

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

7 maart 2002 *

In zaak C-310/99,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door G. Rozet en P. Stancanelli, vervolgens door G. Rozet en V. Di Bucci, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid (PB 2000, L 42, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: N. Colneric (rapporteur), president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 4 april 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 mei 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 augustus 1999, heeft de Italiaanse Republiek krachtens artikel 230, eerste alinea, EG verzocht om nietigverklaring van beschikking 2000/128/EG van de Commissie van 11 mei 1999 betreffende de steun verleend door Italië voor maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid (PB 2000, L 42, blz. 1; hierna: „bestreden beschikking”) en, subsidiair, om nietigverklaring van deze beschikking voorzover zij de terugvoering van alle met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun voorschrijft.

Het gemeenschapsrecht

- 2 Evenals het vroegere artikel 92, leden 1 en 3, EG-Verdrag bepaalt artikel 87, leden 1 en 3, EG:

„1. Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

[...]

3. Als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd:

- a) steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst,

[...]"

3 Artikel 88, lid 2, eerste alinea, EG bepaalt:

„Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.”

De mededelingen van de Commissie

De richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun

4 De Commissie heeft in 1995 richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun gepubliceerd (PB C 334, blz. 4; hierna: „richtsnoeren betreffende werkgelegen-

heidssteun”). Punt 2 van deze richtsnoeren vermeldt de versterking van de maatregelen om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zoals langdurig werkloze jongeren en oudere werklozen weer aan de slag te krijgen als een van de prioritaire gebieden in de door de lidstaten geformuleerde aanbevelingen inzake werkgelegenheid. In punt 3 wordt gesteld dat de maatregelen ter verbetering van de situatie van de werknemers op de arbeidsmarkt geen afbreuk mogen doen aan het gelijktijdig streven van de Commissie om in het kader van de artikelen 92 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87 EG) en 93 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 88 EG) kunstmatige concurrentiedistorsies tegen te gaan.

- 5 De richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun vermelden in punt 3 eveneens dat zij onder meer de interpretatie van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag ten aanzien van staatssteun ten behoeve van de werkgelegenheid beogen te verduidelijken teneinde meer inzicht te geven in steunbeschikkingen uit hoofde van artikel 93 van het Verdrag.

- 6 De punten 16 en 17 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun bepalen:
 - „16. Steun voor het behoud van de werkgelegenheid is steun die aan een bedrijf gegeven wordt om werknemers niet te ontslaan, waarbij de steun meestal berekend wordt aan de hand van het totaal aantal werknemers dat op het moment van de toekenning van de steun in dienst is.

 17. Steun voor de schepping van arbeidsplaatsen wordt daarentegen verstrekt om een arbeidsplaats te creëren voor werknemers die nog geen arbeidsplaats hebben of hun arbeidsplaats verloren hebben. Deze steun is gebaseerd op het aantal geschapen arbeidsplaatsen. Hierbij wordt uitgegaan van de nettotoename van het aantal arbeidsplaatsen, dit wil zeggen de nieuwe arbeidsplaatsen ten opzichte van het bestaande personeelsbestand (gemiddelde over een bepaalde periode) van de betreffende onderneming. Vervanging van werknemers zonder uitbreiding

van het personeelsbestand en dus zonder schepping van nieuwe arbeidsplaatsen wordt dus niet als schepping van werkgelegenheid beschouwd.”

7 Punt 21 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun bepaalt:

„De Commissie zal deze vorm van werkgelegenheidssteun aan de volgende criteria toetsen:

- De Commissie staat positief tegenover steun voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in het midden- en kleinbedrijf [...] en in de gebieden die voor regionale steun in aanmerking komen [...] Hetzelfde geldt voor steun om de aanwerving te bevorderen van bepaalde categorieën werknemers die het bijzonder moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden. In dit laatste geval is het scheppen van nettowerkgelegenheid geen vereiste, mits de vacature ontstaan is door natuurlijk verloop en niet ten gevolge van een ontslag.

- [...]

- Deze positieve benadering van bovengenoemde steunmaatregelen neemt niet weg dat de Commissie ook op de voorwaarden van de arbeidsovereenkomst zal letten. Zo zal met name worden geëist dat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur of voor een voldoende lange termijn wordt gesloten en dat de nieuw geschapen arbeidsplaats gedurende een bepaalde minimumperiode in stand wordt gehouden om de stabiliteit van de nieuwe werkgelegenheid te

waarborgen. Tevens zal aandacht worden besteed aan andere voorwaarden die de duurzaamheid van de nieuw geschapen arbeidsplaats waarborgen, zoals de wijze van betaling van de steun.

- De Commissie zal ervoor zorgen dat het steunniveau niet hoger is dan noodzakelijk om de schepping van arbeidsplaatsen te stimuleren en hierbij rekening houden met eventuele moeilijkheden van het midden- en kleinbedrijf en/of handicaps van bepaalde regio's. De steun moet een tijdelijk karakter hebben.

- Indien bij het scheppen van arbeidsplaatsen waarvoor steun wordt toegekend de betrokken werknemers tevens in aanmerking komen voor scholing of bijscholing, zal dit een bijzonder positieve bijdrage leveren voor een gunstigere beoordeling van de steun door de Commissie.”

8 Punt 22 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun bepaalt bovendien:

„Steun voor het behoud van de werkgelegenheid is verwant met productiesteun en kan slechts in de volgende gevallen worden toegestaan:

[...] Onder bepaalde omstandigheden kan steun tot behoud van de werkgelegenheid tevens worden toegestaan in regio's die in aanmerking komen voor de uitzondering van artikel 92, lid 3, sub a, van het EG-Verdrag betreffende de economische ontwikkeling in streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst [...]

[...]”

De richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen

9 In 1998 heeft de Commissie tevens richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen gepubliceerd (PB C 74, blz. 9; hierna: „richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen”), waarvan de punten 3.5 en 4.17 het volgende bepalen:

„3.5 In artikel 92, lid 3, sub a, is bepaald dat steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst, zijnde regio's van artikel 92, lid 3, sub a, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft benadrukt, blijkt uit het gebruik van de begrippen „abnormaal” en „ernstig” in artikel 92, lid 3, sub a, dat deze afwijking enkel geldt voor streken wier economische toestand, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is [...]

[...]

[...]

4.17 [...] de exploitatiesteun [moet] van tijdelijke aard zijn en geleidelijk afnemen. Bovendien moet exploitatiesteun die ten doel heeft de uitvoer tussen de lidstaten [...] te bevorderen, worden uitgesloten.”

De mededeling van de Commissie inzake de-minimissteun

- 10 In haar mededeling van 1996 inzake de-minimissteun (PB C 68, blz. 9) heeft de Commissie gesteld dat, hoewel iedere vorm van financiële steun die aan een onderneming wordt verleend, de concurrentie kan vervalsen, niet alle steun een merkbare invloed heeft op het handelsverkeer en de concurrentie tussen de lidstaten. Dit geldt met name voor zeer geringe steunbedragen, die meestal aan het midden- en kleinbedrijf worden toegekend. Met het oog op de administratieve vereenvoudiging en in het belang van het midden- en kleinbedrijf heeft zij een zogenaamde de-minimisregel ingevoerd waarbij een steunniveau wordt vastgesteld: lagere steunbedragen vallen niet onder artikel 92, lid 1, en behoeven niet vooraf te worden aangemeld.
- 11 Voor de toepassing van de de-minimisregel moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:
- „— het totale steunbedrag voor de de-minimissteun bedraagt 100 000 ECU [...] gedurende een periode van drie jaar vanaf het moment dat de eerste de-minimissteun is verleend;
 - dit bedrag betreft alle vormen van overheidssteun die uit hoofde van de de-minimisregel wordt verleend, en doet niet af aan de mogelijkheid voor de begunstigde om andere steun te ontvangen uit hoofde van door de Commissie goedgekeurde regelingen;
 - dit bedrag heeft betrekking op alle categorieën steun, in welke vorm en met welk doel dan ook verleend, met uitzondering van steun voor de uitvoer [...], welke van de maatregel is uitgesloten.

De overheidssteun die in aanmerking moet worden genomen met het oog op de naleving van het plafond van 100 000 ECU is de steun die wordt verleend door de nationale, regionale of lokale autoriteiten, ongeacht of de middelen volledig van de lidstaten afkomstig zijn of dat de maatregelen gedeeltelijk door de Gemeenschap worden gefinancierd via de Structuurfondsen [...]"

De nationale wetgeving

- 12 Italië heeft bij wet nr. 863/84 van 19 december 1984 (GURI nr. 351 van 22 december 1984, blz. 10691; hierna: „wet nr. 863/84”) de leer- en werkervaringsovereenkomst („contratto di formazione e lavoro”; hierna: „CFL”) ingevoerd: een overeenkomst van bepaalde duur die een opleidingsperiode omvat met het oog op de aanwerving van werklozen niet ouder dan 29 jaar. Aanwervingen op basis van dit soort overeenkomsten kwamen gedurende een periode van twee jaar in aanmerking voor een vrijstelling van de door de werkgever verschuldigde socialezekerheidsbijdragen. Deze vermindering werd op het hele nationale grondgebied algemeen, automatisch, zonder onderscheid en eenvormig toegepast.
- 13 De toepassingsvoorwaarden voor de CFL werden achtereenvolgens gewijzigd bij wet nr. 407/90 van 29 december 1990 (GURI nr. 303 van 31 december 1990, blz. 3; hierna: „wet nr. 407/90”), die regionale verschillen voor de steun heeft ingevoerd, bij wet nr. 169/91 van 1 juni 1991 (GURI nr. 129 van 4 juni 1991, blz. 4; hierna: „wet nr. 169/91”), die de maximumleeftijd van de in dienst te nemen werknemers heeft verhoogd tot 32 jaar, en bij wet nr. 451/94 van 19 juli 1994 (GURI nr. 167 van 19 juli 1994, blz. 3; hierna: „wet nr. 451/94”), die een tot één jaar beperkte CFL heeft ingevoerd en het minimumaantal uren te verstrekken opleiding heeft vastgesteld.
- 14 Ingevolge deze wetten kan de CFL worden gedefinieerd als een overeenkomst van bepaalde duur voor de indienstneming van jongeren die tussen 16 en 32 jaar oud zijn. Deze leeftijdsgrens kan door de regionale autoriteiten naar goedvinden

worden opgetrokken. De autoriteiten hebben de leeftijdsgrens opgetrokken tot 35 jaar voor Lazio, 38 jaar voor Calabrië, 40 jaar voor Campania, Abruzzo en Sardinië, en tot 45 jaar voor Basilicata, Molise, Apulië en Sicilië.

15 Er bestaan twee typen CFL's:

— het eerste betreft werkzaamheden waarvoor een hoog opleidingsniveau vereist is. Deze overeenkomst heeft een duur van maximaal 24 maanden en tijdens de duur van de overeenkomst moet voorzien worden in minstens 80 tot 130 uur opleiding, te verstrekken op de plaats van arbeid;

— het tweede mag een looptijd van maximaal twaalf maanden hebben en moet een opleiding van 20 uur omvatten.

16 Het voornaamste kenmerk van de CFL is, dat moet worden voorzien in een opleidingsprogramma waardoor de werknemer specifieke beroepservaring verworft.

17 Indienstnemingen op basis van CFL's komen in aanmerking voor verminderingen van de socialezekerheidsbijdragen. Voor de duur van de overeenkomst gelden de volgende verminderingen:

— 25 % van de normaliter verschuldigde bijdragen voor ondernemingen die gevestigd zijn in regio's buiten de Mezzogiorno;

- 40 % voor in de regio's buiten de Mezzogiorno gevestigde ondernemingen uit de sectoren handel en toerisme met minder dan 15 werknemers, en

- een volledige vrijstelling voor ambachtelijke ondernemingen en voor ondernemingen in gebieden met een werkloosheid die hoger is dan het nationale gemiddelde.

- 18 Om voor deze verminderingen in aanmerking te komen, mogen de werkgevers in de voorafgaande twaalf maanden geen personeelsinkrimpingen hebben doorgevoerd, behalve wanneer het de indienstneming van werknemers met een andere opleiding betreft. Bovendien moeten de werkgevers minstens 60 % van de werknemers van wie de CFL in de voorgaande 24 maanden is verstreken, met een overeenkomst van onbepaalde duur in dienst hebben gehouden.
- 19 Wat de CFL van het tweede type — met een looptijd van één jaar — betreft, is de toekenning van deze voordelen bovendien afhankelijk van de omzetting van deze overeenkomst in een overeenkomst van onbepaalde duur. De verminderingen worden pas na deze omzetting van kracht voor een periode gelijk aan de duur van de CFL.
- 20 Overeenkomstig artikel 15 van wet nr. 196/97 van 24 juni 1997 betreffende bepalingen inzake arbeidsvoorziening (GURI nr. 154 van 1997; hierna: „wet nr. 196/97”) komen ondernemingen uit gebieden van doelstelling 1 die CFL's van het eerste type — met een looptijd van twee jaar — na afloop omzetten in overeenkomsten van onbepaalde duur, in aanmerking voor een vrijstelling van de socialezekerheidsbijdragen gedurende een periode van nog eens één jaar. Ingevolge dit artikel moet de ontvangen steun worden terugbetaald wanneer de werknemer ontslagen wordt tijdens de twaalf maanden na het einde van de referentieperiode waarin de steun werd verleend.

De procedure die tot de bestreden beschikking heeft geleid

- 21 Op 7 mei 1997 hebben de Italiaanse autoriteiten overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag bij de Commissie een wetsontwerp betreffende staatssteun aangemeld, dat later door het parlement is aangenomen en wet nr. 196/97 is geworden. Dit wetsontwerp is — onder nummer N 338/97 — regelmatig ingeschreven in het register van aangemelde steunmaatregelen.

- 22 Op basis van de door de Italiaanse autoriteiten verschaftte inlichtingen heeft de Commissie het onderzoek uitgebreid tot andere met dit pakket verband houdende steunregelingen, te weten de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94. Aangezien deze steunmaatregelen reeds tot uitvoering waren gebracht zijn zij — onder nummer NN 164/97 — ingeschreven in het register van niet-aangemelde steunmaatregelen.

- 23 Bij schrijven van 17 augustus 1998, gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB C 384, blz. 11), heeft de Commissie de Italiaanse regering op de hoogte gesteld van haar besluit om de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van de sinds november 1995 toegekende steun voor de indienstneming op basis van CFL van bepaalde duur, zoals geregeld in de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94. Bij hetzelfde schrijven heeft zij de Italiaanse regering tevens op de hoogte gesteld van haar besluit om dezelfde procedure in te leiden ten aanzien van de steun voor de omzetting van CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur, zoals geregeld in artikel 15 van wet nr. 196/97.

- 24 De Italiaanse regering heeft bij schrijven van 4 november 1998 haar opmerkingen ingediend en op verzoek van de Commissie verduidelijkingen en nadere inlichtingen verstrekt bij schrijven van 5 maart 1999.

- 25 Aan het einde van de onderzoeksprocedure heeft de Commissie de bestreden beschikking gegeven. Bij nota nr. SG(99) D/4068 van 4 juni 1999 heeft zij deze regelmatig betekend aan Italië.

De bestreden beschikking

- 26 De bestreden beschikking onderzoekt enerzijds de inhoud van de niet-aangemelde wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94 en anderzijds, afzonderlijk, de inhoud van wet nr. 196/97, die als ontwerp regelmatig is aangemeld.
- 27 Met betrekking tot de door de eerste vier wetten ingestelde steunmaatregelen bepaalt artikel 1 van de bestreden beschikking:

„1. De door Italië vanaf november 1995 onwettig toegekende steun voor de indienstneming van werknemers door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten zoals geregeld bij de wetten nrs. 863/84, 407/90, 169/91 en 451/94 is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst op voorwaarde dat deze steun betrekking heeft op:

- de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen in de begunstigde onderneming voor werknemers die nog geen baan hebben gevonden of hun vorige baan zijn kwijtgeraakt, zoals omschreven in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun;

— de indienstneming van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt. Voor de toepassing van deze beschikking wordt verstaan onder 'werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden bij hun toetreding of herintreding tot de arbeidsmarkt', jongeren beneden 25 jaar, houders van een universitair diploma tot en met 29 jaar (laureaat), alsmede langdurig werklozen, dat wil zeggen personen die reeds ten minste een jaar werkloos zijn.

2. Door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten toegekende steun die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarden, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.”

28 Met betrekking tot de steunmaatregel van wet nr. 196/97 bepaalt artikel 2 van de bestreden beschikking:

„1. De door Italië krachtens artikel 15 van wet nr. 196/97 toegekende steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en de EER-overeenkomst, mits wordt voldaan aan de voorwaarde van nettoschepping van arbeidsplaatsen zoals omschreven in de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.

Het aantal werknemers van de ondernemingen wordt berekend exclusief de arbeidsplaatsen waarop de omzetting betrekking heeft en de arbeidsplaatsen die zijn geschapen door middel van overeenkomsten van bepaalde duur of die niet een zekere mate van stabiliteit van de baan garanderen.

2. Steun voor de omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten in overeenkomsten van onbepaalde duur die niet voldoet aan de in lid 1 vermelde voorwaarde, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.”

29 Artikel 3 van de bestreden beschikking bepaalt:

„Italië treft alle nodige maatregelen om de reeds onwettig toegekende steun die niet voldoet aan de in de artikelen 1 en 2 genoemde voorwaarden, van de ontvangers terug te vorderen.

De terugvordering vindt plaats overeenkomstig de procedures van het interne recht. Over het terug te vorderen bedrag is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de steun is verleend tot de daadwerkelijke terugbetaling ervan. De rente wordt berekend op basis van de rentevoet welke als referentiepercentage wordt gebruikt bij de berekening van het subsidie-equivalent van regionale steunmaatregelen.”

30 In de punten 62 en 63 van de considerans van de bestreden beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat de CFL, zoals geregeld bij wet nr. 863/84, geen steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormden, maar een algemene maatregel. Wet nr. 407/90 heeft volgens haar de aard van de bepalingen betreffende de CFL evenwel veranderd door de toegekende verminderingen te variëren afhankelijk van de plaats van vestiging van de begunstigde onderneming en de sector waartoe zij behoort.

31 De punten 64 tot en met 66 van de considerans luiden als volgt:

„(64) De selectieve verminderingen die bepaalde ondernemingen begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen van dezelfde lidstaat, ongeacht of de

selectiviteit plaatsvindt op individueel, regionaal of sectoraal niveau, vormen voor wat betreft het verschil in vermindering staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag, die de mededinging vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

Dit verschil begunstigt in feite de ondernemingen die in bepaalde regio's van het Italiaanse grondgebied werkzaam zijn, en wel in de mate waarin deze steun niet wordt toegekend aan in andere regio's gevestigde ondernemingen.

- (65) Deze steun vervalst de mededinging, aangezien hij de financiële positie en de actiemogelijkheden van de begunstigde ondernemingen versterkt in vergelijking met hun concurrenten die deze steun niet ontvangen. Voorzover dit effect zich doet gevoelen in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer, worden de concurrenten benadeeld door de steun.
- (66) Met name vervalst deze steun de mededinging en beïnvloedt hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig, voorzover de begunstigde ondernemingen een deel van hun productie uitvoeren naar andere lidstaten; zelfs indien de ondernemingen niet uitvoeren, wordt de nationale productie toch begunstigd doordat de steun het voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen moeilijker maakt hun producten naar de Italiaanse markt uit te voeren [...]"

³² Na aldus de aard van de betrokken steunmaatregelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG te hebben vastgesteld, onderzocht de Commissie in de punten 70 en volgende van de bestreden beschikking, of zij overeenkomstig artikel 87, leden 2 en 3, EG verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard.

33 Dienaangaande herinnert de Commissie in punt 71 van de considerans van de bestreden beschikking eraan, dat „[i]n de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun [...] staat dat de Commissie in principe positief staat tegenover steun:

— betreffende werklozen

en

— voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen (nettoschepping) in het midden- en kleinbedrijf en in de gebieden die voor regionale steun in aanmerking komen

of

— om de aanwerving te bevorderen van bepaalde categorieën werknemers die het bijzonder moeilijk hebben om tot de arbeidsmarkt toe te treden of opnieuw een arbeidsplaats te vinden, en dit in het gehele grondgebied; in dit geval is het voldoende dat de vacature ontstaan is door natuurlijk verloop en niet ten gevolge van een ontslag”.

34 In punt 72 van de considerans van de bestreden beschikking stelt de Commissie: „In de richtsnoeren wordt voorts bepaald dat de Commissie ervoor moet zorgen dat ‚het steunniveau niet hoger is dan noodzakelijk om de schepping van arbeidsplaatsen te stimuleren’ en dat een zekere stabiliteit van de geschapen arbeidsplaats is verzekerd.”

- 35 Op grond van de uitgevoerde analyse concludeert de Commissie in punt 91 van de considerans van de bestreden beschikking, dat uitsluitend met betrekking tot de steun voor indienstneming, door middel van CFL, van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden om voor de eerste maal of opnieuw tot de arbeidsmarkt toe te treden — volgens haar zijn dit jongeren beneden 25 jaar, jongeren met een universitair diploma tot 29 jaar en langdurig werklozen (dit wil zeggen langer dan een jaar werkloos) — of met betrekking tot de steun voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen het bedrag van de steun niet hoger is dan hetgeen noodzakelijk was om de schepping van arbeidsplaatsen te stimuleren.
- 36 In de punten 93 tot en met 96 van de considerans van de bestreden beschikking onderzoekt de Commissie de steunmaatregelen voor het behoud van de werkgelegenheid en somt zij de voorwaarden op waaronder dergelijke steun kan worden toegestaan.
- 37 Met betrekking tot de steun voor de omzetting van CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur stelt de Commissie in de punten 97 en 98 van de considerans van de bestreden beschikking, dat deze binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG en artikel 62, lid 1, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-overeenkomst”) valt.
- 38 Aangaande de beoordeling van de verenigbaarheid van deze maatregelen met de gemeenschappelijke markt stelt de Commissie in de punten 99 tot en met 111 van de considerans vast, dat uitsluitend de steun voor de omzetting van CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur waarbij is voldaan aan de verplichting het aantal arbeidsplaatsen te verhogen in vergelijking met de bestaande arbeidsplaatsen in de onderneming, berekend op grond van een gemiddelde over een bepaalde periode vóór de omzetting, in overeenstemming is met het bepaalde in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun en derhalve in aanmerking komt voor de afwijking die voor dit soort steunmaatregelen geldt.
- 39 In punt 115 van de considerans van de bestreden beschikking verklaart de Commissie verder, dat maatregelen die in overeenstemming zijn met de de-

minimisregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 87 EG vallen. Zij verduidelijkt dat, overeenkomstig deze regel, het totale bedrag van alle steun ten behoeve van ondernemingen die werknemers in dienst hebben genomen door middel van CFL, niet hoger mag zijn dan 100 000 euro over een periode van drie jaar.

Het beroep

- 40 Italië heeft beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking en, subsidiair, tot nietigverklaring van artikel 3 van de beschikking ingesteld.
- 41 Tot staving van haar beroep betoogt de Italiaanse regering algemeen, dat de Commissie bij het geven van de bestreden beschikking enkel economische overwegingen in aanmerking heeft genomen, zonder rekening te houden met de waarde van de CFL als instrument tot interventie op de arbeidsmarkt.
- 42 Verder voert zij tot staving van het beroep acht specifieke middelen aan:
- willekeur en gebrekkige motivering inzake de definitie van de categorie jongeren;
 - schending van het gemeenschapsrecht, misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering inzake de bepaling van het als wettig beschouwde deel van de steun;

- gebrekkige motivering inzake de bepaling van het als ontoelaatbaar beschouwde deel van de steun;

- schending van het gemeenschapsrecht, misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering inzake de omzetting van de CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur;

- schending en verkeerde toepassing van artikel 87, lid 3, sub a, EG en gebrekkige motivering;

- schending van artikel 87 EG, of althans gebrekkige motivering, inzake de gevolgen van de onverenigbaar verklaarde steun voor de intracommunautaire handel en de mededinging;

- verkeerde toepassing van de de-minimisregel;

- gebrekkige motivering inzake de noodzaak of althans de opportuniteit van de terugvordering van de onverenigbaar verklaarde steun.

43 De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep.

De door de Italiaanse Republiek aangevoerde middelen en de beoordeling door het Hof

Inleidende opmerkingen

- 44 Aangezien de Italiaanse regering in verschillende middelen misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering aanvoert, dienen vooraf enkele ter zake geldende algemene regels in herinnering te worden gebracht.
- 45 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat de Commissie in het kader van artikel 87, lid 3, EG over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader (zie met name arresten van 21 maart 1991, Italië/Commissie, C-303/88, Jurispr. blz. I-1433, punt 34, en 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 67).
- 46 Wanneer de Commissie over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, zoals het geval is bij de toepassing van artikel 87 EG, kan het Hof bij de toetsing van de wettigheid van de uitoefening van die vrijheid zijn oordeel niet in de plaats stellen van dat van het bevoegde orgaan, maar moet het zich beperken tot het onderzoek of deze beoordeling niet is aangetast door een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van bevoegdheid (zie met name arresten van 14 januari 1997, Spanje/Commissie, C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 34, en 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 26).
- 47 Volgens de rechtspraak van het Hof (zie met name arresten van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 69, en 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie, C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 52) is van een dergelijk misbruik van bevoegdheid sprake, wanneer een

gemeenschapsinstelling een handeling vaststelt uitsluitend of althans overwegend om andere dan de aangegeven doeleinden te bereiken, dan wel om te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden.

- 48 Met betrekking tot de vraag of de Commissie de motiveringsplicht heeft geschonden, zij er ten slotte aan herinnerd, dat deze plicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag van de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke wettigheid van de omstreden handeling betreft. De door artikel 253 EG geëiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Dit vereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name arrest van 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, C-17/99, Jurispr. blz. I-2481, punten 35 en 36).

Het algemene middel: niet in aanmerking nemen van de waarde van de CFL als instrument tot interventie op de arbeidsmarkt

- 49 Om te beginnen betoogt de Italiaanse regering, dat de Commissie de litigieuze maatregel niet enkel in abstracto en strikt economisch mocht beoordelen. Zij had tevens acht moeten slaan op de werkgelegenheidspolitiek, als instrument waarmee tegelijkertijd op het gebied van de opleiding en op het gebied van de bevordering van de werkgelegenheid efficiënt kan worden opgetreden ten

behoefte van een categorie van jongeren die op de arbeidsmarkt bijzondere moeilijkheden ondervindt.

- 50 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het sociale karakter van overheidsinterventies niet volstaat om ten aanzien daarvan meteen de kwalificatie als steunmaatregel in de zin van artikel 87 EG uit te sluiten.
- 51 Volgens vaste rechtspraak strekt het begrip steun zich uit tot tegemoetkomingen van overheidswege die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken. Een gedeeltelijke verlichting van de sociale lasten van de ondernemingen in een bijzondere bedrijfstak is een steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG wanneer die maatregel bestemd is om die ondernemingen ten dele vrij te stellen van de geldelijke lasten die voortvloeien uit de normale toepassing van het algemene stelsel van sociale voorzieningen, zonder dat deze vrijstelling is gerechtvaardigd door de aard of de opzet van dat stelsel (zie met name arrest van 5 oktober 1999, Frankrijk/Commissie, C-251/97, Jurispr. blz. I-6639, punten 35-37).
- 52 De voorwaarden waaraan steun moet voldoen om verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt, zijn vastgelegd in de uitzonderingen van artikel 87, leden 2 en 3, EG. Dienaangaande zij opgemerkt, dat de Commissie voor zichzelf uitgangspunten voor de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid kan vaststellen door middel van handelingen als de richtsnoeren, voorzover die handelingen indicatieve regels voor het door haar te volgen beleid bevatten en niet afwijken van de verdragsregels (zie met name arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 62; zie in die zin ook arresten van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punten 34 en 36, en 22 maart 2001, Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 45). Hieruit volgt dat deze indicatieve regels, die de door de Commissie te volgen gedragslijn afbakenen, weliswaar de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van haar optreden bevorderen, maar niet bindend zijn voor het Hof. Niettemin kunnen zij een nuttige referentiebasis vormen (zie in die zin arrest van 4 juli 2000, Commissie/Griekenland, C-387/97, Jurispr. blz. I-5047, punten 87 en 89).

- 53 De Italiaanse regering heeft de verenigbaarheid van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun met artikel 87 EG betwist noch in twijfel getrokken.
- 54 De genoemde richtsnoeren definiëren de instrumenten die volgens de Commissie bijzonder doeltreffend zijn voor de bevordering van de werkgelegenheid binnen het kader van de door de lidstaten opgestelde beleidslijnen. Niets wijst erop dat de beoordelingen door de Commissie ter zake kennelijk onjuist zijn of misbruik van bevoegdheid opleveren.
- 55 Het algemene middel kan bijgevolg niet worden aanvaard.

Het eerste specifieke middel: willekeur en gebrekkige motivering inzake de definitie van de categorie jongeren

- 56 De Italiaanse regering betoogt dat de definitie van de categorie jongeren in de bestreden beschikking berust op willekeur en gebrekkig is gemotiveerd, daar zij niet logisch is. Deze beschikking neemt weliswaar de statistische gegevens en de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten over, waaruit blijkt dat de jongerenwerkloosheid, gelet op haar bijzondere kenmerken in Italië en inzonderheid in de Mezzogiorno, vooral de bevolkingsgroep onder de 32 jaar treft, maar de Commissie concludeert evenwel daaruit dat de categorie jongeren enkel personen jonger dan 25 jaar of, wanneer ze een diploma hebben, 29 jaar mag omvatten. Het apodictisch en algemeen geponeerde criterium van de Commissie introduceert een zekere rigiditeit in het begrip „jongeren”. De richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun leggen echter geen enkele grens vast. Het is duidelijk dat dit algemene karakter juist gewenst was, omdat de leeftijdsgrens waarbinnen deze groep zich situeert, varieert naargelang de specifieke kenmerken van de verschillende arbeidsmarkten. Volgens de Italiaanse regering is aangetoond dat in Italië, en met name in Zuid-Italië, om een aantal vooral sociale en economische redenen de leeftijdsgrens van de categorie jongeren ongetwijfeld hoger is dan het door de Commissie vastgelegde plafond van 25 jaar.

- 57 Dienaangaande heeft het Hof in zijn rechtspraak, zoals aangehaald in punt 45 van het onderhavige arrest, geoordeeld dat de afwegingen door de Commissie van economische en sociale gegevens dient te geschieden in een communautair kader.
- 58 Hieruit volgt dat de criteria voor een afwijking van de door artikel 87, lid 1, EG gestelde onverenigbaarheid zo uniform mogelijk moeten worden geformuleerd, uitgelegd en toegepast om op het gebied van de staatssteun een innerlijke samenhang te behouden en een gelijke behandeling te verzekeren.
- 59 De categorie jongeren wordt in de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun wel vermeld, maar daarin niet nauwkeurig gedefinieerd. De Commissie mocht dit begrip interpreteren bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid. Zij heeft een universele interpretatie gehanteerd door zich te baseren op bevindingen in het kader van op gemeenschapsniveau en door de lidstaten gevoerde acties ten gunste van jongeren en op documenten van het Internationaal Arbeidsbureau, met name het verslag dat het Arbeidsbureau voor de van 8 tot 12 augustus 1998 in Lissabon (Portugal) gehouden Conferentie van ministers voor Jeugdzaken heeft voorbereid. Bijgevolg wijst niets erop dat de Commissie de grenzen van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft geschonden of haar bevoegdheden heeft misbruikt.
- 60 Wat de motiveringsplicht betreft, heeft de Commissie in de bestreden beschikking, zoals de advocaat-generaal in de punten 23 en 24 van zijn conclusie heeft opgemerkt, op exhaustieve wijze de criteria uiteengezet op grond waarvan zij de leeftijdsgrens van de categorie jongeren heeft bepaald op 25 jaar of, voor de houders van een universitair diploma, op 29 jaar. De bestreden beschikking is wat dit betreft dan ook niet gebrekkig gemotiveerd.
- 61 Bijgevolg dient het eerste specifieke middel te worden afgewezen.

Het tweede en het derde specifieke middel: schending van het gemeenschapsrecht, misbruik van bevoegdheid inzake de bepaling van het als wettig beschouwde deel van de steun en gebrekkige motivering inzake de bepaling van het als wettig beschouwde deel van de steun en van het als ontoelaatbaar beschouwde deel van de steun

- 62 Het tweede en het derde specifieke middel dienen tezamen te worden onderzocht.
- 63 Met haar tweede specifieke middel betoogt de Italiaanse regering dat de bestreden beschikking op apodictische uitspraken berust en dat zij om die reden in strijd is met het gemeenschapsrecht, het resultaat is van misbruik van bevoegdheid en gebrekkig is gemotiveerd, doordat zij het deel van de als wettig beschouwde steun definieert door in punt 91 van de considerans te stellen dat „uitsluitend in het geval van de steun voor indienstneming, door middel van leer- en werkervaringsovereenkomsten, van werknemers die specifieke moeilijkheden ondervinden om voor de eerste maal of opnieuw tot de arbeidsmarkt toe te treden — d.w.z. jongeren beneden 25 jaar, jongeren met een universitair diploma tot 29 jaar en langdurig werklozen (langer dan een jaar werkloos) — of de steun voor de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen, de totale steun niet hoger is dan hetgeen noodzakelijk is om aan te zetten tot de schepping van nieuwe arbeidsplaatsen”.
- 64 In haar derde specifieke middel betoogt de Italiaanse regering dat de Commissie een weinig coherent en voor kritiek vatbaar standpunt inneemt, door zich niet op duidelijke criteria te inspireren bij de beoordeling van de vormen waarin het scheppen van arbeidsplaatsen kan worden gestimuleerd en bevorderd. De Commissie heeft buiten de limitatief vastgestelde gevallen geweigerd om de CFL als voor het scheppen van nieuwe werkgelegenheid bedoelde maatregelen aan te merken en heeft, toen zij eenmaal tot deze conclusie was gekomen, een onverenigbaarheid met het stelsel van werkgelegenheidssteun vastgesteld. In punt 86 van de considerans van de bestreden beschikking heeft de Commissie nochtans toegegeven, dat de voorwaarde voor de vrijstelling van socialezekerheidsbijdragen — dat wil zeggen het in dienst houden van minstens 60 % van de werknemers wier CFL in de voorgaande twee jaren is verstreken — „een verdere stimulans lijkt voor de ondernemingen om het behoud van de arbeidsplaatsen voor een langere periode te garanderen”.

- 65 Dienaangaande zij opgemerkt dat de bestreden beschikking, voorzover zij op het onverenigbaar verklaarde deel van de steun betrekking heeft, als zodanig Italië niet benadeelt. Aangezien het verenigbaar verklaarde deel evenwel slechts het pendant is van het onverenigbaar verklaarde deel, dient het tweede specifieke middel te worden ontvangen en te worden onderzocht in de context van het derde specifieke middel.
- 66 De door de Commissie in punt 91 van de considerans van de bestreden beschikking gebruikte criteria op grond waarvan zij tot haar conclusie komt, zijn weergegeven in punt 71 van de considerans, dat verwijst naar de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun.
- 67 Het zijn de criteria uit de richtsnoeren die de basis vormen van de bestreden beschikking. De Commissie heeft dienaangaande noch het gemeenschapsrecht geschonden, noch haar bevoegdheid misbruikt.
- 68 In de punten 71 tot en met 90 van de considerans van de bestreden beschikking heeft de Commissie op basis van verschillende overwegingen gedetailleerd uiteengezet op grond waarvan zij het als wettig beschouwde deel van de steun kan vaststellen. Deze motivering is volledig in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof (zie ter zake de in punt 48 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak).
- 69 Hetzelfde geldt voor de motivering betreffende het als ontoelaatbaar beschouwde deel van de steun: deze wordt enerzijds gevormd door de overwegingen betreffende het als wettig beschouwde deel van de steun, en anderzijds door de aanvullende verklaringen die worden weergegeven in de punten 93 tot en met 96 van de considerans van de bestreden beschikking.
- 70 Wat inzonderheid punt 86 van de considerans van de bestreden beschikking betreft: dit verbreekt niet de samenhang van de motivering. In dit punt vermeldt

de Commissie als positief gegeven dat een van de voorwaarden van de steun een verdere stimulans voor de ondernemingen lijkt om het behoud van de arbeidsplaatsen voor een langere periode te garanderen. Dit impliceert evenwel niet dat de betrokken steun algemeen als een maatregel voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, respectievelijk het behoud van werkgelegenheid wordt beschouwd.

- 71 Hieruit volgt dat het tweede en het derde specifieke middel moeten worden afgewezen.

Het vierde specifieke middel: schending van het gemeenschapsrecht, misbruik van bevoegdheid en gebrekkige motivering inzake de omzetting van de CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur

- 72 De Italiaanse regering betoogt eveneens dat de bestreden beschikking het gemeenschapsrecht schendt, het resultaat is van misbruik van bevoegdheid en gebrekkig is gemotiveerd, waar zij in punt 103 van de considerans met betrekking tot de in artikel 15 van wet nr. 196/97 vastgelegde maatregelen stelt, dat „[d]e omzetting van leer- en werkervaringsovereenkomsten van bepaalde duur in overeenkomsten van onbepaalde duur [...] geen extra arbeidsplaatsen [schept], want [dat] de arbeidsplaatsen in kwestie [...] reeds geschapen [zijn], ook al hebben zij geen stabiel karakter”. Volgens de Italiaanse regering zet het betrokken stelsel een kettingreactie in: het is op de aanwerving van werknemers in het kader van CFL gericht door ook een tijdelijk voordeel toe te kennen bij het voortzetten van de arbeidsrelatie in de vorm van een overeenkomst van onbepaalde duur, wat de bedrijven ertoe zou aanzetten nieuwe, door een CFL geregelde arbeidsplaatsen te creëren en deze later in overeenkomsten van onbepaalde duur om te zetten.
- 73 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Commissie in de punten 104 tot en met 109 van de considerans van de bestreden beschikking de steunmaatregelen voor de omzetting van arbeidsplaatsen van bepaalde duur in arbeidsplaatsen van

onbepaalde duur positief heeft beoordeeld in geval van een nettoschepping van stabiele arbeidsplaatsen die voorheen niet bestonden. Dienaangaande heeft zij noch het gemeenschapsrecht geschonden, noch haar bevoegdheid misbruikt.

- 74 De motiveringsplicht is eveneens nageleefd. In de punten 97 tot en met 110 van de considerans van de bestreden beschikking heeft de Commissie gedetailleerd aangegeven op grond waarvan zij in de beschikking haar standpunt heeft bepaald ten aanzien van de steun voor de omzetting van CFL in overeenkomsten voor onbepaalde duur.
- 75 Hieruit volgt dat het vierde middel eveneens moet worden afgewezen.

Het vijfde specifieke middel: schending en verkeerde toepassing van artikel 87, lid 3, sub a, EG en gebrekkige motivering

- 76 De Italiaanse regering betoogt dat de Commissie zelfs binnen de logica van de steun van het behoud van de werkgelegenheid niet grondig heeft onderzocht, of de betrokken steunmaatregel overeenkomstig artikel 87, lid 3, sub a, EG als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd voorzover hij de economische ontwikkeling begunstigt in streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst. De Commissie heeft in punt 96 van de considerans van de bestreden beschikking dienaangaande slechts enkele algemene overwegingen geformuleerd. Zij kan evenwel niet eenvoudigweg stellen dat de uit de maatregel voortvloeiende voordelen op het hele nationale grondgebied van toepassing zijn en niet beperkt zijn tot de regio's die in aanmerking komen voor de uitzondering van de genoemde bepaling van het Verdrag, zoals de Mezzogiorno. De Commissie had de specifieke steunmaatregel moeten analyseren om zijn verenigbaarheid met het communautaire kader te kunnen beoordelen, en had hem niet automatisch onverenigbaar mogen verklaren als „steun voor het behoud van de werkgelegenheid”.

- 77 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens 's Hofs rechtspraak uit het gebruik van de begrippen „abnormaal” en „ernstig” in artikel 87, lid 3, sub a, EG blijkt, dat deze afwijking enkel betrekking heeft op streken waar de economische situatie, vergeleken met die van de gehele Gemeenschap, bijzonder ongunstig is (arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, zaak 248/84, Jurispr. blz. 4013, punt 19).
- 78 Gelet op deze rechtspraak moet worden vastgesteld, dat de in de punten 95 en 96 van de considerans van de bestreden beschikking weergegeven beoordeling van de Commissie, die overigens in overeenstemming is met punt 22 van de richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun en met de punten 3.5 en 4.17 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen, niet in strijd is met de letter en de geest van artikel 87, lid 3, sub a, EG en dus niet een kennelijk verkeerde toepassing van het recht inhoudt. De Commissie heeft immers terecht geoordeeld dat steun voor het behoud van werkgelegenheid, die verwant is met steun voor bedrijfsvoering, in beginsel verboden is en enkel kan worden toegestaan in uitzonderlijke gevallen en in regio's die aan bepaalde criteria beantwoorden. Zij heeft tevens terecht opgemerkt dat dergelijke steun degressief en beperkt in de tijd moet zijn.
- 79 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het in de onderhavige zaak duidelijk dat de door de Italiaanse wetgeving toegekende steun niet beperkt is tot de regio's die voor de uitzondering in aanmerking komen. Bovendien was de steun evenmin degressief of beperkt in de tijd. Daardoor is de steun die is toegekend aan de regio's die voor regionale steun in aanmerking komen, eveneens onwettig.
- 80 De bestreden beschikking is evenmin gebrekkig gemotiveerd. Overeenkomstig de in punt 48 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof moet de naleving van de motiveringsplicht niet enkel ten aanzien van de formulering van de betwiste handeling worden beoordeeld, maar ook ten aanzien van de context en het geheel van juridische voorschriften dat de betrokken materie beheerst. In casu heeft de Commissie in haar in de punten 93 tot en met 96 van de considerans van de bestreden beschikking weergegeven redenering op afdoende

wijze uiteengezet op basis van welke overwegingen zij heeft beoordeeld of de in de Italiaanse wetgeving vastgelegde steun voor het behoud van werkgelegenheid verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

- 81 Hieruit volgt dat het vijfde specifieke middel eveneens moet worden afgewezen.

Het zesde specifieke middel: schending van artikel 87 EG, of althans gebrekkige motivering, inzake de gevolgen van de onverenigbaar verklaarde steun voor de intracommunautaire handel en de mededinging

- 82 De Italiaanse regering betoogt dat de bestreden beschikking in strijd is met artikel 87 EG, of althans gebrekkig is gemotiveerd, voorzover zij geen rekening houdt met de gevolgen van de onverenigbaar verklaarde steun voor de intracommunautaire handel en de mededinging.

- 83 Aangezien de betrokken steun enkel tot doel heeft de werkgelegenheid te bevorderen en aldus bij te dragen tot de oplossing van een zeer ernstig probleem dat een van de grootste zorgen van de Gemeenschap en van alle lidstaten is, moesten volgens deze regering in de bestreden beschikking minstens enkele woorden worden gewijd aan de concrete rechtvaardiging van de beoordeling van de Commissie met betrekking tot de werkelijke gevolgen van deze steun voor de intracommunautaire handel en de potentiële invloed op de mededinging.

- 84 Dienaangaande zij opgemerkt, dat uit 's Hofs rechtspraak volgt dat wanneer financiële steun van een staat de positie van een onderneming ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht door de steun te worden beïnvloed. In dit verband is het niet noodzakelijk, dat de begunstigde zelf aan de uitvoer deelneemt. Immers, wanneer een staat steun toekent aan een onder-

neming, kan de binnenlandse productie in stand blijven of stijgen, met als gevolg dat de kansen van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen afnemen om hun producten uit te voeren naar de markt van die lidstaat (arrest van 14 september 1994, Spanje/Commissie, C-278/92—C-280/92, Jurispr. blz. I-4103, punt 40).

- 85 Ook wanneer een lidstaat steun aan ondernemingen in de diensten- en de distributiesector toekent, is het, opdat de steun de intracommunautaire handel beïnvloedt, niet noodzakelijk dat de begunstigde ondernemingen zelf hun activiteiten buiten deze lidstaat uitoefenen, vooral wanneer het gaat om ondernemingen die dicht bij de grens tussen twee lidstaten zijn gevestigd.
- 86 De betrekkelijk geringe omvang van een steun of de betrekkelijk geringe omvang van de betrokken onderneming sluit niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (arrest van 14 september 1994, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 42).
- 87 Artikel 87 EG wordt dus niet geschonden door de bestreden beschikking.
- 88 Met betrekking tot de motiveringsplicht zet de Commissie in punt 65 van de considerans van de bestreden beschikking in algemene bewoordingen uiteen, dat de steun de mededinging vervalst en dat, voorzover dit effect zich doet gevoelen in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer, de concurrenten door de steun worden benadeeld. In punt 66 van de considerans illustreert zij deze stelling met het voorbeeld van de productiesector. In punt 97 van de considerans, betreffende de omzetting van CFL in overeenkomsten van onbepaalde duur, verwijst de Commissie naar deze analyse en zet zij uiteen waarom deze ten aanzien van de voor deze omzetting vastgelegde maatregelen nog meer relevant is.

- 89 De Commissie behoefde op dit punt niet meer in detail te treden. Bij steunmaatregelen heeft zij slechts de kenmerken van het betrokken programma te onderzoeken om in de overwegingen van haar beschikking te kunnen beoordelen of dit steunprogramma op grond van de erin vastgelegde modaliteiten de begunstigden een merkbaar voordeel verschaft ten opzichte van hun concurrenten en naar zijn aard voornamelijk ten goede komt aan ondernemingen die deelnemen aan het intracommunautaire handelsverkeer (zie met name arrest van 14 oktober 1987, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 18).
- 90 In casu moeten de Italiaanse wetten betreffende de CFL als een steunprogramma worden aangemerkt. De bestreden beschikking bevat de vereiste analyse van dit programma en van zijn gevolgen.
- 91 De bestreden beschikking behoefde geen analyse te bevatten van de steun die op basis van dit programma in individuele gevallen is toegekend. Enkel bij de terugvordering van steun moet de individuele situatie van elke onderneming worden onderzocht.
- 92 Hieruit volgt dat het zesde specifieke middel eveneens moet worden afgewezen.

Het zevende specifieke middel: verkeerde toepassing van de de-minimisregel

- 93 De Italiaanse regering betoogt dat de Commissie, aangezien zij de betrokken steun slechts gedeeltelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en met de EER-overeenkomst heeft verklaard, voor de toepassing van de de-minimisregel

niet alle steun in aanmerking mocht nemen die is toegekend aan ondernemingen die werknemers onder CFL hebben aangeworven. De grens van 100 000 euro per onderneming over een periode van drie jaar had integendeel slechts mogen worden toegepast op het als onverenigbaar beschouwde deel van de vrijstellingen.

- 94 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de de-minimisregel beantwoordt aan eisen van administratieve vereenvoudiging, zowel voor de lidstaten als voor de diensten van de Commissie, die de aanwending van haar middelen moet kunnen toespitsen op gevallen die van werkelijk belang zijn op gemeenschapsniveau. Indien voor de toepassing van de de-minimisregel telkens zou moeten worden nagegaan of de steun al dan niet verenigbaar is, zou de arbeidslast voor de lidstaten — die verplicht zijn om de steunvoornemens aan te melden — en de Commissie — die verplicht is deze te onderzoeken — geenszins worden verlicht.
- 95 Voor de toepassing van de de-minimisregel heeft de Commissie dan ook terecht geen onderscheid gemaakt tussen het verenigbaar verklaarde gedeelte en het onverenigbaar verklaarde gedeelte van de betrokken steun.
- 96 Hieruit volgt dat ook het zevende specifieke middel moet worden afgewezen.

Het achtste specifieke middel: gebrekkige motivering inzake de noodzaak of althans de opportuniteit van de terugvordering van de onverenigbaar verklaarde steun

- 97 Subsidiair betoogt de Italiaanse regering dat in casu alle voorwaarden vervuld zijn waaronder de bedragen die de ondernemingen hebben ontvangen ter verminde-

ring van de sociale bijdragen in het kader van het onderhavige stelsel, niet behoeven te worden terugbetaald. Om te beginnen heeft dit stelsel een arbeidsrechtelijk mechanisme met algemene draagwijdte ingevoerd en geregeld, en niet een maatregel die is ingegeven door sectoriële en economische redenen. Mede gelet op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokken ondernemingen, merkt zij in de tweede plaats op dat de communautaire richtsnoeren betreffende werkgelegenheidssteun niet altijd overlopen van duidelijkheid. Ten derde is het betrokken stelsel al lang van kracht in het Italiaanse recht en heeft het bijgevolg effecten gehad die na verloop van tijd zijn geconsolideerd en waarvan de intrekking, ondanks de door de Commissie gestelde beperking in de tijd, juist vanwege de bijzondere kenmerken van de individuele situaties van de begunstigde ondernemingen, extreem complex en moeilijk controleerbaar lijkt. Ten vierde is dit stelsel steeds gekenmerkt geweest door zijn ruime verspreiding: het heeft alle nationale productiesectoren doordrongen, vooral de regio's van de Mezzogiorno, die nu het sterkst door de terugvorderingen zouden worden getroffen.

98 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de ongedaanmaking van onrechtmatig toegekende staatssteun door middel van terugvordering het logische gevolg is van de vaststelling dat de steun onwettig is (arrest van 21 maart 1990, België/Commissie, „Tubemeuse”, C-142/87, Jurispr. blz. I-959, punt 66), en dat de op de staat rustende verplichting om een door de Commissie als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangemerkte steun ongedaan te maken, de vroegere toestand beoogt te herstellen (arresten van 4 april 1995, Commissie/Italië, C-350/93, Jurispr. blz. I-699, punt 21, en 17 juni 1999, België/Commissie, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punt 64).

99 Door de terugbetaling van de steun verliest de begunstigde het marktvoordeel dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot en wordt de toestand van vóór de steunverlening hersteld (arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 22). Uit deze functie van de terugbetaling volgt ook, dat de Commissie, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, in de regel de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid die zij volgens de rechtspraak van het Hof bezit, niet overschrijdt

wanneer zij een lidstaat verzoekt de als onwettige steun toegekende bedragen terug te vorderen, aangezien daarmee slechts de vroegere toestand wordt hersteld (arrest van 17 juni 1999, België/Commissie, reeds aangehaald, punt 66).

100 In casu wijst niets erop dat er uitzonderlijke omstandigheden zijn die een andere oplossing rechtvaardigen.

101 Met betrekking tot het argument, dat met de betrokken steun een arbeidsrechtelijk mechanisme is ingevoerd, zij verwezen naar de rechtspraak van het Hof die reeds in punt 51 van het onderhavige arrest is aangehaald. Zoals het sociale karakter van overheidsinterventies niet volstaat om ten aanzien daarvan meteen de kwalificatie als steunmaatregel uit te sluiten, vormt het argument dat het een „arbeidsrechtelijk mechanisme” betreft geen uitzonderlijke omstandigheid die zou kunnen rechtvaardigen dat de steun niet wordt teruggevorderd.

102 Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel zij eraan herinnerd dat de Commissie de potentiële ontvangers van staatssteun in een in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* (PB 1983, C 318, blz. 3) gepubliceerde mededeling gewezen heeft op het onzekere karakter van onwettig toegekende steun, dat wil zeggen op het risico dat zij gedwongen zouden kunnen worden om deze terug te betalen (zie arrest van 20 september 1990, Commissie/Duitsland, C-5/89, Jurispr. blz. I-3437, punt 15).

103 Uiteraard valt niet uit te sluiten, dat de ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de

rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en zich bijgevolg tegen de terugbetaling ervan kan verzetten. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter, zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof van Justitie prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld (arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 16).

104 Een lidstaat wiens instanties in strijd met de procedureregels van artikel 88 EG steun hebben toegekend, kan zich daarentegen niet op het gewettigd vertrouwen van de ontvangers van de steun beroepen om zich te onttrekken aan zijn verplichting, de nodige maatregelen te treffen voor de uitvoering van een beschikking waarbij de Commissie hem gelast de steun terug te vorderen. Zou men dit toelaten, dan zouden de artikelen 87 en 88 EG elk nuttig effect verliezen, aangezien de nationale instanties zich dan op hun eigen onwettig gedrag zouden kunnen beroepen om door de Commissie op grond van deze verdragsartikelen gegeven beschikkingen elke werking te ontnemen (arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punt 17).

105 Betreffende het argument dat de terugvordering complex en moeilijk controleerbaar zou zijn en dat het stelsel van de steun de nationale productiestructuur heeft doordrongen, volstaat het onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof op te merken, dat de vrees voor binnenlandse, zelfs onoverkomelijke moeilijkheden niet kan rechtvaardigen, dat een lidstaat de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet nakomt (zie met name arrest van 27 juni 2000, Commissie/Portugal, C-404/97, Jurispr. blz. I-4897, punt 52). Aangezien de Italiaanse regering in casu geen enkele poging tot terugvordering van de steun heeft ondernomen, kan de onmogelijkheid van uitvoering van de terugvorderingsbeschikking niet worden aangenomen (zie arrest van 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, Jurispr. blz. I-2981, punt 34).

106 Met betrekking tot de motiveringsplicht volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, ter zake van staatssteun, wanneer de voorgenomen steun in strijd met artikel 88,

lid 3, EG reeds is uitbetaald, de Commissie, die bevoegd is om de nationale autoriteiten te gelasten de steun terug te vorderen, niet verplicht is de specifieke redenen uiteen te zetten die de uitoefening van die bevoegdheid rechtvaardigen (arresten van 14 september 1994, Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 78, en 17 juni 1999, België/Commissie, reeds aangehaald, punt 82). Niettemin heeft de Commissie in de punten 120 en 121 van de considerans van de bestreden beschikking uiteengezet waarom zij heeft besloten terugbetaling te eisen. Wat dit betreft is de bestreden beschikking dus niet gebrekkig gemotiveerd.

107 Hieruit volgt dat het achtste specifieke middel eveneens moet worden afgewezen.

108 Gelet op de voorgaande overwegingen, dient het beroep te worden verworpen.

Kosten

109 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.

- 2) Verwijst de Italiaanse Republiek in de kosten.

Colneric

Gulmann

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 maart 2002.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

F. Macken