CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 19 februari 1998 *

1. De vraag die de Pretura circondariale di Trento in deze zaken aan de orde heeft gesteld, is of een nationale regeling, volgens welke de Italiaanse Posterijen personeel op overeenkomsten voor bepaalde duur kunnen aanstellen — zulks in afwijking van de algemene regel van het Italiaanse recht, dat arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur moeten worden gesloten — een vorm is van staatssteun die ingevolge artikel 93, lid 3, laatste zin, van het Verdrag had moeten worden aangemeld.

2. Volgens Italiaans recht zijn arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur slechts in een klein aantal welbepaalde gevallen toegestaan. Artikel 1 van wet nr. 230 van 18 april 1962 bepaalt, dat behoudens in die wet genoemde uitzonderingen [1], een arbeidsovereenkomst wordt geacht voor onbepaalde tijd te zijn aangegaan.

3. Artikel 9, lid 21, van besluitwet nr. 510 van 1 oktober 1996, omgezet in wet nr. 608 van 28 november 1996 tot vaststelling van urgente maatregelen met betrekking tot arbeid van sociaal nut, bepaalt echter:

„Werknemers die sedert 1 december 1994 krachtens een overeenkomst voor bepaalde duur werkzaam zijn geweest bij de Ente Poste Italiane, genieten, overeenkomstig de contractuele bepalingen en het akkoord met de vakbonden, tot en met 31 december 1996 een recht van voorkeur in het geval dat de Poste Italiane voor gelijkwaardige functies en/of gelijke werkzaamheden personeel voor onbepaalde tijd aanwerven; belanghebbenden dienen uiterlijk op 30 november 1996 kenbaar te maken, of zij van dat recht gebruik wensen te maken. Arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur, met Ente Poste Italiane gesloten tussen de dag van haar oprichting en 30 juni 1997, kunnen in geen geval een arbeidsbetrekking voor onbepaalde duur doen ontstaan en eindigen op de afloopdatum van de overeenkomst."

4. Deze bepaling hangt samen met de transformatie, per 1 januari 1994, van de Italiaanse administratie der posterijen en telecommunicatie in een openbare onderneming. Ingevolge artikel 6, lid 2, van wet nr. 71/1994 werden de personeelsleden van de oude administratie werknemers van Poste Italiane met privaatrechtelijke overeenkomsten. Volgens de verwijzingsbeschikking bestond het

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Het aantal uitzonderingen is uitgebreid bij wet nr. 57 van 28 februari 1987.

doel van de tweede volzin van artikel 9, lid 21, erin, een overgangsperiode in te voeren aan het eind waarvan de arbeidsbetrekkingen op privaatrechtelijke leest werden geschoeid.

5. Verzoekers in de hoofdgedingen, E. Viscido, M. Scandella en M. Terragnolo, daagden Poste Italiane voor de rechter, stellende dat de onderneming sinds 1 januari 1994, om personeelstekorten op te vangen, werknemers hadden aangesteld op overeenkomsten voor bepaalde duur. Volgens hen moesten die aanstellingen worden geacht te hebben geleid tot arbeidsbetrekkingen voor onbepaalde duur, en zij betoogden dat de in geding zijnde bepaling, voor zover deze Poste Italiane onthief van een last die ingevolge het gewone recht op andere ondernemingen drukte, neerkwam op een met de artikelen 92 en 93 van het Verdrag onverenigbare staatssteun.

6. Onder die omstandigheden heeft de nationale rechter het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1) Valt onder het begrip ‚steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd', een wettelijke bepaling die één bepaalde openbare onderneming ontslaat van de naleving van de algemeen toepasselijke regeling inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur?

2) Zo ja, moet een dergelijke steunmaatregel worden onderworpen aan de procedure van voorafgaande toetsing van artikel 93, lid 3, van het Verdrag?

3) Indien deze procedure niet is gevolgd, moet het verbod van dergelijke steunmaatregelen dan worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn in de interne Italiaanse rechtsorde?

4) Zo ja, kan op een dergelijk verbod een beroep worden gedaan in een geding tussen de openbare onderneming en een particulier die zich beklaagt over de niet-toepassing te zijnen aanzien van de algemene regeling inzake arbeid voor bepaalde duur en die de omzetting verlangt van zijn arbeidsbetrekking in een arbeidsbetrekking voor onbepaalde duur en/of schadeloosstelling vordert?"

7. Verzoekers hebben geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen bij het Hof ingediend. De Duitse en de Italiaanse regering en de Commissie zijn van mening, dat de

bestreden bepaling geen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag oplevert. Hiermee ben ik het eens.

8. Artikel 92, lid 1, luidt:

„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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt."

9. Uit de rechtspraak van het Hof blijk duidelijk, dat er slechts sprake is van een steunmaatregel, wanneer daardoor geldmiddelen van de staat naar een onderneming vloeien (of wanneer de onderneming wordt vrijgesteld van financiële verplichtingen — belastingen, sociale premies — tegenover de staat).

10. In zijn arrest van 4 januari 1978, Van Tiggele [2], oordeelde het Hof, dat de vaststelling van overheidswege, doch uitsluitend ten laste van de verbruikers, van minimumprijzen voor de detailverkoop van een product, geen steunmaatregel van de staat is, daar een dergelijke maatregel direct noch indirect met staatsmiddelen wordt bekostigd.

11. Nadien, in zijn arrest van 17 maart 1993, Sloman Neptun [3], besliste het Hof, dat het gedeeltelijk buiten toepassing verklaren van bepalingen van het Duitse arbeids- en socialezekerheidsrecht ten aanzien van buitenlandse bemanningsleden van schepen onder Duitse vlag, een steunmaatregel was. Onder verwijzing naar het arrest Van Tiggele overwoog het Hof [4], dat

„enkel voordelen die rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen worden bekostigd, te beschouwen [zijn] als steunmaatregelen in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag. Reeds uit de tekst van deze bepaling en uit de procedureregels van artikel 93 van het Verdrag blijkt immers, dat de uit andere dan staatsmiddelen bekostigde voordelen niet binnen het toepassingsgebied van bedoelde bepaling vallen. Het onderscheid tussen steunmaatregelen van de staten en met staatsmiddelen bekostigde steunmaatregelen is bedoeld om niet slechts de rechtstreeks door de staat bekostigde steun onder het begrip steunmaatregel te brengen, maar ook die welke wordt toegekend door publiek- of privaatrechtelijke lichamen die door de staat zijn aangewezen of ingesteld."

2 — 82/77 (Jurispr. blz. 25).

3 — C-72/91 en C-73/91 (Jurispr. blz. I-887).

4 — Punt 19 van het arrest.

12. Met betrekking tot de Duitse regeling merkte het Hof op [5]:

„Door haar strekking en algemene structuur beoogt bedoelde regeling niet, een voordeel te verschaffen dat voor de staat of de genoemde lichamen een extra last meebrengt; zij beoogt slechts ten gunste van de scheepvaartondernemingen het kader te wijzigen waarin de contractuele verhoudingen tussen deze ondernemingen en hun werknemers tot stand komen. De gevolgen daarvan, zowel met betrekking tot de door de verwijzende rechter genoemde verschillende berekeningsgrondslag voor de sociale bijdragen, als met betrekking tot het mogelijke, door het lagere loonpeil veroorzaakte verlies aan belastingontvangsten waarop de Commissie wijst, zijn inherent aan die regeling en vormen geen middel om de betrokken ondernemingen een bepaald voordeel toe te kennen."

13. In zijn arrest van 30 november 1993, Kirsammer-Hack [6], oordeelde het Hof met toepassing van zijn eerdere rechtspraak, dat het feit dat een nationale regeling inzake bescherming van werknemers tegen ongerechtvaardigd ontslag niet van toepassing is op kleine ondernemingen, geen staatssteun oplevert. Het Hof overwoog [7]:

„In het onderhavige geval vormt de uitzondering van een categorie ondernemingen van de betrokken beschermingsregeling geen rechtstreekse of indirecte overdracht van staatsmiddelen aan die ondernemingen; er komt enkel de wil van de wetgever in tot uiting om een speciaal wettelijk kader voor de arbeidsbetrekkingen tussen werkgevers en werknemers in kleine ondernemingen te scheppen en te voorkomen, dat aan deze ondernemingen financiële verplichtingen worden opgelegd die hun ontwikkeling kunnen belemmeren."

14. Het is duidelijk, dat deze rechtspraak ook op de onderhavige zaak van toepassing is. Door Poste Italiane voor een overgangsperiode vrij te stellen van de verplichting personeel op overeenkomsten voor onbepaalde duur aan te nemen, voorziet de Italiaanse regeling niet in een directe of indirecte overdracht van staatsmiddelen aan die onderneming. Door de gewone regels van het Italiaanse arbeidsrecht tijdelijk te schorsen, beoogde zij wettelijke obstakels voor een soepel verloop van de overgang van overheidsdienst naar openbare onderneming weg te nemen.

15. Men zou kunnen stellen, dat aanstelling op overeenkomst voor bepaalde duur de staat geld kan kosten in de vorm van gemiste belastinginkomsten en van werkloosheidsuitkeringen. Maar zoals het Hof het in het arrest Sloman Neptun formuleerde [8], dergelijke gevolgen „zijn inherent aan die regeling

5 — Punt 21 van het arrest.
6 — C-189/91 (Jurispr. blz. I-6185).
7 — Punt 17 van het arrest.
8 — Aangehaald in voetnoot 3.

en vormen geen middel om (...) een bepaald voordeel toe te kennen" aan Poste Italiane. Hoe dan ook zijn dergelijke kosten onzeker en niet kwantificeerbaar, want zonder de flexibiliteit van de bestreden bepaling zou Poste Italiane wellicht minder of helemaal geen tijdelijk personeel hebben aangetrokken.

16. Gelet op het mogelijke effect ervan op de mededinging, zou men zich voorts kunnen afvragen, waarom artikel 92, lid 1, niet van toepassing is op alle maatregelen inzake werkgelegenheid en sociale zekerheid met een selectief karakter, die de mededinging kunnen verstoren en daardoor gelijke werking als een steunmaatregel kunnen hebben. Op die vraag moet waarschijnlijk een vóór alles pragmatisch antwoord worden gegeven: zou men alle regelingen van die aard moeten analyseren, dan zou men alleen al op basis van het Verdrag het gehele sociaal-economische bestel van een lidstaat onder de loep moeten nemen. [9]

17. Antwoordend op de eerste vraag van de nationale rechter, kom ik derhalve tot de slotsom, dat een bepaling als die in geding geen steunmaatregel in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag is. De overige vragen van de nationale rechter kunnen dus onbesproken blijven.

Conclusie

18. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Pretura circondariale di Trento te beantwoorden als volgt:

„Een nationale wettelijke bepaling die een bepaalde onderneming ontslaat van de verplichting de algemeen toepasselijke regeling inzake de duur van arbeidsovereenkomsten na te leven, vormt geen steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag."

9 — Zie hierover: Davies, Paul, „Market Integration and Social Policy in the Court of Justice", in: *Industrial Law Journal* 1995, blz. 49, 58 e.v.