# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 17. maj 2001 [1]

1. Ved stævning indleveret den 13. august 1999 har Den Italienske Republik anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning K(1999) 1364 endelig udg. af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen [2].

Kommissionen har fundet, at dels den støtte i form af nedsættelse af de sociale sikringsbidrag i henhold til lov nr. 863/84, 407/90, 169/91 og 451/94 til fordel for virksomheder, som skaber beskæftigelse ved hjælp af tidsbegrænsede uddannelses- og arbejdsaftaler, dels den støtte, der er omhandlet i lov nr. 196/97 om omdannelse af disse aftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, er uforenelige med fællesmarkedet, da de ikke opfylder visse betingelser.

## I — Den italienske lovgivning

2. Det fremgår af sagsakterne, at uddannelses- og arbejdsaftalen er en tidsbegrænset aftale om ansættelse af personer mellem 16 og 32 år, hvor denne aldersgrænse efter de regionale myndigheders skøn kan sættes op. Der findes to slags uddannelses- og arbejdsaftaler. Den første vedrører stillinger, der kræver et højt uddannelsesniveau. Denne aftale har en varighed på højst 24 måneder og skal omfatte mindst 80-130 uddannelsestimer, der skal finde sted på arbejdsstedet, så længe aftalen varer. Den anden tager sigte på mindre kvalificerede erhvervskategorier og omfatter 20 timers uddannelse i aftalens varighed, som ikke kan overstige 12 måneder.

3. Ansættelser af denne type medfører nedsættelse af de sociale sikringsbidrag for hele aftalens varighed: 25% for virksomheder, der ikke ligger i Mezzogiorno (Syditalien), 40% for virksomheder i handels- og turistsektoren, der har under 15 ansatte, og som ikke er beliggende i Mezzogiorno, og en total, 100%'s fritagelse for håndværksvirksomheder og for virksomheder i områder, som har en arbejdsløshedsprocent over landsgennemsnittet. For at kunne drage nytte af disse nedsættelser må virksomhederne ikke i de forudgående 12 måneder have foretaget indskrænkninger i personalet, medmindre ansættelserne

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Beslutning 2000/128/EF, EFT L 42, s. 1.

sker for at få arbejdstagere med andre kvalifikationer. Endvidere skal mindst 60% af de arbejdstagere, hvis uddannelses- og arbejdsaftale er udløbet inden for de seneste 24 måneder, have fået forlænget deres ansættelse. For så vidt angår aftalen vedrørende mindre kvalificerede erhvervskategorier er indrømmelse af disse fordele desuden betinget af, at arbejdsforholdet omdannes til et ikke-tidsbegrænset arbejdsforhold. Nedsættelserne finder først anvendelse, når der er sket en sådan omdannelse, og for et tidsrum svarende til aftalens varighed.

4. Artikel 15 i lov nr. 196/97 om ændring af lov nr. 451/94 bestemmer, at virksomheder i områder under mål nr. 1 i henhold til forordning (EØF) nr. 2081/93 [3], der ved udløbet af uddannelses- og arbejdsaftaler med en varighed på højst 24 måneder omdanner disse aftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, får nedsat deres sociale sikringsbidrag i yderligere et år. Støtten skal imidlertid tilbagebetales, hvis arbejdstageren afskediges i løbet af de 12 måneder, der følger efter udløbet af støtteperioden. I henhold til artikel 1 i nævnte forordning består mål nr. 1 i at fremme udviklingen og strukturtilpasningen i de tilbagestående regioner.

## II — Den anfægtede beslutning

5. De italienske myndigheder anmeldte til Kommissionen et lovforslag om fremme af beskæftigelsen, der efterfølgende blev til lov nr. 196/97 af 24. juni 1997 [4]. Lovforslaget blev opført i registret over anmeldt støtte. På grundlag af yderligere oplysninger fra medlemsstaten udvidede Kommissionen sin undersøgelse til de støtteordninger, der er omhandlet i lov nr. 863/84, 407/90, 169/91 og 451/94, der indeholder bestemmelser om uddannelses- og arbejdsaftaler, og som blev opført i registret over uanmeldt støtte. I august 1998 meddelte Kommissionen de italienske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF over for den støtte til ansættelse som omhandlet i lov nr. 863/84, 407/90, 169/91 og 451/94, der havde været ydet siden november 1995 [5], og over for støtten til omdannelse af tidsbegrænsede aftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler som omhandlet i artikel 15 i lov nr. 196/97.

6. Under proceduren ved Kommissionen blev der fremsat bemærkninger fra interes-

3 — Rådets forordning af 20.7.1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige finansielle instrumenter, EFT L 193, s. 5.

4 — GURI nr. 154 af 4.7.1997.

5 — Da beslutningen blev vedtaget den 11.5.1999, henviser Kommissionen i den anfægtede beslutning stedse til EF-traktatens artikler i deres nye nummerering, selv om den undersøgte støtteordning fandt anvendelse fra november 1995.

serede parter, nemlig det italienske industriforbund (Confindustria) [6] og de italienske myndigheder. Efter at have undersøgt disse vedtog Kommissionen den beslutning, som Italien har påstået annulleret.

7. Den anfægtede beslutnings artikel 1 bestemmer følgende:

»1. Den støtte, som Italien siden november 1995 ulovligt har ydet til ansættelse i henhold til de i lov 863/84, 407/90, 169/91 og 451/94 omhandlede uddannelses- og arbejdsaftaler, er forenelige med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, på betingelse af, at de vedrører:

— oprettelse af nye arbejdspladser i den støttemodtagende virksomhed til fordel for arbejdstagere, der endnu ikke har fundet et job, eller som har mistet det, de havde, som omhandlet i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte [7]

— ansættelse af arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet. Ved arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet, forstås i nærværende beslutning unge under 25 år, personer på 29 år og derunder, der har bestået laurea, langtidsledige, dvs. personer, der har været arbejdsløse i mindst et år.

2. Støtte, der er ydet i forbindelse med uddannelses- og arbejdsaftaler, og som ikke opfylder de i stk. 1 omhandlede betingelser, er uforenelig med fællesmarkedet.«

Artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Den støtte, som Italien i henhold til artikel 15 i lov 196/97 har ydet til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, er forenelig med fællesmarkedet og med EØS-aftalen, dersom den opfylder nettojobskabelsesbetingelsen som omhandlet i Fællesskabets retningslinjer for beskæftigelsesstøtte.

6 — Confindustria var en af de sagsøgende parter i sag T-126/00. I sagen var der nedlagt påstand om annullation af den samme beslutning, som anfægtes her. Ved kendelse af 19.1.2001 blev sagen afvist, da den åbenbart ikke kunne påkendes i realiteten som følge af, at sagsmålsfristen var udløbet. Retten har også skullet behandle et annullationssagsmål til prøvelse af selv samme beslutning rejst af Federazione Associazioni Imprese Distribuzione m.fl. I nævnte sag, registreret som sag T-124/00, udsattes påkendelsen ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 19.2.2001, indtil Domstolens dom i sagen her forelå.

7 — EFT 1995 C 334, s. 4.

Antallet af virksomhedernes ansatte beregnes uden de arbejdspladser, der omdannes, og de arbejdspladser, der oprettes ved tidsbegrænsede aftaler, eller hvor der ikke er tilstrækkelig jobsikkerhed.

2. Støtte til omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, der ikke opfylder den i stk. 1 omhandlede betingelse, er uforenelig med fællesmarkedet.«

I henhold til artikel 3 gælder følgende:

»Italien træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge støtte, som ikke opfylder de i artikel 1 og 2 omhandlede betingelser, og som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

Tilbagesøgningen skal ske i overensstemmelse med national lovgivning. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, hvor den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.«

## III — Italiens søgsmål

8. Den italienske regering har anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning og subsidiært af dens artikel 3, ved hvilken Kommissionen pålægger medlemsstaten at tilbagesøge støtte, som er ulovligt udbetalt, plus påløbne renter. Til støtte for søgsmålet har den italienske regering påberåbt sig et generelt og otte specifikke anbringender.

9. Sagsøgeren har generelt gjort gældende, at Kommissionen ved sammenligningen af kendetegnene, arten og formålet med ordningen for uddannelses- og arbejdsaftaler med retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte alene har anlagt en økonomisk betragtning uden at tage hensyn til, at disse aftaler udgør et væsentligt interventionsinstrument på arbejdsmarkedet, der giver mulighed for at føre en aktiv politik på beskæftigelsesområdet, især til fordel for den gruppe af unge, som traditionelt anses for at udgøre et svagt segment på markedet.

10. Kommissionen har forklaret, at ved analysen for at bedømme arten af en støtte og dens forenelighed med fællesmarkedet ses der bort fra ethvert hensyn til dens effektivitet. Den anfører, at i det foreliggende tilfælde er det eneste kriterium, den har lagt til grund for bedømmelsen af støttens art i traktatens betydning, dens

indvirkning på konkurrencen og på handelen mellem medlemsstater, og at dens forenelighed med fællesmarkedet afgøres ved anvendelse af de undtagelser, som foreskrives i artikel 87, stk. 2 og 3, EF.

11. Ingen bestrider, at beskæftigelsespolitikken fortsat henhører under medlemsstaternes kompetenceområde, inden for hvilket Fællesskabet spiller en vigtig samordnende rolle. Dette fremgår tydeligt af retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken for 2001, som for nyligt blev vedtaget ved Rådets afgørelse 2001/63/EF [8], hvori der angives horisontale mål med henblik på at skabe optimale betingelser for fuld beskæftigelse.

12. Som det udtrykkeligt anføres i punkt 3 i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte, som Kommissionen offentliggjorde i december 1995, vil medlemsstaternes skattemæssige og finansielle foranstaltninger komme til at spille en voksende rolle i forbindelse med at opmuntre virksomhederne til at ansætte de arbejdstagere, der har størst vanskelighed med at komme ud på arbejdsmarkedet. I samme punkt præciseres det dog også, at selv om formålet med sådanne foranstaltninger er at forbedre arbejdstagernes stilling på arbejdsmarkedet, må det erkendes, at også virksomhederne begunstiges heraf, når de kan nedsætte deres udgifter takket være deres rolle som formidler i forbindelse med gennemførelsen af de skattemæssige og finansielle foranstaltninger. Kommissionen må derfor sikre, at styrkelsen af foranstaltningerne til fordel for beskæftigelsen ikke skader de sideløbende bestræbelser, som Kommissionen med hjemmel i artikel 87 EF og 88 EF udfolder for at mindske de kunstige konkurrencefordrejninger.

Dette er den ramme, inden for hvilken Kommissionen under udøvelse af de beføjelser, som traktaten tildeler den på statsstøtteområdet, skulle vedtage den anfægtede beslutning. Kommissionens opgave var her at tilstræbe en vanskelig balance mellem den italienske ordnings positive effekter og fordrejningen af konkurrencen og samhandelen.

13. I henhold til Domstolens faste praksis har Kommissionen ved anvendelsen af artikel 87, stk. 3, EF et vidt skøn ved vurderingen af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan [9]. Når der er tale om en kompliceret økonomisk bedømmelse såsom en undersøgelse af en støtteordnings forenelighed med fællesmarkedet, begrænser Domstolens prøvelse af en af kommissionsretsakt, der hviler på en sådan bedømmelse, sig til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt af, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de

8 — Afgørelse af 19.1.2001 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik for 2001, EFT L 22, s. 18.

9 — Domme af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 35, og sag C-355/95 P, TWD mod Kommissionen, Sml. I, s. 2549, præmis 26, samt dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 67.

nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning [10].

I de otte specifikke anbringender, Italien har anført til støtte for søgsmålet, er det gjort gældende, at beslutningen er behæftet med nogle af disse mangler. Da Italien i de fleste af sine anbringender påberåber sig manglende begrundelse og magtfordrejning, vil jeg indledningsvis undersøge de generelle regler vedrørende disse mangler og derefter fastslå, om de foreligger i hvert af de tilfælde, hvor dette er gjort gældende.

A — *Kommissionens forpligtelse til at begrunde retsakter, som den vedtager i forbindelse med statsstøtte*

14. Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Det fremgår ligeledes at nævnte retspraksis, at det ikke kræves, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Kravet om begrundelse skal vurderes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater og andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen [11].

15. Domstolen har tilføjet, at det forhold, at den anfægtede beslutning er baseret på retningslinjerne, har en særlig betydning for så vidt angår indholdet af begrundelseskravet [12].

16. I henhold til førsteinstansrettens praksis er Kommissionen i begrundelsen af de beslutninger, den vedtager for at sikre anvendelsen af konkurrencereglerne, ikke forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de berørte har fremført for den. Kommissionen behøver kun at redegøre for de faktiske omstændigheder

10 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 25, af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen, Sml. s. 4487, præmis 62, af 10.3.1992, sag C-174/87, Ricoh mod Rådet, Sml. I, s. 1335, præmis 68, af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 25, og af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 11.

11 — Dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16, af 9.11.1995, sag C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (II), Sml. I, s. 3799, præmis 16, dom i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 10, præmis 86, dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 19.10.2000, forenede sager C-15/98 og C-105/99, Italien og Sardegna Lines mod Kommissionen, Sml. I, s. 8855, præmis 65.

12 — Dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 84.

og retlige betragtninger, der har været afgørende for beslutningens konklusion [13]. Denne retspraksis blev bekræftet af Domstolen i dommen i appelsagen [14].

B — *Magtfordrejning*

17. Magtfordrejning er en af de grunde, som hyppigst påberåbes af sagsøgere til støtte for en påstand om annullation af en retsakt. Det er imidlertid meget vanskeligt at godtgøre, at der foreligger magtfordrejning. Efter Domstolens praksis foreligger magtfordrejning, såfremt en institution udøver sine beføjelser udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat i traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder [15]. Procedurefordrejning, som en institution gør sig skyldig i med henblik på at undgå vanskeligheder i forbindelse med den foreskrevne procedure og i stedet anvende en anden lettere fremgangsmåde, sidestilles af Domstolen med magtfordrejning, som begrunder, at den pågældende retsakt annulleres på grund af mangelfuld sagsbehandling [16].

Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis, at der kun kan antages at foreligge magtfordrejning, når der er ført tilstrækkeligt bevis for, at den ansvarlige ved den anfægtede retsakt har forfulgt et andet formål end det, der tilsigtes med den pågældende bestemmelse [17].

IV — De specifikke anbringender til støtte for søgsmålet

A — *Det første anbringende: magtfordrejning og manglende begrundelse for så vidt angår definitionen af kategorien af »unge«*

18. Italien har nærmere bestemt gjort gældende, at beslutningen er ulogisk på grund af definitionen af kategorien af unge. Selv om de statistiske oplysninger, der blev fremlagt under den administrative procedure, viser, at ungdomsarbejdsløsheden — under hensyn til fænomenets særlige kendetegn i Italien, navnlig i Mezzogiorno — vedrører et udsnit af befolkningen på op til 32 år, besluttede Kommissionen, at kategorien af unge alene kan omfatte personer, der er under 25 år, eller under 29 år, hvis de har bestået laurea. Retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte fastsætter imidlertid

13 — Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 41, og af 8.6.1995, sag T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 31.

14 — Dommen i sagen Siemens mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 16.

15 — Dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69, og af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 52.

16 — Dom af 22.9.1988, sag 148/87, Frydendahl Pedersen mod Kommissionen, Sml. s. 4993, præmis 12.

17 — Dom af 8.6.1988, sag 135/87, Vlachou mod Revisionsretten, Sml. s. 2901, præmis 27, og af 17.1.1992, sag C-107/90 P, Hochbaum mod Kommissionen, Sml. I, s. 157, præmis 14.

ikke nogen grænse. Denne aldersgrænse indfører et uacceptabelt element af stivhed i begrebet »unge«, som er vanskeligt at forene med begrebets almene betydning i nævnte retningslinjer, hvor betydningen varierer i forhold til de forskellige arbejdsmarkeders særlige kendetegn. Det er godtgjort, at aldersgrænsen for gruppen af unge i Italien, navnlig i Syditalien, af en række, især sociale og økonomiske årsager, uden tvivl er højere end det loft på 25 år, som er fastsat i den anfægtede beslutning.

19. Kommissionen har anført, at selv om retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte ikke fastsætter nogen aldersgrænse, er såvel Fællesskabets foranstaltninger som de, der generelt iværksættes af medlemsstaterne til fordel for denne gruppe, rettet mod personer under 25 år. Derfor ville fastsættelsen af en variabel og arbitrær aldersgrænse i forhold til det enkelte nationale arbejdsmarkeds kendetegn mangle objektivitet og ville ikke være logisk sammenhængende med nævnte foranstaltninger.

20. Italien har ret i, at retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte ikke, med henblik på undersøgelsen af, om en støtteordning er forenelig med fællesmarkedet, definerer, hvilke personer der er omfattet af kategorien af unge. Jeg deler ligeledes den opfattelse, at det kan være positivt, om dette begreb gives en generel betydning, eftersom aldersgrænsen i definitionen af kategorien af unge varierer i forhold til de forskellige arbejdsmarkeders særlige kendetegn. Den varierer også fra stat til stat i forhold til uddannelsesplaner, alder for afslutning af obligatorisk skolegang og universitetsuddannelsernes længde.

21. Jeg er imidlertid ikke enig i, at disse grunde kan berettige, at en medlemsstat, uanset hvor høj arbejdsløsheden i landet er, ensidigt kan bestemme, at arbejdstagere, der har særlig svært ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet, generelt kan omfattes af kategorien af unge med ret til beskæftigelsesstøtte, indtil de fylder 32 år og i visse regioner 35 eller endog til og med 45 år[18]. Kommissionen har desuden i punkt 78 i beslutningen anført, at selv om arbejdsløshedssituationen er alvorligere i Syditalien, kan det ikke hævdes, at procenten af beskæftigelsessøgende er højere i aldersklassen 25-34 år end i aldersklassen 15-24 år. I punkt 81 citerer Kommissionen en rapport om ungdommens kår, som de italienske myndigheder har fremlagt, og hvoraf det fremgår, at »65% af de arbejdsløse i aldersklassen 15-24 år erklærer, at de har søgt beskæftigelse i over et år (lang-

18 — Kommissionen anfører i duplikken, at nogle regioner ved at udnytte den mulighed, de italienske bestemmelser giver dem, har forhøjet aldersgrænsen for arbejdstageres adgang til at blive omfattet af uddannelses- og arbejdskontrakter, således at denne er sat op til 35 år for regionen Lazio, 38 år for Calabrien, 40 år for Campanien, Abruzzo og Sardinien samt 45 år for Basilicata, Molise, Puglia og Sicilien.

tidsledighed); denne procentdel stiger til 68 i aldersklassen 25-34 år [19]. Ud fra disse oplysninger må Kommissionen derfor mene, at denne foreteelse skal behandles som strukturel arbejdsløshed og ikke ved en forhøjelse af aldersgrænsen i definitionen af kategorien af unge«.

22. Man må ikke glemme, at Kommissionen skal undersøge en støtteordnings forenelighed i en fællesskabssammenhæng. Dette indebærer, at enhver fravigelse af den principielle uforenelighed, som er fastsat ved artikel 87, stk. 1, EF, skal formuleres, fortolkes og anvendes så ensartet og konsekvent som muligt, da det er den eneste måde, hvorpå der kan sikres sammenhæng og ligebehandling ved anvendelsen af statsstøttereglerne.

23. For at opnå en sådan ensartethed, og i mangel af en definition af kategorien af unge i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte [20], lagde Kommissionen, allerede da den indledte proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF, til grund, at foranstaltningerne til fordel for unge på fællesskabsplan og de foranstaltninger, som generelt iværksættes af medlemsstaterne, er rettet mod unge under 25 år [21]. Det samme kriterium anføres i punkt 76 i beslutningen. Kommissionen har desuden, som anført i punkt 85, efter at have undersøgt oplysningerne fra de italienske myndigheder og fra Confindustria angående alderen for beståelse af laurea i Italien (26,8 år mod et europæisk gennemsnit på 25,7 år) anlagt den betragtning, at de statistiske oplysninger og de institutionelle forhold i forbindelse med studiernes varighed kan berettige til en udvidelse af kategorien af unge, således at den kommer til at omfatte aldersklassen 25-29 år, men kun når det gælder personer, der har bestået laurea.

24. Efter min mening har Kommissionen udtømmende redegjort for de kriterier, på grundlag af hvilke den har fastsat aldersgrænsen for definitionen af kategorien af unge, til 25 år eller til 29 år i tilfælde af en bestået laurea. Den anfægtede beslutning er derfor ikke mangelfuldt begrundet.

25. Hvad angår påstanden om magtfordrejning har Italien ikke godtgjort, at Kommissionen ved fastsættelsen af disse aldersgrænser skulle have forfulgt andre formål end dem, den er forpligtet til at forfølge i forbindelse med undersøgelse af statsstøtte.

19 — Secondo rapporto sulla condizione giovanile (1997) for 1997. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

20 — Og så vidt Kommissionen har kunnet konstatere også i de øvrige fællesskabsbestemmelser. Jeg har kun fundet en tilsvarende aldersgrænse i Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2001 af 12.1.2001 om anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 [EF] og 88 [EF] på uddannelsesstøtte, EFT L 10, s. 20, i hvis artikel 2, litra g), dårligt stillede arbejdstagere bl.a. defineres som unge under 25, der ikke tidligere har haft deres første fastlønnede arbejde.

21 — I denne forbindelse nævnes også Det Internationale Arbejdsbureaus rapport om beskæftigelse af unge.

26. Dette anbringende må herefter forkastes.

B — *Det andet anbringende: tilsidesættelse af gældende ret, magtfordrejning og manglende begrundelse for så vidt angår vurderingen af, på hvilke betingelser støttebeløbet står i forhold til jobskabelsen*

27. Ifølge Italien savner Kommissionens udtalelse i beslutningens punkt 91 grundlag. Den burde på grundlag af objektive forhold have godtgjort, at kun hvor der er tale om støtte til ansættelse af arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet — dvs. unge under 25 år, unge på op til 29 år, der har bestået laurea, og langtidsledige (personer, der har været arbejdsløse i over et år), eller støtte til oprettelse af arbejdspladser, overstiger støtteintensiteten ikke, hvad der er nødvendigt for at fremme jobskabelsen.

28. Kommissionen har anført, at den efter at have fastslået, at uddannelses- og arbejdskontrakterne udgør statsstøtte, eftersom de fordrejer konkurrencen ved at styrke den finansielle situation og handlemulighederne for de støttemodtagende virksomheder i forhold til konkurrerende virksomheder, som ikke modtager støtte, blev overbevist om, at kun støtten til fordel for arbejdstagere, der endnu ikke har fundet et job, eller som har mistet det, de havde, og støtten til oprettelse af nye arbejdspladser var forenelige med fællesmarkedet. Kun i disse tilfælde overstiger støtteintensiteten ikke, hvad der er nødvendigt for at fremme jobskabelsen, når henses til den uddannelse, der er tvungen i henhold til uddannelses- og arbejdsaftalerne, og til den særligt høje arbejdsløshed på det italienske arbejdsmarked.

29. Af to grunde kan jeg ikke dele Italiens opfattelse på dette punkt. For det første må man ved vurderingen af punkt 91 og 92 i beslutningen tage hensyn til nogle af de foregående punkter, nærmere bestemt punkt 76-90, som indeholder de oplysninger og betragtninger, som Kommissionen støtter sig på.

For det andet er Kommissionen ved bedømmelsen af beskæftigelsesstøtte forpligtet til at holde sig til de i kapitel IV i retningslinjerne fastsatte kriterier, som omhandler anvendelsen af undtagelserne i henhold til artikel 87, stk. 2 og 3, EF. Ifølge denne bestemmelse skal Kommissionen fremme støtte til jobskabelse. Den omstændighed, at arbejdstageren modtager faglig uddannelse, udgør en vigtig faktor for en gunstig bedømmelse. Under alle omstændigheder skal Kommissionen imidlertid i henhold til punkt 21, fjerde led, i retningslinjerne sikre sig, at støtteniveauet ikke overstiger det, som er nødvendigt for at tilskynde til jobskabelse.

30. I tråd hermed har Kommissionen fundet, at den støtte, der er omhandlet i punkt 91 og 92 i beslutningen, følger bestemmelserne i retningslinjerne og kan være omfattet af de for beskæftigelsesstøtte fastsatte undtagelser, hvorved den har taget hensyn til den uddannelse, der er tvungen i henhold til de omtvistede aftaler, den særligt alvorlige arbejdsløshedssituation i Italien, forholdet mellem de sociale sikringsbidrag, som nedsættelserne vedrører, og arbejdstagernes lønninger samt gradueringen af foranstaltningen alt efter de pågældende regioners særegenheder.

31. Kommissionen har holdt sig til retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte ved vurderingen af den italienske støtteordnings forenelighed med fællesmarkedet og har derfor ikke tilsidesat gældende ret. Beslutningen er ikke mangelfuldt begrundet, eftersom den konklusion, Kommissionen når til i punkt 92 vedrørende støttens forenelighed, er begrundet i punkt 86-91. Italien har heller ikke godtgjort, at Kommissionen ved fastlæggelsen af de betingelser, der skal være opfyldt, for at støtteintensiteten står i forhold til jobskabelsen, skulle have forfulgt andre formål end dem, den er forpligtet til at forfølge i forbindelse med undersøgelse af statsstøtte.

32. Det følger heraf, at også dette anbringende må forkastes.

C — *Det tredje anbringende: manglende begrundelse hvad angår fastlæggelsen af den del af støtten, der anses for ulovlig*

33. Den sagsøgende regering har gjort gældende, at Kommissionens betragtninger ved bedømmelsen af, hvilken del af støtten der anses for ulovlig, er ulogisk, og at der mangler klare kriterier for at vurdere metoderne til fremme og opretholdelse af beskæftigelsen, eftersom den — uden for indskrænkende definerede tilfælde — har afvist at kvalificere uddannelses- og arbejdsaftalerne som en foranstaltning, der har til formål at skabe nye arbejdspladser. Kommissionen har imidlertid i beslutningens punkt 86 indrømmet, at den betingelse for ordningen, at virksomheden skal have beholdt mindst 60% af de arbejdstagere, hvis uddannelses- og arbejdsaftale er udløbet inden for de 24 foregående måneder[22], udgør en yderligere tilskyndelse for virksomhederne til at sikre opretholdelse af arbejdspladserne i et længere tidsrum. Disse sammenkoblede fordele er særligt effektive, eftersom de forhindrer

22 — I alle de sprogversioner af beslutningen, jeg har konsulteret, herunder også kopien af den, der i sin tid blev anmeldt til de italienske myndigheder, og som var vedlagt stævningen, er denne andel angivet som 50%. Den Italienske Republik anfører i stævningen en andel på 60%. Jeg har konstateret, at det også er den procentsats, der er fastsat i artikel 16, stk. 11, i lovdekret nr. 299 af 16.5.1994 (GURI nr. 116 af 20.5.1994).

misbrug fra virksomhedens side gennem en systematisk anvendelse af tidsbegrænsede aftaler i stedet for ikke-tidsbegrænsede, og fordi de tilskynder til ansættelse. Under hensyn til de i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte fastsatte kriterier skulle Kommissionen have fastsat støtteniveauet under hensyn til de vanskeligheder, som små og mellemstore virksomheder står over for, og de ulemper, der gør sig gældende i den pågældende region.

34. Kommissionen har hertil anført, at de omstridte aftaler udgør støtte til jobbevarelse, når der ikke skabes job i den støttemodtagende virksomhed til arbejdstagere, der endnu ikke har noget, eller som har mistet det, de havde, eller når de ansatte ikke er arbejdstagere, der har særlig vanskeligt ved (igen) at komme ud på arbejdsmarkedet. Denne støtte til jobbevarelse er ikke begrænset til områder, der er omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3,litra a), EF, eftersom den finder anvendelse på hele det italienske område. Desuden er den hverken degressiv eller tidsbegrænset.

35. Jeg deler ikke sagsøgerens opfattelse. I retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte sondres der mellem støtte til jobbevarelse, som gives til en virksomhed for at tilskynde den til ikke at afskedige sine ansatte, og tilskuddet beregnes efter antallet af ansatte på det tidspunkt, støtten ydes, og på den anden side støtte til jobskabelse, som går ud på at skaffe job til arbejdstagere, der endnu ikke har noget, eller som har mistet det, de havde, og støtten beregnes i forhold til antallet af nyoprettede arbejdspladser. I punkt 17 i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte anføres det, at der ved jobskabelse forstås nettojobskabelse, og at en udskiftning af en arbejdstager med en anden, uden at øge antallet af ansatte, ikke udgør en reel jobskabelse.

På grundlag af disse kriterier har Kommissionen i punkt 93-96 anlagt den betragtning, at støtte til ansættelse udgør støtte til jobbevarelse, når der ikke er tale om ansættelse af unge under 25 år, unge på op til 29 år, der har bestået laurea, samt langtidsledige, eller når den ikke tager sigte på jobskabelse; støtte til jobbevarelse anses for sidestillet med driftsstøtte. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at selv om støtten ydes til virksomhederne med henblik på, at de skal indgå uddannelses- og arbejdsaftaler og ikke med henblik på at tilskynde dem til ikke at afskedige deres ansatte, er det et faktum, at det ikke stilles som betingelse, at der oprettes nye arbejdspladser, men kun, at der ikke foretages afskedigelser.

36. Den slags støtte kan kun tillades, når den i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 87, stk. 2, litra b), EF har til formål at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder. På visse betingelser kan støtte til jobbevarelse tillades i

regioner, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), dvs. at den skal fremme den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse.

37. Jeg deler Kommissionens opfattelse, hvorefter denne støtte, som tager sigte på jobbevarelse, skal erklæres uforenelig med fællesmarkedet, eftersom den hverken er begrænset til områder, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), EF, for så vidt som den finder anvendelse på hele det italienske område, eller kan omfattes af betingelserne i artikel 87, stk. 2, litra b) EF og heller ikke er hverken degressiv eller tidsbegrænset.

38. Fastlæggelsen i beslutningen af den del af støtten, der anses for uforenelig med fællesmarkedet, er således tilstrækkeligt begrundet, og anbringendet må forkastes.

D — *Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af gældende ret, magtfordrejning og manglende begrundelse for så vidt angår foranstaltningerne i henhold til artikel 15 i lov nr. 196/97*

39. Ovennævnte bestemmelse foreskriver, at virksomheder i områder under mål nr. 1, der ved udløbet af uddannelses- og arbejdsaftaler med en varighed af højst 24 måneder omdanner disse aftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, nyder de samme fordele i yderligere et år. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen i beslutningens punkt 103 har anlagt en fejlagtig vurdering ved at hævde, at omdannelse af tidsbegrænsede uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler ikke skaber yderligere arbejdspladser, eftersom arbejdspladserne allerede er oprettede, om end de ikke er faste. Ifølge den italienske regering skaber den pågældende ordning en kædereaktion, eftersom den har til formål at sikre ansættelse af arbejdstagere inden for rammerne af uddannelses- og arbejdsaftaler, idet den giver virksomheder, som omdanner aftalen til en ikke-tidsbegrænset aftale, en fordel, hvilket indebærer, at virksomhederne skaber nye arbejdspladser.

40. Kommissionen har anført, at omdannelsen af tidsbegrænsede aftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler ikke skaber yderligere arbejdspladser, eftersom arbejdspladserne allerede er oprettede, om end de ikke er faste. Sådanne foranstaltninger kan hverken anses for jobskabelse eller jobbevarelse, men går i stedet ud på at skabe jobsikkerhed.

41. Også på dette punkt har jeg af flere grunde en anden opfattelse end den italienske regering. For det første har Kommissionen ikke tilsidesat gældende ret ved at fastslå, at kun den støtte til omdannelse af

uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, der opfylder forpligtelsen til at øge antallet af arbejdspladser i forhold til det antal, virksomheden havde inden omdannelsen, følger bestemmelserne i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte. Selv om denne omdannelse er yderst fordelagtig for arbejdstageren og for jobsikkerheden generelt, er det et faktum, at ordningen med et år forlænger de fordele, som arbejdsgiveren allerede havde nydt i to år, og at denne yderligere fordel ikke er betinget af, at der skabes en ny arbejdsplads.

For det andet er begrundelsespligten ligeledes overholdt, eftersom Kommissionen i punkt 97-110 har fremlagt begrundelsen for, at den i punkt 111 har fastslået, at de øvrige tilfælde af omdannelse af uddannelses- og arbejdsaftaler til ikke-tidsbegrænsede aftaler, der ikke overholder forpligtelsen til at øge antallet af arbejdspladser i forhold til det antal, virksomheden havde, udgør støtte til jobbevarelse, der i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte sidestilles med driftsstøtte, som hverken er forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 2, EF eller kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 87, stk. 3.

Endelig har den italienske regering heller ikke godtgjort, at Kommissionen med denne beslutning har forfulgt et andet formål end det, som den i henhold til traktaten er forpligtet til at forfølge i forbindelse med undersøgelse af statsstøtte.

42. På baggrund af ovenstående må anbringendet forkastes, da det er uden grundlag.

E — *Det femte anbringende: tilsidesættelse og fejlagtig anvendelse af artikel 87, stk. 3, litra a), EF samt manglende begrundelse ved bedømmelsen af foreneligheden af støtten til jobbevarelse*

43. Sagsøgeren har bebrejdet Kommissionen, at den ikke har undersøgt støtten til jobbevarelse i forhold til den fællesskabsbestemmelse, hvorefter den kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis den fremmer den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse. For så vidt angår støttens territoriale fordeling kan man ikke blot hævde, at den finder anvendelse på hele det nationale område, da nedsættelsen med mere end 25% kun indrømmes virksomheder, som opererer i områder med en betydelig ubalance i beskæftigelsen. Set under denne synsvinkel indrømmes der kun nedsættelse af de sociale sikringsbidrag, der kan betragtes som støtte til

jobbevarelse, i områder, hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse [23].

44. Kommissionen har gentaget, at den støtte, som undersøges i beslutningen, er uforenelig med fællesmarkedet, eftersom den ikke var begrænset til de områder, der er omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 87, stk. 3, litra a), EF, men fandt anvendelse på hele det nationale område, ikke var hverken degressiv eller tidsbegrænset og heller ikke opfyldte de i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte fastsatte betingelser.

45. Jeg deler ikke den italienske regerings opfattelse, hvorefter Kommissionen har anvendt artikel 87 EF fejlagtigt. De betingelser, hvorunder støtte til jobbevarelse kan godkendes, er detaljeret beskrevet i punkt 22 i retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte, og det er de samme betingelser, som er omhandlet i artikel 87, stk. 2, litra b), EF og i artikel 87, stk. 3, litra a) EF.

I Italiens tilfælde kunne der kun være tale om at undersøge muligheden for at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), hvorefter støtte til fremme af den økonomiske udvikling i regioner, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, kan betragtes som forenelig med fællesmarkedet. Ifølge Domstolens praksis fremgår det af anvendelsen af ordene »usædvanlig« og »alvorlig« i undtagelsesbestemmelsen i litra a), at denne kun angår områder, hvor den økonomiske situation er meget dårlig i forhold til Fællesskabet som helhed [24].

I henhold til punkt 3.5 i retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte [25] er de anførte betingelser opfyldt, hvis området — der svarer til en geografisk enhed på NUTS II-niveau — har et bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger målt i købekraftstandarder på under 75% af fællesskabsgennemsnittet. I henhold til punkt 4.17 i disse retningslinjer skal driftsstøtte være tidsbegrænset og degressiv.

Eftersom den i den italienske lovgivning fastsatte støtte fandt anvendelse på Mezzogiorno og på de områder, som har en arbejdsløshed over landsgennemsnittet, står

23 — Ifølge den italienske regering skulle Kommissionen have taget hensyn til den generelle ordning vedrørende nedsættelse af socialsikringsbidrag i henhold til artikel 27 i lov nr. 30/97 af 28.2.1997 (GURI nr. 50, SG/1997) for virksomheder beliggende i de områder, der er omfattet af artikel 87, stk. 3, litra a), EF samt til den yderligere præmie pr. person, der indrømmes de samme virksomheder i henhold til artikel 4, stk. 17, i lov nr. 449/97 af 27.12.1997 (GURI nr. 302, SO/1997), idet disse ordningers overensstemmelse med fællesskabsretten allerede er blevet anerkendt. Den italienske regering har oplyst, at på et senere tidspunkt end de faktiske omstændigheder, der er omhandlet i denne tvist, har Kommissionen godkendt fritagelse for betaling af socialsikringsbidrag i de to første år for nye ansættelser i Mezzogiorno ved hjælp af ikke-tidsbegrænsede aftaler i henhold til lov nr. 448/98 af 23.12.1998 (GURI nr. 302, SO/1998).

24 — Dom af 14.10.1987, sag 248/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 4013, præmis 19.

25 — EFT 1998 C 74, s. 9.

det klart, at den ikke var begrænset til regioner, som kan omfattes af undtagelsesbestemmelsen i artikel 87, stk. 3, litra a). Den var desuden heller ikke hverken tidsbegrænset eller degressiv.

46. Kommissionen har i den begrundelse, den er fremkommet med i den anfægtede beslutnings punkt 93-96, i tilstrækkeligt omfang opregnet de betragtninger, som den har støttet sig til ved bedømmelsen af, om den støtte til jobbevarelse, der er fastsat i den italienske lovgivning, er forenelig med fællesmarkedet.

47. Jeg mener derfor, at også dette anbringende må forkastes, da det er uden grundlag.

F — *Det sjette anbringende: tilsidesættelse af artikel 87 EF og manglende begrundelse hvad angår den måde, hvorpå den støtte, der er fundet uforenelig med fællesmarkedet, påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen*

48. I punkt 62 ff. i den anfægtede beslutning undersøger Kommissionen virkningerne af den italienske lovgivning om støtte til indgåelse af uddannelses- og arbejdsaftaler. Det anføres her, at fordelene ved uddannelses- og arbejdsaftalerne som fastsat ved lov nr. 862/84 var gældende på ensartet, automatisk vis, uden forskelsbehandling og på grundlag af objektive kriterier for alle virksomheder, hvorfor de ikke udgjorde støtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, men en generel foranstaltning. Imidlertid indførte de love, der blev vedtaget fra og med 1990, en graduering af de nedsættelser, der indrømmes alt efter virksomhedens etableringssted og erhvervsgren. Derved er nogle virksomheder kommet til at få større nedsættelser end dem, der indrømmes konkurrerende virksomheder. Disse selektive nedsættelser udgør, uanset om det sker på individuelt, regionalt eller sektormæssigt plan, for den dels vedkommende, der er differentieret, statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, der fordrejer konkurrencen og truer med at påvirke samhandelen mellem medlemsstater.

Kommissionen har tilføjet, at denne støtte fordrejer konkurrencen, eftersom den styrker den finansielle stilling og de handlemuligheder, de støttemodtagende virksomheder har i forhold til deres konkurrenter, som ikke modtager støtte, hvilket skader samhandelen inden for Fællesskabet, navnlig når de støttemodtagende virksomheder udfører en del af deres produktion til de andre medlemsstater. Uanset om virksomhederne udfører deres varer eller ej, begunstiges den indenlandske produktion, fordi støtten mindsker muligheden for de virksomheder, der er etablerede i andre medlemsstater, for at udføre deres varer til det italienske marked.

49. På baggrund af ovenstående udleder Kommissionen to konsekvenser: for det

første, at de pågældende foranstaltninger principielt er forbudt i henhold til artikel 87, stk. 1, EF, og EØS-aftalens artikel 62, stk. 1, og at de ikke kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet, medmindre én af de i nævnte traktater fastsatte undtagelsesbestemmelser finder anvendelse herpå, og for det andet at støtteordningen burde have været anmeldt til Kommissionen på projektstadiet som foreskrevet i artikel 88, stk. 3, EF. Da den italienske regering ikke har anmeldt støtten, er den i henhold til EU-retten ulovlig og kan kun betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis den kan være omfattet af en i traktaten fastsat undtagelsesbestemmelse.

50. Den sagsøgende regering har erkendt forholdenes rigtighed, men finder, at Kommissionen på baggrund af de særegenheder, der gør sig gældende i den italienske ordning for beskæftigelsesstøtte, burde have sagt i det mindste et par ord om den konkrete begrundelse for sin bedømmelse af den pågældende støtteordnings reelle påvirkning af samhandelen i Fællesskabet og dens mulige virkning på konkurrencen. Set i lyset af støttens begrænsede omfang og det forhold, at den del, som findes uforenelig med fællesmarkedet, er rettet mod små og mellemstore virksomheder med mindre end 15 ansatte, mod håndværksvirksomheder og virksomheder i områder i tilbagegang, er disse virkninger nemlig ikke klare.

51. Domstolen anmodede parterne om, at de på retsmødet den 4. april 2001 tog stilling til to spørgsmål, nemlig 1) om den nedsættelse af de sociale sikringsbidrag, som indrømmes virksomheder i andre sektorer end produktionssektoren, påvirker samhandelen mellem medlemsstater som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og 2) om den anfægtede beslutning er tilstrækkelig begrundet i denne henseende.

52. Repræsentanten for den italienske regering har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke analyserer støttens faktiske og specifikke virkning på samhandelen mellem medlemsstater. Efter hans opfattelse har nedsættelsen af de sociale sikringsbidrag for små virksomheder, der driver virksomhed inden for servicesektoren, distribution eller håndværk, som alle ligger i det sydlige Italien, ingen virkning på samhandelen. Det ville være yderst uretfærdigt at kræve, at disse virksomheder, der har ansat arbejdstagere gennem uddannelses- og arbejdsaftaler i tillid til, at nedsættelsen af bidragene var lovlig, skulle tilbagebetale støttebeløbet til staten.

53. Kommissionen har under henvisning til Domstolens praksis gjort gældende, at den i forbindelse med støtteprogrammer kan begrænse sig til at undersøge det pågældende programs kendetegn for at bedømme, om det som følge af høje støttebeløb eller -satser, arten af de investeringer, der gives støtte til, eller andre vilkår i forbindelse med programmet sikrer en væsentlig fordel for støttemodtagerne i forhold til deres konkurrenter og har en sådan karak-

ter, at det hovedsagelig tilgodeser virksomheder, der deltager i samhandelen mellem medlemsstaterne [26].

Kommissionen har forklaret, at den i betragtning af den italienske støtteordnings omfang begrænsede sig til at undersøge produktionssektoren. Hvad angår den omtvistede foranstaltnings påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater understregede Kommissionen, at det fremgår af fast retspraksis, at den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, ikke på forhånd udelukker, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket [27]. Kommissionen har fremhævet, at den omhandlede støtteordning ikke blev anmeldt til den, og at den i et sådant tilfælde ikke er forpligtet til at analysere hver sektor eller hver individuel støtte. Alene ved en eventuel tilbagesøgning af støtte er det nødvendigt at efterprøve tilfælde for tilfælde, om støtten er i strid med traktaten. Kommissionen har som eksempel på sektorer, hvor støtten anses for at have påvirket samhandelen, nævnt bank-, forsikrings- og transportsektoren, mens påvirkningen inden for andre sektorer som f.eks. detailhandel, sociale serviceydelser og små restauranter anses for at have været ubetydelig.

54. Heller ikke på dette punkt deler jeg den italienske regerings opfattelse. Kommissionen havde allerede godtgjort støttens påvirkning af samhandelen og fordrejningen af konkurrencen, inden den undersøgte foreneligheden med fællesmarkedet. Hvis Kommissionen i sin beslutning var forpligtet til at godtgøre den faktiske virkning af en allerede ydet støtte, ville det være ensbetydende med at begunstige de medlemsstater, der yder støtte under tilsidesættelse af anmeldelsespligten i henhold til artikel 88, stk. 3, EF til skade for de medlemsstater, som anmelder en støtte på projektstadiet [28].

En medlemsstat kan desuden ikke under påberåbelse af en ordning som den italienske yde støtte, der ved en individuel efterprøvelse ville blive anset for statsstøtte, som er uforenelig med fællesmarkedet.

55. Jeg mener derfor, at Kommissionen ikke har tilsidesat artikel 87 EF, eftersom den — efter at den havde fastslået, at en del af den italienske ordning for beskæftigelsesstøtte var uforenelig med fællesmarkedet — ikke var forpligtet til at undersøge dens virkning på samhandelen mellem medlemsstaterne og konkurrencen.

56. Af ovennævnte grunde må også dette anbringende forkastes som ugrundet.

26 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 24, præmis 18.

27 — Dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen (»Tubemeuse«-dommen), Sml. I, s. 959, præmis 43, af 14.9.1994, forenede sager C-278/92, C-279/92 og C-280/92, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4103, præmis 40-42, og dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i fodnote 9, præmis 32.

28 — Dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 33.

G — *Det syvende anbringende: fejlagtig anvendelse af de minimis-reglen*

57. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en fejlagtig anvendelse af de minimis-reglen, med ulogiske begrænsninger. For så vidt som den italienske ordning kun blev anset for delvis uforenelig med fællesmarkedet, kunne Kommissionen ikke henvise til alle de indgreb, der er foretaget til fordel for virksomheder, der har ansat arbejdstagere i henhold til uddannelses- og arbejdsaftaler, og gøre grænsen på 100 000 EUR gældende for hver virksomhed over en periode på tre år. Efter den italienske regerings opfattelse skulle denne grænse alene gælde for den del af nedsættelsen, der er anset for uforenelig. I modsat fald ville sondringen mellem den del af nedsættelsen, der er forenelig, og den del, der er uforenelig, ikke have nogen mening.

58. Ifølge Kommissionen falder de foranstaltninger, der er omfattet af artikel 87 EF, ikke inden for anvendelsesområdet for de minimis-reglen, hvorefter det samlede beløb for de foranstaltninger, der vedtages til fordel for virksomheder, som har indgået uddannelses- og arbejdskontrakter, eller som har omdannet disse til ikke-tidsbegrænsede aftaler, ikke må overstige 100 000 EUR over en periode på tre år. De minimis-reglen kan ikke begrunde de øvrige foranstaltninger.

59. Den italienske regering har fortolket reglen fejlagtigt. Kommissionen anførte i sin meddelelse om de minimis-støtteordninger[29], at med henblik på en administrativ forenkling og af hensyn til de små og mellemstore virksomheder indføres en regel, hvorefter støtte under et bestemt tærskelbeløb må antages ikke at falde ind under artikel 87, stk. 1, EF, således at støtten ikke længere på forhånd skal anmeldes til Kommissionen. Det anføres ligeledes heri, at selv om enhver finansiel indgriben fra statens side til fordel for en virksomhed kan fordreje konkurrencen, er det imidlertid ikke al støtte, der medfører en mærkbar påvirkning af samhandelen og konkurrencen mellem medlemsstaterne, og dette gælder især meget små støttebeløb, der ofte udbetales små og mellemstore virksomheder.

For at de minimis-reglen finder anvendelse, skal tre betingelser være opfyldt: 1) Det maksimale samlede beløb må ikke overstige 100 000 EUR over en periode på tre år, 2) dette beløb dækker al offentlig støtte, der ydes som de minimis-støtte, og berører ikke støttemodtagerens mulighed for at få anden støtte, der ydes i henhold til ordninger godkendt af Kommissionen, 3) dette beløb dækker alle støttekategorier — uanset form og formål — med undtagelse af eksportstøtte.

29 — EFT 1996 C 68, s. 9. Kommissionen har for nylig vedtaget forordning (EF) nr. 69/2001 af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 [EF] og 88 [EF] på de minimisstøtte, EFT L 10, s. 30.

60. Under anvendelse af denne regel fastslog Kommissionen i den anfægtede beslutning, at det samlede beløb for foranstaltninger til fordel for virksomheder, som havde indgået uddannelses- og arbejdsaftaler, ikke måtte overskride 100 000 EUR over en periode på tre år. Dette indebærer ikke, at virksomhederne ikke kunne modtage anden støtte, forudsat at den er forenelig med fællesmarkedet. Det er derimod ikke muligt, da man i så fald ville omgå formålet med reglen, at opdele den støtte, som omfattes af de minimis-reglen, i en forenelig og en uforenelig del, eftersom støtten var undtaget fra anmeldelseskravet, og dens forenelighed derfor ikke kan bedømmes.

61. Jeg mener derfor, at Kommissionen har anvendt de minimis-reglen korrekt i den anfægtede beslutning. Anbringendet må følgelig forkastes som grundløst.

H — *Det ottende anbringende, som er gjort gældende subsidiært: manglende begrundelse hvad angår behovet eller i det mindste muligheden for at tilbagesøge den støtte, der er anset for uforenelig med fællesmarkedet*

62. Sagsøgeren har gjort gældende, at i denne sag er alle betingelserne opfyldt for, at der ikke skal ske tilbagebetaling af de beløb, som virksomhederne har draget fordel af i form af en nedsættelse af de sociale sikringsbidrag. Det anføres for det første, at støtteordningen har fastsat regler for en arbejdsretlig mekanisme af generel rækkevidde og ikke et indgreb, der forfølger et sektorbestemt økonomisk formål. For det andet bemærkes, at de fællesskabsretlige retningslinjer for beskæftigelsesstøtte ikke altid har været specielt klare, hvorfor princippet om de erhvervsdrivendes berettigede forventninger ikke er beskyttet, eftersom man først for nylig er blevet opmærksom på, at denne støtte, ud over at udgøre et instrument for socialpolitiske interventioner, kan være en faktor, som, om end indirekte, kan påvirke virksomhedernes konkurrenceevne. For det tredje har den pågældende ordning været i kraft i Italien i lang tid, den har haft virkninger, der er blevet styrket med tiden, og dens ophævelse forekommer derfor yderst kompliceret. Endelig har denne ordning altid været kendetegnet ved sin omfattende spredning, idet den vedrører hele det nationale erhvervsliv, navnlig områderne i Mezzogiorno, der nu vil blive de mest berørte af krav om tilbagebetaling.

63. Kommissionen har gjort gældende, at den, når EF-stridig støtte er udbetalt ulovligt, i henhold til sin meddelelse af 24. november 1983 [30] altid kræver, at medlemsstaten skal tilbagesøge støtten fra

30 — EFT 1983 C 318, s. 3.

modtagerne for at få genoprettet situationen fra tiden før ydelsen af den støtte, som har fordrejet konkurrencen og påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne.

64. Heller ikke på dette punkt deler jeg den italienske regerings opfattelse.

65. Artikel 88, stk. 2, EF foreskriver, at hvis Kommissionen finder, at en støtte ikke er forenelig med fællesmarkedet, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen. Når den påtænkte støtte er udbetalt i strid med bestemmelserne i stk. 3, kan denne beslutning ske i form af et påbud til de nationale myndigheder om at kræve støtten tilbagebetalt [31]. Ifølge Domstolens retspraksis er Kommissionen, når den fastslår, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med fællesmarkedet, beføjet til at beslutte, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltninger, og for at sikre den effektive virkning af en sådan beslutning kan det være nødvendigt at kræve, at støtten, som er ydet i strid med traktaten, tilbagebetales [32].

Domstolen har desuden fastslået, at ophævelsen af en ulovlig statsstøtte ved tilbagesøgning er den logiske følge af, at støtten er fundet ulovlig. Tilbagesøgning af en ulovligt udbetalt statsstøtte kan derfor principielt ikke betragtes som en foranstaltning, der ikke står i rimeligt forhold til formålene i traktatens bestemmelser om statsstøtte [33].

66. Ganske vist påhviler der den, der udsteder en retsakt, en begrundelsespligt, men når den planlagte støtte i strid med bestemmelserne i artikel 88, stk. 3, EF allerede er blevet udbetalt, er Kommissionen, som har beføjelse til at pålægge de nationale myndigheder at tilbagesøge støtten, ikke forpligtet til at anføre en særlig begrundelse for, at den har ret til at udøve denne beføjelse [34].

Kommissionen har ikke desto mindre i den anfægtede beslutnings punkt 120-122 redegjort for grundene til dens beslutning om at kræve tilbagebetaling og angivet, på hvilke vilkår tilbagebetalingen skal ske, med udtrykkelig henvisning til sin meddelelse af 24. november 1983.

67. Jeg mener ikke, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

31 — Dom af 24.2.1987, sag 310/85, Deufil mod Kommissionen, Sml. s. 901, præmis 24.

32 — Dom af 12.7.1973, sag 70/72, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 813, præmis 13.

33 — Dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 27, præmis 66.

34 — Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, nævnt i fodnote 27, præmis 78, og dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3671, præmis 82.

kan påberåbes som grundlag for at bestride et krav om tilbagebetaling af støtten, eftersom Kommissionen i nævnte meddelelse fra 1983 har underrettet de potentielle modtagere af statsstøtte om, at retten til støttebeløb, som måtte blive ydet dem ulovligt, i givet fald vil blive anfægtet, og støtten eventuelt krævet tilbagebetalt.

Endvidere foreskrives det i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 [35], at i negative beslutninger om ulovlig støtte bestemmer Kommissionen, at den pågældende medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren. Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med en almindelig EF-retlig grundsætning.

68. For så vidt angår de vanskeligheder, der kan opstå for en medlemsstat ved gennemførelsen af en kommissionsbeslutning om tilbagesøgning af ulovligt udbetalt støtte, foreligger der en omfattende retspraksis fra Domstolen, hvorefter en medlemsstat, som under gennemførelsen af en sådan beslutning støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, forelægger Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning. I så fald skal Kommissionen og medlemsstaten i henhold til den regel, der pålægger medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne en gensidig pligt til loyalt samarbejde, samarbejde efter bedste evne med henblik på at overvinde vanskelighederne, idet traktatens bestemmelser skal overholdes fuldt ud, særlig støttereglerne [36].

69. Jeg mener derfor, at også dette anbringende må forkastes, da det er uden grundlag.

## V — Sagens omkostninger

I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da samtlige sagsøgerens anbringender er blevet forkastet, foreslår jeg Domstolen at pålægge sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

35 — Rådets forordning af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

36 — Dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 16, af 2.2.1989, sag 94/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175, præmis 9, af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 18, af 23.2.1995, sag C-349/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 343, præmis 13, og domme af 4.4.1995, sag C-348/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 673, præmis 17, og sag C-350/93, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 699, præmis 16.

## VI — Forslag til afgørelse

70. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at

1) frifinde Kommissionen i det hele i det annullationssøgsmål, som Den Italienske Republik har rejst vedrørende Kommissionens beslutning 2000/128/EF af 11. maj 1999 om Italiens støtteordning for foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen, og

2) pålægge sagsøgeren at betale sagens omkostninger.