DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

8. juni 2000 *

I sag C-258/98,

angående en anmodning, som Pretura di Firenze (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Giovanni Carra m.fl.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 86 og 90 (nu artikel 82 EF og 86 EF),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D.A.O. Edward, og dommerne P.J.G. Kapteyn (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, D. Del Gaizo

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Moore

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Pignataro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 27. oktober 1999 er afgivet mundtlige indlæg af den italienske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. november 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 20. juni 1998, indgået til Domstolen den 15. juli 1998, har Pretura di Firenze i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 86 og 90 (nu artikel 82 EF og 86 EF).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag, hvorunder Giovanni Carra, Alessandra Colombo og Barbara Gianassi er tiltalt for at have drevet virksomhed i form af arbejdsformidling på arbejdsmarkedet.

3 I Italien gjaldt indtil den 8. januar 1998 for arbejdsmarkedet en ordning med obligatorisk arbejdsformidling, som blev administreret af offentlige arbejdsformidlingskontorer. Ordningens regler er indeholdt i lov nr. 264 af 29. april 1949 (GURI suppl. nr. 125 af 1.6.1949) med senere ændringer (herefter »lov nr. 264/49«). Lovens artikel 11, stk. 1, indeholder et forbud mod formidling og virksomhed som mellemmand mellem udbud og efterspørgsel af lønnet arbejde, selv om virksomheden udføres gratis. Enhver form for formidling af arbejde i strid med denne artikel og ansættelse af arbejdstagere, der ikke sker gennem offentlige arbejdsformidlingskontorer, pålægges efter lov nr. 264/49 strafferetlige eller administrative sanktioner. Endvidere kan domstolene på begæring af den

offentlige arbejdsformidling i sager, der anlægges af anklagemyndigheden, erklære arbejdskontrakter, der er indgået i strid med disse regler, for ugyldige inden for en frist på et år fra arbejdstagerens ansættelse.

4 Artikel 1, stk. 1, i lov nr. 1369 af 23. oktober 1960 (GURI nr. 289 af 25.11.1960, herefter »lov nr. 1369/60«) indeholder et forbud mod formidling og virksomhed som mellemmand i arbejdsforhold. For overtrædelse af dette forbud anvendes de i samme lovs artikel 2 fastsatte strafferetlige sanktioner. Endvidere anses efter artikel 1, sidste stykke, i lov nr. 1369/60, arbejdstagere, der er ansat i strid med artikel 1, stk. 1, i enhver henseende for ansat af den arbejdsgiver, der faktisk har modtaget deres arbejdsydelser.

5 I artikel 2 i lov nr. 196 af 24. juni 1997 om bestemmelser til fremme af beskæftigelsen (GURI suppl. nr. 154 af 4.7.1997, herefter »lov nr. 196/97«) er det bestemt, at kun virksomheder, der er optaget i det af Arbejds- og Socialministeriet oprettede register, og har opnået tilladelse fra samme ministerium, kan drive virksomhed med levering af ydelser, der består i midlertidigt arbejde. Efter artikel 10 i lov nr. 196/97 anvendes på personer, der udøver denne virksomhed uden optagelse i nævnte register, de i lov nr. 1369/60 fastsatte sanktioner.

6 Lovdekret nr. 469 af 23. december 1997 om overdragelse til regioner og lokale myndigheder af opgaver og beføjelser på arbejdsmarkedsområdet (GURI nr. 5 af 8.1.1998, herefter »dekret nr. 469/97«) trådte i kraft den 9. januar 1998. Ifølge dekretets artikel 10, stk. 2, kan virksomhed med formidling mellem efterspørgsel og udbud af arbejde — efter forudgående tilladelse fra Arbejds- og Socialministeriet — udøves af virksomheder eller grupper af virksomheder, herunder kooperative selskaber med en indskudt kapital på ikke under 200 mio. ITL samt af ikke-erhvervsdrivende institutioner med en formue på ikke under 200 mio. ITL. Efter artikel 10, stk. 13, i dekret nr. 469/97 finder bestemmelserne i lov nr. 264/49 med senere ændringer og tilføjelser ikke anvendelse på de

personer, der har opnået tilladelse til at drive virksomhed med formidling mellem efterspørgsel og udbud af arbejde.

7 Giovanni Carra, Alessandra Colombo og Barbara Gianassi er tiltalt ved Pretura di Firenze for overtrædelse af straffelovens artikel 110 samt af artikel 1, 11 og 27 i lov nr. 264/49, »idet de sammen gennem drift af firmaerne 'Gruppografica' og 'Balex', Barbara Gianassi fra april 1994 for så vidt angår Balex alene, med vinding for øje har drevet arbejdsformidling i Firenze i al fald fra december 1993 og i Prato fra april 1994, mens Giovanni Carra inden for de sidste fem år er blevet domfældt for samme forhold«.

8 De tiltalte har påstået sig frifundet og har henvist til, at de bestemmelser, der er rejst tiltale efter, er blevet uanvendelige efter afsigelsen af Domstolens dom af 11. december 1997 (sag C-55/96, Job Centre, Sml. I, s. 7119, herefter »Job Centre II-dommen«).

9 Pretura di Firenze fandt, at det for at afgøre sagen var nødvendigt at fortolke traktatens artikel 86 og 90, og har derfor udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Har bestemmelserne i traktatens artikel 86 og 90 efter De Europæiske Fællesskabers Domstols fortolkning heraf i dom af 11. december 1997 direkte gyldighed, således at en medlemsstat ikke generelt og absolut kan forbyde arbejdsformidling, og således at dens domstole i alle tilfælde skal anse privat arbejdsformidling for lovlig i strafferetlig henseende og derfor undlade at anvende nationale bestemmelser, der fastsætter straf herfor?

2) Skal traktatens artikel 86 og 90 fortolkes således, at en ordning som den, der foreligger efter de ændringer, der er sket ved lov nr. 196 af 24. juni 1997 og lovdekret nr. 469 af 23. december 1997, udgør et misbrug af dominerende stilling?«

Det første spørgsmål

10 Den forelæggende ret har med sit første spørgsmål spurgt, om traktatens artikel 90, stk. 1, læst i sammenhæng med traktatens artikel 86, har direkte virkning.

11 Der skal herved henvises til Domstolens faste praksis, hvorefter traktatens artikel 86, også inden for rammerne af artikel 90, har direkte virkning og medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retter skal beskytte (jf. bl.a. dom af 10.12.1991, sag C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, Sml. I, s. 5889, præmis 23, af 17.7.1997, sag C-242/95, GT-Link, Sml. I, s. 4449, præmis 57, og af 16.9.1999, sag C-22/98, Becu m.fl., Sml. I, s. 5665, præmis 21).

12 Den forelæggende ret spørger dernæst, om traktatens artikel 86 og 90 læst i sammenhæng er til hinder for en national lovgivning, hvorefter enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udføres af offentlige arbejdsformidlingskontorer, er forbudt.

13 Der skal herved henvises til præmis 38 i Job Centre II-dommen, hvori Domstolen fastslog, at offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat, der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:

— De offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for al slags virksomhed at imødekomme efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

— Private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved opretholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, som pålægges strafferetlige og administrative sanktioner.

— Den pågældende arbejdsformidlingsvirksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

14 Disse betingelser skal alle være opfyldt samtidig.

15 Den forelæggende ret har endelig spurgt, om den direkte virkning af traktatens artikel 86 og 90, læst i sammenhæng, må medføre, at de nationale retter skal anse enhver form for privat arbejdsformidling for lovlig og derfor skal undlade at anvende de nationale bestemmelser om straf for en sådan virksomhed.

16 Det bemærkes herved, at ifølge Domstolens faste praksis har den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende fællesskabsretlige forskrifter, pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel (jf. dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 24).

17 På baggrund af det anførte skal det første spørgsmål fra den forelæggende ret besvares således:

— Traktatens artikel 86 har også inden for rammerne af traktatens artikel 90 direkte virkning og medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retter skal beskytte.

— Offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat,

der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:

— De offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for al slags virksomhed at imødekomme efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

— Private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved opretholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, som pålægges strafferetlige og administrative sanktioner.

— Den pågældende arbejdsformidlingsvirksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

— Den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende fællesskabsretlige forskrifter, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

Det andet spørgsmål

18 Med det andet spørgsmål har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, om traktatens artikel 86 og 90 er til hinder for en ordning som den, der er indført ved lov nr. 196/97 og dekret nr. 469/97.

19 Det må fastslås, at den forelæggende ret ikke har givet oplysninger om den retlige sammenhæng, som den ønskede fortolkning indgår i, eller anført nogen grund til, at en undersøgelse af, om en national ordning som den i det andet spørgsmål nævnte er forenelig med fællesskabsretten, har betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, hvis faktiske omstændigheder ligger forud for denne ordnings vedtagelse.

20 Det andet spørgsmål skal følgelig ikke besvares (jf. dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 17, af 12.6.1986, forenede sager 98/85, 162/85 og 258/85, Bertini m.fl., Sml. s. 1885, præmis 6, og af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 14).

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Det Forenede Kongeriges regering samt 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

kender

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Firenze ved kendelse af 20. juni 1998, for ret:

EF-traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF) har også inden for rammerne af EF-traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF) direkte virkning og medfører rettigheder for borgerne, som de nationale retter skal beskytte.

Offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat, der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:

— De offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for al slags virksomhed at imødekomme efterspørgslen på arbejdsmarkedet.

— Private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved opretholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, som pålægges strafferetlige og administrative sanktioner.

— Den pågældende arbejdsformidlingsvirksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

Den nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende fællesskabsretlige forskrifter, har pligt til at sikre disse reglers fulde virkning, idet den i påkommende tilfælde af egen drift skal undlade at anvende en modstridende — selv nyere — bestemmelse i national lovgivning, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel.

Edward Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juni 2000.

R. Grass

Justitssekretær

D.A.O. Edward

Formand for Fjerde Afdeling