ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 11ης Δεκεμβρίου 1997 *

Στην υπόθεση C-55/96,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Corte d'appello di Milano (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο υποθέσεως εκουσίας δικαιοδοσίας (giurisdizione volontaria) εκκρεμούσας ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατόπιν αιτήσεως του

Job Centre coop. arl,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 και 90 της Συνθήκης ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Schintgen, πρόεδρο του δευτέρου τμήματος, προεδρεύοντα του έκτου τμήματος, G. F. Mancini και P. J. G. Kapteyn (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. B. Elmer
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο Job Centre coop. arl, εκπροσωπούμενος από τους Pietro Ichino, δικηγόρο Μιλάνου, Christian Jacobs, δικηγόρο Βρέμης, Renzo Morresi, δικηγόρο Μπολώνιας, και Caterina Rucci, δικηγόρο Μιλάνου,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον καθηγητή Umberto Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον Danilo del Gaizo, avvocato dello Stato,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους Ernst Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, και Bernd Kloke, Regierungsrat στο ίδιο υπουργείο,

— η Νορβηγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Irvin Høyland, αναπληρωτή γενικό διευθυντή στο Υπουργείο Εξωτερικών,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Enrico Traversa, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Job Centre coop. arl, της Ιταλικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 13ης Μαρτίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαΐου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 1996, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Φεβρουαρίου 1996, το Corte d'appello di Milano υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86, και 90 της Συνθήκης ΕΚ.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο ενδίκου μέσου κατά της απορριπτικής αποφάσεως του Tribunale civile e penale di Milano, σχετικά με την έγκριση της ιδρυτικής πράξεως του συνεταιρισμού Job Centre coop. arl (στο εξής: JCC), σύμφωνα με το άρθρο 2330, παράγραφος 4, του ιταλικού αστικού κώδικα.

3 Ο JCC είναι ένας υπό ίδρυση συνεταιρισμός περιορισμένης ευθύνης, του οποίου η έδρα βρίσκεται στο Μιλάνο. Κατά το καταστατικό του, η δραστηριότητά του θα συνίσταται, μεταξύ άλλων, στη μεσολάβηση μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως εργασίας και στη διάθεση σε τρίτους εργαζομένων προσωρινής απασχολήσεως. Ο σκοπός του συνίσταται στο να παρέχει σε εργαζομένους και επιχειρήσεις, ανεξαρτήτως του αν είναι μέλη του, τη δυνατότητα να επωφεληθούν των υπηρεσιών του στην ιταλική και κοινοτική αγορά εργασίας.

4 Στην Ιταλία, η αγορά εργασίας υπόκειται σε υποχρεωτικό σύστημα μεσολαβήσεως για την εύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού, το οποίο διαχειρίζονται δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας. Το σύστημα αυτό ρυθμίζεται με τον νόμο 264 της 29ης Απριλίου 1949. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου αυτού απαγορεύει οποιαδήποτε μεσολαβητική δραστηριότητα μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως αμειβομένης εργασίας, ακόμη και αν η δραστηριότητα αυτή ασκείται χαριστικώς. Οποιαδήποτε δραστηριότητα ευρέσεως εργασίας αντίθετη προς τους κανόνες αυτούς και η πρόσληψη εργαζομένων κατ' άλλο τρόπο εκτός της μεσολαβήσεως του γραφείου ευρέσεως εργασίας μπορεί να επισύρει, κατά τον νόμο 264, ποινικές ή διοικητικές κυρώσεις. Επί πλέον, οι συμβάσεις εργασίας που συνάπτονται κατά παράβαση των κανόνων αυτών μπορούν να ακυρωθούν από τα δικαστήρια, κατόπιν καταγγελίας του γραφείου ευρέσεως εργασίας και αιτήσει της εισαγγελικής αρχής, καταγγελίας η οποία πρέπει να υποβληθεί εντός προθεσμίας ενός έτους από της προσλήψεως του εργαζομένου.

5 Το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, του νόμου 1369 της 23ης Οκτωβρίου 1960 απαγορεύει την παρεμβολή μεσολαβητών και παρενθέτων προσώπων στις σχέσεις εργασίας. Οποιαδήποτε παράβαση των κανόνων αυτών μπορεί να επισύρει τις ποινικές κυρώσεις που προβλέπει το άρθρο 2 του ίδιου αυτού νόμου ενώ, κατά νόμο, σύμφωνα με το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, οι εργαζόμενοι οι οποίοι απασχολούνται κατά παράβαση του άρθρου 1, πρώτο εδάφιο, θεωρούνται από κάθε άποψη ως προσληφθέντες από τον επιχειρηματία ο οποίος όντως έκανε χρήση των υπηρεσιών.

6 Στις 28 Ιανουαρίου 1994, ο πρόεδρος του υπό ίδρυση JCC ζήτησε από το Tribunalr civile e penale di Milano να εγκρίνει, σύμφωνα με το άρθρο 2330, παράγραφος 3, του ιταλικού αστικού κώδικα, το καταστατικό της υπό ίδρυση εταιρίας. Με διάταξη της 31ης Μαρτίου 1994, το δικαστήριο αυτό ανέστειλε τη διαδικασία εγκρίσεως και υπέβαλε στο Δικαστήριο δύο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία διαφόρων άρθρων της Συνθήκης ΕΚ, που θεώρησε ως ασκούντα επιρροή για την έκδοση της αποφάσεώς του περί εγκρίσεως του καταστατικού του υπό ίδρυση JCC.

7 Με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1995, C-111/94, Job Center (Συλλογή 1995, σ. I-3361), το Δικαστήριο έκρινε ότι ήταν αναρμόδιο να απαντήσει στα ερωτήματα που του είχε υποβάλει το Tribunale civile e penale di Milano, διότι το δικαστήριο αυτό, όταν αποφαίνεται κατά την εκούσια δικαιοδοσία επί αιτήσεως περί εγκρίσεως του καταστατικού μιας υπό ίδρυση εταιρίας, με σκοπό την εγγραφή της στο οικείο βιβλίο, επιτελεί μη δικαιοδοτική λειτουργία η οποία, άλλωστε, σε άλλα κράτη μέλη, ανατίθεται σε διοικητικές αρχές. Συγκεκριμένα, ενεργεί ως διοικητική αρχή χωρίς να καλείται, συγχρόνως, να επιλύσει μια διαφορά.

8 Κατόπιν της αποφάσεως αυτής, το Tribunale civile e penale di Milano, με απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1995, απέρριψε την αίτηση περί εγκρίσεως του καταστατικού που είχε υποβάλει ο εκπρόσωπος του υπό ίδρυση JCC διότι ο εταιρικός σκοπός ήταν ασυμβίβαστος προς ορισμένες επιτακτικές διατάξεις της ιταλικής εργατικής νομοθεσίας.

9 Ο JCC προσέφυγε βάσει του άρθρου 2330, παράγραφος 4, του ιταλικού αστικού κώδικα ενώπιον του Corte d'appello di Milano, κατά της απορριπτικής αυτής αποφάσεως περί εγκρίσεως, ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως του Tribunale και την έγκριση του καταστατικού της υπό ίδρυση εταιρίας.

10 Το Corte d'appello, θεωρώντας ότι το ένδικο μέσο που άσκησε ο JCC έθετε ζητήματα ερμηνείας κοινοτικού δικαίου, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Ερωτάται αν οι διατάξεις ιταλικού δικαίου — οι οποίες περιλαμβάνονται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 264, της 29ης Απριλίου 1949, και στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του νόμου 1369, της 23ης Οκτωβρίου 1960, και συνεπάγονται την απαγόρευση παροχής οποιασδήποτε υπηρεσίας μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως εξαρτημένης εργασίας εκ μέρους υποκειμένων δικαίου πλην των δημοσίων υπηρεσιών που ορίζονται στις εν λόγω διατάξεις — μπορούν να θεωρηθούν ως εμπίπτουσες στην άσκηση δημοσίας εξουσίας υπό την έννοια των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 66 και 55 της Συνθήκης ΕΚ, αν ληφθεί υπόψη ότι ο ιταλικός νόμος τις χαρακτηρίζει ως δημοσίου συμφέροντος καθόσον έχουν θεσπισθεί για την προστασία των εργαζομένων και της εθνικής οικονομίας;

2) Ερωτάται αν οι διατάξεις αυτές, ως περιλαμβάνουσες γενική ρύθμιση, μπορούν να θεωρηθούν ως αντίθετες προς τις αρχές του κοινοτικού δικαίου που τίθενται με τα άρθρα 48, 49, 59, 60, 62, 86 και 90 της Συνθήκης σχετικά με το δικαίωμα προς εργασία, την ελευθερία οικονομικής πρωτοβουλίας, την ελευθερία διακινήσεως των εργαζομένων και των προσώπων, την ελευθερία ζητήσεως και προσφοράς εργασίας και παροχής υπηρεσιών, τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρηματιών και την απαγόρευση της καταχρηστικής εκμεταλλεύσεως της δεσπόζουσας θέσεως;

3) Στην περίπτωση κατά την οποία η προαναφερθείσα ιταλική νομοθεσία, απαγορεύουσα οποιαδήποτε μεσολάβηση και παρέμβαση μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως εργασίας, παραβιάζει τις αρχές κοινοτικού δικαίου που αναφέρονται στο προηγούμενο ερώτημα, ερωτάται αν οι δικαστικές αρχές του εν λόγω κράτους μέλους πρέπει να θεωρούνται ως υπέχουσες την υποχρέωση να εφαρμόζουν απευθείας τις αρχές αυτές, επιτρέποντας σε οργανισμούς και επιχειρήσεις, δημόσιες και ιδιωτικές, να ασκούν τη δραστηριότητα μεσολαβήσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας και

εξασφαλίσεως προσωρινού εργατικού δυναμικού εφόσον τηρούνται οι διατάξεις που διέπουν την εργασιακή σχέση και την υποχρεωτική ασφάλιση και ασκούνται οι προβλεπόμενοι εκ του νόμου έλεγχοι;»

11 Από τον φάκελο της υποθέσεως της κύριας δίκης προκύπτει ότι, με τα ερωτήματα αυτά, το εθνικό δικαστήριο ζητεί ουσιαστικά να πληροφορηθεί αν οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και περί του ανταγωνισμού εμποδίζουν την εφαρμογή εθνικής νομοθεσίας η οποία απαγορεύει κάθε δραστηριότητα μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας στις εργασιακές σχέσεις όταν η δραστηριότητα αυτή δεν ασκείται από δημόσιους οργανισμούς ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού.

12 Επιβάλλεται η υπόμνηση ότι ο JCC είναι υπό ίδρυση συνεταιρισμός περιορισμένης ευθύνης, ο οποίος επικαλείται στη διαδικασία της κύριας δίκης το δικαίωμα να ασκεί δραστηριότητα μεσολαβήσεως μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως εργασίας και διαθέσεως σε τρίτους εργαζομένων προσωρινής απασχολήσεως.

13 Στον βαθμό που τα ερωτήματα αυτά αφορούν τις διατάξεις περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, αρκεί η παρατήρηση ότι η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 48 της Συνθήκης δεν μπορεί να συναχθεί από το γεγονός ότι εργαζόμενοι περιλαμβάνονται μεταξύ των ιδρυτικών μελών δεδομένου ότι η εταιρία, εφόσον συσταθεί και ασκεί δραστηριότητα, θα καταστεί αυτόνομο νομικό πρόσωπο.

14 Επομένως, οι διατάξεις περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν ασκούν επιρροή στη διαφορά της κύριας δίκης.

15 Στον βαθμό που τα ερωτήματα αφορούν τα άρθρα 86 και 90 της Συνθήκης, θέτουν το ζήτημα του περιεχομένου του αποκλειστικού δικαιώματος που χορηγήθηκε στα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας και, επομένως, της απαγορεύσεως, επ' απειλή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων, κάθε δραστηριότητας μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως εργασίας από τις ιδιωτικές εταιρίες.

16 Επομένως, επιβάλλεται, πρώτον, η ερμηνεία αυτών των διατάξεων της Συνθήκης.

Επί της ερμηνείας των άρθρων 86 και 90 της Συνθήκης

17 Ο JCC προβάλλει ουσιαστικά ότι η απαγόρευση κάθε δραστηριότητας μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας, όταν δεν ασκείται από δημόσιους οργανισμούς, είναι αντίθετη προς τα άρθρα 86 και 90 της Συνθήκης, καθόσον τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στη ζήτηση που εμφανίζει η αγορά γι' αυτό το είδος δραστηριοτήτων. Συναφώς, ο JCC παραπέμπει, ιδίως, στην απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979).

18 Η Γερμανική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, υποστηρίζουν ότι το αποκλειστικό δικαίωμα ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού πρέπει να εκτιμάται εν όψει των αρχών που μπορούν να συναχθούν από την προαναφερθείσα απόφαση Höfner και Elser.

19 Η Ιταλική Κυβέρνηση παρατηρεί καταρχάς ότι η επίδικη στην κύρια δίκη νομοθεσία δεν αναγνωρίζει σε καμία επιχείρηση ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στον τομέα της μεσολαβήσεως προς διάθεση εργατικού δυναμικού, αλλά περιορίζεται στην απαγόρευση της μεσολαβήσεως και της παρεμβάσεως στις εργασιακές σχέσεις. Εν συνεχεία, θεωρεί ότι, εν όψει των ειδικών χαρακτηριστικών και των κοινωνικών σκοπών της εκ μέρους του δημοσίου μεσολαβήσεως προς εύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού που πραγματοποιείται στην Ιταλία, μια τέτοια μεσολάβηση δεν μπορεί να θεωρείται ως οικονομική δραστηριότητα και, επομένως, ως επιχειρηματική δραστηριότητα. Τέλος, υποστηρίζει ότι το δημόσιο μονοπώλιο μεσολαβήσεως προς εύρεση εργασίας ή προσωπικού δεν μπορεί να προκαλέσει τη ζημία για την οποία κάνει λόγο το άρθρο 86, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', της Συνθήκης.

20 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να εξεταστεί αν ένας δημόσιος οργανισμός απασχολήσεως εργατικού δυναμικού, όπως ο οργανισμός που μνημονεύει το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 264, μπορεί να θεωρηθεί επιχείρηση κατά την έννοια των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Höfner και Elser, σκέψη 20).

21 Από την άποψη αυτή, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, αφενός μεν, η έννοια της επιχειρήσεως καλύπτει κάθε φορέα ο οποίος ασκεί οικονομική δραστηριότητα, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο της χρηματοδοτήσεώς του, αφετέρου δε, η μεσολάβηση προς εύρεση εργασίας ή προσωπικού αποτελεί οικονομική δραστηριότητα.

22 Το γεγονός ότι η μεσολάβηση προς εύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού ανατίθεται συνήθως σε δημοσίους φορείς δεν μεταβάλλει την οικονομική φύση της μεσολαβήσεως αυτής. Η μεσολάβηση αυτή δεν ασκούνταν πάντα και δεν ασκείται κατ' ανάγκη από δημοσίους φορείς.

23 Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ακόμη ότι, σύμφωνα με την απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre (Συλλογή 1993, σ. I-637), ο οργανισμός κοινωνικής ασφαλίσεως που δρα στο πλαίσιο ενός συστήματος μονοπωλίου δεν αποτελεί επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης, εφόσον, με τις σκέψεις 18 και 19 της αποφάσεως αυτής, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια τέτοια δραστηριότητα δεν είναι οικονομική δεδομένου ότι στηρίζεται στην αρχή της εθνικής αλληλεγγύης και στερείται οποιουδήποτε κερδοσκοπικού σκοπού.

24 Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι, μολονότι από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι η διαχείριση των συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως τα περιγραφόμενα στις αποφάσεις περί παραπομπής στην προπαρατεθείσα υπόθεση Poucet και Pistre, δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα, το συμπέρασμα αυτό στηρίχθηκε στα ίδια κριτήρια (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Poucet και Pistre, σκέψη 17) τα οποία, στην προπαρατεθείσα απόφαση Höfner και Elser, είχαν εφαρμοστεί για να συναχθεί ότι η μεσολάβηση προς εύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού πρέπει να χαρακτηριστεί ως επιχειρηματική δραστηριότητα κατά την έννοια των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού.

25 Επομένως, φορέας, όπως ο δημόσιος οργανισμός ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού, μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιχείρηση για τους σκοπούς εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων ανταγωνισμού.

26 Πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού, τα οποία είναι επιφορτισμένα, δυνάμει της νομοθεσίας κράτους μέλους, με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως οι υπηρεσίες που προβλέπει το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου 264, εξακολουθούν να υπόκεινται στους κανόνες ανταγωνισμού, σύμφωνα με το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, εφόσον δεν έχει αποδειχθεί ότι η εφαρμογή τους είναι ασυμβίβαστη με την εκπλήρωση της αποστολής των γραφείων αυτών (βλ. αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 1974, 155/73, Sacchi, Συλλογή τόμος 1974, σ. 217, σκέψη 15, και Höfner και Elser, προπαρατεθείσα, σκέψη 24).

27 Όσον αφορά τη συμπεριφορά των δημοσίων γραφείων ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού, που απολαύουν αποκλειστικού δικαιώματος — του οποίου η τήρηση διασφαλίζεται με την απαγόρευση οποιασδήποτε δραστηριότητας μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως στις εργασιακές σχέσεις, επ' απειλή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων, όπως οι προβλεπόμενες στους νόμους 264 και 1369 —, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εφαρμογή του άρθρου 86 της Συνθήκης δεν μπορεί να εμποδίσει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής των γραφείων αυτών, όταν αυτά δεν είναι προφανώς σε θέση να ικανοποιήσουν τη σχετική ζήτηση στην αγορά.

28 Μολονότι το άρθρο 86 αφορά τις επιχειρήσεις και μπορεί να εφαρμόζεται, εντός των ορίων του άρθρου 90, παράγραφος 2, στις δημόσιες επιχειρήσεις ή στις επιχειρήσεις που διαθέτουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, η Συνθήκη προβλέπει και την υποχρέωση των κρατών μελών να μη λαμβάνουν και να μη διατηρούν σε ισχύ κανένα μέτρο που μπορεί να αναιρεί την πρακτική αποτελεσματικότητα της ανωτέρω διατάξεως (βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, Inno, Συλλογή τόμος 1977, σ. 653, σκέψεις 31 και 32, και Höfner και Elser, προπαρατεθείσα, σκέψη 26). Το άρθρο 90, παράγραφος 1, προβλέπει πράγματι ότι τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν, όσον αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, κανένα μέτρο αντίθετο προς τους κανόνες της Συνθήκης, ιδίως δε προς τους κανόνες που θέτουν τα άρθρα 85 έως και 94.

29 Κατά συνέπεια, είναι ασυμβίβαστο προς τους κανόνες της Συνθήκης κάθε μέτρο κράτους μέλους το οποίο διατηρεί σε ισχύ διατάξεις νόμου που δημιουργούν κατάσταση οδηγούσα κατ' ανάγκη μια δημόσια υπηρεσία ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού σε παράβαση του άρθρου 86.

30 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί, πρώτον, ότι η επιχείρηση που διαθέτει μονοπώλιο από τον νόμο μπορεί να θεωρηθεί ως κατέχουσα δεσπόζουσα θέση, κατά την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1985, 311/84, CBEM, Συλλογή 1985, σ. 3261, σκέψη 16), και ότι το έδαφος ενός κράτους μέλους, επί του οποίου εκτείνεται το μονοπώλιο, μπορεί να αποτελεί σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς (βλ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, 322/81, Michelin κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σ. 3461, σκέψη 28).

31 Πρέπει να διασαφηνιστεί, δεύτερον, ότι η δημιουργία απλώς και μόνον δεσπόζουσας θέσης με τη χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος κατά την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, δεν είναι καθαυτή ασυμβίβαστη με το άρθρο 86 της Συνθήκης (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις CBEM, σκέψη 17· Höfner και Elser, σκέψη 29· της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, Corbeau, Συλλογή 1993, σ. I-2533, σκέψη 11, και της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Συλλογή 1994, σ. I-5077, σκέψη 18). Το κράτος μέλος δηλαδή δεν παραβιάζει τις απαγορεύσεις που προβλέπουν οι δύο αυτές διατάξεις, παρά μόνον εφόσον η οικεία επιχείρηση, με το να ασκεί απλώς το αποκλειστικό δικαίωμα που της έχει χορηγηθεί, εκμεταλλεύεται καταχρηστικά τη δεσπόζουσα θέση της (απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-387/93, Banchero, Συλλογή 1995, σ. I-4663, σκέψη 51)

32 Κατά το άρθρο 86, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', της Συνθήκης, η καταχρηστική αυτή εκμετάλλευση μπορεί να συνίσταται, μεταξύ άλλων, σε περιορισμό της παροχής υπηρεσιών αποβαίνοντα εις βάρος των ενδιαφερομένων αποδεκτών της εν λόγω υπηρεσίας.

33 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως ορθώς παρατήρησε η Επιτροπή, η αγορά παροχής υπηρεσιών συναφών με την εύρεση εργασίας ή εργατικού δυναμικού είναι, αφενός, πάρα πολύ μεγάλη και, αφετέρου, εξαιρετικά ποικίλλουσα. Η ζήτηση και η προσφορά εργασίας στην αγορά αυτή περιλαμβάνει όλους τους τομείς παραγωγής και αφορά ένα ευρύ φάσμα θέσεων που αρχίζει από το ανειδίκευτο εργατικό προσωπικό και καταλήγει στα πλέον υψηλά και σπάνια επαγγελματικά προσόντα.

34 Σε μια τόσο εκτεταμένη και ποικίλλουσα αγορά η οποία, επιπροσθέτως, λόγω της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως, υπόκειται σε μεγάλες μεταβολές, οι δημόσιοι οργανισμοί ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού διατρέχουν τον κίνδυνο να μην είναι σε θέση να ανταποκριθούν σε σημαντικό μέρος της συνολικής ζητήσεως παροχής υπηρεσιών.

35 Ένα κράτος μέλος το οποίο απαγορεύει, επ' απειλή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων, κάθε δραστηριότητα μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας, όταν αυτή δεν ασκείται από δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας, δημιουργεί κατάσταση στην οποία η παροχή υπηρεσιών περιορίζεται, κατά την έννοια του άρθρου 86, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', της Συνθήκης, όταν τα γραφεία αυτά δεν είναι προφανώς σε θέση να ικανοποιήσουν, για όλα τα είδη δραστηριοτήτων, τη ζήτηση της αγοράς εργασίας.

36 Τρίτον, πρέπει να τονιστεί ότι η ευθύνη του κράτους μέλους από τα άρθρα 86 και 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης γεννάται μόνον εφόσον η κατάχρηση εκ μέρους του οικείου δημοσίου οργανισμού ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού είναι ικανή να επηρεάσει αρνητικά το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Για να συντρέχει αυτή η προϋπόθεση εφαρμογής των ανωτέρω άρθρων, δεν χρειάζεται να έχει πράγματι επηρεαστεί αρνητικά το εμπόριο αυτό λόγω της καταχρηστικής συμπεριφοράς του οικείου φορέα. Αρκεί η απόδειξη ότι η συμπεριφορά αυτή είναι ικανή να παραγάγει ένα τέτοιο αποτέλεσμα (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Michelin κατά Επιτροπής, σκέψη 104).

37 Τέτοιο δυνητικό αποτέλεσμα επί του διακρατικού εμπορίου υφίσταται, μεταξύ άλλων, όταν οι μεσολαβητικές δραστηριότητες των ιδιωτικών επιχειρήσεων ευρέσεως εργασίας ή εργατικού δυναμικού μπορούν να καλύπτουν και τους υπηκόους ή το έδαφος άλλων κρατών μελών.

38 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού υπόκεινται στην απαγόρευση του άρθρου 86 της Συνθήκης, εφόσον η εφαρμογή της διατάξεως αυτής δεν εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Το κράτος μέλος το οποίο απαγορεύει κάθε δραστηριότητα μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν ασκείται από τα γραφεία αυτά, παραβαίνει το άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, εφόσον δημιουργεί καταστάσεις που

οδηγούν κατ' ανάγκη τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού να παραβαίνουν το άρθρο 86 της Συνθήκης. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

— είναι πρόδηλον ότι τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στη ζήτηση στην αγορά εργασίας·

— η πραγματική άσκηση των δραστηριοτήτων ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού από ιδιωτικές επιχειρήσεις καθίσταται αδύνατη λόγω διατηρήσεως σε ισχύ νομοθετικών διατάξεων που απαγορεύουν τις δραστηριότητες αυτές επ' απειλή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων·

— οι εν λόγω μεσολαβητικές δραστηριότητες μπορούν να καλύπτουν και υπηκόους ή το έδαφος άλλων κρατών μελών.

Επί της ερμηνείας των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης

39 Δεδομένου ότι η απαγόρευση κάθε δραστηριότητας μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας όταν η δραστηριότητα αυτή δεν ασκείται από τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού, όπως αναφέρεται στα προδικαστικά ερωτήματα, είναι αντίθετη προς τα άρθρα 86 και 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως, δεν συντρέχει λόγος να αποφανθεί το Δικαστήριο επί της ερμηνείας των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

40 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική, η Γερμανική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 30ής Ιανουαρίου 1996 το Corte d'appello di Milano, αποφαίνεται:

1) Τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού υπόκεινται στην απαγόρευση του άρθρου 86 της Συνθήκης, εφόσον η εφαρμογή της διατάξεως αυτής δεν εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί. Το κράτος μέλος το οποίο απαγορεύει κάθε δραστηριότητα μεσολαβήσεως και παρεμβάσεως μεταξύ ζητήσεως και προσφοράς εργασίας, όταν η δραστηριότητα αυτή δεν ασκείται από τα γραφεία αυτά, παραβαίνει το άρθρο 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, εφόσον δημιουργεί καταστάσεις που οδηγούν κατ' ανάγκη τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού να παραβαίνουν το άρθρο 86 της Συνθήκης. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν πληρούνται οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

— είναι πρόδηλο ότι τα δημόσια γραφεία ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού δεν είναι σε θέση να ανταποκριθούν στη ζήτηση στην αγορά εργασίας·

— η πραγματική άσκηση των δραστηριοτήτων ευρέσεως εργασίας ή προσωπικού από ιδιωτικές επιχειρήσεις καθίσταται αδύνατη λόγω της διατηρήσεως της ισχύος νομοθετικών διατάξεων που απαγορεύουν τις δραστηριότητες αυτές επ' απειλή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων·

— οι εν λόγω μεσολαβητικές δραστηριότητες μπορούν να καλύπτουν και υπηκόους ή το έδαφος άλλων κρατών μελών.

Schintgen Mancini Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 11 Δεκεμβρίου 1997.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

R. Grass H. Ragnemalm