

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremSAT den 16. december 2004¹

1. Kongeriget Belgien har for Domstolen nedlagt påstand om annullation af Kommissionens forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse², fordi Belgien mener, at den ikke alene tilsidesætter Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998³, men også de almindelige fællesskabsretlige principper om retssikkerhed, subsidiaritet, proportionalitet, sammenhæng og forbud mod forskelsbehandling, og at forordningen desuden er blevet vedtaget på et fejlagtigt retsgrundlag.

hæng, der er opdelt på følgende tre niveauer: EF-traktaten, forordning nr. 994/98 og forordning nr. 2204/2002.

A — EF-traktaten

I — De relevante retsregler

2. For at prøve de klagepunkter, som sagsøgeren har gjort gældende i stævningen, er det vigtigt at beskrive den retlige sammen-

3. I et Fællesskab, som tilstræber at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst samt en høj grad af økonomisk konvergens og samhørighed (artikel 2 EF), er konkurrencen af største vigtighed for at nå disse mål. Den betinger dels, at Fællesskabets virke indebærer en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes [artikel 3, stk. 1, litra g), EF], dels at Fællesskabets og medlemsstaternes økonomiske politik føres i overensstemmelse med princippet om fri konkurrence (artikel 4, stk. 1, EF).

¹ — Originalsprog: spansk.

² — EFT L 337, s. 3, berigtiget i EFT L 349, s. 126.

³ — Om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (efter ændring nu artikel 87 EF og artikel 88 EF) på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1).

4. Kapitel 1 i EF-traktatens afsnit VI, som fastsætter visse regler på området, skelner mellem regler for virksomhederne (1. afdeling) og regler for statsstøtte (2. afdeling). De sidstnævnte består af tre forskrifter:

— Stk. 3 bestemmer, at som forenelige med fællesmarkedet »kan« betragtes støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse, samt de øvrige udtrykkeligt nævnte muligheder.

1) Artikel 87 EF:

2) Artikel 88 EF:

— Stk. 1 bestemmer, at støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, er uforenelig med fællesmarkedet, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

— Stk. 1 forpligter Kommissionen til at undersøge de støtteordninger, som findes i medlemsstaterne.

Der er to undtagelser til denne hovedregel, som fremgår af de følgende stykker:

— Stk. 2 bestemmer, at hvis Kommissionen finder, at en støtte ifølge artikel 87 ikke er forenelig med fællesmarkedet, skal den pålægge den pågældende stat at ophæve eller ændre støtteforanstaltningen, og den kan om fornødent indbringe sagen direkte for Domstolen. Under ganske særlige omstændigheder kan Rådet træffe anden beslutning.

— Stk. 2 tillader i alle tilfælde — som udtrykket »er« bevidner — visse typer støtte af social karakter, støtte til at råde bod på skader, der er forårsaget af usædvanlige begivenheder, og støtte til økonomien i visse områder i Tyskland.

— Ifølge stk. 3 skal medlemsstaterne underrette Kommissionen om enhver indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, for at den, hvis de fordrejer fællesmarkedet, kan iværksætte den i det foregående stykke beskrevne fremgangsmåde.

3) Artikel 89 EF:

- Rådet kan udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 87 og 88, og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 88, stk. 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.

6. Denne bemyndigelse er begrundet i, at det er Kommissionen, der har hovedansvaret for vurdering af, om en støtte er forenelig med fællesmarkedet (anden betragtning), og er den institution, som har erhvervet stor erfaring på området (fjerde betragtning), samt i, at »gruppefritagelsesforordninger vil øge gennemsigtigheden og retssikkerheden«, således at de kan anvendes direkte af de nationale domstole (femte betragtning).

7. Denne delegation er dog ikke absolut, da den er underlagt forskellige betingelser:

B — *Forordning nr. 994/98*

5. Med anvendelse af den beføjelse, der gives i artikel 89 EF, vedtog Rådet forordning nr. 994/98, hvis artikel 1 tillader Kommissionen at erklære — på områder, hvor den har tilstrækkelig erfaring til at fastlægge generelle kriterier for forenelighed — at visse former for støtte er forenelige med fællesmarkedet og ikke er omfattet af underretningspligten i artikel 88, stk. 3, EF⁴.

- 1) Anvendelsesområdet omfatter udelukkende følgende former for støtte (artikel 1, stk. 1):

- a) støtte til små og mellemstore virksomheder, forskning og udvikling, miljøbeskyttelse, beskæftigelse og uddannelse

- b) støtte tildelt i overensstemmelse med det kort, Kommissionen har godkendt for tildeling af regionalstøtte i hver medlemsstat.

⁴ — Artikel 2 bestemmer, at Kommissionen ved en forordning kan beslutte, at »en støttetildeling på baggrund af det indre markeds udvikling og funktion ikke opfylder alle kriterierne i traktatens artikel 87, stk. 1, og derfor er fritaget for underretningspligten i traktatens artikel 88, stk. 3, hvis støtten til en enkelt virksomhed i en given periode ikke overstiger et bestemt fast beløb«. Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EFT L 10, s. 30) blev vedtaget med hjemmel heri.

2) Støtten har dels et obligatorisk, dels et fakultativt indhold, eftersom

eller når det fælles markeds gradvise udvikling eller funktion kræver det. I så fald fastsætter den nye forordning en overgangsperiode på seks måneder for tilpasningen af den støtte, der var omfattet af den tidligere forordning.

a) den skal indeholde angivelse af formål, støtteberettigede, lofter fastsat som støtteintensitet, betingelser for kumulering af støtte og tilsynsvilkår (artikel 1, stk. 2)

b) desuden kan den bl.a. fastsætte lofter eller andre betingelser for underretning om individuelle støttetildelinger, udelukke visse sektorer og indføre yderligere betingelser for forenelighed for støtte, der fritages (artikel 1, stk. 3).

8. Med anvendelse af den bemyndigelse, som forordning nr. 994/98 giver, udstedte Kommissionen den 12. januar 2001 forordning (EF) nr. 68/2001 og (EF) nr. 70/2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på uddannelsesstøtte, henholdsvis på støtte til små og mellemstore virksomheder⁵. Den har desuden udstedt forordning nr. 2204/2002, som nu påstås annulleret.

C — Forordning nr. 2204/2002

3) Før den pågældende støtte tillades, skal visse specifikke procedureregler overholdes, såsom høring af de berørte parter (artikel 6) og høring af det for sagsområdet oprettede rådgivende udvalg (artikel 7 og 8).

9. Idet jeg i øvrigt henviser til begrundelserne og forklaringerne i betragtningerne, kan systemet i forordning nr. 2204/2002 sammenfattes således:

4) Forordningerne har en bestemt gyldighedsperiode, men kan forlænges (artikel 4, stk. 1 og 3).

1) Anvendelsesområde

5) Forordningerne kan ophæves eller ændres, når et vigtigt forhold, der lå til grund for udstedelsen, har ændret sig,

10. I medfør af artikel 1 finder forordningen på den ene side anvendelse på tre ordninger,

⁵ — EFT L 10, henholdsvis s. 20 og s. 33.

der udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, i samtlige sektorer, hvorunder der ydes støtte til:

a) jobskabelse

b) ansættelse af dårligt stillede eller handicappede arbejdstagere

c) dækning af ekstraomkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere.

11. Forordningen finder på den anden side ikke anvendelse på:

— støtte til eksportrelaterede aktiviteter [artikel 1, stk. 3, litra a)]

— støtte, som er betinget af, at der anvendes indenlandske produkter [artikel 1, stk. 3, litra b)], og

— de situationer, der er nævnt i artikel 9 (f.eks. støtte til bestemte sektorer — stk. 1 — støtte ydet til en enkelt

virksomhed eller et enkelt foretagende, når bruttostøttebeløbet overstiger 15 mio. EUR over en given treårig periode — stk. 2 — støtte til jobbevarelse — stk. 5 — eller støtte til omlægning af midlertidige eller tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til kontrakter uden tidsbegrænsning — stk. 6).

2) Definitioner

12. Ligesom i mange andre fællesskabsretsakter gives der en definition af de anvendte begreber: »støtte«, »små og mellemstore virksomheder«, »brutto-« og »nettostøtteintensitet«, »antal ansatte«, »dårligt stillede« og »handicappede« arbejdstagere, »beskyttet beskæftigelse«, »lønomkostninger«, job forbundet med gennemførelse af et investeringsprojekt og investering i »materielle« eller »immaterielle« aktiver.

3) Betingelser

a) Generelle betingelser

13. For at være fritaget for anmeldelsespligten i traktaten er det ifølge artikel 3 nødvendigt, at:

- støtten opfylder alle forordningens betingelser
- vedrørende ekstra omkostninger ved beskæftigelse af handicappede arbejdstagere i artikel 6.
- ordningen indeholder en udtrykkelig henvisning til forordningen.

4) Gyldighedsperiode

14. Det bemærkes, at med forbehold for de specifikke bestemmelser om kumulering af støtte gælder de fastsatte støtteløfter, uanset om støtten finansieres udelukkende over statsmidler eller finansieres delvis af Fællesskabet (artikel 8).

16. I henhold til artikel 11 anvendes forordningen indtil den 31. december 2006, men der er tre overgangsbestemmelser:

- Indgåede anmeldelser på tidspunktet for forordningens ikrafttræden vurderes i overensstemmelse med de nye principper.

b) Særlige betingelser

15. Disse fastsættes under hensyn til de mål, der forfølges:

- vedrørende jobskabelse i artikel 4 og 7
- Støtteordninger iværksat før tidspunktet for forordningens ikrafttræden uden Kommissionens godkendelse og under overtrædelse af forpligtelsen efter artikel 88, stk. 3, EF fritages, såfremt betingelserne i forordningen er opfyldt.
- vedrørende ansættelse af dårligt stillede og handicappede arbejdstagere i artikel 5 og
- Ved udløbet af forordningens gyldighedsperiode vil fritagne støtteordninger fortsat være fritaget i en seks månedersperiode.

II — Retsforhandlingerne ved Domstolen

III — Analyse af klagepunkterne

17. Den 10. marts 2003 indgav Kongeriget Belgien stævning til Domstolens Justitskontor med påstand om, at Domstolen annullerer forordning nr. 2204/2002 og fastslår, at forordning nr. 994/98 ikke kan finde anvendelse.

18. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sit svarskrift nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland afstod fra at intervenere i sagen, til trods for at det tidligere havde indgivet begæring herom, og Domstolen havde givet det tilladelse hertil.

20. Efter at parterne havde indgivet deres replik og duplik, blev den skriftlige forhandling afsluttet uden yderligere foranstaltninger.

21. Den 29. september 2004 afholdtes retsmødet, som Kongeriget Belgien havde anmodet om, og som også Kommissionen deltog i.

22. Da det er ubestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling⁶, skal de fremførte klagepunkter undersøges i den rækkefølge, de har i stævningen: a) tilsidesættelse af forordning nr. 994/98, b) tilsidesættelse af almindelige retsprincipper og c) tilsidesættelse af traktaten som følge af en fejl i valget af retsgrundlag.

23. For så vidt som den sagsøgende stat påstår hele forordning nr. 2204/2002 annulleret — og ikke blot nogle af dens bestemmelser — og gentagne gange anfører hypotetiske resultater af dens fremtidige praktiske anvendelse, skal jeg indledningsvis erindre om et annulationssøgsmåls karakter.

6 — Selv om både den belgiske regering og Kommissionen har brugt dele af deres skriftlige indlæg til at diskutere en hypotetisk afvisning fra realitetsbehandling, som ikke er gjort gældende formelt og heller ikke fremgår af sagens akter. Det forhold — som i øvrigt er bestridt — at man ikke modsatte sig vedtagelsen af forordning nr. 2204/2002, hindrer ikke, at den efterfølgende kan anfægtes, såfremt det sker inden for den fastsatte frist og på de fastsatte betingelser. I denne sammenhæng erindrer jeg om dommen af 12.7.1979, sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575, som er nævnt i replikken, hvor Domstolen fastslog, at »Traktatens artikel 173, stk. 1, [efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF] giver enhver medlemsstat ret til ved annulationssøgsmål at anfægte lovligheden af enhver forordning fra Rådet, uden at udøvelsen af denne ret afhænger af staternes repræsentanters stillingtagen i Rådet ved vedtagelsen af den pågældende forordning.«

24. Ifølge retspraksis er der ved traktaten indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen og lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Fællesskabets retsinstanser⁷. Denne funktion omfatter for det første en efterprøvelse af lovligheden i egentlig forstand, som gør det muligt at efterprøve institutionernes retsakters forenelighed med de regler, som de bygger på. Den indebærer for det andet en undersøgelse af forfatningsmæssigheden for at efterprøve, om retsforskrifter af almen karakter er forenelige med traktaterne, som uagtet deres formelle retlige karakter af internationale retsakter er blevet fortolket og anvendt som en egentlig fællesskabsforfatning⁸.

25. Denne efterprøvelse foregår principielt ved hjælp af tre retsmidler, nemlig annullationssøgsmål, passivitetssøgsmål og ulovlighedsindsigelse. Det præjudicielle gyldigheds-spørgsmål bidrager til at fuldstændiggøre systemet, mens erstatningssager muliggør en indirekte kontrol⁹.

26. Annullationssøgsmålet blev indført med et dobbelt formål, nemlig at kontrollere institutionernes overholdelse af fællesskabsretten og at beskytte sagsøgeres rettigheder

(fysiske eller juridiske personer, medlemsstater og andre fællesskabsinstitutioner) i forhold til disse institutioners adfærd¹⁰.

27. Dets formål er begrænset til retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, af Rådet, af Kommissionen og af Den Europæiske Centralbank, bortset fra henstillinger og udtalelser, samt de af Europa-Parlamentets retsakter, der »skal have retsvirkning over for tredjemand«¹¹. Endvidere er der i henhold til artikel 237, litra b) og c), EF mulighed for at anlægge annullationssøgsmål mod Den Europæiske Investeringsbanks bestyrelse og styrelsesråd¹².

28. Et af de vigtigste kendetegn ved annullationssøgsmålet er begrænsningen i søgsmålskompetencen. Til forskel fra privilegerede sagsøgere — medlemsstaterne, Europa-

7 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, og af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677.

8 — G.C. Rodríguez Iglesias: »El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas«, i *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madrid, 1993, s. 384.

9 — D. Liñán Noguera og A. Mangas Martín: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4. udg., Madrid, 2004, s. 459.

10 — Således udtrykte jeg det i forslag til afgørelse i sagen Ismeri Europa mod Revisionsretten, hvor der blev afsagt dom den 10.7.2001 (sag C-315/99 P, Sml. I, s. 5281). Jf. også M. Waelbroeck og D. Waelbroeck: »Article 173«, i J.-V. Louis, G. Vandersanden, D. Waelbroeck og M. Waelbroeck: *Commentaire Mcgrat. Le droit de la CEE, Vol. 10 (La Cour de Justice. Les actes des institutions)*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1993, s. 98; og Vandersanden-Barav: *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1977, s. 127.

11 — D. Liñán Noguera og A. Mangas Martín, i det fornævnte værk, s. 460.

12 — R. Castillejo Manzanares: »El recurso de anulación«, i samleværket *Derecho procesal comunitario*, redigeret af F. Mariño, V. Moreno Catena og C. Moreira, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, s. 151.

Parlamentet, Kommissionen og Rådet — kan Revisionsretten og Den Europæiske Centralbank kun benytte dette retsmiddel med henblik på at bevare deres prerogativer¹³, mens fysiske eller juridiske personer kun kan klage over beslutninger, der retter sig til dem, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører dem umiddelbart og individuelt¹⁴.

29. Søgsmålsgrundene er endvidere begrænset til inkompetence, væsentlige formelle mangler, tilsidesættelse af traktaten eller af

retsregler vedrørende dens gennemførelse og magtfordrejning. De to første grunde er knyttet til den ydre lovlighed og kan påkendes ex officio¹⁵, mens de to sidste vedrører den indre lovlighed og derfor skal påberåbes af sagsøgeren. Formuleringen er af udtømmende karakter — selv om tilsidesættelse af traktaten udgør en generel grund, som omfatter de andre — hvorfor enhver anden grund ikke er relevant for sagen, medmindre den kan henføres til en af de nævnte. Med hensyn til afgrænsningen mellem de forskellige grunde stilles der i øvrigt ikke særlig strenge krav, idet det er tilstrækkeligt, at overtrædelsen fremgår af stævningen¹⁶. Ved prøvelsen skal der dog tages hensyn til den skønsebeføjelse, som institutionerne har for at kunne udøve deres virksomhed¹⁷.

30. Såfremt søgsmålet findes begrundet, erklærer Domstolen den anfægtede retsakt for ugyldig (artikel 231 EF). En sådan afgørelse kan dog også gælde for blot nogle af bestemmelserne, såfremt de kan adskilles fra resten af retsaksen. I modsætning til dommen i et traktatbrudssøgsmål, der er af deklarativ karakter, har en sådan dom absolut retskraft, idet den udfolder rets-

13 — At begrænse søgsmålskompetencen under hensyn til det formål, der forfølges med søgsmålet, er ikke usædvanligt i den juridiske verden. Et eksempel herpå findes i La Carta Europea de Autonomía Local (europæisk konvention om lokalt selvstyre) fra 1985, hvorefter de lokale myndigheder skal have en mekanisme til særligt forsvar af selvstyret inden for rammerne af den territoriale fordeling af statsmagten; i Spaniens tilfælde har det betydet, at provinserne og kommunerne har kompetence til at anlægge sag ved Tribunal Constitucional vedrørende bestemmelser, som på statsniveau eller i de selvstyrende samfund har lovrang, når de mener, at sådanne bestemmelser tilsidesætter det lokale selvstyre (artikel 75a, stk. 1, i Ley Orgánica 2/1979 af 3.10.1979 om Tribunal Constitucional), idet denne processuelle fremgangsmåde udelukkende kan bruges til at beskytte den nævnte egenskab.

14 — Denne betingelse for, at private anses for at have søgsmålsinteresse i annullationssøgsmål, har givet anledning til en restriktiv praksis ved Domstolen, som er stærkt omstridt i den juridiske litteratur — bl.a. D. Sarmiento: »La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia«, i *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, nr. 3, juli-september 2002, s. 531-577; jf. ligeledes M. Ortega: *El Acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, Ariel Practicum, Barcelona, 1999, særlig kapitel 6 »Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares«. Generaladvokat Jacobs foreslog i forslag til afgørelse i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (dom af 25.7.2002) en vid fortolkning, hvor det anerkendes, at »en sagsøger er individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, når denne foranstaltning er eller kan være til betydelig skade for hans interesser« (punkt 102, fjerde afsnit). Samme udvidelse ses i traktaten om en forfatning for Europa, hvis artikel III-365, stk. 4, opstiller to muligheder, nemlig at en fysisk eller juridisk person kan indbringe klage over »retsakter, der retter sig til ham, eller som berører ham umiddelbart og individuelt«, samt over »regelfæstende retsakter, der berører ham umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

15 — F.eks. anførtes det i dom af 10.5.1960, sag 19/58, Tyskland mod Den Høje Myndighed (Sml. 1954-1964, s. 181, org.ref.: Rec. s. 471), vedrørende spørgsmålet om inkompetence, at dette anbringende skulle prøves, selv om det ikke var gjort gældende formelt hverken i stævningen eller i replikken.

16 — Dom af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml., s. 491.

17 — Dom af 14.3.1973, sag 57/72, Westzucker, Sml. s. 321, og af 22.1.1976, sag 55/75, Balkan Import Export, Sml. s. 19. Jf. ligeledes M. Bernad, S. Salinas og C. Tirado: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003, s. 402.

kraften på det materielle og formelle plan, for så vidt som den tilsigter at genoprette retsordenen, der er blevet forstyrret af den retsstridige fællesskabsbestemmelse.

kontekst og i sine bestemmelser. Desuden opfylder den ikke kravene i henhold til det andet af de nævnte principper, som har stor betydning inden for statsstøtte til beskæftigelsen.

A — *Tilsidesættelse af forordning nr. 994/98*

31. Den belgiske regering samler under denne overskrift to grupper anbringender, hvormed det gøres gældende, at forordning nr. 2204/2002 1) ikke sikrer den fornødne gennemsigtighed og retssikkerhed, som bemyndigelsesforordningen kræver vedrørende beskæftigelsesstøtte, og 2) gør den ordning, der skal anvendes, strengere i strid med betingelserne i den givne bemyndigelse.

33. Efter at have påpeget, at den belgiske stat kritiserer tilsidesættelsen af en betragtning uden angivelse af en konkret bestemmelse, har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede forordning skaber en positiv virkning, da den gør visse former for støtte forenelige med fællesmarkedet, men den skaber til gengæld ingen negativ virkning, da den ikke berører medlemsstaternes mulighed for at foretage forudgående underretning. Endelig afviser Kommissionen, at der foreligger mangel på klarhed eller overtrædelse af retssikkerhedsprincippet.

1) Gennemsigtighed og retssikkerhed

a) Proklameringen af ovennævnte principper i forordning nr. 994/98

32. Kongeriget Belgien har anført, at selv om det i femte betragtning til forordning nr. 994/98 kræves, at gruppefritagelsesforordninger øger »gennemsigtigheden og retssikkerheden«, lider den omtvistede retsakt af en total mangel på klarhed både i sin

34. Retsakten beskriver fakta, situationer og omstændigheder og knytter visse konsekvenser hertil. De faktiske forhold og det retlige resultat udgør dermed de to strukturelle elementer i en bestemmelse¹⁸. Begrundelser, præambler og indledende betragtninger udviser ikke disse to forhold og er blot beregnet til at illustrere, begrunde eller retfærdiggøre lovkomplekset, som de ledsager og normalt er foranstillet. Selv om de fysisk er en del af retsakten, har de ingen

18 — J. Guasp: *Derecho*, forlag ikke angivet, Madrid, 1971, s. 7 ff., definerer retten som »samlingen af relationer mellem mennesker, som et samfund fastsætter som nødvendige«, og sonder mellem to faktorer, som indeholder essensen af dette begreb, nemlig det materielle, som udgøres af relationerne mellem menneskene, og det formelle, som udgøres af nødvendigheden af sådanne relationer.

bindende virkning, men er nyttige som fortolkningskriterier.

merne af tilsidesættelse af Fællesskabets retsprincipper.

35. Den sagsøgende stats argument drejer sig om overtrædelse af to principper, der er proklameret udtrykkeligt i femte betragtning til bemyndigelsesforordningen, dvs. i en del, som ikke har bindende karakter, og hvis eventuelle tilsidesættelse ikke kan medføre annullation. Nævnte betragtning har til formål at forklare grunden til, at Rådet har givet bemyndigelsen.

38. Kommissionen har desuden også fortolket anbringendet i denne retning, eftersom den har fremført sine argumenter fra dette synspunkt.

b) Gennemsigtighed

36. Lovgiveren skal ikke desto mindre overholde såvel gennemsigtighedsprincippet som retssikkerhedsprincippet som kilder til fællesskabsretten¹⁹, hvis tilsidesættelse er en overtrædelse i henhold til artikel 230 EF²⁰, uafhængigt af at de oven i købet udtrykkeligt er anerkendt i en betragtning til forordning nr. 994/98.

39. Sagsøgeren gør manglende klarhed gældende i to henseender: i) i bestemmelsernes kontekst og ii) i forordningens bestemmelser.

i) Manglende klarhed i bestemmelsernes kontekst

37. Selv om den belgiske regering ikke formelt har udtrykt det sådan, skal klagepunkterne vedrørende gennemsigtighed og retssikkerhed undersøges inden for ram-

40. Ifølge sagsøgeren falder anvendelsesområdet for den anfægtede forordning delvis sammen med anvendelsesområdet for retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte²¹, med anvendelsesområdet for multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter²² og med anvendelsesområdet for forordning nr. 70/2001²³. Denne overlapning kan skabe

19 — Det kan ved en modsætningsslutning udledes af dommen af 19.11.1998, sag C-150/94, *Det Forenede Kongerige mod Rådet*, Sml. I, s. 7235, præmis 37, at de almindelige principper i retsordenen skal iagttages, selv om der ikke henvises til dem i betragtningerne.

20 — Dom af 3.5.1978, sag 112/77, *Töpfer mod Kommissionen*, Sml. s. 1019, præmis 19.

21 — EFT 1998 C 74, s. 9.

22 — EFT C 70 af 19.3.2002 og ikke 2000, som der fejlagtigt står i stævningsens fodnote 24 på s. 8.

23 — Nævnt i punkt 8 i dette forslag til afgørelse.

konflikter, hvilket viser, at det drejer sig om en uklar og usammenhængende tekst.

ii) Manglende klarhed i forordningens bestemmelser

41. Det skal påpeges, at en sådan konflikt kun reelt kan forekomme vedrørende normer af samme rang, da princippet om hierarki mellem normerne løser de konflikter, der opstår i forhold til normer af lavere eller højere rang. Følgelig kan de anførte retningslinjer ikke påberåbes, selv om Domstolen har fastslået deres bindende virkning for Kommissionen ²⁴.

44. Gennemsigtighed henviser til det, der er klart, indlysende, det, der forstås uden tvivl eller tvetydighed. Anvendelsen af dette princip i retsvidenskaben bliver aldrig andet end et *desideratum*, eftersom gennemførelsen af retten i samfundslivet ikke er enkel og heller ikke altid giver entydige svar.

42. Hvad angår forordning nr. 70/2001 kan en kollision ikke afvises, eftersom disse normer ikke finder anvendelse på præcist afgrænsede områder. Denne situation kommer man imidlertid ud fra tid til anden, således at hvis bestemmelserne i den ene eller den anden forordning er rettet mod at regulere et konkret tilfælde, anvendes de almindelige principper om tid, *lex specialis* og alle de andre retsprincipper, som regulerer situationen.

45. Selv om en bestemmelses præcisering allerede kan anes i dens formulering, er det først ved anvendelsen, at dens større eller mindre kompleksitet viser sig. Mange faktorer har en indflydelse i denne henseende, særlig den grad af skønsbeføjelse, der er givet lovgiveren.

43. Endelig indebærer det forhold, at bestemmelserne i en forordning strider mod indholdet i en anden forordning, ikke, at de førstnævnte bestemmelser skal anses for at være uklare eller usammenhængende, og da slet ikke i deres helhed.

46. En undersøgelse af sagsøgerens anbringender vedrørende den anfægtede forordnings manglende klarhed giver anledning til to overvejelser. For det første, at forskellen i formuleringen af fællesskabsbestemmelserne skyldes de hypotetiske konsekvenser af deres anvendelse; for det andet synes sagsøgeren at anmode Domstolen om at afsige en fortolk-

²⁴ —¹ Dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 35, og af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 42.

ningsdom for at fjerne sagsøgerens teoretiske tvivl²⁵.

49. Følgelig må argumentet, der bygger på manglende gennemsigthed, forkastes.

47. I søgsmålet påstås en hel forordning annulleret. Men som tidligere anført har dette retsmiddel et begrænset, meget præcist område, som ville blive overskredet, hvis alle de mangler på overensstemmelse og tvetydigheder, der er gjort gældende af sagsøgeren, skulle behandles.

c) Retssikkerheden

50. Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet er et af de væsentlige klagepunkter, der er anført til støtte for annullationspåstanden. Ofte forekommer dette princip i relation til andre almene retsprincipper, og det bemærkes som tidligere anført, at da det ikke påvirker bemyndigelsen, skal analysen heraf foretages senere i den del, der handler om tilsidesættelse af disse principper.

48. Den uklare karakter, der er gjort gældende, er ikke blevet godtgjort²⁶. Kun hvis det ved en enkel analyse skulle kunne konstateres, at bestemmelsen i sin helhed mangler klarhed, er helt igennem dunkel, savner mening eller viser sig ikke at kunne forenes med andre bestemmelser, ville det være muligt at erklære den ugyldig. Det er imidlertid ikke muligt, når — som i dette tilfælde — betegnelsen af bestemmelsen som uklar støttes på gætterier, uanset hvad der sker med gennemførelsesbestemmelserne, som også er underlagt domstolskontrol.

2) Anvendelse af en strengere støtteordning

51. Ifølge den sagsøgende regering overskrider vedtagelsen af en strengere støtteordning for beskæftigelsen den bemyndigelse, som Rådet har givet, og som er begrænset til blot at kodificere den eksisterende praksis. Til støtte for dette klagepunkt påpeger den forskellene mellem den gamle og den nye ordning.

52. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at bemyndigelsen ikke blot er givet for

25 — Kongeriget Belgien vil reparere skaden, før den er opstået, og glemmer, at når vanskelighederne opstår, er det altid muligt at afhjælpe dem med forskellige løsninger — manglende materiel anvendelse, anfægtelse af gennemførelsesretsakter, ændring af forordningen, præjudiciel forelæggelse.

26 — Parlamentet er kommet til samme konklusion i beslutningen om forslaget til Kommissionens forordning (EFT C 272 E af 13.11.2003, s. 405), hvor det udtaler, at »teksten indeholder betydelige forbedringer af den administrative gennemsigthed og gør det lettere at kontrollere de kriterier, som de forskellige myndigheder i medlemsstaterne har indført« (stk. 2).

at fastlægge den eksisterende praksis, men også for at opretholde muligheden for at fastlægge strengere betingelser. Den understreger desuden, at sagsøgeren ikke har gjort nogen overtrædelse af nogen bestemmelse gældende, men derimod af den fjerde betragtning til forordning nr. 994/98.

53. Den retlige kontekst for den omtvistede forordning er grunden til, at dette anbringende må forkastes.

54. I henhold til traktaten skal Kommissionen efterprøve, om støtten er forenelig med fællesmarkedet, hvorfor traktaten forpligter medlemsstaterne til forudgående at underrette den herom. Rådet forbeholder sig muligheden for at vedtage visse normer til anvendelse af det således udformede system, som det er tilfældet, når den tillader Kommissionen at vedtage generelle bestemmelser, som fritager for at underrette om de støtteordninger, som opfylder forenelighedskriterierne.

55. Bemyndigelsen er begrundet med »den store erfaring«, men det kan ikke hævdes, at Rådet blot har delegeret beføjelsen til at kodificere den eksisterende ordning, uden at Kommissionen i givet fald har mulighed for at vedtage en strengere regulering. Kommissionen skal ikke indskrive praksis i lovtekster, det er tilstrækkeligt, at der bliver gjort brug af den. Det bemærkes, at Rådet i syvende betragtning til bemyndigelsesforordningen erklærer, at »Kommissionen bør ved udste-

delsen af forordninger om fritagelse af støtteformer for underretningspligten [...] stille yderligere betingelser for at sikre, at den støtte, der er omfattet af denne forordning, er forenelig med fællesmarkedet«. Ved vurderingen af foreneligheden må der anvendes nogle generelle kriterier på det konkrete tilfælde under hensyntagen til de aktuelle omstændigheder, hvorfor der ikke er noget til hinder for at ændre en praksis, såfremt ændringen er begrundet.

56. Ingen af bestemmelserne i forordning nr. 994/98 forbyder Kommissionen at fastlægge andre regler end de hidtil anvendte eller forpligter den til blot at foretage en kodifikation. Kommissionen har til opgave at undersøge støttens forenelighed, og på samme måde som den kan vedtage retningslinjer på et givet tidspunkt, kan den ændre dem eller ophøre med at anvende dem senere under overholdelsen af de af fællesskabsretten fastsatte grænser²⁷.

27 — Til illustration står der i Kommissionens meddelelse om retningslinjerne for beskæftigelsesstøtte (2000/C 371/05, EFT 2000 C 371, s. 12), at Kommissionen fortsat vil vurdere støtteordninger på beskæftigelsesområdet »på grundlag af de kriterier, der er opstillet i de eksisterende retningslinjer, som således forbliver gældende indtil ikrafttrædelsestidspunktet for eventuelt reviderede retningslinjer for beskæftigelsesstøtte eller en fritagelsesordning for beskæftigelsesstøtte«.

57. Klagen over, at der ikke findes nogen overgangsperiode for tilpasning, er ligeledes ubegrundet, eftersom artikel 11 i forordning nr. 2204/2002 indeholder nogle bestemmelser herom, som man kan være uenig i, men ikke se bort fra²⁸.

58. Et helt andet spørgsmål — som ikke er rejst i denne sag — er, hvorvidt den forordning, Kommissionen har vedtaget på grundlag af en bemyndigelsesforordning, opfylder de almindelige og særlige betingelser i denne²⁹.

B — *Tilsidesættelse af almindelige retsprincipper*

1) Retssikkerhedsprincippet

59. I stævningen er der mange henvisninger til retssikkerhedsprincippet, selv om tilsidesættelsen af det formelt er knyttet til tilsidesættelsen af en betragtning til forordning nr. 994/98. Jeg har tidligere behandlet dette aspekt og begrundet nødvendigheden af en individualiseret undersøgelse af dette klagepunkt blandt dem, der vedrører tilsidesættelse af fællesskabsrettens almindelige principper.

60. For det første skal det understreges, at forordning nr. 2204/2002 efter sagsøgtes mening ikke begrænser retssikkerheden³⁰, da dette princip, som har et meget vidt anvendelsesområde, eftersom det sammenfatter andre, forudsætter en rimeligt begrundet forventning med hensyn til fællesskabsinstitutionernes adfærd, når de anvender retsreglerne. På denne måde skal henvisningen til bemyndigelsesbestemmelsen i femte betragtning, hvorefter »[...] fritagelsesordninger vil øge gennemsigtigheden og retssikkerheden«, forstås, da medlemsstaterne gennem den regulering, Kommissionen har vedtaget inden for rammerne af bemyndigelsen, kender betingelserne for at blive fritaget for pligten til forudgående at underrette Kommissionen om støtteprojekter.

61. Den anfægtede forordning opfylder kravene til retssikkerhed, eftersom den præciserer de forenelighedsbetingelser, der kræves af den institution, som traktaten har tildelt en tilsynsfunktion. Hvorvidt resultatet er mere eller mindre rigtigt, kan imidlertid kun vurderes i et generelt og teoretisk perspektiv, når tvetydigheden klart fremgår af et samlet syn på bestemmelserne.

28 — Jf. punkt 16 i dette forslag til afgørelse.

29 — Jf. punkt 7 i dette forslag til afgørelse.

30 — Europa-Parlamentet var af samme opfattelse, og i beslutningen om forslaget til forordning, nævnt i fodnote 26, fandt det, at der var tale om en »sammenhængende ordning for godkendelse af støtte, og princippet om retssikkerhed fremmes« (stk. 3).

62. Dette indtryk af tvetydighed får jeg ikke efter at have gransket indholdet i den anfægtede retsakt, som både positivt og negativt præciserer sit anvendelsesområde, definerer de begreber, den anvender, fastsætter fritagelsesbetingelserne samt de særlige betingelser for hver støtteordning og indeholder regler om kumulering, gennemsigtighed, kontrol og den tidsmæssige gyldighed³¹.

63. Klagepunktet vedrørende usikkerhed bliver endnu mere nuanceret, da underrettingspligten i det i traktaten omhandlede system er hovedreglen, mens fritagelsen har en mere begrænset karakter og følgelig skal fortolkes snævert, således at hvis der opstår tvivl med hensyn til rækkevidden, følges hovedreglen. Under alle omstændigheder drejer det sig om en forordning, der ikke tilsigter at være udtømmende, men som regulerer det særlige område.

ren i medlemsstaterne, således som det er tilfældet for Belgien, hvor kompetencen på beskæftigelsesområdet udelukkende henhører under regionerne. Forordningen kritiseres for at undlade at tage hensyn til disse omstændigheder, hvorved fritagelsen for underretningspligten bliver uden virkning.

65. Ifølge Kommissionen har subsidiaritetsprincippet ingen betydning i den foreliggende sag.

66. Artikel 5, stk. 2, EF har udtrykkeligt formuleret subsidiaritetsprincippet i skreven ret og begrænset det til de områder, der ikke hører ind under Fællesskabets enekompetence³².

2) Subsidiaritetsprincippet

64. Selv om den sagsøgende medlemsstat formelt har påberåbt sig tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet, henviser den i argumentationen for dette anbringende til retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De to sidstnævnte undersøges separat, og jeg behandler først subsidiaritetsprincippet, som vedrører forfatningsstruktu-

67. Den retlige kontekst for forordning nr. 2204/2002 bekræfter, at der er tale om et emne, hvis regulering udelukkende er overdraget til Fællesskabet på grund af selve karakteren af kontrollen med statsstøtte med henblik på at efterprøve foreneligheden med fællesmarkedet³³.

32 — Denne tanke gentages i punkt 3 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der udgør et bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

33 — Med forbehold af den beføjelse, som artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF giver medlemsstaterne til at anmode Rådet om at erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger det.

31 — Jf. punkt 9-16 i dette forslag til afgørelse.

68. Subsidiaritetsprincippet har derfor ingen relevans og er ikke anvendeligt i den foreliggende sag. Det kan derfor ikke gøres gældende, at det er tilsidesat.

71. Ifølge retspraksis kræver proportionalitetsprincippet, at de foranstaltninger, der iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål³⁴. Proportionaliteten indebærer således en overensstemmelse og harmoni mellem det tilsigtede mål og de foranstaltninger, der iværksættes for at nå det.

3) Proportionalitetsprincippet og princippet om sammenhæng

a) Proportionalitetsprincippet

69. Ifølge sagsøgeren skaber den forordning, der påstås annulleret, uvished. Endvidere tager opstillingen af den udtømmende liste over kategorier af dårligt stillede arbejdstagere i artikel 2, litra f), ikke hensyn til særlige regionale forhold og socialpolitiske forhold i medlemsstaterne, hvilket sammen med muligheden for forudgående at underrette Kommissionen om foranstaltninger til fordel for andre kategorier end dem, der er opregnet i denne bestemmelse, ikke står i forhold til målet om at nedsætte arbejdslosheden.

72. Ovennævnte overensstemmelse skal imidlertid analyseres under hensyn til det virkelige formål med forordningen, da forholdet ellers bliver skævt. Den belgiske regering har ikke fulgt dette kriterium, da den begrundede annullationsanbringendet, for selv om fremme af beskæftigelsen spiller en afgørende rolle i den økonomiske og sociale politik både i Fællesskabet og de medlemsstater, som udgør det — dette mål er desuden nævnt i betragtning 6 til forordning nr. 2204/2002 — har det ikke samme overordnede betydning for den omtvistede retsakt, selv om det har en indvirkning på den. Forordningen blev vedtaget inden for rammerne af den bemyndigelse, som Rådet gav Kommissionen for — skal det understreges — at lette anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF.

73. Hertil kommer — som jeg allerede har påpeget — at der inden for et område, hvor

70. Kommissionen, der understreger den kontekst, som forordningen indgår i, har påpeget, at forpligtelsen til forudgående at underrette om støtte, som ikke er omfattet af forordningen, fremgår af traktaten.

34 — Dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, præmis 16, af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15, af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 122, og af 10.7.2003, sag C-15/00, Kommissionen mod EIB, Sml. I, s. 7281, præmis 161.

kompetencen udelukkende tilkommer Fællesskabet, må indrømmes fællesskabslovgiveren en vid skønsebeføjelse, således at kun hvis en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil den kunne kendes ulovlig³⁵. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, og en eventuel fejlagtig anvendelse kan ikke påvirke det forhold, at bestemmelserne er forholdsmæssige³⁶.

74. Anbringendet, som er fremført af den sagsøgende stat, vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må derfor forkastes.

b) Princippet om sammenhæng

75. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om sammenhæng i Fællesskabets indsats, eftersom medlemsstaternes muligheder for at udforme en virkelig beskæftigelsespolitik begrænses.

76. Kommissionen har derimod, efter at have mindet om den anfægtede retsakts

indhold, gjort gældende, at ved udøvelsen af de vide skønsebeføjelser, som Unionens institutioner råder over til at iværksætte fælles politikker, er de ifølge fast retspraksis også beføjede til indbyrdes at afstemme de forskellige fællesskabsmål.

77. Med henblik på en stillingtagen til dette anbringende er det nødvendigt at betone den omtvistede forordnings kontekst. Generelt erklæres bidrag fra medlemsstaterne, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene, uforenelige med fællesmarkedet, selv om de under visse omstændigheder kan anses for at være forenelige med det. Kommissionen skal under alle omstændigheder underrettes om planer om at bevilge eller ændre dem, således at den kan tage stilling til deres forenelighed med fællesmarkedet. Med henblik på at lette denne opgave har Rådet bemyndiget Kommissionen til på visse betingelser at fastlægge betingelserne for fritagelse for underretningsspligten for bestemte former for støtte, bl.a. støtte til »beskæftigelse og uddannelse« (artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 994/98).

78. Forpligtelsen til at give forudgående underretning har således ikke sin oprindelse i den anfægtede retsakt, men, som Kommissionen med føje har anført, i selve traktaten. Den anfægtede forordning kodificerer i overensstemmelse med den givne bemyndigelse betingelserne for, at visse støtteordninger kan fritages for denne forpligtelse.

35 — Se i denne retning dommen i sagen *British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco*, præmis 123, og i sagen *Kommissionen mod EIB*, præmis 162.

36 — Dommen i sagen *Kommissionen mod EIB*, præmis 165.

79. Medlemsstaternes beskæftigelsespolitik påvirkes ikke direkte af den omtvistede fællesskabsretsakt, som befinder sig på et andet område.

82. Det har længe stået fast i retspraksis, at fællesskabslovgiver krænger princippet om forbud mod forskelsbehandling, hvis ensartede situationer behandles forskelligt³⁷ eller forskellige situationer på samme måde³⁸, medmindre en forskelsbehandling objektivt set er berettiget³⁹.

4) Princippet om forbud mod forskelsbehandling

80. Den belgiske regering mener, at ved at bevare de støtteordninger, der i forvejen er tilladte, men indføre en strengere ordning for de nye, tilsidesættes princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem de virksomheder, der modtager støtte, der er bevilget før forordningens ikrafttræden, og de virksomheder, som har søgt om støtte efter dette tidspunkt.

83. I den foreliggende sag mener den søgende stat, at en ændring i retsgrundlaget skaber en ulighed. Men denne omstændighed udgør en objektiv grund, som forklarer de forskellige resultater. Hvis Kongeriget Belgiens argumentation tages til følge, vil det føre til, at retsordenen forstenes og forældes, eftersom ingen ny lovgivning, der er forskellig fra den tidligere, ville kunne vedtages. Et andet spørgsmål er den indflydelse, som andre almindelige retsprincipper har på forordningen, såsom forbud mod tilbagevirkende kraft, respekten for erhvervede rettigheder, beskyttelse af den berettigede forventning og andre, tidligere nævnte principper, navnlig retssikkerhedsprincippet.

81. Kommissionen har understreget, at forordningen i overensstemmelse med sit retsgrundlag kun har til formål at fritage den støtte, som opfylder visse krav, for forpligtelsen til at give forudgående underretning. Den har ingen anden retsvirkning, og hvis den havde ophævet de i forvejen tilladte støtteforanstaltninger eller havde underlagt dem den nu indførte ordning, ville den have tilsidesat forordning nr. 994/98 og også selve traktaten.

84. Den påberåbte forskelsbehandling kan derfor ikke anses for uberettiget.

37 — Jf. bl.a. dom af 27.10.1971, sag 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, Sml. 1971, s. 201, org.ref.: Rec. s. 823.

38 — Dom af 16.10.1980, sag 147/79, Hochstrass mod Domstolen, Sml. s. 3005, og senere retspraksis.

39 — Jf. bl.a. dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka, Sml. s. 2745.

C — Fejlagtigt valg af retsgrundlag

85. Kongeriget Belgiens sidste anbringende bygger på artikel 241 EF. Belgien gør gældende, at Amsterdam-traktaten har tilføjet stk. 3 til artikel 137 EF for at tillade Rådet med enstemmighed at vedtage foranstaltninger på området »finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse«, hvilket udelukker enhver kommissionskompetence på området. Denne ændring hævdes at hindre, at forordning nr. 994/98 fortsat er retsgrundlag for forordning nr. 2204/2002, eftersom den bemyndigelse, der gives i førstnævnte forordning, ville være i strid med den nævnte bestemmelse i den nye formulering.

86. Kommissionen bemærker, at artikel 137, stk. 3, EF blev vedtaget, efter at forordning nr. 994/98 var trådt i kraft, og at den ikke har tilbagevirkende kraft. Desuden mener den, at denne traktatbestemmelse ikke er anvendelig i den foreliggende sag.

87. Jeg kan kun fuldt ud tilslutte mig denne vurdering.

88. Domstolen har udtalt, at valget af et retsgrundlag for en retsakt skal støttes på objektive elementer, der kan domstolsprøves, såsom retsaktens formål og indhold⁴⁰. Hvis den forfølger flere formål, skal der tages hensyn til det vigtigste af dem⁴¹.

89. At opnå et højt beskæftigelsesniveau er et grundlæggende mål for Fællesskabet (artikel 2 EF), som skal fremme samordning mellem medlemsstaternes politikker på dette område [artikel 3, stk. 1, litra i), EF], idet medlemsstaterne også udfolder store bestræbelser i så henseende og vedtager økonomiske foranstaltninger med sigte på at nå dette høje beskæftigelsesniveau.

90. Ydelsen af denne støtte indvirker på fællesmarkedets funktion og fordrejer konkurrencevilkårene⁴². Der er i den anledning indført visse kontrolmidler, som uden tvivl vil få betydning for beskæftigelsen, heriblandt forordning nr. 994/98, som er hjemmel for den anfægtede forordning, der ikke som grundlag har artikel 137 EF eller nogen anden artikel i traktatens afsnit XI — social- og arbejdsmarkedspolitikken, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom — eller i afsnit VIII — beskæftigelse — men derimod artikel 89 EF, som er en del af afsnit VI — konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne. Dette valg er

⁴⁰ — Dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10.

⁴¹ — Dom af 9.10.2001, sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7079, præmis 27.

⁴² — Jf. punkt 3 og 4 i dette forslag til afgørelse.

korrekt, da forordningens hovedformål er anvendelsen af artikel 87 EF og 88 EF, selv om det skal understreges, at den påvirker beskæftigelsen.

92. Artikel 137 EF er følgelig uden interesse i denne sag. Fællesskabsretten er ikke til-sidesat, eftersom forordning nr. 2204/2002 har hjemmel i traktatens konkurrenceregler, og eftersom dens hovedformål er ved hjælp af den bemyndigelse, som Rådet har givet Kommissionen, at forenkle proceduren i artikel 88, stk. 3, EF.

91. Det bemærkes desuden, at bemyndigelsesforordningen ligeledes vedrører andre former for støtte, såsom støtte til små og mellemstore virksomheder, forskning og udvikling og miljøbeskyttelse (artikel 1, stk. 1). Hvis man godtog Kongeriget Belgiens argumentation, skulle denne forordning juridisk set desuden være støttet på hver og en af traktatens bestemmelser, som bemyndiger Fællesskabet til at handle på disse områder.

IV — Sagens omkostninger

93. Da den sagsøgende stat har tabt sagen, bør den i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges at betale sagens omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

94. På baggrund af det anførte foreslår jeg, at Domstolen

1) forkaster Kongeriget Belgiens søgsmål om annulation af Kommissionens forordning (EF) nr. 2204/2002 af 12. december 2002 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på statsstøtte til beskæftigelse

2) pålægger Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.