FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 17 maj 2001 [1]

1. Genom ansökan som inkom den 13 augusti 1999 har Republiken Italien begärt att kommissionens beslut nr K(99) 1364 slutlig av den 11 maj 1999 om de stödordningar som Italien genomfört för sysselsättningsfrämjande åtgärder [2] skall ogiltigförklaras.

Kommissionen har funnit att dels de stöd i form av nedsättningar av arbetsgivaravgifterna som regleras i lagarna nr 863/84, 407/90, 169/91 och 451/94 till förmån för företagare vid anställningar genom utbildnings- och anställningsavtal, dels de stöd som avses i lag nr 196/97 om omvandling av dessa avtal till tillsvidareavtal är oförenliga med den gemensamma marknaden eftersom de inte uppfyller vissa villkor.

I — Den italienska lagstiftningen

2. Av handlingarna i målet framgår att utbildnings- och anställningsavtalen är tidsbegränsade avtal för att ge ungdomar mellan 16 och 32 år en anställning, även om de regionala myndigheterna själva får besluta om att höja denna övre åldersgräns. Det finns två typer av utbildnings- och anställningsavtal. Den första typen avser verksamheter som kräver högre utbildning och omfattar en obligatorisk arbetsplatsförlagd utbildning på minst 80—130 timmar under avtalets löptid, som är högst 24 månader. Den andra typen av avtal avser mindre kvalificerade yrkeskategorier och omfattar 20 timmars utbildning under en avtalstid om högst 12 månader.

3. De företag som tillämpar anställningar av den här typen kommer i åtnjutande av följande sänkningar av arbetsgivaravgifterna under avtalens löptid: 25 procent för företag i olika områden i södra Italien, 40 procent för företag med mindre än 15 anställda inom handel och turism i olika områden i södra Italien, och en total befrielse för hantverksföretag och för företag i områden med en arbetslöshet som är högre än genomsnittet för hela landet. För att ha rätt till dessa sänkningar får företagen inte ha gjort några personalnedskärningar under de tolv föregående månader-

1 — Originalspråk: spanska.
2 — Beslut 2000/128/EG (EGT L 42, s. 1).

na, utom i de fall då nyanställning avser personer med annan kompetens. Dessutom måste företagen fortfarande som tillsvidareanställda ha kvar minst 60 procent av de personer vars utbildnings- och anställningsavtal löpt ut under de 24 föregående månaderna. För avtalen avseende mindre kvalificerade yrkeskategorier måste dessutom anställningsavtalen omvandlas till tillsvidareanställningar. Sänkningen medges först sedan denna omvandling skett och under lika lång tid som avtalet har löpt.

4. I artikel 15 i lag nr 196/97 om ändring av lag nr 451/94 föreskrivs att företag i mål 1-områden enligt förordning (EEG) nr 2081/93 [3], vilka omvandlar utbildnings- och anställningsavtal som gäller i högst 24 månader till tillsvidareanställningar när avtalen löper ut, befrias från arbetsgivaravgifter under ytterligare ett år. Stödet måste dock betalas tillbaka om den anställde avskedas inom 12 månader från stödperiodens upphörande. Enligt artikel 1 i sagda förordning består mål 1 i att främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare.

3 — Rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17).

II — Det ifrågasatta beslutet

5. De italienska myndigheterna anmälde till kommissionen ett förslag till lag om sysselsättningsskapande åtgärder, som antogs som lag nr 196/97 av den 24 juni 1997 [4] och infördes i registret för anmälda stöd. Till följd av ytterligare upplysningar från medlemsstaten utsträcktes analysen till de stödordningar som föreskrivs i lagarna nr 863/84, 407/90, 169/91 och 451/94, som reglerar avtal rörande utbildning och arbetslivserfarenhet och som fördes in i registret för icke anmälda stöd. I augusti 1998 underrättade kommissionen de italienska myndigheterna om sitt beslut att inleda det förfarande som anges i artikel 88.2 EG avseende stöd som beviljats sedan november 1995 [5] som föreskrivs i lagarna nr 863/84, 407/90, 169/91 och 451/94 samt avseende stöd för att omvandla avtal om visstidsanställning till avtal om tillsvidareanställning i enlighet med artikel 15 i lag nr 196/97.

6. I förfarandet vid kommissionen inkom synpunkter från berörda tredje män, näm-

4 — GURI nr 154 av den 4 juli 1997.

5 — Då beslutet fattades den 11 maj 1999 hänvisar kommissionen i beslutet genomgående till artiklarna i EG-fördraget i deras nya numrering, även när stödordningen började tillämpas i november 1995.

ligen det italienska industriförbundet (Confindustria) [6] och de italienska myndigheterna. Efter att ha granskat dessa fattade kommissionen det beslut som Italien har begärt ogiltigförklarat.

7. I artikel 1 i det ifrågasatta beslutet föreskrivs följande:

1. Det statliga stöd som Italien olagligt genomfört sedan november 1995 med avseende på anställning genom de utbildnings- och anställningsavtal som föreskrivs i lagarna nr 863/84, nr 407/90, nr 169/91 och nr 451/94 är förenliga med den gemensamma marknaden förutsatt att det syftar till att

— skapa nya arbetstillfällen i det mottagande företaget till förmån för arbetstagare som ännu inte lyckats få arbete eller har förlorat sin tidigare anställning, i den mening som avses i riktlinjerna för sysselsättningspolitik, [7]

— anställa arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden. Enligt detta beslut avses med arbetstagare som har särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden personer under 25 år, personer med universitetsexamen som är högst 29 år, och långtidsarbetslösa, dvs. de som har varit arbetslösa i över ett års tid.

2. Stöd avseende utbildnings- och anställningsavtal som inte uppfyller villkoren i punkt 1 är oförenliga med den gemensamma marknaden.

Artikel 2 har följande lydelse:

"1. Stöd som beviljats av Italien enligt artikel 15 i lag nr 196/97 för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar är förenliga med den inre marknaden under förutsättning att de uppfyller villkoret om nettoökning av antalet anställda i enlighet med vad som anges i riktlinjerna för sysselsättningsstöd.

6 — Confindustria var en av sökandena i mål T-126/00, i vilket yrkades att förstainstansrätten skulle ogiltigförklara samma beslut som i förevarande mål. Den talan avvisades genom beslut av den 19 januari 2001 på grund av att det var uppenbart att den väckts för sent. Även Federazione Associazioni Imprese Distribuzione m.fl. har i mål T-124/00 begärt att denna rättsakt skall ogiltigförklaras. Genom beslut av den 19 februari 2001 vilandeförklarade förstainstansrätten det målet tills domstolen avkunnat dom i förevarande mål.

7 — Riktlinjer för sysselsättningsstöd (EGT C 334, 1995, s. 4).

Antalet anställda i ett företag skall beräknas med bortseende från arbetstillfällen som härrör från omvandling och arbetstillfällen som skapats genom tidsbegränsade avtal eller som inte garanterar tillräckligt stabila anställningsförhållanden.

2. Stöd för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till tillsvidareanställningar vilka inte uppfyller kraven i punkt 1 är oförenliga med den inre marknaden."

Enligt artikel 3 gäller följande:

"Italien skall vidta alla de åtgärder som behövs för att från mottagarna återkräva det stöd som inte uppfyller villkoren i artiklarna 1 och 2 och som redan betalats ut på felaktiga grunder.

Stödet skall återkrävas enligt de förfaranden som anges i italiensk lagstiftning. Beloppen skall återkrävas inklusive upplupna räntor från och med den dag stödet betalades ut till dess att det faktiskt återbetalats. Räntan skall beräknas enligt den referensränta som används för beräkning av nettobidragsekvivalenten för regionalt stöd i Italien."

III — Italiens talan

8. Den italienska regeringen har begärt att domstolen skall ogiltigförklara beslutet i dess helhet, och i andra hand ogiltigförklara artikel 3 genom vilken kommissionen förpliktar medlemsstaten att återkräva de stöd som betalats ut på felaktiga grunder, inklusive upplupna räntor. Till grund för sin talan har den italienska regeringen åberopat en allmän och åtta särskilda grunder.

9. Allmänt anser sökanden att kommissionen, vid jämförelsen mellan särdragen, arten och syftet med systemet för utbildnings- och anställningsavtal och riktlinjerna för sysselsättningspolitik, har anlagt ett strikt ekonomiskt synsätt, och inte beaktat att dessa avtal utgör ett väsentligt instrument för arbetsmarknadsåtgärder i syfte att bedriva en aktiv politik inom sysselsättningsområdet, särskilt avseende ungdomsgruppen som traditionellt anses utgöra ett svagt segment på marknaden.

10. Kommissionen har förklarat att vid analysen för att bedöma arten av ett stöd och dess förenlighet med den gemensamma marknaden bortses från alla hänsyn till dess effektivitet. Den har i detta fall förklarat att det enda kriterium som har legat till grund för bedömningen av stödets art i den mening som avses i fördraget har varit dess inverkan på konkurrensen och på handeln

mellan medlemsstaterna, och att dess förenlighet med den gemensamma marknaden avgörs med tillämpning av de undantag som föreskrivs i artikel 87.2 EG och 87.3 EG.

11. Det har inte ifrågasatts att sysselsättningspolitiken fortfarande hör till det nationella kompetensområdet, inom vilket gemenskapen fyller en viktig samordnande funktion. Det räcker med att läsa riktlinjerna för sysselsättning för år 2001, som nyligen antogs genom rådets beslut 2001/63/EG[8], där övergripande mål för att skapa optimala förutsättningar för full sysselsättning anges.

12. De skatteåtgärder och finansiella åtgärder som kan vidtas av medlemsstaterna kommer, som uttryckligen anges i punkt 3 i de riktlinjer för sysselsättningspolitik som offentliggjordes i december 1995, att få spela en avgörande roll för att uppmuntra anställning av de kategorier som har svårast att ta sig in på arbetsmarknaden. I samma avsnitt klargörs dock också att, även om åtgärdernas syfte är att förbättra arbetstagarnas situation, det bör erkännas att även företagen gynnas genom att de tack vare sin roll vid genomförandet av åtgärderna kan sänka sina kostnader. Därför ankommer det på kommissionen att säkerställa att en intensifiering av sysselsättningsåtgärderna inte motverkar de parallella åtgärder som med stöd av artiklarna 87 och 88 EG vidtas för att minska den artificiella snedvridningen av konkurrensen.

Detta är den ram inom vilken kommissionen, med stöd av den befogenhet som den genom fördraget tillerkänns inom området för statligt stöd, skulle fatta det ifrågasatta beslutet. Kommissionens uppgift var här att sträva efter en vansklig balans mellan den italienska ordningens positiva effekter och snedvridningen av konkurrensen och handeln.

13. Av fast rättspraxis följer att kommissionen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 87.3 EG, vars tillämpning innebär ekonomiska och sociala bedömningar som skall göras i ett gemenskapssammanhang.[9] Då det rör sig om en komplicerad ekonomisk bedömning, vilket en bedömning av en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden är, inskränker sig den rättsliga prövningen av en av kommissionen antagen rättsakt till en kontroll av att reglerna för förfarandet och för motiveringen beaktats, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för det omtvistade ställningstagandet är materiellt riktiga samt en kontroll av om det föreligger en uppenbart oriktig bedömning

8 — Beslut av den 19 januari 2001 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik 2001 (EGT L 22, s. 18).

9 — Dom av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen (REG 1997, s. I-2507), punkt 35, och i mål C-355/95 P, TWD mot kommissionen (REG 1997, s. I-2549), punkt 26 och av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-6857), punkt 67.

av förhållandena eller om det har utövats maktmissbruk. [10]

Genom de åtta särskilda grunderna för talan har Italien gjort gällande att vissa av dessa brister vidlåder beslutet. Eftersom medlemsstaten genom de flesta grunderna åberopar både bristande motivering och maktmissbruk kommer jag inledningsvis att granska allmän rättspraxis avseende dessa brister, och därefter kommer jag att undersöka om de föreligger i vart och ett av de fall där detta har gjorts gällande.

A — *Skyldigheten att motivera rättsakter som antas av kommissionen inom området för statligt stöd*

14. Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet, och det skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Av denna rättspraxis framgår vidare att det inte krävs att det i motiveringen av en rättsakt anges samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av såväl sammanhanget som alla rättsregler som reglerar den berörda frågan. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. [11]

15. Domstolen har tillagt att det faktum att det ifrågasatta beslutet grundas på riktlinjerna är av särskild betydelse för motiveringsskyldighetens innehåll. [12]

16. Enligt förstainstansrättens rättspraxis är inte kommissionen, i motiveringen av de beslut den fattar för att säkra tillämpningen av konkurrensreglerna, tvungen att ta ställning till samtliga argument som de berörda har åberopat inför denna. Det räcker med att ange de omständigheter och rättsliga överväganden som

10 — Dom av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Frères mot rådet (REG 1980, s. 3333; svensk specialutgåva, volym 5, s. 405), punkt 25, av den 17 november 1987 i de förenade målen 142/84 och 156/84, BAT och Reynolds mot kommissionen (REG 1987, s. 4487; svensk specialutgåva, volym 9, s. 247), punkt 62, av den 10 mars 1992 i mål C-174/87, Ricoh mot rådet (REG 1992, s. I-1335), punkt 68, av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen (REG 1993, s. I-3203; svensk specialutgåva, volym 14, s. 213), punkt 25, och av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen (REG 1996, s. I-723), punkt 11.

11 — Dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-395), punkterna 15 och 16, av den 9 november 1995 i mål C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (II) (REG 1995, s. I-3799), punkt 16, i målet Belgien mot kommissionen, (ovan fotnot 10), punkt 86, i dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France (REG 1998, s. I-1719), punkt 63 och av den 19 oktober 2000 i de förenade målen C-15/98 och C-105/99, Italien och Sardegna Lines mot kommissionen (REG 2000, s. I-8855), punkt 65.

12 — Dom av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen (REG 2000, s. I-8237), punkt 84.

haft en avgörande betydelse för beslutet. [13] Denna rättspraxis bekräftades av domstolen i domen avseende överklagandet. [14]

Det framgår likaså av fast rättspraxis att förekomsten av maktmissbruk endast kan fastställas när det i tillräcklig grad styrkts att den ansvarige, när denne antog den omtvistade rättsakten, eftersträvade ett annat syfte än det som avsågs med bestämmelsen. [17]

B — *Maktmissbruk*

IV — De särskilda grunderna för talan

17. Maktmissbruk är en av de grunder som oftast åberopas av sökande som yrkar på ogiltigförklaring av en rättsakt. Det är dock mycket svårt att styrka dess förekomst. Domstolen anser att maktmissbruk består i att en gemenskapsinstitution utövar sin behörighet uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än dem som anges eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet. [15] Om en institution gör avsteg från ett förfarande genom att använda ett lättare förfarande för att undvika svårigheter i det föreskrivna, jämställs detta enligt domstolen med maktmissbruk, som motiverar en ogiltigförklaring av den felaktiga rättsakten. [16]

A — *Den första grunden: maktmissbruk och bristande motivering av definitionen av kategorin "ungdomar"*

18. Italien har närmare bestämt gjort gällande att beslutet är ologiskt på grund av definitionen av kategorin "ungdomar". Trots att de statistiska uppgifter som lämnades under det administrativa förfarandet visar att ungdomsarbetslösheten, med tanke på fenomenets speciella särdrag i Italien, och i synnerhet i södra delen av Italien, berör åldersgruppen upp till 32 år, beslutade kommissionen att kategorin endast skulle omfatta personer under 25 år, eller 29 år i fråga om personer med högskoleexamen. I riktlinjerna för sysselsättningsstöd fastställs dock inte någon gräns. Denna åldersgräns inför ett moment av rigiditet som inte kan godtas i fråga om

13 — Förstainstansrättens domar av den 24 januari 1992 i mål T-44/90, La Cinq mot kommissionen (REG 1992, s. II-1), punkt 41, och av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen (REG 1995, s. II-1675), punkt 31.

14 — Dom i målet Siemens mot kommissionen (ovan fotnot 9), punkt 16.

15 — Dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 69 och av den 14 maj 1998 i mål C-48/96 P, Windpark Groothusen mot kommissionen (REG 1998, s. I-2873), punkt 52.

16 — Dom av den 22 september 1988 i mål 148/87, Frydendahl Pedersen mot kommissionen (REG 1988, s. 4993), punkt 12.

17 — Dom av den 8 juni 1988 i mål 135/87, Vlachou mot revisionsrätten (REG 1988, s. 2901), punkt 27, och av den 17 januari 1992 i mål C-107/90 P, Hochbaum mot kommissionen (REG 1992, s. I-157), punkt 14.

begreppet "ungdomar", och som är svårförenligt med begreppets allmänna innebörd i nämnda riktlinjer, som varierar med hänsyn till de olika arbetsmarknadernas speciella särdrag. Det har visats att i Italien, och särskilt i södra Italien, ligger åldersgränsen för kategorin ungdomar av en rad sociala och ekonomiska skäl tveklöst över de 25 år som fastställs i det ifrågasatta beslutet.

19. Kommissionen har anfört att även om riktlinjerna för sysselsättningspolitik inte innehåller någon åldersgräns riktar sig såväl gemenskapens åtgärder som de som generellt vidtas av de olika medlemsstaterna till förmån för denna grupp till personer under 25 år. Därför skulle det inte vara objektivt och inte föreligga ett logiskt samband med nämnda åtgärder att fastställa en glidande och godtycklig gräns med utgångspunkt från särdragen på varje nationell arbetsmarknad.

20. Italien har rätt i att riktlinjerna för sysselsättningspolitik för prövningen av huruvida en stödordning är förenlig med den gemensamma marknaden inte definierar vilka personer som ingår i kategorin ungdomar. Jag delar även uppfattningen att det kunde ha varit positivt om detta begrepp hade givits en allmän innebörd, eftersom åldersgränsen i definitionen av kategorin ungdomar varierar beroende på de olika arbetsmarknadernas särdrag. Den varierar även från stat till stat, beroende på utbildningsplaner, den ålder upp till vilken utbildning är obligatorisk samt universitetsutbildningarnas antal och längd.

21. Jag instämmer dock inte i att dessa skäl kan motivera att en medlemsstat, oberoende av hur hög arbetslösheten i landet är, ensidigt kan bestämma att arbetstagare med särskilda svårigheter att komma in på eller återinträda på arbetsmarknaden generellt skall tillhöra kategorin "ungdomar" med rätt till sysselsättningsstöd tills de fyller 32 år och i vissa regioner [18] 35 eller till och med 45 år. Kommissionen har dessutom, i punkt 78 i beslutet, förklarat att även om arbetslösheten är högre i södra Italien, går det inte att fastställa att procentandelen arbetssökande är högre i åldersgruppen 25—34 år än i åldersgruppen 15—24 år. I punkt 81 citerar kommissionen en rapport om förhållandena för ungdomar som ingavs av de italienska myndigheterna, i vilken det förklaras att "65 % av de arbetslösa i åldersgruppen 15—24 år angivit att de sökt arbete i över ett år (långtidsarbetslöshet); för åldersgrup-

18 — Kommissionen har i dupliken angivit att vissa regioner med tillämpning av den befogenhet som de tillerkänns genom de nationella bestämmelserna har höjt åldersgränsen för arbetstagare som kan komma i fråga för utbildnings- och anställningsavtalen till 35 år i Lazio, 38 år i Kalabrien, 40 år i Kampanien, Abruzzi och Sardinien, och 45 år i Basilicata, Molise, Apulien och Sicilien.

pen 25—34 år var denna siffra 68%.[19] På grundval av dessa uppgifter drar kommissionen slutsatsen att problemet snarast bör ses som strukturellt betingad arbetslöshet som inte kan lösas genom en höjning av åldersgränsen i definitionen av 'kategorin unga'".

22. Man får inte glömma att kommissionen skall granska en stödordnings förenlighet med den gemensamma marknaden i ett gemenskapssammanhang. Detta innebär att alla undantag från den principiella oförenlighet med denna som fastställs i artikel 87.1 EG skall formuleras, tolkas och tillämpas så enhetligt och konsekvent som möjligt, eftersom det är enda sättet att säkerställa enhetlighet och likabehandling vid tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd.

23. För att uppnå denna enhetlighet, och i brist på en definition av kategorin "ungdomar" i riktlinjerna för sysselsättningsstöd,[20] ansåg kommissionen redan när den inledde det förfarande som föreskrivs i artikel 88.2 EG att åtgärder som på gemenskapsnivå vidtas till förmån för ungdomar och åtgärder som i allmänhet föreskrivs av medlemsstaterna avser ungdomar under 25 års ålder.[21] Samma kriterium anges i punkt 76 i beslutet. Kommissionen ansåg dessutom, vilket den angav i punkt 85, efter att ha granskat de uppgifter som lämnats av de italienska myndigheterna och av Confindustria angående den ålder vid vilken universitetsexamina tas i Italien (26,8 år jämfört med det europeiska genomsnittet 25,7 år), att det endast i fråga om personer med universitetsexamen kunde anses att statistiken och de institutionella faktorer som hör samman med studiernas längd motiverar att kategorin "ungdomar" utvidgas till att omfatta åldersgruppen 25—29 år.

24. Enligt min uppfattning har kommissionen uttömmande redogjort för de kriterier som föranledde den att sätta åldersgränsen till 25 år, eller 29 år för personer med universitetsexamen, för definitionen av åldersgruppen "ungdomar", varför det ifrågasatta beslutet inte är bristfälligt motiverat.

25. Beträffande förekomsten av maktmissbruk har Italien inte visat att kommissionen, då den fastställde dessa åldersgränser, skulle ha eftersträvat andra syften än dem som ankommer på den inom ramen för granskningen av statliga stöd.

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

20 — Och, såvitt jag har kunnat finna, i resten av gemenskapsrätten. Faktum är att jag endast har hittat en motsvarande åldersgräns i kommissionens förordning (EG) nr 68/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd till utbildning (EGT L 10, s. 20), i vars artikel 2 g bland annat "ungdomar under 25 år, som tidigare inte har fått en första reguljär avlönad anställning" definieras som "mindre gynnade kategorier av arbetstagare".

21 — Kommissionen har till stöd för denna ståndpunkt även citerat Internationella arbetsorganisationens rapport om sysselsättning och unga.

26. Jag anser därför att talan inte kan bifallas på denna grund.

B — *Den andra grunden: åsidosättande av tillämpliga bestämmelser, maktmissbruk och bristande motivering vid bedömningen av under vilka förutsättningar stödbeloppet står i förhållande till skapandet av sysselsättning*

27. Enligt Italien saknar kommissionens uttalande i punkt 91 grund. Den borde på objektiva grunder ha visat att endast stöd till förmån för personer med särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden, det vill säga unga under 25 år, unga personer med universitetsexamen upp till 29 års ålder och långtidsarbetslösa (arbetslösa under mer än ett års tid), eller stöd för att skapa nya arbetstillfällen, uppfyller kravet att det totala stödet inte skall överstiga det belopp som behövs för att främja skapandet av nya arbetstillfällen.

28. Kommissionen har anfört att den, efter att ha konstaterat att utbildnings- och anställningsavtalen är av stödkaraktär eftersom de snedvrider konkurrensen genom att företagens finansiella ställning och deras manöverutrymme stärks jämfört med konkurrerande företag som inte får samma förmåner, blev övertygad om att endast stöd som var riktade till arbetstagare som fortfarande inte hade fått en anställning eller som hade förlorat denna, eller stöd avsedda att skapa nya arbetstillfällen, var förenliga med den gemensamma marknaden. Endast i dessa fall är stödet inte högre än vad som är nödvändigt för att stimulera sysselsättningen, med tanke på arbetsgivarens skyldighet att utbilda arbetstagaren och den särskilt höga arbetslösheten på den italienska arbetsmarknaden.

29. Av två skäl kan jag inte dela Italiens uppfattning på denna punkt. För det första måste man vid bedömningen av punkterna 91 och 92 i beslutet ta hänsyn till några av de föregående punkterna. Närmare bestämt punkterna 76—90, som innehåller de uppgifter och det resonemang på vilka kommissionen stöder sig.

För det andra skall kommissionen vid bedömningen av sysselsättningsstöd tillämpa de kriterier som fastställs i kapitel IV i riktlinjerna, som berör tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 87.2 EG och artikel 87.3 EG. Enligt denna regel skall kommissionen uppmuntra till sysselsättningsskapande stöd. Den omständigheten att arbetstagaren får yrkesutbildning utgör en viktig faktor för en gynnsam bedömning. Under alla omständigheter skall dock kommissionen enligt punkt 21 fjärde strecksatsen i riktlinjerna säkerställa att stödnivån inte överskrider vad som är nödvändigt för att skapa arbetstillfällen.

30. I linje med detta har kommissionen funnit att de stöd som anges i punkterna 91 och 92 i beslutet överensstämmer med bestämmelserna i riktlinjerna och kan omfattas av de undantag som föreskrivs för sysselsättningsstöd, varvid den har beaktat att det enligt avtalen är obligatoriskt för arbetsgivaren att tillhandahålla utbildning, att arbetsmarknadssituationen är särskilt allvarlig i Italien, att de sänkta arbetsgivaravgifterna står i proportion till lönerna för de berörda anställda och att åtgärderna svarar mot behoven i de aktuella regionerna.

31. Kommissionen har hållit sig till riktlinjerna för sysselsättningspolitik vid bedömningen av den italienska stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden, och således har inte gällande rätt åsidosatts. Beslutet är inte bristfälligt motiverat eftersom kommissionens slutsats i punkt 92 angående stödens förenlighet motiveras i punkterna 86—91. Italien har inte heller lagt fram något bevis för att kommissionen skulle ha fastställt de omständigheter under vilka stödbeloppet står i förhållande till sysselsättningsskapandet, i syfte att nå andra mål än dem som ankommer på den inom ramen för granskningen av statliga stöd.

32. Följaktligen kan talan inte heller bifallas på denna grund.

C — *Den tredje grunden: bristande motivering av bedömningen av vilket stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden*

33. Sökanderegeringen har gjort gällande att kommissionens resonemang vid bedömningen av vilket stöd som är otillåtet är ologiskt och att det saknas klara kriterier för att värdera metoderna för att främja och stödja sysselsättningen, eftersom den, om det inte är fråga om ett av de strikt definierade fallen, vägrar beteckna utbildnings- och anställningsavtalen som en åtgärd avsedd att skapa nya anställningstillfällen. I punkt 86 i beslutet medges dock att villkoret för avtalen, att företaget skall ge fortsatt anställning till minst 60 procent av de arbetstagare vilkas utbildnings- och anställningsavtal löpte ut under de föregående 24 månaderna, [22] utgör ett ytterligare incitament för företagen att upprätthålla arbetstillfällena under längre tid. Dessa sammankopplade fördelar är särskilt effektiva eftersom de förhindrar missbruk från företagens sida genom en systematisk tillämpning av tidsbegränsade avtal i stället

22 — Samtliga språkversioner av beslutet som jag har använt, inklusive det exemplar som på sin tid meddelades de italienska myndigheterna, som bifogades ansökan, fastställer att denna andel är 50 procent. Republiken Italien har i sin ansökan angivit andelen till 60 procent. Jag har även funnit att detta är den procentandel som fastställs i artikel 16.11 lagdekret nr 299 av den 16 maj 1994 (GURI nr 116 av den 20 maj 1994).

för tillsvidareanställningar och eftersom anställningar uppmuntras. Med tanke på de kriterier som anges i riktlinjerna för sysselsättningsstöd skulle kommissionen ha kontrollerat stödnivån med beaktande av de svårigheter som små och medelstora företag ställs inför och svårigheterna i den berörda regionen.

34. Kommissionen har förklarat att de omstridda avtalen utgör ett stöd för att bibehålla sysselsättningsnivån när det inte skapas arbetstillfällen vid det gynnade företaget för arbetstagare som ännu inte har fått sin första anställning eller som har förlorat sin anställning eller när de anställda inte är arbetstagare med särskilda svårigheter att komma in eller återinträda på arbetsmarknaden. Dessa stöd för att bibehålla sysselsättningsnivån inskränker sig inte till de områden som avses med undantaget enligt artikel 87.3 a i fördraget, eftersom det gäller för landet som helhet. De är inte heller tidsbegränsade eller avsedda att trappas ner stegvis.

35. Jag instämmer inte med sökanden. I själva verket görs i riktlinjerna för sysselsättningsstöd skillnad mellan stöd för att bibehålla sysselsättningsnivån, som beviljas företag för att de inte skall avskeda arbetstagare och som beräknas med hänsyn till det totala antalet anställda vid den tidpunkt då det beviljas, och stöd som är inriktade på att finna en anställning för personer som aldrig har haft någon sådan eller som har förlorat sin anställning, och som tilldelas i förhållande till det uppnådda antalet. I punkt 17 i riktlinjerna anges att med skapande av arbetstillfällen avses skapade nettoarbetstillfällen och att ett rent utbyte av arbetstagare, utan någon faktisk ökning, inte utgör ett verkligt skapande av arbetstillfällen.

Med tillämpning av dessa kriterier har kommissionen, i punkterna 93—96, funnit att anställningsstöd som inte gynnar personer under 25 år, personer under 29 år med universitetsexamen eller personer som varit arbetslösa i mer än ett år, eller som syftar till att skapa nya arbetstillfällen, utgör stöd för att upprätthålla sysselsättningsnivån, som betraktas som likställt med driftsstöd. I detta avseende anser kommissionen att även om stöden beviljas företagen för att dessa skall ingå utbildnings- och anställningsavtal, och inte för att undvika avskedanden, är det ett faktum att det inte ställs som villkor att nya arbetstillfällen skapas, utan endast att inga avskedanden sker.

36. Denna typ av stöd kan dock endast tillåtas om det, i enlighet med artikel 87.2 b i fördraget, är avsett att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. På vissa villkor kan sysselsättningsstöd även tillåtas i regioner som är berättigade till undantag

enligt artikel 87.3 a i fördraget med avseende på den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning.

37. Jag delar kommissionens uppfattning att dessa stöd som är inriktade på bibehållen sysselsättning skall förklaras oförenliga med den gemensamma marknaden, eftersom de inte inskränker sig till de områden som är berättigade till undantag enligt artikel 87.3 a i fördraget utan tillämpas i hela landet, inte omfattas av de förutsättningar som avses i 87.2 b i fördraget eller är tidsbegränsade eller avsedda att trappas ner stegvis.

38. Således är bedömningen av vilket stöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden tillräckligt motiverad och talan kan inte heller bifallas på denna grund.

D — *Den fjärde grunden: åsidosättande av tillämpliga bestämmelser, maktmissbruk och bristande motivering avseende åtgärderna i artikel 15 i lag nr 196/97*

39. Denna bestämmelse föreskriver att företag i mål 1-områden vilka omvandlar utbildnings- och anställningsavtal som gäller i högst 24 månader till avtal om tillsvidareanställning när avtalen löper ut beviljas samma förmåner under ytterligare ett år. Den italienska regeringen har gjort gällande att kommissionen i punkt 103 i beslutet har gjort en felaktig bedömning, nämligen att omvandling av tidsbegränsade utbildnings- och anställningsavtal till avtal om tillsvidareanställning inte skapar nya arbetstillfällen, eftersom dessa arbeten redan finns även om det inte rör sig om fasta anställningar. I ordningen föreskrivs i själva verket en kedjereaktion som syftar till att utbildnings- och anställningsavtal skall ingås, och en förmån beviljas för att avtal skall omvandlas till avtal om tillsvidareanställning, vilket bidrar till att företagen skapar arbetstillfällen.

40. Kommissionen har förklarat att omvandlingen av de tidsbegränsade avtalen till avtal om tillsvidareanställning inte skapar nya arbetstillfällen, eftersom dessa, även om de inte är fasta, redan finns. Sådana åtgärder kan varken anses som åtgärder för att skapa nya arbetstillfällen eller som åtgärder för att bibehålla befintliga arbetstillfällen utan är bara ägnade att stabilisera ett dittills osäkert anställningsförhållande.

41. Även på denna punkt har jag av en rad skäl en annan uppfattning än den italienska regeringen. För det första har inte kommissionen gjort sig skyldig till ett åsidosättande av gällande rätt genom att anse att endast

de omvandlingar av tidsbegränsade avtal till avtal om tillsvidareanställning som följer kravet på att öka antalet arbetstillfällen i förhållande till redan befintliga på företaget överensstämmer med bestämmelserna i riktlinjerna. Även om denna omvandling är mycket fördelaktig för arbetstagaren, är det ett faktum att regeln i själva verket med ett år förlänger de fördelar som arbetsgivaren redan åtnjutit i två år och att denna ytterligare förmån medges utan något krav på att ett nytt arbetstillfälle skapas.

För det andra saknas inte en motivering av denna bedömning eftersom kommissionen i punkterna 97—110 anger skälen till att den i punkt 111 beslutade att övriga fall av stöd för att omvandla utbildnings- och anställningsavtal till avtal om tillsvidareanställning, som inte uppfyller kravet på nettoökning av antalet anställda, är stöd för att bibehålla sysselsättningsnivån. Som framgår av riktlinjerna för sysselsättning betraktas sådant stöd som driftsstöd, som varken uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 87.2 i fördraget för att vara förenligt med den gemensamma marknaden eller de i artikel 87.3 EG för att kunna anses som förenligt med den gemensamma marknaden.

Slutligen har den italienska regeringen inte heller visat att kommissionen då den fattade detta beslut skulle ha eftersträvat ett annat syfte än det som enligt fördraget ankommer på den inom området för statliga stöd.

42. Mot bakgrund av ovan anförda skäl kan talan inte heller bifallas på denna grund.

E — *Den femte grunden: åsidosättande och felaktig tillämpning av artikel 87.3 a EG och bristande motivering vid bedömningen av förenligheten av stöden för att bibehålla sysselsättningsnivån*

43. Sökanden har lagt kommissionen till last att den inte har granskat stöden för att bibehålla sysselsättningsnivån mot bakgrund av den gemenskapsregel som gör det möjligt att anse dem förenliga med den gemensamma marknaden om de är inriktade på den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där arbetslösheten är allvarlig. Beträffande stödens territoriella fördelning är det inte möjligt att helt enkelt hävda att de tillämpas i hela landet, eftersom minskningen av arbetsgivaravgifterna med mer än 25 procent endast tillerkänns företagare som är verksamma i områden med betydande obalans i fråga om sysselsättningen. Ur denna synvinkel beviljas de nedsatta arbetsgivaravgifter som kan anses utgöra ett stöd för att bibehålla sysselsätt-

ningsnivån endast i områden där det råder allvarlig brist på sysselsättning. [23]

44. Kommissionen har upprepat att de stöd som granskas i beslutet är oförenliga med den gemensamma marknaden eftersom de inte var begränsade till de områden som avses med undantaget i artikel 87.3 a EG utan tillämpades i hela landet, inte var tidsbegränsade eller avsedda att trappas ner stegvis och inte heller uppfyllde villkoren i riktlinjerna för sysselsättningsstöd.

45. Jag delar inte den italienska regeringens uppfattning att kommissionen skulle ha tillämpat artikel 87 EG felaktigt. I själva verket anges de förutsättningar under vilka stöd för bibehållande av sysselsättning kan godkännas i detalj i punkt 22 i riktlinjerna för sysselsättningspolitik, som är desamma som anges i artikel 87.2 b EG och 87.3 a EG.

I fråga om Italien skulle det endast vara tänkbart att pröva möjligheten att tillämpa det undantag som föreskrivs i punkt 3 a, enligt vilken stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning kan förklaras förenliga med den gemensamma marknaden. Enligt domstolens rättspraxis visar användningen av orden "onormalt" och "allvarlig" i undantaget i punkt a att detta endast gäller de regioner där den ekonomiska situationen är mycket ogynnsam jämfört med gemenskapen i dess helhet. [24]

Enligt punkt 3.5 i riktlinjer för statligt stöd för regionala ändamål [25] är de angivna villkoren uppfyllda om regionen, som motsvarar en geografisk enhet på NUTS II-nivå, har en bruttonationalprodukt (BNP) per invånare uttryckt i köpkraftsstandard som inte överskrider ett tröskelvärde på 75,0 procent av gemenskapsgenomsnittet. Enligt punkt 4.17 i dessa riktlinjer skall driftsstöd vara begränsade i tiden och avtagande.

Eftersom de i den italienska lagstiftningen föreskrivna stöden var tillämpliga i områden i södra Italien och i de områden som har en arbetslöshet över riksgenomsnittet,

23 — Enligt sökandens uppfattning skulle kommissionen ha beaktat den ordning för allmän nedsättning av arbetsgivaravgifterna som föreskrivs i artikel 27 i lag nr 30/97 av den 28 februari 1997 (GURI nr 50, S.G./1997) för företag som är belägna i de områden som avses i artikel 87.3 a EG, liksom den tilläggspremie per person som tillerkänns samma företag genom 4.17 i lag nr 449 av den 27 december 1997 (GURI nr 302, S.O./1997), ordningar som redan har erkänts förenliga med gemenskapsrätten. Den italienska regeringen har förklarat att kommissionen, vid en tidpunkt efter de omständigheter som är i fråga i denna tvist, har godkänt befrielse från betalning av arbetsgivaravgifter under de två första åren för nyanställda i södra Italien som givits tillsvidareanställningar, i enlighet med bestämmelserna i lag nr 448/98 av den 23 december 1998 (GURI nr 302, S.O./1998).

24 — Dom av den 14 oktober 1987 i mål 248/84, Tyskland mot kommissionen (REG 1987, s. 4013), punkt 19.

25 — EGT C 74, 1998, s. 9.

står det klart att de inte var begränsade till områden som kan omfattas av undantaget i artikel 87.3 a. Inte heller var de tidsbegränsade eller avtagande.

46. Mot bakgrund av det resonemang som förs i punkterna 93—96 i det ifrågasatta beslutet anser jag att kommissionen på ett tillräckligt sätt har motiverat sin bedömning, att de stöd för att bibehålla sysselsättningsnivån som föreskrivs i den italienska lagstiftningen var förenliga med den gemensamma marknaden.

47. Jag anser således att talan inte heller kan bifallas på denna grund.

F — *Den sjätte grunden: åsidosättande av artikel 87 EG och bristande motivering av hur de stöd som betraktades som oförenliga med den gemensamma marknaden påverkade handeln mellan medlemsstaterna och konkurrensen*

48. I punkterna 62 och följande i det ifrågasatta beslutet granskar kommissionen effekterna av den italienska lagstiftningen om stöd vid ingåendet av utbildnings- och anställningsavtal. Här förklaras att enligt lag nr 862/84 utgjorde sysselsättningsstöden en generell förmån till alla företag som betalades ut på samma sätt, automatiskt, utan åtskillnad och på grundval av objektiva kriterier, varför de inte utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget utan en generell åtgärd. Däremot genomfördes genom de lagar som antogs från och med år 1990 en differentiering av sänkningarna utifrån var företaget var lokaliserat och beroende på vilken sektor det tillhörde. Följaktligen fick vissa företag större sänkningar än andra konkurrerande företag. Dessa selektiva sänkningar utgör, oavsett om de tillämpas individuellt, regionalt eller branschvis, i den mån de är differentierade, ett sådant statligt stöd enligt artikel 87.1 i fördraget som snedvrider konkurrensen och som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Kommissionen har tillagt att detta stöd snedvrider konkurrensen eftersom företagens finansiella ställning och deras manöverutrymme stärks jämfört med konkurrerande företag som inte får samma förmåner, vilket påverkar handeln i negativ riktning, i synnerhet när företag som beviljas stöd exporterar en del av sin produktion till andra medlemsstater. Även om företagen inte exporterar gynnas den inhemska produktionen likafullt eftersom stödet minskar möjligheterna för företag i andra medlemsstater att exportera sina produkter till Italien.

49. Ovanstående resonemang leder kommissionen till två slutsatser: för det första

att de prövade åtgärderna generellt är förbjudna enligt artikel 87.1 i EG-fördraget och enligt artikel 62.1 i EES-avtalet, och att de inte kan anses förenliga med den gemensamma marknaden såvida de inte omfattas av något av undantagen i dessa fördrag, och för det andra att stödformen i enlighet med artikel 88.3 i EG-fördraget formellt borde ha anmälts till kommissionen på förslagsstadiet. Då detta inte har skett är stödet olagligt enligt gemenskapslagstiftningen och kan endast anses förenligt med den gemensamma marknaden om det kan komma i fråga för undantag enligt fördraget.

50. Sökanderegeringen har vitsordat att detta är fallet, men anser att kommissionen, mot bakgrund av de särskilda egenskaperna hos den italienska ordningen för sysselsättningsstöd, om än bara med några få ord, borde ha motiverat dess inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och möjligheten att den snedvrider konkurrensen. Mot bakgrund av stödens begränsade omfattning och det faktum att den del som anses oförenlig med den gemensamma marknaden riktas till små och medelstora företag med mindre än 15 anställda, till hantverksföretag och företag i områden med recession, är dessa effekter nämligen inte klarlagda.

51. Vid förhandlingen som hölls den 4 april 2001 anmodade domstolen parterna att ta ställning till två frågor: 1) om den nedsättning av arbetsgivaravgifterna som beviljas företag inom andra sektorer än tillverkningssektorn påverkar handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 87.1 EG och 87.2 EG och 2) om det ifrågasatta beslutet är tillräckligt motiverat i detta avseende.

52. Företrädaren för den italienska regeringen gjorde gällande att det ifrågasatta beslutet inte innehåller en analys av stödets konkreta och specifika påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Enligt dennes uppfattning påverkas inte sagda handel av nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för små tjänstelevererande företag eller företag som sysslar med distribution eller hantverk, som samtliga är belägna i södra Italien. Denne tillade att det skulle vara mycket orättvist att kräva att dessa företag, som sysselsatte arbetstagare med tillämpning av utbildnings- och anställningsavtal och som förlitade sig på att nedsättningen av arbetsgivaravgifterna var rättsenlig, nu skall återbetala stödbeloppen till staten.

53. Kommissionen anförde att den enligt domstolens rättspraxis om stödordningar kan inskränka sig till att granska dessas egenskaper för att bedöma om stödet på grund av beloppet eller stödets procentuellt höga andel, de särskilda typer av investeringar som gynnas eller andra omständigheter som föreskrivs i ordningen, ger en påtaglig fördel för mottagarna i förhållande

till deras konkurrenter och avsevärt kan gynna företag som deltar i handeln mellan medlemsstaterna. [26]

Kommissionen förklarade att inför ett så omfattande system som det italienska begränsade den sig till att granska tillverkningssektorn. Den framhöll att det beträffande den omtvistade regelns påverkan på handeln mellan medlemsstaterna skall framhållas att enligt fast rättspraxis utesluter inte stödets relativt obetydliga belopp eller det mottagande företagets relativt ringa storlek a priori möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas. [27] Kommissionen har betonat att de berörda stöden inte hade anmälts till kommissionen och att den inte i dessa fall är skyldig att analysera varje sektor eller varje enskilt stöd. Det är först vid förfarandet för att återkräva stöden som det blir aktuellt att fall för fall pröva om stöden står i strid med fördraget. Kommissionen har som exempel på sektorer inom vilka stöden skulle ha haft inverkan på handeln nämnt bank-, försäkrings- och transportsektorerna, medan påverkan inom andra, som detaljhandels-, socialtjänst- eller restaurangsektorn, skulle ha varit försumbar.

54. Jag delar fortfarande inte den italienska regeringens åsikt. Stödens påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och snedvridningen av konkurrensen hade redan visats innan kommissionen övergick till att granska dess förenlighet med den gemensamma marknaden. Om kommissionen i sitt beslut vore tvungen att påvisa den verkliga effekten av det stöd som redan lämnats skulle detta under alla omständigheter leda till ett gynnande av de medlemsstater som betalar ut stöd i strid med anmälningsplikten i artikel 88.3 i fördraget, på bekostnad av dem som i förväg anmäler sina stödåtgärder till kommissionen. [28]

Dessutom kan inte en medlemsstat, med stöd av en ordning som den italienska, bevilja stöd som vid en individuell prövning skulle anses som statliga stöd som är oförenliga med den gemensamma marknaden.

55. Jag anser därför inte att artikel 87 EG har åsidosatts eftersom kommissionen inte, sedan den väl förklarat att en del av den italienska ordningen för sysselsättningsstöd var oförenlig med den gemensamma marknaden, var skyldig att på nytt pröva dess påverkan på handeln mellan medlemsstaterna och på konkurrensen.

56. Av ovanstående skäl anser jag att talan inte heller kan vinna bifall på denna grund.

26 — Domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 24), punkt 18.

27 — Dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, "Tubemeuse", (REG 1990, s. I-959; svensk specialutgåva, volym 10, s. 369), punkt 43, av den 14 september 1994 i de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen (REG 1994, s. I-4103), punkterna 40—42, och domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 9), punkt 32.

28 — Dom av den 14 februari 1990 i mål 301/87, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-307; svensk specialutgåva, volym 10, s. 303), punkt 33.

G — *Den sjunde grunden: felaktig tillämpning av regeln om försumbart stöd*

57. Den italienska regeringen har betonat att kommissionen har tillämpat regeln om försumbart stöd felaktigt, med ologiska begränsningar. I och med att den italienska ordningen endast betraktades som delvis oförenlig med den gemensamma marknaden, kunde inte kommissionen beakta samtliga åtgärder som vidtagits till förmån för företag som anställde arbetstagare genom utbildnings- och anställningsavtal och för dessa sätta upp en gräns på 100 000 euro för vart och ett under en period av tre år. Enligt den italienska regeringens uppfattning borde den gränsen endast ha fastställts för den del av nedsättningen som ansågs oförenlig med den gemensamma marknaden. Annars skulle distinktionen mellan en nedsättning som är förenlig med den gemensamma marknaden och en som inte är det sakna betydelse.

58. Kommissionen har anfört att de åtgärder som omfattas av artikel 87 EG inte faller inom tillämpningsområdet för regeln om försumbart stöd, enligt vilken totalbeloppet för de åtgärder som vidtagits till förmån för företag som har ingått utbildnings- och anställningsavtal eller som har omvandlat avtal till tillsvidareavtal inte får överskrida 100 000 euro under en treårsperiod. Regeln om försumbart stöd kan inte motivera de övriga åtgärderna.

59. Den italienska regeringen har tolkat regeln felaktigt. I sitt meddelande om försumbart stöd[29] förklarade kommissionen att som ett led i strävan att förenkla administrationen, och i de små och medelstora företagens intresse, infördes en absolut gräns för ett stödbelopp. Om den gränsen underskrids betraktas artikel 87.1 EG som icke tillämpbar och stödet behöver inte längre anmälas i förväg. Kommissionen förklarade också att även om varje statligt ekonomiskt stöd som beviljas ett företag kan snedvrida konkurrensen, så har inte allt stöd någon kännbar inverkan på handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna. Detta gäller särskilt för stöd på ganska låga belopp som oftast ges till små och medelstora företag.

Tre krav ställs för att denna regel skall vara tillämplig: 1) att totalbeloppet inte överskrider 100 000 euro under en period på tre år, 2) att detta belopp omfattar alla offentliga stöd som beviljas som försumbart stöd och inte påverkar stödmottagarens möjlighet att få andra typer av stöd på basis av de system som är godkända av kommissionen och 3) att detta belopp omfattar alla kategorier av stöd, oberoende av deras form eller syfte, med undantag av exportstöd.

29 — EGT C 68, 1996, s. 9. Kommissionen antog nyligen förordning (EG) nr 69/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse. EGT L 10, s. 30.

60. Enligt denna regel bedömde kommissionen i det ifrågasatta beslutet att totalbeloppet för de vidtagna åtgärderna till förmån för företag som hade ingått utbildnings- och anställningsavtal inte fick överskrida 100 000 euro under en treårsperiod. Detta innebär inte att företagen inte dessutom kunde motta andra stöd under förutsättning att dessa var förenliga med den gemensamma marknaden. För att inte kringgå syftet med regeln var det dock inte möjligt att dela upp det stöd som omfattas av regeln om försumbart stöd i en del som var förenlig med den gemensamma marknaden och en del som inte var det, eftersom det, då stödet var undantaget från anmälningskravet, inte fanns anledning att bedöma dess förenlighet med den gemensamma marknaden.

61. Jag anser därför att kommissionen i det ifrågasatta beslutet tillämpade regeln om försumbart stöd korrekt. Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund.

H — *Den åttonde grunden, som har åberopats i andra hand: bristande motivering av behovet av, och under alla omständigheter, lämpligheten i att återkräva stöd som har förklarats oförenliga med den gemensamma marknaden*

62. Sökanden anser att förutsättningar föreligger för att undvika att återkräva de belopp i form av arbetsgivaravgifter som inte har betalats. Sökanden har för det första anfört att stödordningen har reglerat en allmän arbetsrättslig mekanism och inte en åtgärd grundad på ekonomisk-sektoriella hänsyn. För det andra har denne anfört att gemenskapens riktlinjer för stöd inte alltid har utmärkt sig för sin klarhet, varför principen om de ekonomiska aktörernas berättigade förväntningar inte har respekterats, eftersom man först på senare tid har uppmärksammat att dessa stöd, förutom att utgöra ett instrument för socialpolitiska interventioner, kunde vara en faktor som, om än indirekt, kan påverka företagens konkurrenskraft. För det tredje har sökanden anfört att stödordningen sedan länge har tillämpats i Italien och att dess effekter har stabiliserats, varför det skulle vara ytterst komplicerat att avskaffa den. Slutligen har denne gjort gällande att stödordningen utmärker sig för att vara vida tillämplig inom produktionsnätet i hela landet och, särskilt, i regionerna i södra Italien, vilka skulle drabbas mest av återbetalningskraven.

63. Kommissionen har förklarat att den, i enlighet med sitt meddelande av den 24 november 1983,[30] alltid kräver att medlemsstaten skall återkräva stödet av mottagarna när stöd som är oförenliga med den gemensamma marknaden rättsstridigt

30 — EGT C 318, 1983, s. 3.

har beviljats. Detta för att återställa den situation som förelåg innan de stöd som har snedvridit konkurrensen och påverkat handeln mellan medlemsstaterna betalades ut.

64. Inte heller på denna punkt instämmer jag med den italienska regeringen.

65. Artikel 88.2 EG föreskriver att, om kommissionen finner att stöd inte är förenligt med den gemensamma marknaden, den skall besluta om att staten i fråga skall upphäva eller ändra dessa. När det föreslagna stödet har betalats ut i strid med föreskrifterna i punkt 3 kan detta beslut ta form av en anmodan riktad till de nationella myndigheterna att kräva återbetalning av stödet. [31] Enligt domstolens rättspraxis är kommissionen, då den fastställer att en stödåtgärd inte är förenlig med den gemensamma marknaden, behörig att besluta att den berörda staten skall upphäva eller ändra stödet, och för att ett sådant beslut skall vara effektivt kan det vara nödvändigt att det krävs att stöd som har beviljats i strid med fördraget återbetalas. [32]

Domstolen har dessutom slagit fast att ett upphävande av ett rättsstridigt stöd genom återkrav är den logiska följden av att det konstateras vara rättsstridigt. Därför kan återkrav inte anses oproportionerligt i förhållande till syftena med fördragets bestämmelser om statligt stöd. [33]

66. Visserligen åvilar en motiveringsskyldighet den som upprättar en rättsakt, men när den planerade subventionen redan har utbetalats i strid med bestämmelserna i artikel 88.3 i fördraget är dock inte kommissionen, som har befogenhet att ålägga de nationella myndigheterna att besluta om återkrav av statligt stöd, skyldig att redogöra för de närmare grunderna för sin utövning av denna befogenhet. [34]

Trots detta har kommissionen ägnat punkterna 120—122 i det ifrågasatta beslutet åt att, om än kortfattat, motivera återkravet av stödet genom att ange förutsättningarna för detta, med uttrycklig hänvisning till sitt meddelande av den 24 november 1983.

67. Jag anser inte att principen om berättigade förväntningar med framgång kan

31 — Dom av den 24 februari 1987 i mål 310/85, Deufil mot kommissionen (REG 1987, s. 901), punkt 24.

32 — Dom av den 12 juli 1973 i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland (REG 1973, s. 813; svensk specialutgåva, volym 2, s. 117), punkt 13.

33 — Domen i målet Belgien mot kommissionen (ovan fotnot 27), punkt 66.

34 — Dom i de förenade målen Spanien mot kommissionen (ovan fotnot 27), punkt 78, och av den 17 juni 1999 i mål C-75/97, Belgien mot kommissionen (REG 1999, s. I-3671), punkt 82.

åberopas som invändning mot krav på återbetalning av stöden, eftersom kommissionen i nämnda meddelande från år 1983 informerade potentiella mottagare av statliga stöd om det osäkra i stöd som de kunde komma att beviljas rättsstridigt, eftersom de kunde komma att tvingas återbetala dem.

Dessutom föreskrivs i artikel 14.1 i förordning nr 659/1999,[35] att vid negativa beslut i fall av olagligt stöd skall kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva stödet från mottagaren. Kommissionen skall inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän gemenskapsrättslig princip.

68. Beträffande de svårigheter som kan uppkomma för en medlemsstat vid verkställandet av ett kommissionsbeslut om återkrav av de rättsstridigt beviljade stöden, föreligger en rikhaltig rättspraxis från domstolen, enligt vilken en medlemsstat, som under verkställigheten av ett av kommissionens beslut angående statligt stöd möter oförutsedda och oförutsägbara svårigheter eller får vetskap om konsekvenser som inte kommissionen har förutsett, skall underställa den senare dessa problem för bedömning och föreslå lämpliga ändringar i det berörda beslutet. I sådana fall skall kommissionen och medlemsstaten, enligt den regel genom vilken medlemsstaterna och gemenskapens institutioner åläggs en ömsesidig skyldighet att samarbeta lojalt, som bland annat ligger bakom artikel 10 i fördraget, samarbeta med god vilja att övervinna svårigheterna. Därvid skall fördragets bestämmelser iakttas fullt ut, bland annat dem som gäller stöd.[36]

69. Jag anser således att talan inte heller kan bifallas på denna grund.

V — Rättegångskostnader

Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall den part som tappar målet förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Då samtliga grunder som har åberopats av sökanden har underkänts föreslår jag att domstolen skall förplikta denne att ersätta rättegångskostnaderna.

35 — Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1).

36 — Dom av den 15 januari 1986 i mål 52/84, kommissionen mot Belgien (REG 1986, s. 89), punkt 16, av den 2 februari 1989 i mål 94/87, kommissionen mot Tyskland (REG 1989, s. 175), punkt 9, av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland (REG 1993, s. I-3131), punkt 18, av den 23 februari 1995 i mål C-349/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-343), punkt 13, och av den 4 april 1995 i mål C-348/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-673), punkt 17, och domen i mål C-350/93, kommissionen mot Italien (REG 1995, s. I-699), punkt 16.

VI — Förslag till avgörande

70. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall:

1) ogilla Republiken Italiens talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut nr C-1364 av den 11 maj 1999 avseende den italienska stödordningen för sysselsättningsfrämjande åtgärder i dess helhet, och

2) förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.