

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

DÁMASA RUIZ-JARABOJA COLOMERJA,

predstavljeni 16. decembra 2004¹

1. Kraljevina Belgija Sodišču predlaga, naj Uredbo Komisije (ES) št. 2204/2002 z dne 5. decembra 2002 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe o ES za državne pomoči na področju zaposlovanja² razglasi za nično, z obrazložitvijo, da ta ne krši samo Uredbe Sveta (ES) št. 994/98 z dne 7. maja 1998³, ampak tudi splošna načela pravne varnosti, subsidiarnosti, sorazmernosti, usklajenosti in prepovedi diskriminacije, ki izhajajo iz prava Skupnosti; poleg tega naj pravna podlaga za sprejetje te uredbe ne bi bila pravilna.

sestavljajo tri zaporedna besedila: Pogodba ES, Uredba št. 994/98 in Uredba št. 2204/2002.

A – Pogodba ES

I – Pravni okvir

2. Pred preučitvijo očitkov, navedenih v podporo predlogu za razveljavitev, se zdi nujno opisati zakonodajni okvir, ki ga

3. V Skupnosti, ki spodbuja skladen in uravnotežen razvoj gospodarskih dejavnosti, stabilno rast brez inflacije ter visoko stopnjo gospodarskega zblíževanja in povezovanja (člen 2 ES), je konkurenca osrednjega pomena, saj je bistvena za uresničitev teh ciljev. Na njej temeljita delovanje Skupnosti, ki vključuje sistem za zagotavljanje neizkrivljene konkurence na notranjem trgu (člen 3(1)(g) ES), ter ekonomska politika Skupnosti in držav članic, ki jo je treba voditi ob spoštovanju načela svobodne konkurence (člen 4(1) ES).

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — UL L 337, str. 3. Popravek v UL L 349, str. 126.

3 — Uredba o uporabi členov 92 in 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (po spremembi postala člena 87 ES in 88 ES) za določene vrste horizontalne državne pomoči (UL L 142, str. 1).

4. Poglavje 1 naslova VI Pogodbe, ki določa nekatera pravila na tem področju, razlikuje pravila, ki veljajo za podjetja (oddelek 1), in pravila o pomočeh, ki jih dodelijo države (oddelek 2). Slednja so treh vrst:

- med drugimi izrecno predvidenimi možnostmi odstavek 3 določa, da se kot združljiva „lahko“ šteje pomoč za spodbujanje gospodarskega razvoja območij, na katerih je izjemno nizka življenjska raven ali velika podzaposlenost.

1. Člen 87 ES:

- Odstavek 1 določa, da vsaka pomoč, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, ni združljiva s skupnim trgom, če prizadene trgovino med državami članicami.

To splošno pravilo ima izjemi, ki sta navedeni v teh odstavkih:

- odstavek 2 v vseh navedenih primerih – kot to potrjuje besedna zveza „je združljivo“ – dovoljuje nekatere pomoči socialnega značaja, ob izjemnih dogodkih ali pomočeh, ki se dodelijo posameznim območjem v Nemčiji;

2. Člen 88 ES:

- v skladu z odstavkom 1 mora Komisija preučiti obstoječe sisteme pomoči v državah članicah;

- v skladu z odstavkom 2 mora Komisija, če ugotovi, da pomoč ni združljiva s skupnim trgom na podlagi člena 87 ES, od zadevne države članice zahtevati, naj jo odpravi ali spremeni, in po potrebi lahko zadevo predloži neposredno Sodišču; v izjemnih okoliščinah lahko Svet sklene, da takšne subvencije izkrivljajo skupni trg;

- odstavek 3 določa, da morajo države članice obvestiti Komisijo o vseh načrtih za dodelitev ali spremembo pomoči, da lahko Komisija začne postopek iz prejšnjega odstavka, če takšna pomoč pomeni izkrivljanje konkurence.

3. Člen 89 ES:

- Svetu omogoča sprejetje ustreznih uredb za uporabo členov 87 ES in 88 ES ter zlasti določitev pogojev, pod katerimi se uporablja člen 88(3) ES, in vrst pomoči, izvzetih iz tega postopka.

6. Takšno pooblastilo upravičuje dejstvo, da je ocena združljivosti pomoči s skupnim trgom v bistvu v rokah Komisije (druga uvodna izjava), organa, ki je na tem področju pridobil veliko izkušenj (četrta uvodna izjava). Izraženo je tudi z dejstvom, da „bodo uredbe o skupinskih izjemah povečale preglednost in pravno varnost“, tako da jih nacionalna sodišča lahko neposredno uporabljajo (peta uvodna izjava).

7. Vendar takšno pooblastilo ni neomejeno, saj velja zanj več pogojev:

B – Uredba št. 994/98

1. Področje uporabe obsega le te vrste pomoči (člen 1(1)):

5. Svet je z možnostjo, ki jo ima na podlagi člena 89 ES, sprejel Uredbo št. 994/98 in v skladu s členom 1 lahko Komisija izjavi, da so na področjih, na katerih ima dovolj izkušenj za določitev splošnih meril, nekatere vrste pomoči združljive s skupnim trgom in zanje ne veljajo zahteve za uradno priglasitev iz člena 88(3) ES.⁴

- (a) pomoč v korist malih in srednje velikih podjetij, raziskav in razvoja, varstva okolja, zaposlovanja in usposabljanja;

⁴ — Člen 2 določa, da je Komisija pristojna za sprejemanje uredb, z obrazložitvijo, „da ob upoštevanju razvoja in delovanja skupnega trga nekatere pomoči ne izpolnjujejo vseh meril iz člena 92(1) in so zato izvzete iz postopka uradne priglasitve iz člena 93(3), če pomoč, dodeljena istemu podjetju v določenem časovnem obdobju, ne presega določenega zneska“. Uredba Komisije (ES) št. 69/2001 z dne 12. januarja 2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomoči *de minimis* (UL L 10, str. 30) je bila sprejeta na tej pravni podlagi.

- (b) pomoč, ki se sklada s karto za dodeljevanje regionalne pomoči, ki jo Komisija odobri za vsako državo članico.

2. Vsebina predpisov, ki urejajo pomoči, je obvezna in ni obvezna:

- (a) navesti je treba namen, upravičence; prage intenzivnosti pomoči, pogoje v zvezi z zbiranjem pomoči in pogoje za spremljanje (člen 1(2));
- (b) določijo se lahko zlasti pragovi ali drugi pogoji za dodelitev posamične pomoči, izključijo se lahko nekateri sektorji in dodajo nadaljnji pogoji za skladnost izvzete pomoči (člen 1(3)).

vzrok za njihovo sprejetje, ali kjer tako zahteva stopnjujoč razvoj oziroma delovanje skupnega trga. V tem primeru se v novi uredbi določi šestmesečno prilagoditveno obdobje za prilagoditev pomoči, ki jo je zajemala prejšnja uredba.

8. Komisija je v okviru pooblastila, ki ga ima na podlagi Uredbe št. 994/98, 12. januarja 2001 sprejela Uredbo (ES) št. 68/2001 in Uredbo (ES) št. 70/2001 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomoči za usposabljanje ter pri pomoči za majhna in srednje velika podjetja.⁵ Sprejela je tudi Uredbo št. 2204/2002, katere razveljavitev je prav tako predlagana.

C – Uredba št. 2204/2002

3. Pred sprejetjem zadevne pomoči je treba upoštevati nekatera posebna postopkovna pravila, kot sta zaslišanje zainteresiranih strank (člen 6) in posvetovanje s svetovalnim odborom, ustanovljenim v ta namen (člena 7 in 8).

9. Uredbo št. 2204/2002 je ob upoštevanju utemeljitev in razlag iz njenih uvodnih izjav mogoče povzeti tako:

4. Obdobje veljavnosti izvzetih pomoči je omejeno, vendar se lahko podaljša (člen 4(1) in (3)).

1. Področje uporabe

5. Lahko se razveljavijo ali spremenijo, če so se spremenile okoliščine v zvezi s katero od pomembnih sestavin, ki je bila

10. V skladu s členom 1 se Uredba po eni strani uporablja za tri vrste shem, ki po-

⁵ — UL L 10, str. 20 in 33.

menijo državno pomoč v smislu člena 87(1) ES, v vseh sektorjih, če ti spodbujajo:

(a) odpiranje novih delovnih mest,

(b) zaposlitev prikrajšanih delavcev ali invalidov,

(c) pokrivanje dodatnih stroškov zaradi zaposlitve invalidov.

11. Po drugi strani pa se Uredba ne uporablja:

— za pomoč, povezano z izvoznimi dejavnostmi (člen 1(3)(a));

— za pomoč, ki je odvisna od uporabe domačih proizvodov (člen 1(3)(b)), in

— za primere, ki so naštet v členu 9 (na primer subvencije, usmerjene v določene sektorje (odstavek 1), odo-

brene posameznemu podjetju ali organizaciji, ki presegajo bruto znesek 15 milijonov EUR v katerem koli triletnem obdobju (odstavek 2), za ohranitev delovnih mest – odstavek 5 – ali za preoblikovanje pogodb o začasnem delu ali delu za določen čas v pogodbe za nedoločen čas – odstavek 6).

2. Opredelevanje pojmov

12. Kot pri številnih predpisih Skupnosti so opredeljeni uporabljeni pojmi: „pomoč“; „mala in srednje velika podjetja“; „bruto“ in „neto“ intenzivnost pomoči; „število zaposlenih“; „prikrajšan“ in „invalidni“ delavec; „zaščiten zaposlitev“; „strošek plače“; vezanost na izvajanje investicijskega projekta ter investicija v „opredmetena“ ali „neopredmetena“ sredstva.

3. Pogoji

(a) Splošni pogoji

13. Da je shema pomoči lahko izvzeta iz obveznosti predhodne priglasitve, ki jo določa Pogodba, mora v skladu s členom 3:

- izpolnjevati vse pogoje iz Uredbe; in
- dodatni stroški zaposlovanja invalidnih delavcev (člen 6).

- vsebovati izrecno sklicevanje na Uredbo.

4. Trajanje veljavnosti

14. Treba je opozoriti, da se zgornje meje pomoči ob upoštevanju posebnih določb o kumulaciji pomoči uporabljajo ne glede na to, ali se pomoč v celoti financira iz državnih virov ali jo delno financira Skupnost (člen 8).

16. Člen 11 določa, da Uredba velja do 31. decembra 2006, vendar kljub temu navaja tri prehodna pravila:

(b) Posebni pogoji

- priglasitve, ki so predmet obravnave ob začetku veljavnosti Uredbe, se ocenijo glede na nova načela;

15. Odvisne so od zastavljenih ciljev:

- ustvarjanje delovnih mest (člena 4 in 7),
- pomoči, ki so se brez odobritve Komisije in ob kršitvi obveznosti iz člena 88(3) ES izvajale pred dnem začetka veljavnosti Uredbe, so izvzete, če izpolnjujejo pogoje, določene v Uredbi;
- zaposlitev prikrajšanih delavcev in invalidov (člen 5) ter
- izvzete subvencije so po izteku veljavnosti Uredbe še naprej izvzete za šest mesecev.

II – Postopek pred Sodiščem

17. Kraljevina Belgija je 10. marca 2003 v sodnem tajništvu vložila tožbo, s katero Sodišču predlaga, naj razveljavi Uredbo št. 2204/2002 in razglasi, da se Uredba št. 994/98 ne uporablja.

18. Komisija je vložila odgovor na tožbo, s katerim predlaga, naj se tožba zavrne in naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov.

19. Čeprav je Sodišče Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovolilo intervencijo, se to po predložitvi intervencijske vloge postopka ni udeležilo.

20. Ko sta stranki vložili svojo repliko in dupliko, se je pisni postopek končal brez nadaljnjih formalnosti.

21. Tožeča stranka se je 29. decembra 2004 na svojo željo udeležila obravnave, na kateri je bila prisotna tožena stranka.

III – Analiza razlogov, na katerih temelji tožba

22. Ker se dopustnost tožbe ne izpodbija⁶, je treba razloge, navedene v podporo ničnostni tožbi, preučiti po vrstnem redu iz tožbe: (a) kršitev Uredbe št. 994/98, (b) kršitev splošnih pravnih načel in (c) kršitev Pogodbe, ki je posledica napačne izbire pravne podlage.

23. Ker tožeča država članica zahteva razveljavitev celotne Uredbe št. 2204/2002 – in ne samo nekaterih njenih določb –, pri čemer večkrat navede domnevne posledice, ki bi jih povzročila njena uporaba v praksi, je treba najprej opozoriti na naravo ničnostne tožbe.

6 — Čeprav sta belgijska vlada in Komisija nekatere dele svojih vlog namenili polemiziranju o domnevni nedopustnosti, ki formalno ni bila navedena in ne izhaja iz procesnih aktov, ki so jih vložile stranke. Dejstvo – ki se sicer izpodbija –, da ob sprejetju Uredbe št. 2204/2002 ni bila podana nobena pripomba, namreč ni ovira, da naknadno ne bi mogla biti predmet izpodbijanja, če zadnjenavedeno sledi v roku in ob upoštevanju predvidenih pogojev. V tem smislu je treba opozoriti na sodbo z dne 12. julija 1979 v zadevi Italija proti Svetu (166/78, Recueil, str. 2575), navedeno v repliki, v kateri je Sodišče razsodilo, da „člen 173, odstavek 1, Pogodbe (po spremembi postal člen 230, odstavek 1, ES) vsaki državi daje pravico, da z ničnostno tožbo izpodbija zakonitost vseh uredb Sveta, pri čemer izvrševanje te pravice ni odvisno od stališč, ki jih predstavniki držav, ki sestavljajo Svet, podajo ob sprejetju zadevne uredbe“.

24. V skladu s sodno prakso je bil s Pogodbo vzpostavljen sistem pravnih sredstev in postopkov, namenjenih zagotavljanju nadzora nad zakonitostjo aktov institucij, in ta nadzor je bil zaupan sodišču Skupnosti.⁷ Ta naloga najprej obsega preverjanje zakonitosti v ožjem pomenu, na podlagi katerega se lahko preveri skladnost aktov institucij s pravili, na katerih temeljijo. Nadalje vključuje tudi preučitev ustavnosti, da se preveri, ali so splošne zakonodajne določbe združljive s pogodbami, ki so se kljub svoji formalno-pravni naravi mednarodnih instrumentov razlagale in uporabljale kot verodostojna ustava Skupnosti.⁸

25. Takšno preverjanje se v glavnem izvaja s tremi postopkovnimi sredstvi: ničnostno tožbo, tožbo zaradi nedelovanja in ugovorom nezakonitosti. Vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti dopolnjuje ta sistem, medtem ko odškodninske tožbe omogočajo posredni nadzor.⁹

26. Ničnostna tožba je bila uvedena z dvojnim namenom: zagotavljanje spoštovanja prava Skupnosti s strani institucij in

varstvo pravic tožečih strank (fizičnih ali pravnih oseb, držav članic in institucij) do institucij.¹⁰

27. Njen predmet je omejen na akte, ki jih skupaj sprejemata Evropski parlament in Svet, na akte Sveta, Komisije in Evropske centralne banke (ECB), razen priporočil in mnenj, ter na akte Evropskega parlamenta „s pravnim učinkom do tretjih oseb“.¹¹ Poleg tega člen 237(b) in (c) ES predvideva možnost, da se ničnostna tožba vloži zoper odločitve, ki sta jih sprejela svet guvernerjev in svet direktorjev Evropske investicijske banke.¹²

28. Ena glavnih značilnosti ničnostne tožbe je omejitev imetnikov procesnega upravičenja za njeno vložitev. V nasprotju s privilegiranimi tožečimi strankami – in sicer držav

7 — Sodbi z dne 23. aprila 1986 v zadevi *Les Verts* proti Parlamentu (294/83, Recueil, str. 1339) in z dne 25. julija 2002 v zadevi *Unión de Pequeños Agricultores* proti Svetu (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677).

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

9 — Liñán Nogueras, D., in Mangas Martín, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4. izdaja, Madrid, 2004, str. 459.

10 — Tako sem pojasnil v sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi *Ismeri Europa* proti Računskemu sodišču (sodba z dne 10. julija 2001, C-315/99 P, Recueil, str. I-5281). Glej tudi Waelbroeck, M., in Waelbroeck, D., „Article 173“, v Louis, J.-V., Vandersanden, G., Waelbroeck, D., in Waelbroeck, M., *Commentaire Megret. Le droit de la CEE*, zvezek 10 (*La Cour de justice. Les actes des institutions*), Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselj, 1993, str. 98, in Vandersanden-Barav, *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Bruselj, 1977, str. 127.

11 — Zgoraj navedeno delo Liñán Nogueras, D., in Mangas Martín, A., str. 460.

12 — Castillejo Manzanares, R., „El recurso de anulación“, v zborniku *Derecho procesal comunitario*, uredniki Mariño, F., Moreno Catena, V., in Moreira, C., Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, str. 151.

članic, Parlamenta, Komisije in Sveta – lahko Računsko sodišče in ECB to pravno sredstvo uporabita samo za zaščito svojih posebnih pravic¹³, medtem ko lahko fizične ali pravne osebe izpodbijajo samo odločbe, ki so naslovljene nanje, ali odločbe, ki jih neposredno in posamično zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe, naslovljene na drugo osebo.¹⁴

pravnega predpisa, ki se nanaša na njeno izvajanje, in na zlorabo pooblastil. Prva dva se nanašata na zunanjo zakonitost in se ju lahko navede po uradni dolžnosti¹⁵, medtem ko se zadnja dva nanašata na notranjo zakonitost in ju mora torej navesti tožeča stranka. Čeprav je kršitev Pogodbe splošen razlog, ki združuje tudi druge, se z izčrpnim seznamom prepreči, da bi tožba temeljila na kakem drugem razlogu, razen če ga je mogoče povezati na enega od navedenih, kar je zelo verjetno, saj preučitev zadeve ne zahteva zelo natančne opredelitve razloga, ampak je dovolj, da je kršitev razvidna iz vloge.¹⁶ Vendar je treba pri preučitvi očitka pretehtati diskrecijsko pravico, ki jo imajo institucije pri izvajanju svojih dejavnosti.¹⁷

29. Zdi se, da so tudi tožbeni razlogi omejeni na nepristojnost, nespoštovanje postopkovnih pravil, kršitev Pogodbe ali katerega koli

13 — Omejitev procesnega upravičenja glede na namen tožbe v pravnem svetu ni redka. La Carta Europea de Autonomía Local (Evropska listina o lokalni samoupravi) iz leta 1985 določa, da je treba lokalnim skupnostim dati poseben mehanizem za obrambo te samouprave v okviru teritorialne razdelitve pristojnosti države; Španija provincam in občinam ni priznala procesnega upravičenja pred Tribunal Constitucional, da bi lahko izpodbijale predpise na ravni državnih zakonov ali zakonov samoupravnih skupnosti, če menijo, da takšne odločbe ogrožajo lokalno samoupravo (člen 75a(1) Ley Orgánica 2/1979 z dne 3. oktobra 1979 o ustavnem sodišču), zavedajoč se, da je ta postopek mogoče uporabiti le in izključno za zaščito navedene značilnosti.

14 — Ta primer, ki posameznikom daje procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe, je povzročil omejevalno sodno prakso Sodišča, ki je bila deležna ostrih kritik s strani pravnih strokovnjakov. Med drugim glej Sarmiento, D., „La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia“, *Civitas, Revista Española de Derecho Europeo*, št. 3, julij-september 2002, str. od 531 do 577; glej tudi Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999, posebej poglavje 6, za naslovom „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares“. Generalni pravobranilec Jacobs je v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zgoraj navedeni zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, predlagal široko razlago, pri čemer je poudaril, da „posameznika ukrep Skupnosti posamično zadeva, če ta resno ogroža ali bi lahko resno ogrožal njegove interese“ (točka 102(4)). Pogodba o Ustavi za Evropo sodi v to razširjeno pojmovanje, ker njen člen III-365, odstavek 4, razlikuje primera, v katerih fizične ali pravne osebe lahko vložijo tožbo: ukrepajo lahko zoper „nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo“, ter zoper „izvršilne akte, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne vsebujejo izvedbenih ukrepov“.

30. Če je tožba utemeljena, Sodišče razglasi, da je izpodbijani akt ničen (člen 231 ES), pri čemer se pa se takšna sankcija lahko nanaša samo na del določb, če ga je mogoče ločiti od preostalega akta. V nasprotju s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je deklarativne narave, je sodba absolutno zavezujoča ter ima učinke razsojene stvari po vsebinski in

15 — Na primer v sodbi z dne 10. maja 1960 v zadevi Zvezna republika Nemčija proti Visoki oblasti Evropske skupnosti za premog in jeklo (19/58, Recueil, str. 471) je Sodišče v zvezi z ugovorom nedopustnosti odločilo, da je ta očitek treba preučiti, čeprav formalno ni bil naveden niti v tožbi niti v repliki.

16 — Sodba z dne 14. maja 1974 v zadevi Nold proti Komisiji (4/73, Recueil, str. 491).

17 — Sodba z dne 14. marca 1973 v zadevi Westzucker GmbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker (57/72, Recueil, str. 321) in z dne 22. januarja 1976 v zadevi Balkan Import Export GmbH proti Hauptzollamt Berlin Packhof (55/75, Recueil, str. 19). Glej tudi Bernad, M., Salinas, S., in Tirado, C., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003, str. 402.

formalni strani, ker je njen namen ponovno vzpostaviti pravni red, na katerega je vplivala nezakonitost določbe Skupnosti.

varnosti, ki pa je pri državnih pomočeh na področju zaposlovanja velikega pomena.

A – Kršitev Uredbe št. 994/98

31. Belgijska vlada pod tem naslovom zvrsti dve vrsti tožbenih razlogov, s katerimi navaja očitke, da Uredba: 1. ne zagotavlja preglednosti in pravne varnosti, ki jo zahteva uredba o pooblastitvi na področju pomoči za zaposlovanje, ter 2. uvaja strožjo veljavno ureditev, kar je v nasprotju z podeljenim pooblastilom.

1. Preglednost in pravna varnost

(a) Njuna razglasitev v Uredbi št. 994/98

32. Po mnenju Kraljevine Belgije naj normativni okvir sporne uredbe in njene določbe ne bi bili jasni, čeprav mora uredba o izjemah v skladu z njeno peto uvodno izjavo „povečati preglednost in pravno varnost“. Poleg tega naj ne bi bila v skladu z zahtevo po pravni

33. Komisija opozarja, da se Belgija sklicuje na kršitev uvodne izjave, ne konkretne določbe, in trdi, da je učinek izpodbijane uredbe pozitiven, saj so nekatere vrste pomoči z njo postale združljive s skupnim trgom. Nasprotno, imela naj ne bi nobenega negativnega učinka, saj naj bi tako določala, brez poseganja v možnost držav članic, da opravijo predhodno priglasitev. Nazadnje, Komisija zavrača očitke o pomanjkanju jasnosti ali kršitvi načela pravne varnosti.

34. Predpis opisuje dejstva, položaje ali okoliščine, pri čemer jim pripiše nekatere posledice. Dejstva in pravni rezultat torej pomenijo dva strukturna elementa nekega predpisa.¹⁸ Obrazložitev, preambule in uvodne izjave nimajo narave teh dveh elementov in lahko samo ponazorijo, utemeljijo ali upravičijo zakonodajno besedilo, ki ga spremljajo in pred katerim so običajno navedene. Fizično so sicer vključene v predpis, vendar nikakor niso pravno zavez-

18 — Guasp, J., *Derecho*, nenevidene izdaje, Madrid, 1971, str. 7 in naslednje, opredeljuje pravo kot „skupek razmerij med ljudmi, ki jih družba šteje za nujne“ in razlikuje dejavnika, ki vsebujeta bistvo tega pojma: materialni dejavnik, ki ga sestavljajo razmerja med ljudmi, in formalni dejavnik, ki zajema nujnost teh razmerij.

ujoče, čeprav so uporabne kot razlagalna merila.

varnost z vidika kršitve pravnih načel Skupnosti.

35. Trditev tožeče države članice se nanaša na kršitev dveh načel, ki sta izrecno razglašeni v peti uvodni izjavi uredbe o pooblastitvi, torej v delu, ki ni zavezujoč in katerega domnevna kršitev se ne more kaznovati z ničnostjo. Namen te določbe je pojasniti, zakaj se je Svet odločil za podelitev tega pooblastila.

38. Sicer pa ga je tudi Komisija razložila v tem smislu, saj je svoje trditve navedla na podlagi tega stališča.

b) Preglednost

36. Vendar mora zakonodajalec spoštovati tako načelo preglednosti kot načelo pravne varnosti, in sicer kot vira prava Skupnosti¹⁹, katerih nespoštovanje pomeni kršitev v smislu člena 230 ES²⁰, čeprav sta izrecno priznani v uvodni izjavi Uredbe št. 994/98.

39. Tožeča stranka navaja nejasnost z dveh vidikov, in sicer (i) z vidika normativnega okvira in (ii) z vidika določb Uredbe.

(i) Nejasnost normativnega okvira

37. Čeprav belgijska vlada tega formalno ni tako izrazila, je zato treba preučiti glavni očitke, ki se nanaša na preglednost in pravno

40. Po trditvah tožeče stranke naj bi se področje uporabe sporne uredbe delno prekrivalo s področjem uporabe smernic za regionalno pomoč²¹, s področjem uporabe večsektorskega okvira o regionalni pomoči za velike naložbene projekte²² in s področjem uporabe Uredbe št. 70/2001 o izjemah²³.

19 — Iz nasprotno razlage v sodbi z dne 19. novembra 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu (C-150/94, Recueil, str. I-7235, točka 37) lahko izhaja, da se splošna načela uporabljajo, čeprav v uvodnih izjavah niso navedena.

20 — Sodba z dne 3. maja 1978 v zadevi Töpfer proti Komisiji (112/77, Recueil, str. 1019, točka 19).

21 — UL 1998, C 74, str. 9.

22 — UL 2002, C 70 – in ne 2000, kot je bilo napačno navedeno v opombi 24 tožbe – str. 8.

23 — Katere sklicevanje je navedeno v točki 8 teh sklepnih predlogov.

Zaradi takšnega prekrivanja naj bi obstajala možnost sporov, kar naj bi pomenilo, da besedilo ni jasno in dosledno.

(ii) Nejasnost določb Uredbe

41. Treba je opozoriti, da bi bil takšen spor utemeljen samo pri predpisih na isti ravni, saj načelo hierarhije predpisov rešuje spore, ki se pojavijo pri predpisih na nižji ali višji ravni. Zato se tu ni mogoče sklicevati na smernice, ki jih navaja belgijska vlada, čeprav je Sodišče priznalo njihov zavezujoči učinek za Komisijo.²⁴

44. Pojem preglednosti opisuje nekaj, kar je jasno, očitno in razumljivo takoj ter brez dvoumnosti. Vključitev tega načela v pravno znanost je lahko samo želja, saj uporaba prava v družbenem življenju ni preprosta in ne omogoča vedno enopomenskih odgovorov.

42. Prekrivanja z Uredbo št. 70/2001 ni mogoče izključiti, saj se ti predpisi ne uporabljajo za natančno razmejene sektorje. Vendar se ta primer nanaša na običajni spor, tako da se je treba, če isti primer lahko urejajo določbe iz dveh uredb, sklicevati na splošni načeli časovne veljavnosti zakona in specialnosti ter na vsa druga načela, ki veljajo za to področje.

45. Čeprav lahko natančnost kakega predpisa ocenimo že na podlagi njegovega besedila, šele njegova uporaba razkrije njegovo večjo ali manjšo zapletenost. Na to vplivajo številni dejavniki, zlasti stopnja diskrecijske pravice, ki jo ima zakonodajalec.

43. Nazadnje, dejstvo, da je določba kake uredbe v nasprotju z vsebino kake druge, ne pomeni, da prva ni jasna in dosledna, še manj pa, da naj bi bila takšna v celoti.

46. Preučitev trditev tožeče stranke o nejasnosti izpodbijane uredbe privede do dveh ugotovitev. Prvič, razlika, ki se pojavi pri naštevanju določb Skupnosti, izhaja iz morebitnih posledic njene uporabe; drugič, zdi se, da Kraljevina Belgija pritiska na Sodišče, da bi izdalo sodbo, v kateri bi razložilo

24 — Sodbi z dne 24. marca 1993 v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji (C-313/90, Recueil, str. I-1125, točka 35) in z dne 15. oktobra 1996 v zadevi IJssel-Vliet (C-311/94, Recueil, str. I-5023, točka 42).

predpis in razpršilo dvome, ki jih navaja na teoretični ravni.²⁵

49. Zato je treba zavrniti trditev, ki temelji na nepreglednosti.

(c) Pravna varnost

47. Namen tožbe je razveljaviti celotno Uredbo. Vendar se to postopkovno sredstvo v skladu z mojimi predhodnimi navedbami pojmuje samo v omejenem, zelo natančno določenem obsegu, ki bi bil presežen, če bi morali obravnavati vsako nedoslednost in dvoumnost, ki jo navaja tožeča stranka.

50. Kršitev načela pravne varnosti je eden glavnih očitkov v podporo predlogu za razveljavitev. Pogosto se navezuje na druga splošna pravna načela, in ker, kot sem že navedel, naj ne bi vplival na pooblastilo, ga je treba natančneje preučiti v delu, ki se nanaša na kršitev teh načel.

48. Navedena nejasnost ni bila dokazana.²⁶ Ničnost bi se morala razglasiti samo, če bi bilo s hitro presojo ugotovljeno, da celoten predpis ni jasen, da je skrajno nerazumljiv, da ni smiseln, ali če bi se izkazalo, da ni združljiv z drugimi določbami. To pa ni tako, če se kot v obravnavanem primeru takšna opredelitev samo domneva, ne glede na usodo drugih izvedbenih aktov, za katere prav tako velja sodni nadzor.

2. Uporaba strožje ureditve za pomoči

51. Sprejetje strožjih predpisov na področju pomoči za zaposlovanje po mnenju belgijske vlade presega pooblastilo, ki ga je Svet podelil Komisiji, saj naj bi ji dovoljevalo samo kodificiranje obstoječih praks. V podporo temu očitku našteje razlike med prejšnjo in sedanjo ureditvijo.

52. Komisija odgovarja, da ji je bilo pooblastilo podeljeno za zapis obstoječih običajev in

²⁵ — Kraljevina Belgija namerava obravnavati vprašanje, še preden se to pojavi, pri tem pa pozablja, da je nastale težave vedno mogoče odpraviti z različnimi rešitvami: s tem, da se dejansko ne uporabi, s sodnim izpodbijanjem izvedbenih aktov, s spremembo uredbe, z razlago v postopku z vprašanjem za predhodno odločanje ...

²⁶ — Parlament je isto ugotovil v resoluciji o osnutku uredbe Komisije, ki jo je sprejel (UL 2003, C 272 E, str. 405) ter v kateri meni, „da predstavljeno besedilo občutno izboljšuje upravno preglednost in lajša tudi nadzor nad opredeljenimi merili [...]“.

tudi za ohranitev možnosti določitve strožjih pogojev dodeljevanja. Poudarja tudi, da ni navedena kršitev nobene druge določbe, razen tiste iz četrte uvodne izjave Uredbe št. 994/98.

53. Zavrnitev tega tožbenega razloga temelji na pravnem okviru, v katerega sodi sporna uredba.

54. Pogodba določa, da lahko Komisija preveri, ali so pomoči združljive s skupnim trgov, zato ji jih morajo države članice predhodno priglasiti, Svet pa si pridržuje možnost, da sprejme nekatere predpise za izvajanje tako opredeljenega sistema, kot če Komisiji dovoli sprejetje splošnih določb, na podlagi katerih so sheme pomoči, ki izpolnjujejo merila o združljivosti, izvzete iz predhodne priglasitve.

55. Pooblastilo Komisije upravičujejo njene „bogate izkušnje“ in nikakor ni mogoče trditi, da ji je Svet podelil samo pooblastilo za kodifikacijo obstoječega sistema, ne da bi po potrebi lahko sprejela strožje predpise. Komisiji ni treba vnašati predhodnih praks v zakonodajna besedila; dovolj je, da jih

uporablja. Naj pripomnim, da Svet v sedmi uvodni izjavi uredbe o prenosu pooblastil izjavlja, da „je primerno, da se Komisiji ob sprejemanju uredb, ki nekatere vrste pomoči oproščajo obveznosti uradne priglasitve [...], omogoči dodati nadaljnje podrobne pogoje, da bi zagotovila združljivost“. Sicer pa presoja te združljivosti v takšnem primeru predvideva uporabo splošnih meril, da se tako upoštevajo trenutne okoliščine. Zato ni nikakršnih ovir za spremembo pravila, ki se običajno uporablja, če je takšna sprememba utemeljena.

56. Nobena od določb iz Uredbe št. 994/98 Komisiji ne prepoveduje določanja drugačnih pravil od doslej veljavnih in se ji nikakor ni treba omejiti na preprosto predelavo. Naloga Komisije je preučiti združljivost pomoči, in tako kot lahko direktive v določenem trenutku sprejme, jih lahko pozneje spremeni ali jih neha uporabljati ob upoštevanju omejitev, ki jih določa pravo Skupnosti.²⁷

27 — Za ponazoritev naj opozorim, da Komisija v sporočilu o smernicah o državni pomoči za zaposlovanje (2000/C 371/05, UL 2000, C, str. 12) navaja, da bo še naprej ocenjevala sheme pomoči za zaposlovanje „po merilih, določenih v obstoječih smernicah, ki bodo zato še naprej veljale do začetka veljavnosti novih smernic o pomoči za zaposlovanje ali uredbe o oprostitvi za pomoč za zaposlovanje“.

57. Tudi sklicevanje na neobstoj prehodnega prilagoditvenega obdobja se ne zdi utemeljeno, saj člen 11 Uredbe št. 2204/2002 v zvezi s tem vsebuje določbe, ki se jih lahko izpodbija, vendar se jih ne more spregledati.²⁸

58. Povsem drugačno je vprašanje – ki v obravnavanem primeru ni bilo postavljeno –, ali Uredba, ki jo je Komisija sprejela na podlagi uredbe o pooblastitvi, upošteva splošne in posebne pogoje, ki jih ta določa.²⁹

60. Najprej je treba poudariti, da Uredba št. 2204/2002, kot je navedla tudi Komisija, ne krši načela pravne varnosti³⁰, ker to načelo, ki ima zelo splošen obseg, saj združuje druga, vključuje razumno utemeljeno pričakovanje glede ravnanja institucij Skupnosti, ko uporabljajo pravo. V tem smislu Svet ob navajanju določb o pooblastitvi v peti uvodni izjavi Uredbe izjavlja, da „bodo [...] uredbe o izjemah povečale preglednost in pravno varnost“, saj predpisi, ki jih je Komisija sprejela v okviru podeljenega pooblastila, državam članicam omogočajo seznanitev s pogoji, pod katerimi so te izvzete iz obveznosti predhodnega sporočanja načrtov pomoči Komisiji.

B – Kršitev splošnih pravnih načel

1. Načelo pravne varnosti

59. Belgijska vlada se v tožbi nenehno sklicuje na načelo pravne varnosti, čeprav se njena kršitev formalno navezuje na kršitev ene od uvodnih izjav Uredbe št. 994/98. Ta vidik sem že obravnaval in utemeljil sem, da je treba ta očitek preučiti ločeno od drugih, ki se nanašajo na splošna načela prava Skupnosti.

61. Izpodbijana uredba izpolnjuje zahteve po pravni varnosti, saj natančno določa pogoje združljivosti, ki jih zahteva institucija, ki ji je bil s Pogodbo zaupan nadzor. Vendar se, če se z vidika celotnega besedila predpisa jasno kaže negotovost, samo na podlagi splošnega in teoretičnega stališča lahko ugotovi, ali je rezultat bolj ali manj dosežen.

28 — Glej točko 16 teh sklepnih predlogov.

29 — Glej točko 7 teh sklepnih predlogov.

30 — Tako meni tudi Parlament in v resoluciji o osnutku Uredbe, navedene v opombi 26, je ocenil, da gre za „[u]skladen sistem odobritve pomoči [...], ki spodbuja pravno varnost“.

62. O tem ni mogoče presojati z razčlenitvijo vsebine izpodbijanega predpisa, v katerem je navedeno, kdaj se ta uporablja in kdaj ne, v katerem so opredeljeni uporabljeni pojmi, v katerem so določeni pogoji za izvzetje in pogoji za posamezno shemo pomoči ter v katerem so vsebovane določbe o kumulaciji, preglednosti, nadzoru in časovni veljavnosti.³¹

ureditev držav članic, v katerih so na področju zaposlovanja pristojne izključno regije, kot je primer v Belgiji. Belgija očita, da Uredba ne upošteva teh okoliščin, in trdi, tako izvzetje iz obveznosti predhodne pri-glasitve nima učinka.

63. Očitek o pravni negotovosti mora biti še toliko natančneje pojasnjen, ker je v sistemu, ki ga določa Pogodba, obveznost obveščanja splošno pravilo, medtem ko je izjema bolj omejena in zato predvideva ozko razlago, tako da se je ob dvomih o njenem obsegu treba sklicevati na splošno pravilo. Vsekakor gre za uredbo, katere namen ni izčrpnost, ampak želi samo urejati nekatere izjeme.

65. Po mnenju Komisije načelo subsidiarnosti v tem primeru ni pomembno.

66. S členom 5(2) ES je bilo načelo subsidiarnosti izrecno vključeno v besedila prava Skupnosti in je bilo s tem omejeno na področja, ki ne sodijo pod izključno pristojnost Skupnosti.³²

2. Načelo subsidiarnosti

64. Čeprav tožeča država članica formalno navaja kršitev načela subsidiarnosti, se v trditvah sklicuje na načeli pravne varnosti in sorazmernosti. Na to se bom pozneje vrnil v ločeni analizi in najprej bom preučil načelo subsidiarnosti, ki se nanaša na ustavno

67. Pravni okvir Uredbe št. 2204/2002 potrjuje, da gre za področje, katerega zakonska ureditev je bila zaupana izključno Skupnosti zaradi narave nadzora nad državnimi pomočmi. Njegov namen je namreč preveriti njihovo združljivost s skupnim trgom.³³

32 — Ta misel je povzeta v točki 3 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti.

33 — Ob upoštevanju možnosti, ki jo državam članicam daje člen 88(2), tretji pododstavek, ES, da Svetu predlagajo, naj neko pomoč razglasi za združljivo s skupnim trgom, če je to upravičeno na podlagi izjemnih okoliščin.

31 — Glej točke od 9 do 16 teh sklepnih predlogov.

68. Zato načelo subsidiarnosti ni pomembno in se v tem primeru ne uporablja. Njegove kršitve ni mogoče uveljavljati.

71. V skladu s sodno prakso načelo sorazmernosti zahteva, da morajo biti ukrepi, ki se izvajajo na podlagi predpisa Skupnosti, primerni za uresničitev zastavljenega cilja in ne smejo prekoračiti tega, kar je potrebno za njegovo doseg. ³⁴ Sorazmernost torej predvideva usklajenost ter skladnost zastavljene-ga cilja in ukrepov, sprejetih za njegovo doseganje.

3. Načeli sorazmernosti in usklajenosti

(a) Načelo sorazmernosti

69. Po mnenju tožeče stranke sporna uredba ustvarja negotovost. Poleg tega pri sestavi izčrpnega seznama kategorij prikrajšanih delavcev iz člena 2(2)(f) niso upoštevane regionalne posebnosti in socialna politika držav članic; to pa ob možnosti, da se Komisiji predhodno priglasijo ukrepi v korist kategorij, ki niso naštete v tej določbi, naj ne bi bilo sorazmerno s ciljem zmanjševanja brezposelnosti.

72. Vendar je to medsebojno odvisnost treba preučiti v povezavi z resničnim ciljem Uredbe, saj bi v nasprotnem primeru spremenili naravo povezave teh dveh elementov. Belgijska vlada tega merila ni upoštevala, ko je izbrala razlog za razveljavitev, kajti spodbujanje zaposlovanja je sicer temeljnega pomena v gospodarski in socialni politiki Skupnosti ter tudi njenih držav članic – ta cilj je sicer naveden v šesti uvodni izjavi Uredbe št. 2204/2002 –, vendar pa to pri izpodbijani uredbi ni tako pomembno, čeprav ta nanj vpliva. Uredba je bila sprejeta v okviru pooblastila, ki ga je Svet podelil Komisiji za – to je treba poudariti – lažjo uporabo členov 87 ES in 88 ES.

73. Poleg tega je treba, kot sem že poudaril, na področju, na katerem je izključno pri-

70. Komisija ob poudarjanju okvirja, v katerem je treba uvrstiti Uredbo, opozarja, da obveznost predhodne priglasitve pomoči, ki niso naštete v Uredbi, izhaja iz Pogodbe.

³⁴ — Sodbe z dne 20. februarja 1979 v zadevi Buitoni (122/78, Recueil, str. 677, točka 16); z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena (137/85, Recueil, str. 4587, točka 15); z dne 10. decembra 2002 v zadevi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točka 122), in z dne 10. julija 2003 v zadevi Komisija proti EIB (C-15/00, Recueil, str. I-7281, točka 161).

stojna Skupnost, zakonodajalcu Skupnosti dati široko diskrecijsko pravico, tako da na zakonitost sprejetih ukrepov lahko vpliva samo njihova očitna neustreznost glede na cilj, ki si ga prizadeva doseči pristojna institucija.³⁵ V obravnavanem primeru ni tako in morebitne pomanjkljivosti, ugotovljene pri uporabi določb, ne morejo vplivati na njihovo sorazmernost.³⁶

je bila institucijam pri izvrševanju široke diskrecijske pravice, na podlagi katere izvajajo skupne politike, s sodno prakso priznana pravica do usklajevanja različnih ciljev Skupnosti.

74. Zato je treba zavrniti tožbeni razlog, ki izhaja iz kršitve načela sorazmernosti.

(b) Načelo usklajenosti

75. Tožeča stranka Komisiji očita, da je kršila načelo usklajenosti ukrepov Skupnosti s tem, da je omejila možnosti držav članic pri vodenju učinkovite politike v korist zaposlovanja.

77. Pri odgovoru na ta tožbeni razlog je treba poudariti okvir sporne uredbe: pomoči, ki jih dodelijo države članice, so običajno razglašene za nezdružljive s skupnim trgom, če izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco, čeprav se v določenih okoliščinah lahko štejejo za združljive s skupnim trgom. V vsakem primeru je treba Komisijo obvestiti o načrtih za njihovo dodelitev ali spremembo, da ta lahko odloči o njihovi veljavnosti. Da bi Svet olajšal to nalogo, je Komisijo pooblastil, da lahko pod določenimi pogoji opredeli pogoje, pod katerimi so države članice izvzete iz obveznosti priglasitve nekaterih pomoči, zlasti pomoči v korist „zaposlovanja in usposabljanja“ (člen 1(1) Uredbe št. 994/98).

76. Komisija najprej opozarja na pomen izpodbijane uredbe, nato pa ji odgovarja, da

78. Zato obveznost predhodne priglasitve ne izhaja iz izpodbijane uredbe, ampak kot je pravilno navedla Komisija, iz Pogodbe. Z izpodbijano uredbo je Komisija v skladu s podeljenim pooblastilom samo kodificirala pogoje, pod katerimi so lahko nekatere sheme pomoči izvzete iz te obveznosti.

35 — Glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, točka 123, in *Komisija proti EIB*, točka 162.

36 — Zgoraj navedena sodba *Komisija proti EIB*, točka 165.

79. Zadevni predpis Skupnosti neposredno ne vpliva na politiko zaposlovanja držav članic, saj spada na drugo raven.

82. Sodna praksa že dolgo razglša, da zakonodajalec Skupnosti krši pravilo prepovedi diskriminacije, če različno obravnava primerljive položaje³⁷ ali enako obravnava položaje, ki niso primerljivi³⁸, razen če dokaže, da je različna obravnava objektivno utemeljena³⁹.

4. Načelo prepovedi diskriminacije

80. Belgijska vlada meni, da bi z ohranitvijo predhodno odobrenih shem in z uvedbo strožje sheme za nove pomoči sporna uredba kršila načelo prepovedi diskriminacije med podjetji, ki so bila do dodeljene pomoči upravičena pred začetkom veljavnosti Uredbe, in podjetji, ki so zanje zaprosila po tem datumu.

83. V tem primeru belgijska vlada meni, da je zakonodajna sprememba povzročila nenenakost. Vendar je ta sprememba objektivni razlog, ki pojasnjuje različnost nastalih učinkov. Če bi bilo treba upoštevati trditve Kraljevine Belgije, bi to pripeljalo do okamenelosti in zastarelosti pravnega reda, saj ne bi bilo mogoče sprejeti nobenega novega predpisa, ki bi se razlikoval od prejšnjega. Zastavlja se tudi vprašanje o vplivu drugih splošnih pravnih načel, kot so načelo prepovedi retroaktivnosti, načelo varstva pridobljenih pravic ali druga prej navedena načela, še zlasti načelo pravne varnosti.

81. Glede tega Komisija poudarja, da je cilj Uredbe glede na pravno podlago, ki je bila temelj za njeno sprejetje, da se iz obveznosti predhodne priglasitve izvzame le pomoč, ki izpolnjuje predvidene pogoje. Ne določa nič drugega, saj bi, če bi izločila predhodno dodeljene pomoči ali določila, da zanje velja sedanja shema, kršila Uredbo št. 994/98 in tudi Pogodbo.

84. Zato ni mogoče trditi, da navedena različna obravnava ni upravičena.

37 — Glej med drugim sodbo z dne 27. oktobra 1971 v zadevi Rheinmühlen Düsseldorf (6/71, Recueil, str. 823).

38 — Glej sodbo z dne 16. oktobra 1980 v zadevi Hochstrass proti Sodišču (147/79, Recueil, str. 3005) in po tem izdane sodbe.

39 — Glej med drugim sodbo z dne 15. julija 1982 v zadevi Edeka (245/81, Recueil, str. 2745).

C – Napačna izbira pravne podlage

85. Zadnji tožbeni razlog, ki ga navaja Belgija, temelji na členu 241 ES. Belgija trdi, da je bil čлен 137 ES z Amsterdamsko pogodbo dodan odstavek 3 zato, da bi Svet lahko soglasno sprejemal ukrepe v okviru „finančnih prispevkov za spodbujanje [...] in ustvarjanje delovnih mest“, kar izključuje vsakršno pristojnost Komisije na tem področju. Zaradi te spremembe naj Uredba št. 994/98 ne bi več mogla biti pravna podlaga Uredbe št. 2204/2002, ker naj bi pooblastilo, ki ga podeljuje, zaradi nove oblike njenega besedila kršilo zgoraj navedeno načelo.

86. Komisija odgovarja, da je bil člen 137, odstavek 3, ES sprejet po začetku veljavnosti Uredbe št. 994/98 in da nima nikakršnega retroaktivnega učinka. Poleg tega meni, da te določbe Pogodbe ni mogoče uporabiti v tem primeru.

87. Treba je ugotoviti, da se s takšno analizo lahko samo popolnoma strinjam.

88. Sodišče je menilo, da mora izbira pravne podlage akta temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora, kot sta njegov cilj in vsebina.⁴⁰ Če ima več ciljev, je treba upoštevati glavnega izmed njih.⁴¹

89. Visoka stopnja zaposlenosti je temeljna težnja Skupnosti (člen 2 ES), ki mora spodbujati usklajevanje politik držav članic na tem področju (člen 3(1)(i)), ki tudi kažejo veliko zavzetost na tem področju in sprejemajo gospodarske ukrepe za doseganje visoke stopnje zaposlenosti.

90. Dodeljevanje pomoči vpliva na delovanje skupnega trga in povzroča izkrivljanje konkurence.⁴² Za odpravo tega so predvidena nekatera sredstva nadzora, ta pa nedvomno vplivajo na zaposlovanje. Uredba št. 994/98, na kateri temelji izpodbijana uredba, je del teh sredstev nadzora. Njena podlaga ni niti člen 137 ES niti noben drug člen iz naslova XI Pogodbe – Socialna politika, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina – ali iz naslova VIII – Zaposlovanje –, ampak člen 89 ES, ki sodi pod naslov VI – Konkurenca, obdavčitev in približevanje zakonodaje. Takšna izbira ni sporna, saj je

40 — Sodba z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu (C-300/89, Recueil, str. I-867, točka 10).

41 — Sodba z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Nizozemska proti Parlamentu in Svetu (C-377/98, Recueil, str. I-7079, točka 27).

42 — Glej točki 3 in 4 teh sklepnih predlogov.

glavni cilj sporne uredbe uporaba členov 87 ES in 88 ES, čeprav to, poudarjam, vpliva na zaposlovanje.

92. Zato uporaba člena 137 ES v tem primeru ni primerna. Ne gre za kršitev pravnega reda Skupnosti, ker so pravna podlaga za Uredbo št. 2204/2002 pravila o pristožnosti, navedena v Pogodbi, in ker je njen glavni namen, da se s pooblastilom, ki ga je Svet podelil Komisiji, poenostavi postopek iz člena 88(3) ES.

91. Sicer pa je treba navesti, da se uredba o pooblastitvi ne nanaša samo na vrste pomoči, ki se dodelijo v korist majhnih in srednje velikih podjetij, raziskav in razvoja ali varstva okolja (člen 1(1)). Če bi torej upoštevali razlogovanje Kraljevine Belgije, bi morala biti pravna podlaga za to uredbo vsaka od določb Pogodbe, ki Skupnosti dovoljuje delovanje na teh področjih.

IV – Stroški

93. V skladu z določbami člena 69(2) Poslovnika mora stroške nositi tožeča država, ker s tožbenimi predlogi ni uspela.

V – Predlog

94. V skladu s predhodno navedenimi preudarki Sodišču predlagam:

1. naj zavrne ničnostno tožbo, ki jo je Kraljevina Belgija vložila zoper Uredbo Komisije (ES) št. 2204/2002 z dne 12. decembra 2002 glede uporabe členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomoči na področju zaposlovanja, in

2. naj Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov.