FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 19. februar 1998 *

1. Pretura circondariale di Trento ønsker en afgørelse af, om en national lovbestemmelse, hvorefter Ente Poste Italiane's (det italienske postvæsens) ansættelse af personale undtagelsesvis kan ske på bestemt tid — den almindelige regel i italiensk ret går nemlig ud på, at arbejdsaftaler skal anses for aftaler om ansættelse på ubestemt tid — udgør en statsstøtte, som der skal gives underretning om i henhold til traktatens artikel 93, stk. 3, sidste punktum.

2. Efter italiensk lovgivning kan ansættelse på bestemt tid kun ske i en række specielt angivne tilfælde, der har karakter af undtagelser. Ifølge artikel 1 i lov nr. 230 af 18. april 1962 skal med forbehold af visse i loven fastsatte undtagelser [1] en aftale om ansættelse anses for at være indgået på ubestemt tid.

3. Artikel 9, stk. 21, i lovdekret nr. 510 af 1. oktober 1996, som ophøjet til lov nr. 608 af 28. november 1996 om hasteforanstaltninger vedrørende samfundsnyttigt arbejde, indeholder imidlertid følgende bestemmelse:

»Arbejdstagere, der har haft ansættelse i henhold til en aftale om ansættelse på bestemt tid i Ente Poste Italiane fra den 1. december 1994, har i overensstemmelse med de arbejdsretlige bestemmelser og med de faglige sammenslutningers samtykke indtil den 31. december 1996 fortrinsret til ansættelse på ubestemt tid i tilsvarende stillinger og/eller stillinger omfattende tilsvarende opgaver i Ente Poste Italiane; de pågældende ansatte skal inden den 30. november 1996 tilkendegive, at de ønsker at gøre brug af denne ret. Ansættelse af personale i henhold til aftaler om tidsbegrænset ansættelse, der er indgået med Ente Poste Italiane, kan fra datoen for denne virksomheds oprettelse og i alt fald ikke efter den 30. juni 1997 medføre ansættelse på ubestemt tid og ophører ved udløbet af den i den enkelte arbejdsaftale fastsatte ansættelsesperiode.«

4. Denne bestemmelse hænger sammen med omdannelsen af det italienske postvæsen til en offentlig virksomhed fra den 1. januar 1994. Ifølge artikel 6, stk. 2, i lov nr. 71/1994 blev de ansatte i postvæsenet funktionærer i Ente Poste Italiane på grundlag af privatretlige arbejdskontrakter. Ifølge forelæggelseskendelsen var formålet med artikel 9, stk. 21,

* Originalsprog: engelsk.

1 — Flere andre undtagelser er blevet gjort ved lov nr. 56 af 28.2.1987.

andet punktum, at indføre en overgangsperiode, ved hvis udløb ansættelseskontrakterne skulle være bragt i overensstemmelse med den for den private sektor gældende ordning.

5. Sagsøgerne i hovedsagen, Viscido, Scandella m.fl. og Terragnolo m.fl., har anlagt sag mod Ente Poste Italiane under anbringende af, at denne virksomhed fra den 1. januar 1994 har dækket strukturelt betinget personalebehov ved at ansætte personale på bestemt tid. De har gjort gældende, at de ansættelser, der herved er sket, må antages at være overgået til ansættelser på ubestemt tid. De har endvidere gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse udgør en mod traktatens artikel 92 og 93 stridende statsstøtte, idet Ente Poste Italiane derigennem fritages for en omkostningsbyrde, som andre virksomheder må bære efter gældende ret.

6. Den forelæggende ret har på baggrund heraf anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Omfatter begrebet 'statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form' en lovbestemmelse, hvorved en enkelt offentlig erhvervsøkonomisk virksomhed fritages fra at følge generelle bestemmelser om kontrakter om ansættelse på bestemt tid?

2) Skal i bekræftende fald for en støtte af nævnte art den i traktatens artikel 93, stk. 3, fastlagte procedure vedrørende Kommissionens forudgående kontrol følges?

3) Kan, såfremt nævnte procedure ikke er blevet fulgt, forbuddet mod en støtte af nævnte art anses for umiddelbart anvendeligt i den italienske stats retsorden?

4) Såfremt spørgsmålet under 3) besvares bekræftende, spørges, om et forbud som nævnt kan påberåbes i en retssag mellem den offentlige erhvervsøkonomiske virksomhed og personer, der til støtte for en påstand om, at deres ansættelsesforhold skal overgå til ansættelse på ubestemt tid, eller for et krav om erstatning, gør gældende, at de generelle bestemmelser om ansættelse på bestemt tid ikke er blevet anvendt i deres tilfælde.«

7. Sagsøgerne i hovedsagen har ikke indgivet skriftlige eller mundtlige indlæg til Domstolen. Den tyske og den italienske regering samt Kommissionen er af den opfattelse, at

den omtvistede bestemmelse ikke indebærer, at der ydes statsstøtte i henhold til traktatens artikel 92, stk. 1. Jeg deler denne opfattelse.

8. Artikel 92, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.«

9. Det fremgår af Domstolens praksis, at en foranstaltning kun udgør statsstøtte, såfremt den medfører overførsel af statsmidler til en virksomhed (eller fritagelse for økonomiske forpligtelser i forhold til staten, som f.eks. afgiftsbyrder eller bidrag til social sikring).

10. Domstolen har ved dom af 24. januar 1978, sag 82/77, Van Tiggele [2], fastslået, at den omstændighed, at mindstepriser fastsættes af en offentlig myndighed, selv om det er forbrugerne, der alene afholder omkostningerne herved, for salg en detail af en vare ikke udgør en statsstøtte, idet denne foranstaltning ikke indebærer, at der direkte eller indirekte ydes statsmidler.

11. Domstolen er senere i dom af 17. marts 1993, forenede sager C-72/91 og C-73/91, Sloman Neptun [3], nået til det resultat, at den delvise undladelse af at anvende tyske arbejdsretlige bestemmelser og bestemmelser om social sikring på udenlandske besætningsmedlemmer på skibe, der fører tysk flag, ikke udgør en statsstøtte. Domstolen har under henvisning til Van Tiggele-dommen udtalt [4]:

»... kun de fordele, som direkte elle indirekte ydes ved hjælp af statsmidler [skal] betragtes som støtte efter EØF-traktatens artikel 92, stk. 1. Allerede ordlyden af denne bestemmelse samt de i traktatens artikel 93 indeholdte procedureregler viser nemlig, at fordele, der indrømmes ved hjælp af andre midler end statsmidler, ikke er omfattet af de pågældende bestemmelsers anvendelsesområde. Sondringen mellem støtte ydet af staten og støtte ydet ved hjælp af statsmidler har til formål at sikre, at støttebegrebet ikke alene omfatter støtte ydet direkte af staten, men ligeledes støtte ydet af offentlige eller private organer, der er udpeget eller oprettet af staten.«

2 — Sml. s. 25.

3 — Sml. I, s. 887.

4 — Præmis 19.

12. Vedrørende de tyske bestemmelser bemærkede Domstolen følgende [5]:

»... den pågældende ordning tilsigter ikke ved sit formål eller sin opbygning at skabe en fordel, der udgør en supplerende byrde for staten eller for organer af ovennævnte art, men indebærer udelukkende en ændring — til fordel for rederierne — af de rammer, som gælder for de kontraktlige forhold mellem virksomhederne og deres ansatte. Konsekvenserne heraf, såvel hvad angår forskellen i beregningen af de sociale sikringsbidrag — som den nationale ret har fremhævet — som hvad angår tabet i skatteindtægter på grund af de lave lønninger — som Kommissionen har fremhævet — er forhold, som er uadskilleligt forbundet med ordningen, og som ikke udgør noget middel til at yde de pågældende virksomheder en bestemt fordel«.

13. Domstolen har i dom af 30. november 1993, sag C-189/91, Kirsammer-Hack [6], under anvendelse af sin tidligere praksis fastslået, at mindre virksomheders undtagelse fra den nationale ordnings beskyttelse mod uberettiget opsigelse ikke udgør statsstøtte. Det hedder i Domstolens dom [7]:

»I den foreliggende sag indebærer undtagelsen af en gruppe virksomheder fra den pågældende støtteordning ingen direkte eller indirekte overførsel af statsmidler til disse virksomheder. Den er alene udtryk for lovgivers vilje til at fastsætte særlige retlige rammer for det arbejdsretlige forhold mellem arbejdsgivere og arbejdstagere i mindre virksomheder samt til at undgå, at disse pålægges økonomiske byrder, som kan hindre deres udvikling.«

14. Den just omtalte retspraksis finder ganske klart anvendelse i det foreliggende tilfælde. De italienske bestemmelser indeholder med fritagelsen af Ente Poste Italiane i en overgangsperiode fra forpligtelsen til at ansætte personale på ubestemt tid intet om nogen direkte eller indirekte overførsel af statsmidler til denne virksomhed. Med suspenderingen af de almindelige italienske arbejdsretlige regler har deres formål nærmest været at ophæve de retlige begrænsninger, der kunne forhindre en gnidningsløs omdannelse af det italienske postvæsen til en offentlig virksomhed.

15. Det kan heroverfor indvendes, at ansættelse på grundlag af aftaler om tidsbegrænset ansættelse kan give staten omkostninger i form af tabte skatteindtægter eller ydelser i anledning af arbejdsløshed. Men som Domstolen har fastslået i Sloman Neptun-dommen [8], er sådanne byrder »uadskilleligt forbundet med ordningen, og ... udgør [ikke]

5 — Præmis 21.
6 — Sml. I, s. 6185.
7 — Præmis 17.
8 — Jf. note 3.

noget middel til at yde [den pågældende virksomhed] en bestemt fordel«. Under alle omstændigheder er der tale om usikre omkostninger, der ikke lader sig opgøre, idet Ente Poste Italiane uden den smidighed, som den anfægtede bestemmelse har givet, måske ikke ville have ansat eller også have ansat færre ekstra personer, for at råde bod må en mere kortvarig mangel på personale.

16. I øvrigt kan det spørges, hvorfor artikel 92, stk. 1, ikke omfatter alle foranstaltninger vedrørende beskæftigelse eller sociale forhold, der på grund af deres selektive måde at virke på kan fordreje konkurrencen og dermed har en tilsvarende virkning som statsstøtte i betragtning af sådanne foranstaltningers potentielle indvirkning på konkurrencen. Besvarelsen af dette spørgsmål må muligvis først og fremmest være at finde i praktiske hensyn: en gennemgang af alle disse foranstaltninger kræver en undersøgelse alene ud fra traktatens bestemmelser af hele det sociale og økonomiske liv i en medlemsstat [9].

17. Det første spørgsmål fra den forelæggende ret skal derfor efter min mening besvares således, at en bestemmelse som den i hovedsagen omtvistede ikke indebærer ydelse af en støtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand. Det må herefter være ufornødent at behandle den forelæggende rets øvrige spørgsmål.

Forslag til afgørelse

18. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare spørgsmålene fra Pretura circondariale di Trento på følgende måde:

»En national bestemmelse, der fritager en virksomhed fra forpligtelsen til at overholde en generel ordning vedrørende arbejdskontrakters varighed, indebærer ikke, at der ydes en statsstøtte i traktatens artikel 92, stk. 1's forstand.«

9 — Jf. Davies, Paul: »Market Integration and Social Policy in the Court of Justice«, *Industrial Law Journal* 1995, s. 49, jf. navnlig s. 58 ff.