ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)
8 juni 2000 *

In zaak C-258/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Pretore di Firenze (Italië), in de aldaar dienende strafzaak tegen

G. Carra e.a.,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 86 en 90 EG-Verdrag (thans artikelen 82 EG en 86 EG),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer
griffier: L. Hewlett, administrateur

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— 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 regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door S. Moore, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Pignataro, lid van de juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Italiaanse regering en de Commissie ter terechtzitting van 27 oktober 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 november 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 20 juni 1998, binnengekomen bij het Hof op 15 juli daaraanvolgend, heeft de Pretore di Firenze het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 86 en 90 EG-Verdrag (thans artikelen 82 EG en 86 EG).

2 Deze vragen zijn gerezen in een strafrechtelijke procedure tegen G. Carra, A. Colombo en B. Gianassi, die worden vervolgd wegens de uitoefening van een activiteit van bemiddeling tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten op de arbeidsmarkt.

3 De arbeidsmarkt in Italië werd tot 8 januari 1998 beheerst door een regeling volgens welke de arbeidsbemiddeling dwingend was voorbehouden aan openbare arbeidsbemiddelingsbureaus. Deze regeling was neergelegd in wet nr. 264 van 29 april 1949 (Suppl. *GURI* nr. 125 van 1 juni 1949), zoals nadien gewijzigd (hierna: „wet nr. 264/49"). Artikel 11, lid 1, van deze wet verbiedt elke bemiddeling tussen vraag en aanbod van bezoldigde arbeid, zelfs indien zij gratis wordt verleend. Elke met deze regels strijdige arbeidsbemiddeling alsook de indienstneming van werknemers anders dan via het arbeidsbemiddelingsbureau, is ingevolge voornoemde wet onderhevig aan administratieve of strafrechtelijke

sancties. Bovendien kunnen in strijd met deze regels gesloten arbeidsovereenkomsten door de rechter nietig worden verklaard, op vordering van het Openbaar ministerie en na een klacht van het arbeidsbemiddelingsbureau, welke klacht binnen een jaar na de indienstneming van de werknemer moet worden ingediend.

4 Artikel 1, eerste alinea, van wet nr. 1369 van 23 oktober 1960 (*GURI* nr. 289 van 25 november 1960; hierna: „wet nr. 1369/60") verbiedt de bemiddeling en elke andere tussenkomst in arbeidsverhoudingen. Overtreding van deze regels kan worden bestraft met de in artikel 2 van deze wet bepaalde strafrechtelijke sancties. Bovendien worden werknemers die in strijd met artikel 1, eerste alinea, van deze wet zijn tewerkgesteld, overeenkomstig artikel 1, laatste alinea, rechtens in alle opzichten geacht in dienst te zijn genomen door de ondernemer die daadwerkelijk van hun diensten gebruik heeft gemaakt.

5 Artikel 2 van wet nr. 196 van 24 juni 1997 houdende bepalingen op het gebied van de bevordering van de werkgelegenheid (Suppl. *GURI* nr. 154 van 4 juli 1997; hierna: „wet nr. 196/97") bepaalt, dat enkel ondernemingen die staan ingeschreven in het bij het Ministerie van Arbeid en Sociale voorzorg gehouden register en die over een door dit ministerie afgegeven vergunning beschikken, de activiteit van terbeschikkingstelling van tijdelijke arbeidskrachten kunnen uitoefenen. Krachtens artikel 10 van deze wet stelt elke rechtspersoon die deze activiteit uitoefent zonder in voornoemd register te zijn ingeschreven, zich bloot aan de in wet nr. 1369/60 voorziene sancties.

6 Wetsdecreet nr. 469 van 23 december 1997 houdende overdracht aan de regio's en andere lagere overheden van taken en bevoegdheden op het gebied van de arbeidsmarkt (*GURI* nr. 5 van 8 januari 1998; hierna: „decreet nr. 469/97"), is op 9 januari 1998 in werking getreden. Artikel 10, lid 2, van dit decreet bepaalt, dat de activiteit van bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan worden uitgeoefend, na toestemming van het Ministerie van Arbeid en Sociale voorzorg, door ondernemingen of groepen ondernemingen, door coöperatieve verenigingen met een gestort kapitaal van minimaal 200 miljoen ITL, alsmede door niet-commerciële entiteiten met een vermogen van minimaal 200 miljoen ITL. Volgens artikel 10, lid 13, van decreet nr. 469/97 zijn de bepalingen van wet nr. 264/49, zoals later gewijzigd en aangevuld, niet van toepassing

op rechtspersonen die over een vergunning beschikken voor de activiteit van bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

7 Carra, Colombo en Gianassi worden voor de Pretore di Firenze vervolgd, omdat zij „zich gezamenlijk met winstoogmerk bezig hielden met arbeidsbemiddeling door middel van de exploitatie van de ondernemingen ‚Gruppografica' en ‚Balex' (Gianassi vanaf april 1994 enkel voor wat betreft ‚Balex'), in Florence ten minste vanaf december 1993 en in Prato vanaf april 1994, Carra als recidivist sinds vijf jaar", een strafbaar feit als omschreven in en strafbaar gesteld bij artikel 110 van het Italiaanse wetboek van strafrecht en de artikelen 1, 11 en 27 van wet nr. 264/49.

8 Verdachten hebben vrijspraak gepleit, omdat de strafrechtelijke sancties als bedoeld in voornoemde artikelen na het arrest van het Hof van 11 december 1997, Job Centre (C-55/96, Jurispr. blz. I-7119; hierna: „arrest Job Centre II"), niet meer konden worden toegepast.

9 Van oordeel, dat de oplossing van het bij hem aanhangig gemaakte geding de uitlegging van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag vergde, heeft de Pretore di Firenze besloten, de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Hebben de artikelen 86 en 90 van het Verdrag, zoals uitgelegd in 's Hofs arrest van 11 december 1997, rechtstreekse werking in die zin, dat zij een lidstaat gebieden, geen algemene en absolute verboden op de arbeidsbemiddeling in te stellen, en bijgevolg de rechter verplichten om elke vorm van particuliere arbeidsbemiddeling als niet-strafbaar te beschouwen, zodat de desbetreffende nationale strafbepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten?

2) Moeten de artikelen 86 en 90 van het Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een regeling als die welke voortvloeit uit de bij wet nr. 196 van 24 juni 1997 en wetsdecreet nr. 469 van 23 december 1997 ingevoerde wijzigingen, moet worden aangemerkt als misbruik van een machtspositie?"

De eerste vraag

10 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter allereerst te vernemen, of artikel 90, lid 1, van het Verdrag, gelezen in samenhang met artikel 86 van dat Verdrag, rechtstreekse werking heeft.

11 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat uit de rechtspraak van het Hof voortvloeit dat, ook in het kader van artikel 90, de bepalingen van artikel 86 van het Verdrag rechtstreekse werking hebben en voor de justitiabelen rechten in het leven roepen die de nationale rechter dient te beschermen (zie, met name, arresten van 10 december 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, Jurispr. blz. I-5889, punt 23; 17 juli 1997, GT-Link, C-242/95, Jurispr. blz. I-4449, punt 57, en 16 september 1999, Becu e.a., C-22/98, Jurispr. blz. I-5665, punt 21).

12 De verwijzende rechter vraagt vervolgens, of de artikelen 86 en 90 van het Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang, zich verzetten tegen een nationale regeling die elke activiteit van arbeidsbemiddeling en andere vormen van tussenkomst in arbeidsverhoudingen verbiedt, wanneer die activiteit niet wordt uitgeoefend door openbare organen van arbeidsbemiddeling.

13 In dit verband kan worden volstaan met een verwijzing naar punt 38 van het arrest Job Centre II, waarin het Hof heeft geoordeeld, 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 lidstaat 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 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 aan de volgende voorwaarden is voldaan:

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

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

— de betrokken bemiddelingsactiviteiten kunnen zich uitstrekken tot onderdanen of het grondgebied van andere lidstaten.

14 Deze voorwaarden zijn cumulatief van toepassing.

15 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter, of de rechtstreekse werking van de artikelen 86 en 90 van het Verdrag, bezien in hun onderlinge samenhang, de nationale rechter verplicht elke particuliere vorm van arbeidsbemiddeling geoorloofd te achten, zodat strafbepalingen van nationaal recht die deze activiteit strafbaar stellen, buiten toepassing moeten worden gelaten.

16 Dienaangaande zij erop gewezen, dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van gemeenschapsrecht, zorg dient te dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke — zelfs latere — strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing moet laten, zonder dat hij de voorafgaande afschaffing hiervan door de wetgever of via enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten (zie arrest van 9 maart 1978, 106/77, Simmenthal, Jurispr. blz. 629, punt 24).

17 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet de eerste vraag worden beantwoord als volgt:

— Ook in het kader van artikel 90 van het Verdrag heeft artikel 86 van het Verdrag rechtstreekse werking en roept het voor de justitiabelen rechten in het leven die de nationale rechter dient te beschermen.

— Openbare arbeidsbemiddelingsbureaus vallen onder het verbod van artikel 86 van het Verdrag, voor zover de toepassing van deze bepaling de

vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De lidstaat 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 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 aan de volgende voorwaarden is voldaan:

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

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

— de betrokken bemiddelingsactiviteiten kunnen zich uitstrekken tot onderdanen of het grondgebied van andere lidstaten.

— De nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van gemeenschapsrecht, dient zorg te dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke — zelfs latere — strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande afschaffing hiervan door de wetgever regeling of via enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten.

De tweede vraag

18 Met zijn tweede vraag vraagt de verwijzende rechter in wezen, of de artikelen 86 en 90 van het Verdrag zich verzetten tegen een regeling als die welke is ingevoerd bij wet nr. 196/97 en decreet nr. 469/97.

19 Vastgesteld moet worden, dat de verwijzende rechter geen enkele precisering heeft gegeven van de juridische context waarbinnen de gevraagde uitlegging moet worden geplaatst, noch heeft uiteengezet waarom hij van oordeel is, dat de toetsing aan het gemeenschapsrecht van een nationale regeling als die bedoeld in de tweede vraag, relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding, waarvan de feiten van vóór de vaststelling van die regeling dateren.

20 Mitsdien moet de tweede vraag niet-ontvankelijk worden verklaard (arresten van 16 december 1981, Foglia, 244/80, blz. 3045, punt 17; 12 juni 1986, Bertini e.a., 98/85, 162/85 en 258/85, Jurispr. blz. 1885, punt 6, en 17 mei 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Jurispr. blz. I-1783, punt 14).

Kosten

21 De kosten door de Italiaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsmede door de Commissie 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 (Vierde kamer),

uitspraak doende op de door de Pretore di Firenze bij beschikking van 20 juni 1998 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Ook in het kader van artikel 90 EG-Verdrag (thans artikel 86 EG) heeft artikel 86 EG-Verdrag (thans artikel 82 EG) rechtstreekse werking en roept het voor de justitiabelen rechten in het leven die de nationale rechter dient te beschermen.

Openbare arbeidsbemiddelingsbureaus vallen onder het verbod van artikel 86 van het Verdrag, voor zover de toepassing van deze bepaling de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De lidstaat 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 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 aan de volgende voorwaarden is voldaan:

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

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

— de betrokken bemiddelingsactiviteiten kunnen zich uitstrekken tot de onderdanen of het grondgebied van andere lidstaten.

De nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van gemeenschapsrecht, dient zorg te dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke — zelfs latere — strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande afschaffing hiervan door de wetgever of via enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten.

Edward Kapteyn Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juni 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

D. A. O. Edward