FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 19 februari 1998 *

1. Frågan som har framställts av Pretura Circondariale di Trento (underrätten i Trento) är huruvida en nationell bestämmelse, som gör det möjligt för Ente Poste Italiane (italienska postverket) att anställa personal enligt avtal om visstidsanställning genom att undantag görs från den allmänna regeln i italiensk rätt om att anställningsavtal skall anses vara avtal om tillsvidareanställning, skall betraktas som statligt stöd som skall anmälas enligt artikel 93.3 i fördraget.

2. Enligt italiensk rätt är avtal om visstidsanställning tillåtna endast i vissa angivna undantagsfall. I artikel 1 i lag nr 230 av den 18 april 1962 föreskrivs, att bortsett från vissa lagstadgade undantag [1], skall ett anställningsavtal anses vara ett avtal om tillsvidareanställning.

3. I artikel 9.21 i lagdekret nr 510 av den 1 oktober 1996, som omvandlats till lag nr 608 av den 28 november 1996 om brådskande åtgärder avseende arbete som uppfyller ett socialt behov, föreskrivs däremot:

"Arbetstagare som sedan den 1 december 1994 har varit anställda av Ente Poste Italiane enligt avtal om visstidsanställning skall, i enlighet med avtalsvillkoren och överenskommelser med fackföreningarna, fram till den 31 december 1996 ha företrädesrätt om Ente Poste Italiane beslutar att anställa personal enligt avtal om tillsvidareanställning för likvärdiga tjänster eller för tjänster som omfattar samma uppgifter. De berörda arbetstagarna skall före den 30 november 1996 meddela om de önskar utnyttja denna rätt. Anställningar enligt avtal om visstidsanställning som Ente Poste Italiane har gjort sedan bildandet och fram till den 30 juni 1997 kan inte övergå i tillsvidareanställning utan upphör när varje enskilt anställningsavtal löper ut."

4. Den ovannämnda bestämmelsen sammanhänger med att det italienska post- och telekommunikationsverket omvandlades till ett statligt företag den 1 januari 1994. I enlighet med artikel 6.2 i lag nr 71/1994 anställdes personalen hos post- och telekommunikationsverket hos Ente Poste Italiane i enlighet

* Originalspråk: engelska.

1 — Ytterligare ett antal undantag tillkom genom lag nr 56 av den 28 februari 1987.

med civilrättsliga avtal. Enligt begäran om förhandsavgörande var syftet med artikel 9.21 andra meningen att föreskriva en övergångsperiod under vilken anställningsförhållandena skulle anpassas till det privaträttsliga systemet.

5. Sökandena i målet vid den nationella domstolen, Epifanio Viscido, Mauro Scandella och Massimiliano Terragnolo m. fl., väckte talan mot Ente Poste Italiane och gjorde gällande att alltsedan den 1 januari 1994 hade företaget åtgärdat personalbrist genom att anställa arbetstagare enligt avtal om visstidsanställning. De hävdade att anställning på den grunden skall anses ge upphov till avtal om tillsvidareanställning. De påstod att den omstridda bestämmelsen, i den mån den befriade Ente Poste Italiane från en skyldighet som gällde för andra företag enligt den allmänt tillämpliga lagen, innebär ett beviljande av statligt stöd i strid mot artikel 92 och 93 i fördraget.

6. Mot denna bakgrund har den nationella domstolen ställt följande frågor till domstolen:

"1) Kan en lagbestämmelse enligt vilken en viss offentlig affärsdrivande rörelse inte behöver följa den allmänt tillämpliga lagstiftningen i fråga om avtal om visstidsanställning anses utgöra 'stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är'?

2) Om den första frågan besvaras jakande, omfattas då ett sådant stöd av det undersökningsförfarande som föreskrivs i artikel 93.3 i fördraget?

3) Om ett sådant förfarande inte har inletts, kan då ett förbud mot ett sådant stöd anses vara direkt tillämpligt i den italienska rättsordningen?

4) Om den tredje frågan besvaras jakande, kan ett sådant förbud i så fall åberopas i en tvist mellan den offentliga affärsdrivande rörelsen och en enskild som har gjort gällande att den allmänt tillämpliga lagstiftningen i fråga om avtal om visstidsanställning inte har tillämpats i hans fall för att säkerställa att hans anställningsavtal omvandlas till ett avtal om tillsvidareanställning och/eller för att få ersättning för skada?"

7. Sökandena har inte inkommit med några skriftliga eller muntliga yttranden till domstolen. Den tyska och den italienska regeringen samt kommissionen är av den åsikten

att den omstridda bestämmelsen inte omfattar ett beviljande av statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördragets mening. Jag delar denna åsikt.

8. Artikel 92.1 lyder som följer:

"Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna."

9. Det framgår klart av domstolens rättspraxis att en åtgärd utgör stöd endast om den innefattar överföring av statliga medel till ett företag (eller lättnader i finansiella skyldigheter gentemot staten, som till exempel skatter eller socialförsäkringsavgifter).

10. I målet Van Tiggele [2] fastslog domstolen att det förhållandet att en nationell myndighet fastställer ett minimipris i detaljhandelsledet, på bekostnad av endast konsumenterna, inte utgjorde statligt stöd eftersom det inte omfattade direkt eller indirekt beviljande av statliga medel.

11. Senare, i målet Sloman Neptun [3], bedömde domstolen att det förhållandet att den tyska arbets- och socialförsäkringsrätten till viss del inte tillämpades på utländsk besättning ombord på fartyg som seglar under tysk flagg, inte utgjorde statligt stöd. Genom att hänvisa till sitt avgörande i Van Tiggele konstaterade domstolen att: [4]

"... endast fördelar som ges direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel är att anse som statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget. Ordalydelsen av denna bestämmelse och det undersökningsförfarande som fastställs i artikel 93 i fördraget visar att fördelar som ges genom medel som inte är statliga, inte faller inom den berörda bestämmelsens tillämpningsområde. Åtskillnaden som görs mellan stöd som ges av staten och stöd som ges med hjälp av statliga medel avser att till definitionen avseende stöd föra inte enbart stöd som ges av staten utan även stöd som ges av offentliga eller privata organ som utsetts av eller inrättats av staten."

2 — Dom av den 24 januari 1978 i mål 82/77 (REG 1978, s. 25, svensk specialutgåva, häfte 4).

3 — Dom av den 17 mars 1993 i de förenade målen C-72/91 och C-73/91 (REG 1993, s. I-887, svensk specialutgåva, häfte 14).

4 — Se punkt 19 i domen.

12. Vad beträffande de tyska reglerna konstaterade domstolen att: [5]

"Systemet i fråga syftar inte till att, genom dess objektiva och allmänna struktur, skapa en fördel som skulle utgöra en ytterligare börda för staten eller de ovannämnda organen, utan avser att till förmån för rederierna ändra den rättsliga ram inom vilken kontraktuella förhållanden upprättas mellan dessa företag och deras anställda. De konsekvenser som uppstår härav, i den mån de avser skillnader i underlaget för beräkning av socialförsäkringsavgifter, vilket har nämnts av den nationella domstolen, och den potentiella förlusten av skatteintäkter på grund av de låga lönenivåerna, vilket kommissionen har påpekat, ingår i systemet och utgör inte ett medel för att ge en speciell fördel till de aktuella företagen."

13. Med stöd av sin tidigare rättspraxis fastslog domstolen i domen i målet Kirsammer-Hack [6] att undantagandet av mindre företag från nationella system som skyddar arbetstagare från ogrundade uppsägningar inte utgör statligt stöd. Domstolen framhöll att: [7]

"I det förevarande fallet medför inte undantagandet av en viss sorts affärsverksamhet från skyddssystemet i fråga någon direkt eller indirekt överföring av statliga medel till dessa verksamheter, utan är endast en följd av lagstiftarens vilja att tillhandahålla en särskild rättslig ram för anställningsförhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare i mindre företag samt att undvika att det på dessa företag läggs ekonomiska restriktioner vilka kan komma att hindra deras utveckling."

14. Det är uppenbart att ovannämnda rättspraxis kan tillämpas på det förevarande fallet. Den omständigheten att de italienska bestämmelserna under en övergångsperiod befriar Ente Poste Italiane från skyldigheten att anställa personal enligt avtal om tillsvidareanställning medför inte att statliga medel indirekt eller direkt överförs till detta företag. Deras syfte är i stället att, genom att upphäva de vanliga italienska arbetsrättsreglerna, undanröja restriktioner som skulle kunna hindra en smidig övergång av Ente Poste Italiane till ett offentligt företag.

15. Det skulle kunna argumenteras att avtal om visstidsanställning skulle kunna resultera i kostnader för staten i form av arbetslöshetsstöd eller minskade skatteintäkter. Dessa kostnader ingår emellertid, såsom domstolen uttryckte sig i målet Sloman Neptun, [8] "i systemet och utgör inte ett medel för att ge

5 — Se punkt 21 i domen.

6 — Dom av den 30 november 1993 i mål C-189/91 (REG 1993, s. I-6185).

7 — Se punkt 17 i domen.

8 — Ovan fotnot 3.

en speciell fördel" till Ente Poste Italiane. Sådana kostnader är i alla händelser osäkra och svårberäknade, eftersom Ente Poste Italiane utan den flexibilitet som tillhandahållits genom den omtvistade bestämmelsen kanske inte alls hade anställt extrapersonal för att täcka kortvariga personalbrister eller hade anställt mindre personal.

16. Det kan ifrågasättas varför artikel 92.1 inte omfattar arbetsrätt och andra sociala åtgärder, då dessa kan ha en potentiell inverkan på konkurrensen, genom att deras selektiva inverkan kan snedvrida konkurrensen och därigenom ha samma verkan som statligt stöd. Svaret är kanske huvudsakligen pragmatiskt: för att bedöma alla dessa system skulle det behöva göras en undersökning på grundval av enbart fördraget av hela det sociala och ekonomiska livet i en medlemsstat. [9]

17. Jag föreslår därför att den nationella domstolens första fråga skall besvaras så, att en bestämmelse som den ifrågavarande inte utgör statligt stöd enligt artikel 92.1 i fördraget. Det finns därför ingen anledning att besvara den nationella domstolens övriga frågor.

Förslag till avgörande

18. Jag är sålunda av den åsikten att de frågor som ställts av Pretura Circondariale di Trento skall besvaras på följande sätt:

En nationell bestämmelse som befriar ett företag från skyldigheten att följa den allmänt tillämpliga lagstiftningen om längden på anställningsavtal utgör inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 92.1 i fördraget.

9 — För en diskussion av detta problem, se Davies, Paul, "Market Integration and Social Policy in the Court of Justice", *Industrial Law Journal* 1995, s. 49, särskilt s. 58 och följande sidor.