JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
19 päivänä helmikuuta 1998 *

1. Pretura circondariale di Trento on nostanut esiin kysymyksen siitä, onko kansallinen säännös, jonka mukaan Italian postilaitoksen henkilökuntaa voidaan palkata määräaikaisten työsopimusten perusteella poiketen Italian lain yleisesti sovellettavasta säännöksestä, jonka mukaan työsopimusten on oltava voimassa toistaiseksi, perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitettua valtiontukea, joka on ilmoitettava.

2. Italian lainsäädännön mukaan määräaikaisia työsopimuksia voidaan tehdä ainoastaan poikkeustapauksissa. Lain nro 230, joka on annettu 18.4.1962, 1 §:ssä säädetään, että tiettyjä laissa säädettyjä poikkeuksia [1] lukuun ottamatta työsopimusta pidetään toistaiseksi voimassa olevana.

3. Kuitenkin asetuksen (decreto-legge) nro 510, joka on annettu 1.10.1996 ja muutettu 28.11.1996 yleishyödyllistä työtä koskevia kiireellisiä toimenpiteitä koskevaksi laiksi nro 608, 9 §:n 21 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ente Poste Italianen palveluksessa 1.12.1994 alkaen määräaikaisen työsopimuksen perusteella työskennelleillä työntekijöillä on 31.12.1996 asti sopimusmääräysten mukaisesti ja ammattijärjestöjen tähän suostuessa etuoikeus, jos Ente Poste Italianen palvelukseen otetaan työntekijä toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen samaa pätevyyttä edellyttävään toimeen ja/tai samoihin tehtäviin; asianomaisten työntekijöiden on ilmoitettava haluavansa käyttää tätä oikeutta ennen 30.11.1996. Ente Poste Italianen perustamisensa jälkeen ja joka tapauksessa viimeistään 30.6.1997 henkilöstön palkkaamista varten tekemät määräaikaiset työsopimukset eivät voi johtaa toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, ja ne päättyvät kunkin sopimuksen päättyessä."

4. Edellä mainittu säännös liittyy Italian postilaitoksen ja telehallinnon muuttamiseen julkisoikeudelliseksi yritykseksi 1.1.1994 alkaen. Lain nro 71/1994 6 §:n 2 momentin mukaan posti- ja telehallinnon henkilökunnasta tuli yksityisoikeudellisin työsopimuksin palkattuja Ente Poste Italianen työnteki-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Useista muista poikkeuksista on säädetty 28.2.1987 annetulla lailla nro 56.

jöitä. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan 9 §:n 21 momentin toisella virkkeellä oli tarkoitus säätää siirtymäkaudesta, jonka päättyessä työsuhteet muutettaisiin yksityisen sektorin järjestelmää vastaaviksi.

5. Pääasian kantajat Epifanio Viscido, Mauro Scandella ym. ja Massimiliano Terragnolo ym. nostivat kanteet Ente Poste Italianea vastaan väittäen, että 1.1.1994 alkaen yritys oli täyttänyt työvoiman vajauksensa ottamalla työntekijöitä määräaikaisiin työsuhteisiin. Kantajat väittivät, että nämä työsopimukset olivat muuttuneet toistaiseksi voimassa oleviksi. He katsoivat, että riidanalainen säännös oli perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan vastaista valtiontukea koska se vapautti Ente Poste Italianen muita yrityksiä koskevasta, yleisesti sovellettavan lain mukaisesta velvoitteesta.

6. Kansallinen tuomioistuin on tässä tilanteessa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kuuluuko säännös, jolla julkisoikeudellinen liikelaitos vapautetaan noudattamasta yleisesti sovellettavaa, määräaikaisia työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöä, käsitteen 'jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki' piiriin?

2) Jos kysymykseen 1) vastataan myöntävästi, onko tällainen tuki tarkastettava perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisessa alustavassa käsittelyssä?

3) Jos edellä mainittua menettelyä ei ole noudatettu, voidaanko Italian valtion sisäisessä järjestelmässä soveltaa välittömästi määräystä, jolla tällainen tuki on kielletty?

4) Jos kysymykseen 3) vastataan myöntävästi, voidaanko tällaiseen kieltoon vedota julkisoikeudellisen liikelaitoksen ja sellaisen henkilön välisessä oikeudenkäynnissä, joka on riitauttanut sen, ettei häneen ole sovellettu yleisesti sovellettavaa, määräaikaisia työsopimuksia koskevaa lainsäädäntöä, ja joka vaatii, että hänen työsuhteensa muutetaan toistaiseksi voimassa olevaksi ja/tai että hänelle määrätään suoritettavaksi vahingonkorvausta?"

7. Kantajat eivät ole esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle kirjallisia tai suullisia huomautuksia. Saksan ja Italian hallitukset sekä komissio katsovat, ettei riidanalainen säännös

ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Olen samaa mieltä.

8. Perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan."

9. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että toimenpide on tukea ainoastaan, jos siihen sisältyy valtion varojen siirtoa yritykselle (tai vapautus taloudellisista velvoitteista valtioon nähden, kuten veroista tai sosiaaliturvamaksuista).

10. Asiassa van Tiggele [2] 24.1.1978 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se, että kansallinen viranomainen vahvisti yksinomaan kuluttajien vastattavaksi tulevan vähimmäishinnan tuotteen vähittäismyyntiä varten, ei ollut valtiontukea, koska siihen ei sisältynyt suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyä etua.

11. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Sloman Neptun [3] 17.3.1993 antamassaan tuomiossa, että se, että Saksan lipun alla purjehtivien laivojen ulkomaiseen miehistöön ei osittain sovellettu Saksan työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä, ei ollut valtiontukea. Viitaten asiassa van Tiggele antamaansa tuomioon yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: [4]

"— — ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja on pidettävä perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina tukina. Kyseisen määräyksen sanamuodosta ja perustamissopimuksen 93 artiklassa käyttöön otetuista menettelyä koskevista säännöistä käy ilmi, että ainoastaan valtion varoista myönnetyt edut kuuluvat kyseisen määräyksen soveltamisalaan. Valtion tuen ja valtion varoista myönnetyn tuen välisen erottelun tarkoituksena on sisällyttää tuen käsitteeseen valtion suoraan myöntämän tuen lisäksi myös valtion nimeämien tai perustamien julkisten tai yksityisten elinten myöntämä tuki."

2 — Asia 82/77, Van Tiggele, tuomio 24.1.1978 (Kok. 1978, s. 25).

3 — Yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-887).

4 — Tuomion 19 kohta.

12. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti Saksan säännösten osalta seuraavaa: [5]

"Kyseisellä järjestelmällä ei — sen tarkoituksen tai yleisen rakenteen osalta — pyritä luomaan etua, josta aiheutuu valtiolle tai edellä mainituille elimille lisäkustannuksia, vaan ainoastaan muuttamaan merenkulkualan yritysten etujen mukaisella tavalla sitä kehystä, jonka rajoissa kyseisten yritysten ja niiden palkkaamien työntekijöiden väliset sopimukseen perustuvat suhteet muotoutuvat. Sen seuraukset, jotka aiheutuvat kansallisen tuomioistuimen mainitsemasta sosiaalimaksujen erilaisesta laskentaperusteesta sekä komission mainitsemasta alhaisesta palkkatasosta johtuvasta mahdollisesta verovarojen menetyksestä, ovat olennainen osa kyseistä järjestelmää, eivätkä ole keino määrätyn edun myöntämiseksi asianomaisille yrityksille."

13. Asiassa Kirsammer-Hack [6] 30.11.1993 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi aikaisemman oikeuskäytäntönsä mukaisesti, että pienten yritysten sulkeminen pois kansallisesta järjestelmästä, jolla suojeltiin työntekijöitä laittomilta irtisanomisilta, ei ollut valtiontukea. Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: [7]

"Nyt esillä olevassa asiassa tiettyjen yritysten sulkeminen kyseessä olevan suojelujärjestelmän ulkopuolelle ei ole suoraa tai välillistä valtion varojen siirtoa näille yrityksille, vaan se johtuu ainoastaan lainsäätäjän pyrkimyksestä säännellä tietyin tavoin pienten yritysten työnantajien ja työntekijöiden välisiä työsuhteita ja välttää sitä, että näille yrityksille asetettaisiin taloudellisia velvoitteita, jotka saattavat estää niiden kehityksen."

14. On selvää, että edellä mainittu oikeuskäytäntö soveltuu nyt esillä olevaan asiaan. Sillä, että Italian säännöksillä vapautetaan Ente Poste Italiane siirtymäkauden ajaksi noudattamasta velvoitetta, jonka mukaan henkilökunta olisi palkattava toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin, ei siirretä suoraan tai välillisesti valtion varoja tälle yritykselle. Lykättäessä Italian työlainsäädännön yleisesti sovellettavien säännösten soveltamista on pikemminkin pyritty poistamaan oikeudelliset velvoitteet, jotka saattavat estää Italian postihallinnon joustavaa siirtymistä julkisoikeudelliseksi liikelaitokseksi.

15. Saatetaan väittää, että palkattaessa henkilökuntaa määräaikaisiin työsuhteisiin valtion menot voivat kasvaa tuloverojen alenemisen tai työttömyyskorvausten muodossa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Sloman Neptun [8] antamassaan tuomiossa, tällaiset kulut ovat kuitenkin "olennainen osa

5 — Tuomion 21 kohta.

6 — Asia C-189/91, Kirsammer-Hack, tuomio 30.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6185).

7 — Tuomion 17 kohta.

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

kyseistä järjestelmää, eivätkä ole keino määrätyn edun myöntämiseksi" Ente Poste Italianelle. Joka tapauksessa tällaiset kulut ovat epävarmoja eivätkä ne ole mitattavissa, sillä jos riidanalaisessa säännöksessä säädetty joustava menettely ei olisi ollut mahdollista, Ente Poste Italiane ei ehkä olisi palkannut tai olisi palkannut vähemmän ylimääräistä henkilökuntaa täyttääkseen lyhytaikaista työvoiman vajaustaan.

16. Saatetaan niinikään kysyä, miksi 92 artiklan 1 kohta ei kata kaikkia työvoimaa koskevia ja muita sosiaalisia toimenpiteitä, joilla saatetaan vaikuttaa kilpailuun ja jotka valikoivan vaikutuksensa vuoksi saattavat vääristää kilpailua ja siten vastata vaikutuksiltaan valtiontukea. Vastaus on luultavasti ennen kaikkea käytännöllinen: kaikkien tällaisten järjestelmien tarkastelu edellyttää, että pelkästään perustamissopimuksen nojalla tutkitaan tietyn jäsenvaltion koko yhteiskunta- ja talouselämä. [9]

17. Näin ollen katson vastauksena kansallisen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen, että nyt esillä olevan kaltainen säännös ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen esittämiä muita kysymyksiä ei ole tarpeen käsitellä.

Ratkaisuehdotus

18. Näin ollen Pretura circondariale di Trenton esittämiin kysymyksiin on mielestäni vastattava seuraavalla tavalla:

Kansallinen säännös, jolla vapautetaan yritys noudattamasta työsopimusten kestoa koskevaa yleisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, ei ole perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

9 — Ks. tältä osin Davies, P., "Market Integration and Social Policy in the Court of Justice", *Industrial Law Journal* 1995, s. 49 ja erityisesti s. 58— .