



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 8. svibnja 2018.¹

Predmet C-33/17

**Čepelnik d.o.o.
protiv
Michaela Vavtija**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu) (Austrija))

„Sloboda pružanja usluga – Nacionalno zakonodavstvo koje od primatelja usluga zahtijeva polaganje jamstva kao osiguranje plaćanja kazne koju bi se moglo izreći pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici – Članci 16. i 19. Direktive 2006/123/EZ – Iznimka za radno pravo – Opravdanje – Članak 56. UFEU-a – Proporcionalnost – Pravo na obranu – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Direktiva 2014/67/EU”

1. U ovom se predmetu – koji proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu, Austrija) – od Suda zahtijeva da odluči protivi li se pravu Unije to da država članica od primatelja usluga koje se pružaju preko radnika koje je uputio poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici zahtijeva polaganje jamstva i obustavu plaćanja tom poduzetniku. U skladu s relevantnim odredbama nacionalnog prava, tijelima države članice domaćina mora se platiti preostali iznos dugovanja za takve usluge kako bi se osigurala naplata novčane kazne koju bi se u budućnosti moglo izreći pružatelju usluga zbog povrede određenih odredbi nacionalnog radnog zakonodavstva.

2. Kako bi utvrdio protivi li se sporna nacionalna mjera pravu Unije, Sud će morati proučiti odnos između pravila Unije o slobodi pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a, Direktive 2006/123/EZ² i Direktive 2014/67/EU³, s jedne strane, i nacionalnih pravila za koja relevantna država članica tvrdi da su dio njezina radnog zakonodavstva, s druge.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o provedbi Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga i izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (SL 2014., L 159, str. 11.)

I. Pravni okvir

A. *Pravo Unije*

3. Članak 1. stavak 6. („Predmet”) Direktive o uslugama predviđa:

„Ova Direktiva ne utječe na radno pravo, to jest bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koju države članice primjenjuju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom [Unije]. Isto tako, ova Direktiva ne utječe na zakone država članica o socijalnoj sigurnosti.”

4. Članak 3. stavak 3. („Odnos s važećim pravom [Unije]”) te direktive glasi:

„Države članice primjenjuju odredbe iz ove Direktive u skladu s propisima Ugovora o pravu poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga.”

5. Članak 16. („Sloboda pružanja usluga”) predviđa:

„1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodan pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

- (a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;
- (b) nužnosti: zahtjev mora biti opravdan razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;
- (c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

2. Države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga, ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući neki od sljedećih zahtjeva:

- (a) obvezu da pružatelj ima poslovni nastan na njihovom državnom području;
- (b) obvezu da pružatelj dobije ovlaštenje od njihovih nadležnih tijela, uključujući unos u registar ili registraciju kod profesionalnog tijela ili udruženja na njihovom državnom području, osim u slučajevima predviđenima u ovoj Direktivi ili drugim aktima prava [Unije];
- (c) zabranu da pružatelj uspostavi neki oblik ili vrstu infrastrukture na njihovom državnom području, uključujući ured ili kancelariju potrebnu za dostavljanje navedenih usluga;
- (d) primjenu specifičnih ugovornih sporazuma između pružatelja i primatelja, kojima se samozaposlenim osobama sprečava ili ograničava pružanje usluga;

- (e) obvezu pružatelja da posjeduje poseban identifikacijski dokument, izdan od njihovih nadležnih tijela, koji je potreban za izvođenje uslužne djelatnosti;
- (f) zahtjeve koji utječu na uporabu opreme i materijala koji čine sastavni dio dostavljene usluge, osim opreme i materijala potrebnih za osiguranje zdravstvenih i sigurnosnih standarda na radnome mjestu;
- (g) ograničenja slobode pružanja usluga iz članka 19.

3. Državi članici u koju se pružatelj preseli nije zabranjeno uvođenje zahtjeva u pogledu pružanja uslužne djelatnosti ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te usklađeni sa stavkom 1. Toj se državi članici također ne zabranjuje da u skladu s pravom Zajednice primijeni svoje propise o uvjetima zapošljavanja, uključujući one predviđene u kolektivnim sporazumima.”

6. Članak 17. Direktive o uslugama predviđa popis „dodatnih odstupanja od slobode pružanja usluga”. U skladu s točkom 2. tog popisa, „[č]lanak 16. ne primjenjuje se na [...] pitanja iz Direktive 96/71/EZ”.

7. Odjeljak 2. poglavlja IV. Direktive o uslugama odnosi se na „Prava primatelja usluga”. U skladu s člankom 19.:

„Države članice ne smiju primatelju postaviti zahtjeve koji ograničavaju korištenje usluga pružatelja s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, a posebno sljedeće zahtjeve:

- (a) obvezu da pribavi ovlaštenje od nadležnih tijela ili da podnese izjavu pri takvim tijelima;
- (b) diskriminirajuća ograničenja dodjele financijske pomoći na temelju činjenice da pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici ili zbog lokacije mjesta na kojem se pružaju usluge.

[...]”

B. Austrijsko pravo

8. Članak 7.m Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Zakon o ugovorima o radu) iz 1993. (BGBl., 459/1993, u daljnjem tekstu: AVRAG) predviđa sljedeće:

„1. Ako postoji osnovana sumnja da je počinjen upravni prekršaj u smislu članka 7.b, 8., 7.i ili članka 7.k stavka 4. te ako se zbog određenih okolnosti mora pretpostaviti da će provedba ili izvršenje kazni biti nemoguće ili znatno teže zbog razloga povezanih s osobom poslodavca (dobavljačem) ili društvom koje pruža radnu snagu, tijela porezne uprave, zajedno s istražiteljima u smislu članka 7.f i Fondom za plaćene godišnje odmore i slučajeve otpuštanja građevinskih radnika, mogu, u kontekstu pružanja radne snage, od poslodavca pisano tražiti da ne plati preostalu cijenu rada ili još neplaćenu naknadu za rad ili njezin dio (obustava plaćanja) [...] Tijela porezne uprave i Fond za plaćene godišnje odmore i slučajeve otpuštanja građevinskih radnika obustavu plaćanja mogu odrediti samo ako se privremeno jamstvo u smislu članka 7.l nije moglo odrediti ili prikupiti.

[...]

3. Ako postoji osnovana sumnja da je počinjen upravni prekršaj u smislu članaka 7.b, 8., 7.i ili članka 7.k stavka 4. te ako se zbog određenih okolnosti mora pretpostaviti da će provedba ili izvršenje kazni biti nemoguće ili znatno teže zbog razloga povezanih s osobom poslodavca (dobavljačem) ili društvom koje pruža radnu snagu, područno upravno tijelo može klijentu ili poslodavcu, u kontekstu pružanja radne snage poslodavcu, odlukom naložiti da, kao osiguranje izvršenja kazne, u razumnom roku plati preostalu cijenu rada ili još neplaćenu naknadu za rad ili njezin dio [...]

[...]

5. Klijent ili poslodavac isplatom u smislu stavka 3. oslobađa se duga prema izvršitelju ili društvu koje pruža radnu snagu.

[...]”

9. U stavcima 3. i 8. članka 7.b AVRAG-a predviđeno je:

„3. Poslodavci u smislu stavka 1. moraju zapošljavanje radnika koji su im u Austriji stavljeni na raspolaganje kako bi tamo radili prijaviti Središnjem uredu za kontrolu nezakonitog zapošljavanja najkasnije jedan tjedan prije nego što ti radnici počnu raditi, u skladu sa Zakonom o zapošljavanju stranih državljana (Ausländerbeschäftigungsgesetz) i [AVRAG-a] saveznog ministra financija [...]

[...]

8. Tko god kao poslodavac u smislu stavka 1.

1. u suprotnosti sa stavkom 3. ne prijavi zapošljavanje radnika ili kasnije promjene (prijava izmjena) ili to ne učini pravovremeno ili potpuno [...].

[...]

počinio je upravni prekršaj te mu područno upravno tijelo, za svakog radnika u pitanju, mora izreći novčanu kaznu u iznosu od 500 do 5 000 eura, odnosno 1 000 do 10 000 eura u slučaju drugog ili kasnijeg prekršaja. [...]”

10. Članak 7.i stavak 4. AVRAG-a glasi:

„Tko god

1. kao poslodavac u smislu članka 7., članka 7.a stavka 1. ili članka 7.b stavaka 1. i 9. ne stavi na raspolaganje dokumentaciju o plaćama u suprotnosti s člankom 7.d.

[...]

počinio je upravni prekršaj te mu područno upravno tijelo, za svakog radnika u pitanju, mora izreći novčanu kaznu u iznosu od 1 000 do 10 000 eura, odnosno 2 000 do 20 000 eura u slučaju ponovljenog prekršaja, a ako se radi o više od trojice radnika novčanu kaznu u iznosu od 2 000 do 20 000 eura, odnosno 4 000 do 50 000 eura u slučaju ponovljenog prekršaja.”

11. Odredbe članka 7.b stavaka 3. i 8., članka 7.i stavka 4. i članka 7.m AVRAG-a primjenjivale su se do 31. prosinca 2016. Te su odredbe 1. siječnja 2017. zamijenjene identičnim člancima 19., 26., 27., 28. i 34. Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (Zakon o suzbijanju dampinga plaća i socijalnog dampinga).

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

12. Ovaj je predmet proizašao iz spora između društva Čepelnik d.o.o. (u daljnjem tekstu: Čepelnik) i Michaela Vavtija u vezi s plaćanjem preostale naknade za građevinske usluge.

13. Čepelnik je društvo s ograničenom odgovornošću koje ima poslovni nastan u Sloveniji. Ono je M. Vavtiju pružilo građevinske usluge u vrijednosti od 12 200 eura. Usluge su izvršene na kući u vlasništvu M. Vavtija, koja se nalazi u Austriji blizu granice sa Slovenijom, a pritom su korišteni upućeni radnici. M. Vavti je društvu Čepelnik uplatio predujam u iznosu od 7000 eura.

14. Austrijska Financijska policija 16. ožujka 2016. provela je inspekciju gradilišta te je optužila društvo Čepelnik za dva upravna prekršaja. Kao prvo, društvo Čepelnik pri početku radova nije pravilno prijavilo dva upućena radnika, kako zahtijeva točka 1. stavka 8. članka 7.b AVRAG-a u vezi sa stavkom 3. tog članka. Kao drugo, društvo Čepelnik o plaćama četvorice upućenih radnika nije vodilo dokumente na njemačkom jeziku, što je u suprotnosti s člankom 7.i stavkom 4. točkom 1. AVRAG-a u vezi s prvim dvjema rečenicama stavka 1. članka 7.d tog zakona.

15. Odmah nakon inspekcije Financijska policija naložila je M. Vavtiju da obustavi plaćanja te je od nadležnog upravnog tijela, Bezirksmannschaft Völkermarkt (Općinsko upravno tijelo Völkermarkta, u daljnjem tekstu: BHM Völkermarkt, Austrija), zatražila da M. Vavtiju naloži polaganje jamstva. To jamstvo bilo je namijenjeno osiguravanju plaćanja novčane kazne koja bi se društvu Čepelnik mogla izreći u postupku koji se na temelju ishoda inspekcije, u skladu s AVRAG-om, trebao pokrenuti protiv tog društva. U skladu s člankom 7.m stavkom 4. AVRAG-a, Financijska policija je zatražila da se jamstvo odredi u iznosu jednakom preostalom dugovanju, odnosno u iznosu od 5200 eura. BHM Völkermarkt je odlukom od 17. ožujka 2016. odredio naložio polaganje traženog jamstva iz razloga što se, „na temelju mjesta [poslovnog nastana] [...] pružatelja usluge, koje je u Sloveniji, [...] može pretpostaviti da će provedba i izvršenje biti veoma teški ako ne i nemogući”. M. Vavti nije pobijao tu odluku te je 20. travnja 2016. položio jamstvo.

16. Protiv društva Čepelnik pokrenut je postupak u pogledu navodnih upravnih prekršaja. Presudom od 11. listopada 2016. izrečena mu je novčana kazna u iznosu od 1000 eura jer je navodno povrijedilo članak 7.b stavak 8. točku 1. AVRAG-a time što nadležnom austrijskom tijelu nije prijavilo dva radnika prije nego što su počeli raditi na gradilištu. Osim toga, društvu Čepelnik je presudom od 12. listopada 2016. izrečena novčana kazna u iznosu od 8000 eura jer je navodno povrijedilo članak 7.i stavak 4. točku 1. AVRAG-a iz razloga što u pogledu četvorice radnika nije posjedovalo potrebnu dokumentaciju o plaćama na njemačkom jeziku. Društvo Čepelnik je 2. studenoga 2016. podnijelo žalbe protiv tih presuda. Sud koji je uputio zahtjev dodaje da su žalbeni postupci još bili u tijeku u vrijeme podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku.

17. Nakon završetka radova društvo Čepelnik izdalo je M. Vavtiju račun na iznos od 5000 eura radi namirenja preostalog dugovanja. Potonji je odbio platiti navodeći da je iznos preostalog dugovanja platio BHM Völkermarktu, u skladu s upravnom odlukom tog tijela. Tvrdio je da ga je isplata jamstva upravnom tijelu, u skladu s člankom 7.m stavkom 5. AVRAG-a, oslobodila duga prema društvu Čepelnik. Potonje je tada protiv M. Vavtija pokrenulo postupak pred Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu) radi naplate preostalog dugovanja.

18. Budući da je dvojio u pogledu pravilnog tumačenja nekih odredbi prava Unije i sukladnosti spornih nacionalnih pravila s tim odredbama, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća pitanja:

„Trebali li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica odredi domaćem klijentu obustavu plaćanja i polaganje jamstva u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za obavljeni rad ako obustava plaćanja i polaganje jamstva služe samo kao osiguranje plaćanja novčane kazne koja bi se u okviru zasebnog postupka kasnije mogla izreći pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici?

U slučaju negativnog odgovora na navedeno pitanje:

- (a) Trebali li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem klijentu odredi obustavu plaćanja i polaganje jamstva u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za obavljeni rad ako pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici Europske unije, kojemu bi se mogla izreći novčana kazna, nije u okviru postupka za polaganje jamstva pružen nikakav pravni lijek protiv odluke kojom je određena isplata jamstva te žalba domaćeg klijenta protiv takve odluke nema odgovorni učinak?
- (b) Trebali li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem klijentu odredi obustavu plaćanja i polaganje jamstva u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za obavljeni rad samo zato što pružatelj usluga ima poslovni nastan u drugoj državi članici?
- (c) Trebali li članak 56. UFEU-a i [Direktivu 2014/67] tumačiti na način da im se protivi to da država članica domaćem klijentu odredi obustavu plaćanja i polaganje jamstva u iznosu jednakom preostalom iznosu dugovanja za obavljeni rad, iako iznos koji se duguje pružatelju usluga još nije dospio te konačni iznos još nije utvrđen zbog protuzahjevâ i pravâ zadržanja?”

19. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Čepelnik, češka, mađarska, slovačka, slovenska, austrijska i poljska vlada te Komisija. Sud je dopisom od 15. prosinca 2017., u skladu s člankom 61. stavkom 1. svojeg poslovnika, pozvao stranke i zainteresirane osobe navedene u članku 23. Statuta Suda Europske unije da prije rasprave pisanim putem odgovore na sljedeća pitanja:

„1. Je li [Direktiva o uslugama] primjenjiva na odluke poput one koja se razmatra u glavnom postupku? U tom pogledu, zainteresiranim se strankama skreće pozornost na članak 1. stavak 6. te direktive.

2. Ako jest, treba li je tumačiti na način da joj se protive odluke poput one koja se razmatra u glavnom postupku?”

20. Društvo Čepelnik, češka, francuska, slovačka, slovenska i austrijska vlada te Komisija pisanim su putem odgovorili na pitanja. Društvo Čepelnik, češka, mađarska, slovenska i austrijska vlada te Komisija iznijeli su i usmena očitovanja na raspravi održanoj 26. siječnja 2018.

III. Analiza

21. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti pita Sud protivi li se pravu Unije to da država članica primatelju usluga naloži da obustavi plaćanja i položi jamstvo u iznosu jednakom neplaćenoj naknadi (u daljnjem tekstu: sporna mjera) za uslugu koju je, preko upućenih radnika, pružio poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, kada sporna mjera služi kao osiguranje plaćanja novčane kazne koju bi država članica domaćin mogla kasnije izreći pružatelju usluge zbog povrede njezina radnog zakonodavstva.

22. Osobito, sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se sporna mjera pravu Unije ako pružatelj usluge nema na raspolaganju nikakav pravni lijek protiv takve mjere, i/ili ako je mjera određena samo zato što taj pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, i/ili ako je mjera određena unatoč tomu što ugovorena naknada nije još u cijelosti dospjela te preostali iznos te naknade još nije utvrđen zbog protuzahtjevâ i pravâ zadržanja.

23. Međutim, prije analize merituma predmeta potrebno je ispitati postupovni prigovor austrijske vlade te potom kratko opisati istaknuta obilježja sporne mjere kako bi se utvrdile odredbe prava Unije koje su primjenjive u ovom kontekstu.

A. Nadležnost Suda

24. Austrijska vlada u svojim očitovanjima ističe da Sud nije nadležan iz razloga što odgovor na prethodna pitanja nije potreban za rješavanje spora u glavnom postupku. Ta vlada tvrdi da valjanost odluke kojom je usvojena sporna mjera, s obzirom na to da je ta odluka upravne naravi, može preispitivati samo upravni sud. Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije upravni sud te je pred njim pokrenut samo građanski postupak između društva Čepelnik i M. Vavtija. Taj sud stoga nije nadležan poništiti ili izmijeniti tu odluku.

25. Unatoč tomu, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja⁴.

26. U tom pogledu, iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da postoji jasna veza između upravne odluke kojom je M. Vavtiju određena sporna mjera, s jedne strane, i građanskog postupka za naplatu preostalog dugovanja koji je društvo Čepelnik pokrenulo protiv M. Vavtija, s druge. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je, u skladu s člankom 7.m stavkom 5. AVRAG-a, M. Vavti isplatom jamstva upravnom tijelu oslobođen duga prema društvu Čepelnik. Stoga se pitanja koja se odnose na zakonitost jamstva ne čine nerelevantnima za mogućnost suda koji je uputio zahtjev da odlučuje u glavnom postupku.

27. Shodno tomu, Sud je nadležan odgovoriti na prethodna pitanja.

B. Sporna mjera

28. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima želi utvrditi je li nacionalna mjera poput sporne u skladu s pravom Unije. Nacionalni sud u svojem zahtjevu za prethodnu odluku upućuje, osobito, na članak 56. UFEU-a i odredbe Direktive 2014/67. Osim toga, određene stranke koje su u ovom postupku podnijele očitovanja tvrde da je Direktiva o uslugama primjenjiva na ovaj predmet – zbog čega je Sud od stranaka izričito zatražio da u tom pogledu izraze svoje stajalište u pisanom obliku.

29. Shodno tomu, prvo se mora utvrditi koje su odredbe prava Unije primjenjive na glavni postupak, s obzirom na posebne značajke sporne mjere.

⁴ Vidjeti, među ostalim, presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 20. i navedenu sudsku praksu.

30. Ta se mjera sastoji od odluke koju su donijela tijela i kojom se primatelju usluge nalaže obustava plaćanja i polaganje jamstva zbog mogućnosti da pružatelj usluga nije ispunio obveze koje proizlaze iz nacionalnog radnog zakonodavstva. Dio ugovorne naknade koji primatelj usluge u trenutku usvajanja sporne mjere još duguje pružatelju usluge mora se platiti upravi, koja je zadržava kako bi osigurala plaćanje kazni koje bi se tom pružatelju *moglo* kasnije izreći. U trenutku usvajanja mjere pružatelju usluge još nije izrečena nikakva kazna.

31. Ovdje moram istaknuti da se ne može definitivno utvrditi je li sporna mjera (izravno ili neizravno) diskriminirajuća. U tom pogledu austrijska vlada tvrdi da je članak 7.m AVRAG-a očito nediskriminirajuća odredba jer se primjenjuje i na pružatelje usluga s poslovnim nastanom u Austriji i na pružatelje usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

32. Međutim, u spisu predmeta ne vidim ništa što podupire taj argument. Naime, svi upravni prekršaji koji, u skladu s člankom 7.m AVRAG-a, mogu dovesti do usvajanja sporne mjere (prekršaji predviđeni člankom 7.b stavkom 8., člankom 7.i i člankom 7.k stavkom 4. tog zakona) odnose se na situacije povezane s upućivanjem radnika. Stoga se čini da je sporna mjera usmjerena samo na inozemne pružatelje usluga.

33. Kada je na raspravi upitana postoji li u austrijskom pravu slična mjera koja se primjenjuje i na isključivo unutarnje situacije ili na prekršaje koje češće počinje domaći pružatelji usluga, austrijska vlada prvo je potvrdno odgovorila. Međutim, kada je od nje zatraženo da bude preciznija i navede konkretne primjere, ta vlada nije uspijevala istaknuti relevantne pravne odredbe ili navesti slučajeve u kojima je slična mjera primijenjena u situaciji u kojoj nije postojao prekogranični element. Osim onih u članku 7.m AVRAG-a, ja u tom zakonu, kako je glasio u vrijeme nastanka činjeničnog stanja u ovom predmetu, nisam pronašao nijednu odredbu koja je predviđala ekvivalentnu mjeru za slučajeve povreda pravila. U tom kontekstu, mogli bi se pitati postoji li uopće potreba za takvom dalekosežnom mjerom kada je situacija isključivo unutarnja.

34. U svakom slučaju, ako i nije izravno diskriminirajuća, čini se da je sporna mjera barem neizravno diskriminirajuća. Naime, sud koji je uputio zahtjev ističe da je, u predmetnom slučaju, uvjet za njezinu primjenu ispunjen iz jednostavnog razloga što je pružatelj usluga slovenski poduzetnik. Ako je tomu tako, ta se odredba *de facto* primjenjuje na diskriminirajući način: prema inozemnim i lokalnim pružateljima usluga različito se postupa isključivo s obzirom na mjesto njihova poslovnog nastana. Međutim, austrijska je vlada na raspravi tvrdila da je u predmetnom slučaju članak 7.m AVRAG-a možda pogrešno primijenjen. Prema njezinu mišljenju, činjenica da pružatelj usluga ima poslovni nastan u inozemstvu ne bi trebala biti odlučujuća za usvajanje sporne mjere.

35. S obzirom na navedeno te unatoč zadržkama koje još uvijek imam u pogledu tog pitanja, svoju ću pravnu analizu temeljiti na pretpostavci da sporna mjera nije diskriminirajuća.

36. U svakom slučaju, kako sud koji je uputio zahtjev pravilno ističe, takva mjera, neovisno o tome je li diskriminirajuća ili nije, zbog same svoje naravi može, s jedne strane, obeshrabriti klijente u Austriji u pribavljanju usluga od pružatelja s poslovnim nastanom u inozemstvu i, s druge strane, obeshrabriti pružatelje s poslovnim nastanom u drugim državama članicama da povremeno nude svoje usluge u Austriji.

37. Što se tiče prvog aspekta, očito je da mjera poput sporne može imati brojne štetne učinke na klijente koji usluge odluče nabaviti od inozemnih pružatelja. Osobito, klijent nakon usvajanja sporne mjere mora neplaćeni iznos naknade unaprijed platiti upravi umjesto da čeka dok mu usluge ne budu u cijelosti pružene. Osim toga, klijent gubi mogućnost zadržavanja dijela dugovanog iznosa kao kompenzacije za slučaj loše ili kasno obavljenih radova ili štete koja je nastala pri njihovu izvođenju. Također, klijent se izlaže riziku da pružatelj obustavi ili odgodi radove kada sazna za primjenu sporne mjere.

38. Što se tiče drugog aspekta, sporna mjera odvraća inozemne poduzetnike od povremenog pružanja svojih usluga u Austriji. Naime, dovoljno je da austrijska tijela imaju „osnovanu sumnju” da je pružatelj počinio neki od prekršaja predviđenih AVRAG-om da bi on izgubio pravo od svojeg klijenta zahtijevati preostali iznos naknade za pružene usluge. Stoga sporna mjera može pružatelje usluga u najmanju ruku izložiti povećanim rizicima od kašnjenja u plaćanju iznosa koji često čine znatan dio ukupne dogovorene naknade. Sporna mjera može proizvesti i određene nepovoljne financijske posljedice, čak i ako prekršaj nije počinjen, iz razloga što jamstvo tijekom čitavog trajanja postupka izricanja kazne (koji može trajati nekoliko godina) ostaje na računu austrijske uprave gdje – ako dobro shvaćam – ne stvara nikakve kamate.

39. S obzirom na navedeno, čini mi se da mjera poput sporne načelno spada u područje primjene pravila Ugovora koja se odnose na slobodu pružanja usluga. Osim toga, i Direktiva o uslugama na prvi se pogled čini relevantnom: tim je aktom uspostavljen opći pravni okvir namijenjen uklanjanju, među ostalim, zapreka slobodnom kretanju usluga između država članica⁵.

40. Nasuprot tomu, ostali pravni akti na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev ili neke od stranaka koje su podnijele očitovanja ne čine mi se relevantnima ili primjenjivima. Za početak, iako je spor u glavnom postupku proizašao iz situacije koja uključuje upućivanje radnika, nijedna odredba Direktive 96/71/EZ o upućivanju radnika⁶ nije izravno relevantna. Cilj te direktive je koordinirati nacionalne materijalne propise koji se odnose na uvjete zaposlenja upućenih radnika, neovisno o dopunskim administrativnim pravilima kojima je namjena omogućavanje provjere poštovanja navedenih uvjeta. Države članice stoga mogu slobodno odrediti te mjere uz poštovanje Ugovora i općih načela prava Unije⁷.

41. Nadalje, Direktiva 2014/67 o provedbi Direktive 96/71 – koja bi načelno bila relevantna zbog svojeg predmeta⁸ – na predmetni spor nije primjenjiva *ratione temporis*⁹. Naime, rok za prijenos Direktive 2014/67 u nacionalna zakonodavstva istekao je 18. lipnja 2016., a činjenično stanje u ovom predmetu nastalo je u ožujku 2016. Koliko shvaćam, Austrija smatra da je Direktivu 2014/67 prenijela Zakonom o suzbijanju dampinga plaća i socijalnog dampinga od 13. lipnja 2016., koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017., jer je taj zakon prijavljen Komisiji kao akt kojim je ta direktiva prenesena.

42. U tom je kontekstu stoga ključno utvrditi treba li sukladnost mjere poput sporne s pravom Unije razmatrati s obzirom na odredbe Ugovora koje se odnose na unutarnje tržište ili pak s obzirom na odredbe Direktive o uslugama.

⁵ Vidjeti osobito uvodne izjave 5. do 7. Direktive o uslugama.

⁶ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.)

⁷ Vidjeti presudu od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 47. i navedenu sudsku praksu.

⁸ Tom je direktivom, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., uspostavljen „zajednički okvir skupa odgovarajućih odredbi, mjera i kontrolnih mehanizama potrebnih za bolju i ujednačeniju provedbu, primjenu i izvršavanje u praksi [Direktive o upućenim radnicima], uključujući mjere za sprečavanje i kažnjavanje svakog zloupotrebljavanja i zaobilaženja važećih pravila”. Njome se nastoji zajamčiti poštovanje odgovarajuće razine zaštite prava upućenih radnika za prekogranično pružanje usluga, istodobno olakšavajući pružateljima usluga ostvarivanje prava na slobodu pružanja usluga te promičući pošteno tržišno natjecanje među pružateljima usluga.

⁹ Vidjeti također, u tom pogledu, presudu od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 49. do 51. S druge strane, odredbe Direktive 2014/67 bit će primjenjive na naplatu iznosa kazne koji prekoračuje iznos pokriven spornom mjerom.

C. Članak 56. UFEU-a ili Direktiva o uslugama?

43. Počevši s presudom *Rina Services*¹⁰, Sud je pravila Direktive o uslugama dosljedno koristio kao pravni okvir za utvrđivanje sukladnosti nacionalnih mjera sa slobodnim kretanjem usluga kada su te usluge spadale u materijalno područje primjene tog pravnog akta, a odnosne mjere pritom nije razmatrao s obzirom na članak 49. i/ili članak 56. UFEU-a.

44. Shodno tomu, ključno pitanje koje se ovdje postavlja jest spada li mjera poput sporne u područje primjene Direktive o uslugama ili ne.

45. Direktiva o uslugama načelno se primjenjuje na sve vrste uslužnih djelatnosti¹¹ te u pogledu svih vrsta nacionalnih mjera koje mogu ograničiti slobodno kretanje usluga¹², ne uključujući djelatnosti i nacionalne mjere koje su izričito isključene iz njezina područja primjene¹³. Osobito građevinske usluge – djelatnost koja je u pitanju u glavnom postupku – u uvodnoj izjavi 33. izričito su navedene među primjerima djelatnosti na koje se ta direktiva primjenjuje.

46. U Direktivi o uslugama – njezinu članku 1. – navedena su i određena područja na koje se ona „ne odnosi”/kojima se „ne bavi” ili na koja „ne utječe”.

47. Pozivajući se na tu odredbu, austrijska vlada tvrdi da se Direktiva o uslugama ne primjenjuje na glavni postupak: sporna mjera dio je austrijskog radnog zakonodavstva, koje ne spada u područje primjene te direktive, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 6.

48. Stoga valja razmotriti može li se taj argument prihvatiti. U tu se svrhu čini korisnim objasniti značenje članka 1. stavka 6. Direktive o uslugama, kako ga ja shvaćam.

1. Iznimka za radno pravo

49. Direktiva o uslugama, u skladu sa svojim člankom 1. stavkom 6., „ne utječe na *radno pravo*, to jest bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika, koju države članice primjenjuju u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje je usklađeno s pravom [Unije]”¹⁴. Ta se odredba mora tumačiti s obzirom na uvodnu izjavu 14. direktive, u kojoj je navedeno: „[o]va Direktiva ne utječe na uvjete zapošljavanja, uključujući maksimalan broj radnih sati i minimalno vrijeme odmora, minimalni plaćeni godišnji odmor, minimalne plaće te zdravstvene, sigurnosne i higijenske standarde na radnome mjestu, koje države članice primjenjuju u skladu s pravom [Unije], niti utječe na odnose između socijalnih partnera[, uključujući pravo na pregovaranje o kolektivnim ugovorima i na njihovo sklapanje, pravo na štrajk i na sindikalno djelovanje u skladu s nacionalnim pravom i praksama koji poštuju pravo Unije]” [neslužbeni prijevod].

¹⁰ Presuda od 16. lipnja 2015., *Rina Services i dr.*, C-593/13, EU:C:2015:399, t. 23. i sljedeće. Također vidjeti, u tom pogledu, presude od 30. siječnja 2018., *X i Visser*, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 137., i od 23. veljače 2016., *Komisija/Mađarska*, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 118.

¹¹ Vidjeti osobito članak 2. stavak 1. i članak 4. točku 1. Direktive o uslugama.

¹² Vidjeti osobito članak 4. točku 7. Direktive o uslugama.

¹³ Vidjeti stavak 2. odnosno stavak 3. članka 2. Direktive o uslugama.

¹⁴ Moje isticanje

50. Važno je reći da se u tim odredbama ne navodi da Direktiva o uslugama nije primjenjiva na područje radnog prava kao cjelinu. Naime, kako je spomenuto, pravna područja (primjerice, oporezivanje) ili gospodarske djelatnosti (kao što su zdravstvene usluge) koje su u cijelosti isključene iz područja primjene direktive navedene su u članku 2., koji je u biti naslovljen „*Područje primjene*” te izričito predviđa da se odredbe Direktive o uslugama „*ne primjenjuju*” na područja i djelatnosti navedene u tom članku¹⁵.

51. S druge strane, članak 1. Direktive o uslugama odnosi se na „*predmet*” direktive te, među ostalim, navodi pravna područja na koja taj akt „*ne utječe*”. Smatram da se taj zahtjev mora shvatiti na način da odredbe Direktive o uslugama treba tumačiti i primjenjivati na način koji ne ograničava prava, slobode ili ovlasti pojedinaca (primjerice ostvarivanje temeljnih prava) ili država članica (primjerice da definiraju što smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, da urede područje kaznenog ili radnog prava) navedene u njezinu članku 1.¹⁶

52. U biti, iz zakonodavne povijesti Direktive o uslugama proizlazi da je zakonodavac Unije želio izbjeći to da taj akt dovede do regulatornog natjecanja koje će potaknuti „utrku do dna” u pogledu socijalnih i radnih standarda¹⁷. Stoga, jednostavno rečeno, Direktivi o uslugama ne protivi se to da države članice svoja radna pravila primjenjuju na situacije na koje bi se u nedostatku tih pravila primjenjivala ta direktiva.

53. Međutim, direktiva tu ovlast uvjetuje poštovanjem jednog uvjeta. Kako je izričito navedeno i u članku 1. stavku 6. i u uvodnoj izjavi 14. Direktive o uslugama, činjenica da ona ne utječe na radno pravo država članica priznaje se samo ako je relevantno nacionalno zakonodavstvo „usklađeno s pravom [Unije]”. Dakle, Direktiva o uslugama ne daje državama članicama odriježene ruke da primijene svoje radno pravo neovisno o mogućem utjecaju na unutarnje tržište, nego samo predviđa ograničenu iznimku. Ostala načela i pravila koja se odnose na unutarnje tržište – bilo da se nalaze u aktima primarnog prava ili ostalim aktima sekundarnog prava – i dalje se primjenjuju na radno pravo države članice.

54. Sljedeće pitanje koje treba razmotriti jest spada li mjera poput sporne pod iznimku za „radno pravo” predviđenu Direktivom o uslugama.

2. Narav sporne mjere

55. Ovdje moram istaknuti da je pojam „radno pravo”, prema mojem mišljenju, nužno pojam prava Unije. U suprotnom, primjena direktive bi se razlikovala između država članica ovisno o formalnoj definiciji radnog prava koje su pojedine države članice usvojile.

56. Tom stajalištu u prilog ide i tekstualni element. Članak 1. stavak 6. Direktive o uslugama sadržava objašnjenje opsega tog pojma: on obuhvaća „bilo koju zakonsku ili ugovornu odredbu koja se odnosi na uvjete zapošljavanja, radne uvjete, uključujući zdravstvene i sigurnosne standarde na radnome mjestu te odnos između poslodavaca i zaposlenika”. Kako je pojašnjeno u uvodnoj izjavi 14., uvjeti zapošljavanja i radni uvjeti uključuju pitanja kao što su „maksimalan broj radnih sati i minimalno vrijeme odmora,

¹⁵ Moje isticanje

¹⁶ To tumačenje temelji se na činjenici da je člankom 1. stavkom 7. direktive predviđeno da direktiva „ne utječe na ostvarivanje temeljnih prava”. Unatoč tomu, suvišno je isticati da prava dodijeljena Direktivom o uslugama mogu utjecati na ostvarivanje određenih temeljnih prava (osobito onih gospodarske naravi) koja su priznata nacionalnim pravom i pravom Unije.

¹⁷ U uvodnoj izjavi 58. prvotnog Komisijinog prijedloga direktive (COM(2004)2 *final*/3, koji se u pravnoj literaturi često naziva „nacrt Bolkestein”), bilo je navedeno samo da se „direktivom ne nastoje urediti radnopravna pitanja kao takva” [neslužbeni prijevod]. Međutim, neki zainteresirani subjekti tvrdili su da takva odredba može ugroziti standarde socijalne zaštite i temeljna prava na kolektivno djelovanje i pregovaranje. Kao odgovor na te zabrinutosti, Komisijinim izmijenjenim prijedlogom direktive (COM(2006)160 *final*, koji se u pravnoj literaturi često naziva „nacrt McCreevy”), među ostalim je, u članku 1. stavku 6., uvedena postojeća iznimka. Ta odredba je kasnije kao takva usvojena u Direktivi o uslugama. Za raspravu, vidjeti Flower, J., „Negotiating European Legislation: The Services Directive”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, sv. 9., Hart Publishing, 2007., str. 217. do 238.

minimalni plaćeni godišnji odmor, minimalne plaće”. U toj je uvodnoj izjavi objašnjeno i da izraz „odnos između poslodavaca i zaposlenika” obuhvaća „odnose između socijalnih partnera”, koji uključuju pitanja kao što su „[pravo na pregovaranje o kolektivnim ugovorima i na njihovo sklapanje, pravo na štrajk i na sindikalno djelovanje]” [neslužbeni prijevod].

57. Tekst članka 1. stavka 6. Direktive o uslugama, osobito kada se promatraju njegove različite jezične verzije¹⁸, također upućuje na to da je popis koji sadržava iscrpan. Prema mojem mišljenju, to je osobito prikladno iz razloga što se definicija iz članka 1. stavka 6. i uvodne izjave 14. čini dovoljno širokom da obuhvati većinu, ako ne i sve, aspekte koje se obično smatra dijelom radnog prava na razini Unije ili međunarodnoj razini¹⁹.

58. Međutim, iz toga ne proizlazi – kako tvrde određene stranke koje su podnijele očitovanja u predmetnom postupku – da su tim pojmom obuhvaćena samo *materijalna* pravila radnog prava (u smislu pravila kojima se utvrđuju prava i obveze). Smatram da pojam „radno pravo” nužno obuhvaća i pravila o *kaznama* i *postupcima* koji su *specifični* za to područje. Ovlašt države članice da svoje radno pravo primijeni na situacije koje bi načelno bile uređene Direktivom o uslugama nužno mora uključivati ovlašt primjene pravila čiji je konkretan cilj osigurati da poštovanje materijalnih radnih pravila bude djelotvorno, provjerljivo i prisilno ostvarivo.

59. Međutim, čini mi se da to nije slučaj s člankom 7. AVRAG-a, iako AVRAG načelno jest akt koji je dio austrijskog radnog zakonodavstva.

60. Prema mojem mišljenju, za spornu mjeru nije moguće smatrati da spada pod iznimku za „radno pravo” predviđenu Direktivom o uslugama. Ta se mjera određuje iako nikakva povreda radnog zakonodavstva još nije utvrđena te se, još važnije, ne određuje počinitelju navodne povrede, nego njegovu ugovornom partneru. Pravni položaj potonjeg, na kojeg sporna mjera izravno i trenutno utječe, obično nije uređen pravilima radnog prava zato što on, barem u kontekstu te situacije, nije ni poslodavac ni zaposlenik. Osim toga, iznos prikupljen spornom mjerom ne upotrebljava se za zaštitu radnika niti za bilo koji drugi socijalni cilj.

61. Umjesto toga, kako su mnoge od stranaka koje su u ovom predmetu podnijele očitovanja istaknule, zakonski cilj sporne mjere je osigurati, u korist proračuna, izvršenje kazni koja bi javna tijela u budućnosti mogla izreći pružatelju usluga. Austrijska tijela određivanjem te mjere iskorištavaju svoje policijske i upravne ovlasti. Kako je gore spomenuto, učinci mjere ne sastoje se u tomu da pružatelje usluga samo potiču na poštovanje domaćeg radnog zakonodavstva, nego zapravo obeshrabruju prekograničnu isporuku usluga.

62. Takvu se mjeru stoga ne može smatrati dijelom „radnog prava” države članice u smislu Direktive o uslugama. Smatram da taj zaključak potvrđuju, neizravno, utvrđenja Suda u presudi De Clercq, u kojoj je Sud istaknuo da pojam „uvjeti zaposlenja” u smislu Direktive 96/71 nije moguće proširiti tako da obuhvaća i upravna pravila kojima je svrha omogućiti tijelima da provjere poštuju li se odredbe o uvjetima zaposlenja upućenih radnika²⁰.

18 Primjerice: „labour law, *that is*” (engleska verzija); „das Arbeitsrecht, d.h.” (njemačka verzija); „droit du travail, à *savoir*” (francuska verzija); „legislazione del lavoro, *segnatamente*” (talijanska verzija); „Derecho laboral, *es decir*” (španjolska verzija); „het arbeidsrecht [...], *dat wil zeggen*” (nizozemska verzija); „legislação laboral, *ou seja*” (portugalska verzija); „työoikeuteen, *toisin sanoen*” (finska verzija) i „arbetsrätten, *dvs.*” (švedska verzija). Moje isticanje

19 Vidjeti, primjerice, članke 27. do 33. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članke 151. do 160. UFEU-a. Također vidjeti Povelju Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika (usvojenu na sastanku Vijeća održanom 9. prosinca 1989. u Strasbourgu) i Europsku socijalnu povelju Vijeća Europe (potpisanu 18. listopada 1961. u Torinu). Kao nedavni primjer, vidjeti načela europskog stupa socijalnih prava (međuinstitucijski proglas Komisije, Vijeća i Parlamenta o europskom stupu socijalnih prava na sastanku na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast u Göteborgu od 17. studenoga 2017.).

20 Presuda od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr., C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 42. do 48.

63. S obzirom na navedeno, sukladnost mjere poput sporne razmotrit ću prije svega s obzirom na odredbe Direktive o uslugama. Unatoč tomu, za slučaj da se Sud ne bude sa mnom slagao u pogledu primjenjivosti te direktive u glavnom postupku, spornu mjeru ću nakon toga razmotriti i s obzirom na članak 56. UFEU-a.

D. Sukladnost sporne mjere s pravom Unije

1. Članci 16. i 19. Direktive o uslugama

64. Članci 16. i 19. Direktive o uslugama nalaze se u njezinu poglavlju IV., koje je naslovljeno „Slobodno kretanje usluga”. Članak 16. predviđa glavna načela u pogledu tog pitanja te se usredotočuje, konkretno, na ograničenja koja mogu utjecati na pružatelje usluga, dok se članak 19. odnosi na ograničenja koja mogu utjecati na primatelje usluga.

65. Obje navedene odredbe smatram primjenjivima u odnosu na spornu mjeru. Kako je objašnjeno u točkama 36. do 38. ovog mišljenja, čini se da takva mjera po samoj svojoj naravi može, s jedne strane, odvratiti klijente u Austriji od toga da usluge pribavljaju od pružatelja s poslovnim nastanom u inozemstvu i, s druge strane, obeshrabriti pružatelje s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u povremenom pružanju usluga u Austriji.

66. Shodno tomu, sporna mjera je *ograničenje* koje je načelno zabranjeno člancima 16. i 19. Direktive o uslugama. Sljedeće pitanje koje treba postaviti jest može li se takvu mjeru ipak opravdati. Smatram da je za odgovor na to pitanje potrebno razjasniti značenje i područje primjene članka 16. i 19. Direktive o uslugama. Započet ću s razmatranjem prvonavedene odredbe, koje će me pak odvesti prema razmatranju potonje.

a) Pravilno tumačenje članka 16. i 19.

67. Članak 16. je možda najkontroverznija odredba Direktive o uslugama te svakako odredba čije je značenje osobito nejasno²¹. To je prije svega zbog činjenice da je konačnom verzijom članka 16. znatno izmijenjena odredba koja je izvorno postojala u Komisijinom prvom prijedlogu. Prijedlog iz 2004.²² je u nacrtu članka 16. sadržavao „načelo zemlje podrijetla” i popis odstupanja. Međutim, uvrštenje tog načela u nacrt direktive izazvao je rasprave diljem Europe te su ga neke interesne skupine kritizirale zato što bi navodno „otvorio vrata” socijalnom dampingu²³. Zato je Komisija u izmijenjenom prijedlogu, iznesenom 2006.²⁴, uklonila načelo zemlje podrijetla te uvelike preoblikovala članak 16.

68. Konačna verzija članka 16. Direktive o uslugama otvara nekoliko pitanja u pogledu tumačenja. Međutim, u kontekstu ovog predmeta potrebno je razmotriti samo jedan: može li se mjeru obuhvaćenu člankom 16. opravdati te, ako može, kojim razlozima i pod kojim uvjetima.

21 Vidjeti Barnard, C., „Unravelling the services Directive”, *Common Market Law Review*, sv. 45., 2008., str. 323. do 394., na str. 360.

22 Naveden u bilješci 17. ovog mišljenja.

23 Vidjeti, primjerice, Craufurd Smith, R., „Old wine in new bottles? From the ‘country of origin principle’ to ‘freedom to provide services’ in the European Community Directive on services in the internal market”, *Mitchell Working Paper Series*, 2007., str. 2.

24 Naveden u bilješci 17. ovog mišljenja

69. U tom se pogledu mora istaknuti da stavak 1. članka 16. Direktive o uslugama predviđa opća načela o slobodi pružanja usluga, precizirajući i nadograđujući temeljno pravilo iz članka 56. UFEU-a. Osobito, on od država članica zahtijeva da poštuju pravo poduzetnika da pružaju usluge u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan. Shodno tomu, država članica domaćin na svojem području mora osigurati slobodan pristup uslužnim djelatnostima i njihovo slobodno obavljanje. Moguće je opravdati samo nacionalne zahtjeve koji su u skladu s načelima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti.

70. Stavak 3. članka 16. Direktive o uslugama predviđa samo četiri moguća razloga opravdanja: one navedene u članku 52. UFEU-a i zaštitu okoliša. Taj stavak sadržava i iznimku za „[nacionalne] propise o uvjetima zapošljavanja”, koja je izraz općenitije iznimke iz članka 1. stavka 6. Direktive o uslugama.

71. Problematično je pitanje sadržava li članak 16. stavak 2. Direktive o uslugama „crnu listu” nacionalnih zahtjeva – to jest zahtjeva koje se ni u kojem slučaju ne može opravdati – ili samo popis primjera *osobito dvojbenih* zahtjeva koje se u iznimnim okolnostima ipak može opravdati, kada su ispunjeni uvjeti iz stavaka 1. i 3. članka 16.²⁵ Dva su nezavisna odvjetnika u ranijim predmetima zauzela različita stajališta o tom pitanju²⁶, a i pravna se nauka čini podijeljenom²⁷.

72. To je razumljivo. Postoje argumenti koji idu u prilog jednom i argumenti koji idu u prilog drugom tumačenju te odredbe.

73. S jedne strane, struktura članka 16. Direktive o uslugama sugerira da se zahtjeve iz njegova stavka 2. ne može kao takve zabraniti. Doista, neobičnom bi se moglo smatrati odluku zakonodavca da crnu listu uvrsti u poseban stavak (stavak 2.) koji se nalazi između dva stavka (stavaka 1. i 3.) koji predviđaju uvjete u kojima nacionalni zahtjevi mogu biti opravdani. Logičnije je da se takva lista nalazi na početku ili na kraju članka 16. ili, još bolje, u zasebnoj odredbi. Tako je učinjeno u pogledu nacionalnih zahtjeva koji utječu na slobodu poslovnog nastana; oni su uređeni dvjema zasebnim odredbama: to su zahtjevi „na crnoj listi” u članku 24. i zahtjevi koji podliježu mehanizmu ocjene i pravilu o opravdanosti iz članka 15. Osim toga, u članku 16. stavku 2. nije izričito navedeno da se primjenjuje „iznimno” od onoga što je predviđeno u prethodnom stavku.

74. Međutim, s druge strane, neobičnu strukturu članka 16. Direktive o uslugama moguće je objasniti njezinom (već spomenutom) složenom zakonodavnom povijesti²⁸. Još važnije od toga, argumente u prilog stajalištu da su zahtjevi navedeni u stavku 2. kao takvi zabranjeni smatram uvjerljivijima. Za početak, tekst članka 16. stavka 2. vrlo je jasan u navodu da „[d]ržave članice *ne smiju* ograničiti slobodu pružanja usluga, ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući *neki od* sljedećih zahtjeva [...]”²⁹. Članak 16. stavak 2. time odražava tekst članka 14. iste direktive, u pogledu kojeg je Sud utvrdio da se u njemu navedeni zahtjevi „ne mogu opravdati”³⁰.

25 To se pitanje pojavilo i u jednom ranijem predmetu, ali Sud o njemu nije morao zauzeti stajalište: vidjeti presudu od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2016:108, t. 116.

26 Usporediti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Rina Services i Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, t. 34. i sljedeće točke, s mišljenjem nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2015:619, t. 153. i sljedeće točke.

27 Usporediti Barnard, C., *op. cit. supra*, bilješka 21, str. 364. i 365., s radovima navedenima u bilješci 57 mišljenja nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2015:619.

28 Vidjeti točku 67. ovog mišljenja.

29 Moje isticanje. Iako ta odredba nije jednako sročena u svim jezičnim verzijama direktive, nisam pronašao nijednu verziju koja upućuje na blaži pristup u pogledu tog pitanja.

30 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 28.

75. Osim toga, da je zakonodavac htio samo navesti primjere nacionalnih zahtjeva koji su, poput onih obuhvaćenih općim pravilima iz stavaka 1. i 3. članka 16., načelno zabranjeni, ali ih je moguće opravdati, vjerojatno bi u uvodu članka 16. stavka 2. Direktive o uslugama upotrijebio izraze kao što su „osobito” ili „među ostalim”, kao što je to učinio u ostalim odredbama te direktive³¹. Shodno tomu, „zatvorena” narav popisa iz članka 16. stavka 2. upućuje na to da se radi o nabranjanju neopravdivih zahtjeva, koji se stoga razlikuju od onih koji podliježu (općim) pravilima iz stavaka 1. i 3.

76. Nadalje, zahtjevi navedeni u članku 16. stavku 2. Direktive o uslugama čine se inspirirani sudskom praksom Suda u kojoj je utvrđeno da su osobito štetni za slobodu pružanja usluga³². Doista, nije lako zamisliti situacije u kojima bi država članica mogla valjano tvrditi da je morala primijeniti tu vrstu zahtjeva.

77. Naposljetku je važno istaknuti da zahtjevi koje se, u skladu s člankom 16. stavkom 2. Direktive o uslugama, ne smije nametnuti uključuju, pod točkom (g), „ograničenja slobode pružanja usluga iz članka 19.” te direktive. Potonja odredba, kako je navedeno u točki 64. ovog mišljenja, odnosi se na nacionalne zahtjeve koji ograničavaju pravo na primanje usluga od pružatelja s poslovnim nastanom u inozemstvu. Čini mi se da pristup koji je Sud slijedio u presudi Rina Services, utvrdivši da zahtjeve navedene u članku 14. Direktive o uslugama ni iz kojeg razloga nije moguće opravdati, mora vrijediti i u pogledu članka 19. te direktive. Naime, slično prvonavedenoj, potonja odredba naslovljena je „Zabranjena ograničenja” te ne predviđa ništa u smislu da države članice mogu opravdati ta ograničenja³³.

78. Točno je da su u članku 19. Direktive o uslugama navedene samo dvije kategorije zahtjeva te je taj popis izričito određen kao neiscrpan. Za otvorenu narav te odredbe stoga bi se moglo smatrati da upućuje na činjenicu da odnosna ograničenja kao takva nisu zabranjena. Međutim, smatram da ta okolnost nije dovoljna da dovede u pitanje činjenicu da je članak 19. namijenjen potpunoj zabrani svih ograničenja koja država članica nametne primateljima usluga. Mora se imati na umu da zakonodavstvo države članice vrlo rijetko ograničava mogućnost domaćih klijenata da primaju usluge od pružatelja s poslovnim nastanom u inozemstvu. Područje primjene članka 19. stoga je prilično ograničeno.

79. Shodno tomu, ako je članak 19. Direktive o uslugama crna lista, tada i članak 16. stavak 2. te direktive, u kojem se na prvonavedenu odredbu izričito upućuje, nužno ima istu narav.

80. S obzirom na navedeno, smatram da je nacionalne mjere koje ograničavaju prava pružatelja usluga načelno moguće opravdati samo razlozima i pod uvjetima navedenima u članku 16. stavcima 1. i 3. Direktive o uslugama ili „sačuvati” pomoću odstupanja iz članaka 17. i 18. te direktive³⁴. Međutim, nacionalne mjere koje odgovaraju onima navedenima u članku 16. stavku 2. Direktive o uslugama moguće je odrediti ili zadržati samo ako su obuhvaćene člancima 17. i 18. te direktive. Nasuprot tomu, nacionalne usluge koje ograničavaju prava primatelja usluga načelno nije moguće opravdati.

b) Zaključci

81. S obzirom na navedeno, smatram da mjera poput sporne nije u skladu s člancima 16. i 19. Direktive o uslugama.

31 Vidjeti, primjerice, članke 17. i 19. Radi cjelovitosti moram istaknuti da talijanska verzija članka 16. stavka 2. sadržava, prije popisa zabranjenih zahtjeva, izraz „in particolare”; izraz koji, međutim, nisam pronašao ni u jednoj drugoj verziji direktive koju sam provjerio.

32 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Komisija/Mađarska, C-179/14, EU:C:2015:619, t. 153. i 154. i navedenu sudsku praksu.

33 Presuda od 16. lipnja 2015., Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 30.

34 Te se odredbe odnose na „dodatna odstupanja od slobode pružanja usluga” (kao što su, primjerice, usluge od općeg gospodarskog interesa koje se pružaju u drugoj državi članici u, među ostalim, poštanskom sektoru, elektroenergetskom sektoru, sektoru distribucije i opskrbe vodom i sektoru tretiranja otpadnih voda) odnosno na „odstupanja u pojedinačnim slučajevima” (kada je riječ o mjerama koje se tiču sigurnosti usluga).

82. Naime, zbog razloga objašnjenih u točkama 36. i 37. ovog mišljenja, sporna mjera ograničava (i) primatelja usluga te se na nju stoga primjenjuje zabrana iz članka 16. stavka 2. točke (g) i članka 19. Direktive o uslugama. Međutim, objasnio sam i da nijedno opravdanje načelno nije dopušteno kada je riječ o zahtjevima navedenima u tim odredbama.

83. Na temelju navedenog, zaključujem da na prethodna pitanja treba odgovoriti na način da se člancima 16. i 19. Direktive o uslugama protivi to da država članica primatelju usluga naloži da obustavi plaćanja i položi jamstvo u iznosu jednakom preostalom dugovanju za uslugu koju je, preko upućenih radnika, pružio poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, kada sporna mjera služi kao osiguranje plaćanja novčane kazne koju bi država članica domaćin mogla kasnije izreći pružatelju usluge zbog povrede njezina radnog zakonodavstva.

2. Članak 56. UFEU-a

84. Prema mojemu mišljenju, odgovor na prethodna pitanja bio bi isti čak i da Sud zaključi da su odredbe Direktive o uslugama neprimjenjive u glavnom postupku te da stoga razmotri sukladnost sporne mjere s člankom 56. UFEU-a.

a) Postojanje ograničenja

85. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 56. UFEU-a zahtijeva ne samo uklanjanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na temelju njegove nacionalnosti nego i uklanjanje svih ograničenja slobode pružanja usluga, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju i na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj zakonito pruža slične usluge³⁵.

86. Kako je objašnjeno u točkama 36. do 38. ovog mišljenja, sporna mjera može ograničiti prava koja pružatelji i primatelji usluga izvode iz članka 56. UFEU-a.

87. Stoga ostaje za ocijeniti je li to ograničenje moguće *opravdati*.

b) Moguće opravdanje

88. U tom pogledu treba podsjetiti da, s obzirom na to da je sloboda pružanja usluga jedno od temeljnih načela Unije, ograničenje te slobode je opravdano samo ako ima legitiman cilj koji je u skladu s Ugovorima te ga opravdavaju važni razlozi u općem interesu; ako su ti uvjeti ispunjeni, ono mora biti i prikladno za ostvarenje cilja kojem teži i ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo ostvarenje³⁶.

89. U tom bih pogledu prvo istaknuo da cilj da se nacionalnim tijelima omogući da provjere i osiguraju poštovanje nacionalnog radnog zakonodavstva usvojenog radi zaštite radnika i izbjegavanja nepoštenog tržišnog natjecanja i socijalnog dampinga – opravdanje na koje se austrijska vlada poziva – jest *važan razlog* u općem interesu koji može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga³⁷.

³⁵ Vidjeti, među ostalim, presude od 18. srpnja 2013., Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, t. 35.; i od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 35.

³⁶ Vidjeti, među ostalim, presudu od 18. prosinca 2007., Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, t. 101. i navedenu sudsku praksu.

³⁷ Vidjeti, u tom pogledu, presude od 12. listopada 2004., Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, t. 35. i 41.; i od 19. prosinca 2012., Komisija/Belgija, C-577/10, EU:C:2012:814, t. 45.

90. U pogledu prikladnosti mjere poput sporne za osiguravanje ostvarenja tog cilja istaknuo bih sljedeće. Točno je da sporna mjera, time što otežava poduzetnicima da izbjegnu plaćanje kazni za povredu određenih radnih propisa, može pospješiti poštovanje tih propisa.

91. Međutim, moguće je pitati se ostvaruje li sporna mjera *istinski* i *dosljedno* cilj na koji se austrijska vlada poziva. Naime, sporna mjera služi kao osiguranje plaćanja kazni za povrede koje mogu biti tek formalne i čije štetne posljedice mogu biti prilično ograničene, a ne primjenjuje se (ako dobro razumijem) u pogledu povreda radnog zakonodavstva koje imaju ozbiljnije posljedice za radnike: primjerice, nepoštovanje pravâ na bolovanje ili rodiljni dopust, plaćeni godišnji odmor, minimalno vrijeme odmora ili neosiguravanje propisanih zdravstvenih, sigurnosnih ili higijenskih standarda na radnom mjestu.

92. Neovisno o tom aspektu, smatram da sporna mjera u svakom slučaju nije proporcionalna, jer *prekoračuje* ono što je nužno za ostvarenje proklamiranog cilja. Nekoliko je razloga zbog kojih sam zauzeo takvo stajalište.

c) Proporcionalnost

93. Kao prvo, treba imati na umu da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad se država članica radi opravdavanja propisa koji mogu biti prepreka izvršavanju slobode pružanja usluga poziva na važne razloge u općem interesu, takvo opravdanje mora se tumačiti u svjetlu općih načela prava Unije, a osobito temeljnih prava zajamčenih Poveljom. Slijedom toga, na nacionalne pravne propise o kojima je riječ predviđene iznimke mogu se primijeniti samo ako su oni u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud³⁸.

94. Smatram da su u ovom predmetu osobito relevantne dvije odredbe Povelje: članak 47. („Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”) i članak 48. („Pretpostavka nedužnosti i pravo na obranu”). Sporna mjera je problematična s obzirom na obje.

95. S jedne strane, u skladu s člankom 48. Povelje, kada nacionalna tijela djeluju u području prava Unije, adresatu nepovoljne odluke mora se prije njezina usvajanja pružiti prilika da se očituje, kako bi se nadležnom nacionalnom tijelu omogućilo da uzme u obzir sve relevantne informacije. Adresat mora imati mogućnost, osobito, ispraviti pogreške koje je tijelo počinilo ili dostaviti informacije koje idu u prilog usvajanju ili neusvajanju odluke ili nekom njezinu određenom sadržaju. To pravo mora biti zajamčeno čak i kada u primjenjivom domaćem zakonodavstvu u tom pogledu nije izričito predviđen nijedan konkretan postupovni zahtjev³⁹.

96. U ovom predmetu formalni adresat sporne mjere je M. Vavti. Međutim, nesporno je da je mjera utjecala i na pravni položaj društva Čepelnik, izravno i trenutno, time što je znatno ograničila njegova prava na temelju ugovora s M. Vavtijem. Unatoč tomu, društvo Čepelnik prije usvajanja sporne mjere nije imalo priliku očitovati se.

97. S druge strane, čini se da sporna mjera ne zadovoljava ni zahtjeve iz članka 47. Povelje, u skladu s kojima mora postojati mogućnost da se protiv bilo koje upravne odluke podnese pravni lijek sudu koji može preispitivati činjenična i pravna pitanja koja podnositelj pravnog lijeka istakne. Osobito, svi moraju imati pravo pred sudom pobijati zakonitost svake odluke ili druge nacionalne mjere koja se tiče primjene pravila Unije na njih⁴⁰.

38 Vidjeti, među ostalima, presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 35. i navedenu sudsku praksu.

39 Vidjeti osobito presudu od 19. veljače 2009., Kamino International Logistics, C-376/07, EU:C:2009:105, t. 37. do 39.

40 Vidjeti u tom pogledu presudu od 27. veljače 2018., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, t. 31. i navedenu sudsku praksu.

98. U tom pogledu ističem da nije jasno ima li društvo koje se nalazi u položaju u kakvom je društvo Čepelnik pravo pred austrijskim sudom pokrenuti postupak za poništenje sporne mjere. Odluka kojom je upućeno prethodno pitanje sugerira da to nije moguće, s čime se slaže i društvo Čepelnik, dok austrijska vlada tvrdi da jest⁴¹. Situacija je stoga u najbolju ruku dvojbeni. U svakom slučaju, ne vidim na koji bi se način pravo na djelotvoran pravni lijek moglo smisleno ostvariti kada – kakav je bio slučaj s društvom Čepelnik – pružatelja usluge austrijska uprava nije čak ni pravovremeno obavijestila o usvajanju sporne mjere.

99. Dakako, nije zadovoljavajuće ni to što primatelj usluge može pobijati spornu mjeru. Naime, budući da ga polaganje jamstva oslobađa duga prema pružatelju usluge, klijent često neće imati interes za pokretanje postupka, koji ga također može stajati novca, vremena i energije.

100. Kao drugo, treba naglasiti da je sporna mjera, kako sud koji je uputio zahtjev navodi, određena isključivo na temelju činjenice da društvo Čepelnik nema poslovni nastan u Austriji te je uprava stoga pretpostavila da će biti nemoguće ili pretjerano teško izvršiti kaznu koju bi u budućnosti mogla izreći tom društvu.

101. Stoga – barem u predmetnom slučaju – austrijska tijela u osnovi smatraju da usvajanje sporne mjere opravdava puka činjenica da poduzetnik ima poslovni nastan u inozemstvu. Međutim, ne vidim na koji je način moguće opravdati *načelno i predostrožno* određivanje ograničavajuće mjere (potencijalno) svakom pružatelju usluga koji nema poslovni nastan u Austriji⁴². Njezina automatska i bezuvjetna primjena ne omogućuje da se primjereno uzmu u obzir konkretne okolnosti pojedinih pružatelja usluga, unatoč očitoj činjenici da se ne nalaze svi pružatelji registrirani u inozemstvu u sličnoj situaciji. Osobito, ne može se pretpostaviti da će svi pružatelji pokušati profitirati od upravnih prepreka koje proizlaze iz prekograničnog izvršenja kazne kako bi je izbjegli⁴³. Zasigurno će biti inozemnih poduzetnika koji će zbog svoje veličine, reputacije, financijskog stanja i, ništa manje važno, baze klijenata u Austriji radije platiti bilo koju izrečenu im kaznu nego pokušati zaobići austrijsko pravo. Pružatelj usluga nipošto ne smije biti obavezan opovrgnuti pretpostavku nacionalnih tijela, posebice zato što nije ni obaviješten o usvajanju sporne mjere te, u svakom slučaju, uopće nije poznato hoće li se i kada pojaviti pred upravnim tijelima i/ili domaćim sudom koji je nadležan za taj slučaj.

102. Također, ne može se pretpostaviti da slovenska tijela, ako se pojavi potreba za prekograničnim izvršenjem kazne, austrijskim kolegama neće htjeti pružiti potrebnu pomoć.

103. To osobito vrijedi ako se u obzir uzme činjenica da je rok za prijenos Direktive 2014/67 isticao jedva tri mjeseca nakon primjene sporne mjere te da upravni prekršaji za koje je društvu Čepelnik izrečena novčana kazna spadaju, kako se čini, u materijalno područje primjene te direktive. Naime, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Direktive 2014/67, administrativni zahtjevi i mjere kontrole potrebne kako bi se osiguralo učinkovito praćenje ispunjavanja obveza navedenih u toj direktivi i u Direktivi 96/71/EZ – pod uvjetom da su opravdane i razmjerne u skladu s pravom Unije – uključuju obvezu pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da prijavi početak pružanja usluga i da čuva platne liste na jednom od službenih jezika države članice domaćina ili na drugim jezicima koje ta država prihvata.

41 Ističem da se austrijska vlada u prilog svojoj tvrdnji može pozvati na samo jedan predmet u kojem je žalbeni sud pružatelju usluge priznao svojstvo stranke u postupku, ukinuvši odluku prvostupanjskog suda koji mu je to svojstvo uskratio. Međutim, društvo Čepelnik pozvalo se na predmet u kojem je žalbeni sud odbio slično stajalište te na (tekući) predmet u kojem austrijska uprava tvrdi da pružatelj usluga nema pravo pobijati mjeru poput sporne. Još je znakovitije to što je društvo Čepelnik u svojem predmetu obavijestilo sud da nadležni domaći sud, unatoč vremenu koje je proteklo, još nije odlučio ima li to društvo legitimaciju za pokretanje postupka protiv sporne mjere.

42 Vidjeti, po analogiji, presudu od 9. studenoga 2006., Komisija/Belgija, C-433/04, EU:C:2006:702, t. 35. do 38.

43 Vidjeti u tom pogledu presude od 11. ožujka 2004., de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, t. 51. i 52.; od 7. rujna 2017., Eqiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, t. 31.; i od 20. prosinca 2017., Deister Holding i Juhler Holding, C-504/16 i C-613/16, EU:C:2017:1009, t. 61.

104. Shodno tomu, austrijska tijela uskoro bi bila u mogućnosti upotrijebiti postupke i mehanizme predviđene Direktivom 2014/67 za izvršenje kazne koja – valja ponovno naglasiti – još nije bila izrečena u vrijeme kada je isplata jamstva bila određena. Osobito, članci 13. do 19. Direktive 2014/67 (poglavlje VI., koje se odnosi na „prekograničnu provedbu administrativnih sankcija i/ili novčanih kazni”) zahtijevaju od država članica da si međusobno pomažu u provedbi nacionalnih pravila usvojenih u skladu s direktivom, što podrazumijeva obvezu međusobnog priznavanja novčanih kazni i međusobne pomoći u naplati upravnih sankcija i/ili novčanih kazni. Ti članci sadržavaju i neke posebne odredbe s tom svrhom.

105. Nadalje, treba naglasiti da je sporna mjera *zadržana* čak i nakon što je rok za prijenos Direktive 2014/67 istekao te nakon što je Austrija obavijestila Komisiju o prijenosu te direktive.

106. Smatram da je zbog toga nepotrebno utvrditi jesu li postupci predviđeni Okvirnom odlukom Vijeća 2005/214/PUP od 24. veljače 2005. o primjeni načela uzajamnog priznavanja na novčane kazne⁴⁴ primjenjivi na ovaj predmet, kako tvrde određene stranke koje su podnijele očitovanja u predmetnom postupku. Čini mi se da Sud u tom pogledu ne raspolaže odgovarajućim informacijama. Osobito, nije jasno jesu li tijela navedena u članku 1. točki (a) Okvirne odluke 2005/214 ta koja usvajaju odluke kojima austrijska uprava izriče novčane kazne za povrede AVRAG-a, poput onih za koje je društvo Čepelnik optuženo.

107. Kao treće i posljednje, ističem da su kazne čiju naplatu sporna mjera treba osigurati izrazito teške, osobito za povrede koje se čine prilično formalnima (kao što je puko propuštanje podnošenja dokumentacije o plaćama na jeziku države članice domaćina⁴⁵). Tomu svjedoči i činjenica da bi se društvu Čepelnik – kako sud koji je uputio zahtjev ističe – mogla izreći kazna u visini do čak 90 000 eura. To je vrlo visok iznos, s obzirom na veličinu i promet društva Čepelnik i ukupnu vrijednost radova koje je to društvo izvelo u Austriji.

108. U tom pogledu treba imati na umu da su države članice, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u nedostatku zajedničkih pravila o određenom pitanju, nadležne izreći kazne za povrede obveza predviđenih domaćim zakonodavstvom. Međutim, države članice ne smiju izreći kaznu koja je toliko neproporcionalna težini povrede da to postaje prepreka slobodama koje su u Ugovorima zajamčene⁴⁶.

109. U predmetnom slučaju, čini se da kombinacija prilično teških kazni i jamstva poput spornog znatno dovodi u pitanje uživanje slobode pružanja usluga zajamčene Ugovorima. Osobito, te mjere zajedno znatno remete osjetljivu ravnotežu između različitih (a ponekad i suprotstavljenih) interesa koje se nastoji ostvariti Direktivom 96/71: promicanje prekograničnog pružanja usluga uz istodobno osiguravanje poštenog tržišnog natjecanja i poštovanje pravâ radnika kako u državi članici domaćinu tako i u matičnoj državi članici⁴⁷.

110. S obzirom na navedeno, smatram da je mjera poput sporne ograničenje u smislu članka 56. UFEU-a koje nije moguće opravdati jer prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje cilja nacionalnog zakonodavstva.

44 SL 2005., L 76, str. 16. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 69.)

45 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je nedostajuća dokumentacija o plaćama dostavljena ubrzo nakon što je nadzorno tijelo provelo inspekciju.

46 Vidjeti u tom pogledu, među ostalim, presude od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, t. 36.; i od 7. srpnja 1976., Watson i Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, t. 21.

47 Vidjeti osobito uvodnu izjavu 5. Direktive 96/71.

IV. Zaključak

111. Zaključno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prethodna pitanja koja mu je uputio Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Općinski sud u Bleiburgu, Austrija):

Članke 16. i 19. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da im se protivi to da država članica primatelju usluga naloži da obustavi plaćanja i položi jamstvo u iznosu jednakom preostalom dugovanju za uslugu koju je, preko upućenih radnika, pružio poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, kada sporna mjera služi kao osiguranje plaćanja novčane kazne koju bi država članica domaćin mogla kasnije izreći pružatelju usluge zbog povrede njezina radnog zakonodavstva.