ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 januari 2007 *

In zaak C-208/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Sozialgericht Berlin (Duitsland) bij beslissing van 11 april 2005, ingekomen bij het Hof op 12 mei 2005, in de procedure

ITC Innovative Technology Center GmbH

tegen

Bundesagentur für Arbeit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus en A. Ó Caoimh (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 mei 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— ITC Innovative Technology Center GmbH, vertegenwoordigd door L. A. Wenderoth, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en C. Schulze-Bahr als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en I. Kaufmann-Bühler als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 oktober 2006,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 18 EG, 39 EG, 49 EG, en artikel 87 EG junctis de artikelen 81 EG, 85 EG en 86 EG, alsmede van de artikelen 3 en 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ITC Innovative Technology Center GmbH (hierna: „ITC"), een in Duitsland gevestigd particulier arbeidsbemiddelingsbureau, en de Bundesagentur für Arbeit (federaal arbeidsbureau; hierna: „Bundesagentur"), inzake de weigering van de Bundesagentur om aan ITC een arbeidsbemiddelingsvoucher uit te betalen op grond dat voor de baan die ITC de werkzoekende heeft bezorgd, in Duitsland de verplichte sociale verzekering niet gold.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

3 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1612/68 luidt als volgt:

„Iedere onderdaan van een lidstaat, ongeacht zijn woonplaats, heeft het recht, op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten, overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die de tewerkstelling van de nationale werknemers van deze staat regelen."

4 Artikel 2 van deze verordening bepaalt:

„Iedere onderdaan van een lidstaat en iedere werkgever die werkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een lidstaat kunnen overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aanvragen om en aanbiedingen van werk uitwisselen en arbeidsovereenkomsten aangaan en ten uitvoer leggen zonder dat daaruit discriminaties kunnen voortvloeien."

5 Artikel 3 van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„In het kader van deze verordening zijn niet van toepassing de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of de administratieve handelwijzen van een lidstaat:

— die aanbiedingen van en aanvragen om werk, de toegang tot arbeid in loondienst en de uitoefening daarvan door vreemdelingen beperken of aan voorwaarden onderwerpen die niet voor eigen onderdanen gelden;

— of die, hoewel van toepassing zonder onderscheid naar nationaliteit, tot enig of voornaamste doel of gevolg hebben dat de onderdanen van de andere lidstaten van de aangeboden arbeid geweerd worden.

[...]"

6 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze verordening luidt als volgt:

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.

2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers."

Nationale regeling

7 § 421g van boek III van het wetboek sociale zekerheid (Sozialgesetzbuch; hierna: „SGB III") luidt als volgt:

„1. Werknemers die recht hebben op een werkloosheidsuitkering of werkloosheidsbijstand en die na drie maanden werkloosheid nog niet zijn tewerkgesteld, of die zijn tewerkgesteld op grond van een maatregel ter bevordering van de werkgelegenheid of een structuuraanpassingsmaatregel in de zin van de zesde afdeling van het zesde hoofdstuk, hebben recht op een arbeidsbemiddelingsvoucher (Vermittlungsgutschein). Met een arbeidsbemiddelingsvoucher neemt de Bundesagentur de verplichting op zich om overeenkomstig de volgende bepalingen een vergoeding te betalen aan een door de werknemer ingeschakelde bemiddelaar, door wiens tussenkomt de werknemer een onder de socialeverzekeringsplicht vallende baan met een minimale arbeidsduur van 15 uur per week heeft gevonden. De arbeidsbemiddelingsvoucher geldt telkens voor een tijdvak van drie maanden.

[...]"

8 § 1 van boek IV van het SGB (hierna: „SGB IV") luidt als volgt:

„1. [...] De bepalingen van dit boek gelden met uitzondering van de eerste en tweede titel van de vierde afdeling en de vijfde afdeling ook voor de bevordering van de werkgelegenheid.

[...]"

9 § 3 SGB IV bepaalt:

„De bepalingen inzake verzekeringsplicht en het recht op verzekering gelden

1. voor zover zij een tewerkstelling of een zelfstandige activiteit vereisen, voor alle personen die binnen de territoriale werkingssfeer van dit wetboek zijn tewerkgesteld of er een zelfstandige activiteit uitoefenen,

[...]"

10 § 30 van boek I van het SGB luidt als volgt:

„1. De bepalingen van dit wetboek gelden voor alle personen wier vaste woon- of verblijfplaats zich binnen de territoriale werkingssfeer ervan bevindt.

2. Regelingen van supranationaal of internationaal recht blijven onverkort gelden.

[...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

11 Op 27 augustus 2003 heeft ITC een overeenkomst voor arbeidsbemiddeling gesloten met de werkzoekende D. Halacz. Bij deze overeenkomst verbond ITC zich ertoe om Halacz te helpen bij het vinden van een onder de socialeverzekeringsplicht vallende betrekking en alle nodige diensten te verlenen om de arbeidsbemiddeling tot een goed einde te brengen.

12 Halacz had de door de Bundesagentur uitgereikte arbeidsbemiddelingsvoucher aan ITC overhandigd. In de voucher werd gepreciseerd dat de werkzoekende beroep kon doen op één of meer bemiddelaars naar keuze en dat het op de voucher vermelde bedrag zou worden betaald aan de particuliere bemiddelaar door wiens tussenkomst hij een baan vond. Volgens de relevante bepalingen van SGB III, wordt de vergoeding met name betaald op voorwaarde dat de betrekking onder de socialezekerheidsplicht valt, dat de arbeidsduur minstens 15 uur per week bedraagt en dat de tewerkstelling voor minstens drie maanden is overeengekomen.

13 Na bemiddeling van ITC heeft Halacz op 3 september 2003 een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur afgesloten met een in Nederland gevestigde onderneming voor het tijdvak van 4 september 2003 tot en met 4 maart 2004. Deze werkgever heeft bevestigd dat het een onder de socialezekerheidsplicht vallende betrekking betrof en dat de arbeidsduur minstens 15 uur per week bedroeg.

14 Bij brief van 15 september 2003 heeft ITC de Bundesagentur verzocht om in eerste instantie, overeenkomstig de door haar overgelegde arbeidsbemiddelingsvoucher, het bedrag van 1 000 EUR te betalen. Bij administratieve beslissing van 2 oktober 2003 heeft de Bundesagentur dit verzoek afgewezen op grond dat Halacz niet was tewerkgesteld in een onder de verplichte sociale verzekering vallende betrekking op Duits grondgebied.

15 De Bundesagentur heeft bij administratieve beslissing van 27 oktober 2003 het door ITC op 16 oktober 2003 ingediende bezwaarschrift afgewezen op grond dat het begrip socialeverzekeringsplicht omschreven wordt in de §§ 1, 2, en 3 SGB IV. Deze bepalingen gelden eveneens voor het SGB III. Dienovereenkomstig zijn de bepalingen met betrekking tot de verplichte sociale verzekering van toepassing op alle personen die een arbeidsverhouding aangaan binnen de territoriale werkingssfeer van het SGB, namelijk in Duitsland.

16 Op 14 november 2003 heeft ITC bij het Sozialgericht Berlin beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissing van de Bundesagentur van 2 oktober 2003, zoals die op bezwaarschrift is bevestigd bij de beslissing van 27 oktober 2003.

17 Deze rechterlijke instantie verklaart enerzijds dat § 421g, lid 1, tweede volzin, van SGB III overeenkomstig het gemeenschapsrecht kan worden uitgelegd, maar stelt anderzijds vast dat, naar Duits recht alleen, deze bepaling enkel van toepassing is op arbeidsverhoudingen die zijn aangegaan binnen de territoriale werkingssfeer van het SGB.

18 In deze omstandigheden heeft het Sozialgericht Berlin besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1. In hoeverre vormt een uitlegging van § 421g, lid 1, tweede volzin, van het SGB III volgens welke een onder de socialeverzekeringsplicht vallende betrekking enkel een betrekking kan zijn die binnen de werkingssfeer van het SGB valt, een inbreuk op de gemeenschaprechtelijke regels ter verzekering van het vrije verkeer van personen, in het bijzonder de artikelen 18 EG en 39 EG en de artikelen 3 en 7 van verordening (EEG) nr. 1612/68?

2. a. In hoeverre is een gemeenschapsrechtconforme uitlegging van deze bepaling mogelijk en noodzakelijk ter voorkoming van een eventuele inbreuk als bedoeld in de eerste vraag?

   b. Voor het geval dat een gemeenschapsrechtconforme uitlegging niet mogelijk of noodzakelijk is: in hoeverre vormt § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III een inbreuk op de gemeenschapsrechtelijke regels ter verzekering van het vrije verkeer van personen?

3. In hoeverre vormt een uitlegging van § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III volgens welke een onder de socialeverzekeringsplicht vallende betrekking enkel een betrekking kan zijn die binnen de werkingssfeer van het SGB valt, een inbreuk op de gemeenschapsrechtelijke regels ter verzekering van de vrijheid van dienstverrichting en de mededinging, in het bijzonder de artikelen 49 EG, 50 EG en artikel 87 EG junctis de artikelen 81 EG, 85 EG en 86 EG of andere regels van gemeenschapsrecht?

4. a. In hoeverre is een gemeenschapsrechtconforme uitlegging van de bepaling mogelijk en noodzakelijk ter voorkoming van een eventuele inbreuk als bedoeld in de derde vraag?

   b. Voor het geval dat een gemeenschapsrechtconforme uitlegging niet mogelijk of noodzakelijk is: in hoeverre vormt § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III een inbreuk op het gemeenschapsrecht indien het vrije verkeer van werknemers niet wordt gewaarborgd?

De prejudiciële vragen

De eerste vraag en de tweede vraag, sub b, met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers

19 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 39 EG alsmede de artikelen 3 en 7 van verordening nr. 1612/68 zich ertegen verzetten dat een nationale bepaling zoals § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III, de betaling door een lidstaat aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau van de door een werkzoekende voor zijn plaatsing aan dit bureau verschuldigde vergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de door deze bemiddelaar gevonden betrekking in deze staat onder de socialeverzekeringsplicht valt.

20 In de eerste plaats moet worden geantwoord op het argument van de Duitse regering dat een particulier arbeidsbemiddelingsbureau, zoals ITC, zich niet kan beroepen op artikel 39 EG, en evenmin op verordening nr. 1612/68, omdat ITC optreedt als bemiddelaar en niet als werknemer, en dus niet binnen de personele werkingssfeer van deze bepalingen valt. Dienaangaande verwijst de Duitse regering naar het arrest van 11 december 1997, Job Centre, „Job Centre II" (C-55/96, Jurispr. blz. I-7119, punt 13).

21 Artikel 39, lid 1, EG bepaalt in het algemeen dat het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij is. Luidens de leden 2 en 3 van dit artikel, houdt dit recht de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers van de lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden, en houdt het behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het

recht in om in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling, zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten, er te verblijven teneinde er een beroep uit te oefenen onder dezelfde voorwaarden als de nationale werknemers en er na afloop daarvan verblijf te houden.

22 Hoewel vaststaat dat deze in artikel 39 EG bedoelde rechten van vrij verkeer voor werknemers en werkzoekenden gelden (zie in die zin arrest van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punten 12 en 13), wijst niets in de bewoordingen van dit artikel er echter op dat deze rechten niet kunnen worden ingeroepen door anderen (zie arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 19).

23 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kan het recht van werknemers om zonder discriminatie te worden tewerkgesteld en een beroep uit te oefenen, slechts doeltreffend en zinvol zijn, indien daartegenover staat dat de werkgevers het recht hebben om werknemers met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer in dienst te nemen (arrest Clean Car Autoservice, reeds aangehaald, punt 20).

24 Een particulier arbeidsbemiddelingsbureau zoals ITC houdt zich bezig met de verlening van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen aanvragen en aanbiedingen van werk. Een met een werkzoekende gesloten arbeidsbemiddelingsovereenkomst verleent dit bureau bijgevolg de rol van bemiddelaar in die zin dat het bureau deze werkzoekende vertegenwoordigt en voor hem een baan tracht te vinden.

25 In deze omstandigheden kan niet worden uitgesloten dat in bepaalde omstandigheden, een particulier arbeidsbemiddelingsbureau een beroep kan doen op de rechten die door artikel 39 EG rechtstreeks aan werknemers in de Gemeenschap worden toegekend.

26 Het recht van werknemers om zonder discriminatie te worden tewerkgesteld en een beroep uit te oefenen op het grondgebied van een andere lidstaat, kan immers slechts doeltreffend en zinvol zijn indien het gepaard gaat met het recht van bemiddelaars, zoals een particulier arbeidsbemiddelingsbureau, om werknemers met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer te helpen een betrekking te vinden.

27 Deze uitlegging dringt zich te meer op in omstandigheden als die van het hoofdgeding, wanneer een particulier arbeidsbemiddelingsbureau een arbeidsbemiddelingsovereenkomst heeft gesloten met een werkzoekende krachtens een arbeidsbemiddelingsvoucher die aan de werkzoekende is afgegeven, en op grond waarvan de Bundesagentur zich ertoe verbindt om de kosten van het particuliere arbeidsbemiddelingsbureau voor haar rekening te nemen op voorwaarde dat dit de werkzoekende een arbeidsovereenkomst die aan bepaalde voorwaarden voldoet, bezorgt. In deze omstandigheden is het het particuliere arbeidsbemiddelingsbureau, en niet de werkzoekende die de Bundesagentur dient te verzoeken de aan het bureau verschuldigde vergoeding voor haar rekening te nemen.

28 Niets in de redenering van het Hof in het arrest Job Centre II, reeds aangehaald, staat aan deze uitlegging van de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrije verkeer van werknemers in de weg.

29 In de tweede plaats, met betrekking tot het argument van de Duitse regering dat ITC geen beroep kon doen op de rechten van artikel 39 EG, omdat dit bureau slechts in één enkele lidstaat is gevestigd, dient eraan te worden herinnerd dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen, niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het gemeenschapsrecht het oog heeft, en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen (arresten van 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, Jurispr. blz. I-345, punt 26, en 11 oktober 2001, Khalil e.a., C-95/99–C-98/99 en C-180/99, Jurispr. blz. I-7413, punt 69).

30 Zelfs indien een in Duitsland gevestigd particulier arbeidsbemiddelingsbureau, zoals ITC, zich tegenover de Duitse autoriteiten op de regels betreffende het vrije verkeer van werknemers wil beroepen, heeft dit voor de toepasselijkheid van die regels echter geen gevolgen. Dit bureau klaagt immers juist over het feit, dat het is benadeeld door het in § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III vastgestelde systeem van arbeidsbemiddelingsvouchers, zodat de werkzoekende die hij een baan heeft bezorgd eveneens is benadeeld of dat had kunnen zijn omdat het ging om een baan in een andere lidstaat (zie ook in die zin arrest Terhoeve, reeds aangehaald, punt 28).

31 In de derde plaats, wat de vraag betreft of een nationale regeling zoals die welke in casu aan de orde is, een beperking vormt van het vrije verkeer van werknemers, dient eraan te worden herinnerd dat de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen in hun geheel beogen het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken, op het grondgebied van de Gemeenschap om het even welk beroep uit te oefenen, en in de weg staan aan regelingen die deze onderdanen zouden kunnen benadelen wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat een economische activiteit willen verrichten (arresten van 7 juli 1988, Wolf e.a., 154/87 en 155/87, Jurispr. blz. 3897, punt 13, en 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 94; arrest Terhoeve, reeds aangehaald, punt 37; arresten van 27 januari 2000, Graf, C-190/98, Jurispr. blz. I-493, punt 21, en 17 maart 2005, Kranemann, C-109/04, Jurispr. blz. I-2421, punt 25).

32 In deze context beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan het Verdrag ontleende recht om hun staat van herkomst te verlaten teneinde zich naar het grondgebied van een andere lidstaat te begeven en aldaar te verblijven om er een economische activiteit te verrichten (zie reeds aangehaalde arresten Bosman, punt 95, en Terhoeve, punt 38).

33 Nationale bepalingen die een werknemer die onderdaan is van een lidstaat beletten of ervan weerhouden zijn land van herkomst te verlaten om zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, leveren derhalve belemmeringen van die vrijheid op, zelfs

wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken werknemers van toepassing zijn (arresten Bosman, reeds aangehaald, punt 96; Terhoeve, reeds aangehaald, punt 39, en Graf, reeds aangehaald, punt 23; arresten van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 74, en 2 oktober 2003, Van Lent, C-232/01, Jurispr. blz. I-11525, punt 16, en arrest Kranemann, reeds aangehaald, punt 26).

34 Het zou namelijk in strijd zijn met het beginsel van het vrije verkeer indien een werknemer of een werkzoekende in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, minder gunstig kon worden behandeld dan wanneer hij geen gebruik zou hebben gemaakt van de door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer (zie in die zin arresten van 11 juli 2002, D'Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 30, en 29 april 2004, Pusa, C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punt 18).

35 Bepaalt een nationale regeling dat een lidstaat de vergoeding aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau slechts betaalt indien de baan waarvoor dit bureau heeft gezorgd, in deze staat onder de sociale verzekeringsplicht valt, dan bevindt een werkzoekende aan wie dit bureau een baan heeft bezorgd die in een andere lidstaat onder de sociale verzekeringsplicht valt, zich in een minder gunstige situatie dan wanneer dit bureau hem in eigen land een baan had bezorgd, aangezien in laatstbedoeld geval de aan de bemiddelaar verschuldigde vergoeding krachtens bedoelde regeling zou worden betaald.

36 Een dergelijke regeling, die een belemmering doet ontstaan die de werkzoekenden, met name die met beperkte financiële middelen, en dientengevolge ook de particuliere arbeidsbemiddelingsbureaus, kan afschrikken om werk te zoeken in een andere lidstaat, aangezien het bemiddelingsloon niet zal worden betaald door de lidstaat van herkomst van deze werkzoekende, is in beginsel verboden door artikel 39 EG. Bijgevolg behoeft niet te worden nagegaan of inbreuk is gemaakt op de artikelen 3 en 7 van verordening nr. 1612/68.

37 Een maatregel die het vrije verkeer van werknemers belemmert is slechts toelaatbaar wanneer hij een rechtmatig, met het Verdrag verenigbaar doel nastreeft en zijn rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang. In een dergelijk geval is echter tevens vereist dat de toepassing van de betrokken maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie met name arrest Kranemann, reeds aangehaald, punt 33).

38 Onderzocht dient dus te worden of een systeem zoals dat van de Duitse arbeidsbemiddelingsvouchers zijn rechtvaardiging kan vinden in de eerste plaats in de omstandigheid dat een dergelijk systeem een nieuw instrument van het nationale arbeidsmarktbeleid is, dat erop gericht is om de arbeidsbemiddeling te bevorderen en de werkloosheid te verlagen, en in de tweede plaats in de omstandigheid dat het systeem bedoeld is ter bescherming van de nationale sociale zekerheid, wat slechts kan worden gegarandeerd dankzij bijdragenbetaling op nationaal vlak, terwijl tewerkstelling van werkzoekenden in andere lidstaten tot bijdrageverlies zou leiden, en in de derde plaats in de omstandigheid dat dit systeem bedoeld is ter bescherming van de nationale arbeidsmarkt tegen verlies van geschoolde arbeidskrachten.

39 Wat de eerste rechtvaardigingsgrond betreft, moet erop worden gewezen dat het aan de lidstaten staat, de maatregelen ter verwezenlijking van hun werkgelegenheidsbeleid te kiezen. Het Hof heeft erkend dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid over een ruime beoordelingsmarge beschikken. Bovendien kan niet worden betwist dat de bevordering van de werkgelegenheid een rechtmatige doelstelling van sociaal beleid vormt (zie inzake de gelijke behandeling van mannelijke en vrouwelijke werknemers, de arresten van 9 februari 1999, Seymour-Smith en Perez, C-167/97, Jurispr. blz. I-623, punten 71 en 74, en 11 september 2003, Steinicke, C-77/02, Jurispr. blz. I-9027, punten 61 en 62).

40 De beoordelingsvrijheid waarover de lidstaten inzake sociaal beleid beschikken, kan evenwel geen aantasting rechtvaardigen van de rechten die particulieren ontlenen

aan de bepalingen van het Verdrag waarin hun fundamentele vrijheden zijn neergelegd (zie reeds aangehaalde arresten Terhoeve, punt 44; Seymour-Smith en Perez, punt 75, en Steinicke, punt 63).

41 Louter algemene verklaringen dat het stelsel van arbeidsbemiddelingsvouchers dat in het hoofdgeding aan de orde is, de arbeidsbemiddeling stimuleert en de werkloosheid in Duitsland verlaagt, volstaan niet om aan te tonen dat het doel van dit systeem een beperking van één van de fundamentele vrijheden van het gemeenschapsrecht rechtvaardigt, en vormen evenmin een redelijke grondslag voor de zienswijze dat de gekozen middelen geschikt zijn of zouden kunnen zijn ter bereiking van dat doel.

42 Hetzelfde geldt voor de tweede rechtvaardigingsgrond, namelijk de bescherming van het Duitse socialeverzekeringsstelsel. Het bestaan van een oorzakelijk verband tussen het verlies van sociale bijdragen in Duitsland en het vinden van een baan voor een werkzoekende in een andere lidstaat is immers niet aangetoond. Daarenboven is de werkloosheid in Duitsland hoog, zodat niet voor de hand ligt dat een vacature in deze staat open blijft omdat voor een werkzoekende een baan is gevonden in een andere lidstaat.

43 Een risico op ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel kan inderdaad een dwingende reden van algemeen belang vormen (zie met name arrest van 28 april 1998, Kohll, C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 41), maar in casu is niet aangetoond dat een dergelijk risico aanwezig is. Het verlies aan Duitse socialezekerheidsbijdragen kan namelijk beperkt worden. Enerzijds moet de werkzoekende die een baan krijgt in een andere lidstaat, geen sociale bijdragen afdragen in zijn lidstaat van herkomst, doch daartegenover staat dat deze laatste hem geen werkloosheidsuitkering meer moet betalen. Anderzijds houdt de aard zelf van het vrije verkeer van werknemers zoals het door het Verdrag is vastgesteld in, dat het vertrek van een werknemer naar een andere lidstaat kan worden wordt gecompenseerd door de komst van een werknemer die uit een andere lidstaat afkomstig is.

44 Gesteld al dat de organisatie van de arbeidsmarkt, daaronder begrepen maatregelen ter voorkoming van het verlies van geschoolde arbeidskrachten, in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden grond kan opleveren voor beperkingen van het vrije verkeer van werknemers, dient in elk geval te worden opgemerkt dat een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding verder gaat dan wat nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. Dergelijke doelstellingen kunnen geen grond opleveren om het voordeel van arbeidsbemiddelingsvouchers systematisch te weigeren aan werkzoekenden die in andere lidstaten zijn tewerkgesteld. Een dergelijke maatregel komt immers neer op de verloochening van het in artikel 39 EG neergelegde beginsel van het vrije verkeer van werknemers, inhoudende dat werknemers en werkzoekenden in de Gemeenschap het recht wordt gegarandeerd om in een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en aldaar uit te oefenen (zie wat de vrijheid van vestiging betreft, arrest van 5 november 2002, Überseering, C-208/00, Jurispr. blz. I-9919, punt 93).

45 In deze omstandigheden dient op de eerste vraag en op de tweede vraag, sub b, te worden geantwoord dat artikel 39 EG eraan in de weg staat dat een nationale regeling, zoals § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III de betaling door een lidstaat aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau van de door een werkzoekende aan dit bureau verschuldigde vergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de door deze bemiddelaar gevonden betrekking in deze lidstaat onder de sociale verzekeringsplicht valt.

De derde vraag

46 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 EG en 50 EG eraan in de weg staan dat een nationale regeling zoals die van § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III de betaling door een lidstaat aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau van de door een werkzoekende aan dit

bureau verschuldigde vergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de door deze bemiddelaar gevonden betrekking in deze lidstaat onder de sociale verzekeringsplicht valt. Voorts wenst hij te vernemen of artikel 87 EG, junctis de artikelen 81 EG, 85 EG en 86 EG in de weg staan aan een dergelijke regeling.

De verdragsbepalingen inzake staatssteun

47 Blijkens de verwijzingsbeslissing vraagt het Sozialgericht Berlin in wezen of de in § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III bedoelde arbeidsbemiddelingsvouchers staatssteun uitmaken in de zin van artikel 87, lid 1, EG, op grond dat het feit dat de werkzoekende wordt ontslagen van zijn verplichting om het particuliere arbeidsbemiddelingsbureau de voor bemiddeling verschuldigde vergoeding te betalen, erop neer kan komen dat deze bemiddelaars worden begunstigd.

48 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het uitsluitend een zaak van de nationale rechter is aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (zie met name arrest Bosman, reeds aangehaald, punt 59).

49 Niettemin heeft het Hof geoordeeld dat het op een prejudiciële vraag van een nationale rechter geen uitspraak kan doen wanneer duidelijk blijkt dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof

niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de hem gestelde vragen (zie met name arrest van 13 juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Jurispr. blz. I-6049, punt 20).

50 In casu preciseert de verwijzende rechter niet wat voor het geding dat bij hem aanhangig is, de implicatie is van een eventuele kwalificatie als staatssteun van het bij de omstreden regeling vastgestelde systeem van de arbeidsbemiddelingsvouchers.

51 Verder zet de verwijzende rechter weliswaar in het algemeen uiteen hoe het in het hoofdgeding aan de orde zijnde systeem van de arbeidsbemiddelingsvouchers functioneert, doch bij ontbreken van concrete gegevens over het al dan niet bestaan van een voordeel en over het effect van dit systeem op het handelsverkeer tussen lidstaten, kan niet worden nagegaan of dit in overeenstemming is met de gemeenschapsregels inzake staatssteun (zie in die zin arrest van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punten 58-62 en beschikking van 8 oktober 2002, Viacom, C-190/02, Jurispr. blz. I-8287, punt 21).

52 Bij ontbreken van voldoende indicaties is het niet mogelijk om de concrete uitleggingsvraag af te bakenen die zou kunnen rijzen met betrekking tot de gemeenschapsrechtelijke mededingingsregels waarvan de verwijzende rechter de uitlegging vraagt. Nauwkeurige informatie over de feitelijke en juridische context op het gebied van de mededinging is des te belangrijker omdat dit gebied wordt gekenmerkt door feitelijk en juridisch complexe situaties (beschikking van 19 maart 1993, Banchero, C-157/92, Jurispr. blz. I-1085, punt 5; arrest van 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine, C-176/96, Jurispr. blz. I-2681, punt 22, en beschikking van 28 juni 2000, Laguillaumie, C-116/00, Jurispr. blz. I-4979, punt 19).

53 Dit deel van de derde vraag behoeft dus niet te worden beantwoord.

Vrijheid van dienstverrichting

54 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak arbeidsbemiddeling een dienstverrichting is in de zin van de artikelen 49 EG en 50 EG (zie arresten van 18 januari 1979, Van Wesemael, 110/78 en 111/78, Jurispr. blz. 35, punt 7, en 17 december 1981, Webb, 279/80, Jurispr. blz. 3305, punten 8 en 9).

55 Met betrekking tot de vraag of een nationale regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, een verboden beperking in de zin van artikel 49 EG vormt, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de vrijheid van dienstverrichting niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit vereist, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie met name arresten van 18 juni 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, Jurispr. blz. I-3949, punt 56; 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 33, en 20 februari 2001, Analir e.a., C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 21).

56 Krachtens voormelde bepaling kan, anders dan de Duitse regering betoogt, op de vrijheid van dienstverrichting een beroep worden gedaan door een onderneming tegenover de staat waarin zij is gevestigd, wanneer zij diensten verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen en meer in het algemeen, in alle gevallen waarin een dienstverrichter zijn diensten aanbiedt op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waarin hij is gevestigd (zie met name arrest van 5 oktober 1994, zaak C-381/93, Commissie/Frankrijk, Jurispr. blz. I-5145, punt 14).

57 Door de uitbetaling van de arbeidsbemiddelingsvoucher afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de werkzoekende wordt tewerkgesteld in een in eigen land onder de sociale verzekeringsplicht vallende betrekking, vormt een regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is een beperking van de vrijheid van dienstverrichting naar gelang van de plaats waar de dienst wordt verricht.

58 Een dergelijke regeling kan immers gevolgen hebben voor de ontvanger van de diensten, in casu namelijk voor de werkzoekende die, wanneer het particuliere arbeidsbemiddelingsbureau hem een baan bezorgt in een andere lidstaat, zelf de aan dit bureau verschuldigde vergoeding moet betalen.

59 Vanzelfsprekend kan het particuliere arbeidsbemiddelingsbureau als dienstverrichter zijn activiteiten inzake arbeidsbemiddeling in andere lidstaten voortzetten, maar het feit dat voor een werkzoekende een baan wordt gevonden in een andere lidstaat, betekent dat de vergoeding voor de bemiddeling niet door de Bundesagentur zal worden betaald, maar ten laste komt van de werkzoekende zelf. Weliswaar is de uitoefening van de activiteit inzake arbeidsbemiddeling niet uitgesloten, maar de mogelijkheid om deze activiteit uit te breiden naar andere lidstaten is beperkt, voor zover het grotendeels van het bestaan van het systeem van de arbeidsbemiddelingsvouchers afhangt of een aantal werkzoekenden op de diensten van dit bureau een beroep kan doen en dit bureau een werkzoekende in een andere lidstaat kan tewerkstellen zonder het risico van inkomstenderving te lopen.

60 De vraag of ook de vrijheid van dienstverrichting van buiten Duitsland gevestigde arbeidsbemiddelingsbureaus wordt belemmerd, is gezien de feiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn, een hypothetische vraag, die dus niet behoeft te worden beantwoord.

61 Wat ten slotte de vraag betreft of een dergelijke belemmering gerechtvaardigd kan zijn, zij erop gewezen dat de gronden die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van deze belemmering van de vrijheid van dienstverrichting overeenkomen met die welke zijn onderzocht in de punten 37 tot en met 44 van dit arrest wat het vrije verkeer van werknemers betreft, zodat een nationale regeling zoals die van § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III, verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel.

62 Op de derde vraag dient dus te worden geantwoord dat de artikelen 49 EG en 50 EG eraan in de weg staan dat een nationale regeling zoals § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III de betaling door een lidstaat aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau van de door een werkzoekende aan dit bureau verschuldigde vergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de door deze bemiddelaar gevonden betrekking in deze lidstaat onder de sociale verzekeringsplicht valt.

De eerste vraag, betreffende het burgerschap van de Europese Unie

63 Met deze vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18 EG in de weg staat aan een nationale bepaling zoals § 421g, lid 1, tweede volzin, SGB III.

64 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat in artikel 18 EG in het algemeen het recht van elk burger van de Unie is neergelegd om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, en dat dit in de artikelen 39 EG en 49 EG een bijzondere uitdrukking vindt wat het vrije verkeer van werknemers en de vrijheid van dienstverrichting betreft.

65 Aangezien het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van laatstbedoelde bepalingen valt, behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de uitlegging van artikel 18 EG (zie arresten van 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 26, en 6 februari 2003, Stylianakis, C-92/01, Jurispr. blz. I-1291, punt 20).

De tweede vraag, sub a, en de vierde vraag, sub a

66 Met deze vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre het mogelijk en noodzakelijk is om een bepaling van nationaal recht gemeenschapsrechtconform uit te leggen.

67 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de bepalingen van de artikelen 39 EG, 49 EG en 50 EG voor particulieren rechten doen ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven (zie arresten van 3 december 1974, Van Binsbergen, 33/74, Jurispr. blz. 1299, punt 26, en 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punt 7).

68 Volgens vaste rechtspraak staat het aan de nationale rechter, ten volle gebruik makend van de hem door het nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de bepaling van nationaal recht in overeenstemming met de eisen van het gemeenschapsrecht uit te leggen en toe te passen (zie arresten van 4 februari 1988, Murphy e.a., 157/86, Jurispr. blz. 673, punt 11, en 26 september 2000, Engelbrecht, C-262/97, Jurispr. blz. I-7321, punt 39).

69 Is een dergelijke gemeenschapsrechtconforme toepassing onmogelijk, dan is de nationale rechter verplicht het gemeenschapsrecht in volle omvang toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, daarbij zo nodig elke strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing latend (zie in die zin arrest Murphy e.a., reeds aangehaald, punt 11; arrest van 29 april 1999, Ciola, C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 26, en arrest Engelbrecht, reeds aangehaald, punt 40).

70 Bijgevolg moet op de tweede vraag, sub a, en op de vierde vraag, sub a, worden geantwoord dat het aan de nationale rechter staat om, ten volle gebruik makend van de hem door het nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de bepalingen van nationaal recht gemeenschapsrechtconform uit te leggen en toe te passen en, wanneer een dergelijke gemeenschapsrechtconforme uitlegging onmogelijk is, waar het gaat om verdragsbepalingen die voor particulieren rechten doen ontstaan welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven, elke daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) De artikelen 39 EG, 49 EG en 50 EG staan eraan in de weg dat een nationale regeling zoals § 421g, lid 1, tweede volzin, van boek III van het Duitse

wetboek sociale zekerheid de betaling door een lidstaat aan een particulier arbeidsbemiddelingsbureau van de door een werkzoekende aan dit bureau verschuldigde vergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de door deze bemiddelaar gevonden betrekking in deze lidstaat onder de socialeverzekeringsplicht valt.

2) **Het staat aan de nationale rechter om, ten volle gebruik makend van de hem door het nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid, de bepalingen van nationaal recht gemeenschapsrechtconform uit te leggen en toe te passen en, wanneer een dergelijke gemeenschapsrechtconforme uitlegging onmogelijk is, waar het gaat om EG-verdragsbepalingen die voor particulieren rechten doen ontstaan welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven, elke met deze bepalingen strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten.**

ondertekeningen