YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
2 päivänä heinäkuuta 1996 *

Asiassa C-173/94,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön oikeudellisen osaston avustava neuvonantaja Patrick Duray, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on edelleen edellyttänyt, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden on täytettävä kansalaisuusvaatimus päästäkseen

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

virkamiehiksi tai toimenhaltijoiksi veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtiviin julkisiin laitoksiin (kuten esim. Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, Société flamande de distribution des eaux, Unerg, Sibelgaz jne.),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann (esittelevä tuomari), H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 23.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 22.6.1994 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, että Belgian

kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on edelleen edellyttänyt, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia olevien työntekijöiden on täytettävä kansalaisuusvaatimus päästäkseen virkamiehiksi tai toimenhaltijoiksi veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtiviin julkisiin laitoksiin (kuten esim. Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, Société flamande de distribution des eaux, Unerg, Sibelgaz jne.).

2 ETY:n perustamissopimuksen, josta on tullut EY:n perustamissopimus, 48 artiklan 1—3 kohdassa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate ja kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva syrjintä. Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä määräys koskee sellaisia palvelussuhteita, joihin suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua; tästä syystä tällaiset palvelussuhteet edellyttävät, että näitä tehtäviä suorittavilla on erityinen lojaalisuussuhde valtioon ja että näissä tehtävissä kansalaisuussiteen perustana olevat oikeudet ja velvollisuudet vastaavat toisiaan. Sitä vastoin 48 artiklan 4 kohdan mukaista poikkeusta ei sovelleta palvelussuhteisiin, jotka siitä huolimatta, että ne ovat julkisoikeudellisia palvelussuhteita, eivät edellytä kuitenkaan minkäänlaista osallistumista varsinaisen julkishallinnon tehtävien hoitoon (asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, Kok. 1980, s. 3881, 10 ja 11 kohta).

3 Asetuksen N:o 1612/68 1 ja 7 artiklassa vahvistetaan periaate yhdenvertaisesta kohtelusta sekä työhön pääsyssä että työn suorittamisessa.

4 Todettuaan, että palvelussuhteet veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisissa laitoksissa Belgiassa oli yleisesti varattu Belgian kansalaisille, komissio lähetti 23.4.1991 Belgian hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se ilmoitti, että tämä käytäntö ei kuulunut perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poik-

keusmääräyksen soveltamisalaan ja oli näin ollen ristiriidassa tämän artiklan 1—3 kohdan kanssa. Se kehotti tämän vuoksi Belgian hallitusta poistamaan kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän tällä alalla ja esittämään huomautuksensa komissiolle kuuden kuukauden kuluessa.

5 Belgian hallitus ilmoitti 12.12.1991 komissiolle vastauksena tähän kirjeeseen, että flaamihallituksen toimivaltainen ministeriö oli lähettänyt asiaa koskevan suosituksen flaaminkielisen yhteisön (de Vlaamse Gemeenschap) veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivista julkisista laitoksista vastaaville, jotta nämä tekisivät Euroopan yhteisön tämän alan säännösten edellyttämät mukautukset henkilöstösääntöön.

6 Koska komissio ei pitänyt tätä vastausta riittävänä, se lähetti 6.8.1992 Belgian hallitukselle perustellun lausunnon kehottaen sitä toteuttamaan yhteisön velvoitteiden noudattamisen edellyttämät toimenpiteet neljän kuukauden määräajassa. Koska tähän perusteltuun lausuntoon ei vastattu, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

7 Asiakirjoista käy ilmi, että Belgiassa veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivat julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, joissa on hyvin usein osakkaina myös yksityisoikeudellisia yhtiöitä. Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat ensiksikin kuntien yhteiset julkiset laitokset (intercommunales), kuten Sibelgaz ja Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (jäljempänä CIBE), ja toiseksi julkisen vallan valvonnassa olevat jakeluyhtiöt, kuten Société flamande de distribution des eaux (jäljempänä VMW).

8 Kuntien yhteiset laitokset ovat kuntien yhteenliittymiä, jotka on perustettu tietyn taloudellisen toiminnan tai julkisten palvelujen harjoittamista varten ja jotka ovat alueellisten hallitusten valvonnassa. Ne ovat silloin "puhdaspiirteisiä", kun niissä on osakkaina vain julkishallinnollisia yhteisöjä; niiden henkilöstö on siis suoraan kuntien yhteisen laitoksen, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, palveluksessa.

9 Kuntien yhteiset laitokset ovat "sekamuotoisia" silloin, kun niissä on osakkaina sekä kuntia että yksityisen pääoman yhtiöitä. Tällainen on esimerkiksi Sibelgaz, jonka toimialan mukainen tehtävä eli kaasun jakelu on annettu sellaisen yksityisen yrityksen hoidettavaksi, joka on osakkaana kuntien yhteisessä laitoksessa. Sibelgazilla ei ole omaa henkilöstöä, ja kaikkia sen tehtäviä hoitaa yksityisen yrityksen henkilöstö, joka on siis ainoastaan tämän yksityisen työnantajan palveluksessa.

10 Kun 6.8.1992 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetettu neljän kuukauden määräaika päättyi, kaikkien kuntien yhteisten laitosten henkilöstösääntö luotiin valtion toimenhaltijoiden henkilöstösäännön pohjalta; viimeksi mainittu henkilöstösääntö oli vahvistettu hallitusten ja julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettavista valtion toimenhaltijoiden hallinnollista asemaa ja palkkaetuja koskevista yleisistä periaatteista 22.11.1991 annetulla kuninkaan asetuksella. Tämän asetuksen 50 pykälän 2 momentissa asetetaan kansalaisuusvaatimus toimenhaltijan asemaan pääsyn edellytykseksi julkishallinnon palvelussuhteissa. Lisäksi CIBE, johon nimenomaisesti viitataan komission kanteessa, otti omaan henkilöstösääntöönsä nimenomaisen kansalaisuusvaatimuksen.

11 Alueelliset hallitukset olivat vahvistaneet julkisen vallan alaisuudessa toimivien jakeluyritysten henkilöstösäännön ja henkilöstön aseman tiettyjen yleistä etua palvelevien yhteisöjen valvonnasta 16.3.1954 annetun lain 11 pykälän 1 momentin nojalla. Tämä koski erityisesti VMW:tä, joka nimenomaisesti mainitaan komission kanteessa ja jonka henkilöstöön sovelletaan samaa sääntöä kuin valtion toimenhaltijoihin.

12 Silloin kun jakelua hoitavat yksinomaan yksityisoikeudelliset yhtiöt, julkinen valta ei valvo millään tavoin näiden yhtiöiden noudattamia palvelukseen ottamisen tai palvelussuhteen ehtoja.

13 Komissio toteaa kanteessaan, että veden-, kaasun- ja sähkönjakelun alalla palvelussuhteisiin liittyvät tehtävät ja niihin liittyvä vastuu ovat yleensä niin kaukana julkishallinnon erityistehtävistä, ettei niihin voida soveltaa poikkeuksetta perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusmääräystä. Belgian kuningaskunnan ei olisi pitänyt tämän vuoksi asettaa kansalaisuusvaatimusta edellytykseksi pääsylle

tämän alan palvelussuhteisiin, ainakaan CIBE:n, VMW:n, Unergin ja Sibelgazin osalta. Belgian hallitus voi kuitenkin joissain harvoissa poikkeuksellisissa tapauksissa osoittaa, että kyseessä oleva palvelussuhde on yhteydessä julkishallinnon erityistehtäviin.

14 Belgian hallitus ei kiistä periaatteessa jättäneensä noudattamatta jäsenyysvelvoitteita. Se vastustaa kuitenkin komission Unergia ja Sibelgazia koskevia väitteitä. Unergin osalta vaikuttaa Belgian hallituksen mukaan siltä, että komissio tarkoittaa itse asiassa Powerfin-nimistä yhtiötä (entinen Unerg), joka on täysin yksityinen yhtiö, jossa julkisella vallalla ei ole minkäänlaista vaikutusvaltaa. Sibelgaz taas on sekamuotoinen kuntien yhteinen laitos, jonka toimialan mukaisesta tehtävästä huolehtii siinä osakkaana oleva yksityinen yhtiö ja sen henkilöstö, johon nähden julkisella vallalla ei ole mitään määräysvaltaa. Missään kansallisessa, alueellisessa tai paikallisessa oikeusnormissa ei edellytetä näiden yksityisten yhtiöiden asettavan kansalaisuusvaatimusta niiden ottaessa henkilöstöä palvelukseensa.

15 Belgian hallitus pyytää lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta ottamaan huomioon ne merkittävät lainsäädäntömuutokset, jotka on toteutettu perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen ja jopa kanteen nostamisen jälkeen. Tämän osalta Belgian hallitus korostaa sitä, että lähes kaikissa komission kanteessa mainituissa laitoksissa tämänhetkinen tilanne vastaa käytännöllisesti katsoen yhteisön oikeuden oikeusnormeja.

16 Tämän viimeisen väitteen osalta on syytä ensinnäkin palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-433/93, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2303, 15 kohta) kansallisessa lainsäädännössä tehdyillä muutoksilla ei ole merkitystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ratkaisemisen osalta, silloin kun näitä muutoksia ei ole pantu täytäntöön ennen perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä. Näin ollen, kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 42 kohdassakin todetaan, Belgian hallitus ei voi vedota lainsäädäntömuutoksiin, jotka toteutettiin vasta edellä mainitun määräajan päättymisen jälkeen.

17 Lisäksi on syytä todeta, kuten Belgian hallituskin on myöntänyt, että veden-, kaasun- ja sähkönjakelun alalla suurin osa palvelussuhteista on yleensä kaukana julkishallinnon erityistehtävistä, koska niihin ei suoraan tai välillisesti liity julkisen vallan käyttämistä taikka tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

18 Tämän vuoksi voidaan todeta, että jäsenvaltio ei voi yleisesti asettaa kansallisuusvaatimusta edellytykseksi pääsylle kaikkiin kyseisten alojen palvelussuhteisiin ylittämättä perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeuksen rajoituksia.

19 Se, että tiettyihin palvelussuhteisiin näillä aloilla voidaan soveltaa perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan poikkeusta, ei voi olla perusteena tällaiselle yleiselle kiellolle (ks. myös asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, ja asia C-290/94, komissio v. Kreikka, joissa myös annetaan tuomio tänään).

20 Tämän vuoksi Belgian kuningaskunnan on noudattaakseen täysin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta palvelussuhteeseen pääsyssä tehtävä mahdolliseksi myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisten pääsy kyseisille aloille rajoittamalla kansalaisuusvaatimus koskemaan vain sellaisia palvelussuhteita, joihin todella suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

21 Asettaessaan veden-, kaasun- ja sähkönjakelun alalla toimiville julkisoikeudellisille oikeushenkilöille yleisen Belgian kansalaisuutta koskevan vaatimuksen Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sille näiden periaatteiden mukaan kuuluvia velvoitteita.

22 Unergin (tai Powerfinin), joka on yksityinen yhtiö, osalta on syytä huomata, että komissio ei ole näyttänyt toteen, että julkinen valta voisi valvoa henkilöstöä, jonka kyseinen yhtiö ottaa palvelukseensa. Sibelgazin, joka on sekamuotoinen kuntien yhteinen laitos, osalta komissio ei ole näyttänyt toteen, etteikö kaasunjakelusta huolehtisi yksinomaan henkilöstö, joka palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtojen osalta kuuluu Sibelgazissa yhdessä kuntien kanssa osakkaana olevaan yksityiseen yhtiöön ja jota Sibelgaz ei valvo millään tavalla. Näiden osalta kannetta ei voida siis hyväksyä.

23 Sen osalta, onko kanne perusteltu, on syytä täsmentää, että asetuksen N:o 1612/68 7 artikla koskee palvelussuhteen harjoittamisen edellytyksiä eikä palvelussuhteeseen pääsyä. Tässä tapauksessa on kuitenkin kyse ainoastaan toisten jäsenvaltioiden kansalaisten pääsystä palvelussuhteeseen. Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen ei voi perustua asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaan.

24 Edellä esitetyn perusteella on syytä todeta, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 1 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole rajannut vaatimusta Belgian kansalaisuudesta koskemaan vain pääsyä sellaiseen julkishallinnon palvelussuhteeseen veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisyhteisöissä, johon suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

Oikeudenkäyntikulut

25 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole rajannut vaatimusta Belgian kansalaisuudesta koskemaan vain pääsyä sellaiseen julkishallinnon palvelussuhteeseen veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisyhteisöissä, johon suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä taikka tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann

Murray Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 2 päivänä heinäkuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti