ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

11 december 1997 *

In zaak C-55/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Corte d'appello di Milano (Italië), in de aldaar dienende procedure van vrijwillige rechtspraak (giurisdizione volontaria), ingeleid door

Job Centre coop. arl,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 en 90 EG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, G. F. Mancini en P. J. G. Kapteyn (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: L. Hewlett, administrateur

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Job Centre coop. arl, vertegenwoordigd door P. Ichino, advocaat te Milaan, C. Jacobs, advocaat te Bremen, R. Morresi, advocaat te Bologna, en C. Rucci, advocaat te Milaan,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door D. del Gaizo, avvocato dello Stato,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en B. Kloke, Regierungsrat bij dit ministerie, als gemachtigden,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door I. Høyland, adjunct-directeur-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Job Centre coop. arl, de Italiaanse regering en de Commissie ter terechtzitting van 13 maart 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 mei 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 30 januari 1996, ingekomen bij het Hof op 23 februari daaraanvolgend, heeft de Corte d'appello di Milano krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 en 90 EG-Verdrag.

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep krachtens artikel 2330, lid 4, van het Italiaanse burgerlijk wetboek tegen de weigering van het Tribunale civile e penale di Milano om de oprichtingsakte van de vereniging Job Centre coop. arl (hierna: „JCC") goed te keuren.

3 JCC is een coöperatieve vereniging met beperkte aansprakelijkheid in oprichting, gevestigd te Milaan. Volgens haar statuten zal haar activiteit er met name in bestaan, te bemiddelen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en tijdelijk arbeidskrachten ter beschikking te stellen van derden. Haar doelstelling is, aan werknemers en aan ondernemingen, die al dan niet bij de vereniging zijn aangesloten, dergelijke diensten aan te bieden op de Italiaanse en op de communautaire arbeidsmarkt.

4 Ingevolge de in Italië geldende regeling zijn uitsluitend de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus bevoegd om op de arbeidsmarkt te bemiddelen. Deze regeling is neergelegd in wet nr. 264 van 29 april 1949. Artikel 11, lid 1, daarvan verbiedt elke bemiddeling tussen vraag en aanbod van bezoldigde arbeid, zelfs indien deze gratis wordt verleend. Elke met deze regels strijdige arbeidsbemiddeling alsook de indienstneming van werknemers anders dan via het arbeidsbemiddelingsbureau, wordt ingevolge wet nr. 264 gestraft met administratieve of strafrechtelijke sancties. Bovendien kan de in strijd met deze regels gesloten arbeidsovereenkomst nietig worden verklaard door de rechter op vordering van het openbaar ministerie en na een klacht van het arbeidsbemiddelingsbureau, welke klacht binnen een jaar vanaf de indienstneming van de werknemer moet worden ingediend.

5 Artikel 1, eerste alinea, van wet nr. 1369 van 23 oktober 1960 verbiedt de bemiddeling en elke andere tussenkomst in arbeidsverhoudingen. Overtreding van deze regels wordt gestraft met de in artikel 2 van die wet bepaalde strafrechtelijke sancties, terwijl de werknemers die in strijd met artikel 1, eerste alinea, zijn tewerkgesteld, overeenkomstig artikel 1, laatste alinea, rechtens in alle opzichten worden geacht in dienst te zijn genomen door de ondernemer die daadwerkelijk van hun prestaties gebruik heeft gemaakt.

6 Op 28 januari 1994 verzocht de voorzitter van JCC in oprichting het Tribunale civile e penale di Milano om goedkeuring van de oprichtingsakte van de vereniging overeenkomstig artikel 2330, lid 3, van het Italiaanse burgerlijk wetboek. Het Tribunale schortte bij beschikking van 31 maart 1994 de goedkeuringsprocedure op en legde het Hof van Justitie twee prejudiciële vragen voor over de uitlegging van verschillende artikelen van het EG-Verdrag, die het relevant achtte voor de goedkeuring van de oprichtingsakte van JCC.

7 Bij arrest van 19 oktober 1995 (zaak C-111/94, Job Centre, Jurispr. 1995, blz. I-3361) verklaarde het Hof zich onbevoegd op de door het Tribunale civile e penale di Milano gestelde vragen te antwoorden. Het overwoog, dat wanneer het Tribunale in het kader van een procedure van „giurisdizione volontaria" uitspraak doet op een verzoek om goedkeuring van de oprichtingsakte van een vereniging met het oog op de inschrijving van die vereniging in het register, het een niet-rechtsprekende functie vervult, die bovendien in andere Lid-Staten aan bestuursorganen is opgedragen. Het treedt immers op als bestuursorgaan en behoeft niet tegelijkertijd een geschil te beslechten.

8 Na dat arrest heeft het Tribunale civile e penale di Milano bij beschikking van 18 december 1995 het door de vertegenwoordiger van JCC ingediende verzoek om goedkeuring van de statuten afgewezen, op grond dat de doelstelling van de vereniging in strijd is met enkele dwingende regels van de Italiaanse arbeidswetgeving.

9 JCC heeft krachtens artikel 2330, lid 4, van het Italiaanse burgerlijk wetboek tegen deze weigering tot goedkeuring beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Milano en verzocht, de beschikking van het Tribunale nietig te verklaren en de statuten van de vereniging goed te keuren.

10 Van oordeel dat het door JCC ingestelde beroep vragen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht doet rijzen, heeft de Corte d'appello besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kunnen de Italiaanse bepalingen van artikel 11, lid 1, van wet nr. 264 van 29 april 1949, en van artikel 1, lid 1, van wet nr. 1369 van 23 oktober 1960, die de bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan de in die bepalingen aangewezen openbare organen verbieden, worden geacht verband te houden met de uitoefening van openbaar gezag in de zin van de artikelen 66 en 55 EG-Verdrag, gelet op het feit dat zij in het Italiaanse recht worden beschouwd als gegeven in het algemeen belang, namelijk ter bescherming van de werknemers en de nationale economie?

2) Zijn deze bepalingen, in hun geheel bezien, in strijd met de beginselen van gemeenschapsrecht neergelegd in de artikelen 48, 49, 59, 60, 62, 86 en 90 EG-Verdrag betreffende het recht op arbeid, de vrijheid van economisch initiatief, het vrije verkeer van werknemers en personen, de vrijheid van vraag en aanbod ten aanzien van arbeid en diensten, de vrije en eerlijke mededinging tussen de marktdeelnemers en het verbod van misbruik van machtspositie?

3) Indien voormelde Italiaanse wettelijke regeling inzake arbeidsbemiddeling in strijd is met de in de voorgaande vraag genoemde beginselen van gemeenschapsrecht, zijn de bestuurlijke en rechterlijke autoriteiten van die Lid-Staat dan gehouden deze beginselen rechtstreeks toe te passen, en moeten zij dus het verlenen van arbeidsbemiddeling en het ter beschikking stellen van

arbeidskrachten toestaan aan publieke en particuliere lichamen en ondernemingen, voor zover deze de arbeidsrechtelijke voorschriften en die inzake de verplichte verzekering naleven en zich aan het wettelijk geregelde toezicht onderwerpen?"

11 Blijkens de stukken van het hoofdgeding wenst de nationale rechter met deze vragen in wezen te vernemen, of de bepalingen van het Verdrag met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers, het vrij verrichten van diensten en de mededinging zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers in de arbeidsverhoudingen door anderen dan de openbare diensten voor arbeidsbemiddeling verbiedt.

12 Er zij aan herinnerd, dat JCC een coöperatieve vereniging met beperkte aansprakelijkheid in oprichting is, die in de bodemprocedure het recht heeft ingeroepen op uitoefening van de activiteit van het verlenen van bemiddeling tussen werkzoekenden en werkgevers en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

13 Voor zover in deze vragen wordt verwezen naar de bepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers, volstaat de opmerking, dat de toepasselijkheid van artikel 48 van het Verdrag niet kan worden afgeleid uit het feit dat zich onder de oprichters werknemers bevinden, aangezien de vereniging, wanneer zij eenmaal is opgericht en functioneert, een autonome rechtspersoon zal zijn.

14 De bepalingen betreffende het vrij verkeer van werknemers zijn derhalve in casu niet relevant.

15 Voor zover de vragen verwijzen naar de artikelen 86 en 90 van het Verdrag, werpen zij het probleem op van de draagwijdte van het aan de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus verleende uitsluitende recht, en bijgevolg van het met administratieve en strafrechtelijke sancties bedreigde verbod op het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door particuliere ondernemingen.

16 In de eerste plaats dienen derhalve deze verdragsbepalingen te worden uitgelegd.

De uitlegging van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag

17 JCC betoogt in wezen, dat het verbod op het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan een publiekrechtelijk orgaan in strijd is met de artikelen 86 en 90 van het Verdrag, aangezien de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus niet in staat zijn te voldoen aan de op de markt bestaande vraag naar dit soort activiteiten. Dienaangaande verwijst JCC onder meer naar het arrest van 23 april 1991 (zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979).

18 De Duitse en de Noorse regering alsmede de Commissie stellen, dat het uitsluitende recht tot arbeidsbemiddeling moet worden getoetst aan de beginselen die uit het arrest Höfner en Elser (reeds aangehaald) kunnen worden afgeleid.

19 De Italiaanse regering wijst er om te beginnen op, dat de in casu aan de orde zijnde wettelijke regeling aan geen enkele onderneming bijzondere of uitsluitende rechten inzake de toelevering van arbeid toekent, maar enkel de bemiddeling en tussenkomst in arbeidsverhoudingen verbiedt. Voorts meent zij dat, gelet op de bijzondere kenmerken en de sociale doelstellingen van de openbare arbeidsbemiddeling in Italië, deze bemiddeling niet als een economische activiteit en bijgevolg niet als een ondernemingsactiviteit kan worden beschouwd. Tenslotte betoogt zij, dat het publieke bemiddelingsmonopolie niet de in artikel 86, tweede alinea, sub b, van het Verdrag bedoelde schadelijke gevolgen kan hebben.

20 Gelet op het voorgaande moet worden onderzocht, of een openbaar arbeidsbemiddelingsbureau, zoals een orgaan in de zin van artikel 11, lid 1, van wet nr. 264, kan worden aangemerkt als onderneming in de zin van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (zie arrest Höfner en Elser, reeds aangehaald, r. o. 20).

21 In de context van het mededingingsrecht moet worden gepreciseerd, dat enerzijds het begrip onderneming elke eenheid omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, en dat anderzijds arbeidsbemiddeling een economische activiteit is.

22 De omstandigheid dat de arbeidsbemiddeling gewoonlijk is toevertrouwd aan publiekrechtelijke organen, doet niets af aan het economisch karakter van deze activiteit. De arbeidsbemiddeling is niet altijd in handen van overheidsdiensten geweest en een dergelijk overheidsmonopolie is ook niet noodzakelijk.

23 De Italiaanse regering stelt voorts, dat een socialezekerheidsorgaan dat optreedt in het kader van een monopolistisch stelsel, volgens het arrest van 17 februari 1993 (gevoegde zaken C-159/91 en C-160/91, Poucet en Pistre, Jurispr. 1993, blz. I-637) geen onderneming in de zin van artikel 86 van het Verdrag is. In de rechtsoverwegingen 18 en 19 van dat arrest heeft het Hof immers overwogen, dat een dergelijke werkzaamheid geen economische activiteit is, aangezien zij berust op het beginsel van nationale solidariteit en ieder winstoogmerk mist.

24 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat het Hof in dat arrest weliswaar heeft geoordeeld dat het beheer van verplichte socialezekerheidsstelsels als die beschreven in de verwijzingsbeschikkingen in die zaken, geen economische activiteit is, doch dat het dit oordeel heeft gebaseerd op dezelfde criteria (zie arrest Poucet en Pistre, reeds aangehaald, r. o. 17) als die het in het arrest Höfner en Elser (reeds aangehaald) heeft toegepast en op grond waarvan het heeft aanvaard, dat arbeidsbemiddeling als een ondernemingsactiviteit in de zin van de communautaire mededingingsregels moet worden aangemerkt.

25 Bijgevolg kan een eenheid als een openbaar arbeidsbemiddelingsbureau voor de toepassing van de communautaire mededigingsregels als een onderneming worden gekwalificeerd.

26 Hierbij dient te worden gepreciseerd, dat de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus die krachtens de wettelijke regeling van een Lid-Staat met het beheer van diensten van algemeen economisch belang zijn belast, zoals de bureaus bedoeld in artikel 11, lid 2, van wet nr. 264, ingevolge artikel 90, lid 2, van het Verdrag onderworpen blijven aan de mededingingsregels, zolang niet is aangetoond dat de toepassing van deze regels onverenigbaar is met de uitoefening van de aan hen toevertrouwde taak (zie arresten van 30 april 1974, zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409, r. o. 15, en Höfner en Elser, reeds aangehaald, r. o. 24).

27 Met betrekking tot de gedragingen van een openbaar arbeidsbemiddelingsbureau, dat een uitsluitend recht bezit waarvan de naleving wordt verzekerd door een verbod op het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst in arbeidsverhoudingen, waarop administratieve en strafrechtelijke sancties zijn gesteld zoals die voorzien in wet nr. 264 en wet nr. 1369, zij erop gewezen, dat de toepassing van artikel 86 van het Verdrag de vervulling van de aan dit bureau toevertrouwde bijzondere taak niet kan verhinderen, wanneer het kennelijk niet in staat is aan de op de markt bestaande vraag naar dit soort bemiddeling te voldoen.

28 Ofschoon artikel 86 zich tot de ondernemingen richt en binnen de grenzen van artikel 90, lid 2, van toepassing is op openbare bedrijven en ondernemingen waaraan bijzondere of uitsluitende rechten zijn verleend, legt het Verdrag toch ook de Lid-Staten de verplichting op geen maatregelen te nemen of te handhaven welke die bepaling haar nuttig effect kunnen ontnemen (zie arresten van 16 november 1977, zaak 13/77, Inno, Jurispr. 1977, blz. 2115, r. o. 31 en 32, en Höfner en Elser, reeds aangehaald, r. o. 26). Artikel 90, lid 1, bepaalt immers dat de Lid-Staten met betrekking tot de openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen maatregelen nemen of handhaven welke in strijd zijn met de regels van het Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 85 tot en met 94.

29 Derhalve zou een maatregel van een Lid-Staat, waarbij een wettelijke bepaling wordt gehandhaafd die een situatie in het leven roept waarin handelen in strijd met artikel 86 voor een openbaar arbeidsbemiddelingsbureau onontkoombaar is, onverenigbaar met het Verdrag zijn.

30 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat een onderneming die een wettelijk monopolie bezit, kan worden geacht een machtspositie in de zin van artikel 86 van het Verdrag in te nemen (zie arrest van 3 oktober 1985, zaak 311/84, CBEM, Jurispr. 1985, blz. 3261, r. o. 16), en dat het grondgebied van een Lid-Staat waarover dit monopolie zich uitstrekt, een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt kan vormen (zie arrest van 9 november 1983, zaak 322/81, Michelin, Jurispr. 1983, blz. 3461, r. o. 28).

31 In de tweede plaats moet worden gepreciseerd, dat het creëren van een machtspositie door de verlening van een uitsluitend recht in de zin van artikel 90, lid 1, als zodanig nog niet onverenigbaar is met artikel 86 van het Verdrag (zie reeds aangehaalde arresten CBEM, r. o. 17, en Höfner en Elser, r. o. 29; voorts arresten van 19 mei 1993, zaak C-320/91, Corbeau, Jurispr. 1993, blz. I-2533, r. o. 11, en 5 oktober 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Jurispr. 1994, blz. I-5077, r. o. 18). Een Lid-Staat handelt namelijk pas in strijd met de in deze twee artikelen vervatte verbodsbepalingen, wanneer de betrokken onderneming door de enkele uitoefening van het haar toegekende uitsluitend recht misbruik van haar machtspositie maakt (zie arrest van 14 december 1995, zaak C-387/93, Banchero, Jurispr. 1995, blz. I-4663, r. o. 51).

32 Volgens artikel 86, tweede alinea, sub b, van het Verdrag kan een dergelijk misbruik met name bestaan in een beperking van de dienstverlening ten nadele van degenen die van de betrokken dienst gebruik willen maken.

33 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, de markt voor diensten met betrekking tot arbeidsbemiddeling enerzijds zeer uitgebreid en anderzijds zeer verscheiden is. Vraag en aanbod van arbeid op deze markt omvatten alle productiesectoren en hebben betrekking op een scala van werkzaamheden, reikend van ongeschoolde arbeid tot de hoogste en zeldzaamste beroepskwalificaties.

34 Op een dermate uitgebreide en gedifferentieerde markt, die bovendien als gevolg van de economische en sociale ontwikkeling onderhevig is aan grote veranderingen, bestaat het gevaar dat de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus niet kunnen voldoen aan een aanzienlijk deel van de vraag naar deze dienstverlening.

35 Door op straffe van administratieve en strafrechtelijke sancties het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus te verbieden, roept een Lid-Staat een situatie in het leven waarin de dienstverlening wordt beperkt in de zin van artikel 86, tweede alinea, sub b, van het Verdrag, wanneer die bureaus klaarblijkelijk niet in staat zijn voor alle soorten activiteiten aan de vraag op de arbeidsmarkt te voldoen.

36 In de derde plaats moet worden opgemerkt, dat de krachtens de artikelen 86 en 90, lid 1, van het Verdrag op een Lid-Staat rustende verplichting pas ontstaat wanneer het door de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling gemaakte misbruik een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de Lid-Staten tot gevolg kan hebben. Aan deze voorwaarde is niet slechts voldaan wanneer het betrokken misbruik dat handelsverkeer inderdaad ongunstig heeft beïnvloed. Volstaan kan worden met het bewijs, dat het misbruik een dergelijk gevolg kan hebben (zie arrest Michelin, reeds aangehaald, r. o. 104).

37 Een dergelijke mogelijkheid is met name aanwezig, wanneer de door particuliere ondernemingen uitgeoefende activiteiten op het gebied van de arbeidsbemiddeling zich kunnen uitstrekken tot de onderdanen of het grondgebied van andere Lid-Staten.

38 Gelet op bovenstaande overwegingen moet worden geantwoord, dat openbare arbeidsbemiddelingsbureaus onder het verbod van artikel 86 van het Verdrag vallen, voor zover de toepassing van deze bepaling de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De Lid-Staat die het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan die bureaus verbiedt, maakt inbreuk op artikel 90, lid 1, van het Ver-

drag, wanneer hij een situatie in het leven roept waarin handelen in strijd met artikel 86 van het Verdrag voor de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus onontkoombaar is. Dit is met name het geval wanneer:

— de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus klaarblijkelijk niet in staat zijn om voor alle soorten activiteiten aan de vraag op de arbeidsmarkt te voldoen;

— de daadwerkelijke bemiddelingsactiviteit van particuliere ondernemingen onmogelijk wordt gemaakt door de handhaving van wettelijke bepalingen die deze activiteit verbieden op straffe van administratieve en strafrechtelijke sancties;

— de betrokken bemiddelingsactiviteiten zich kunnen uitstrekken tot de onderdanen of het grondgebied van andere Lid-Staten.

De uitlegging van de artikelen 59 e. v. van het Verdrag

39 Aangezien het in de prejudiciële vragen bedoelde verbod op het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus onder de in rechtsoverweging 38 van dit arrest aangegeven voorwaarden in strijd is met de artikelen 86 en 90, lid 1, van het Verdrag, behoeft niet te worden ingegaan op de uitlegging van de artikelen 59 en volgende van het Verdrag.

Kosten

40 De kosten door de Italiaanse, de Duitse en de Noorse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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 (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Corte d'appello di Milano bij beschikking van 30 januari 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Openbare arbeidsbemiddelingsbureaus vallen onder het verbod van artikel 86 EG-Verdrag, voor zover de toepassing van deze bepaling de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De Lid-Staat die het verlenen van bemiddeling en elke andere tussenkomst tussen werkzoekenden en werkgevers door anderen dan die bureaus verbiedt, maakt inbreuk op artikel 90, lid 1, EG-Verdrag, wanneer hij een situatie in het leven roept waarin handelen in strijd met artikel 86 van het Verdrag voor de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus onontkoombaar is. Dit is met name het geval wanneer:

— de openbare arbeidsbemiddelingsbureaus klaarblijkelijk niet in staat zijn om voor alle soorten activiteiten aan de vraag op de arbeidsmarkt te voldoen;

— de daadwerkelijke bemiddelingsactiviteit van particuliere ondernemingen onmogelijk wordt gemaakt door de handhaving van wettelijke bepalingen die deze activiteit verbieden op straffe van administratieve en strafrechtelijke sancties;

— de betrokken bemiddelingsactiviteiten zich kunnen uitstrekken tot de onderdanen of het grondgebied van andere Lid-Staten.

Schintgen Mancini Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 december 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

H. Ragnemalm