CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 17 mei 2001 [1]

1. Bij verzoekschrift van 13 augustus 1999 heeft de Italiaanse Republiek het Hof van Justitie verzocht om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie [C(1999) 1364] van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid. [2]

De Commissie beschouwt als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen, want niet aan bepaalde voorwaarden beantwoordend: enerzijds de vermindering van de sociale lasten, voorzien in de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94 ten behoeve van ondernemers die werknemers in dienst nemen op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten van bepaalde duur, en anderzijds de in wet nr. 196/97 geregelde steun voor de omzetting van voormelde overeenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur.

I — De Italiaanse wetgeving

2. Blijkens de stukken is de leer- en werkervaringsovereenkomst een overeenkomst van bepaalde duur voor de indienstneming van personen die tussen 16 en 32 jaar oud zijn. Deze leeftijdsgrens kan door de regionale autoriteiten echter naar goedvinden worden opgetrokken. Er bestaan twee typen leer- en werkervaringsovereenkomsten: het eerste betreft werkzaamheden waarvoor een hoog opleidingsniveau is vereist; de overeenkomst omvat 80 tot 130 uur opleiding, te verstrekken op de plaats van arbeid, en heeft een duur van maximaal 24 maanden. Het tweede is gericht op laaggekwalificeerde beroepsgroepen; de overeenkomst omvat een opleiding van 20 uur en mag een looptijd hebben van maximaal 12 maanden.

3. De ondernemingen die op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten werknemers in dienst nemen, komen voor de duur van de overeenkomsten in aanmerking voor vermindering van de socialezekerheidsbijdragen: 25 % voor de ondernemingen die gevestigd zijn in regio's buiten de Mezzogiorno; 40 % voor in de regio's buiten de Mezzogiorno gevestigde ondernemingen uit de sectoren handel en toerisme met minder dan 15 werknemers; en een volledige vrijstelling voor ambachtelijke ondernemingen en voor ondernemingen in gebieden met een werkloosheid die hoger is dan het nationale gemiddelde. Om voor deze verminderingen in aanmerking te komen, mogen de werkgevers in de voorafgaande twaalf maanden geen personeelsinkrimpingen hebben door-

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Beschikking 2000/128/EG (PB L 42, blz. 1).

gevoerd, behalve wanneer het de indienstneming van werknemers met een andere opleiding betreft. Bovendien moeten de werkgevers minstens 60 % van de werknemers van wie de leer- en werkovereenkomst in de voorafgaande 24 maanden is verstreken, in dienst hebben gehouden. Wat de leer- en werkervaringsovereenkomst van het tweede type betreft, is de toekenning van deze voordelen bovendien afhankelijk van de omzetting van deze overeenkomst in een overeenkomst van onbepaalde duur. De verminderingen worden pas na deze omzetting van kracht voor een periode gelijk aan de duur van de leer- en werkervaringsovereenkomst.

4. Overeenkomstig artikel 15 van wet nr. 196/97 tot wijziging van wet nr. 451/94 komen ondernemingen uit gebieden van doelstelling 1 van verordening (EEG) nr. 2081/93 [3], die de overeenkomsten met een duur van maximaal 24 maanden na afloop omzetten in overeenkomsten van onbepaalde duur, in aanmerking voor dezelfde voordelen gedurende een periode van nog eens één jaar, waarbij zij gehouden zijn de ontvangen steun terug te betalen in geval van ontslag van de werknemer binnen twaalf maanden na het einde van de periode waarvoor de steun werd verleend. Volgens artikel 1 van genoemde verordening omvat doelstelling 1 de bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand.

3 — Verordening van de Raad van 20 juli 1993 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2052/88 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 193, blz. 5).

II — De bestreden beschikking

5. De Italiaanse autoriteiten hebben bij de Commissie een wetsontwerp houdende regels op het gebied van de bevordering van de werkgelegenheid aangemeld, dat later wet nr. 196/97 van 24 juni 1997 [4] is geworden en is ingeschreven in het register van de aangemelde steunmaatregelen. Op basis van de door de lidstaat verstrekte aanvullende inlichtingen heeft de Commissie haar onderzoek uitgebreid tot de steunregelingen van de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94, die de leer- en werkervaringsovereenkomsten regelen en zijn ingeschreven in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen. In augustus 1998 stelde de Commissie de lidstaat in kennis van haar besluit om de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden ten aanzien van de sinds november 1995 [5] toegekende steun voor de indienstneming, zoals geregeld in de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94, alsmede ten aanzien van de steun voor de omzetting van overeenkomsten van bepaalde duur in overeenkomsten van onbepaalde duur, zoals geregeld in artikel 15 van wet nr. 196/97.

6. In de procedure voor de Commissie hebben de belanghebbenden, vertegen-

4 — GURI nr. 154 van 14 juli 1997.

5 — De Commissie verwijst in de bestreden beschikking van 11 mei 1999 steeds naar de artikelen van het EG-Verdrag in de nieuwe nummering, ofschoon de onderzochte steunregeling met ingang van november 1995 is toegepast.

woordigd door de Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria) [6], en de Italiaanse autoriteiten opmerkingen ingediend. Na onderzoek van deze opmerkingen heeft de Commissie de beschikking gegeven waarvan Italië thans nietigverklaring verlangt.

7. Artikel 1 van de bestreden beschikking luidt:

„1. De door Italië vanaf november 1995 onwettig toegekende steun voor de indienstneming van werknemers door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten zoals geregeld bij de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94 is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst op voorwaarde dat deze steun betrekking heeft op:

— de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in de begunstigde onderneming voor werknemers die nog geen baan hebben gevonden of hun vorige baan zijn kwijtgeraakt, zoals omschreven in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun [7], of

— de indienstneming van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt. Voor de toepassing van deze beschikking wordt verstaan onder ‚werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt', jongeren beneden 25 jaar, houders van een universitair diploma tot en met 29 jaar (laureaat), alsmede langdurig werklozen, dat wil zeggen personen die reeds ten minste een jaar werkloos zijn.

2. Door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten toegekende steun die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarden, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt."

Artikel 2 luidt:

„1. De door Italië krachtens artikel 15 van wet nr. 196/97 toegekende steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst, mits wordt voldaan aan de voorwaarde van nettoschepping van arbeidsplaatsen zoals omschreven in de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

6 — Confindustria was een van de verzoeksters in zaak T-126/00, waarin bij het Gerecht beroep was ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking die ik thans onderzoek. Het Gerecht achtte het beroep tardief en verwierp het bij beschikking van 19 januari 2001 als kennelijk niet-ontvankelijk. In zaak T-124/00 verlangen de Federazione Associazioni Imprese Distribuzione e.a. eveneens nietigverklaring van deze handeling. Bij beschikking van 19 februari 2001 besloot het Gerecht de behandeling van de zaak te schorsen in afwachting van het arrest van het Hof in de onderhavige zaak.

7 — PB 1995, C 334, blz. 4.

Het aantal werknemers van de ondernemingen wordt berekend exclusief de arbeidsplaatsen waarop de omzetting betrekking heeft en de arbeidsplaatsen die zijn geschapen door middel van overeenkomsten van bepaalde duur of die niet een zekere mate van stabiliteit van de baan garanderen.

2. Steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarde, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt."

Artikel 3 bepaalt:

„Italië treft alle nodige maatregelen om de reeds onwettig toegekende steun die niet voldoet aan de in de artikelen 1 en 2 genoemde voorwaarden, van de ontvangers terug te vorderen.

De terugvordering vindt plaats overeenkomstig de procedures van het interne recht. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is verleend tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de rentevoet welke als referentiepercentage wordt gebruikt bij de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen."

III — Het beroep van Italië

8. De Italiaanse regering verzoekt het Hof om nietigverklaring van de beschikking in haar geheel, subsidiair, nietigverklaring van artikel 3 van de beschikking, dat de lidstaat verplicht de onwettig toegekende steun, inclusief rente, terug te vorderen. Tot staving van haar beroep voert zij een argument van algemene aard en acht specifieke middelen aan.

9. Verzoekster stelt algemeen dat de Commissie bij de vergelijking van de kenmerken, de aard en de doelstelling van de regeling inzake de leer- en werkervaringsovereenkomsten met de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun, van een zuiver economisch standpunt is uitgegaan, zonder daarbij in aanmerking te nemen dat deze overeenkomsten een fundamenteel instrument vormen voor interventie op de arbeidsmarkt om een actief werkgelegenheidsbeleid te voeren ten behoeve van met name de categorie jongeren, die traditioneel het kansarme segment van de markt uitmaken.

10. De Commissie betoogt dat bij de beoordeling van het karakter van een steunmaatregel en de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt de effectiviteit ervan geheel buiten beschouwing moet blijven. Het enige criterium waarop zij in casu haar besluit met betrekking tot de aard van de steunmaatregel in de zin van het Verdrag heeft gebaseerd, was

de invloed ervan op de mededinging en op het handelsverkeer tussen de lidstaten. De verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt is beoordeeld met inachtneming van de afwijkingen voorzien in artikel 87, leden 2 en 3, EG.

11. Onbetwist is dat de werkgelegenheidspolitiek binnen de nationale bevoegdheidssfeer valt, waarbij voor de Gemeenschap een belangrijke coördinerende rol is weggelegd. Dit blijkt alleen al uit de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid voor 2001, die onlangs zijn vastgesteld bij besluit 2001/63/EG van de Raad [8] en horizontale doelstellingen geven voor het scheppen van de juiste voorwaarden voor volledige werkgelegenheid.

12. Zoals in punt 3 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun van december 1995 uitdrukkelijk is bepaald, zullen de fiscale en financiële maatregelen van de lidstaten steeds belangrijker worden om bedrijven ertoe aan te zetten, werknemers in dienst te nemen die tot de kansarme categorieën op de arbeidsmarkt behoren. In hetzelfde punt wordt evenwel eveneens gepreciseerd dat, hoewel de maatregelen zijn bedoeld om de situatie van de werknemers te verbeteren, duidelijk is dat ook het bedrijfsleven daarvan profiteert, aangezien het als schakel in de uitvoering van de fiscale en financiële maatregelen zijn loonkosten kan verlagen. Om die reden moet de Commissie erop toezien dat de versterking van het werkgelegenheidsbeleid geen afbreuk doet aan het gelijktijdig streven om in het kader van artikel 87 en 88 EG kunstmatige concurrentiedistorsies tegen te gaan.

Bij de vaststelling van de bestreden beschikking moest de Commissie zich in de uitoefening van de bevoegdheden die haar door het Verdrag op het gebied van staatssteun zijn toegekend, binnen dit kader bewegen om het lastige evenwicht te vinden tussen de positieve effecten van de Italiaanse regeling en de verstoring van de mededinging en het handelsverkeer.

13. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak beschikt de Commissie bij de toepassing van artikel 87, lid 3, EG over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader. [9] Wanneer het een ingewikkelde economische afweging betreft, zoals het geval is bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunregeling met de gemeenschappelijke markt, beperkt de rechterlijke toetsing van de handeling van de Commissie zich tot het onderzoek of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk

8 — Besluit van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001 (PB L 22, blz. 18).

9 — Arresten van 15 mei 1997, Siemens/Commissie (C-278/95 P, Jurispr. blz. I-2507, punt 35), en TWD/Commissie (C-355/95 P, Jurispr. blz. I-2549, punt 26), alsmede arrest van 19 september 2000, Duitsland/Commissie (C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 67).

onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. [10]

In de acht specifieke middelen van zijn beroep stelt Italië dat aan de beschikking enkele van voormelde gebreken kleven. Daar verzoekster in het merendeel van de middelen zowel een gebrekkige motivering als misbruik van bevoegdheid aanvoert, bespreek ik allereerst de algemene beginselen met betrekking tot deze gebreken en zal ik vervolgens onderzoeken of daarvan in ieder van de gestelde gevallen sprake is.

A — *Motiveringsplicht van de Commissie ten aanzien van handelingen op het gebied van staatssteun*

14. Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet zij de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Blijkens genoemde rechtspraak is niet vereist dat de motivering alle feitelijk of juridisch relevante aspecten specificeert, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. De aan de motivering te stellen eisen worden dus bepaald door de omstandigheden van het geval, in het bijzonder de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. [11]

15. Het Hof zelf heeft daaraan toegevoegd dat het feit dat de bestreden beschikking op de richtsnoeren gebaseerd is, een bijzondere betekenis voor de inhoud van het motiveringsvereiste heeft. [12]

16. Volgens de rechtspraak van het Gerecht hoeft de Commissie in de motivering van haar beschikkingen op mededingingsgebied niet op alle argumenten in te gaan die belanghebbenden tot staving van hun verzoek aanvoeren, en kan zij volstaan met een uiteenzetting van de feiten en juridische overwegingen die in het bestek van haar

10 — Arresten van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25), 17 november 1987, BAT en Reynolds/Commissie (gevoegde zaken 142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punt 62), 10 maart 1992, Ricoh/Raad (C-174/87, Jurispr. blz. I-1335, punt 68), 15 juni 1993, Matra/Commissie (C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 25) en 29 februari 1996, België/Commissie (C-56/93, Jurispr. blz. I-723, punt 11).

11 — Arresten van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16), 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (II) (C-466/93, Jurispr. blz. I-3799, punt 16); België/Commissie, aangehaald in voetnoot 10, punt 86; 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63) en 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines/Commissie (gevoegde zaken C-15/98 en C-105/99, Jurispr. blz. I-8855, punt 65).

12 — Arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie (C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 84).

beschikking van wezenlijk belang zijn. [13] Het Hof heeft deze rechtspraak in hogere voorziening bevestigd. [14]

B — *Misbruik van bevoegdheid*

17. Misbruik van bevoegdheid is een van meest frequent aangevoerde middelen in beroepen tot nietigverklaring van een handeling. Het bestaan ervan is evenwel bijzonder moeilijk aan te tonen. Het Hof neemt misbruik van bevoegdheid aan wanneer een instelling haar bevoegdheden uitoefent uitsluitend of althans overwegend om andere dan de aangegeven doeleinden te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien voor omstandigheden als die van het concrete geval. [15] Volgens het Hof valt misbruik van procedure door een instelling met het doel de bijzondere complexiteit ervan te vermijden door het volgen van een andere, meer eenvoudige procedure, onder misbruik van bevoegdheid en is nietigverklaring van de onwettige handeling in dat geval gerechtvaardigd. [16]

13 — Arresten Gerecht van 24 januari 1992, La Cinq/Commissie (T-44/90, Jurispr. blz. II-1, punt 41) en van 8 juni 1995, Siemens/Commissie (T-459/93, Jurispr. blz. II-1675, punt 31).

14 — Arrest Siemens/Commissie, aangehaald in voetnoot 9, punt 16.

15 — Arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 69) en 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie (C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 52).

16 — Arrest van 22 september 1988, Frydendahl Pedersen/Commissie (148/87, Jurispr. blz. 4993, punt 12).

Vaste rechtspraak is voorts dat misbruik van bevoegdheid slechts aanwezig wordt geacht, indien genoegzaam bewezen is dat de auteur van het bestreden besluit een ander dan het in de betrokken regeling beoogde doel heeft nagestreefd. [17]

IV — De specifieke middelen

A — *Eerste middel: misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering bij de definitie van de categorie „jongeren"*

18. De Italiaanse regering betoogt in concreto dat de beschikking in de omschrijving van de categorie „jongeren" niet logisch is. Ofschoon de statistische gegevens die in de administratieve procedure zijn verstrekt aantonen dat, gelet op de bijzondere kenmerken van de jongerenwerkloosheid in Italië en inzonderheid in de regio Mezzogiorno, dit fenomeen de leeftijdsgroep tot 32 jaar treft, meent de Commissie dat deze categorie enkel personen jonger dan 25 jaar of, wanneer zij een universitair diploma hebben, 29 jaar omvat. De richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun leggen echter geen enkele grens vast. Deze leeftijdsbeperking introduceert een onaan-

17 — Arresten van 8 juni 1988, Vlachou/Rekenkamer (135/87, Jurispr. blz. 2901, punt 27), en 17 januari 1992, Hochbaum/Commissie (C-107/90 P, Jurispr. blz. I-157, punt 14).

vaardbaar element van rigiditeit in het begrip „jongeren", dat moeilijk te rijmen is met de algemene betekenis van het begrip in genoemde richtlijnen, die varieert naargelang de specifieke kenmerken van de verschillende arbeidsmarkten, terwijl is aangetoond dat in Italië en met name in Zuid-Italië om een aantal sociale en economische redenen de leeftijdsgrens van de categorie jongeren absoluut hoger is dan het in de bestreden beschikking vastgelegde plafond van 25 jaar.

19. De Commissie betoogt dat de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun weliswaar geen leeftijdsgrens bepalen, maar dat de acties van zowel de Gemeenschap als de lidstaten ten gunste van deze groep in het algemeen betrekking hebben op personen jonger dan 25 jaar. Het vaststellen van een variabele en arbitraire grens op grond van de kenmerken van de verschillende nationale arbeidsmarkten zou dan ook niet objectief zijn en geen logisch verband houden met deze acties.

20. Ik ben het met de Italiaanse regering eens, dat de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun niet definiëren welke personen deel uitmaken van de categorie jongeren, wanneer het erom gaat de verenigbaarheid van een steunregeling met de gemeenschappelijke markt te beoordelen. Ook ben ik met haar van mening dat het positief kan zijn dat het begrip een algemeen karakter heeft, nu de leeftijdsgrens die de categorie jongeren definieert, varieert naargelang de specifieke kenmerken van de verschillende arbeidsmarkten. Dit verschilt verder per lidstaat, afhankelijk van de onderwijsprogramma's, de leeftijdgrens voor de schoolplicht, alsmede het aantal en de duur van de universitaire cycli.

21. Ik ben het echter niet met haar eens dat deze redenen een lidstaat, hoe hoog zijn werkloosheidscijfer ook is, het recht kunnen geven eenzijdig te beslissen dat de werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt, tot de leeftijd van 32 jaar in het algemeen en 35 jaar of zelfs 45 jaar in bepaalde regio's [18] tot de categorie „jongeren" behoren, met recht op de bijbehorende werkgelegenheidssteun. In punt 78 van de beschikking merkt de Commissie op dat, hoewel de werkloosheid in Zuid-Italië ernstiger is, niet gesteld kan worden dat het percentage werkzoekenden hoger is in de leeftijdsklasse 25-34 jaar dan in de leeftijdsklasse 15-24 jaar. In punt 81 verwijst de Commissie voorts naar een verslag over de situatie van jongeren, dat door de Italiaanse autoriteiten is overgelegd en waaruit blijkt dat „in de leeftijdsklasse 15-24 jaar 65 % van de werklozen verklaart sedert meer dan een jaar werkzoe-

18 — De Commissie geeft in dupliek aan dat een aantal regio's, met gebruikmaking van de bevoegdheid die hun op grond van de nationale regeling toekomt, teneinde werknemers voor de leer- en werkervaringsovereenkomst in aanmerking te laten komen, de leeftijdsgrens heeft opgetrokken, namelijk tot 35 jaar in Lazio, 38 jaar in Calabrië, 40 jaar in Campania, Abruzzo en Sardinië, en 45 jaar in Basilicata, Molise, Apulië en Sicilië.

kend te zijn (langdurige werkloosheid); dit percentage loopt op tot 68 % voor de leeftijdsklasse 25-34 jaar. [19] Op grond van deze gegevens is de Commissie derhalve van mening dat dit verschijnsel moet worden onderzocht uit hoofde van de structurele werkloosheid en niet via een verhoging van de leeftijdsgrens voor de definitie van de categorie ‚jongeren'".

22. We mogen niet uit het oog verliezen dat de Commissie de verenigbaarheid van een steunregeling in een communautair kader dient te beoordelen. Dit houdt in dat elke afwijking van de in artikel 87, lid 1, EG vastgestelde principiële onverenigbaarheid zo uniform en constant mogelijk moet worden geformuleerd, uitgelegd en toegepast, daar dit de enige manier is om de coherentie en de gelijke behandeling bij de toepassing van de regels inzake staatssteun te waarborgen.

23. Ten behoeve van deze uniformiteit en gezien het ontbreken van een definitie van de categorie „jongeren" in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun [20], hield de Commissie er reeds bij de inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG rekening mee dat de op communautair vlak ten gunste van jongeren toegepaste maatregelen en de door de meerderheid van de lidstaten vastgestelde maatregelen betrekking hebben op personen jonger dan 25 jaar. [21] Ditzelfde criterium noemt zij in punt 76 van de beschikking. Zoals de Commissie bovendien in punt 85 preciseert, nam zij na onderzoek van de door de Italiaanse autoriteiten en Confindustria verstrekte gegevens met betrekking tot de leeftijd waarop in Italië universitaire diploma's worden verkregen (26,8 tegenover een Europees gemiddelde van 25,7), aan dat uitsluitend voor de houders van een universitair diploma de statistische gegevens en de institutionele elementen in verband met de studieduur een uitbreiding van de categorie „jongeren" tot de leeftijdsklasse 25-29 jaar kunnen rechtvaardigen.

24. De Commissie heeft mijns inziens op exhaustieve wijze de criteria uiteengezet op grond waarvan zij de leeftijdsgrens van de categorie jongeren heeft gesteld op 25 jaar respectievelijk, voor de houders van een universitair diploma, op 29 jaar, zodat de bestreden beschikking niet gebrekkig gemotiveerd is.

25. Wat het gestelde misbruik van bevoegdheid betreft, heeft Italië niet aangetoond dat de Commissie met het vaststellen van deze leeftijdsgrenzen andere doeleinden nastreefde dan zij in het kader van het onderzoek van staatssteun behoort na te streven.

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

20 — En, voorzover ik heb kunnen nagaan, in de overige gemeenschapsregelgeving. Ik heb inderdaad alleen een vergelijkbare leeftijdsgrens aangetroffen in verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun (PB L 10, blz. 20), waarvan artikel 2, sub g, „benadeelde werknemer" onder meer definieert als „personen jonger dan 25 jaar die nog niet hun eerste reguliere betaalde betrekking hebben gevonden".

21 — Ter nadere onderbouwing van deze grens noemt zij nog het rapport van het Internationaal Arbeidsbureau over werkgelegenheid en jongeren.

26. Ik meen dan ook dat dit middel dient te worden afgewezen.

B — *Tweede middel: schending van het recht, misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering bij de beoordeling van de gevallen waarin het bedrag van de steun in verhouding is tot de schepping van werkgelegenheid*

27. Italië betoogt dat de overweging van de Commissie in punt 91 van de beschikking ongegrond is. De Commissie had met objectieve elementen moeten aantonen dat uitsluitend in het geval van de steun voor werknemers met specifieke moeilijkheden om voor de eerste maal of opnieuw tot de arbeidsmarkt toe te treden — dat wil zeggen jongeren beneden 25 jaar, jongeren met een universitair diploma tot 29 jaar en langdurig werklozen (langer dan een jaar werkloos) — of de steun voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen, de totale steun niet hoger is dan noodzakelijk om de schepping van arbeidsplaatsen te stimuleren.

28. De Commissie merkt op dat zij, nadat zij had vastgesteld dat de leer- en werkervaringsovereenkomsten het karakter van steun hadden aangezien zij de mededinging vervalsten door versterking van de financiële positie en van de speelruimte van de begunstigde ondernemingen ten opzichte van de ondernemingen die geen steun ontvingen, tot de overtuiging was gekomen dat enkel de steun voor werknemers die nog geen werk hadden gevonden of hun werk hadden verloren, alsmede de steun voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen, verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Uitsluitend in deze gevallen was de totale steun niet hoger dan noodzakelijk om de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen te stimuleren, in aanmerking genomen de op de werkgever rustende opleidingsverplichting en de bijzonder ernstige werkloosheid in Italië.

29. Ik kan het met Italië op dit punt niet eens zijn en wel om twee redenen. In de eerste plaats is voor een beoordeling van de punten 91 en 92 van de beschikking een aantal van de voorgaande punten van belang, te weten de punten 76 tot en met 90, die de gegevens en de redenering waarop de Commissie zich baseert, bevatten.

In de tweede plaats moest de Commissie zich bij de beoordeling van de werkgelegenheidssteun houden aan de criteria van hoofdstuk IV van de richtsnoeren, dat betrekking heeft op de toepassing van de uitzonderingsbepalingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG. Volgens de richtsnoeren behoort de Commissie positief te staan tegenover steun voor de schepping van werkgelegenheid. Het feit dat deze vergezeld gaat van een beroepsopleiding van de werknemer is een belangrijk element voor een gunstige beoordeling daarvan. Volgens punt 21, vierde streepje, van de richtsnoeren moet de Commissie evenwel ervoor te zorgen dat het steunniveau niet hoger is dan noodzakelijk om de schepping van arbeidsplaatsen te stimuleren.

30. In dit verband heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de in de punten 91 en 92 van de beschikking beschreven steun voldoet aan de bepalingen van de richtsnoeren en in aanmerking komt voor de afwijking die voor werkgelegenheidssteun is voorzien. Zij heeft hierbij rekening gehouden met de opleidingsverplichting die in de overeenkomsten is voorzien, de bijzonder ernstige werkloosheid in Italië, de evenredige verhouding tussen de verlaagde socialezekerheidsbijdragen en de werknemersbijdragen, alsmede de gradering van de maatregel naar gelang van de specifieke kenmerken van de betrokken regio's.

31. De Commissie heeft zich bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de Italiaanse steunregeling met de gemeenschappelijke markt aan de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun gehouden, zodat geen sprake is van een schending van het recht. De beschikking is niet gebrekkig gemotiveerd, nu de gronden voor de in punt 92 geformuleerde conclusie over de verenigbare steun in de punten 86 tot en met 91 zijn uiteengezet. Italië heeft buitendien op geen enkele wijze aangetoond dat de Commissie bij haar beslissing over de gevallen waarin het bedrag van de steun in verhouding staat tot de schepping van werkgelegenheid, andere doelen heeft nagestreefd dan zij in het kader van het onderzoek van staatssteun behoort na te streven.

32. Dit middel dient bijgevolg eveneens te worden afgewezen.

C — *Derde middel: gebrekkige motivering van de kwantificering van de onverenigbaar verklaarde steun*

33. Verzoekster betoogt dat de redenering van de Commissie in verband met de kwantificering van de onverenigbare steun niet logisch is en dat duidelijke criteria ontbreken voor de beoordeling van de modaliteiten van de bevordering van de werkgelegenheid, aangezien de Commissie, buiten de restrictief gedefinieerde gevallen, heeft geweigerd om de leer- en werkervaringsovereenkomsten als maatregelen voor het scheppen van nieuwe werkgelegenheid aan te merken. In punt 86 van de beschikking heeft de Commissie nochtans toegegeven, dat de voorwaarde voor de indienstneming, namelijk dat de onderneming minstens 60 % van de werknemers wier overeenkomst in de voorgaande 24 maanden is verstreken, in dienst houdt[22], een verdere stimulans lijkt voor de ondernemingen om het behoud van de arbeidsplaatsen voor een langere periode te garanderen. Volgens verzoekster betreft het een bijzonder efficiënte keten van voordelen, omdat misbruik door ondernemingen via het stelselmatig aantrekken van personeel op overeenkomsten van bepaalde in plaats van

22 — Alle taalversies van de beschikking die ik heb geraadpleegd, met inbegrip van het afschrift dat destijds aan de Italiaanse autoriteiten is betekend en dat bij het beroep is gevoegd, geven als percentage 50 %. De Italiaanse Republiek noemt in haar verzoekschrift een percentage van 60 %. Ik heb voorts vastgesteld dat dit percentage tevens is vermeld in artikel 16, lid 11, van wetsbesluit nr. 299 van 16 mei 1994 (GURI nr. 116 van 20 mei 1994).

overeenkomsten van onbepaalde tijd, wordt verhinderd en de ondernemingen tot aanstelling worden gestimuleerd. Gezien de in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun geformuleerde criteria had de Commissie het niveau van de steun moeten onderzoeken met inachtneming van de problemen van het midden- en kleinbedrijf en van de nadelige situatie waarin de betrokken regio zich bevindt.

34. De Commissie wijst erop dat de litigieuze indienstneming steun voor het behoud van werkgelegenheid is wanneer in de begunstigde onderneming geen arbeidsplaatsen worden geschapen voor werknemers die nog geen arbeidsplaats hebben of hun arbeidsplaats verloren hebben, of wanneer de indienstneming werknemers betreft die geen specifieke moeilijkheden ondervinden om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden. Deze steun voor het behoud van werkgelegenheid is niet beperkt tot de gebieden die in aanmerking komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG, maar is van toepassing op het hele nationale grondgebied en is bovendien noch degressief, noch beperkt in de tijd.

35. Ik deel de visie van verzoekster niet. De richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun maken weliswaar een onderscheid tussen steun voor het behoud van werkgelegenheid, die aan een onderneming wordt gegeven om werknemers niet te ontslaan en wordt berekend naar het totaal aantal werknemers dat op het moment van de toekenning ervan in dienst is, en steun voor de schepping van werkgelegenheid voor diegenen die nog geen arbeidsplaats hebben gehad of hun arbeidsplaats verloren hebben; deze steun wordt berekend naar het aantal geschapen arbeidsplaatsen. Punt 17 van de richtsnoeren preciseert dat voor de schepping van werkgelegenheid wordt uitgegaan van de nettotoename van het aantal arbeidsplaatsen en dat loutere vervanging van een werknemer zonder uitbreiding van het personeelsbestand niet als schepping van werkgelegenheid wordt beschouwd.

Op basis van deze criteria komt de Commissie in de punten 93 tot en met 96 tot de slotsom dat de steun voor indienstneming die niet ten goede komt aan jongeren beneden 25 jaar, jongeren met een universitair diploma tot 29 jaar of werklozen die langer dan een jaar werkloos zijn, of niet bestemd is voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen, steun voor het behoud van werkgelegenheid is, die gelijkgesteld wordt met bedrijfssteun. De Commissie merkt in dit verband op dat alhoewel de steun aan de ondernemingen wordt verleend voor indienstneming op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten en niet om werknemers niet te ontslaan, niet de voorwaarde wordt gesteld dat nieuwe arbeidsplaatsen worden geschapen, maar uitsluitend dat er geen ontslagen mogen zijn gevallen.

36. Dergelijke steun kan alleen worden goedgekeurd wanneer hij overeenkomstig het bepaalde in artikel 87, lid 2, sub b, EG dient tot herstel van schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. Onder bepaalde voorwaarden kan steun voor het behoud van werkgelegenheid worden goedgekeurd in de regio's die in aanmerking komen voor

de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, wanneer de steun dus bestemd is ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst.

37. Ik ben met de Commissie van mening dat deze steun, die bestemd is voor het behoud van werkgelegenheid, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard moet worden, aangezien hij zich niet beperkt tot de gebieden die in aanmerking komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a, EG, maar van toepassing is op het hele nationale grondgebied, hij evenmin het in lid 2, sub b, van voormeld artikel genoemde geval betreft en ook niet degressief of beperkt in de tijd is.

38. De kwantificering van de in de beschikking onverenigbaar verklaarde steun is derhalve voldoende gerechtvaardigd, zodat het middel moet worden afgewezen.

D — *Vierde middel: schending van het recht, misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering met betrekking tot de maatregelen van artikel 15 van wet nr. 196/97*

39. Overeenkomstig deze bepaling komen ondernemingen uit gebieden van doelstelling nr. 1 die de leer- en werkervaringsovereenkomsten na het verstrijken van de looptijd van maximaal 24 maanden omzetten in overeenkomsten van onbepaalde duur, gedurende een periode van nog eens één jaar in aanmerking voor dezelfde voordelen. De Italiaanse regering betoogt dat de stelling van de Commissie in punt 103 van de beschikking, dat de omzetting van overeenkomsten van bepaalde duur in overeenkomsten van onbepaalde duur geen extra arbeidsplaatsen schept omdat de arbeidsplaatsen, ook al hebben zij geen stabiel karakter, reeds geschapen zijn, onjuist is. Het stelsel voorziet immers in een kettingreactie: door een voordeel toe te kennen bij het omzetten van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur, worden de bedrijven gestimuleerd om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren.

40. De Commissie betoogt dat de omzetting van overeenkomsten van bepaalde duur in overeenkomsten van onbepaalde duur geen nieuwe arbeidsplaatsen schept, aangezien de arbeidsplaatsen, ook al hadden zij geen stabiel karakter, reeds bestonden. Dergelijke maatregelen dienen haars inziens niet de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen en evenmin het behoud van bestaande werkgelegenheid; zij verschaffen uitsluitend een stabiel karakter aan tot dusver onzekere arbeidsplaatsen.

41. Ook in dit opzicht verschil ik om diverse redenen van mening met de Italiaanse regering. In de eerste plaats heeft de Commissie het recht niet geschonden door zich op het standpunt te stellen dat uitsluitend de omzetting van overeenkomsten

van bepaalde duur in overeenkomsten van onbepaalde duur, waarbij wordt voldaan aan de verplichting om het aantal arbeidsplaatsen te verhogen in vergelijking met de bestaande arbeidsplaatsen, in overeenstemming is met het bepaalde in de richtsnoeren. Hoe gunstig deze omzetting voor de werknemer en de stabiliteit van de werkgelegenheid in het algemeen ook moge zijn, de regeling continueert met nog een jaar de voordelen die de werkgever reeds gedurende de looptijd van twee jaar van de overeenkomst heeft genoten, en de toekenning van die extra voordelen is niet gebonden aan de voorwaarde dat een nieuwe arbeidsplaats wordt geschapen.

In de tweede plaats is deze beoordeling evenmin onvoldoende gemotiveerd, nu de Commissie in de punten 97 tot en met 110 de redenen uiteenzet op basis waarvan zij in punt 111 concludeert dat de overige steunmaatregelen voor de omzetting van die overeenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur, waarbij niet wordt voldaan aan de verplichting het aantal in de onderneming bestaande arbeidsplaatsen te verhogen, steun voor het behoud van werkgelegenheid is, gelijk te stellen met bedrijfssteun, die niet voldoet aan de verenigbaarheidsvoorwaarden van artikel 87, lid 2, EG noch aan die van lid 3.

Ten slotte heeft de Italiaanse regering evenmin aangetoond dat de Commissie door aldus te beslissen, een ander doel heeft nagestreefd dan zij op het gebied van staatssteun volgens het Verdrag behoort na te streven.

42. Gelet op het voorgaande moet het middel derhalve worden afgewezen.

E — *Vijfde middel: schending en verkeerde toepassing van artikel 87, lid 3, sub a, EG en gebrekkige motivering bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun voor behoud van werkgelegenheid*

43. Verzoekster verwijt de Commissie dat zij de steun voor het behoud van werkgelegenheid niet heeft getoetst aan de gemeenschapsbepaling die voorziet in de mogelijkheid deze steun verenigbaar te verklaren wanneer hij is bedoeld ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is, of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. Wat de verdeling van de steun over het grondgebied betreft, kan de Commissie niet eenvoudigweg stellen dat deze op het hele nationale grondgebied van toepassing is, nu de vermindering met meer dan 25 % enkel wordt toegekend aan de ondernemingen die actief zijn in gebieden waar een grote onevenwichtigheid in de werkgelegenheid bestaat. Zo gezien, worden verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen die steun voor het behoud van werkgelegenheid zouden kunnen vormen, uitsluitend toegekend

in de gebieden waar ernstige werkloosheid heerst. [23]

44. De Commissie herhaalt dat de in de beschikking onderzochte steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, omdat hij niet beperkt is tot de gebieden bestreken door de uitzondering van artikel 87, lid 3, sub a, EG, maar van toepassing is op het hele nationale grondgebied, niet degressief of beperkt in de tijd is en evenmin voldoet aan de in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun bepaalde voorwaarden.

45. In tegenstelling tot de Italiaanse regering meen ik dat de Commissie artikel 87 EG niet verkeerd heeft toegepast. De gevallen waarin steun voor het behoud van werkgelegenheid toegestaan kan worden, zijn immers gedetailleerd omschreven in punt 22 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun, en komen overeen met de gevallen van artikel 87, lid 2, sub b, en lid 3, sub a, EG.

In het onderhavige geval behoefde slechts onderzoek gedaan te worden naar de mogelijke toepassing van de in lid 3, sub a, voorziene uitzondering, op basis waarvan steun bestemd voor de bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, verenigbaar verklaard kan worden. Overeenkomstig 's Hofs rechtspraak blijkt uit het gebruik van de begrippen „abnormaal" en „ernstig" in de sub a vervatte uitzonderingsbepaling, dat deze enkel geldt voor streken waar de economische situatie, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is. [24]

Blijkens punt 3.5 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen [25] is aan deze voorwaarden voldaan indien de regio, die overeenkomt met een geografische eenheid van het niveau II van de Nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek, een bruto binnenlands product per inwoner (gemeten in koopkrachtstandaard) heeft van niet meer dan 75,0 % van het communautaire gemiddelde. Punt 4.17 van deze richtsnoeren bepaalt verder dat exploitatiesteun van tijdelijke aard moet zijn en geleidelijk moet afnemen.

Aangezien de in de Italiaanse regeling voorziene steun van toepassing was op de regio's van de Mezzogiorno en op de regio's met een hoger werkloosheidsniveau

23 — De Commissie had naar haar mening rekening moeten houden met de algemene vermindering van de socialezekerheidsbijdragen, voorzien in artikel 27 van wet nr. 30/97 van 28 februari 1997 (GURI nr. 50, S.G./1997) voor ondernemingen die zijn gevestigd in regio's als bedoeld in artikel 87, lid 3, sub a, EG, alsmede met de aanvullende premie per persoon die aan diezelfde ondernemingen wordt toegekend door artikel 4, lid 17, van wet nr. 449/97 van 27 december 1997 (GURI nr. 302, S.O./1997), regelingen waarvan reeds is vastgesteld dat zij voldoen aan het gemeenschapsrecht. De Italiaanse regering merkt op dat de Commissie, nadat de voorliggende feiten plaatsvonden, voor het gebied van de Mezzogiorno haar goedkeuring heeft gegeven aan de vrijstelling van betaling van de sociale lasten gedurende de eerste twee jaren met betrekking tot nieuwe indienstnemingen op basis van overeenkomsten van onbepaalde duur, zoals voorzien in wet nr. 448/98 van 23 december 1998 (GURI nr. 302, S.O./1998).

24 — Arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie (248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 19).

25 — PB 1998, C 74, blz. 9.

dan het nationale gemiddelde, is het duidelijk dat deze steun zich niet beperkte tot de regio's die in aanmerking komen voor de afwijking van artikel 87, lid 3, sub a. Bovendien was de steun noch beperkt in de tijd, noch degressief.

46. Mijns inziens is de motivering waarop de Commissie haar beoordeling van de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van de in de Italiaanse regeling voorziene steun voor het behoud van werkgelegenheid heeft gebaseerd, voldoende gelet op de redenering in de punten 93 tot en met 96 van de bestreden beschikking.

47. Bijgevolg dient ook dit middel te worden afgewezen.

F — *Zesde middel: schending van artikel 87 EG en gebrekkige motivering wat betreft de gevolgen van de onverenigbaar verklaarde steun voor het intracommunautaire handelsverkeer en de mededinging*

48. In de punten 62 en volgende van de bestreden beschikking onderzoekt de Commissie de gevolgen van de Italiaanse regeling inzake de steun voor de sluiting van leer- en werkervaringsovereenkomsten. Zij stelt daarin dat de werkgelegenheidssteun als geregeld in wet nr. 862/84 een voordeel was dat eenvormig, automatisch, zonder onderscheid en op basis van objectieve criteria van toepassing was op alle ondernemingen, zodat hij geen steun in de zin van 87, lid 1, EG vormde, maar een algemene maatregel. De sinds 1990 aangenomen wetten maakten de verminderingen evenwel afhankelijk van de plaats van vestiging van de begunstigde onderneming en de sector waartoe deze behoort, waardoor sommige ondernemingen grotere verminderingen genieten dan hun concurrenten. Deze selectieve verminderingen, ongeacht of ze op individuele, regionale of sectorale grondslag worden verleend, vormen voor wat het verschil in de vermindering betreft staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG die de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

De Commissie vervolgt dat deze steun de mededinging vervalst, aangezien hij de financiële positie en de actiemogelijkheden van de begunstigde ondernemingen versterkt in vergelijking met hun concurrenten. Dit beïnvloedt het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig, met name ingeval de ondernemingen een deel van hun productie uitvoeren naar andere lidstaten. Zelfs wanneer deze ondernemingen niet uitvoeren, wordt de nationale productie toch begunstigd doordat de steun het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijker maakt hun producten naar de Italiaanse markt uit te voeren.

49. Op grond van deze redenen concludeert de Commissie: 1) dat de onderzochte maat-

regelen in principe verboden zijn krachtens artikel 87, lid 1, EG en artikel 62, lid 1, van de EER-overeenkomst en alleen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt geacht kunnen worden indien één van de in genoemde verdragen vermelde uitzonderingen erop van toepassing is; en 2) dat de steunregeling aangemeld had moeten worden toen het nog om een voornemen ging, zoals voorgeschreven door artikel 88, lid 3. Bij gebreke van een dergelijke kennisgeving is de steun gemeenschapsrechtelijk onwettig en kan hij slechts verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht indien hij in aanmerking komt voor één van de afwijkingen waarin het Verdrag voorziet.

50. Verzoekster erkent dat dit juist is, maar meent dat de Commissie in het licht van de bijzonderheden van de Italiaanse werkgelegenheidssteun de gevolgen voor het handelsverkeer en de mogelijkheid van verstoring van de mededinging minstens in enkele woorden had moeten toelichten; deze punten zijn niet duidelijk wanneer men uitgaat van bestaande factoren als het beperkte steunkarakter dat na eliminatie van de geoorloofde componenten resteert, en het feit dat het onverenigbaar verklaarde deel bestemd is voor het midden- en kleinbedrijf met minder dan vijftien werknemers, ambachtelijke bedrijven of bedrijven in gebieden in recessie.

51. Het Hof heeft partijen verzocht om ter terechtzitting, die 4 april 2001 plaatsvond, in te gaan op twee kwesties: 1) of de vermindering van sociale lasten die is toegekend aan ondernemingen die niet tot de productiesector behoren, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed in de zin van artikel 87, lid 1, EG; en 2) of de bestreden beschikking in dit opzicht toereikend is gemotiveerd.

52. De vertegenwoordiger van de Italiaanse regering wees erop dat de bestreden beschikking zwijgt over de feitelijke en concrete gevolgen van de steun op het handelsverkeer tussen de lidstaten. Zijns inziens heeft de vermindering van de sociale lasten ten gunste van kleinschalige dienstverlenende ondernemingen, distributeurs of ambachtelijke bedrijven, alle gevestigd in Zuid-Italië, geen gevolgen voor dit handelsverkeer. Hij merkte voorts op dat het bijzonder onrechtvaardig zou zijn nu van deze bedrijven, die vertrouwend op de wettigheid van de vermindering van de socialezekerheidsbijdragen werknemers in dienst hebben genomen op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten, te verlangen dat zij het betreffende bedrag aan de staat terugbetalen.

53. De Commissie merkte op dat zij volgens de rechtspraak van het Hof slechts de kenmerken van een steunregeling behoeft te onderzoeken om te beoordelen of de regeling op grond van de hoge steunbedragen of -percentages, de kenmerken van de gesteunde investeringen of andere daarin vastgelegde modaliteiten de begunstigden een merkbaar voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en voor-

namelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het handelsverkeer tussen de lidstaten. [26]

Bij de uitgebreide Italiaanse steunregeling heeft het onderzoek zich beperkt tot de productiesector. Zij wijst erop dat wat de gevolgen van de bestreden maatregel voor het handelsverkeer tussen lidstaten betreft, volgens vaste rechtspraak de betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming niet a priori de mogelijkheid uitsluit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. [27] De Commissie beklemtoont dat de betrokken steunregeling niet bij haar was aangemeld en dat zij in een dergelijk geval niet verplicht is alle sectoren en elke steunmaatregel afzonderlijk te analyseren. Eerst op het moment dat tot terugvordering wordt overgegaan, moet per geval worden nagegaan of de steun in strijd is met het Verdrag. Als voorbeeld van sectoren waarin de steun het handelsverkeer ongunstig zou beïnvloeden, noemde zij het bank- en verzekeringswezen en de transportsector. In de sectoren detailhandel, sociale diensten en kleinschalige restauratie zouden de gevolgen daarentegen verwaarloosbaar zijn.

54. Ook in dit opzicht kan ik het niet met de Italiaanse regering eens zijn. De Commissie had de gevolgen van de steun voor het handelsverkeer en de vervalsing van de mededinging reeds bewezen voordat zij overging tot het onderzoek van de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. Hoe dan ook, zou de Commissie in haar beschikking de werkelijke invloed van de reeds verleende steun moeten aantonen, dan zou dit lidstaten die steun verlenen zonder zich te houden aan de in artikel 88, lid 3, EG neergelegde aanmeldingsplicht, bevoordelen boven lidstaten die hun steunmaatregelen in het ontwerpstadium aanmelden. [28]

Bovendien kan een lidstaat niet met een beroep op een regeling als de Italiaanse, steunmaatregelen toepassen die op zich beschouwd als met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar zijn aan te merken.

55. Ik ben dan ook van mening dat geen sprake is van schending van artikel 87 EG, nu de Commissie, nadat een deel van de Italiaanse werkgelegenheidssteun onverenigbaar was verklaard, niet nogmaals de gevolgen ervan voor het communautaire handelsverkeer en de mededinging behoefde te onderzoeken.

56. Op grond van het voorgaande acht ik dit middel eveneens ongegrond.

26 — Arrest Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 24, punt 18.

27 — Arresten van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse" (C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 43), 14 september 1994, Spanje/Commissie (gevoegde zaken C-278/92, C-279/92 en C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punten 40 tot en met 42) en arrest Duitsland/Commissie, aangehaald in voetnoot 9, punt 32.

28 — Arrest van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 33).

G — *Zevende middel: verkeerde toepassing van de „de minimis"-regel*

57. De Italiaanse regering betoogt dat de Commissie de de minimis-regel verkeerd heeft toegepast door onlogische maxima te hanteren. Nadat zij de Italiaanse regeling slechts gedeeltelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard, had de Commissie niet bij elke steunmaatregel voor ondernemingen die werknemers in dienst namen op basis van leer- en werkervaringsovereenkomsten, de limiet van 100 000 euro over een periode van drie jaar mogen toepassen. Haars inziens had deze limiet slechts toegepast mogen worden op het als onverenigbaar beschouwde deel van de vermindering. Het onderscheid tussen een verenigbare vermindering en een onverenigbare vermindering zou anders geen zin hebben.

58. De Commissie merkt op dat artikel 87 EG niet de interventies omvat die vallen onder de de minimis-regel, volgens welke de maatregelen ten behoeve van ondernemingen die leer- en werkervaringsovereenkomsten hebben afgesloten of die deze overeenkomsten hebben omgezet in overeenkomsten van onbepaalde duur, in totaal niet meer dan 100 000 euro mogen bedragen over een periode van drie jaar. De de minimis-regel kan de overige maatregelen niet rechtvaardigen.

59. De Italiaanse regering geeft een onjuiste uitlegging aan de regel. In haar mededeling inzake de minimis-steun[29] verklaart de Commissie dat zij met het oog op administratieve vereenvoudiging en in het belang van het midden- en kleinbedrijf een steunniveau in een absoluut bedrag vaststelt, waaronder zij artikel 87, lid 1, EG niet toepasselijk acht en voorafgaande aanmelding dus niet noodzakelijk is. Zij merkt verder op dat, hoewel iedere vorm van financiële overheidssteun die aan een onderneming wordt verleend de mededinging kan vervalsen, niet alle steun een merkbare invloed heeft op het handelsverkeer en de mededinging tussen de lidstaten, zoals in het geval van zeer geringe steunbedragen die meestal aan het midden- en kleinbedrijf wordt toegekend.

Voor de toepassing van deze regel gelden drie voorwaarden: 1) het totale bedrag mag niet meer dan 100 000 euro bedragen gedurende een periode van drie jaar; 2) dit bedrag omvat alle vormen van overheidssteun die als de minimis-steun wordt verleend en doet niet af aan de mogelijkheid voor de begunstigde om andere steun te ontvangen uit hoofde van door de Commissie goedgekeurde regelingen; en 3) dit bedrag heeft betrekking op alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend, met uitzondering van steun voor de uitvoer.

29 — PB 1996, C 68, blz. 9. De Commissie heeft onlangs verordening (EG) nr. 69/2001 van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun (PB L 10, blz. 30) vastgesteld.

60. Overeenkomstig deze regel heeft de Commissie in de bestreden beschikking vastgesteld dat de steun aan de ondernemingen die leer- en werkervaringsovereenkomsten hadden afgesloten, in totaal niet meer dan 100 000 euro mocht bedragen over een periode van drie jaar. Dit betekent niet dat de ondernemingen daarnaast geen andere steun mochten ontvangen, mits deze toelaatbaar was. Wat evenwel niet geoorloofd is daar dit de doelstelling van de regel teniet zou doen, is om de steun die onder de de minimis-regel valt, te splitsen in een verenigbaar en een onverenigbaar deel, nu voor deze steun geen aanmeldingsplicht geldt en derhalve toetsing van de verenigbaarheid ervan niet mogelijk is.

61. Mijns inziens heeft de Commissie de de minimis-regel in de bestreden beschikking dan ook juist toegepast, zodat het middel moet worden afgewezen.

H — *Achtste, subsidiaire, middel: gebrekkige motivering inzake de noodzaak of althans de opportuniteit van de terugvordering van de onverenigbaar verklaarde steun*

62. Verzoekster betoogt dat alle voorwaarden zijn vervuld waaronder de bedragen die op de socialezekerheidsbijdragen in mindering zijn gebracht, niet behoeven te worden terugbetaald. Om te beginnen voert zij aan dat de steunregeling een arbeidsrechtelijk mechanisme met algemene draagwijdte betreft en niet een maatregel die is ingegeven door een economisch-sectoriële reden; in de tweede plaats zijn de communautaire richtsnoeren betreffende steun niet altijd even duidelijk, wat het gewettigd vertrouwen van de marktdeelnemers heeft geschaad, nu pas zeer recentelijk het bewustzijn is doorgebroken dat deze steun, buiten een interventiemiddel met een sociaal doel, een factor kan zijn die, zij het ook indirect, een ongunstige invloed kan hebben op het concurrentievermogen van ondernemingen; ten derde is de steunregeling in Italië al lange tijd van kracht en zijn de effecten ervan geconsolideerd, zodat de intrekking ervan extreem complex lijkt; en ten slotte kenmerkt de steunregeling zich door zijn ruime verspreiding: het heeft alle nationale productiesectoren doordrongen, vooral in de regio's van de Mezzogiorno, die het sterkst door de terugvordering zouden worden getroffen.

63. De Commissie wijst erop dat zij, wanneer onwettig steun is toegekend die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, overeenkomstig haar mededeling van 24 november 1983 [30], steeds van de lidstaat eist dat hij de steun terugvordert van de ontvangers, teneinde de situatie te

30 — PB 1983, C 318, blz. 3.

herstellen zoals die bestond voordat de steun werd verleend die de mededinging vervalste en het handelsverkeer ongunstig beïnvloedde.

64. Ook op dit punt verschil ik van mening met de Italiaanse regering.

65. Volgens artikel 88, lid 2, EG bepaalt de Commissie, indien zij vaststelt dat een steunmaatregel niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen. Is de voorgenomen steun in strijd met het in lid 3 bepaalde evenwel reeds uitbetaald, dan kan de betrokken beschikking de vorm hebben van een tot de nationale autoriteiten gericht bevel, de steun terug te vorderen.[31] Volgens de rechtspraak van het Hof is de Commissie, wanneer haar van een met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregel blijkt, bevoegd te beslissen dat de betrokken staat die maatregel moet intrekken of wijzigen, en kan zij, ter waarborging van het nuttig effect van die beslissing, daaraan de verplichting verbinden om in strijd met het Verdrag toegekende steunbedragen terug te vorderen.[32]

Het Hof acht bovendien de ongedaanmaking van een onwettige steun door middel van terugvordering het logische gevolg van de vaststelling dat de steun onwettig is. Bijgevolg is de terugvordering geen onevenredig middel in verhouding tot de doelstellingen van de verdragsbepalingen inzake staatssteun.[33]

66. Ondanks de motiveringsplicht die op de auteur van een handeling inzake staatssteun rust, is de Commissie, die de nationale autoriteiten kan bevelen de steun terug te vorderen wanneer de voorgenomen maatregel in strijd met artikel 88, lid 3, EG reeds is uitgevoerd, niet gehouden de specifieke redenen ter rechtvaardiging van de uitoefening van die bevoegdheid uiteen te zetten.[34]

Nochtans heeft zij in de punten 120 tot en met 122 van de bestreden beschikking, weliswaar beknopt, de terugvordering van de steun beargumenteerd en aangegeven onder welke voorwaarden dit dient te geschieden, onder uitdrukkelijke verwijzing naar haar mededeling van 24 november 1983.

67. Ik geloof niet dat een beroep op het vertrouwensbeginsel om zich tegen de

31 — Arrest van 24 februari 1987, Deutfil/Commissie (310/85, Jurispr. blz. 901, punt 24).

32 — Arrest van 12 juli 1973, Commissie/Duitsland (70/72, Jurispr. blz. 813, punt 13).

33 — Arrest België/Commissie, aangehaald in voetnoot 27, punt 66.

34 — Arresten Spanje/Commissie (aangehaald in voetnoot 27, punt 78) en van 17 juni 1999, België/Commissie (C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 82).

terugvordering van steun te verzetten, kan slagen nu de Commissie in de geciteerde mededeling van 1983 de potentiële ontvangers van staatssteun heeft gewezen op het onzekere karakter van onwettig toegekende steun, omdat zij gedwongen zouden kunnen worden om deze terug te betalen.

Bovendien bepaalt artikel 14, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 [35] dat indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, de Commissie beschikt dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen; de Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht.

68. Met betrekking tot de moeilijkheden die een lidstaat kan ondervinden bij de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de onwettig toegekende steun terug te vorderen, bestaat een overvloedige rechtspraak van dit Hof. Volgens deze rechtspraak dient een lidstaat die bij de uitvoering van een dergelijke beschikking op niet voorziene en onvoorzienbare moeilijkheden stuit, of zich bewust wordt van gevolgen die de Commissie niet voor ogen heeft gehad, deze problemen aan haar voor te leggen en passende wijzigingen van de betrokken beschikking voor te stellen. In een dergelijk geval moeten de lidstaat en de Commissie, die op grond van het in artikel 10 EG tot uitdrukking gebrachte beginsel over en weer tot loyale samenwerking verplicht zijn, te goeder trouw samenwerken om met volledige inachtneming van de verdragsbepalingen, inzonderheid die betreffende de steunmaatregelen, de moeilijkheden te overwinnen. [36]

69. Dit middel is mijns inziens bijgevolg eveneens ongegrond.

V — Kosten

Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien alle door verzoekster aangevoerde middelen falen, dient zij in de kosten verwezen te worden.

35 — Verordening van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1).

36 — Arresten van 15 januari 1986, Commissie/België (52/84, Jurispr. blz. 89, punt 16), 2 februari 1989, Commissie/Duitsland (94/87, Jurispr. blz. 175, punt 9), 10 juni 1993, Commissie/Griekenland (C-183/91, Jurispr. blz. I-3131, punt 18), 23 februari 1995, Commissie/Italië (C-349/93, Jurispr. blz. I-343, punt 13) en 4 april 1995, Commissie/Italië (C-348/93, Jurispr. blz. I-673, punt 17); alsmede Commissie/Italië (C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 16).

VI — Conclusie

70. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

1) het beroep van de Italiaanse Republiek tot nietigverklaring van beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid in zijn geheel te verwerpen, en

2) verzoekster in de kosten te verwijzen.