DOMSTOLENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
25. februar 2003 *

I sag C-445/01,

angående en anmodning, som Tribunale di Biella (Italien) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Roberto Simoncello,

Piero Boerio

mod

Direzione Provinciale del Lavoro,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 og 52 (efter ændring nu artikel 39 EF og 43 EF) samt EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne A. La Pergola og S. von Bahr,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved kendelse af 18. oktober 2001, indgået til Domstolen den 19. november 2001, har Tribunale di Biella i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48 og 52 (efter ændring nu artikel 39 EF og 43 EF) samt EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF).

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag, der føres mellem Roberto Simoncello og Piera Boerio som deltagere i og repræsentanter efter loven for selskabet Mergellina Snc og Direzione Provinciale del Lavoro vedrørende en administrativ sanktion, som sidstnævnte har pålagt med den begrundelse, at nævnte selskab har ansat lønmodtagere uden at have underrettet Sezione Circondariale per l'Impiego herom.

Relevante retsforskrifter

3 Artikel 9a, stk. 2, i lov nr. 608 af 28. november 1996 (GURI nr. 281 af 30.11.1996, Supplemento ordinario nr. 209, herefter »lov nr. 608/1996«) bestemmer:

»Inden for en frist af fem dage at regne fra datoen for ansættelse i henhold til stk. 1, skal arbejdsgiveren underrette Sezione Circoscrizionale per l'Impiego herom i form af en meddelelse, der indeholder oplysning om arbejdstagerens navn, ansættelsesdatoen, kontrakttypen, stilllingsbetegnelsen, lønnens størrelse og overenskomstområdet.«

4 Artikel 10, stk. 13, i lovdekret nr. 469 af 23. december 1997 (GURI nr. 5 af 8.1.1998, herefter »lovdekret nr. 469/1997«) har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i lov nr. 264 af 29. april 1949 og de efterfølgende love, hvorved den er blevet ændret og suppleret, finder ikke anvendelse på fysiske og juridiske personer, der har tilladelse til at formidle arbejdskraft i henhold til denne artikel.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

5 Tribunale di Biella har konstateret, at selskabet Mergellina Snc har ansat lønmodtagere uden at underrette Sezione Circondariale per l'Impiego herom i henhold til artikel 9a i lov nr. 608/1996.

6 Sagsøgerne i hovedsagen har for den forelæggende ret gjort gældende, at der i denne bestemmelse ikke er hjemmel til at pålægge sanktioner. Den er nemlig i strid med fællesskabsretten, for så vidt som den vedrører det italienske arbejdsformidlingssystem, som Domstolen i dom af 11. december 1997, Job Centre (sag C-55/96, Sml. I, s. 7119), har fastslået er i strid med traktatens artikel 90, idet det udgør et statsligt monopol, der er i strid med princippet om den frie konkurrence.

7 I denne forbindelse har Tribunale di Biella anført, at artikel 9a i lov nr. 608/1996 ikke er den bestemmelse, der lå til grund for den sag, der gav anledning til Job Center-dommen. Retten har endvidere anført, at den foreliggende tvist i hovedsagen ikke vedrører et system, hvor staten har en monopollignende stilling, og hvorefter medlemsstaten stiller krav om forudgående tilladelse, men derimod en simpel oplysningspligt, hvis tilsidesættelse kan medføre administrative sanktioner.

8 Retten er dog af den opfattelse, at den lovgivning, hvorved den sanktionerede oplysningspligt er blevet indført, kan være i strid med fællesskabsretten, navnlig med traktatens artikel 48, 52 og 90, idet den placerer Den Italienske Republik i »et overordnelsesforhold«, for så vidt som den nævnte forpligtelse sætter den i stand til at udøve kontrol med ansættelsen af arbejdstagere. Modstriden med fællesskabsretten er imidlertid ikke sikker, da Den Italienske Republik ikke er placeret i en sådan position på tidspunktet for lønmodtagerens ansættelse, og da den kun er blevet tillagt kontrolbeføjelsen med henblik på undgå ulovlige ansættelsesforhold.

9 For så vidt angår artikel 10 i lovdekret nr. 469/1997 har den forelæggende ret anført, at der ved bestemmelsen ikke fastsættes nogen oplysningspligt for de personer, der har autorisation til at udøve arbejdsformidlingsvirksomhed, og at bestemmelsen derfor i form af en undtagelse giver de offentlige myndigheder hjemmel til at straffe overtrædelser, der begås af personer, der ikke er i besiddelse af en sådan autorisation.

10 Da Tribunale di Biella fandt, at en fortolkning af traktatens bestemmelser er nødvendig for, at den kan afgøre den verserende sag, besluttede den at udsætte denne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 9a, stk. 2, i lov nr. 608 af 28. november 1996 — hvad angår dennes regler om, at arbejdsgiveren har pligt til at give meddelelse om alle ansættelsesforhold til Sezione Circondariale per l'Impiego — samt artikel 10 i lovdekret nr. 469 af 23. december 1997, med henvisningen til artikel 9a i lov nr. 608 af 1996 i tilfælde af formidling foretaget af uautoriserede, forenelige med de fællesskabsretlige principper i artikel 39 EF, 43 EF og 86 EF (tidligere EF-traktatens artikel 48, 52 og 90)?«

Det præjudicielle spørgsmål

Indlæg til Domstolen

11 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at Domstolen i Job Center-dommen har udtalt, at de i hovedsagen omhandlede sanktioner er ulovlige, idet de strider mod de fællesskabsretlige regler på konkurrenceområdet. De har desuden gjort gældende, at Domstolen i dom af 8. juni 2000, Carra m.fl. (sag C-258/98, Sml. I, s. 4217), har forsynet de nationale retter med anvisninger vedrørende de tidligere regler i lovdekret nr. 469/1997. De har fremhævet, at tvisten i hovedsagen vedrører arbejde, der er formidlet i 1997 og 1998.

12 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at en henvisning til Carra m.fl.-dommen er tilstrækkelig til at konstatere, at den sanktionsordning, der er indført ved artikel 9a i lov nr. 608/1996, er ulovlig. De har imidlertid ligeledes gennemgået bestemmelserne i lovdekret nr. 469/1997 med den begrundelse, at sanktionsordningen er blevet opretholdt ved disse bestemmelser. I denne henseende har sagsøgerne i hovedsagen anført, at de meddelelser, der er omhandlet i artikel 9a i lov nr. 608/1996, ikke længere har nogen eksistensberettigelse, eftersom de blev indført med henblik på at forstærke statens monopol på arbejdsformidlingsvirksomhed, der må anses for at være ulovligt som følge af de ovennævnte domme i sagerne Job Center og Carra m.fl. I det omfang ordningen med statslige arbejdsformidlingskontorer er blevet liberaliseret, er alle sanktioner, der har sammenhæng med statens gamle monopol, blevet uanvendelige, da grundlaget for disse og den juridiske interesse, de beskyttede, er forsvundet.

13 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er liberaliseringen desuden ikke fuldt ud gennemført, hvis der stadig består en forpligtelse for arbejdsgiveren til at give meddelelse om ansættelsen, fordi en sådan forpligtelse gør private virksomheders arbejdsformidling mere vanskelig.

14 Den italienske regering har i korte træk gennemgået udviklingen i den italienske lovgivning for så vidt angår formidling af arbejdskraft. I denne forbindelse har den anført, at en arbejdsgiver i henhold til lov nr. 264 af 29. april 1949 havde en forpligtelse til at ansætte en arbejdstager ved et offentligt arbejdsformidlingskontors mellemkomst. Ved lov nr. 608/1996 er ordningen med ansættelse af arbejdstagere efter forudgående tilladelse fra et offentligt arbejdsformidlingskontor blevet ophævet. Ved artikel 9a i lov nr. 608/1996 er princippet om, at arbejdstagerne direkte ansættes af arbejdsgiverne blevet indført, idet sidstnævnte for fremtiden kun har en forpligtelse til at underrette et kompetent arbejdsformidlingskontor om ansættelsen inden for en frist på fem dage.

15 Den italienske regering har gjort gældende, at artikel 9a i lov nr. 608/1996 er begrundet i offentlige interesser. Den ved bestemmelsen indførte meddelelsesordning, der sætter det offentlige i stand til løbende at overvåge strømmen af

arbejdskraft og til få reelt kendskab til svingningerne i udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet, har den italienske lovgiver anset for at være uundværlig i forbindelse med anvendelsen af instrumenter i beskæftigelsespolitikken, såsom opførelse på og sletning af de lister, der er oprettet i dette øjemed, beregningen af arbejdsløshedsprocenten og udbetaling af arbejdsløshedsunderstøttelse. På denne baggrund har den italienske regering anført, at der ikke er noget grundlag for den tvivl, den forelæggende ret har givet udtryk for, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de nationale bestemmelser, der er omtvistede i hovedsagen, er forenelige med traktatens bestemmelser.

16 Kommissionen er af den opfattelse, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. I denne forbindelse har den for det første gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har angivet grundene til, at en fortolkning af traktatens artikel 48, 52 og 90 er påkrævet. Navnlig mangler der en i det mindste kortfattet redegørelse for motiverne til valget af disse bestemmelser samt en angivelse af den eksisterende forbindelse mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen. Kommissionen har for det andet anført, at de traktatbestemmelser, der henvises til i forelæggelseskendelsen, ikke synes at have den mindste sammenhæng med de faktiske omstændigheder i hovedsagen samt genstanden for denne, hvorfor Domstolen ikke er forpligtet til at træffe afgørelse om det præjudicielle spørgsmål.

17 For det tilfælde, at spørgsmålet alligevel kan fremmes til realitetsbehandling, har Kommissionen gjort gældende, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder nogen oplysninger, der tilsiger, at traktatens artikel 48, 52 og 90 finder anvendelse i hovedsagen.

18 For så vidt angår traktatens artikel 90 har Kommissionen gjort gældende, at omstændighederne i hovedsagen i betydeligt omfang afviger fra dem, der blev gennemgået i de sager, der var genstand for dommene i sagerne Job Centre og Carra m.fl., idet disse domme vedrørte en offentlig myndighed, der beskæftigede sig med arbejdsformidling. I den foreliggende hovedsag, hvor der kun stilles krav om en meddelelse ex-post, er det Kommissionens opfattelse, at Den Italienske Republik ikke optræder som en virksomhed, men snarere opfylder en kontrolfunktion med henblik på beskyttelse af lønmodtagerne.

19 Hvad angår anvendelsen af traktatens artikel 48 og 52 har Kommissionen anført, at disse bestemmelser i overensstemmelse med fast retspraksis ikke finder anvendelse på aktiviteter, hvis relevante elementer alle udgør et rent internt forhold i en medlemsstat. Lægges det imidlertid til grund, at disse bestemmelser kan anvendes i hovedsagen, har Kommissionen subsidiært gjort gældende, at den meddelelsespligt, der er omhandlet i artikel 9a i lov nr. 608/1996, samt den sanktion, der pålægges, hvis pligten ikke overholdes, ikke udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Forpligtelsen påhviler nemlig arbejdsgiveren, efter at medarbejderen rent faktisk er blevet ansat, og der sondres ikke mellem italienske arbejdstagere og andre arbejdstagere. Sanktionen er desuden udelukkende af administrativ og økonomisk karakter, og den rammer kun arbejdsgiveren.

Domstolens besvarelse

20 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den i artikel 234 EF foreskrevne procedure er et instrument for samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter, ved hjælp af hvilket førstnævnte forsyner sidstnævnte med de fortolkningselementer med hensyn til fællesskabsretten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende retssager (jf. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, og kendelse af 9.8.1994, sag C-378/93, La Pyramide, Sml. I, s. 3999, præmis 10, og af 25.5.1998, sag C-361/97, Nour, Sml. I, s. 3101, præmis 10).

21 Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de

stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 59, af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, og af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 18).

22 Domstolen har dog også udtalt, at den i særlige tilfælde med henblik på at efterprøve sin egen kompetence er beføjet til at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale domstol har forelagt sagen. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. PreussenElektra-dommen, præmis 39 og Canal Satélite Digital-dommen, præmis 19).

23 Domstolen har ligeledes fremhævet vigtigheden af, at den nationale ret angiver de nøjagtige grunde til, at retten rejser spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretten og finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål (kendelse af 25.6.1996, sag C-101/96, Italia Testa, Sml. I, s. 3081, præmis 6). Domstolen har således udtalt, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den sag, der verserer for den (kendelse af 7.4.1995, sag C-167/94, Grau Gomis m.fl., Sml. I, s. 1023, præmis 9).

24 Det må imidlertid i den foreliggende sag konstateres, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til at opfylde disse krav.

25 For så vidt angår den anmodede fortolkning af traktatens artikel 48 og 52 bemærkes for det første, at den forelæggende ret ikke har angivet grundene til, at den anmoder om en fortolkning af disse fællesskabsretlige bestemmelser og finder det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål desangående.

26 Det bemærkes, at hverken forelæggelseskendelsen eller de indlæg, der er indgivet til Domstolen, gør det muligt at knytte en forbindelse mellem på den ene side de traktatfæstede principper om arbejdskraftens frie bevægelighed og om den fri adgang til at etablere sig inden for Fællesskabet og på den anden side de retlige og faktiske omstændigheder i hovedsagen. Der er navnlig intet, der tyder på, at selskabet Mergellina Snc eller dets ansatte har udnyttet disse rettigheder, eller at de har villet gøre brug heraf.

27 For så vidt angår den anmodede fortolkning af traktatens artikel 90 bemærkes for det andet, at Tribunale di Biella selv har anført i forelæggelseskendelsen, at de retlige og faktiske omstændigheder i hovedsagen afviger fra dem, der forelå i Job Center-dommen. Den har ligeledes selv fremhævet, at hovedsagen vedrører en simpel meddelelsespligt og ikke et system, hvor staten har en monopollignende stilling, og hvorefter medlemsstaten stiller krav om forudgående tilladelse. Den forelæggende ret er således ikke fremkommet med oplysninger, der tilsiger, at traktatens artikel 90 skulle finde anvendelse i hovedsagen.

28 Der er faktisk ingen retlige eller faktiske oplysninger i tvisten i hovedsagen, der giver grundlag for at antage, at Sezione Circondariale per l'Impiego optræder som en virksomhed som omhandlet i traktatens artikel 90, når den i medfør af artikel 9a, stk. 2, i lov nr. 608/1996 modtager meddelelser om ansættelse af lønmodtagere.

29 For så vidt angår artikel 10 i lovdekret nr. 469/1997, der ifølge den forelæggende ret hjemler de offentlige myndigheder ret til at straffe overtrædelser, der begås af personer, der ikke er i besiddelse af en autorisation til at drive arbejdsformidlingsvirksomhed, bemærkes for det tredje, at der i forelæggelseskendelsen ikke redegøres for, hvorfor denne bestemmelse er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

30 Det fremgår af de foregående præmisser, at Domstolen ikke i mangel af oplysninger, der illustrerer forbindelsen mellem på den ene side realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, og på den anden side den fortolkning af traktatens artikel 48, 52 og 90, som den forelæggende ret har anmodet om, kan svare saglig korrekt på det stillede præjudicielle spørgsmål.

31 Det må herefter i henhold til procesreglementets artikel 92 og artikel 103, stk. 1, fastslås, at det er åbenbart, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, må afvises.

Sagens omkostninger

32 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

Den anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Tribunale di Biella ved kendelse af 18. oktober 2001, afvises fra realitetsbehandling.

Således bestemt i Luxembourg den 25. februar 2003.

R. Grass

Justitssekretær

C.W.A. Timmermans

Formand for Fjerde Afdeling