BESCHIKKING VAN HET HOF (Vierde kamer)
23 februari 2003 *

In zaak C-445/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunale di Biella (Italië), in het aldaar aanhangige geding tussen

Roberto Simoncello,

Piero Boerio

en

Direzione Provinciale del Lavoro,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 39 EG en 43 EG) alsook van artikel 90 EG-Verdrag (thans artikel 86 EG),

* Procestaal: Italiaans.

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans (rapporteur), kamerpresident, A. La Pergola en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruíz-Jarabo Colomer,

griffier: R. Grass,

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij beschikking van 18 oktober 2001, ingekomen bij het Hof op 19 november daaraanvolgend, heeft het Tribunale di Biella krachtens artikel 234 EG een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 48 en 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 39 EG en 43 EG) alsook van artikel 90 EG-Verdrag (thans artikel 86 EG).

2 Deze vraag is gerezen in een geding tussen Simoncello en Boerio, vennoten en wettelijk vertegenwoordigers van de vennootschap Mergellina Snc, enerzijds en de Direzione Provinciale del Lavoro anderzijds, over een administratieve sanctie die hun door laatstgenoemde is opgelegd, omdat deze vennootschap werknemers in dienst heeft genomen zonder dit bij de Sezione Circondariale per l'Impiego (arbeidsbureau) te melden.

Rechtskader

3 Artikel 9 bis, tweede alinea, van wet nr. 608 van 28 november 1996 (GURI nr. 281 van 30 november 1996, gewoon supplement nr. 209; hierna: „wet nr. 608/1996") bepaalt:

„Binnen vijf dagen na de datum van indienstneming in de zin van de eerste alinea geeft de werkgever de Sezione Circoscrizionale per l'Impiego kennis van de naam van de in dienst genomen werknemer, de datum van indiensttreding, de soort overeenkomst, de kwalificatie, het salaris en de rechtspositie."

4 Artikel 10, dertiende alinea, van wetsdecreet nr. 469 van 23 december 1997 (GURI nr. 5 van 8 januari 1998; hierna „wetsdecreet nr. 496/1997") bepaalt:

„De bepalingen van wet nr. 264 van 29 april 1949 alsook de latere wijzigingen en aanvullingen zijn niet van toepassing op natuurlijke en rechtspersonen met een vergunning voor arbeidsbemiddeling in de zin van dit artikel."

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

5 Het Tribunale di Biella stelt vast dat de vennootschap Mergellina Snc werknemers in dienst heeft genomen zonder deze indiensttredingen overeenkomstig artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 mee te delen aan de Sezione Circondariale per l'Impiego.

6 Voor de verwijzende rechter stellen verzoekers in het hoofdgeding dat op basis van deze bepaling geen sanctie kan worden opgelegd. Zij schendt namelijk het gemeenschapsrecht, aangezien zij de Italiaanse regeling inzake arbeidsbemiddeling betreft, die het Hof in zijn arrest van 11 december 1997, Job Centre (C-55/96, Jurispr. blz. I-7119), onverenigbaar met artikel 90 van het Verdrag heeft verklaard voorzover zij een met de vrije mededinging onverenigbaar staatsmonopolie instelt.

7 Dienaangaande stelt het Tribunale di Biella vast dat het voormelde arrest Job Centre niet artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 betrof. Bovendien wijst het erop dat het in het hoofdgeding niet gaat om een monopolistisch systeem van voorafgaande vergunningverlening door de lidstaat, maar om een gewone meldingsplicht, op niet-nakoming waarvan administratieve sancties staan.

8 Het is evenwel van oordeel dat de wettelijke regeling waarin deze met straf bedreigde meldingsplicht is voorzien, in strijd kan zijn met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder met de artikelen 48, 52 en 90 van het Verdrag, doordat deze regeling de Italiaanse Republiek in staat stelt om door middel van deze verplichting toezicht uit te oefenen op de indienstnemingen, en aldus in een positie van „suprematie" brengt. De onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht is zijns inziens evenwel niet zeker, aangezien de Italiaanse Republiek een dergelijke positie niet heeft op het tijdstip van de indienstneming van de werknemer en haar controlebevoegdheid er alleen toe strekt arbeidsrechtelijke onregelmatige situaties te voorkomen.

9 De nationale rechter wijst erop dat artikel 10 van wetsdecreet nr. 469/1997 geen meldingsplicht oplegt aan personen met een vergunning voor arbeidsbemiddeling, en derhalve in afwijking daarvan sanctieoplegging toestaat bij overtredingen door personen zonder vergunning.

10 Van oordeel dat voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding uitlegging van bepalingen van het Verdrag noodzakelijk was, heeft het Tribunale di Biella de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Zijn artikel 9 bis, tweede alinea, van wet nr. 608 van 28 november 1996, krachtens hetwelk de werkgever de indienstneming van elke werknemer bij de Sezione Circondariale per l'Impiego moet melden, en [...] artikel 10 van wetsdecreet nr. 496 van 23 december 1997, voorzover het met betrekking tot arbeidsbemiddeling door niet gemachtigde personen verwijst naar artikel 9 bis van wet nr. 608/1996, [verenigbaar] met de aan de artikelen 39 EG, 43 EG en 86 EG (oude artikelen 48, 52 en 90 EG-Verdrag) ten grondslag liggende beginselen van gemeenschapsrecht?"

De prejudiciële vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

11 Volgens verzoekers in het hoofdgeding heeft het Hof de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sancties in voormeld arrest Job Centre onrechtmatig geoordeeld wegens strijd met de communautaire mededingingsregels. Bovendien stellen zij dat het Hof in het arrest van 8 juni 2000, Carra e.a. (C-258/98, Jurispr. blz. I-4217) de nationale rechter aanwijzingen heeft verstrekt voor de toepassing van de regeling die vóór wetsdecreet nr. 469/1997 van kracht was. Zij merken op dat de onderhavige zaak betrekking heeft op indienstnemingen in 1997 en 1998.

12 Volgens verzoekers in het hoofdgeding blijkt reeds uit voormeld arrest Carra e.a., dat het sanctiestelsel van artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 ongeoorloofd is. Niettemin gaan zij eveneens in op de bepalingen van wetsdecreet nr. 496/1997, omdat het genoemde sanctiestelsel daarbij is gehandhaafd. Dienaangaande stellen verzoekers in het hoofdgeding dat de kennisgevingen krachtens artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 geen bestaansrecht meer hebben, aangezien zij zijn ingevoerd ter versterking van het staatsmonopolie op de arbeidsbemiddelingsbureaus, dat als gevolg van voormelde arresten Job Centre en Carra e.a. als ongeoorloofd moet worden beschouwd. Voorzover het stelsel van arbeidsbemiddelingsbureaus is hervormd in de zin van liberalisering, zijn alle met het oude staatsmonopolie verband houdende sancties niet meer toepasselijk, omdat de grondslag ervan en het rechtsbelang dat zij beschermden, zijn vervallen.

13 Bovendien, aldus verzoekers in het hoofdgeding, is de liberalisering onvolledig indien de werkgever verplicht blijft de indienstneming te melden, want deze verplichting bemoeilijkt de arbeidsbemiddeling door particuliere bedrijven.

14 De Italiaanse regering schetst in het kort de ontwikkeling van de Italiaanse regeling inzake arbeidsbemiddeling. Krachtens wet nr. 264 van 29 april 1949 was een werkgever verplicht werknemers aan te werven via een van de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus. Wet nr. 608/1996 maakte een einde aan het stelsel van plaatsing van werknemers op basis van een voorafgaande vergunning van een openbaar arbeidsbemiddelingsbureau. Artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 stelt het beginsel van rechtstreekse indienstneming van werknemers door de werkgever in, waarbij laatstgenoemde alleen verplicht wordt om een indienstneming binnen vijf dagen bij het bevoegde arbeidsbemiddelingsbureau te melden.

15 Volgens de Italiaanse regering is artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 ingegeven door overwegingen van openbaar belang. Het meldingsstelsel van deze bepaling, waardoor de administratie de stroom van de arbeidskrachten steeds kan volgen

en een werkelijk inzicht kan krijgen in de veranderingen in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, is volgens de Italiaanse wetgever onontbeerlijk voor de toepassing van de instrumenten van het werkgelegenheidsbeleid zoals de inschrijvingen op en doorhalingen in de daartoe bestemde lijsten, het werkloosheidscijfer en de werkloosheidsuitkeringen. Daarom, aldus de Italiaanse regering, zijn de door de verwijzende rechter geuite twijfels aan de verenigbaarheid van de nationale regeling met de verdragsbepalingen ongegrond.

16 Volgens de Commissie is de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk. In de eerste plaats, aldus de Commissie, zet de verwijzende rechter niet uiteen waarom om uitlegging van de artikelen 48, 52 en 90 van het Verdrag wordt verzocht. Waarom deze bepalingen zijn gekozen, wordt niet uitgelegd, zelfs niet summier. Evenmin wordt het verband tussen deze bepalingen en de in het hoofdgeding toepasselijke nationale wetgeving uitgelegd. In de tweede plaats, aldus de Commissie, lijken de in de verwijzingsbeschikking aangehaalde verdragsbepalingen niet het minste verband te hebben met de feiten en het voorwerp van het hoofdgeding, zodat het Hof de prejudiciële vraag niet hoeft te beantwoorden.

17 Ook al zou de vraag ontvankelijk zijn, bevat de verwijzingsbeschikking volgens de Commissie niets op basis waarvan de artikelen 48, 52 en 90 van het Verdrag op het hoofdgeding toepasselijk zouden kunnen worden geacht.

18 Wat artikel 90 van het Verdrag betreft, stelt de Commissie dat de feiten van het hoofdgeding sterk verschillen van die in voormelde arresten Job Centre en Carra e.a., die betrekking hadden op een openbaar arbeidsbemiddelingsorgaan. In het hoofdgeding, waarin alleen een kennisgeving achteraf wordt verlangd, treedt de Italiaanse Republiek volgens de Commissie niet als ondernemer op, maar oefent zij veeleer een controlefunctie uit ter bescherming van de werknemer.

19 Wat de artikelen 48 en 52 van het Verdrag betreft, merkt de Commissie op dat deze bepalingen volgens vaste rechtspraak niet van toepassing zijn op activiteiten waarvan alle relevante onderdelen zich volledig binnen een enkele lidstaat afspelen. Ook al zouden deze bepalingen in het hoofdgeding kunnen worden toegepast, stelt de Commissie uitsluitend subsidiair dat de meldingsplicht van artikel 9 bis van wet nr. 608/1996 en de sanctie op niet-nakoming van deze verplichting het vrij verkeer van werknemers niet belemmeren. De meldingsplicht voor de werkgever bestaat immers pas na de daadwerkelijke indienstneming van een werknemer en maakt geen onderscheid tussen Italiaanse en andere werknemers. Bovendien gaat het alleen om een administratieve geldboete en treft zij alleen de werkgever.

Antwoord van het Hof

20 Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 234 EG een instrument voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechter, in het kader waarvan het Hof de nationale rechter de gegevens voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht verstrekt, die hij nodig heeft voor de oplossing van het geschil waarin hij uitspraak moet doen (zie arrest van 16 juli 1992, Meilicke, C-83/91, Jurispr. blz. 4871, punt 22, en beschikkingen van 9 augustus 1994, La Pyramide, C-378/93, Jurispr. blz. I-3999, punt 10, en 25 mei 1998, Nour, C-361/97, Jurispr. blz. I-3101, punt 10).

21 In het kader van deze samenwerking is het de taak van de nationale rechter 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 als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen.

Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. I-4921, punt 59; 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38, en 22 januari 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 18).

22 Nochtans heeft het Hof ook geoordeeld dat het in uitzonderlijke gevallen aan hem staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht. Het Hof kan slechts weigeren een uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel 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 gestelde vragen (zie voormelde arresten PreussenElektra, punt 39, en Canal Satélite Digital, punt 19).

23 Het Hof heeft er ook op gewezen dat het van belang is dat de nationale rechter precies aangeeft waarom hij de uitlegging van het gemeenschapsrecht aansnijdt en het nodig acht het Hof prejudiciële vragen te stellen (beschikking van 25 juni 1996, Italia Testa, C-101/96, Jurispr. blz. I-3081, punt 6). Het is voorts onontbeerlijk, dat de nationale rechter een minimale toelichting verstrekt van de redenen voor de keuze van communautaire voorschriften waarvan hij om uitlegging verzoekt, en dat hij aangeeft welk verband hij legt tussen deze bepalingen en de in het geding toepasselijke nationale wettelijke regeling (beschikking van 7 april 1995, Grau Gomis e.a., C-167/94, Jurispr. blz. I-1023, punt 9).

24 In casu volstaan de gegevens in de verwijzingsbeschikking evenwel niet om aan deze vereisten te voldoen.

25 Wat in de eerste plaats de uitlegging van de artikelen 48 en 52 van het Verdrag betreft, preciseert de verwijzende rechter niet nader waarom hij de uitlegging van deze bepalingen van gemeenschapsrecht aansnijdt en het nodig acht het Hof daaromtrent een prejudiciële vraag te stellen.

26 Op basis van de verwijzingsbeschikking en de aan het Hof voorgelegde opmerkingen kan geen verband worden gelegd tussen de in het Verdrag erkende beginselen van het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging in de Gemeenschap enerzijds, en de juridische en feitelijke gegevens van het hoofdgeding anderzijds. In het bijzonder blijkt nergens uit dat de vennootschap Mergellina Snc of haar werknemers deze vrijheden hebben uitgeoefend of hebben willen uitoefenen.

27 Wat in de tweede plaats de gevraagde uitlegging van artikel 90 van het Verdrag betreft, wijst het Tribunale di Biella in de verwijzingsbeschikking er zelf op dat de feitelijke en juridische omstandigheden van het hoofdgeding verschillen van die in voormeld arrest Job Centre. Het merkt ook op dat het hoofdgeding alleen een meldingsplicht en niet een monopolistisch systeem van voorafgaande vergunningverlening door de lidstaat betreft. Aldus heeft de verwijzende rechter geen enkel gegeven verstrekt dat erop kan op wijzen dat artikel 90 van het Verdrag in het hoofdgeding toepassing zou kunnen vinden.

28 Op basis van geen enkel juridisch of feitelijk gegeven van het hoofdgeding kan de Sezione Circondariale per l'Impiego namelijk worden geacht op te treden als een onderneming in de zin van artikel 90 van het Verdrag wanneer zij krachtens artikel 9 bis, tweede alinea, van wet nr. 608/1996 meldingen over de indienstneming van werknemers in ontvangst neemt.

29 Wat in de derde plaats artikel 10 van wetsdecreet nr. 469/1997 betreft, dat de overheid volgens de verwijzende rechter de bevoegdheid verleent sancties op te leggen voor overtredingen door personen zonder vergunning voor arbeidsbemiddeling, legt de verwijzingsbeschikking niet uit waarom deze bepaling relevant is voor de oplossing van het hoofdgeding.

30 Uit het voorgaande volgt dat het Hof bij gebrek aan gegevens waaruit blijkt dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van de artikelen 48, 52 en 90 van het Verdrag verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, de gestelde prejudiciële vraag niet nuttig kan beantwoorden.

31 In deze omstandigheden moet de aan het Hof gestelde vraag krachtens de artikelen 92 en 103, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

32 De kosten door de Italiaanse regering en door de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

beschikt:

Het door de Tribunale di Biella bij beschikking van 18 oktober 2001 ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing is niet-ontvankelijk.

Luxemburg, 25 februari 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

C. W. A. Timmermans