JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
5 päivänä maaliskuuta 1996 *

Sisällys

I — Riita-asiaan sovellettavat oikeusnormit ..... I - 3268

A — Yhteisön oikeusnormit ..... I - 3268

B — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ..... I - 3269

C — Kansallinen lainsäädäntö ..... I - 3270

1) Perustellun lausunnon antamisajankohtana vallinnut tilanne ..... I - 3270

a) Kuntien yhteiset julkiset laitokset ..... I - 3270

b) Julkisen vallan alaisuudessa toimivat jakeluyhtiöt ..... I - 3271

c) Yksityiset jakeluyhtiöt ..... I - 3271

2) Myöhemmät säädösmuutokset ..... I - 3271

II — Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen ..... I - 3272

1. Komissio on nostanut 22.6.1994 kanteen, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan [1] ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [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,

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Kanteessa viitataan aivan perustellusti *ETY*:n perustamissopimuksen eikä *EY*:n perustamissopimuksen 48 artiklaan, koska perustellut lausunnot annettiin ennen 1.11.1993, jolloin Euroopan unionista tehty sopimus tuli voimaan, ja koska 48 artiklassa määrättyjen velvoitteiden noudattamista jättämistä on arvioitava näiden perusteltujen lausuntojen antamisajankohdan valossa. Sanamuodon erot ovat vain nimelliset, koska 48 artiklaa ei ole muutettu. Tällainen ero saattaisi sitä vastoin vaikuttaa itse asian ratkaisuun, jos määräystä, johon kanteessa on vedottu, olisi muutettu.

2 — EYVL L 257, s. 2.

jäljempänä CIBE, Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, jäljempänä VMW, Unerg, Sibelgaz jne.), ja

— velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Tämä kanne on hyvin samanlainen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun kahden muun asian kanssa. [3]

3. Kaikki kolme kannetta koskevat perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa määrätyn työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan poikkeuksen soveltamisalaa julkishallinnon palvelussuhteiden osalta.

4. Kahdessa muussa asiassa vastaajat kiistävät, että ne eivät olisi noudattaneet jäsenyysvelvoitteitaan, ja väittävät, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisessa on luovuttava toimialakohtaisesta tarkastelutavasta ja otettava käyttöön palvelussuhdekohtainen tarkastelutapa.

5. Belgian kuningaskunta sitä vastoin on hyväksynyt implisiittisesti komission ehdottaman toimialakohtaisen tarkastelutavan nykyisestä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä loogisesti aiheutuvana seikkana.

6. Belgian kanta asiakysymykseen mahdollistaa synteettisen lähestymistavan riita-asiaa koskevien oikeussääntöjen tarkastelussa (I), kuten myös arvioitaessa sitä, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne perusteltu (II). Perusteellisemman tarkastelun ja yksityiskohtaisten viittausten osalta viittaan tänään kahdessa muussa asiassa antamiini ratkaisuehdotuksiin. [4]

I Riita-asiaan sovellettavat oikeusnormit

7. Käytyäni läpi aluksi ne yhteisön oikeusnormit, joihin komissio on vedonnut (A), kertaan lyhyesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tällä alalla (B). Tämän jälkeen tarkastelen kanteen perustana olevaa kansallista oikeudellista tilannetta (C).

A *Yhteisön oikeusnormit*

8. Perustamissopimuksen 48 artiklan 1—3 kohdassa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate ja sen välitön seuraus eli kaiken kansalaisuuteen perustuvan jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjinnän

3 — Ks. tänään asiassa C-473/93, komissio v. Luxemburg, ja asiassa C-290/94, komissio v. Kreikka, antamani erilliset ratkaisuehdotukset.

4 — Ks. alaviite 3.

kielto työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa.

9. Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita."

10. Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklassa säädetään työhön pääsystä seuraavaa:

"1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

2. Hänellä on erityisesti oltava sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella."

11. Saman asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa, jotka koskevat työskentelyä ja yhdenvertaista kohtelua, säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden."

B *Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö*

12. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan julkishallinnon käsite kuuluu yhteisön oikeuteen ja sitä on tulkittava suppeasti.

13. Tätä käsitettä ei voida tulkita vain *organisatorisesti.*

14. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut julkishallinnon palvelussuhteiden *funktionaalisen* määritelmän toteamalla, että niitä ovat kaikki *palvelussuhteet, joihin suoraan tai välillisesti liittyy julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.*

15. Tämän vuoksi toisten jäsenvaltioiden kansalaisten on voitava päästä palvelussuhteisiin, jotka eivät täytä tätä yhteisöjen tuomioistuimen omaksumaa määritelmää.

C *Kansallinen lainsäädäntö*

16. Tarkastelen aluksi perustellun lausunnon antamisajankohtana vallinnutta oikeudellista tilannetta (1), ennen kuin esittelen myöhemmin tehtyjä säädösmuutoksia (2).

1) *Perustellun lausunnon antamisajankohtana vallinnut tilanne*

17. Veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivat julkisoikeudelliset oikeushenkilöt eli kuntien yhteiset julkiset laitokset (intercommunales, a), julkisen vallan alaisuudessa toimivat jakeluyhtiöt (b) tai yksityisoikeudelliset yhtiöt (c).

a) Kuntien yhteiset julkiset laitokset

18. Kuntien yhteiset julkiset laitokset (intercommunales) ovat kuntien yhteenliittymiä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa.

19. Nämä yhteenliittymät voidaan jakaa puhdaspiirteisiin kuntien yhteisiin laitoksiin (erillisiä julkishallinnollisia yhteenliittymiä) ja sekamuotoisiin kuntien yhteisiin laitoksiin (erillisten julkishallinnollisten yksikköjen ja yksityisten yhtiöiden yhteenliittymiä).

20. Kuntien yhteisten julkisten laitosten henkilökuntaa koskevat liittovaltion palveluksessa olevia henkilöitä koskevia sääntöjä vastaavat säännöt, joissa edellytetään edelleen Belgian kansalaisuutta.

21. Aluehallitukset valvovat kuntien yhteisiä julkisia laitoksia.

22. CIBE:n henkilöstösääntöjen 6 ja 11 pykälässä asetetaan palvelukseen ottamisen edellytykseksi Belgian kansalaisuus.

b) Julkisen vallan alaisuudessa toimivat jakeluyhtiöt

23. Nämä yhtiöt on mainittu tiettyjen yleistä etua palvelevien yhteisöjen valvonnasta 16.3.1954 annetussa laissa määritellyssä ryhmässä B.

24. Tämän lain 11 pykälän 1 momentin mukaan aluehallitukset vahvistavat näiden yhtiöiden henkilöstösäännöt.

25. Tämä sääntely koskee VMW:tä sen perustamisesta 28.6.1983 annetun asetuksen 17 pykälän mukaisesti.

26. Belgian kansalaisuus on asetettu edellytykseksi pääsylle VMW:n palvelussuhteisiin, ja henkilöstösäännöt vastaavat valtion henkilöstösääntöä.

c) Yksityiset jakeluyhtiöt

27. Joissain tapauksissa jakelusta huolehtivat yksityisoikeudelliset yhtiöt, jotka toimivat joko itsenäisesti tai yhteenliittymänä sekamuotoisten kuntien yhteisten laitosten kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa ne asettavat henkilöstönsä kuntien yhteisten laitosten käytettäväksi.

2) *Myöhemmät säädösmuutokset*

28. Kaksi 26.9.1994 annettua kuninkaan asetusta julkaistiin 1.10.1994; [5] ensimmäisellä näistä uudistettiin useita valtion palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettavia sääntöjä, ja toisella vahvistettiin yhteisön ja alueen hallitusten sekä yhteisen yhteisön komitean ja ranskankielisen yhteisön komitean kollegioiden ja niiden alaisuudessa toimivien julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden palveluksessa olevaan henkilöstöön sovellettavat valtion palveluksessa olevien henkilöiden hallinnollista asemaa ja palkkaetuja koskevien sääntöjen yleiset periaatteet.

29. Näissä kummassakaan ei edellytetä Belgian kansalaisuutta pääsyssä palvelussuhteisiin, joihin ei liity suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttämistä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion, yhteisön tai alueen yleistä etua. [6]

5 — Moniteur Belge, s. 25027 ja 24948.

6 — Ks. myös ensimmäisen asetuksen 5 pykälän a momentin 1 kohta ja toisen asetuksen 1 pykälän 3 momentin 1 kohta.

30. Belgian hallituksen mukaan [7] jälkimmäistä asetusta ei sovelleta kuntien yhteisiin julkisiin laitoksiin, koska ne eivät täytä tässä asetuksessa tarkoitettua organisatorisen riippuvuuden kriteeriä.

31. Vastaajajäsenvaltio muistuttaa, että kuntien yhteisten julkisten laitosten henkilöstösäännöt ovat koko ajan vastanneet liittovaltion henkilöstösääntöä (ensimmäinen 26.9.1994 annetuista kuninkaan asetuksista), jossa ei enää aseteta kansalaisuusvaatimusta.

32. Edellä mainitun 16.3.1954 annetun lain ryhmään B kuuluvien vedenjakeluyhtiöiden osalta Belgian hallitus esittää, että ne kuuluvat 26.9.1994 annetun jälkimmäisen kuninkaan asetuksen soveltamisalaan sikäli kuin ne kuuluvat aluehallitusten alaisuuteen. Näin ollen niissä ei enää voida asettaa Belgian kansalaisuutta edellytykseksi palvelussuhteeseen pääsylle.

II Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen

33. Kahdessa edellä mainitussa asiassa [8] olen esittänyt yksityiskohtaisesti niitä syitä, joiden vuoksi katson, että perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan soveltamisessa voidaan jäsenvaltion, julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden toimintaa tarkastella toimialakohtaisesti.

34. Kuten olen jo edellä todennut, Belgian kuningaskunta ei vastusta tätä tarkastelutapaa.

35. Kuten komissiokin, katson, että veden-, kaasun- ja sähkönjakelutoiminta on kaukana julkishallinnon erityistehtävistä.

36. Tämän vuoksi on syytä todeta, että suurin osa palvelussuhteista näillä aloilla ei täytä yhteisön määritelmää julkishallinnosta. Nämä alat kuuluvat näin ollen lähtökohtaisesti perustamissopimuksen 48 artiklan 1—3 kohdan soveltamisalaan. Belgian kuningaskunnan on tämän vuoksi järjestettävä yhteisön työntekijöille mahdollisuus päästä näihin palvelussuhteisiin siten, että ainoan poikkeuksen muodostaisivat nimenomaisesti erikseen mainitut palvelussuhteet, jotka täyttävät yhteisön määritelmän julkishallinnosta.

7 — Belgian hallituksen vastaus, s. 2.
8 — Ks. alaviite 3.

37. Vastaajavaltio ei ole kiistänyt sitä, [9] että 6.8.1992 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun neljän kuukauden määräajan kuluttua umpeen Belgian kansalaisuus oli edelleen edellytyksenä henkilöstön palvelukseenottamiselle kuntien yhteisissä julkisissa laitoksissa, kuten CIBE:ssä, ja 16.3.1954 annetun lain mukaiseen ryhmään B kuuluvissa jakeluyhtiöissä, kuten VMW:ssä.

38. Belgian hallitus on ilmoittanut 19.1.1996 päivätyssä kirjeessään CIBE:n hallituksen 20.12.1995 tekemästä päätöksestä, jossa poistettiin tämän yhtiön henkilöstösäännöstä vaatimus Belgian kansalaisuudesta.

39. Suullisessa käsittelyssä Belgian hallitus myönsi, että tätä päätöstä ei ollut vielä julkaistu.

40. Lisäksi Belgian hallitus tähdensi flaaminkielisen alueen osalta, että VMW oli tehnyt flaamien hallitukselle esityksen henkilöstösäännöksi, joka oli perustamissopimuksen 48 artiklan mukainen, ja että esitys oli tarkoitus hyväksyä helmikuun loppuun 1996 mennessä. Saman alueen puhdaspiirteisten ja sekamuotoisten kuntien yhteisten julkisten laitosten osalta Belgian hallitus myönsi, että kahden yhtiön henkilöstösäännöissä oli edelleen syrjivä kansalaisuusvaatimus.

41. Lopuksi kuvatessaan Vallonian alueen tilannetta Belgian kuningaskunta on myöntänyt istunnossa, että noin viidentoista kuntien yhteisen julkisen laitoksen henkilöstösäännöissä oli edelleen kansalaisuusvaatimus.

42. Kahdella edellä mainitulla 26.9.1994 annetulla kuninkaan asetuksella, jotka julkaistiin noin 22 kuukautta sen jälkeen kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika oli kulunut umpeen, ei ole merkitystä sen ajankohdan kannalta, jonka osalta arvioidaan, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Lisäksi vastaajavaltion oman ilmoituksen mukaan näiden asetusten perusteella ei tähän päivään mennessä ole voitu vielä yleisesti poistaa riidanalaista kansalaisuusvaatimusta.

43. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, josta komissio on nostanut kanteen, on siis todettava näytetyksi toteen siltä osin kuin jäsenvaltioiden kansalaisiin kohdistuu vaatimus Belgian kansalaisuudesta edellytyksenä pääsylle palvelussuhteeseen omaan henkilöstöön kuuluvana veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa julkisoikeudellisissa oikeushenkilöissä, koska nämä oikeushenkilöt kuuluvat julkisen vallan alaisuuteen.

44. Sitä vastoin tämä ei voi koskea muita komission tarkoittamia aloja.

9 — Belgian hallituksen vastaus, s. 1.

45. Tämän osalta Belgian kuningaskunta toteaa seuraavaa:

— Powerfin-niminen osakeyhtiö (entinen Unerg) on täysin yksityinen yhtiö, jossa julkisella vallalla ei ole minkäänlaista organisatorista vaikutusvaltaa;

— Sibelgaz on sekamuotoinen kuntien yhteinen laitos, jolle henkilöstön on asettanut käyttöön yksityinen yhtiö, johon nähden julkisella vallalla ei ole mitään määräysvaltaa;

— missään kansallisessa, alueellisessa tai paikallisessa oikeusnormissa ei edellytetä näiden yksityisten yhtiöiden asettavan vaatimusta Belgian kansalaisuudesta.

46. Vaikka todistustaakka tämän osalta kuuluu komissiolle, se ei ole kuitenkaan näyttänyt toteen toisaalta sitä, että Powerfin olisi julkisoikeudellinen oikeushenkilö tai sellainen yksityisoikeudellinen yhtiö, jonka osalta viranomaiset olisivat asettaneet kansalaisuusvaatimuksen, eikä toisaalta sitä, että Sibelgazilla olisi omaa henkilöstöä palvelussuhteessa kansalaisuuden perusteella syrjivin ehdoin tai että se olisi asettanut kansalaisuusvaatimuksen yksityisille yhtiöille, jotka ovat asettaneet henkilöstöä sen käyttöön. Se ei myöskään ole näyttänyt toteen, että olisi olemassa jokin kansallinen, alueellinen tai paikallinen oikeusnormi, jossa yksityisten yritysten edellytetään vaativan Belgian kansalaisuutta.

47. Näin ollen ei ole selvitetty, että jäsenyysvelvoitteita olisi rikottu sellaisten oikeushenkilöiden kuin Powerfin tai Sibelgaz osalta.

Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin päättäisi seuraavaa:

"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 ja 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole rajannut muiden jäsenvaltioiden kansalaisia oleviin työntekijöihin kohdistuvaa vaatimusta Belgian kansalaisuudesta koskemaan ainoastaan pääsyä sellaiseen palvelussuhteeseen omaan henkilöstöön kuuluvana veden-, kaasun- ja sähkönjakelusta huolehtivissa

julkisoikeudellisissa oikeushenkilöissä, johon liittyy suoraan tai välillisesti julkisen vallan käyttöä ja tehtäviä, joilla on tarkoitus suojata valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleistä etua.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut."