

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER
van 16 december 2004¹

1. Het Koninkrijk België verzoekt het Hof verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie van 5 december 2002 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun², nietig te verklaren, omdat deze verordening volgens deze lidstaat niet alleen verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998³ schendt maar ook in strijd is met de algemene gemeenschapsrechtelijke beginselen van rechtszekerheid, subsidiariteit, evenredigheid, samenhang en niet-discriminatie, en op een onjuiste rechtsgrondslag berust.

namelijk achtereenvolgens het EG-Verdrag, verordening nr. 994/98 en verordening nr. 2204/2002.

A — Het EG-Verdrag

I — Toepasselijke bepalingen

2. Om de in het beroep aangevoerde nietigheidsgronden te beoordelen moet de toepasselijke wetgeving worden omschreven,

3. In een Gemeenschap die een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit, een duurzame en niet-inflatoire groei alsmede een hoge graad van economische convergentie en cohesie tot doel heeft (artikel 2 EG), wordt om deze doelstellingen te bereiken zeer veel belang gehecht aan de mededinging, die bepalend is voor het optreden van de Gemeenschap, dat een regime omvat om te verzekeren dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst (artikel 3, lid 1, sub g, EG), alsmede voor het economisch beleid van de Gemeenschap en van de lidstaten, dat met inachtneming van het beginsel van vrije mededinging moet worden gevoerd (artikel 4, lid 1, EG).

¹ — Oorspronkelijke taal: Spaans.

² — PB L 337, blz. 3. Rectificatie in PB L 349, blz. 126.

³ — Betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans, na wijziging, de artikelen 87 EG en 88 EG) op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB L 142, blz. 1).

4. Hoofdstuk 1 van titel VI van het Verdrag voorziet dienaangaande in regels, die respectievelijk van toepassing zijn op de ondernemingen (eerste afdeling), en betrekking hebben op de steunmaatregelen van de staten (tweede afdeling). De tweede afdeling bestaat uit drie artikelen:

- Volgens lid 3 „kunnen” andere steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, indien zij bedoeld zijn ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, en in andere uitdrukkelijk omschreven gevallen.

1) Artikel 87 EG:

- In lid 1 worden steunmaatregelen die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, voorzover de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Op deze algemene regel bestaan twee uitzonderingen, die in de volgende leden zijn opgenomen.

2) Artikel 88 EG:

- Ingevolge lid 1 moet de Commissie de steunregelingen van de lidstaten aan een onderzoek onderwerpen.
- Volgens lid 2 moet deze gemeenschapsinstelling, wanneer zij vaststelt dat een van deze steunmaatregelen niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, de lidstaat verzoeken deze op te heffen of te wijzigen, waarbij zij zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie kan wenden; in buitengewone omstandigheden kan de Raad een andersluidende beslissing nemen.
- Krachtens lid 3 moeten de lidstaten de Commissie op de hoogte brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen opdat deze in geval van verstoring van de gemeenschappelijke markt de in het vorige lid bedoelde procedure kan inleiden.

- In lid 2 wordt erkend dat in elk geval met de gemeenschappelijke markt verenigbaar „zijn” bepaalde steunmaatregelen van sociale aard, maatregelen ten gevolge van buitengewone gebeurtenissen of maatregelen ten gunste van bepaalde Duitse streken.

3) Artikel 89 EG:

- Krachtens dit artikel kan de Raad alle verordeningen vaststellen die dienstig zijn voor de toepassing van de artikelen 87 en 88, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 88, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen.

6. De reden voor deze machtiging is dat de beoordeling van de verenigbaarheid van steun met de gemeenschappelijke markt hoofdzakelijk aan de Commissie toekomt (tweede overweging van de considerans), een orgaan dat ter zake over een erkende ervaring beschikt (vierde overweging van de considerans), en „groepsvrijstellingsverordeningen de doorzichtigheid en de rechtszekerheid zullen vergroten” zodat zij rechtstreeks door de nationale rechtbanken kunnen worden toegepast (vijfde overweging van de considerans).

7. De machtiging is evenwel niet absoluut maar is aan verschillende voorwaarden gebonden:

B — *Verordening nr. 994/98*

5. Gebruikmakend van de bij artikel 89 EG verleende mogelijkheid heeft de Raad verordening nr. 994/98 vastgesteld. Krachtens artikel 1 daarvan kan de Commissie in die gebieden waarin zij over voldoende ervaring beschikt om algemene criteria te bepalen, vaststellen dat bepaalde soorten van steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en deze vrijstellen van de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde aanmeldingsverplichting.⁴

1) Binnen de werkingssfeer ervan vallen uitsluitend de volgende categorieën (artikel 1, lid 1):

a) categorieën van steun ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf, onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming, werkgelegenheid en opleiding;

b) steunmaatregelen waarbij de door de Commissie voor elke lidstaat met het oog op de toekenning van regionale steun goedgekeurde kaart in acht wordt genomen.

⁴ — In artikel 2 wordt de Commissie gemachtigd om bij verordening vast te stellen dat „gezien de ontwikkeling en de werking van de gemeenschappelijke markt, bepaalde overheidssteun niet voldoet aan alle criteria van artikel [87], lid 1, en derhalve wordt vrijgesteld van de in artikel [88], lid 3, bedoelde aanmeldingsprocedure, op voorwaarde dat de aan eenzelfde onderneming over een zekere periode toegekende steun een bepaald vastgesteld bedrag niet overschrijdt”. Op deze rechtsgrondslag heeft de Commissie op 12 januari 2001 verordening (EG) nr. 69/2001 betreffende de zogenaamde de-minimissteun vastgesteld (PB L 10, blz. 30).

2) De steunregelingen bestaan uit een verplicht en een facultatief gedeelte:

a) het doel van de steun, de begunstigten, de drempels van steunintensiteit, de voorwaarden voor cumulering van steun en de voorwaarden inzake toezicht moeten worden gespecificeerd (artikel 1, lid 2);

b) daarnaast kunnen in het bijzonder drempels of andere voorwaarden voor individuele gevallen worden vastgesteld, kunnen bepaalde sectoren worden uitgesloten en kunnen bijkomende voorwaarden worden vastgelegd voor de verenigbaarheid van de vrijgestelde steun (artikel 1, lid 3).

3) Bij de goedkeuring van de steunmaatregelen moeten een aantal specifieke procedureregels worden gevolgd, zoals het horen van belanghebbenden (artikel 6) en de raadpleging van het daartoe ingestelde Adviescomité (artikelen 7 en 8).

4) De verordeningen hebben een beperkte geldigheidsduur maar verlenging is mogelijk (artikel 4, leden 1 en 3).

5) De verordeningen kunnen worden gewijzigd of ingetrokken indien zich een wijziging heeft voorgedaan met

betrekking tot een belangrijk feit dat aan de basis heeft gelegen van de vaststelling daarvan, of indien de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt zulks vereist, maar in dat geval moet de nieuwe verordening in een aanpassingsperiode van zes maanden voorzien om de uit hoofde van de vroegere verordening geldende steunregelingen te kunnen aanpassen.

8. Gebruikmakend van de bij verordening nr. 994/98 verleende machtiging heeft de Commissie de verordeningen (EG) nrs. 68/2001 en 70/2001 van 12 januari 2001 vastgesteld betreffende de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG op respectievelijk opleidingssteun en staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen.⁵ Voorts is ook de in de onderhavige zaak bestreden verordening nr. 2204/2002 vastgesteld.

C — Verordening nr. 2204/2002

9. Afgezien van de nadere motivering en toelichting in de considerans kan de inhoud van verordening nr. 2204/2002 worden omschreven als volgt:

1) Werkingssfeer

10. Volgens artikel 1 van de verordening is deze enerzijds van toepassing op drie rege-

5 — PB L 10, resp. blz. 20 en 33.

lingen die staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG inhouden, voorzover zij ongeacht de sector bijdragen tot:

- a) het scheppen van werkgelegenheid,
- b) de indienstneming van benadeelde en gehandicapte werknemers,
- c) de dekking van de extra kosten van de tewerkstelling van gehandicapte werknemers.

11. Van toepassing van de verordening zijn anderzijds uitgesloten:

- steun voor werkzaamheden die verband houden met de uitvoer (artikel 1, lid 3, sub a),
- steun die afhangt van het gebruik van binnenlandse producten (artikel 1, lid 3, sub b),

- de in artikel 9 vermelde gevallen (bijvoorbeeld steunregelingen voor bijzondere sectoren — lid 1 —, de toekenning

van steun aan een enkele onderneming of vestiging, indien het brutosteunbedrag groter is dan 15 miljoen EUR over een periode van drie jaar — lid 2 —, steun voor het behoud van arbeidsplaatsen — lid 5 — of voor de omzetting van tijdelijke arbeidscontracten in vaste — lid 6).

2) Definities

12. Zoals gebruikelijk in vele communautaire regelingen, wordt een omschrijving gegeven van de gehanteerde begrippen: „steun” of „steunmaatregel”; „kleine of middelgrote onderneming”; „brutosteunintensiteit” en „nettosteunintensiteit”; „aantal werknemers”; „benadeelde” en „gehandicapte werknemers”; „sociale werkvoorziening”; „loonkosten”; „als verband houdend met de uitvoering van een investeringsproject” beschouwde arbeidsplaatsen en „investering in materiële activa” of „in immateriële activa”.

3) Voorwaarden

a) Algemene voorwaarden

13. Om een steuncategorie van de in het Verdrag voorziene aanmeldingsverplichting vrij te stellen moet deze regeling volgens artikel 3:

- aan alle voorwaarden van deze verordening voldoen, en
 - extra kosten van de tewerkstelling van gehandicapte werknemers: artikel 6.
-
- een uitdrukkelijke verwijzing naar deze verordening bevatten.

4) Geldigheidsduur

14. Naast de specifieke aanwijzingen inzake cumulering zijn de steunplafonds voor elke maatregel van toepassing ongeacht of de steun volledig met staatsmiddelen dan wel gedeeltelijk door de Gemeenschap wordt bekostigd (artikel 8).

16. Ingevolge artikel 11 van de verordening blijft deze van kracht tot en met 31 december 2006 maar bestaan er drie overgangsregels:

- aanmeldingen die op het tijdstip van inwerkingtreding in behandeling zijn, worden beoordeeld aan de hand van de nieuwe bepalingen;

b) Bijzondere voorwaarden

15. Deze worden vastgesteld rekening houdend met de verschillende doelstellingen:

- scheppen van werkgelegenheid: artikelen 4 en 7;

- vóór de inwerkingtreding van de verordening ten uitvoer gelegde steun en steun die op grond van deze regelingen, zonder de goedkeuring van de Commissie en met veronachtzaming van de verplichting van artikel 88, lid 3, EG is verleend, blijft vrijgesteld indien aan de voorwaarden van de gemeenschapsverordening is voldaan;

- indienstneming van benadeelde en gehandicapte werknemers: artikel 5, en

- na het verstrijken van de geldigheidsduur blijven vrijgestelde steunregelingen nog gedurende zes maanden vrijgesteld.

II — Procesverloop voor het Hof

17. Bij verzoekschrift van 10 maart 2003 heeft het Koninkrijk België het Hof verzocht verordening nr. 2204/2002 nietig en verordening nr. 994/98 niet-toepasselijk te verklaren.

18. In haar verweerschrift heeft de Commissie het Hof verzocht het beroep te verwerpen en verzoeker in de kosten te verwijzen.

19. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft verzocht om toelating tot interventie in deze zaak, hetgeen door het Hof is toegestaan, maar heeft van deze interventie afgezien.

20. Na de indiening van een repliek en een dupliek is het Hof overgegaan tot de schriftelijke behandeling van de zaak.

21. Op 29 september 2004 is verzoeker gehoord ter terechtzitting, waarop ook verweerster is verschenen.

III — Onderzoek van de nietigheidsgronden

22. Aangezien er geen discussie bestaat over de ontvankelijkheid van het beroep⁶, moeten de aangevoerde nietigheidsgronden worden onderzocht in de volgorde waarin zij in het verzoekschrift zijn behandeld: a) schending van verordening nr. 994/98; b) schending van algemene rechtsbeginselen, en c) schending van het Verdrag wegens onjuiste keuze van de rechtsgrondslag.

23. Waar de verzoekende lidstaat nietigverklaring vordert van verordening nr. 2204/2002 in haar geheel — en niet van een aantal bepalingen daarvan — en op tal van plaatsen uiteenzet tot welke resultaten de praktische toepassing van de verordening in de toekomst kan leiden, wil ik om te beginnen de strekking van dit beroep in herinnering brengen.

6 — Hoewel zowel de Belgische regering als de Commissie in hun processtukken op verschillende plaatsen hebben gepolemiëerd over een hypothetische niet-ontvankelijkheid, is de niet-ontvankelijkheid niet formeel opgeworpen en blijkt deze evenmin uit de proceshandelingen, aangezien de — betwiste — omstandigheid dat geen bezwaren zijn gemaakt bij de vaststelling van verordening nr. 2204/2002 niet verhindert dat de nietigheid daarvan later wordt gevorderd, op voorwaarde dat het beroep binnen de termijn en volgens de regels wordt ingesteld. Dienaangaande moet worden gewezen op het in repliek aangehaalde arrest van 12 juli 1979, Italië/Commissie (166/78, Jurispr. blz. 2575), volgens hetwelk „artikel 173, lid 1, van het Verdrag [thans, na wijziging, artikel 230 EG] elke lidstaat het recht [geeft] met een tot nietigverklaring strekkend beroep de rechtmatigheid van 's Raads verordeningen aan te vechten, en de uitoefening van dat recht [...] niet afhankelijk [is] gesteld van het standpunt door de vertegenwoordigers van de staten die tezamen de Raad vormen, bij de behandeling der betrokken verordening ingenomen”.

24. Volgens de rechtspraak heeft het Verdrag een stelsel van beroepswegen en procedures ingevoerd waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen der gemeenschapsinstellingen aan het Hof is opgedragen.⁷ Deze functie bevat in de eerste plaats de vaststelling van de wettigheid in enge zin, waarbij wordt nagegaan of de handelingen van de instellingen conform zijn met de regels waarop zij gebaseerd zijn. In de tweede plaats wordt ook de grondwettigheid getoetst en wordt nagegaan of de algemene regelgeving in overeenstemming is met de Verdragen, die ondanks het feit dat zij rechtstechnisch internationale overeenkomsten vormen, zijn uitgelegd en toegepast als een echte grondwet voor de Gemeenschap.⁸

25. De controle geschiedt voornamelijk door middel van drie beroepswegen: het beroep tot nietigverklaring, het beroep wegens nalaten, en de exceptie van onwettigheid. De prejudiciële vraag over de geldigheid vormt een nuttige aanvulling van het stelsel terwijl schadevorderingen een indirecte controle mogelijk maken.⁹

26. Het beroep tot nietigverklaring is ingevoerd met een tweeledig doel: het toezicht op de eerbiediging van het gemeenschapsrecht door de instellingen en de verdediging van de

rechten van verzoekers (natuurlijke en rechtspersonen, lidstaten en gemeenschapsinstellingen) tegenover die instellingen.¹⁰

27. Het voorwerp van dat beroep blijft beperkt tot de handelingen van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, die van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voorzover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en de handelingen van het Europees Parlement „die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben”.¹¹ Voorts voorziet artikel 237, sub b en c, EG in de mogelijkheid om beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de besluiten van de Raad van gouverneurs en de Raad van bewind van de Europese Investeringsbank.¹²

28. Een van de voornaamste kenmerken van dit beroep is de beperking in de bevoegdheid om het in te stellen. Anders dan de bevoorrechte verzoekers — de lidstaten, het Euro-

7 — Arrest van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, Jurispr. blz. 1339); een analoge strekking heeft het arrest van 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad* (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677).

8 — Rodríguez Iglesias, G. C., „El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, in *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madrid, 1993, blz. 384.

9 — Liñán Noguera, D., en Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4e ed., Madrid, 2004, blz. 459.

10 — Zo heb ik het verwoord in mijn conclusie in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 10 juli 2001, *Ismeri Europa/Rekenkamer* (C-315/99 P, Jurispr. blz. I-5281). Zie eveneens Waelbroeck, M., en Waelbroeck, D., „Article 173”, en Louis, J.-V., Vandersanden, G. Waelbroeck, D., en Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, vol. 10 (*La Cour de Justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Brussel, 1993, blz. 98, en Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Brussel, 1977, blz. 127.

11 — Liñán Noguera, D., en Mangas Martín, A., op. cit., blz. 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., „El recurso de anulación”, in het collectieve werk *Derecho procesal comunitario*, geleid door Mariño, F., Moreno Catena, V., en Moreiro, C., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, blz. 151.

pees Parlement, de Commissie en de Raad — kunnen de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank deze beroepsmogelijkheid enkel gebruiken ter vrijwaring van hun prerogatieven¹³ en kunnen natuurlijke en rechtspersonen enkel opkomen tegen de beschikkingen die tot hen gericht zijn of die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een tot een andere persoon gerichte beschikking, hen rechtstreeks en individueel raken.¹⁴

29. De beroepsgronden zijn eveneens beperkt tot onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van

het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, en misbruik van bevoegdheid. De eerste twee middelen hebben betrekking op de externe wettigheid en kunnen ambthaltve worden opgeworpen¹⁵, de laatste twee op de interne wettigheid en moeten door de verzoeker worden opgeworpen. Deze opsomming is exhaustief — hoewel schending van het Verdrag een algemeen middel vormt dat alle andere dekt — waardoor enig ander middel in het beroep buiten beschouwing wordt gelaten, tenzij het kan worden teruggebracht tot een van de genoemde middelen, aangezien bij het onderzoek geen al te zware vereisten inzake kwalificatie worden gesteld en het voldoende is dat de schending kan worden afgeleid uit de vordering.¹⁶ Bij het onderzoek van de middelen moet evenwel rekening worden gehouden met de beoordelingsbevoegdheid waarover de instellingen beschikken bij het verrichten van hun activiteiten.¹⁷

13 — Een beperking van de procesbevoegdheid op basis van de met het beroep beoogde doelstelling is helemaal niet zo vreemd in de juridische werkelijkheid. Een voorbeeld hiervan vormt het Handvest van lokale autonomie van 1985, volgens hetwelk plaatselijke besturen over een mechanisme moeten beschikken om hun autonomie binnen de territoriale bevoegdheidsverdeling van de staat op specifieke wijze te kunnen verdedigen; in het geval van Spanje betekende dit dat de provincies en gemeenten bevoegd zijn bij het Tribunal Constitucional beroep in te stellen tegen regelingen die de kracht van wet van de nationale staat of van de comunidades autónomas bezitten, wanneer zij menen dat deze bepalingen de plaatselijke autonomie aantasten (artikel 75 bis, lid 1, van de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 van 3 oktober 1979), waarbij zij deze beroepsweg enkel en alleen mogen aanwenden om het genoemde kenmerk te beschermen.

14 — Dit geval van actieve procesbevoegdheid van particulieren in het beroep tot nietigverklaring heeft aanleiding gegeven tot een restrictieve rechtspraak van het Hof, die in de rechtsleer sterk is bekritiseerd. Zie onder meer Sarmento, D. „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia”, in *Civitas, Revista Española de Derecho Europeo*, nr. 3, juli-september 2000, blz. 531-577; zie eveneens Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999, in het bijzonder hoofdstuk 6 „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares”. Advocaat-generaal Jacobs heeft in zijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, reeds aangehaald, een ruime uitlegging voorgesteld in die zin dat volgens hem „een particulier individueel wordt geraakt door een communautaire maatregel wanneer de maatregel zijn belangen wezenlijk benadeelt of kan benadelen” (punt 102, sub 4). In dit ruime perspectief moet het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa worden gezien, dat in artikel III-365, lid 4, onderscheid maakt tussen twee mogelijkheden, namelijk dat een natuurlijke of rechtspersoon kan opkomen tegen „handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken”, alsmede tegen „regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen”.

30. Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof nietig verklaard (artikel 231 EG), alhoewel het mogelijk is dat de uitspraak slechts geldt voor een aantal bepalingen indien deze uit het geheel kunnen worden afgezonderd. In elk geval bezit het arrest, anders dan het arrest in het beroep wegens niet-nakoming,

15 — In het arrest van 10 mei 1960, *Bondsrepubliek Duitsland/Hoge Autoriteit* (19/58, Jurispr. blz. 479), bijvoorbeeld merkte het Hof met betrekking tot het middel van onbevoegdheid op dat het, hoewel het noch in het verzoekschrift noch in repliek formeel was opgeworpen, toch moest worden onderzocht.

16 — Arrest van 14 mei 1974, *Nold KG/Commissie* (4/73, Jurispr. blz. 491).

17 — Arresten van 14 maart 1973, *Westzucker* (57/72, Jurispr. blz. 321), en 22 januari 1976, *Balkan-Import-Export* (55/75, Jurispr. blz. 19). Zie eveneens Bernad, M., Salinas, S., en Tirado, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003, blz. 402.

dat een declaratief karakter heeft, absoluut gezegd dat zich uitstrekt tot de gevolgen van het materieel en formeel gewijsde, aangezien herstel wordt beoogd van de rechtsorde die door de onwettigheid van de gemeenschapsbepaling is aangetast.

voorschriften ervan betreft. Bovendien wordt niet voldaan aan de vereisten van het tweede van bedoelde beginselen, dat op het gebied van werkgelegenheidssteun zeer belangrijk is.

A — *Schending van verordening nr. 994/98*

31. Onder deze rubriek groepeerde de Belgische regering twee categorieën van grieven ten aanzien van verordening nr. 2204/2002, namelijk: 1) de noodzakelijke doorzichtigheid en rechtszekerheid inzake werkgelegenheidssteun wordt door de machtigingsverordening niet gewaarborgd, en 2) de toepasselijke regeling wordt strenger gemaakt zodat de strekking van de verleende machtiging wordt aangetast.

1) Doorzichtigheid en rechtszekerheid

a) De vaststelling van verordening nr. 994/98

32. Volgens België moeten de vrijstellingsverordeningen overeenkomstig de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 994/98 „de doorzichtigheid en de rechtszekerheid” vergroten. De bestreden verordening biedt echter totaal geen duidelijkheid, noch wat de context noch wat de

33. De Commissie merkt op dat haar schending van een overweging van de considerans wordt verweten, zonder dat een concrete normatieve bepaling wordt aangewezen, en voegt daaraan toe dat de bestreden verordening positieve gevolgen heeft, aangezien bepaalde steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard, en geen negatieve gevolgen, aangezien de lidstaten ondanks de verordening nog steeds de mogelijkheid hebben om een steunregeling vooraf aan te melden. Zij ontkent ten slotte dat er onduidelijkheid bestaat of dat de rechtszekerheid wordt geschonden.

34. De norm omschrijft feiten, situaties of omstandigheden en verbindt daaraan bepaalde gevolgen. De feitelijke omstandigheden en het resultaat in rechte vormen derhalve de twee structurele elementen van een normatieve bepaling.¹⁸ Deze elementen zijn echter niet aanwezig in de motivering, de preambule of de inleidende considerans, die enkel een toelichting, fundering of rechtvaardiging beogen te verstrekken en, zelfs indien zij het dispositief vergezellen en er

18 — Guasp, J., *Derecho*, geen uitgeverij, Madrid, 1971, blz. 7 e.v., omschrijft het recht als „het geheel van betrekkingen tussen mensen die een samenleving als dwingend erkent”, waarbij hij onderscheid maakt tussen de twee elementen die in de kern van dit concept vervat liggen: het materiële, bestaande uit de betrekkingen tussen menselijke wezens, en het formele, bestaande uit de noodzaak van die betrekkingen.

meestal aan voorafgaan en aldus materieel in de norm zijn opgenomen, geen verbindende kracht bezitten, ondanks hun nut als uitleggingcriteria.

35. De verzoekende lidstaat spitst zijn betoog toe op de miskenning van twee beginselen die uitdrukkelijk zijn vermeld in de vijfde overweging van de considerans van de machtigingsverordening, dat wil zeggen in een passage die geen dwingende kracht heeft, waardoor het niet mogelijk is aan de gestelde miskenning de sanctie van nietigheid te verbinden. Deze vermelding heeft als functie uit te leggen door welk voornemen de Raad zich heeft laten leiden om de machtiging te verlenen.

36. Toch moeten zowel het beginsel van doorzichtigheid als dat van rechtszekerheid door de wetgever worden nageleefd als rechtsbronnen van de Gemeenschap¹⁹, en miskenning daarvan vormt een schending van artikel 230 EG²⁰, ongeacht of deze beginselen ten overvloede worden aangehaald in een of andere overweging van de considerans van verordening nr. 994/98.

37. Derhalve komt het betoog van de Belgische regering over doorzichtigheid en rechtszekerheid neer op schending van de

rechtsbeginselen van de Gemeenschap, ook al heeft zij dat niet formeel opgeworpen.

38. Dat was ook de zienswijze van de Commissie, die haar betoog daarop heeft gebaseerd.

b) Doorzichtigheid

39. Verzoeker beroept zich op een gebrek aan duidelijkheid i) in de normatieve context, en ii) in het dispositief van de verordening.

i) Gebrek aan duidelijkheid in de normatieve context

40. Volgens verzoeker valt de werkingssfeer van de bestreden verordening gedeeltelijk samen met die van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen²¹, die van de multisectorale kaderregeling betreffende regionale steun voor grote investeringsprojecten²², en die van verordening nr. 70/2001.²³ Het naast elkaar bestaan van

19 — Uit het arrest van 19 november 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-150/94, Jurispr. blz. I-7235, punt 37), volgt *sensu contrario* dat de naleving van de algemene beginselen verplicht is, zelfs indien deze niet in de considerans zijn vermeld.

20 — Arrest van 3 mei 1978, Töpfer/Commissie (112/77, Jurispr. blz. 1019, punt 19).

21 — PB 1998, C 74, van 10 maart 1998, blz. 9.

22 — PB C 70, van 19 maart 2002 — en niet 2000, zoals in voetnoot 24 van het verzoekschrift per vergissing is vermeld —, blz. 8.

23 — Aangehaald in punt 8 van onderhavige conclusie.

deze regelingen kan een aantal conflicten veroorzaken, waardoor duidelijk wordt dat de tekst verward en onsamenhangend is.

ii) Gebrek aan duidelijkheid in het dispositief van de verordening

41. Ik wens op te merken dat dit conflict zich enkel zou kunnen voordoen ten aanzien van andere normen van gelijke rang, aangezien het beginsel van hiërarchie conflicten met betrekking tot hogere of lagere normen beslecht. Bijgevolg kunnen de genoemde richtsnoeren niet worden ingeroepen, al heeft het Hof erkend dat zij dwingende werking hebben ten aanzien van de Commissie.²⁴

44. Met doorzichtigheid wordt bedoeld op een inhoud die helder en duidelijk is, die zonder twijfel of dubbelzinnigheid kan worden begrepen. Dit beginsel tot uitdrukking brengen in de rechtswetenschap blijft immer een desideratum omdat de toepassing van het recht in het sociale leven niet eenvoudig is en niet altijd eenduidige antwoorden biedt.

42. Wat verordening nr. 70/2001 betreft, valt collisie niet uit te sluiten aangezien deze verordeningen niet in volledig afgescheiden sferen van toepassing zijn. Deze situatie wordt gewoonlijk zo geregeld dat wanneer voorschriften van de ene en van de andere verordening op een concreet geval moeten worden toegepast, de algemene beginselen van temporaliteit, specialiteit en andere daarop toepasselijke beginselen worden gehanteerd.

45. Hoewel de nauwkeurigheid van een norm reeds blijkt uit de gebruikte formulering, wordt de mate van complexiteit pas duidelijk bij de toepassing ervan. In dat verband spelen tal van factoren mee en beschikt de wetgever zeker over een bepaalde speelruimte.

43. Ten slotte hoeft een verordening niet, en zeker niet in haar geheel, als onduidelijk of onsamenhangend te worden bestempeld omdat het dispositief ervan in tegenspraak is met de strekking van een andere verordening.

46. Het onderzoek van verzoekers argumenten over het gebrek aan duidelijkheid van de bestreden verordening roept twee gedachten op. In de eerste plaats komen de verschillen in formulering van de bepalingen van gemeenschapsrecht voort uit de hypothetische gevolgen die de toepassing daarvan meebrengt; in de tweede plaats lijkt het Hof te worden verzocht om een uitleggingsarrest

24 — Arresten van 24 maart 1993, CIRS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 35), en 15 oktober 1996, IJssel-Vliet (C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punt 42).

om de twijfels weg te nemen die verzoeker op het theoretische vlak ontwaart.²⁵

49. Bijgevolg moet de grief van gebrek aan doorzichtigheid worden afgewezen.

47. Met het beroep wordt nietigverklaring van een hele verordening gevorderd. Zoals reeds gezegd is dit procedureel instrument evenwel ontworpen met een zeer nauwkeurige, beperkte toepassingsfeer en zouden de grenzen daarvan worden overschreden indien zou worden ingegaan op alle onnauwkeurigheden en dubbelzinnigheden waartegen verzoeker bezwaar maakt.

c) De rechtszekerheid

50. Een van de voornaamste gronden die in een beroep tot nietigverklaring worden aangehaald, is schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Dit beginsel is vaak verbonden met andere algemene rechtsbeginselen en aangezien de machtiging daardoor niet in het gedrang komt, zoals ik heb uiteengezet, moet het hieronder worden onderzocht in het gedeelte dat aan de schending van deze beginselen is gewijd.

48. Dat de verordening verwarrend is, is niet gestaafd.²⁶ Enkel indien op het eerste gezicht reeds zou blijken dat de regeling in haar geheel helderheid mist, volledig duister blijkt te zijn, geen betekenis heeft of onverenigbaar is met andere bepalingen, moet zij nietig worden verklaard. Niet wanneer zoals in dit geval de beschrijving op veronderstellingen is gebaseerd zonder rekening te houden met de handelingen voor de toepassing daarvan, die eveneens aan rechterlijk toezicht zijn onderworpen.

2) Toepassing van een strengere regeling op de steunmaatregelen

51. Volgens de verzoekende regering treedt de vaststelling van een strengere regeling voor de werkgelegenheidssteun buiten de grenzen van de door de Raad verleende machtiging, die beperkt blijft tot een gewone codificatie van de bestaande praktijken. Zij wijst in dit verband op de verschillen die zij vaststelt tussen de oude en de nieuwe regeling.

52. Verweerster betoogt dat de machtiging is verleend, niet alleen om de bestaande

25 — Daarmee wordt het medicijn toegediend nog voordat de kwaal zich voordoet en wordt vergeten dat wanneer de problemen rijzen, verschillende oplossingen openstaan: buiten toepassing laten van de verordening, beroep tegen de uitvoeringsbepalingen, wijziging van de verordening, prejudiciële uitlegging, ...

26 — Tot dezelfde overtuiging kwam het Europees Parlement in zijn resolutie over de ontwerp-verordening van de Commissie (PB C 272, van 13 november 2003, blz. E/405), namelijk dat „door de ingediende tekst de administratieve transparantie aanzienlijk toeneemt en makkelijker kan worden nagegaan of aan de [...] opgestelde criteria kan worden voldaan” (punt 2).

gebruiken vaste vorm te geven maar ook om de mogelijkheid open te laten om strengere voorwaarden op te leggen. Zij wijst er eveneens op dat niet de schending van enig voorschrift van verordening nr. 994/98 maar wel die van de vierde overweging van de considerans wordt aangeklaagd.

53. De juridische context waarin de bestreden verordening is vastgesteld, levert mijns inziens grond op om dit middel af te wijzen.

54. Het Verdrag belast de Commissie met het onderzoek van de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, en verplicht de lidstaten daarom deze vooraf aan te melden, terwijl de Raad regels kan vaststellen voor de uitvoering van het ontworpen stelsel, zoals wanneer de Commissie wordt gemachtigd algemene bepalingen vast te stellen op basis waarvan steunregelingen die aan de criteria van verenigbaarheid voldoen, van voorafgaande aanmelding worden vrijgesteld.

55. De machtiging is ingegeven door de „grote ervaring van de Commissie”, maar toch kan niet worden gesteld dat de Raad enkel de codificatie van het bestaande stelsel heeft toegestaan, waardoor een regeling wordt vermeden die eventueel strenger zou zijn. Er is geen verplichting om de eerdere praktijk in wetteksten om te zetten, maar het is voldoende dat daarvan gebruik wordt gemaakt. Opgemerkt zij dat luidens de

zevende overweging van de considerans van de machtigingsverordening „het dienstig is om de Commissie de mogelijkheid te geven bij de vaststelling van verordeningen, waarbij bepaalde soorten van steunmaatregelen worden vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding [...], hieraan verdere voorwaarden te verbinden om te waken over de verenigbaarheid”. Om deze verenigbaarheid te beoordelen moeten bovendien een aantal algemene criteria op het concrete geval worden toegepast, rekening houdend met de op dat ogenblik geldende omstandigheden, en bijgevolg staat niets eraan in de weg dat een gebruik wordt gewijzigd, mits het naar behoren wordt gemotiveerd.

56. Geen enkele van de voorschriften van verordening nr. 994/98 verbiedt de Commissie andere dan de tot dan gehanteerde regels vast te stellen of verplicht haar die regels in een tekst vast te leggen. De Commissie is belast met het onderzoek naar de verenigbaarheid van de steunregelingen en op dezelfde wijze als zij op een bepaald ogenblik richtsnoeren kan vaststellen, kan zij die later wijzigen of buiten toepassing laten binnen de uit het gemeenschapsrecht afgeleide grenzen.²⁷

27 — Ter illustratie, in de bekendmaking van de Commissie inzake de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun (2000/C 371/05, PB C 371, van 23 december 2000, blz. 12) wordt uiteengezet dat de beoordeling van deze regelingen zal worden voortgezet „aan de hand van de criteria uit de bestaande richtsnoeren. Deze blijven derhalve van kracht tot de inwerkingtreding van herziene richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun of van een vrijstellingsverordening voor werkgelegenheidssteun”.

57. Even ongegrond is de klacht dat er geen overgangspanneriode voor de aanpassing is ingesteld, aangezien artikel 11 van verordening nr. 2204/2002 een aantal bepalingen dienaangaande bevat; die kunnen worden betwist, maar zij bestaan alleszins.²⁸

58. Een ander punt — dat in dit beroep niet aan de orde is gesteld — heeft betrekking op de vraag of de door de Commissie krachtens de machtiging vastgestelde verordening voldoet aan de daarin gestelde algemene en bijzondere voorwaarden.²⁹

B — *Schending van de algemene rechtsbeginselen*

1) Het rechtszekerheidsbeginsel

59. In het verzoekschrift wordt constant verwezen naar het rechtszekerheidsbeginsel, alhoewel de schending daarvan formeel wordt vastgeknoopt aan de considerans van verordening nr. 994/98. Dit aspect heb ik reeds behandeld en ik heb uitgelegd waarom dit middel afzonderlijk moet worden behandeld binnen de middelen die betrekking hebben op de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

60. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verordening nr. 2204/2002, zoals verweerster betoogt³⁰, de rechtszekerheid niet schendt aangezien dit beginsel, dat als synthese van andere beginselen een ruime algemene strekking heeft, gebaseerd is op een redelijkerwijs gegronde verwachting ten aanzien van de wijze waarop de gemeenschapsinstellingen zich zullen gedragen bij de toepassing van het recht. Aldus moet de vermelding van de machtiging worden begrepen in de vijfde overweging van de considerans, waar het heet „dat groepsvrijstellingsverordeningen de doorzichtigheid en de rechtszekerheid zullen vergroten”, wat betekent dat de lidstaten via de door de Commissie in de uitoefening van de haar verleende machtiging goedgekeurde regeling vernemen onder welke voorwaarden hun steunregelingen van de verplichting tot voorafgaande aanmelding kunnen worden vrijgesteld.

61. De bestreden verordening wil aan de rechtszekerheid voldoen door duidelijk de criteria vast te stellen die inzake verenigbaarheid worden gehanteerd door de instelling die krachtens het Verdrag belast is met het toezicht daarop. Of dit resultaat al dan niet in voldoende mate is bereikt, kan echter vanuit een algemene en theoretische benadering enkel worden beoordeeld wanneer uit het totaalbeeld van het dispositief duidelijk blijkt dat er onzekerheid bestaat.

²⁸ — Zie punt 16 van deze conclusie.

²⁹ — Zie punt 7 van deze conclusie.

³⁰ — Ook de reactie van het Europees Parlement was positief in zijn resolutie over de ontwerp-verordening van de Commissie, aangehaald in voetnoot 26, waar het van mening was dat de verordening „een samenhangend systeem creëert voor de goedkeuring van steun en het beginsel van rechtszekerheid bevordert” (punt 3).

62. Die indruk verkrijgt men niet na een nauwkeurige ontleding van de inhoud van de bestreden verordening, die de werkingssfeer zowel positief als negatief afbakt, de gehanteerde begrippen definieert, de voorwaarden voor vrijstelling alsmede de bijzondere voorwaarden voor elke steuncategorie vaststelt, alsmede de regels bepaalt voor de cumulering van steun, de doorzichtigheid van de procedure, het toezicht en de geldigheidsduur.³¹

63. De gestelde onzekerheid kan nog meer worden genuanceerd aangezien volgens het in het Verdrag neergelegde stelsel de aanmeldingsverplichting de algemene regel vormt terwijl de vrijstelling een beperkt karakter heeft en bijgevolg restrictief moet worden uitgelegd, zodat indien er twijfel bestaat over de draagwijdte daarvan, de algemene regel moet worden gevolgd. De verordening heeft hoe dan ook niet de bedoeling de materie uitputtend te behandelen maar wel een specifiek aspect te regelen.

2) Het subsidiariteitsbeginsel

64. Alhoewel de verzoekende lidstaat zich formeel beroept op schending van het subsidiariteitsbeginsel, worden in de desbetreffende argumenten de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid vermeld. Laatstgenoemde beginselen worden afzonderlijk onderzocht, zodat ik hier enkel spreek over

eerstgenoemd beginsel, dat betrekking heeft op de grondwettelijke ordening van de lidstaten, waarin, zoals voor België het geval is, de bevoegdheden inzake werkgelegenheid uitsluitend aan de gewesten toekomen. Het verwijt luidt dat geen rekening is gehouden met deze omstandigheden en dat de bedoelde vrijstelling van de aanmeldingsverplichting hierdoor elke werking verliest.

65. Volgens de Commissie heeft het subsidiariteitsbeginsel geen betekenis in deze zaak.

66. Aan het subsidiariteitsbeginsel is in het geschreven recht vorm gegeven in artikel 5, tweede alinea, EG, maar het beginsel blijft beperkt tot de gebieden waarvoor de Gemeenschap geen exclusieve bevoegdheid heeft.³²

67. Uit de juridische context van verordening nr. 2204/2002 blijkt dat hier sprake is van een aangelegenheid waarvan de regeling, wegens de aard zelf van het toezicht op staatssteun, namelijk het onderzoek van de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt, uitsluitend aan de Gemeenschap is opgedragen.³³

32 — Deze gedachte wordt herhaald in punt 3 van het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

33 — Onverminderd de mogelijkheid die de lidstaten krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, I'G is verleend om zich tot de Raad te wenden met het verzoek een steunmaatregel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren indien buitengewone omstandigheden dit rechtvaardigen.

31 — Zie punten 9-16 van deze conclusie.

68. Derhalve is het subsidiariteitsbeginsel wegens irrelevantie niet van toepassing, zodat het hier niet kan worden geschonden.

71. Volgens de rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daartoe noodzakelijk is.³⁴ Evenredigheid houdt dus in dat het gestelde doel en de middelen die worden aangewend om dat te bereiken, overeenstemmen en bij elkaar passen.

3) De beginselen van evenredigheid en samenhang

a) Het evenredigheidsbeginsel

69. Volgens verzoeker veroorzaakt de verordening waarvan de nietigheid wordt gevorderd, een toestand van onzekerheid. Waar bovendien in artikel 2, sub f, de categorieën van benadeelde werknemers exhaustief zijn opgesomd, wordt het onmogelijk rekening te houden met de regionale kenmerken en het sociaal beleid van de lidstaten, hetgeen samen met de mogelijkheid om de gunstmaatregelen voor andere dan de in dat artikel bedoelde categorieën vooraf bij de Commissie aan te melden, onevenredig is ten opzichte van de doelstelling van vermindering van de werkloosheid.

72. Die overeenstemming tussen het doel en de middelen moet echter worden onderzocht op basis van de ware bedoeling van de regeling, zo niet wordt de verhouding vertekend. De Belgische regering heeft de nietigheidsgrond niet op dit criterium gebaseerd want, al is de bevordering van de werkgelegenheid van fundamenteel belang voor het economisch en sociaal beleid van de Gemeenschap én van de lidstaten van de Gemeenschap, deze doelstelling — waarvan overigens sprake in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 2204/2002 — is niet in dezelfde mate van belang voor de bestreden verordening, zelfs al heeft zij invloed daarop. De verordening is namelijk vastgesteld op basis van de door de Raad aan de Commissie verleende machtiging om de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG te vergemakkelijken.

70. De Commissie wijst op de context waarvan de verordening deel uitmaakt, en merkt op dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding van niet binnen de werkingssfeer van de verordening vallende steunmaatregelen uit het Verdrag voortvloeit.

73. Bovendien moet in een materie waarin de Gemeenschap, zoals gezegd, exclusief

³⁴ — Arresten van 20 februari 1979, Buitoni (122/78, Jurispr. blz. 677, punt 16); 18 november 1987, Maizena (137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 15); 10 december 2002, British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco (C-491/01, Jurispr. blz. I-11453, punt 122), en 10 juli 2003, Commissie/ EIB (C-15/00, Jurispr. blz. I-7281, punt 161).

bevoegd is, worden erkend dat de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, zodat enkel de kennelijke ondoelmatigheid van de vastgestelde maatregelen ten opzichte van het gestelde doel de wettigheid daarvan kan aantasten.³⁵ Dat is in deze zaak niet het geval en de eventuele tekortkomingen die bij de toepassing van deze regels worden vastgesteld, kunnen de evenredigheid daarvan niet aantasten.³⁶

74. Bijgevolg moet de door de verzoekende lidstaat gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel worden afgewezen.

b) Het beginsel van samenhang

75. Volgens verzoeker wordt het beginsel van samenhang van de gemeenschapsactie overtreden, aangezien de mogelijkheden van de lidstaten om een echt werkgelegenheidsbeleid te voeren, worden beperkt.

76. Verweerster wijst daarentegen op de bedoeling van de bestreden verordening, en

betoogt dat de instellingen bij de uitoefening van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover zij beschikken om het gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen, volgens vaste rechtspraak bevoegd zijn om de diverse communautaire doelstellingen met elkaar te verzoenen.

77. Om dit middel te behandelen wil ik nogmaals wijzen op de context van de bestreden verordening: in de regel worden steunmaatregelen van lidstaten die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, hoewel zij in bepaalde omstandigheden verenigbaar worden geacht; van voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen moet de Commissie in elk geval op de hoogte worden gebracht, zodat zij kan onderzoeken of de maatregelen wel passend zijn. Teneinde deze taak te vergemakkelijken heeft de Raad de Commissie gemachtigd om met inachtneming van bepaalde vereisten te omschrijven onder welke voorwaarden vrijstelling van voorafgaande aanmelding kan worden verleend voor een aantal steunmaatregelen, waaronder de steunmaatregelen voor „werkgelegenheid en opleiding” (artikel 1, lid 1, van verordening nr. 994/98).

78. De onderwerping aan voorafgaande aanmelding vloeit derhalve niet voort uit de bestreden regeling maar, zoals de Commissie terecht opmerkt, uit het Verdrag zelf. De bestreden verordening codificeert in overeenstemming met de verleende machtiging de noodzakelijke voorwaarden om bepaalde steunregelingen van deze verplichting vrij te stellen.

35 — Zie in deze zin arresten *British American Tobacco (Investments) en Imperial Tobacco*, punt 123, en *Commissie/EIB*, punt 162, reeds aangehaald.

36 — *Arrest Commissie/EIB*, punt 165, reeds aangehaald.

79. Het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten wordt dus niet rechtstreeks aangetast door de omstreden gemeenschapsverordening, die tot een ander beleidsdomein behoort.

82. Sinds geruime tijd wordt in de rechtspraak geoordeeld dat de gemeenschapswetgever het discriminatieverbod schendt wanneer hij vergelijkbare situaties verschillend behandelt³⁷ of verschillende situaties gelijk behandelt³⁸, tenzij het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.³⁹

4) Het discriminatieverbod

80. Door eerder toegestane steunregelingen te handhaven terwijl voor nieuwe steunregelingen een strenger stelsel wordt ingevoerd, wordt volgens de Belgische regering afgedaan aan het verbod van discriminatie tussen ondernemingen die steun hebben ontvangen vóór de inwerkingtreding van de verordening, en die welke daarna steun verkrijgen.

83. In de onderhavige zaak leidt de wijziging van de wetgeving volgens verzoeker tot ongelijkheid. Deze omstandigheid vormt echter een objectieve reden die een verklaring vormt voor de teweeggebrachte verschillen. Zou de redenering van het Koninkrijk België worden gevolgd, dan zou de rechtsordening uiteindelijk verstenen en verouderen omdat geen enkele nieuwe regeling nog zou worden aangenomen die van de vroegere afwijkt. Een andere kwestie is de invloed op de verordening van andere algemene rechtsbeginselen, zoals het verbod van terugwerkende kracht, de eerbied voor verworven rechten, het gewettigd vertrouwen of enkele andere beginselen waaronder de rechtszekerheid, die ik reeds heb aangehaald.

81. Verweerster merkt dienaangaande op dat de verordening overeenkomstig de rechtsgrondslag waarop zij is gebaseerd, enkel de verplichting tot voorafgaande aanmelding wil afschaffen voor steunmaatregelen die aan de gestelde voorwaarden voldoen. Verder reikt zij niet, aangezien verordening nr. 994/98 en ook het Verdrag zelf zouden worden geschonden indien eerder toegestane steunmaatregelen hierdoor werden ingetrokken of aan het nieuw ingevoerde stelsel werden onderworpen.

84. Om deze redenen kan niet worden vastgesteld dat het verweten verschil in behandeling niet gerechtvaardigd is.

37 — Tot de eerste arresten dienaangaande behoort het arrest van 27 oktober 1971, Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Jurispr. blz. 823).

38 — Arrest van 16 oktober 1980, Hochstrass/Hof van Justitie (147/79, Jurispr. blz. 3005), en de daaropvolgende arresten.

39 — Onder meer arrest van 15 juli 1982, Edeka (245/81, Jurispr. blz. 2745).

C — *Onjuiste keuze van de rechtsgrondslag*

85. De laatste door de Belgische regering geformuleerde nietigheidsgrond berust op artikel 241 EG. Volgens haar is door het Verdrag van Amsterdam aan artikel 137 EG een derde lid toegevoegd om de Raad ermee te belasten bij eenparigheid maatregelen vast te stellen op het gebied van „financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het scheppen van arbeidsplaatsen”, hetgeen betekent dat de Commissie op dat gebied geen enkele bevoegdheid heeft. Ten gevolge van deze wijziging kan verordening nr. 994/98 niet langer de rechtsgrondslag van verordening nr. 2204/2002 vormen, aangezien de hierin verleende machtiging de genoemde regel in de nieuwe versie schendt.

86. De Commissie betoogt dat het aangehaalde artikel 137, lid 3, EG na de inwerkingtreding van verordening nr. 994/98 is afgekondigd, zonder dat het enige terugwerkende kracht bezit. Bovendien is deze verdragsbepaling volgens haar niet van toepassing op de onderhavige zaak.

87. Ik kan mij alleen maar volledig aansluiten bij deze zienswijze.

88. Volgens het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, zoals het doel en de inhoud van die handeling.⁴⁰ Wanneer deze verschillende doelstellingen heeft, moet worden gelet op het hoofddoel.⁴¹

89. Een hoog niveau van werkgelegenheid bereiken is een fundamenteel streefdoel van de Gemeenschap (artikel 2 EG), die belast is met het bevorderen van de coördinatie van het beleid ter zake van de lidstaten (artikel 3, lid 1, sub i), welke zelf sterk hierbij betrokken zijn door economische maatregelen met dat doel uit te vaardigen.

90. Deze steunmaatregelen hebben invloed op de werking van de gemeenschappelijke markt en verstoren de mededinging.⁴² Daarom worden een aantal controlemechanismen ingevoerd die ongetwijfeld een weerslag hebben op de werkgelegenheid, en tot die mechanismen behoort verordening nr. 994/98, waarop de bestreden verordening is gebaseerd; deze heeft als rechtsgrondslag niet artikel 137 EG of enig ander artikel van titel XI EG — sociale politiek, onderwijs, beroepsopleiding en jeugd — of titel VIII — werkgelegenheid — maar wel artikel 89 EG, dat deel uitmaakt van titel VI — mededinging, belastingen en onderlinge aanpassing van wetgevingen. Dit is een juiste keuze,

40 — Arrest van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10).

41 — Arrest van 9 oktober 2001, Nederland/Parlement en Raad (C-377/98, Jurispr. blz. I-7079, punt 27).

42 — Zie punten 3 en 4 van deze conclusie.

want de hoofddoelstelling heeft betrekking op de toepassing van de artikelen 87 EG en 88 EG, zelfs al beïnvloedt deze keuze, zoals gezegd, de werkgelegenheid.

92. Bijgevolg is artikel 137 EG niet relevant voor deze zaak. Het gemeenschapsrecht wordt niet geschonden door verordening nr. 2204/2002 haar juridische rechtvaardiging vindt in de mededingingsregels van het Verdrag, nu de hoofddoelstelling van de verordening erin bestaat de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde procedure te vereenvoudigen door middel van de door de Raad aan de Commissie verleende machtiging.

91. Voorts zij vermeld dat de machtigingsverordening eveneens andere steuncategorieën behandelt, zoals steun ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf, onderzoek en ontwikkeling en milieubescherming (artikel 1, lid 1), waardoor, indien de redenering van het Koninkrijk België werd gevolgd, de verordening elk van de verdragsbepalingen die de Gemeenschap machtigen om op die gebieden op te treden, als rechtsgrondslag zou moeten hebben.

IV — Kosten

93. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering dient de verzoekende lidstaat in de kosten te worden verwezen, aangezien zijn vordering is afgewezen.

V — Conclusie

94. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

- 1) het beroep van het Koninkrijk België tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie van 5 december 2002 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun, te verwerpen, en
- 2) deze lidstaat te verwijzen in de kosten.