DOMSTOLENS BESLUT (fjärde avdelningen)
25 februari 2003 *

I mål C-445/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunale di Biella (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Roberto Simoncello,

Piero Boerio

och

Direzione Provinciale del Lavoro,

angående tolkningen av artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 43 EG i ändrad lydelse) samt artikel 90 i EG-fördraget (nu artikel 86 EG),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans (referent) samt A. La Pergola och S. von Bahr, domare,

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

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Tribunale di Biella har, genom beslut av den 18 oktober 2001 som inkom till domstolens kansli den 19 november samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 48 och 52 i EG-fördraget (nu artiklarna 39 EG och 43 EG i ändrad lydelse) samt av artikel 90 i EG-fördraget (nu artikel 86 EG).

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Roberto Simoncello och Piera Boerio, delägare i och ställföreträdare för bolaget Mergellina Snc, å ena sidan, och Direzione Provinciale del Lavoro, å andra sidan. Tvisten rör en förvaltningsrättslig sanktionsåtgärd som Direzione Provinciale del Lavoro har vidtagit gentemot det nämnda bolaget på grund av att detta bolag anställt arbetstagare utan att underrätta Sezione Circondariale per l'Impiego (här ungefär en kombination av arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsstyrelsen).

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 9 a andra stycket i lag nr 608 av den 28 november 1996 (GURI nr 281 av den 30 november 1996, ordinarie tillägg nr 209, nedan kallad lag nr 608/1996) föreskrivs följande:

"Inom fem dagar från det att anställningsavtalet ingicks på de villkor som föreskrivs i första stycket skall arbetsgivaren underrätta Sezione Circoscrizionale per l'Impiego. Underrättelsen skall innehålla uppgifter om den anställde personens namn, datum för anställningen, avtalstypen, amställningens beteckning, lönen och anställningsvillkoren."

4 I artikel 10 trettonde stycket i lagstiftningsdekret nr 469 av den 23 december 1997 (GURI nr 5 av den 8 januari 1998, nedan kallat lagstiftningsdekret nr 469/1997) föreskrivs följande:

"Bestämmelserna i lag nr 264 av den 29 april 1949, och i senare antagna lagar varigenom denna lag ändras och kompletteras, skall inte tillämpas på fysiska och juridiska personer som har tillstånd att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet på de villkor som föreskrivs i denna artikel."

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

5 Tribunale di Biella fastslog att bolaget Mergellina Snc har anställt personer utan att underrätta Sezione Circoscrizionale per l'Impiego i enlighet med artikel 9 a i lag nr 608/1996.

6 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har inför den nämnda domstolen gjort gällande att denna bestämmelse inte kan utgöra grund för att vidta en sanktionsåtgärd. Det strider mot gemenskapsrätten, då den åtgärden rör de italienska bestämmelserna angående arbetsförmedling. I domen av den 11 december 1997 i mål C-55/96, Job Centre (REG 1997, s. I-7119), fastställde domstolen att dessa bestämmelser är oförenliga med artikel 90 i fördraget, eftersom de innebär att ett statligt monopol inrättas i strid med bestämmelserna om fri konkurrens.

7 Tribunale di Biellas ståndpunkt i detta hänseende är att artikel 9 a i lag nr 608/1996 inte rör de bestämmelser som avses i målet Job Centre. Den nationella domstolen har vidare påpekat att det mål som är anhängigt vid den inte rör ett statligt monopolsystem med förhandstillstånd, utan enbart en underrättelseskyldighet. Underlåtenhet att iaktta denna skyldighet medför att förvaltningsrättsliga sanktionsåtgärder vidtas.

8 Den lagstiftning som föreskriver denna underrättelseskyldighet vid äventyr av sanktionsåtgärder kan enligt den nationella domstolen emellertid strida mot gemenskapsrätten, nämligen mot artiklarna 48, 52 och 90 i fördraget, eftersom Republiken Italien erhåller en ställning såsom "överhöghet" på grund av att skyldigheten i fråga gör det möjligt för medlemsstaten att utöva kontroll över anställning av arbetstagare. Det är emellertid inte klart att de berörda bestämmelserna strider mot gemenskapsrätten. Republiken Italien befinner sig nämligen inte i en sådan ställning vid den tidpunkt då arbetstagaren anställs, och avsikten med kontrollmöjligheten är enbart att undvika situationer som strider mot arbetsrätten.

9 Vad gäller artikel 10 i lagstiftningsdekret nr 469/1997 har den nationella domstolen uppgivit att det i artikel 10 i den nämnda bestämmelsen inte föreskrivs någon underrättelseskyldighet för dem som har tillstånd att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet. Därmed får myndigheterna enbart, till följd av ett undantag, vidta sanktionsåtgärder gentemot dem som inte har något sådant tillstånd.

10 Då det enligt den nationella domstolen var nödvändigt att tolka fördragets bestämmelser för att avgöra tvisten beslutade Tribunale di Biella att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Är artikel 9 a andra stycket i lag nr 608 av den 28 november 1996, i den del det i denna bestämmelse föreskrivs att arbetsgivaren är skyldig att underrätta Sezione Circondariale per l'Impiego om varje arbetstagare som anställs, samt artikel 10 i lagstiftningsdekret nr 469 av den 23 december 1997, i den del det i denna bestämmelse hänvisas till artikel 9 a i lag nr 608/1996 i fall där arbetsförmedling har skett genom rättssubjekt som saknar tillstånd, förenliga med de gemenskapsrättsliga principer som anges i artiklarna 39 EG, 43 EG och 86 EG (tidigare artiklarna 48, 52 och 90 i EG-fördraget)?"

Tolkningsfrågan

Yttranden som ingetts till domstolen

11 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att domstolen i domen i det ovannämnda målet Job Centre fastställde att sådana sanktionsåtgärder som dem som det nationella målet rör är rättsstridiga, eftersom de strider mot gemenskapsbestämmelserna på konkurrensområdet. Sökandena har vidare anfört att domstolen i domen av den 8 juni 2000 i mål C-258/98, Carra m.fl. (REG 2000, s. I-4217), lämnade den nationella domstolen anvisningar beträffande de bestämmelser som gällde innan lagstiftningsdekret nr 469 trädde i kraft. Enligt sökandena har målet vid den nationella domstolen samband med den arbetsförmedling som ägde rum under åren 1997 och 1998.

12 Enligt sökandena i målet vid den nationella domstolen är det tillräckligt att hänvisa till domen i det ovannämnda målet Carra m.fl. för att konstatera att det sanktionssystem som inrättas genom artikel 9 a i lag nr 608/1996 är rättsstridigt. Sökandena har emellertid även undersökt bestämmelserna i lagstiftningsdekret nr 469/1997, eftersom dessa enligt sökandena medförde att det nämnda sanktionssystemet vidmakthölls. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att de underrättelser som föreskrivs i artikel 9 a i lag nr 608/1996 inte längre är befogade, eftersom de infördes för att förstärka det statliga arbetsförmedlingsmonopolet, vilket får betraktas som rättsstridigt efter domarna i de ovannämnda målen Job Centre och Carra m.fl. I den mån systemet med arbetsförmedlingsbyråer har reformerats och därmed liberaliserats kan de sanktionsåtgärder som är kopplade till det gamla statliga monopolet inte längre tillämpas, eftersom grunden för åtgärderna samt det rättsliga intresse de avser skydda har upphört.

13 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har vidare gjort gällande att liberaliseringen inte skett fullt ut för det fall arbetsgivaren fortfarande har en underrättelseskyldighet avseende anställningar. En sådan skyldighet medför nämligen att det blir svårare för privata företag att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet.

14 Den italienska regeringen har kortfattat redogjort för hur de italienska bestämmelserna för förmedling av arbetskraft har utvecklats. Enligt lag nr 264 av den 29 april 1949 var en arbetsgivare skyldig att anställa en arbetstagare genom en offentlig arbetsförmedling. Genom lag nr 608/1996 upphörde systemet med arbetsförmedling på grundval av ett förhandstillstånd från en statlig arbetsförmedling. I artikel 9 a i lag nr 608/1996 fastslås principen att arbetsgivare skall anställa arbetstagare utan mellanhänder. Arbetsgivaren är numera enbart skyldig att underrätta en behörig arbetsförmedling inom fem dagar.

15 Den italienska regeringen har gjort gällande att allmänintresset låg till grund för utformningen av artikel 9 a i lag nr 608/1996. Enligt den italienska lagstiftaren var det underrättelsesystem som föreskrivs i denna artikel — vilket gör det

möjligt för myndigheterna att fortlöpande kontrollera arbetskraftens rörlighet samt att få verklig kännedom om förändringarna av utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden — oumbärligt för att kunna använda arbetsmarknadspolitiska medel såsom att föra upp och ta bort personer från förteckningar, kvotering och arbetslöshetsersättning. Mot bakgrund av vad som ovan anförts har den italienska regeringen anfört att det inte finns någon grund för den osäkerhet som den nationella domstolen har uttryckt avseende frågan huruvida de nationella bestämmelserna i fråga är förenliga med fördragsbestämmelserna.

16 Kommissionen har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande skall avvisas. Enligt kommissionen har den nationella domstolen inte angivit skälen till att den vill ha klarhet i hur artiklarna 48, 52 och 90 i fördraget skall tolkas. Begäran om förhandsavgörande innehåller framför allt inte någon redogörelse — inte ens någon summarisk sådan — för skälen till att dessa bestämmelser valts. Vidare saknas en förklaring beträffande sambandet mellan bestämmelserna i fråga och den nationella lagstiftning som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen. Kommissionen anser vidare att de fördragsbestämmelser som det hänvisas till i begäran om förhandsavgörande inte förefaller ha någon som helst anknytning till omständigheterna i och föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen. Domstolen är följaktligen inte skyldig att pröva tolkningsfrågan.

17 För det fall tolkningsfrågan likväl skulle upptas till sakprövning, har kommissionen gjort gällande att beslutet att begära förhandsavgörande inte innehåller någon uppgift som gör det möjligt att sluta sig till att artiklarna 48, 52 och 90 i fördraget skall tillämpas i målet vid den nationella domstolen.

18 Vad gäller artikel 90 i fördraget har kommissionen gjort gällande att omständigheterna i målet vid den nationella domstolen skiljer sig väsentligt från dem som prövades i de ovannämnda målen Job Centre och Carra m.fl. Dessa domar rörde ett offentligt organ som bedrev arbetsförmedlingsverksamhet. I det nationella målet, där endast en underrättelse efter anställningstidpunkten fordras, agerar Republiken Italien inte som ett företag, utan fyller snarare en kontrollfunktion i syfte att skydda löntagarna.

19 Vad gäller tillämpningen av artiklarna 48 och 52 i fördraget har kommissionen gjort gällande att de nämnda artiklarna enligt fast rättspraxis inte skall tillämpas beträffande verksamhet där samtliga relevanta omständigheter äger rum inom en och samma medlemsstat. Även om de nämnda artiklarna skulle vara tillämpliga i målet vid den nationella domstolen har kommissionen — i andra hand — gjort gällande att den underrättelseskyldighet som föreskrivs i artikel 9 a i lag nr 608/1996, och den sanktionsåtgärd som vidtas för det fall denna skyldighet inte iakttas, inte utgör något hinder mot den fria rörligheten för arbetstagare. En arbetsgivare är nämligen enbart skyldig att lämna underrättelsen i fråga efter det att en arbetstagare faktiskt har anställts. Det har därvidlag inte någon betydelse huruvida den anställde är italienare eller inte. Sanktionsåtgärden är dessutom enbart av ekonomisk och administrativ art och drabbar endast arbetsgivaren.

Domstolens svar

20 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att det förfarande som föreskrivs i artikel 234 EG utgör ett medel för samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av gemenskapsrätten som de behöver för att kunna avgöra anhängiga tvister (se dom av den 16 juli 1992 i mål C-83/91, Meilicke, REG 1992, s. I-4871, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 13, s. 105, och beslut av den 9 augusti 1994 i mål C-378/93, La Pyramide, REG 1994, s. I-3999, punkt 10, och av den 25 maj 1998 i mål C-361/97, Nour, REG 1998, s. I-3101, punkt 10).

21 Inom ramen för detta samarbete ankommer det uteslutande på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängigjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Följaktligen är domstolen i

princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten (se dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 59, av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra, REG 2001, s. I-2099, punkt 38, och av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite Digital, REG 2002, s. I-607, punkt 18).

22 Domstolen har likväl ansett att det i undantagsfall ankommer på den att — för att pröva sin egen behörighet — granska de omständigheter under vilka den nationella domstolen anhängiggjorde sin begäran om förhandsavgörande. Domstolen har endast möjlighet att vägra att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen eller när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga förhållanden som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se domarna i de ovannämnda målen PreussenElektra, punkt 39, och Canal Satélite Digital, punkt 19).

23 Domstolen har även betonat betydelsen av att den nationella domstolen lämnar närmare uppgifter om skälen till att den undrar hur gemenskapsrätten skall tolkas och till att den bedömt det vara nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen (beslut av den 25 juni 1996 i mål C-101/96, Italia Testa, REG 1996, s. I-3081, punkt 6). Vidare har domstolen fastställt att det är nödvändigt att den nationella domstolen ger en viss förklaring till att den begär tolkning av just dessa gemenskapsrättsliga bestämmelser samt uppger vilket samband som den anser finns mellan dessa bestämmelser och de nationella bestämmelser som är tillämpliga i tvisten (beslut av den 7 april 1995 i mål C-167/94, Grau Gomis m.fl., REG 1995, s. I-1023, punkt 9).

24 I detta fall innehåller beslutet att begära förhandsavgörande emellertid inte tillräckliga uppgifter för att dessa krav skall kunna anses vara uppfyllda.

25 För det första har den nationella domstolen, vad gäller den begärda tolkningen av artiklarna 48 och 52 i fördraget, inte lämnat några närmare uppgifter om skälen till att den undrar hur de gemenskapsrättsliga bestämmelserna i fråga skall tolkas och till att den bedömt det vara nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till domstolen.

26 Det kan i detta hänseende framhållas att det varken med ledning av begäran om förhandsavgörande eller av de yttranden som ingetts till domstolen är möjligt att fastställa ett samband mellan de fördragsfästa principerna om fri rörlighet för arbetstagare och om etableringsfrihet inom gemenskapen, å ena sidan, och de rättsliga och faktiska förhållandena i målet vid den nationella domstolen, å andra sidan. Det finns ingenting som tyder på att företaget Mergellina Snc eller dess anställda har velat utnyttja eller har utnyttjat de nämnda friheterna.

27 För det andra har Tribunale di Biella, vad gäller den begärda tolkningen av artikel 90 i fördraget, i beslutet att begära förhandsavgörande själv uppgivit att de rättsliga och faktiska förhållandena i tvisten i målet vid den nationella domstolen skiljer sig från dem som prövades i domen i det ovannämnda målet Job Centre. Den nationella domstolen har även uppgivit att det mål som är anhängigt vid den enbart rör en underrättelseskyldighet, och inte något monopolsystem där förhandstillstånd från medlemsstaten krävs. Den nationella domstolen har följaktligen inte lämnat några uppgifter som tyder på att artikel 90 i fördraget skulle kunna tillämpas i målet vid den nationella domstolen.

28 Det föreligger inte något rättsligt eller faktiskt förhållande i tvisten vid den nationella domstolen som innebär att det kan anses att Sezione Circondariale per l'Impiego agerar såsom ett sådant företag som avses i artikel 90 i fördraget när det i enlighet med artikel 9 a andra stycket i lag nr 608/1996 erhåller underrättelser om anställning av arbetstagare.

29 För det tredje har den nationella domstolen, vad gäller artikel 10 i lagstiftningsdekret nr 469/1997 — som enligt domstolen i fråga ger myndigheterna befogenhet att vidta sanktionsåtgärder mot personer som saknar tillstånd att bedriva arbetsförmedlingsverksamhet för det fall dessa personer gjort sig skyldiga till överträdelser — inte i begäran om förhandsavgörande förklarat varför denna artikel skulle vara relevant för utgången i det mål som är anhängigt vid samma domstol.

30 Av vad som ovan anförts följer att domstolen, i avsaknad av uppgifter som styrker sambandet mellan de verkliga omständigheterna och föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, å ena sidan, och den tolkning av artiklarna 48, 52 och 90 i fördraget som den nationella domstolen har begärt, å andra sidan, inte har möjlighet att ge ett användbart svar på tolkningsfrågan.

31 Mot denna bakgrund är det således, enligt artiklarna 92 och 103.1 i rättegångsreglerna, uppenbart att talan inte kan prövas.

Rättegångskostnader

32 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

följande beslut:

Begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Biella genom beslut av den 18 oktober 2001 avvisas.

Luxemburg den 25 februari 2003

R. Grass

Justitiesekreterare

C.W.A. Timmermans

Ordförande på fjärde avdelningen