DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 14 april 2005 *

I mål C-110/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som inkom till domstolen den 10 mars 2003,

Konungariket Belgien, inledningsvis företrätt av A. Snoecx, därefter av E. Dominkovits, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Waelbroeck och D. Brinckman, avocats, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Rozet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av:

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av K. Manji, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (referent) och U. Lõhmus,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 29 september 2004,

och efter att den 16 december 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Belgien har yrkat ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002 av den 5 december 2002 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd (EGT L 337, s. 3, och rättelse EGT L 349, s. 126) (nedan kallad den ifrågasatta förordningen).

2 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har genom beslut av domstolens ordförande av den 19 september 2003 tillåtits att intervenera till stöd för Europeiska gemenskapernas kommissions yrkanden. Denna medlemsstat har i skrivelse av den 24 november 2003 meddelat att den avstår från att inge en interventionsinlaga.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 89 EG föreskrivs följande:

"Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 87 och 88 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 88.3 och vilka slag av stödåtgärder som skall vara undantagna från detta förfarande."

4 I artikel 136 EG anges följande:

"Gemenskapens och medlemsstaternas mål skall ... vara att främja sysselsättningen, att förbättra levnads- och arbetsvillkor och därigenom möjliggöra en harmonisering samtidigt som förbättringarna bibehålls, att åstadkomma ett fullgott socialt skydd, en dialog mellan arbetsmarknadens parter och en utveckling av de mänskliga resurserna för att möjliggöra en varaktigt hög sysselsättning samt att bekämpa social utslagning.

..."

5 I artikel 137.1 EG, i dess lydelse före Nicefördraget, föreskrevs följande:

"För att uppnå målen i artikel 136 skall gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom följande områden:

— Förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

— Arbetsvillkor.

— Information till och samråd med arbetstagarna.

— Integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 150.

— Jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och lika behandling av kvinnor och män på arbetsplatsen."

6 Efter det att det i artikel 137 EG angetts att rådet i princip skall fatta beslut med kvalificerad majoritet föreskrevs följande i dess tredje punkt:

"På följande områden skall rådet dock besluta enhälligt ...:

...

— Ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen, dock utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om Socialfonden."

7 I skäl 4 i rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna [87] och [88] i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, s. 1) anges följande:

"Kommissionen har tillämpat artiklarna [87] och [88] i fördraget i ett flertal beslut och har också redovisat sin politik i en rad meddelanden. För att säkerställa effektiv

kontroll och förenklad administration utan att kommissionens kontroll försvagas bör kommissionen, mot bakgrund av sin stora erfarenhet av att tillämpa artiklarna [87] och [88] i fördraget och de allmänna texter som den har antagit på grundval av dessa bestämmelser, bemyndigas att, inom områden där den har tillräcklig erfarenhet för att fastställa allmänna kriterier för förenlighet, genom förordningar förklara att vissa stöd är förenliga med den gemensamma marknaden enligt någon eller flera av bestämmelserna i artikel [87].2 och [87].3 i fördraget och undantagna från förfarandet i artikel [88].3 i fördraget."

8 Skäl 5 i förordning nr 994/98 har följande lydelse:

"Förordningar om undantag av vissa slag av stöd kommer att öka insynen och rättssäkerheten ... ."

9 Artikel 1 i förordning nr 994/98 har följande lydelse:

"Kommissionen kan, genom förordningar som antas i enlighet med förfarandet i artikel 8 i denna förordning och i enlighet med artikel [87] i fördraget, förklara att följande slag av stöd är förenliga med den gemensamma marknaden och undantagna från anmälningsskyldigheten enligt artikel [88.3] i fördraget:

a) Stöd till förmån för

...

iv) sysselsättning och yrkesutbildning.

...

2. I de av kommissionens förordningar som avses i punkt 1 skall för varje slag av stöd anges

a) stödets syfte,

b) kategorier av stödmottagare,

c) tröskelvärden, uttryckta antingen som stödnivå i förhållande till samtliga tillåtna kostnader eller som högsta belopp,

d) villkor för kumulation av stöd,

e) villkor för kontroll enligt artikel 3.

..."

10 Den ifrågasatta förordningen antogs med stöd av förordning nr 994/98.

11 Artikel 1 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

"1. Denna förordning skall gälla stödordningar som utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget och som avser stöd till skapande av sysselsättning, stöd till rekrytering av mindre gynnade kategorier av arbetstagare och arbetstagare med funktionshinder eller stöd för att täcka de ytterligare kostnader som sammanhänger med anställning av funktionshindrade arbetstagare.

2. Denna förordning skall gälla stöd i alla sektorer ...

Den skall inte gälla stöd som beviljas i kol- eller varvssektorerna, och inte heller stöd till skapande av sysselsättning i den mening som avses i artikel 4 som beviljas i transportsektorn. Sådant stöd skall även i fortsättningen omfattas av skyldigheten att anmäla till kommissionen i enlighet med artikel 88.3 i fördraget.

..."

12 I artikel 2 i denna förordning föreskrivs följande:

"I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

f) mindre gynnade kategorier av arbetstagare: personer som tillhör en kategori som har svårt att komma in på arbetsmarknaden utan hjälp, nämligen personer som uppfyller åtminstone ett av följande kriterier:

i) personer som är under 25 år eller som senast för två år sedan har avslutat en utbildning med heltidsstudier och som ännu inte har erhållit sin första ordinarie avlönade anställning,

...

viii) långtidsarbetslösa, det vill säga personer som inte har haft arbete under tolv av de senaste sexton månaderna eller sex av de senaste åtta månaderna för personer under 25 år,

..."

13 Artikel 3.1 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

"Om inget annat anges i artikel 9 skall de stödordningar som uppfyller samtliga villkor enligt denna förordning anses vara förenliga med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 i fördraget och undantas från anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 i fördraget, under förutsättning att

a) varje stöd som skulle kunna beviljas inom ramen för stödordningen uppfyller samtliga villkor i denna förordning,

b) stödordningen innehåller en uttrycklig hänvisning till denna förordning med angivande av förordningens fullständiga titel och en hänvisning till dess offentliggörande i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*."

14 Artikel 4 i denna förordning har rubriken Skapande av sysselsättning. I punkterna 1–3 i artikeln föreskrivs följande:

"1. Stödordningar för skapande av sysselsättning och alla de stöd som kan beviljas inom ramen för sådana skall uppfylla villkoren i punkterna 2, 3 och 4.

2. Om sysselsättning skapas i områden eller sektorer som inte är berättigade till regionalstöd enligt artikel 87.3 a och 87.3 c i fördraget vid den tidpunkt då stödet beviljas får stödnivån brutto inte överstiga

a) 15 procent för små företag,

b) 7,5 procent för medelstora företag.

3. Om sysselsättning skapas i områden eller sektorer som är berättigade till regionalstöd enligt artikel 87.3 a och 87.3 c i fördraget vid den tidpunkt då stödet beviljas, får stödnivån netto inte överstiga det motsvarande tak för regionalt investeringsstöd som fastställts i den karta som gäller vid tidpunkten för stödets

beviljande, i den form den har godkänts av kommissionen för varje medlemsstat: i detta avseende skall bland andra de sektorövergripande rambestämmelserna för regionalstöd till stora investeringsprojekt beaktas.

..."

15 I kommissionens meddelande Sektorsövergripande rambestämmelser för regionalstöd till stora investeringsprojekt av den 19 mars 2002 (EGT C 70, s. 8) (nedan kallat de sektorsövergripande rambestämmelserna) föreskrivs, i punkt 27, bland annat ett förbud mot stöd till investeringsprojekt inom stålindustrin.

16 Artikel 4.4 och 4.5 i den ifrågasatta förordningen har följande lydelse:

"De tak som fastställs i punkterna 2 och 3 skall gälla stödnivån beräknad som en procentandel av lönekostnaden under en tvåårsperiod för den sysselsättning som skapas under följande villkor:

a) Den skapade sysselsättningen måste leda till en nettoökning av antalet sysselsatta både i anläggningen och på företaget i fråga i förhållande till det genomsnittliga antalet anställda under de senaste tolv månaderna.

b) Den skapade sysselsättningen måste bibehållas under en period av minst tre år eller om det rör sig om små eller medelstora företag två år.

c) De nya arbetstagare som anställts till följd av att sysselsättning skapats skall inte ha haft ett arbete eller skall ha förlorat eller vara på väg att förlora sitt föregående arbete.

5. Om stöd beviljas för skapande av sysselsättning enligt en stödordning som undantas enligt denna artikel, kan ytterligare stöd beviljas om en person ur en mindre gynnad kategori av arbetstagare eller en arbetstagare med funktionshinder rekryteras i enlighet med de villkor som anges i artiklarna 5 eller 6."

17 Artikel 5 i ovannämnda förordning har rubriken Rekrytering av mindre gynnade kategorier av arbetstagare och arbetstagare med funktionshinder. I artikeln anges följande:

"1. Stödordningar för rekrytering inom alla typer av företag av mindre gynnade kategorier av arbetstagare och arbetstagare med funktionshinder och allt slags stöd som skulle kunna beviljas inom ramen för en sådan stödordning skall uppfylla villkoren i punkterna 2 och 3.

2. Stödnivån brutto för allt stöd avseende anställning av mindre gynnade arbetstagare eller arbetstagare med funktionshinder, vilken beräknas som en procentandel av lönekostnaderna under ett år efter rekryteringen, får inte överstiga 50 procent för mindre gynnade kategorier av arbetstagare eller 60 procent för arbetstagare med funktionshinder.

..."

18 Artikel 6 i den ifrågasatta förordningen har rubriken Merkostnader för arbetstagare med funktionshinder. I artikeln föreskrivs följande:

"1. Stödordningar för sysselsättning av arbetstagare med funktionshinder och allt slags stöd som kan beviljas inom ramen för en sådan stödordning skall uppfylla villkoren i punkterna 2 och 3.

2. Stödet får tillsammans med eventuellt stöd som beviljas enligt artikel 5 inte överstiga den nivå som krävs för att kompensera varje minskning i produktiviteten som beror på arbetstagarens eller arbetstagarnas funktionshinder, och följande kostnader:

a) Kostnader för att anpassa lokalerna,

b) Kostnader för att anställa personal som endast ägnar sig åt att hjälpa arbetstagare med funktionshinder,

c) Kostnader för att anpassa och förvärva utrustning som de kan använda,

vilka är utöver de som stödmottagaren skulle ha ådragit sig vid anställning av arbetstagare utan funktionshinder, under den tid för vilken arbetstagaren eller arbetstagarna med funktionshinder faktiskt är anställda.

..."

19 Det anges i artikel 8.2 och 8.3 att det i princip är omöjligt att kumulera stöd enligt stödordningar som undantagits i enlighet med artikel 4 med annat statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 EG. Därefter föreskrivs följande i artikel 8.4 i samma förordning:

"Genom avvikelse från punkterna 2 och 3 får stöd inom ramen för stödordningar som undantas i enlighet med artiklarna 5 och 6 i denna förordning kumuleras med annat statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 i fördraget eller med annan gemenskapsfinansiering, i förhållande till samma kostnader, inbegripet sådana stödordningar som undantas genom artikel 4 i denna förordning och som uppfyller kraven i punkterna 2 och 3, under förutsättning att en sådan kumulering inte leder till en stödnivå brutto som överstiger 100 procent av lönekostnaderna för någon period under vilken arbetstagaren eller arbetstagarna är anställda."

20 I artikel 9.4 i den ifrågasatta förordningen anges följande:

"Stödordningar med syfte att främja rekrytering av kategorier av arbetstagare som inte är mindre gynnade i den mening som avses enligt artikel 2 f skall även i fortsättningen omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 88.3 i fördraget, såvida de inte är undantagna enligt artikel 4. Medlemsstaterna skall för kommissionens bedömning till anmälan bifoga de argument som visar att de berörda arbetstagarna är mindre gynnade. Artikel 5 skall därvid tillämpas."

21 Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag (EGT L 10, s. 33) innehåller i artikel 3.2 en liknande bestämmelse som den i artikel 3.1 i den ifrågasatta förordningen vars utformning har redovisats i punkt 13 i denna dom.

22 Vad beträffar statligt stöd till förmån för små och medelstora företag, föreskrivs följande i artikel 4 i förordning nr 70/2001:

"1. Stöd till investeringar i materiella och immateriella tillgångar inom och utom gemenskapen skall anses vara förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 i fördraget och skall undantas från anmälningskraven i artikel 88.3 i fördraget om det uppfyller villkoren i punkterna 2–6.

...

6. Om stödet beräknas på grundval av skapade arbetstillfällen skall stödbeloppet uttryckas i procent av lönekostnaderna för den sysselsättning som skapats under en tvåårsperiod enligt följande villkor:

a) Den skapade sysselsättningen måste ha samband med genomförandet av ett investeringsprojekt i materiella eller immateriella tillgångar. Arbetstillfällena måste skapas inom tre år från det att investeringen har slutförts.

b) Investeringsprojektet måste leda till en nettoökning av antalet sysselsatta i den berörda anläggningen i förhållande till det genomsnittliga antalet anställda under de senaste tolv månaderna.

c) Den skapade sysselsättningen måste bibehållas under en period av minst fem år."

Talan

23 Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen har Konungariket Belgien åberopat tre grunder.

24 Den första grunden avser överskridande av gränserna för det bemyndigande som ges i förordning nr 994/98, eftersom den ifrågasatta förordningen inte säkerställer det syfte avseende insyn och rättssäkerhet som anges i skäl 5 i förordning nr 994/98 (grundens första del) och eftersom den innebär att det införts en strängare ordning för sysselsättningsstöd trots att kommissionen, enligt förordning nr 994/98, endast hade bemyndigats att kodifiera gällande praxis (grundens andra del).

25 Den andra grunden avser åsidosättande av gemenskapsrättens allmänna principer om subsidiaritet, proportionalitet, gemenskapsåtgärdernas koherens respektive icke-diskriminering.

26 Den tredje grunden avser överträdelse av fördraget, eftersom den ifrågasatta förordningen, efter ikraftträdandet av artikel 137.3 EG, som införts i fördraget genom Amsterdamfördraget, inte längre kunde antas med stöd av förordning nr 994/98.

Den första grunden

Den första grundens första del

27 Den belgiska regeringen har genom sin första grunds första del påtalat att den ifrågasatta förordningen är oklar. I detta hänseende noterar domstolen att denna anmärkning, även om sökanden har framställt den inom ramen för den grund som avser åsidosättande av förordning nr 994/98, vilket följer av dess benämning, i själva verket avser åsidosättande av den allmänna rättssäkerhetsprincipen. Det framgår nämligen av själva innehållet i ansökan att den belgiska regeringen har påtalat att den ifrågasatta förordningen utgör ett "åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen" och att nämnda regering dessutom i anslutning till anmärkningen har hänvisat till domstolens rättspraxis angående denna allmänna princip. När den åberopat påföljande grund har den belgiska regeringen slutligen anfört att flera "andra" allmänna rättsprinciper har åsidosatts.

28 Även om nämnda regering har åberopat skäl 5 i förordning nr 994/98, i vilket det anges att "[f]örordningar om undantag av vissa slag av stöd kommer att öka insynen och rättssäkerheten", får det mot denna bakgrund anses att syftet härmed endast är att göra gällande nämnda allmänna princip.

29 Vid undersökningen av nämnda anmärkning skall denna följaktligen anses avse den allmänna rättssäkerhetsprincipen.

30 Rättssäkerhetsprincipen utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som bland annat ställer krav på att en reglering skall vara klar och precis, så att de enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se dom av den 9 juli 1981 i mål 169/80, Gondrand Frères et Garancini, REG 1981 s. 1931, och av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten, REG 1996, s. I-431, punkt 27).

31 Eftersom det alltid finns en viss grad av osäkerhet beträffande innebörden och räckvidden av en rättsregel, finns det, i fråga om en sådan talan som den i förevarande mål i vilken Konungariket Belgien i huvudsak har grundat sina anmärkningar på hypotetiska fall, emellertid anledning att endast pröva huruvida rättsakten i fråga är så tvetydigt formulerad att medlemsstaten inte med tillräcklig säkerhet kan skingra eventuella tvivel om den ifrågasatta förordningens räckvidd eller innebörd.

32 Enligt den belgiska regeringen är oklarheten för det första en följd av att bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen delvis överlappar dem som förekommer i andra gemenskapsrättsliga texter, såsom riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, s. 9) (nedan kallade riktlinjerna), de sektorsövergripande rambestämmelserna samt förordning nr 70/2001.

33 Det kan först konstateras att den ifrågasatta förordningen har antagits med stöd av förordning nr 994/98 och att den, i enlighet med artikel 249 EG, har bindande verkan och allmän giltighet. Riktlinjerna och de sektorsövergripande rambestämmelserna har däremot inte någon rättslig grund i vare sig fördraget eller en rättsakt som antagits med stöd av fördraget. Av detta följer att om bestämmelserna i den ifrågasatta förordningen och bestämmelserna i riktlinjerna eller i de sektorsövergripande rambestämmelserna överlappar varandra har de förstnämnda bestämmelserna företräde (se, beträffande riktlinjers räckvidd i förhållande till bestämmelser i fördraget, dom av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-8237, punkt 62, och av den 7 mars 2002 i mål C-310/99, Italien mot kommissionen, REG 2002, s. I-2289, punkt 52).

34 Den ifrågasatta förordningens klarhet påverkas inte heller av att dess tillämpningsområde och de i denna förordning fastställda villkoren för att ett stöd skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, å ena sidan, och tillämpningsområdet för förordning nr 70/2001 och de i denna förordning införda villkoren för förenlighet, å andra sidan, delvis överlappar varandra.

35 Den belgiska regeringen har anfört att oklarheten bland annat är en följd av den skillnad som råder i fråga om ett av dessa villkor i de två förordningarna, nämligen det villkor som avser den period under vilken den skapade sysselsättningen skall bibehållas om det rör sig om en stödordning som har införts till förmån för små eller medelstora företag. Enligt artikel 4.4 b i den ifrågasatta förordningen krävs nämligen en period av två år, medan samma period skall uppgå till fem år enligt artikel 4.6 c i förordning nr 70/2001.

36 Det kan genast noteras att de två förordningarna är självständiga i förhållande till varandra och att syftena med dem är olika. Varken de övriga villkor för förenlighet som de innehåller, med hänsyn till bland annat artikel 4.4 c i den ifrågasatta förordningen och artikel 4.6 a i förordning nr 70/2001, eller deras respektive tillämpningsområden sammanfaller således helt. Det är i detta sammanhang klart att, med hänsyn till artikel 3.1 i den ifrågasatta förordningen och till artikel 3.2 i förordning nr 70/2001, en stödordning skall anses vara förenlig med den gemensamma marknaden och undantas från anmälningsskyldigheten, om den uppfyller antingen tillämpningsområdet och samtliga villkor i den ifrågasatta förordningen, däribland villkoret i artikel 4.4 b, eller tillämpningsområdet och samtliga villkor i förordning nr 70/2001, däribland villkoret i artikel 4.6 c.

37 Domstolen konstaterar följaktligen att den belgiska regeringen inte har visat att förekomsten av de två ovannämnda gemenskapsrättsakterna, som för övrigt har en kompletterande funktion, medför att klarheten hos den ifrågasatta förordningen i sig försämras.

38 Den belgiska regeringen anser för det andra att den ifrågasatta förordningens tillämpningsområde inte är klart avgränsat, eftersom de ekonomiska sektorer som inte kan komma i fråga för stöd till sysselsättningsskapande åtgärder enligt artikel 4.3 i nämnda förordning skiljer sig från dem som anges i artikel 1 i förordningen i vilken samma förordnings tillämpningsområde fastställs och vissa sektorer utesluts.

39 Det skall i detta avseende noteras att den ifrågasatta förordningens tillämpningsområde avgränsas i artikel 1 i förordningen, medan artikel 4.3 i förordningen endast avser stödordningar för skapande av sysselsättning i områden och sektorer som kan komma i fråga för regionalstöd. Av detta följer att artikel 4.3 skall anses utgöra en *lex specialis* i förhållande till nämnda artikel 1, så att artikel 4 har företräde framför artikel 1 i de situationer som den särskilt är avsedd att tillämpas på. Den ifrågasatta förordningens tillämpningsområde är följaktligen inte tvetydigt.

40 Den belgiska regeringen har för det tredje hävdat att definitionen av uttrycket mindre gynnade kategorier av arbetstagare, som förekommer i artikel 2 f i i den ifrågasatta förordningen, är oklar. Enligt definitionen utgörs de arbetstagare som hör till denna kategori av "personer som är under 25 år eller som senast för två år sedan har avslutat en utbildning med heltidsstudier och som ännu inte har erhållit sin första ordinarie avlönade anställning". Genom en sådan definition klargörs det inte om yngre personer under 25 år redan i denna egenskap är att anse som mindre gynnade eller om de dessutom skall uppfylla det andra kriteriet avseende avsaknaden av en första ordinarie avlönad anställning.

41 Syftet med denna bestämmelse skall anses vara att genom statligt stöd gynna de personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden för första gången efter att ha avslutat en utbildning med heltidsstudier, eftersom de av arbetsgivarna kan betraktas som mindre produktiva med hänsyn till att de helt saknar arbetslivserfarenhet.

42 Av syftet med denna bestämmelse följer således att en person endast hör till kategorin mindre gynnade arbetstagare om den uppfyller båda kriterierna i fråga. Personen skall för det första antingen vara yngre än 25 år eller, om så inte är fallet, senast för två år sedan ha avslutat en utbildning med heltidsstudier. Personen skall för det andra ännu inte ha erhållit sin första ordinarie avlönade anställning.

43 Denna tolkning bekräftas av en undersökning av de andra bestämmelserna i artikel 2 i den ifrågasatta förordningen. Den definition av mindre gynnade kategorier av arbetstagare som ges i artikel 2 f viii i förordningen hänför sig nämligen också till personer under 25 år, medan det där förutsätts att en tidigare yrkesverksamhet följts av en lång period av arbetslöshet som missgynnar dessa yngre arbetstagare i deras ansträngningar för att åter komma in på arbetsmarknaden. Genom denna andra definition hänförs således personer under 25 år till kategorin av långtidsarbetslösa. Om kommissionen hade avsett att yngre personer under 25 år skulle anses vara mindre gynnade redan på grund av deras ålder, skulle de inte ha omfattats av en annan definition genom vilken de särskilt hänförs till kategorin långtidsarbetslösa.

44 Artikel 2 f i i den ifrågasatta förordningen kan således inte anses vara så oklart formulerad att rättssäkerhetsprincipen åsidosätts.

45 Den belgiska regeringen har för det fjärde påtalat att den ifrågasatta förordningen är oklar när det gäller förhållandena mellan artikel 4, som avser stöd för skapande av sysselsättning, artikel 5, som avser stöd för anställning av personer i mindre gynnade kategorier av arbetstagare och arbetstagare med funktionshinder, och artikel 6, som avser permanent stöd för sysselsättning av arbetstagare med funktionshinder. Enligt den belgiska regeringen anges det i förordningen inte klart vilka villkor som skall tillämpas för det fall det rör sig om stöd som uppfyller kriterierna i två av dessa artiklar samtidigt.

46 Det kan konstateras att det av den allmänna systematiken i och ändamålet med den ifrågasatta förordningen följer att de undantag som föreskrivs i nämnda artiklar tillvaratar olika syften och att de där fastställda villkoren för förenlighet i princip är självständiga i förhållande till varandra. Om ett stöd uppfyller villkoren i en av dessa

artiklar skall det således anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, oberoende av om det även kan uppfylla villkoren i en annan av nämnda artiklar. I artikel 8.4 i den ifrågasatta förordningen föreskrivs visserligen att stöd som uppfyller kriterierna i olika bestämmelser på vissa villkor får kumuleras, men detta innebär inte att den ändrar de villkor för beviljande av stöd som föreskrivs i respektive bestämmelse. Förhållandet mellan artiklarna 4, 5 och 6 i den ifrågasatta förordningen är följaktligen inte oklart.

47 Den belgiska regeringen har för det femte påtalat att artikel 8.4 första stycket i den ifrågasatta förordningen är oklar. För det första anges det inte i bestämmelsen huruvida regionalstöd som främjar skapande av sysselsättning kan utgöra "annat statligt stöd" i den mening som avses i bestämmelsen, och följaktligen får kumuleras med stöd som beviljas i enlighet med artiklarna 5 och 6 i samma förordning till en nivå brutto på 100 procent av lönekostnaderna, eller om det skall anses utgöra stöd för anställning i den mening som avses i nämnda artikel 5, och i så fall får kumuleras till en nivå brutto på 50 eller 60 procent av lönekostnaderna, såsom föreskrivs i sistnämnda bestämmelse. För det andra framgår det inte av uttrycket "någon period under vilken arbetstagarna är anställda" huruvida det som avses, i fråga om arbetstagare med funktionshinder eller mindre gynnade kategorier av arbetstagare, är hela deras anställningsperiod eller endast de perioder under vilka företaget skall bibehålla anställningen, det vill säga den period på två eller tre år som avses i artikel 4.4 b i den ifrågasatta förordningen respektive den period på tolv månader som avses i artikel 5.3 b i förordningen.

48 Vad för det första beträffar uttrycket annat statligt stöd, konstaterar domstolen att det inte innehåller någon begränsning. De stöd som avses kan följaktligen utgöras av regionalstöd som främjar skapande av sysselsättning. Det kan därefter konstateras, vad beträffar uttrycket "någon period under vilken arbetstagarna är anställda", att den belgiska regeringen inte har framfört något argument till förmån för ståndpunkten att detta uttryck även kan avse den period under vilken företaget skall bibehålla anställningen. En sådan tolkning är dessutom utesluten mot bakgrund av en jämförelse mellan den relevanta ordalydelsen i de olika språk-

versionerna av bestämmelsen i fråga, däribland den engelska (period for which the worker or workers are employed), den franska (toute période d'emploi), den tyska (während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer), den spanska (período de contratación de los trabajadores) och den italienska språkversionen (periodo di occupazione dei lavoratori considerati). Nämnda uttryck avser följaktligen, utan att det föreligger någon tvetydighet, den period under vilken arbetstagare med funktionshinder eller mindre gynnade kategorier av arbetstagare faktiskt är anställda.

49 Den belgiska regeringen anser för det sjätte att den ifrågasatta förordningen ger upphov till en oklarhet genom hänvisningen i artikel 4.3 i förordningen till uttrycket stödnivån netto, medan det i princip annars är uttrycket stödnivå brutto som används i förordningen. Det är nämligen svårt att uttrycka bruttonivån som nettonivå .

50 Domstolen konstaterar emellertid att den belgiska regeringen inte har framfört något preciserat argument i syfte att konkret visa att det föreligger en sådan svårighet. Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med denna anmärkning.

Den första grundens andra del

51 Den belgiska regeringen har hävdat att det har skett ett åsidosättande av såväl lydelsen av artikel 1 i förordning nr 994/98 som syftet med denna förordning, av vilka det följer att kommissionen, i fråga om kriterier för ett stöds förenlighet med den gemensamma marknaden, endast skall kodifiera sin tidigare praxis, vilket följaktligen utesluter att nya strängare kriterier antas.

52 Domstolen konstaterar först att ordalydelsen i nämnda artikel 1 inte i något avseende gör det möjligt att slå fast att kommissionen var skyldig att fastställa kriterier för förenlighet som fullständigt överensstämmer med dess tidigare praxis, utan att kunna ändra dessa kriterier. I bestämmelsen anges nämligen endast i allmänna ordalag att det i förordningen om undantag avseende sysselsättningsstöd skall anges tröskelvärden för stöd och villkor för kumulation av stöd, utan att det föreskrivs vilket innehåll dessa kriterier konkret skall ha.

53 Det följer dessutom av skäl 4 i denna förordning att den stora erfarenhet som kommissionen har på området för statligt sysselsättningsstöd endast har föranlett rådet att bemyndiga kommissionen att fastställa kriterier för förenlighet. Kommissionen skulle således underförstått visserligen använda sig av denna praxis vid fastställandet av kriteriernas innehåll. Det bemyndigande som rådet har gett i förordningen kan emellertid inte tolkas så att kommissionen anmodas att endast kodifiera sin tidigare praxis och att inte använda sin erfarenhet för att fastställa nya kriterier, däribland sådana som är strängare än gällande kriterier.

54 Att det i förordning nr 994/98 inte föreskrivs att det skall antas övergångsbestämmelser för anpassning av befintliga stödordningar så att de blir förenliga med de nya kriterierna enligt den ifrågasatta förordningen kan emellertid inte, till skillnad från vad den belgiska regeringen har hävdat, medföra en begränsning av de befogenheter som kommissionen har getts. Ett antagande av nya regler som är tillämpliga på nya stöd får nämligen inte någon följd för befintliga stödordningar. Det finns därmed inget behov av övergångsbestämmelser. Det finns inte heller något särskilt samband mellan genomförandebefogenheters omfattning och frågan huruvida det i en bemyndigandeförordning finns övergångsbestämmelser för anpassning.

55 Talan kan följaktligen inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

Den andra grundens första del

56 Den belgiska regeringen har gjort gällande att den ifrågasatta förordningen utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, som innebär att en rättsakt skall vara klar och förutsebar, eftersom det i förordningen endast anges att den skall gälla sådana stödordningar som utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, utan att den innehåller en definition av begreppet statligt stöd. Dessutom medför den ifrågasatta förordningen att subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen åsidosätts, eftersom den omständigheten att en sådan definition saknas får till följd att sysselsättningsfrämjande åtgärder skall anmälas till kommissionen och eftersom medlemsstaternas konstitutionella särdrag därmed inte beaktas, i synnerhet inte regionernas ställning i vissa stater.

57 Domstolen erinrar härvid om att varje institution enligt artikel 7.1 andra stycket EG skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget.

58 I detta fall har rådet genom förordning nr 994/98 gett kommissionen befogenheter att förklara att vissa kategorier av stöd skall anses vara förenliga med den gemensamma marknaden och inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Med avseende på artikel 87 EG har rådet således inskränkt sig till att bemyndiga kommissionen att genomföra punkt 3 i denna artikel, i vilken punkt det föreskrivs undantag från principen om att de stöd som anges i punkt 1 i samma artikel är oförenliga med den gemensamma marknaden. Rådet har däremot inte tilldelat kommissionen några befogenheter att tolka artikel 87.1 EG, som innehåller en definition av uttrycket statligt stöd. Kommissionen hade följaktligen inte några befogenheter att ge en bindande och allmän definition av begreppet statligt stöd. Kommissionen har således handlat inom ramen för sina befogenheter och följaktligen har den inte åsidosatt de allmänna principerna om rättssäkerhet, subsidiaritet och proportionalitet.

Den andra grundens andra del

59 Den belgiska regeringen har först hävdat att proportionalitetsprincipen har åsidosatts genom den ifrågasatta förordningen, eftersom det i artikel 2 f har fastställts en uttömmande förteckning över de mindre gynnade kategorier av arbetstagare som kan komma i fråga för stöd som beviljas i enlighet med artikel 5. De nationella myndigheterna förlorar därmed möjligheten att föra en riktig återanpassningspolitik med avseende på samtliga mindre gynnade arbetstagare, eftersom vissa av arbetstagarna hör till dessa kategorier på grund av särskilda förhållanden på orten i fråga, utan att omfattas av definitionen i den ifrågasatta förordningen.

60 Domstolen konstaterar att det genom ovannämnda definition föreskrivs att mindre gynnade kategorier av arbetstagare utgörs av "personer som tillhör en kategori som har svårt att komma in på arbetsmarknaden utan hjälp, nämligen personer som uppfyller åtminstone ett av [elva] kriterier" som anges på ett uttömmande sätt och som avser exempelvis yngre personer, migrerande arbetstagare och långtidsarbetslösa.

61 Ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen förutsätter att rättssubjekt genom en gemenskapsrättsakt åläggs en skyldighet som går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas med rättsakten.

62 Åtgärder till förmån för arbetstagare som inte avses med definitionen i den ifrågasatta förordningen av mindre gynnade kategorier av arbetstagare omfattas emellertid inte av en ny skyldighet enligt förordningen. Eftersom det i förordningen inte hänvisas till sådana åtgärder bibehålls därigenom för dessa den anmälningsskyldighet som redan tidigare föreskrevs i artikel 88.3 EG. Kommissionen har följaktligen inte åsidosatt proportionalitetsprincipen.

63 Den belgiska regeringen anser vidare att kommissionen, genom att upprätta nämnda uttömmande förteckning av mindre gynnade kategorier av arbetstagare, även har åsidosatt principen om gemenskapsåtgärdernas koherens med motiveringen att nationell arbetsmarknadspolitik, som kommissionen dessutom avser att främja, i hög grad hindras genom den ifrågasatta förordningen.

64 Domstolen erinrar om att kommissionen är skyldig att respektera sambandet mellan artiklarna 87 EG och 88 EG och andra bestämmelser i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, REG 1993, s. I-3203, punkt 42; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-213).

65 En av dessa bestämmelser är den i artikel 127 EG, i vilken det föreskrivs att gemenskapen skall bidra till en hög sysselsättningsnivå genom att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna samt genom att stödja och, när det är nödvändigt, komplettera deras åtgärder. Målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå skall likaså beaktas när gemenskapens politik och verksamhet utformas och genomförs.

66 Kommissionen skall följaktligen se till att den koherens som krävs mellan dess stödpolitik och gemenskapens sysselsättningsåtgärder föreligger.

67 Kommissionen har, i fråga om statligt stöd, emellertid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som innefattar ekonomiska och sociala analyser som skall göras ur ett gemenskapsperspektiv (se dom av den 21 mars 1991 i mål C-303/88, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1433, punkt 34, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-115, och av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot

kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 67). Så är särskilt fallet när kommissionen önskar förena målet att säkerställa att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids med andra av gemenskapens mål, däribland sådana som avser främjande av sysselsättningen.

68 När kommissionen har en långtgående befogenhet att göra en sådan skönsmässig bedömning kan inte domstolen, vid kontrollen av om denna befogenhet utövas på rättsenligt sätt, ersätta den behöriga myndighetens bedömning med sin egen, utan skall begränsa sig till att pröva om den behöriga myndigheten har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller har gjort sig skyldig till maktmissbruk eller om myndigheten i fråga uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 5 oktober 2000 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 26, och av den 12 mars 2002 i de förenade målen C-27/00 och C-122/00, Omega Air m.fl., REG 2002, s. I-2569, punkt 64).

69 Domstolen konstaterar i förevarande fall att den belgiska regeringen inte har åberopat någon omständighet i syfte att visa att kommissionens bedömning har sådana brister. Sökanden kan följaktligen inte vinna framgång med denna anmärkning.

Den andra grundens tredje del

70 Den belgiska regeringen anser att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts genom den ifrågasatta förordningen, eftersom de äldre stödordningar som tidigare har godkänts av kommissionen bibehålls samtidigt som en klart strängare ordning har införts för nya stödordningar. Om kommissionens avsikt var att införa strängare

kriterier för förenlighet, skulle den enligt nämnda princip ha varit skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att se till att befintliga stöd görs förenliga med den ifrågasatta förordningen.

71 Domstolen erinrar om att likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen enligt fast rättspraxis kräver att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 9 september 2004 i mål C-304/01, Spanien mot kommissionen, REG 2004, s. I-7655, punkt 31, och av den 14 december 2004 i mål C-210/03, Swedish Match, REG 2004, s. I-11893, punkt 70).

72 I förevarande fall medför den ifrågasatta förordningen att beviljande av stöd på grundval av de ordningar som har införts efter förordningens ikraftträdande behandlas lika. Den ger emellertid upphov till en skillnad i behandling mellan beviljande av stöd inom ramen för de ordningar som av kommissionen hade förklarats vara förenliga med den gemensamma marknaden innan förordningen trädde i kraft och beviljande av stöd på grundval av de ordningar som har införts i enlighet med de nya villkor för förenlighet som har fastställts i nämnda förordning. Kommissionen själv har nämligen inte bestritt att det i denna förordning fastställs vissa villkor för förenlighet som är strängare än dem som gällde enligt kommissionens tidigare praxis.

73 Det finns emellertid sakliga skäl för en sådan behandling. För det första kan kommissionen inte fråntas möjligheten att fastställa strängare villkor för förenlighet, om så krävs med hänsyn till den gemensamma marknadens utveckling och målet att förhindra konkurrenssnedvridningar på denna marknad. För det andra kan kommissionen inte ensidigt göra befintliga stödordningar förenliga med de nya villkor för förenlighet som anges i den ifrågasatta förordningen, i strid med förfarandet i artikel 88.1 och 88.2 EG. Ett sådant tillvägagångssätt skulle i praktiken vara detsamma som att ge nämnda förordning retroaktiv verkan, vilket således skulle utgöra en kränkning av principen om rättssäkerhet och skydd för de berörda personernas berättigade förväntningar.

74 Kommissionen har således inte åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen.

75 Talan kan följaktligen inte bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden

76 Den belgiska regeringen har hävdat att fördraget har överträtts genom den ifrågasatta förordningen, eftersom denna antogs med stöd av en rättslig grund som inte längre var giltig. Efter antagandet av förordning nr 994/98 har det genom Amsterdamfördraget nämligen införts en ny artikel 137.3, enligt vilken rådet är behörigt att anta bestämmelser om ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättningen. Av detta följer att det bemyndigande som kommissionen getts genom denna förordning har upphört att gälla i fråga om de stöd som avses i nämnda artikel. Den belgiska regeringen har i andra hand gjort gällande att förordning nr 994/98 är rättsstridig , eftersom denna har tjänat som rättslig grund för den ifrågasatta förordningen, i strid med bestämmelserna i Amsterdamfördraget vilka inte medger en sådan delegering genom en förordning av rådet. Av samma skäl har artikel 137.1 EG uteslutit möjligheten att anta bestämmelser om integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden.

77 Domstolen konstaterar först att även om syftet med det bemyndigande som rådet gav till kommissionen var att främja sysselsättning innebär ett sådant bemyndigande genom en förordning inte att rådet förlorar sin behörighet enligt artikel 137 EG.

78 Vidare har den ändring av sistnämnda bestämmelse som skett genom Amsterdamfördraget ingen betydelse i detta fall. Av fast rättspraxis framgår att enligt

gemenskapens ordning för kompetensfördelning skall valet av rättslig grund för en rättsakt ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll (se särskilt dom av den 4 april 2000 i mål C-269/97, kommissionen mot rådet, REG 2000, s. I-2257, punkt 43, och av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 58).

79 Om bedömningen av en gemenskapsrättsakt visar att den har ett dubbelt syfte eller två beståndsdelar och om ett av dessa syften respektive en av dessa beståndsdelar kan identifieras som varande av huvudsaklig eller avgörande betydelse för rättsakten, medan det andra syftet respektive den andra beståndsdelen endast är av underordnad betydelse, skall rättsakten antas med stöd av en enda rättslig grund, nämligen den som bestäms av det syfte eller den beståndsdel som befunnits vara av huvudsaklig eller avgörande betydelse (se bland annat dom av den 23 februari 1999 i mål C-42/97, parlamentet mot rådet, REG 1999, s. I-869, punkterna 39 och 40, samt domen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, punkt 59).

80 Även om det i förevarande fall är så att förordning nr 994/98 och den ifrågasatta förordningen har en betydelse för främjandet av sysselsättningen, är det huvudsakliga syftet med dem att fastställa vilka stöd som är förenliga med den gemensamma marknaden och att undanta dem från anmälningsskyldigheten. Genom dessa förordningar genomförs således artikel 87.3 EG, i vilken det anges att vissa stöd, som uppfyller mål av allmänintresse, kan visa sig vara förenliga med den gemensamma marknaden i den mån syftena med dem rättfärdigar en snedvridning av konkurrensen.

81 Av det föregående följer att rådet korrekt har antagit förordning nr 994/98 med stöd av artikel 94 i EG-fördraget (nu artikel 89 EG) och att denna förordning kunde utgöra en rättslig grund för den ifrågasatta förordningen, även efter det att artikel 137 EG införts genom Amsterdamfördraget.

82 Talan kan följaktligen inte bifallas på den tredje grunden.

83 Eftersom Konungariket Belgien inte har vunnit framgång med någon av sina grunder, skall talan ogillas.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Belgien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter