern, daß der Handel zwischen Mitgliedstaaten durch von staatlichen Stellen gewährte Vergünstigungen beeinträchtigt wird, die in verschiedenartiger Weise durch die Bevorzugung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Die Vorschrift unterscheidet somit nicht nach den Gründen oder Zielen solcher Maßnahmen, sondern beschreibt diese nach ihren Wirkungen. Um die streitige Maßnahme dem Zugriff der Bestimmung des Artikels 92 zu

entziehen, würde es mithin nicht genügen, daß sie möglicherweise steuerlicher Art ist oder eine soziale Zielsetzung hat.

29/32 Was das Argument anbelangt, daß die beanstandete Maßnahme lediglich die Belastungen wieder ins Gleichgewicht bringen wolle, die für die Textilindustrie aus dem allgemeinen System der Sozialbeiträge, insbesondere für die Familienzulagen, herrührten, so steht fest, daß das italienische System der Familienzulagen, wie alle vergleichbaren Systeme, dem Arbeitnehmer eine an seine familiären Bedürfnisse angepaßte Entlohnung sichern will. Die Arbeitgeberbeiträge werden in einem solchen System nach der Lohnkostensumme der einzelnen Unternehmen errechnet. Deshalb vermag der Umstand, daß nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Arbeitnehmer, die von einem Unternehmen beschäftigt werden, als Familienvorstand tatsächlich die Ausszahlung jener Zulagen beanspruchen kann, ein bestimmtes Unternehmen im Verhältnis zu anderen Unternehmen, in denen ein größerer Anteil der Beschäftigten jene Zulagen erhält, weder besser noch schlechter zu stellen; denn mit den Zahlungen für diese Zulagen werden gerade alle Unternehmen gleichermaßen belastet. Was für die Belastungen gilt, die sich aus dem System der Familienzulagen für das einzelne Unternehmen ergeben, gilt auch für das Verhältnis zwischen den verschiedenen Industriezweigen. Infolgedessen können die Zahlenangaben, auf die sich die klagende Regierung beruft und denen zufolge während des Jahres 1971 vom Textilsektor 65,7 Milliarden Lire als Beiträge entrichtet worden seien, während sich die Leistungen der Sozialversicherung in Form von Familienzulagen in diesem Sektor lediglich auf 42,4 Milliarden Lire belaufen hätten, keinen Beweis dafür erbringen, daß der Textilsektor in seinen Produktionskosten gegenüber den übrigen Industriezweigen benachteiligt worden wäre.

33/35 Aus alledem ist zu folgern, daß die teilweise Befreiung von den Soziallasten für Familienabgaben, die die Arbeitgeber im Textilsektor zu tragen haben, eine Maßnahme darstellt, welche die Unternehmen eines bestimmten Industriezweiges teilweise von den finanziellen Lasten freistellen soll, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Sozialversicherungssystems ergeben, ohne daß diese Befreiung durch die Natur oder den inneren Aufbau dieses Systems gerechtfertigt ist.

Das Argument, die beanstandete Befreiung sei keine „staatliche Beihilfe“, weil der daraus folgende Einnahmeverlust durch Mittel aus den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen ausgeglichen werde, kann nicht durchgreifen. Da die fraglichen Fonds nach innerstaatlichen Rechtsvorschriften durch Zwangsbeiträge gespeist werden und, wie der vorliegende Fall zeigt, gemäß diesen

Rechtsvorschriften verwaltet und verteilt werden, sind sie als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 92 zu betrachten, selbst wenn ihre Verwaltung nichtstaatlichen Organen anvertraut wäre.

36/40 Zu dem Argument, die von den Arbeitgebern des Textilsektors zu tragenden Soziallasten seien in Italien höher als in den anderen Mitgliedstaaten, ist zu bemerken, daß bei der Anwendung des Artikels 92 Absatz 1 notwendigerweise von der Wettbewerbslage auszugehen ist, die vor dem Erlaß der strittigen Maßnahme auf dem Gemeinsamen Markt bestand. Diese Lage läßt sich aus zahlreichen einzelnen Faktoren ablesen, die sich unterschiedlich auf die Produktionskosten in den einzelnen Mitgliedstaaten auswirken. Im übrigen regelt der Vertrag in seinen Artikeln 99 bis 102 im einzelnen die Beseitigung allgemeiner Verzerrungen, die aus den Unterschieden zwischen den Steuer- und Sozialversicherungssystemen der verschiedenen Mitgliedstaaten herrühren; er berücksichtigt hierbei die strukturellen Schwierigkeiten bestimmter Industriesektoren. Die einseitige Veränderung eines bestimmten Produktionskostenfaktors in einem Wirtschaftssektor eines Mitgliedstaats ist hingegen geeignet, das bestehende Gleichgewicht zu stören. Es kommt mithin nicht darauf an, die verhältnismäßigen Anteile einer bestimmten Kostengruppe an den gesamten Produktionskosten miteinander zu vergleichen. Denn ausschlaggebend ist die Befreiung selbst und nicht die Kostenart, auf welche sich diese bezieht.

41/43 Überdies bilden die von den Arbeitgebern zu tragenden Soziallasten einen Teil der allgemeinen Kategorie der Arbeitskosten. Den Akten zufolge liegen die Lohnkosten im italienischen Textilsektor verglichen mit denen des Textilsektors in den übrigen Mitgliedstaaten verhältnismäßig niedrig. Die nach Artikel 20 des Gesetzes Nr. 1101 vorgesehene Befreiung von Soziallasten bewirkt unstreitig eine Senkung der Lohnkosten im italienischen Textilsektor.

44/45 Die italienische Textilindustrie steht mit den Textilunternehmen der übrigen Mitgliedstaaten in Wettbewerb, wie an den umfangreichen und wachsenden Ausfuhren italienischer Textilerzeugnisse in die anderen Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes zu erkennen ist. Die Veränderung der Produktionskosten der italienischen Textilindustrie durch die Befreiung von den genannten Soziallasten beeinträchtigt zwangsläufig den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

46 Nach alledem sind somit die Hilfsklagegründe gleichfalls zurückzuweisen.

Kosten

47 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Klägerin ist mit ihrem Vorbringen unterlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Lecourt	Donner	Sørensen	Monaco	Mertens de Wilmars
Pescatore	Kutscher	Ó Dálaigh		Mackenzie Stuart

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 2. Juli 1974.

Der Kanzler  
A. Van Houtte

Der Präsident  
R. Lecourt