SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 14. aprila 2005*

V zadevi C-110/03,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene na Sodišču 10. marca 2003,

Kraljevina Belgija, ki jo je najprej zastopala A. Snoecx, nato pa E. Dominkovits, zastopnici, skupaj z D. Waelbroeckom in D. Brinckmanom, odvetnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopa G. Rozet, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa K. Manji, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenient,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (poročevalec) in U. Lõhmus, sodniki,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. septembra 2004,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. decembra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Belgija v tožbi predlaga razglasitev ničnosti Uredbe Komisije (ES) št. 2204/2002 z dne 5. decembra 2002 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES za državne pomoči na področju zaposlovanja (UL L 337, str. 3, in popravek UL L 349, str. 126, v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

2 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 19. septembra 2003 Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije Evropskih skupnosti. Ta država članica je z dopisom z dne 24. novembra 2003 sporočila, da se odpoveduje vložitvi intervencijske vloge.

Pravni okvir

3 V členu 89 ES je določeno:

„Svet lahko na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom s kvalificirano večino sprejme vse ustrezne uredbe za uporabo členov 87 in 88, zlasti pa lahko določi pogoje, pod katerimi se uporablja člen 88(3), in vrste pomoči, ki so izvzete iz tega postopka."

4 V členu 136 ES je določeno:

„Skupnost in države članice si [...] prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranjanju izboljšav omogoči njihova uskladitev, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

[...]“

5 V členu 137(1) ES v različici pred Pogodbo iz Nice je določeno:

„Z namenom doseči cilje iz člena 136 Skupnost podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

— izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev;

— delovni pogoji;

— obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi;

— vključevanje oseb, ki so izključene s trga dela, brez poseganja v člen 150;

— enakost moških in žensk glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu."

6 Po določitvi, da Svet načeloma odloča s kvalificirano večino, je bilo v členu 137(3) ES predvideno:

„Na naslednjih področjih pa Svet [...] odloča soglasno:

[...]

— finančni prispevki za spodbujanje zaposlovanja in ustvarjanje novih delovnih mest, brez poseganja v določbe o Socialnem skladu."

7 V četrti uvodni izjavi Uredbe Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998 o uporabi členov [87] in [88] Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 142, str. 1) je podrobneje določeno:

„[...] Komisija [je] uporabila člena [87] in [88] Pogodbe v številnih odločbah in je tudi navedla svojo politiko v številnih obvestilih; [...] v luči obsežnih izkušenj

Komisije pri uporabi členov [87] in [88] Pogodbe ter splošnih besedil, ki jih je Komisija izdala na podlagi teh določb, da bi zagotovila učinkovit nadzor in poenostavitev uprave, ne da bi oslabila spremljanje Komisije, [je] primerno Komisiji omogočiti, da z uredbami razglasi, da so na področjih, kjer ima dovolj izkušenj za določitev splošnih meril glede skladnosti, nekatere vrste pomoči skladne s skupnim trgom na podlagi ene ali več določb člena [87](2) in (3) Pogodbe ter so izvzete iz postopka, določenega v členu [88](3) Pogodbe; [...]"

8 V besedilo pete uvodne izjave Uredbe št. 994/98 je navedeno:

„[...] uredbe o skupinskih izjemah [bodo] povečale preglednost in pravno varnost; [...]"

9 V členu 1 Uredbe št. 994/98 je določeno:

„1. Komisija lahko z uredbami, sprejetimi skladno s postopki iz člena 8 te uredbe in skladno s členom [87] Pogodbe, izjavi, da bi morale biti naslednje vrste pomoči skladne s skupnim trgom in zanje ne veljajo zahteve za uradno priglasitev iz člena [88](3) Pogodbe:

a) pomoči v korist:

[...]

iv) zaposlovanja in usposabljanja;

[...]

2. V uredbah iz odstavka 1 se za vsako vrsto pomoči navedejo:

a) namen pomoči;

b) vrste upravičencev;

c) pragi, izraženi bodisi v intenzivnosti pomoči v zvezi z nizom upravičenih stroškov bodisi v najvišjih zneskih pomoči;

d) pogoji v zvezi z zbiranjem pomoči;

e) pogoji za spremljanje, kakor je določeno v členu 3.

[...]"

10 Izpodbijana uredba je bila sprejeta na podlagi Uredbe št. 994/98.

11 V členu 1 izpodbijane uredbe je določeno:

„1. Ta uredba se uporablja za sheme, ki predstavljajo državno pomoč v smislu člena 87(1) Pogodbe in po katerih se dodeljuje pomoč za odpiranje novih delovnih mest, za zaposlitev prikrajšanih delavcev in invalidov ali se dodeljuje pomoč za pokrivanje dodatnih stroškov zaradi zaposlitve invalidov.

2. Ta uredba se uporablja za pomoč v vseh sektorjih [...]

Ne velja pa za kakršnokoli pomoč, odobreno premogovniškem ali ladjedelniškem sektorju, niti za pomoč pri odpiranju novih delovnih mest v smislu člena 4, odobreno v prometnem sektorju. Takšno pomoč je še naprej treba predhodno priglasiti Komisiji v skladu s členom 88(3) Pogodbe.

[...]"

12 V členu 2 te uredbe je določeno:

„Za namene te uredbe izraz:

[...]

f) ‚prikrajšan delavec' pomeni osebo, ki sodi v kategorijo oseb, ki bi brez pomoči težko našle zaposlitev, torej osebo, ki izpolnjuje vsaj enega od naslednjih pogojev:

i) osebo, ki še nima 25 let ali je pred manj kot dvema letoma zaključila redno šolanje in pred tem ni dobila prve redne plačane zaposlitve;

[...]

viii) vse dolgoročno nezaposlene osebe, t.j. osebe, ki so bile v zadnjih 16 mesecih 12 mesecev nezaposlene, oziroma šest mesecev v zadnjih osmih mesecih, če gre za osebe, mlajše od 25 let;

[...]"

13 V členu 3(1) izpodbijane uredbe je določeno:

„1. Na podlagi člena 9 morajo biti sheme pomoči, ki izpolnjujejo pogoje iz te uredbe, združljive s skupnim trgom v smislu člena 87(3) Pogodbe in zanje ne velja obveznost priglasitev po členu 88(3) Pogodbe, če:

a) pomoč, ki se lahko odobri po tej shemi, izpolnjuje vse pogoje iz te uredbe;

b) shema vsebuje izrecno sklicevanje na to uredbo z navedbo njenega naslova in sklicevanje na *Uradni list Evropskih skupnosti.*"

14 V členu 4 te uredbe z naslovom „Ustvarjanje delovnih mest" je v odstavkih od 1 do 3 predvideno:

„1. Sheme pomoči za ustvarjanje novih delovnih mest in pomoči, ki se lahko odobrijo po tej shemi, morajo izpolnjevati pogoje iz odstavkov 2, 3 in 4.

2. Če se nova delovna mesta ustvarjajo v območjih oziroma sektorjih, ki ne izpolnjujejo pogojev za dodelitev regionalne pomoči po členu 87(3)(a) in (c) v času, ko je pomoč odobrena, potem bruto intenzivnost pomoči ne sme biti večja od:

a) 15 % v primeru malih podjetij;

b) 7,5 % v primeru srednjih podjetij.

3. Če se nova delovna mesta ustvarjajo v območjih oziroma sektorjih, ki izpolnjujejo pogoje za dodelitev regionalne pomoči po členu 87(3)(a) in (c) v času, ko je pomoč odobrena, potem neto intenzivnost pomoči ne sme biti večja od ustrezne zgornje meje regionalne investicijske pomoči, opredeljene na karti, kot je veljala ob odobritvi

pomoči in jo je potrdila Komisija za vsako državo članico: v ta namen je treba med drugim upoštevati multisektorski okvir regionalne pomoči za velike naložbene projekte.

[...]"

15 Sporočilo Komisije – Večsektorski okvir o regionalni pomoči za velike investicijske projekte z dne 19. marca 2002 (UL C 70, str. 8, v nadaljevanju: večsektorski okvir) v točki 27 predvideva zlasti prepoved pomoči v korist investicijskim projektom v sektorju jeklarske industrije.

16 V členu 4(4) in (5) navedene uredbe je določeno:

„4. Zgornje meje, opredeljene v odstavkih 2 in 3, veljajo za intenzivnost pomoči, izračunane kot odstotek stroškov plače v obdobju dveh let za nova delovna mesta, ki so bila ustvarjena pod naslednjimi pogoji:

a) nova ustvarjena delovna mesta morajo predstavljati neto povečanje števila zaposlenih, tako v organizaciji kot celoti kot tudi v podjetju, v primerjavi s povprečjem v zadnjih 12 mesecih;

b) nova ustvarjena delovna mesta je treba ohraniti v obdobju najmanj treh let, oziroma dveh let v primeru [malih in srednjih podjetij]; in

c) delavci, ki so na novo zaposleni zaradi odpiranja novih delovnih mest, morajo biti delavci, ki so se prvič zaposlili, ki so izgubili službo, ali so bili na tem, da jo izgubijo.

5. Če je pomoč odobrena za odpiranje novih delovnih mest po shemi, ki je izjema po tem členu, se lahko odobri dodatna pomoč v primeru zaposlitve prikrajšanega delavca ali invalida v skladu s pogoji iz člena 5 ali 6."

17 V členu 5 navedene uredbe z naslovom „Zaposlovanje prikrajšanih delavcev in invalidov" je določeno:

„1. Sheme pomoči podjetju, ki zaposli prikrajšane delavce in invalide, ter pomoči, ki se lahko odobrijo po takšni shemi, morajo izpolnjevati pogoje iz odstavkov 2 in 3.

2. Bruto intenzivnost vseh pomoči, povezanih z zaposlitvijo prikrajšanega delavca ali invalida ali prikrajšanih delavcev in invalidov, obračunan kot odstotek stroškov plače v obdobju enega leta po zaposlitvi, ne sme biti višja od 50 % za prikrajšane delavce ali 60 % za invalidne delavce.

[...]"

18 V členu 6 izpodbijane uredbe z naslovom „Dodatni stroški zaposlovanja invalidnih delavcev“ je določeno:

„1. Sheme pomoči za zaposlovanje invalidov in pomoč, ki se lahko odobri po tovrstni shemi, mora izpolnjevati pogoje iz odstavkov 2 in 3.

2. Pomoč, skupaj s pomočjo, predvideno po členu 5, ne sme presegati ravni, potrebne za nadomestitev zmanjšane produktivnosti zaradi invalidnosti delavca ali delavcev in za enega od spodaj naštetih stroškov:

a) stroški prilagoditve prostorov;

b) stroški zaposlitve osebja za čas, ki ga porabijo samo za pomoč invalidu ali invalidom;

c) stroški prilagoditve ali nakupa opreme za njihovo rabo,

ki so dodatek k stroškom, ki bi jih imel prejemnik pomoči, če bi zaposlil delavce, ki niso invalidi, v obdobju, v katerem je invalid ali invalidi dejansko zaposlen.

[...]“

19 V členu 8(2) in (3) izpodbijane uredbe je načeloma izključena kumulacija pomoči, ki so dodeljene na podlagi shem, izvzetih po členu 4, z drugimi državnimi pomočmi v smislu člena 87 ES. V členu 8(4) iste uredbe je določeno:

„Z odstopanjem od odstavkov 2 in 3 se lahko pomoč iz shem, za katere velja oprostitev iz člena 5 in 6 te uredbe, kumulira z drugimi vrstami državne pomoči v smislu člena 87(1) Pogodbe, ali z drugimi sredstvi Skupnosti v povezavi z istimi stroški, vključno s pomočjo po shemah, za katere velja oprostitev iz člena 4 te uredbe, ki izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2 in 3, če takšna kumulacija ne povzroči povečanja bruto obsega pomoči nad 100 % stroškov plače v katerem koli obdobju, v katerem je bil delavec zaposlen."

20 V členu 9(4) izpodbijane uredbe je določeno:

„Sheme pomoči za spodbuditev najemanja kategorij delavcev, ki niso prikrajšani v smislu člena 2(f), je še naprej treba priglasiti na podlagi člena 88(3) Pogodbe, razen če jim je priznano izvzetje po členu 4. Ob priglasitvi morajo države članice zaradi lažje ocene Komisiji predložiti utemeljitev, zakaj so delavci prikrajšani. V tem primeru se uporablja člen 5."

21 Uredba Komisije (ES) št. 70/2001 z dne 12. januarja 2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe Evropske skupnosti pri pomoči za majhna in srednje velika podjetja (UL L 10, str. 33) v členu 3(2) vsebuje določbo, podobno tisti iz člena 3(1) izpodbijane uredbe, katere določbe so bile predstavljene v točki 13 te sodbe.

22 Kar zadeva državne pomoči v korist malih in srednje velikih podjetij, je v členu 4 Uredbe št. 70/2001 predvideno:

„1. Pomoč za naložbe v materialna in nematerialna sredstva znotraj ali zunaj Skupnosti je združljiva s skupnim trgom po členu 87(3) Pogodbe in je oproščena zahteve obvezne priglasitve iz člena 88(3) Pogodbe, če izpolnjuje pogoje iz odstavkov od 2 do 6.

[...]

6. Če so osnova za izračun pomoči ustvarjena delovna mesta, se znesek pomoči izrazi kot odstotek plačnih stroškov v obdobju dveh let za nova delovna mesta, ustvarjena pod naslednjimi pogoji:

a) ustvarjanje delovnih mest bo povezano z izvajanjem projekta naložb v materialna in nematerialna sredstva. Delovna mesta morajo biti ustvarjena v treh letih po koncu vlaganja;

b) naložbeni projekt mora privesti do neto povečanja števila zaposlenih v zadevnem podjetju v primerjavi s povprečnim številom zaposlenih v preteklih dvanajstih mesecih; in

c) novoustvarjena delovna mesta se morajo ohraniti vsaj za petletno obdobje."

Tožba

23 Kraljevina Belgija v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti izpodbijane uredbe uveljavlja tri tožbene razloge.

24 Prvi tožbeni razlog se nanaša na kršitev mej pooblastil, ki jih podeljuje Uredba št. 994/98, ker izpodbijana uredba ne zagotavlja cilja preglednosti in pravne varnosti, ki ju nalaga peta uvodna izjava Uredbe št. 994/98, (prvi del) in sprejema strožjo shemo pomoči za zaposlovanje, čeprav naj bi bila Komisija v skladu z Uredbo št. 994/98 pooblaščena samo za kodificiranje obstoječe prakse (drugi del).

25 Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev splošnih načel prava Skupnosti, ki so načela subsidiarnosti, sorazmernosti, skladnosti ukrepov Skupnosti in prepovedi diskriminacije.

26 Tretji tožbeni razlog se nanaša na kršitev Pogodbe, ker po začetku veljavnosti člena 137(3) ES, ki ga je v Pogodbo uvedla Amsterdamska pogodba, izpodbijane uredbe ni bilo več mogoče sprejeti na podlagi Uredbe št. 994/98.

Prvi tožbeni razlog

Prvi del prvega tožbenega razloga

27 Belgijska vlada s prvim delom prvega tožbenega razloga trdi, da izpodbijana uredba ni jasna. V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav tožeča stranka ta del sicer navaja, kot izhaja tudi iz njenega opisa, v okviru tožbenega razloga kršitve Uredbe št. 994/98, z njim dejansko očita kršitev splošnega načela pravne varnosti. Iz same vsebine tožbe izhaja, da belgijska vlada izrecno uveljavlja „kršitev načela pravne varnosti" in ta očitek poleg tega uveljavlja s sklicevanjem na sodno prakso Sodišča v zvezi s tem splošnim načelom. Nazadnje tožeča stranka z naslednjim tožbenim razlogom zatrjuje kršitev več „drugih" splošnih pravnih načel.

28 V tej zvezi se belgijska vlada sklicuje na peto uvodno izjavo Uredbe št. 994/98, na podlagi katere „bodo uredbe o skupinskih izjemah povečale preglednost in pravno varnost", samo zato, da bi uveljavljala navedeno splošno načelo.

29 Navedeni očitek je treba torej preizkusiti glede na splošno načelo pravne varnosti.

30 Opozoriti je treba, da načelo pravne varnosti pomeni temeljno načelo prava Skupnosti, ki zlasti zahteva, da morajo biti predpisi jasni in natančni, da se posamezniki lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi in v skladu s tem ukrepajo (glej sodbi z dne 9. julija 1981 v zadevi Gondrand Frères in Garancini, 169/80, Recueil, str. 1931, in z dne 13. februarja 1996 v zadevi Van Es Douane Agenten, C-143/93, Recueil, str. I-431, točka 27).

31 Če pa je s predpisom povezana določena stopnja negotovosti v zvezi z njenim pomenom in obsegom, se je treba v okviru tožbe, kot je ta v obravnavani zadevi, v kateri Kraljevina Belgija očitke v bistvenem opira na hipotetična dejanska stanja, omejiti na preizkus, ali je zadevni pravni akt tako nejasen, da ta država članica ne more z zadostno gotovostjo odpraviti morebitnih dvomov v zvezi z obsegom ali pomenom izpodbijane uredbe.

32 Prvič, nejasnost po mnenju belgijske vlade izhaja iz delnega prekrivanja določb izpodbijane uredbe in določb različnih drugih predpisov Skupnosti, kot so Smernice Skupnosti o državni regionalni pomoči z dne 10. marca 1998 (UL C 74, str. 9, v nadaljevanju: Smernice), večsektorski okvir in Uredba št. 70/2001.

33 Najprej je treba ugotoviti, da je bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi Uredbe št. 994/98 in da je na podlagi člena 249 ES zavezujoča in se splošno uporablja. Nasprotno pa Smernice in večsektorski okvir nimajo pravne podlage niti v Pogodbi niti v pravnem aktu, sprejetem na njeni podlagi. Iz tega sledi, da imajo v primeru prekrivanja določbe izpodbijane uredbe prednost pred določbami Smernic ali večsektorskega okvira (kar zadeva obseg Smernic v primerjavi z določbami Pogodbe, glej sodbi z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-288/96, Recueil, str. I-8237, točka 62, in z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 52).

34 Na jasnost izpodbijane uredbe tudi ne vpliva delno prekrivanje njenega področja uporabe in meril glede združljivosti pomoči s skupnim trgom, ki jih določa, ter področja uporabe Uredbe št. 70/2001 in tam navedenih meril glede skladnosti.

35 Belgijska vlada zatrjuje, da je zmeda zlasti posledica razlike v zvezi z enim od navedenih meril glede združljivosti, ki jih vsebujeta obe uredbi, in ki se nanaša na obdobje, v katerem je treba ustvarjena nova delovna mesta ohraniti v primeru sheme pomoči, vzpostavljene v korist malih in srednje velikih podjetij. Člen 4(4)(b) izpodbijane uredbe namreč zahteva obdobje dveh let, medtem ko člen 4(6)(c) Uredbe št. 70/2001 za to določa pet let.

36 Takoj je treba opozoriti, da sta ti uredbi neodvisni druga od druge in zasledujeta različne cilje. Tako se popolnoma ne ujemajo niti preostala merila glede združljivosti, ki jih vsebujeta, ob upoštevanju zlasti členov 4(4)(c) izpodbijane uredbe in 4(6)(a) Uredbe št. 20/2001, niti njuni področji uporabe. V tej zvezi iz členov 3(1) izpodbijane uredbe in 3(2) Uredbe št. 70/2001 jasno izhaja, da je shema pomoči združljiva s skupnim trgom in zanjo ne velja obveznost priglasitve, če spoštuje bodisi področje uporabe in vse pogoje iz izpodbijane uredbe, skupaj s tistimi iz njenega člena 4(4)(b), bodisi področje uporabe in vse pogoje iz Uredbe št. 70/2001, skupaj s tistimi iz njenega člena 4(6)(c).

37 Zato je treba ugotoviti, da belgijska vlada ni dokazala, da naj bi hkraten obstoj zgoraj navedenih predpisov Skupnosti, ki se sicer vzajemno dopolnjujeta, zmanjševal jasnosti same izpodbijane uredbe.

38 Drugič, belgijska vlada meni, da opredelitev področja uporabe izpodbijane uredbe ni jasna, ker so gospodarski sektorji, ki ne morejo zahtevati pomoči za ustvarjanje novih delovnih mest na podlagi člena 4(3) te uredbe, drugačni od tistih, navedenih v njenem členu 1, ki določa področje uporabe iste uredbe in iz nje izključuje določene sektorje.

39 V tej zvezi je treba opozoriti, da člen 1 izpodbijane uredbe razmejuje splošno področje uporabe te uredbe, medtem ko se člen 4(3) iste uredbe nanaša samo na sheme pomoči za ustvarjanje novih delovnih mest v regijah in sektorjih, ki so lahko upravičeni do regionalne pomoči. Iz tega sledi, da je treba navedeni člen 4(3) šteti kot *lex specialis* v primerjavi z navedenim členom 1, ker ima ta člen 4 prednost pred navedenim členom 1 v položajih, ki jih ta posebej ureja. Področje uporabe izpodbijane uredbe je zato popolnoma nedvoumno.

40 Tretjič, belgijska vlada očita nejasnost opredelitve prikrajšanega delavca iz člena 2(f)(i) izpodbijane uredbe, v skladu s katero v to kategorijo delavcev spadajo „oseb [e], ki še nima[jo] 25 let ali [so] pred manj kot dvema letoma zaključil[e] redno šolanje in pred tem ni[so] dobil[e] prve redne plačane zaposlitve". Taka opredelitev naj ne bi podrobneje določala, ali so mladi, ki še nimajo 25 let, prikrajšani kot taki, ali morajo izpolnjevati še drugo merilo v zvezi z neobstojem prve redne plačane zaposlitve.

41 To določbo je treba razumeti tako, da morajo državne pomoči koristiti osebe, ki imajo na koncu rednega usposabljanja težave pri prvem vstopu na trg dela, ker jih delodajalci zaradi popolne poklicne neizkušenosti morda štejejo kot manj produktivne.

42 Zato iz namena te določbe izhaja, da v kategorijo prikrajšanih delavcev spada samo oseba, ki kumulativno izpolnjuje obe merili. Po eni strani mora bodisi doseči maksimalno starost manj kot 25 let bodisi, podredno, če je starejša, končati redno usposabljanje pred manj kot dvema letoma. Po drugi strani pa še ne sme najti prve redne plačane zaposlitve.

43 To razlago potrjuje preizkus preostalih določb člena 2 izpodbijane uredbe. Opredelitev prikrajšanega delavca, navedena v členu 2(f)(viii) iste uredbe, se namreč nanaša tudi na osebe, ki še nimajo 25 let, vendar predpostavlja obstoj predhodne poklicne dejavnosti, ki ji je sledilo dolgo obdobje brez zaposlitve, ki te mlade delavce postavlja v slabši položaj, ko si prizadevajo vrniti na trg dela. Tako ta druga opredelitev postavlja osebe, mlajše od 25 let, v kategorijo dolgotrajno brezposelnih oseb. Če je torej Komisija nameravala mlade ljudi, ki še nimajo 25 let, šteti za prikrajšane samo na podlagi njihove starosti, ti ne bi bili navedeni v nobeni drugi opredelitvi, v skladu s katero bi spadali posebej v kategorijo dolgotrajno brezposelnih oseb.

44 Tako člena 2(f)(i) ni mogoče šteti za tako nejasnega, da bi kršil splošno načelo pravne varnosti.

45 Četrtič, belgijska vlada izpodbijani uredbi očita tudi nejasnost, kar zadeva razmerja med členom 4, ki ureja pomoči za ustvarjanje novih delovnih mest, členom 5 v zvezi s pomočmi za zaposlovanje prikrajšanih delavcev ali invalidov in členom 6, ki se nanaša na trajne pomoči za zaposlovanje invalidov. Po mnenju te vlade navedena uredba ne določa jasno, kateri pogoji veljajo v primeru pomoči, ki izpolnjujejo hkrati merila iz dveh od teh členov.

46 Ugotoviti je treba, da iz splošne sistematike in cilja izpodbijane uredbe izhaja, da imajo izvzetja, predvidena v navedenih členih, različne cilje in da so tam določena merila glede združljivosti načeloma medsebojno neodvisna. Če torej ena pomoč izpolnjuje pogoje iz enega od teh členov, je združljiva s skupnim trgom ne glede na

to, da je morda izpolnjevala pogoje iz preostalih navedenih členov. Čeprav člen 8(4) izpodbijane uredbe pod določenimi pogoji dovoljuje kumulacijo pomoči, ki izpolnjujejo merila iz različnih določb, pa ne spreminja pogojev za dodelitev teh pomoči, vsebovanih v vsaki od njih. Razmerje med členi 4, 5 in 6 izpodbijane uredbe je torej popolnoma jasno.

47 Petič, belgijska vlada očita nejasnost člena 8(4)(1) izpodbijane uredbe. Po eni strani naj v tej določbi ne bi bilo navedeno, ali regionalne pomoči za spodbujanje ustvarjanja novih delovnih mest lahko pomenijo „druge državne pomoči" v smislu navedenega člena 8(4)(1) in se tako kumulirajo s pomočmi, odobrenimi na podlagi členov 5 in 6 iste uredbe, do določene bruto intenzivnosti 100 % stroškov plače, in ali jih je treba šteti kot pomoči za zaposlovanje v smislu navedenega člena 5 in se kumulirajo do bruto intenzivnosti od 50 do 60 % stroškov plače, tako kot to predvideva slednja določba. Po drugi strani naj izraz „kater[o] koli obdobj[e], v katerem je bil delavec zaposlen" ne bi omogočal ugotovitve, ali se v primeru prikrajšanih delavcev ali invalidov nanaša na celotno obdobje, v katerem so bili zaposleni, ali samo na obdobja, ko mora podjetje ohraniti delovno mesto, in sicer obdobje dveh ali treh let iz člena 4(4)(b) izpodbijane uredbe ali obdobje dvanajst mesecev iz člena 5(3)(b) iste uredbe.

48 Kar zadeva, najprej, izraz „druge državne pomoči", ta ne vsebuje nobene omejitve, tako da gre pri zadevnih pomočeh torej lahko za regionalne pomoči za ustvarjanje novih delovnih mest. Dalje, kar zadeva izraz „kater[o] koli obdobj[e], v katerem je bil delavec zaposlen", je treba ugotoviti, da belgijska vlada ni navedla nobene trditve v prid tezi, da bi se ta izraz lahko nanašal tudi na obdobje, ko mora podjetje ohraniti delovno mesto. Poleg tega je tako razlago treba izključiti glede na primerjavo upoštevnih besedil v različnih jezikovnih različicah zadevnega predpisa, zlasti v angleški („period for which the worker or workers are employed"), francoski („toute

période d'emploi"), nemški („während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer"), španski („período de contratación de los trabajadores") in italijanski različici („periodo di occupazione dei lavoratori considerati"). Navedeni izraz torej jasno meri na obdobje, ko je invalidi ali prikrajšani delavec dejansko zaposlen.

49 Šestič, belgijska vlada meni, da izpodbijana uredba ustvarja zmedo s tem, ko se v členu 4(3) sklicuje na pojem neto intenzivnosti pomoči, medtem ko načeloma uporablja pojem bruto intenzivnosti. Zadnjega naj bi bilo namreč težko pretvoriti v neto intenzivnost.

50 Vendar je treba opozoriti, da belgijska vlada ni navedla nobenega posebnega argumenta, ki bi konkretno dokazal tako težavnost. Zato očitka ni mogoče sprejeti.

Drugi del prvega tožbenega razloga

51 Belgijska vlada trdi, da izpodbijana uredba ni spoštovala niti določb člena 1 Uredbe št. 994/98 niti cilja te uredbe, ki naj bi v zvezi z merili glede združljivosti pomoči s skupnim trgom zahtevala, naj Komisija preprosto kodificira svojo prej obstoječo prakso, in posledično izključevala sprejetje novih, strožjih meril.

52 Najprej je treba opozoriti, da nič v besedilu navedenega člena 1 ne omogoča trditve, da je bila Komisija zavezana določiti merila glede združljivosti tako, da bi bila popolnoma usklajena z njeno prej obstoječo prakso, ne da bi jih smela spremeniti. Ta določba se namreč omejuje samo na splošno ugotovitev, da mora uredba o izjemah glede pomoči za zaposlovanje natančno določiti pragove pomoči in pogoje v zvezi s kumulacijo pomoči, ne da bi določala konkretno vsebino navedenih meril.

53 Poleg tega iz četrte uvodne izjave te uredbe izhaja, da so obsežne izkušnje Komisije na področju državnih pomoči za zaposlovanje samo spodbudile Svet, da jo je pooblastil za določitev meril glede združljivosti. Seveda je bila Komisija implicitno pozvana, naj pri določitvi vsebine meril uporabi to prakso. Vendar pa regulativnega pooblastila, ki ga je dal Svet, ni mogoče razlagati, kot da Komisijo poziva, naj se omeji na preprosto kodifikacijo svoje predhodne prakse in naj za določitev novih meril, čeprav so strožja od obstoječih, ne uporabi svojih izkušenj.

54 Poleg tega dejstvo, da Uredba št. 994/98 ne predvideva sprejetja prehodnih prilagoditvenih ukrepov, da bi se obstoječe sheme pomoči lahko uskladile z novimi merili, ki izhajajo iz izpodbijane uredbe, v nasprotju s trditvami belgijske vlade ne more povzročiti omejitve pooblastil, podeljenih Komisiji. Sprejetje novih pravil, ki veljajo za nove pomoči, namreč ne vpliva na obstoječe sheme pomoči, tako da bi bili prehodni ukrepi nesmiselni. Poleg tega ne obstaja posebna zveza med obsegom izvedbenih pooblastil in obstojem ali neobstojem prehodnih prilagoditvenih določb v predpisih o pooblastilu.

55 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog

Prvi del drugega tožbenega razloga

56 Belgijska vlada trdi, da naj bi izpodbijana uredba kršila načelo pravne varnosti, v skladu s katerim mora biti pravni akt jasen in predvidljiv, s tem, da le trdi, da izpodbijana uredba velja za sheme, ki pomenijo državne pomoči v smislu člena 87(1) ES, ne da bi opredelila pojem državne pomoči. Ker naj bi neobstoj take opredelitve imel za posledico nujnost priglasitve ukrepa za spodbujanje zaposlovanja Komisiji in ker se pri tem ne upošteva ustavna ureditev držav članic, zlasti regionalizacija nekaterih od njih, naj bi izpodbijana uredba poleg tega kršila načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti.

57 V tej zvezi je treba opozoriti, da člen 7(1), drugi pododstavek, ES zahteva, naj vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji podeljene v tej pogodbi.

58 V tem primeru je Svet z Uredbo št. 994/98 Komisijo pooblastil, da določene vrste pomoči razglasi za združljive s skupnim trgom in jih ni treba priglasiti. Glede na člen 87 ES se je Svet tako omejil na pooblastitev Komisije, da izvaja odstavek 3 navedenega člena tako, da določi izjeme od načela nezdružljivosti pomoči, navedene v odstavku 1 istega člena. Nasprotno ji ne podeljuje nobene pristojnosti za razlago člena 87(1) ES, ki opredeljuje pojem državnih pomoči. Komisija torej ni bila pooblaščena, da poda zavezujočo in splošno opredelitev pojma državnih pomoči. Tako je delovala v mejah svojih pristojnosti in zato ni kršila splošnih načel pravne varnosti, subsidiarnosti in sorazmernosti.

Drugi del drugega tožbenega razloga

59 Belgijska vlada trdi, da je izpodbijana uredba s tem, da je v členu 2(f) vzpostavila izčrpen seznam kategorij prikrajšanih delavcev, ki so lahko upravičeni do pomoči, dodeljenih na podlagi njenega člena 5, najprej kršila načelo sorazmernosti. Nacionalni organi naj s tem ne bi več imeli možnosti vodenja resnične politike ponovnega vključevanja vseh prikrajšanih delavcev, saj naj bi določeni med njimi spadali v te kategorije ob upoštevanju lokalnih posebnosti, ne da bi ustrezali opredelitvi iz izpodbijane uredbe.

60 V navedeni opredelitvi je predvideno, da prikrajšani delavec pomeni „osebo, ki sodi v kategorijo oseb, ki bi brez pomoči težko našle zaposlitev, torej osebo, ki izpolnjuje vsaj enega od [enajstih] [naslednjih] pogojev", ki so taksativno našteti in ki pokrivajo, na primer, mlade osebe, delavce migrante ali dolgoročno nezaposlene osebe.

61 Kršitev načela sorazmernosti predpostavlja, da akt Skupnosti pravnim subjektom nalaga obveznost, ki presega meje tega, kar je primerno in nujno za dosego cilja, ki mu sledi ta akt.

62 Izpodbijana uredba torej ne uvaja nobene nove obveznosti za ukrepe v korist delavcev, ki jih ne zajema opredelitev prikrajšanih delavcev. Ker ne omenja navedenih ukrepov, s tem zanje ohranja obveznost priglasitve, ki jo nalaga že člen 88(3) ES. Zato Komisija ni kršila načela sorazmernosti.

63 Belgijska vlada dalje meni, da je Komisija s tem, da je vzpostavila navedeni izčrpen seznam kategorij prikrajšanih delavcev, poleg tega kršila načelo skladnosti ukrepov Skupnosti, ker naj bi izpodbijana uredba močno ovirala nacionalne politike trga dela, ki jih Skupnost sicer želi podpirati.

64 Ugotoviti je treba, da je Komisija zavezana spoštovati povezavo med členoma 87 ES in 88 ES ter drugimi določbami Pogodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 1993 v zadevi Matra proti Komisiji, C-225/91, Recueil, str. I-3203, točka 42).

65 Med temi določbami je člen 127 ES, po katerem Skupnost prispeva k visoki stopnji zaposlenosti s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in s podpiranjem, po potrebi tudi dopolnjevanjem, njihovega delovanja. Prav tako na podlagi te določbe se cilj visoke stopnje zaposlenosti upošteva pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Skupnosti.

66 Zato mora Komisija zagotoviti nujno skladnost svoje politike na področju pomoči in ukrepov Skupnosti na področju zaposlovanja.

67 Vendar ima Komisija na področju državnih pomoči široko diskrecijsko pravico, ki vključuje gospodarsko in socialno presojo, ki jo je treba izvesti v okviru Skupnosti (glej sodbi z dne 21. marca 1991 v zadevi Italija proti Komisiji, C-303/88, Recueil, str. I-1433, točka 34, in z dne 19. septembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji,

C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 67). To velja zlasti, kadar želi Komisija uskladiti cilj zagotavljanja neizkrivljene konkurence na skupnem trgu z drugimi cilji Skupnosti, kot je spodbujanje zaposlovanja.

68 Kadar ima Komisija tako široko pooblastilo, Sodišče pri nadzoru zakonitosti izvajanja tega pooblastila ne bi smelo s svojo presojo na tem področju nadomestiti presoje pristojnega organa, ampak se mora omejiti na preizkus, ali je ta presoja obremenjena z očitno napako ali zlorabo pooblastil oziroma ali je zadevni organ očitno prekoračil svoja pooblastila za odločanje po prostem preudarku (glej zgoraj navedeno sodbo, Nemčija proti Komisiji z dne 5. oktobra 2000, točka 26, in sodbo z dne 12. marca 2002 v združenih zadevah Omega Air in drugi, C-27/00 in C-122/00, Recueil, str. I-2569, točka 64).

69 V tem primeru je treba ugotoviti, da belgijska vlada ni predložila nobenega dokaza, da bi bila presoja Komisije obremenjena s takimi pomanjkljivostmi. Zato tega očitka ni mogoče sprejeti.

Tretji del drugega tožbenega razloga

70 Belgijska vlada meni, da je izpodbijana uredba z ohranitvijo prejšnjih shem pomoči, ki jih je Komisija predhodno odobrila, a z uvedbo znatno strožje ureditve za nove sheme pomoči, kršila načelo prepovedi diskriminacije. Če je Komisija nameravala

oblikovati strožja merila glede združljivosti, bi navedeno načelo zahtevalo, naj sprejme ustrezne ukrepe za uskladitev obstoječih pomoči z izpodbijano uredbo.

71 Opozoriti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (sodbi z dne 9. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji, C-304/01, ZOdl., str. I-7655, točka 31, in z dne 14. decembra 2004 v zadevi Swedish Match, C-210/03, ZOdl., str. I-5141, točka 70).

72 V tem primeru izpodbijana uredba enako obravnava pomoči, dodeljene na podlagi shem, vzpostavljenih po njenem začetku veljavnosti. Nasprotno, ustvarja neenako obravnavanje dodelitve pomoči v okviru shem, ki jih je Komisija razglasila za združljive pred njenim začetkom veljavnosti, in dodelitve pomoči na podlagi shem, uvedenih v skladu z novimi pogoji združljivosti, ki jih določa navedena uredba. Komisija sama namreč ne izpodbija, da ta določa nekatera strožja merila glede združljivosti od tistih, ki so obstajala v njeni prejšnji praksi.

73 Tako obravnavanje je vseeno objektivno utemeljeno. Po eni strani se Komisiji ne sme odvzeti možnosti, da določi strožja merila glede združljivosti, če razvoj skupnega trga in cilj neizkrivljene konkurence na njem to zahtevata. Po drugi strani pa ne sme enostransko uskladiti obstoječih shem pomoči z novimi merili glede združljivosti iz izpodbijane uredbe v nasprotju s postopkom iz člena 88(1) in (2) ES. Tak pristop bi bil enakovreden priznanju retroaktivnega učinka uredbi. S tem bi kršila tudi načelo pravne varnosti in zaupanja v pravo zadevnih oseb.

74 Zato Komisija ni kršila načela prepovedi diskriminacije.

75 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog

76 Belgijska vlada trdi, da izpodbijana uredba krši Pogodbo, ker temelji na pravni podlagi, ki ni več veljavna. Amsterdamska pogodba je namreč po Uredbi št. 994/98 uvedla nov člen 137(3), ki Svetu poverja sprejetje ukrepov v zvezi s finančnimi prispevki za spodbujanje zaposlovanja. Iz tega naj bi izhajalo, da naj pooblastilo, ki ga Uredba št. 994/98 podeljuje Komisiji, ne bi več obstajalo na področjih, ki jih ureja navedeni člen. Belgijska vlada, če je potrebno, uveljavlja ugovor nezakonitosti zoper to uredbo v delu, v katerem ta služi kot pravna podlaga izpodbijani uredbi v nasprotju z določbami Amsterdamske pogodbe, ki ne omogočajo takega prenosa z uredbo Sveta. Iz istih razlogov naj bi člen 137(1) ES izključil sprejetje ukrepov v zvezi z vključevanjem delavcev, ki so izključeni iz trga dela.

77 Najprej je treba ugotoviti, da čeprav bi moral biti cilj pooblastila, ki ga Svet podeli Komisiji, spodbujanje zaposlovanja, naj namen takega regulativnega pooblastila ne bi bil odvzeti Svetu pooblastil, ki jih ima na podlagi člena 137 ES.

78 Dalje je sprememba zadnjenavedene določbe z Amsterdamsko pogodbo v tem primeru brez pomena. Opozoriti je treba, da mora na podlagi ustaljene sodne prakse

v okviru sistema pristojnosti Skupnosti izbira pravne podlage akta temeljiti na objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti. Med takimi elementi sta zlasti cilj in vsebina akta (glej zlasti sodbi z dne 4. aprila 2000 v zadevi Komisija proti Svetu, C-269/97, Recueil, str. I-2257, točka 43, in z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu, C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 58).

79 Če se pri preizkusu akta Skupnosti izkaže, da ta sledi dvojnemu cilju ali da obsega oba sestavna dela, in če je enega od obeh mogoče opredeliti kot bistvenega ali prevladujočega, medtem ko je drugi pomožen, mora akt temeljiti na eni sami pravni podlagi, in sicer tisti, ki jo zahteva bistveni ali prevladujoči cilj ali sestavni del (glej zlasti sodbo z dne 23. februarja 1999 v zadevi Parlament proti Svetu, C-42/97, Recueil, str. I-869, točki 39 in 40, in zgoraj navedeno sodbo Španija proti Svetu, točka 59).

80 Čeprav imata v tem primeru Uredba št. 994/98 in izpodbijana uredba učinek na spodbujanje zaposlovanja, je njun bistveni cilj določitev pomoči, ki so združljive s skupnim trgom, in njihova oprostitev od obveznosti priglasitve. S tem uveljavljata zlasti člen 87(3) ES, ki navaja, da se določene pomoči, ki sledijo ciljem splošnega interesa, lahko izkažejo za združljive s skupnim trgom, če njihovi cilji utemeljujejo izkrivljanje konkurence.

81 Iz navedenega izhaja, da je Svet veljavno sprejel Uredbo št. 994/98 na podlagi člena 94 Pogodbe ES (postal člen 89 ES) in da je ta uredba lahko pomenila pravno podlago za izpodbijano uredbo tudi po tem, ko je Amsterdamska pogodba vpeljala člen 137 ES.

82 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

83 Ker noben tožbeni razlog, ki jih navaja Kraljevina Belgija, ni bil potrjen, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

84 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi