DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

14. april 2005 *

I sag C-110/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, indgivet til Domstolen den 10. marts 2003,

Kongeriget Belgien, først ved A. Snoecx, derefter ved E. Dominkovits, som befuldmægtigede, bistået af avocats D. Waelbroeck og D. Brinckman, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved K. Manji, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (refererende dommer) og U. Lõhmus,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2004,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Belgien har anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse (EFT L 337, s. 3, berigtiget i EFT L 349, s. 126, herefter »den anfægtede forordning«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. september 2003 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers påstande. Ved skrivelse af 24. november 2003 meddelte denne medlemsstat, at den afstod fra at indgive interventionsindlæg.

Retsforskrifter

3 Artikel 89 EF har følgende ordlyd:

»Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, kan udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 87 og 88 og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 88, stk. 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.«

4 I artikel 136 EF bestemmes:

»Fællesskabet og medlemsstaterne [...] har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

[...]«

5 Det bestemmes i artikel 137, stk. 1, EF, som affattet før Nice-traktaten:

»Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 136 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

— forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed

— arbejdsvilkårene

— information og høring af arbejdstagerne

— integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 150

— lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet.«

6 Efter at det er bestemt, at Rådet principielt træffer afgørelse med kvalificeret flertal, anføres det i artikel 137, stk. 3, EF:

»Rådet træffer dog på følgende områder afgørelse med enstemmighed [...]:

[...]

— finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse, uden at dette dog griber ind i bestemmelserne vedrørende Socialfonden.«

7 I fjerde betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel [87] og [88] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1) præciseres følgende:

»[...] Kommissionen har anvendt traktatens artikel [87] og [88] i talrige beslutninger og har desuden bekendtgjort sin politik i en række meddelelser; i lyset af

Kommissionens store erfaring med anvendelsen af traktatens artikel [87] og [88] og de generelle tekster, Kommissionen har vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, bør Kommissionen for at sikre effektivt tilsyn og forenkle administrationen, uden at dens kontrol derved svækkes, have bemyndigelse til — gennem forordninger på områder, hvor den har tilstrækkelig erfaring til at fastlægge generelle kriterier for forenelighed — at erklære, at visse former for støtte er forenelige med fællesmarkedet i medfør af en eller flere af bestemmelserne i traktatens artikel [87], stk. 2 og 3, og ikke er omfattet af proceduren efter artikel [88], stk. 3.«

8 Femte betragtning til forordning nr. 994/98 har følgende ordlyd:

»[...] gruppefritagelsesforordninger vil øge gennemsigtigheden og retssikkerheden [...]«

9 I artikel 1 i forordning nr. 994/98 bestemmes:

»1. Kommissionen kan ved forordning udstedt i overensstemmelse med proceduren i nærværende forordnings artikel 8 og traktatens artikel [87] erklære, at følgende former for støtte er forenelige med fællesmarkedet og ikke omfattet af underretningspligten i traktatens artikel [88], stk. 3:

a) støtte til:

[...]

iv) beskæftigelse og uddannelse

[...]

2. Forordninger som omhandlet i stk. 1 skal for hver enkelt støttekategori indeholde angivelse af:

a) støttens formål

b) kategorier af støtteberettigede

c) lofter fastsat enten som støtteintensitet i forhold til samtlige støtteberettigede omkostninger eller som maksimale støttebeløb

d) betingelser for kumulering af støtte

e) tilsynsvilkårene i henhold til artikel 3.

[...]«

10 Den anfægtede forordning er blevet vedtaget med hjemmel i forordning nr. 994/98.

11 Den anfægtede forordnings artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning finder anvendelse på ordninger, som udgør statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1, og hvorunder der ydes støtte til jobskabelse, støtte til ansættelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere eller støtte til dækning af ekstraomkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere.

2. Denne forordning finder anvendelse på støtte til samtlige sektorer [...]

Den finder ikke anvendelse på støtte, der tildeles kulmine- eller skibsbygningsindustrien, og heller ikke på støtte til jobskabelse, som omhandlet i artikel 4, i transportsektoren. Sådan støtte skal fortsat forhåndsanmeldes til Kommissionen i overensstemmelse med traktatens artikel 88, stk. 3.

[...]«

12 I forordningens artikel 2 bestemmes:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

f) »dårligt stillede arbejdstagere«: alle personer, der tilhører en kategori, som har problemer med uden støtte at komme ind på arbejdsmarkedet, navnlig personer, der opfylder mindst et af følgende kriterier:

i) personer, som er under 25 eller inden for de seneste to år har afsluttet en fuldtidsuddannelse, og som ikke tidligere har haft fast, lønnet beskæftigelse

[...]

viii) langtidsledige personer, der har været ledige i 12 af de seneste 16 måneder eller seks af de seneste otte måneder for personer under 25

[...]«

13 Den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 9 er støtteordninger, der opfylder betingelserne i denne forordning, forenelige med fællesmarkedet som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 3, og fritaget for anmeldelsespligten i artikel 88, stk. 3, hvis:

a) enhver støtte, som kan ydes i henhold til en sådan ordning, opfylder alle forordningens betingelser

b) ordningen indeholder en udtrykkelig henvisning til denne forordning med angivelse af dens titel og en henvisning til dens offentliggørelse i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.«

14 I forordningens artikel 4, med overskriften »Jobskabelse«, bestemmes i stk. 1-3:

»1. Støtteordninger med henblik på jobskabelse og enhver støtte, som kan ydes i henhold til en sådan ordning, skal opfylde betingelserne i stk. 2, 3 og 4.

2. Når der skabes job i områder eller erhvervsgrene, der ikke er berettigede til regionalstøtte efter artikel 87, stk. 3, litra a) og c), på tidspunktet for støttetildelingen, må bruttostøtteintensiteten ikke overstige:

a) 15% for små virksomheder

b) 7,5% for mellemstore virksomheder.

3. Når der skabes job i områder eller erhvervsgrene, der er berettigede til regionalstøtte efter artikel 87, stk. 3, litra a) og c), på tidspunktet for støttetildelingen, må nettostøtteintensiteten ikke overstige det tilsvarende loft for regional investeringsstøtte som fastlagt i det af Kommissionen godkendte kort for

hver enkelt medlemsstat og gældende på tidspunktet for tildelingen; i den forbindelse skal der bl.a. andet tages hensyn til de multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter.

[...]«

15 Meddelelse fra Kommissionen — Multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter af 19. marts 2002 (EFT C 70, s. 8, herefter »de multisektorale rammebestemmelser«) indeholder bl.a., i punkt 27, et forbud mod støtte til fordel for investeringsprojekter i stålindustrien.

16 Forordningens artikel 4, stk. 4 og 5, bestemmer:

»4. De i stk. 2 og 3 fastsatte lofter finder anvendelse på støtteintensiteten beregnet som en procentdel af lønomkostningerne ved de nyoprettede job i en toårig periode på følgende betingelser:

a) Jobskabelsen skal medføre en nettoforøgelse af antallet af ansatte både ved det pågældende anlæg og i den pågældende virksomhed i forhold til gennemsnittet for de sidste 12 måneder

b) De nyoprettede job skal bevares i mindst tre år eller for SMV to år

c) De nye arbejdstagere i disse jobs har aldrig haft et job, har mistet et tidligere job eller er ved at miste deres job.

5. Når der gives støtte til jobskabelse som led i en ordning, der er fritaget i medfør af denne artikel, kan der gives supplerende støtte til ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere som beskrevet i artikel 5 eller 6.«

17 Forordningens artikel 5, med overskriften »Ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere«, har følgende ordlyd:

»1. Støtteordninger til ansættelse i enhver form for virksomhed af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere og enhver støtte, der tildeles under sådanne ordninger, skal opfylde betingelserne i stk. 2 og 3.

2. Bruttostøtteintensiteten for al støtte i tilknytning til beskæftigelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere, beregnet som en procentdel af lønomkostningerne, kan over en periode på et år efter ansættelsen ikke overstige 50% for dårligt stillede arbejdstagere eller 60% for handicappede arbejdstagere.

[...]«

18 I den anfægtede forordnings artikel 6, med overskriften »Yderligere omkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere«, bestemmes:

»1. Støtteordninger til beskæftigelse af handicappede arbejdstagere og enhver støtte, der tildeles under sådanne ordninger, skal opfylde betingelserne i stk. 2 og 3.

2. Støtten kan sammen med eventuel støtte efter artikel 5 ikke overstige niveauet for, hvad der er nødvendigt for at kompensere for lavere produktivitet som følge af arbejdstagerens eller arbejdstagernes handicap og for følgende omkostninger i forbindelse med:

a) tilpasning af lokaler

b) beskæftigelse af personale for den tid, der udelukkende anvendes til at hjælpe den eller de handicappede arbejdstagere

c) tilpasning eller erhvervelse af udstyr til deres brug,

som går ud over, hvad støttemodtageren skulle have afholdt i forbindelse med beskæftigelse af ikke-handicappede arbejdstagere i den periode, hvor den eller de handicappede arbejdstagere reelt beskæftiges.

[...]«

19 Efter at det i forordningens artikel 8, stk. 2 og 3, er præciseret, at det i princippet er umuligt at kumulere støtte tildelt under ordninger, der fritages ved forordningens artikel 4, med nogen anden form for statsstøtte som omhandlet i artikel 87 EF, bestemmes det i artikel 8, stk. 4:

»Uanset stk. 2 og 3 kan støtte under ordninger, der fritages efter forordningens artikel 5 og 6, kumuleres med andre former for statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1, eller med anden fællesskabsfinansiering til de samme omkostninger, herunder med støtte under ordninger fritaget efter denne forordnings artikel 4, og som er i overensstemmelse med stk. 2 og 3, hvis en sådan kumulering ikke medfører en bruttostøtteintensitet, der overstiger 100% af lønomkostningerne i et givet tidsrum, hvor arbejdstageren eller arbejdstagerne beskæftiges.«

20 Den anfægtede forordnings artikel 9, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Støtteordninger til fremme af ansættelse af kategorier af arbejdstagere, som ikke er dårligt stillede ifølge artikel 2, litra f), forbliver omfattet af anmeldelseskravet i traktatens artikel 88, stk. 3, medmindre de er fritaget under artikel 4. Ved anmeldelsen begrunder medlemsstaterne, med henblik på Kommissionens vurdering, hvorfor de pågældende arbejdstagere er dårligt stillede. I den forbindelse finder artikel 5 anvendelse.«

21 Kommissionens forordning (EF) nr. 70/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder (EFT L 10, s. 33) indeholder i artikel 3, stk. 2, en bestemmelse, som svarer til den, der findes i den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1, som er gengivet i denne doms præmis 13.

22 Hvad angår statsstøtte til små og mellemstore virksomheder bestemmes følgende i artikel 4 i forordning nr. 70/2001:

»1. Støtte til investeringer i materielle og immaterielle aktiver i eller uden for Det Europæiske Fællesskab er forenelig med fællesmarkedet som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 3, og fritaget for anmeldelsespligten i traktatens artikel 88, stk. 3, hvis den opfylder betingelserne i denne artikels stk. 2-6.

[...]

6. Hvis støtten beregnes på grundlag af jobskabelsen, udtrykkes støttebeløbet som en procentdel af lønomkostningerne ved de nyoprettede job i en toårig periode på følgende betingelser:

a) Jobskabelsen skal være forbundet med gennemførelsen af en investering i materielle eller immaterielle aktiver. Jobskabelsen skal ske inden tre år efter, at investeringen er gennemført.

b) Investeringsprojektet skal medføre en nettoforøgelse af antallet af ansatte ved det pågældende anlæg i forhold til gennemsnittet for de sidste 12 måneder.

c) De nyoprettede job skal bevares i mindst fem år.«

Om søgsmålet

23 Til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede forordning har Kongeriget Belgien anført tre anbringender.

24 Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af rammerne for den bemyndigelse, der er givet ved forordning nr. 994/98, for så vidt som den anfægtede forordning ikke sikrer de formål om gennemsigtighed og retssikkerhed, som følger af femte betragtning til forordning nr. 994/98 (første led), men gør ordningen med støtte til beskæftigelse strengere, selv om Kommissionen i henhold til forordning nr. 994/98 alene havde bemyndigelse til at kodificere den eksisterende praksis (andet led).

25 Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af generelle fællesskabsretlige principper, nemlig subsidiaritetsprincippet, proportionalitetsprincippet, princippet om sammenhæng i Fællesskabets aktiviteter og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

26 Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af traktaten, for så vidt som den anfægtede forordning ikke efter ikrafttrædelsen af artikel 137, stk. 3, EF, som blev indført i traktaten ved Amsterdam-traktaten, kunne vedtages med hjemmel i forordning nr. 994/98.

Det første anbringende

Første led af det første anbringende

27 Med første led af det første anbringende har den belgiske regering kritiseret den anfægtede forordning for manglende klarhed. I denne forbindelse bemærkes, at selv om sagsøgeren har gjort dette led gældende inden for rammerne af anbringendet vedrørende tilsidesættelse af forordning nr. 994/98, angår klagepunktet i realiteten tilsidesættelse af det generelle retssikkerhedsprincip. Det fremgår af stævningen, at den belgiske regering udtrykkeligt har kritiseret den anfægtede forordning for at have »tilsidesat retssikkerhedsprincippet« og endvidere i forbindelse med klagepunktet har henvist til Domstolens praksis vedrørende dette generelle princip. Endelig har regeringen i forbindelse med det følgende anbringende gjort gældende, at flere »andre« generelle retsprincipper er blevet tilsidesat.

28 På denne baggrund bemærkes, at når den pågældende regering har henvist til femte betragtning til forordning nr. 994/98, hvorefter »gruppefritagelsesforordninger vil øge gennemsigtigheden og retssikkerheden«, er det således for at gøre dette generelle princip gældende.

29 Det pågældende led af anbringendet må således undersøges som et anbringende om tilsidesættelse af det generelle retssikkerhedsprincip.

30 Det bemærkes, at retssikkerhedsprincippet er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931, og af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27).

31 Imidlertid bemærkes, når en retsregel giver anledning til en vis usikkerhed med hensyn til dens betydning og rækkevidde, at det inden for rammerne af en sag som den foreliggende, hvor Kongeriget Belgien i det væsentlige bygger sine klagepunkter på hypotetiske situationer, blot skal undersøges, om den omhandlede retsakt er så tvetydig, at den er til hinder for, at medlemsstaten med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af den anfægtede forordning af vejen.

32 Den belgiske regering er for det første af den opfattelse, at den manglende klarhed følger af den delvise overlapning mellem de bestemmelser, der er indsat i den anfægtede forordning, og dem, der er indeholdt i andre fællesskabsretlige dokumenter, såsom retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte af 10. marts 1998 (EFT C 74, s. 9, herefter »retningslinjerne«), de multisektorale rammebestemmelser og forordning nr. 70/2001.

33 Det bemærkes først, at den anfægtede forordning er vedtaget med hjemmel i forordning nr. 994/98 og i henhold til artikel 249 EF er bindende og almengyldig. Retningslinjerne og de multisektorale rammebestemmelser har derimod hverken hjemmel i traktaten eller i en retsakt udstedt med hjemmel i traktaten. Heraf følger, at i tilfælde af overlapning har bestemmelserne i den anfægtede forordning forrang for bestemmelserne i retningslinjerne og i de multisektorale rammebestemmelser (jf. for så vidt angår rækkevidden af retningslinjerne i forhold til traktatbestemmelserne dom af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 62, og af 7.3.2002, sag C-310/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2289, præmis 52).

34 Den anfægtede forordnings klarhed bringes ikke i fare ved den delvise overlapning mellem på den ene side forordningens anvendelsesområde og de betingelser for en støttes forenelighed med det fælles marked, som fastsættes heri, og på den anden side anvendelsesområdet for forordning nr. 70/2001 og de betingelser for forenelighed, der er opstillet i denne forordning.

35 Den belgiske regering har anført, at forvirringen særligt skyldes forskellen vedrørende den ene af disse betingelser for forenelighed, som findes i disse to forordninger, og som angår den periode, hvori de nyoprettede job skal bevares i tilfælde af en støtteordning til fordel for små og mellemstore virksomheder. I henhold til den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 4, litra b), stilles der krav om en periode på to år, mens perioden fastsættes til fem år i artikel 4, stk. 6, litra c), i forordning nr. 70/2001.

36 Det bemærkes indledningsvis, at disse to forordninger er selvstændige i forhold til hinanden, og at de forfølger forskellige formål. Der er således hverken fuldstændigt sammenfald mellem de andre betingelser for forenelighed, som de indeholder, henset navnlig til den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 4, litra c), og artikel 4, stk. 6, litra a), i forordning nr. 70/2001, eller mellem deres anvendelsesområder. Herefter er det henset til den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 70/2001 klart, at en støtteordning er forenelig med det fælles marked og undtaget fra anmeldelsesforpligtelsen, når den falder inden for anvendelsesområdet for og opfylder alle betingelser i den anfægtede forordning, herunder forordningens artikel 4, stk. 4, litra b), eller falder inden for anvendelsesområdet for og opfylder alle betingelser i forordning nr. 70/2001, herunder denne forordnings artikel 4, stk. 6, litra c).

37 Herefter bemærkes, at den belgiske regering ikke har godtgjort, at sameksistensen af de to omhandlede fællesskabsdokumenter, som i øvrigt supplerer hinanden, skader den anfægtede forordnings klarhed.

38 Den belgiske regering har for det andet anført, at fastlæggelsen af den anfægtede forordnings anvendelsesområde ikke er klar, idet de økonomiske sektorer, som er udelukket fra at modtage støtte til jobskabelse i henhold til forordningens artikel 4, stk. 3, er forskellige fra dem, der er anført i artikel 1, som bestemmer forordningens anvendelsesområde og udelukker visse sektorer herfra.

39 Hertil bemærkes, at den anfægtede forordnings artikel 1 begrænser forordningens generelle anvendelsesområde, mens samme forordnings artikel 4, stk. 3, alene vedrører støtteordninger til jobskabelse i områder eller erhvervsgrene, der er berettigede til regionalstøtte. Heraf følger, at artikel 4, stk. 3, skal betragtes som en lex specialis i forhold til artikel 1, således at artikel 4 har forrang for artikel 1 i de tilfælde, som denne bestemmelse særligt regulerer. Anvendelsesområdet for den anfægtede forordning er således på ingen måde tvetydig.

40 Den belgiske regering har for det tredje påberåbt sig manglende klarhed med hensyn til definitionen af dårligt stillede arbejdstagere i den anfægtede forordnings artikel 2, litra f), nr. i), hvorefter denne gruppe arbejdstagere omfatter »personer, som er under 25 eller inden for de seneste to år har afsluttet en fuldtidsuddannelse, og som ikke tidligere har haft fast, lønnet beskæftigelse«. En sådan definition præciserer ikke, hvorvidt unge under 25 år er dårligt stillede som sådan, eller om de skal opfylde det andet kriterium om, at de ikke tidligere har haft fast, lønnet beskæftigelse.

41 Denne bestemmelse må undersøges ud fra en antagelse om, at dens formål er at give personer, som beviseligt har vanskeligt ved at komme ind på arbejdsmarkedet inden for deres fuldtidsuddannelse, mulighed for at få støtte, for så vidt som disse personer af arbejdsgiverne kan betragtes som mindre produktive på grund af deres fuldstændige mangel på erhvervserfaring.

42 Det følger således af formålet med bestemmelsen, at en person alene falder inden for kategorien af dårligt stillede arbejdstagere, hvis begge kriterier er opfyldt. Personen skal således enten være under 25 år eller subsidiært, hvis personen er ældre, have afsluttet sin fuldtidsuddannelse inden for maksimalt to år. Personen må for det andet endnu ikke have haft sin første faste, lønnede beskæftigelse.

43 Denne fortolkning understøttes af undersøgelsen af de øvrige bestemmelser i den anfægtede forordnings artikel 2. Definitionen af dårligt stillede arbejdstagere i forordningens artikel 2, litra f), nr. viii), henviser således ligeledes til personer under 25 år, men forudsætter, at disse tidligere har været i beskæftigelse, efterfulgt af en lang periode uden arbejde, hvilket stiller disse unge arbejdstagere dårligt i bestræbelserne på at komme ind på arbejdsmarkedet igen. Denne definition lader personer under 25 år omfatte af kategorien af langtidsledige. Hvis Kommissionen havde villet betragte unge under 25 år som dårligt stillede alene på grund af deres alder, ville de ikke have været medtaget i en anden definition, der udtrykkeligt lader dem omfatte af kategorien af langtidsledige.

44 Den anfægtede forordnings artikel 2, litra f), nr. i), kan således ikke betragtes som værende så uklar, at den er i strid med retssikkerhedsprincippet.

45 Den belgiske regering har for det fjerde kritiseret den anfægtede forordning for manglende klarhed for så vidt angår forholdet mellem artikel 4 vedrørende støtte til jobskabelse, artikel 5 angående støtte til ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere og artikel 6 vedrørende varig støtte til beskæftigelse af handicappede arbejdstagere. Regeringen er af den opfattelse, at forordningen ikke klart præciserer, hvilke betingelser der gælder ved støtte, som på samme tid opfylder kriterierne i to af disse bestemmelser.

46 Det bemærkes, at det fremgår af den generelle opbygning af og formålet med den anfægtede forordning, at de undtagelser, der fremgår af de omhandlede bestemmelser, har forskellige formål, og at de betingelser for forenelighed, der er fastsat heri, principielt er uafhængige af hinanden. Når en støtte således opfylder

betingelserne i en af bestemmelserne, er den forenelig med fællesmarkedet, uafhængigt af at den også kunne have opfyldt betingelserne i en anden af bestemmelserne. Hvad angår den anfægtede forordnings artikel 8, stk. 4, giver bestemmelsen under visse betingelser mulighed for at kumulere støtte, som opfylder betingelserne i de forskellige bestemmelser, men ændrer dog ikke de betingelser for tildeling af støtte, som fremgår af de enkelte bestemmelser. Forholdet mellem den anfægtede forordnings artikel 4, 5 og 6 er således fuldstændig utvetydigt.

47 Den belgiske regering har for det femte gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 8, stk. 4, første afsnit, ikke er klar. Det anføres for det første ikke i bestemmelsen, hvorvidt regionalstøtte med henblik på jobskabelse kan udgøre »andre former for statsstøtte« efter artikel 8, stk. 4, første afsnit, og således kan kumuleres med støtte tildelt i henhold til samme forordnings artikel 5 og 6, op til en bruttostøtteintensitet på 100% af lønomkostningerne, eller om denne støtte skal betragtes som støtte til beskæftigelse efter artikel 5 og kumuleres op til en bruttostøtteintensitet på 50% eller 60% af lønomkostningerne, som det følger af denne sidstnævnte bestemmelse. For det andet gør udtrykket »et givet tidsrum« det ikke klart, hvorvidt det i tilfælde af handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere henviser til den samlede beskæftigelsesperiode eller alene til den periode, hvori arbejdsgiveren skal bevare jobbet, nemlig to eller tre år i henhold til den anfægtede forordnings artikel 4, stk. 4, litra b), eller 12 måneder i henhold til forordningens artikel 5, stk. 3, litra b).

48 Hvad angår udtrykket »andre former for statsstøtte« indeholder dette ingen begrænsninger, og den heraf omfattede støtte kan således være regionalstøtte til jobskabelse. Hvad herefter angår udtrykket »et givet tidsrum« bemærkes, at den belgiske regering ikke er fremkommet med nogen argumenter, der taler for, at dette udtryk ligeledes skulle kunne henvise til den periode, hvori arbejdsgiveren skal bevare jobbet. En sådan fortolkning kan endvidere udelukkes efter en sammenligning af ordlyden af de forskellige sprogversioner af den omhandlede tekst, herunder den engelske version (»period for which the worker or workers are employed«), den franske version (»toute période d'emploi«), den tyske version

(»während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer«), den spanske version (»período de contratación de los trabajadores«) og den italienske version (»periodo di occupazione dei lavoratori considerati«). Udtrykket henviser således utvetydigt til den periode, hvori den handicappede eller dårligt stillede arbejdstager faktisk har været beskæftiget.

49 Den belgiske regering har for det sjette anført, at den anfægtede forordning har skabt forvirring ved i artikel 4, stk. 3, at henvise til begrebet nettostøtteintensitet, når forordningen i princippet anvender begrebet bruttointensitet. Det er vanskeligt at omregne denne til nettointensitet.

50 Det bemærkes imidlertid, at den belgiske regering ikke har fremført nogen præcise argumenter, som konkret godtgør en sådan vanskelighed. Herefter må dette klagepunkt forkastes.

Andet led af det første anbringende

51 Den belgiske regering har anført, at den anfægtede forordning er i strid med både artikel 1 i forordning nr. 994/98 og formålet med denne forordning, som hvad angår kriterierne for forenelighed af støtten med fællesmarkedet stiller krav om, at Kommissionen blot kodificerer sin tidligere praksis og dermed udelukker vedtagelsen af nye strengere kriterier.

52 Det bemærkes først, at der ikke er noget i ordlyden af artikel 1, som giver grundlag for at antage, at Kommissionen var forpligtet til at fastsætte kriterier for forenelighed, der var fuldstændig sammenfaldende med dens tidligere praksis, uden at disse kunne ændres. Det anføres i bestemmelsen blot generelt, at gruppefritagelsesforordninger vedrørende støtte til beskæftigelse skal indeholde angivelse af lofter for støtten og betingelser for kumulering af støtte, uden at der dog er fastsat bestemmelser om det konkrete indhold af disse kriterier.

53 Det fremgår endvidere af fjerde betragtning til denne forordning, at Kommissionens store erfaring inden for området med statsstøtte til beskæftigelse har tilskyndet Rådet til at bemyndige Kommissionen til at fastsætte kriterier for forenelighed. Det var således underforstået, at Kommissionen skulle anvende denne praksis ved fastsættelsen af kriterierne. Den bemyndigelse til at udstede forordninger, som Rådet har givet, kan imidlertid ikke fortolkes som en opfordring til Kommissionen om at begrænse sig til en ren og skær kodificering af dens tidligere praksis og ikke anvende sin erfaring til at fastsætte nye kriterier, der endog kan være strengere end de tidligere.

54 Den omstændighed, at det ikke i forordning nr. 994/98 er bestemt, at der skal vedtages overgangsbestemmelser med henblik på at sikre den fornødne tilpasning, således at eksisterende støtteordninger bringes i overensstemmelse med de nye kriterier, som fremgår af den anfægtede forordning, kan, i modsætning til hvad den belgiske regering har anført, ikke medføre en begrænsning af Kommissionens beføjelser. Vedtagelsen af nye bestemmelser, som skal finde anvendelse på ny støtte, har ingen betydning for eksisterende støtteordninger, hvorfor overgangsbestemmelser er overflødige. Der findes endvidere ikke noget særligt forhold mellem udstrækningen af en gennemførelsesbeføjelse og tilstedeværelsen eller manglen på samme af overgangsbestemmelser med henblik på tilpasning i en bemyndigelsesforordning.

55 Det første anbringende skal herefter forkastes.

Det andet anbringende

Første led af det andet anbringende

56 Den belgiske regering har gjort gældende, at den anfægtede forordning ved blot at anføre, at den finder anvendelse på ordninger, som udgør statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF, uden at definere begrebet statsstøtte, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at en retsakt skal være klar og forudsigelig. Da den omstændighed, at der ikke findes en sådan definition, fører til, at foranstaltninger til fordel for beskæftigelsen skal anmeldes til Kommissionen, og for så vidt som der således ikke tages hensyn til medlemsstaternes forfatningsmæssige særegenheder og navnlig visse medlemsstaters regionalisering, er den anfægtede forordning ligeledes i strid med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet.

57 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 7, stk. 1, andet afsnit, EF stiller krav om, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten.

58 Rådet har ved forordning nr. 994/98 tillagt Kommissionen en beføjelse til at fastslå, at visse kategorier af støtte er forenelige med det fælles marked og derfor ikke er underlagt en anmeldelsesforpligtelse. I henhold til artikel 87 EF har Rådet således alene givet Kommissionen beføjelse til at anvende bestemmelsens stk. 3, som opstiller undtagelser fra det princip om statsstøttes uforenelighed, som følger af artiklens stk. 1. Rådet har derimod ikke givet Kommissionen beføjelse til at fortolke artikel 87, stk. 1, EF, som definerer begrebet statsstøtte. Kommissionen havde således ikke beføjelse til at give en bindende og generel definition af begrebet statsstøtte. Den har således handlet inden for rammerne af sin kompetence og har derfor ikke tilsidesat de generelle principper om retssikkerhed, subsidiaritet og proportionalitet.

Andet led af det andet anbringende

59 Den belgiske regering har anført, at den anfægtede forordning ved i artikel 2, litra f), at opstille en udtømmende liste over kategorier af dårligt stillede arbejdstagere, som kan modtage støtte på grundlag af artikel 5, for det første er i strid med proportionalitetsprincippet. De nationale myndigheder er således blevet frataget muligheden for at føre en egentlig politik til reintegrering af alle dårligt stillede arbejdstagere på arbejdsmarkedet, for så vidt som en eller flere af dem tilhører disse kategorier, under hensyntagen til lokale særegenheder, uden at opfylde den definition, der fremgår af den anfægtede forordning.

60 Ifølge definitionen er en dårligt stillet arbejdstager »alle personer, der tilhører en kategori, som har problemer med uden støtte at komme ind på arbejdsmarkedet, navnlig personer, der opfylder mindst et af [elleve] kriterier«, som er opregnet på en udtømmende måde, og som bl.a. omfatter unge, indvandrere og langtidsledige.

61 En tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet forudsætter, at fællesskabsretsakten pålægger retssubjekterne en forpligtelse, som går ud over grænserne for, hvad der er tilstrækkeligt og nødvendigt for at nå det formål, der forfølges med retsakten.

62 Den anfægtede forordning pålægger imidlertid ikke nogen nye forpligtelser med hensyn til de foranstaltninger til fordel for arbejdstagere, som ikke er omfattet af forordningens definition på dårligt stillede arbejdstagere. Da der ikke er henvist til disse foranstaltninger, opretholder forordningen dermed for disse den anmeldelsesforpligtelse, som følger af artikel 88, stk. 3, EF. Kommissionen har således ikke tilsidesat proportionalitetsprincippet.

63 Den belgiske regering har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ved at opstille denne udtømmende liste over kategorier af dårligt stillede arbejdstagere har tilsidesat princippet om sammenhæng i Fællesskabets aktiviteter, idet den anfægtede forordning i høj grad hæmmer medlemsstaternes nationale arbejdsmarkedspolitik, som Kommissionen ellers i øvrigt støtter.

64 Det skal bemærkes, at Kommissionen er forpligtet til at tage fornødent hensyn til sammenhængen mellem på den ene side artikel 87 EF og 88 EF og på den anden side andre traktatbestemmelser (jf. i denne retning dom af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203, præmis 42).

65 Blandt disse bestemmelser er artikel 127 EF, som bestemmer, at Fællesskabet bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det følger endvidere af denne bestemmelse, at målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau skal tages med i overvejelserne ved udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktiviteter.

66 Kommissionen skal herefter sikre, at der er den nødvendige sammenhæng mellem dens politik på støtteområdet og Fællesskabets aktiviteter vedrørende beskæftigelse.

67 Kommissionen har imidlertid vedrørende statsstøtte et vidt skøn, bl.a. hvad angår de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan (jf. dom af 21.3.1991, sag C-303/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1433, præmis 34, og af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 67). Dette gælder bl.a., når Kommissionen ønsker at forene formålet om at

sikre en ufordrejet konkurrence på fællesmarkedet med andre fællesskabsretlige formål, herunder f.eks. beskæftigelsesfremme.

68 Når Kommissionen har en sådan væsentlig skønsmargin, kan Domstolen ved domstolskontrollen med udøvelsen af et sådant skøn ikke sætte sit skøn i stedet for den kompetente myndigheds, men må begrænse sig til at undersøge, om myndighedens afgørelse er behæftet med en åbenbar vildfarelse eller med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed klart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. dommen af 5.10.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 26, og dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 64).

69 Det skal i den foreliggende sag bemærkes, at den belgiske regering ikke har anført forhold, som godtgør, at Kommissionens skøn skulle lide af sådanne fejl. Herefter må dette klagepunkt forkastes.

Tredje led af det andet anbringende

70 Den belgiske regering har anført, at den anfægtede forordning ved at opretholde de eksisterende støtteordninger, som tidligere var blevet godkendt af Kommissionen, samtidig med indførelsen af en klart strengere ordning for ny statsstøtte er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling. Hvis det var Kommissionens

hensigt at stramme op på kriterierne for forenelighed, skulle den i henhold til dette princip have truffet foranstaltninger til at bringe eksisterende støtte i overensstemmelse med den anfægtede forordning.

71 Det bemærkes, at princippet om forbud mod forskelsbehandling i henhold til fast retspraksis indebærer, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (dom af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 31, og af 14.12.2004, sag C-210/03, Swedish Match, Sml. I, s. 11893, præmis 70).

72 Den anfægtede forordning behandler støtte, som er tildelt på grundlag af ordninger gennemført efter dens ikrafttræden, ens. Forordningen indebærer imidlertid en forskelsbehandling af støtte tildelt inden for rammerne af ordninger, som Kommissionen havde erklæret forenelige med fællesmarkedet før forordningens ikrafttræden, og støtte tildelt på baggrund af ordninger, der er gennemført i overensstemmelse med de nye betingelser for forenelighed med fællesmarkedet, som er fastsat i den pågældende forordning. Kommissionen har ikke bestridt, at den har fastsat strengere betingelser for forenelighed end dem, der var gældende i dens tidligere praksis.

73 En sådan behandling er imidlertid objektivt begrundet. Dels bør Kommissionen ikke fratages muligheden for at fastsætte strengere betingelser for forenelighed, hvis udviklingen af fællesmarkedet og formålet om en ufordrejet konkurrence tilsiger det. Dels kan Kommissionen ikke ensidigt bringe eksisterende støtteordninger i overensstemmelse med de nye betingelser for forenelighed i den anfægtede forordning, i strid med proceduren i artikel 88, stk. 1 og 2, EF. En sådan fremgangsmåde ville reelt tillægge forordningen tilbagevirkende kraft. Den ville således være i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning for de berørte.

74 Følgelig har Kommissionen ikke tilsidesat princippet om forbud mod forskelsbehandling.

75 Det andet anbringende skal herefter forkastes.

Det tredje anbringende

76 Den belgiske regering har anført, at den anfægtede forordning ligeledes er i strid med traktaten, idet den er udstedt med hjemmel i en retsakt, der ikke længere var gældende. Der blev ved Amsterdam-traktaten — efter forordning nr. 994/98 — indført en ny artikel 137, stk. 3, som giver Rådet bemyndigelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme. Det følger heraf, at den bemyndigelse, der er givet til Kommissionen ved forordning nr. 994/98, er ophørt for så vidt angår forhold omfattet af den nævnte artikel. Den belgiske regering har gjort en ulovlighedsindsigelse gældende mod denne forordning, for så vidt som den har tjent som hjemmel for den anfægtede forordning i strid med bestemmelserne i Amsterdam-traktaten, som ikke giver mulighed for en sådan delegation på baggrund af en rådsforordning. Af samme grund er artikel 137, stk. 1, EF til hinder for vedtagelsen af foranstaltninger vedrørende integrering af arbejdstagere, som står uden for arbejdsmarkedet.

77 Det bemærkes først, at selv hvis det antages, at målet med den bemyndigelse, Rådet har givet Kommissionen, var at fremme beskæftigelsen, har en sådan bemyndigelse til at udstede forordninger ikke til formål at fratage Rådet den kompetence, der følger af artikel 137 EF.

78 Ændringen af denne bestemmelse ved Amsterdam-traktaten har ikke nogen betydning for den foreliggende sag. Det skal bemærkes, at det følger af fast

retspraksis, at valget af hjemmel for en retsakt efter kompetencefordelingen i Fællesskabet skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold (jf. navnlig dom af 4.4.2000, sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2257, præmis 43, og af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 58).

79 Hvis en gennemgang af en fællesskabsretsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som principielt eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det principielle eller fremherskende formål eller led (jf. bl.a. dom af 23.2.1999, sag C-42/97, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 869, præmis 39 og 40, og dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 59).

80 Selv om forordning nr. 994/98 og den anfægtede forordning har en beskæftigelsesfremmende virkning, har de primært til formål at fastsætte, hvilke støtteordninger der er forenelige med fællesmarkedet, og give dem dispensation fra anmeldelsesforpligtelsen. De gennemfører således bl.a. artikel 87, stk. 3, EF, som bestemmer, at visse støtteordninger, som forfølger formål af almen interesse, kan betragtes som forenelige med fællesmarkedet, for så vidt som deres formål berettiger konkurrencefordrejningen.

81 Herefter bemærkes, at Rådet gyldigt kunne vedtage forordning nr. 994/98 på grundlag af EF-traktatens artikel 94 (nu artikel 89 EF), og at denne forordning kunne udgøre en hjemmel for den anfægtede forordning, selv efter indførelsen af artikel 137 EF ved Amsterdam-traktaten.

82 Det tredje anbringende skal således forkastes.

83 Da ingen af de af den belgiske regering anførte anbringender kan tiltrædes, skal Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

84 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Belgien har tabt sagen og bør derfor pålægges sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter