



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

11. rujna 2014.*

„Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske i članak 13. Odluke br. 1/80 – Područje primjene – Uvođenje novih ograničenja slobode poslovnog nastana, slobodnog pružanja usluga i uvjeta pristupa zaposlenju – Zabrana – Sloboda pružanja usluga – Članci 56. i 57. UFEU-a – Upućivanje radnika – Državljeni trećih država – Uvjet radne dozvole za stavljanje radnika na raspolaganje“

U predmetu C-91/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Nizozemska), odlukom od 20. veljače 2013., koju je Sud zaprimio 25. veljače 2013., u postupku

Essent Energie Productie BV

protiv

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestitelj), predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot i A. Arabadžiev, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Essent Energie Productie BV, T. L. Badoux, advocaat,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, M. Wolff, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, J. Enegren i M. van Beek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i zaključenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 5., u daljnjem tekstu: dodatni protokol) i članka 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980., koji se odnosi na razvoj tog pridruživanja (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/80). Vijeće za pridruživanje osnovano je Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su u Ankari 12. rujna 1963. potpisale Republika Turska s jedne strane i države članice EEZ-a i Zajednica s druge te je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju).
- 2 Taj je zahtjev za prethodnu odluku postavljen u okviru spora između Essent Energie Productie BV (u daljnjem tekstu: Essent) i Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministar za socijalna pitanja i rad, u daljnjem tekstu: ministar) povodom novčane kazne koju je potonji izrekao za radove koje su izvršili radnici državljanima trećih država bez radne dozvole.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

- 3 Sukladno članku 2. stavku 1. cilj je Sporazuma o pridruživanju promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama i na području radne snage, ostvarenjem slobodnoga kretanja radnika (članak 12. Sporazuma o pridruživanju) kao i uklanjanjem ograničenja u pogledu slobode nastana (članak 13. tog sporazuma) i slobode pružanja usluga (članak 14. navedenog sporazuma) u cilju poboljšanja životnog standarda turskoga naroda i u konačnici olakšavanja pristupa Turske Uniji (četvrti odlomak preambule i članak 28. istog sporazuma).

Dodatni protokol

- 4 Dodatni protokol, koji sukladno svojem članku 62. čini sastavni dio Sporazuma o pridruživanju, u članku 1. određuje uvjete, načine i dinamiku ostvarenja prijelazne faze predviđene u članku 4. tog sporazuma.
- 5 Dodatni protokol sadrži Glavu II., naslovljenu „Kretanje osoba i usluga“, čije poglavlje I. obuhvaća „radnike“, a poglavlje II. posvećeno je pravu poslovnog nastana, uslugama i prometu.
- 6 Članak 41. stavak 1. poglavlja II. Dodatnog protokola određuje:
„Ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.“
- 7 Članak 59. Dodatnog protokola iz Glave IV., naslovljene „Opće i završne odredbe“, glasi kako slijedi:
„U područjima obuhvaćenima ovim Protokolom Turska ne može imati povoljniji tretman od onog koji države članice dodjeljuju jedna drugoj na temelju [UFEU-a].“

Odluka 1/80

8 Članak 13. Odluke 1/80/EZ predviđa:

„Države članice Zajednice i Turska ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji na njihovom državnom području imaju zakonit boravak i zaposleni su.“ [neslužbeni prijevod]

Nizozemsko pravo

- 9 Prema članku 1. stavku 1. podstavku 1. točki (b) 1° Zakona o radu stranaca (Wet arbeid vreemdelingen) u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Wav 1994), poslodavcem se smatra onaj tko od druge osobe traži da obavi neki posao prilikom izvršavanja neke funkcije, obavljanja zanimanja ili bavljenja poduzetništvom.
- 10 Prema članku 2. stavku 1. Wava 1994 poslodavcu je zabranjeno zapošljavanje stranog radnika bez radne dozvole u Nizozemskoj.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 11 Essent je društvo s poslovnim nastanom u Nizozemskoj koje je zadužilo BIS Industrial Services Nederland BV (u daljnjem tekstu: BIS), koji također ima poslovni nastan u Nizozemskoj, da izvrši radove montaže skela u njegovoj sekundarnoj zgradi, koja se nalazi u Geertruidenbergu (Nizozemska).
- 12 Prema izvješću koje je sastavila inspekcija rada 8. ožujka 2010. tijekom kontrole koju je na toj zgradi izvršila 15., 19. i 20. svibnja 2008. utvrđeno je da je u izvršenju radova između 1. siječnja i 20. svibnja 2008. sudjelovalo 29 turskih državljana.
- 13 Prema istom izvješću strane je radnike u BIS uputio Ekinci Gerüstbau GmbH (u daljnjem tekstu: Ekinci), njemački poduzetnik s poslovnim nastanom u Njemačkoj, u kojem su ti radnici bili zaposleni a da im u tu svrhu nije bila izdana nikakva radna dozvola.
- 14 Odlukom od 11. svibnja 2010. ministar je Essentu izrekao novčanu kaznu od 264.000 eura zbog povrede članka 2. stavka 1. Wav-a 1994 jer su za to društvo spomenute radove izvršili strani radnici bez radne dozvole iako je ona obvezna temeljem nizozemskog zakonodavstva.
- 15 Essent je uložio žalbu protiv te odluke.
- 16 Odlukom od 22. prosinca 2010. ministar je tu žalbu proglasio neutemeljenom jer se usluga koju je pružio Ekinci isključivo sastojala od upućivanja radnika te je Essent kao nalogodavac i poslodavac stranih radnika u smislu Wava 1994 za spomenute trebao ishoditi radne dozvole.
- 17 Presudom od 27. rujna 2011. Rechtbank 's-Hertogenbosch (Nizozemska) odbio je tužbu Essenta protiv navedene odluke. Taj je sud presudio da je ministar ispravno izrekao novčanu kaznu Essentu jer nije izdana nikakva radna dozvola iako se usluga koju je Ekinci pružio sastojala isključivo od upućivanja radnika, s obzirom na to da se, u tom kontekstu, pravo Unije ne protivi zakonodavstvu države članice koje zahtijeva da upućeni radnici na državnom području te države budu nositelji radne dozvole.
- 18 Essent se žalio na tu presudu pred sudom koji je uputio zahtjev.

- 19 U tim je uvjetima Raad van State odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. U situaciji kao što je ova u glavnom postupku, može li se nalogodavac koji se u smislu članka 2. stavka 1. [Wava 1994] treba smatrati poslodavcem turskih radnika u odnosu na nizozemske vlasti pozvati na klauzulu mirovanja (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 ili članka 41. Dodatnog protokola?
 2. a) Treba li klauzulu mirovanja (*standstill*) iz članka 13. Odluke br. 1/80 ili članka 41. Dodatnog protokola tumačiti u smislu da se protivi uvođenju zabrane poput one predviđene u članku 2. stavku 1. [Wava 1994] za nalogodavce koji u Nizozemskoj zapošljavaju radnike koji su državljani trećih država, u ovom slučaju [Republike] Turske, bez radne dozvole, ako su ti radnici zaposleni kod njemačkog poduzetnika i rade posredstvom nizozemskog poduzetnika korisnika, koji je njihov nalogodavac u Nizozemskoj?
 - b) Je li u tom pogledu od važnosti da je, čak i prije stupanja na snagu klauzule mirovanja (*standstill*) iz članka 41. Dodatnog protokola odnosno članka 13. Odluke br. 1/80, poslodavcu bilo zabranjeno zapošljavanje stranca na temelju ugovora o radu bez radne dozvole i da je ta zabrana također proširena na poduzetnike korisnike kod kojih su stranci upućeni prije stupanja na snagu klauzule mirovanja (*standstill*) iz članka 41. Dodatnog protokola odnosno članka 13. Odluke br. 1/80?“

O prethodnim pitanjima

- 20 Svojim pitanjima, koje valja razmatrati zajedno, sud koji je uputio zahtjev zapravo pita treba li članak 41. Dodatnog protokola odnosno članak 13. Odluke br. 1/80 tumačiti u smislu da im je protivan pravni propis države članice, poput onog iz glavnog postupka, na temelju kojeg poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici stavlja na raspolaganje turske radnike poduzetniku s poslovnim nastanom u prvoj državi članici, koji ih koristi za obavljanje radova za račun drugog poduzetnika s poslovnim nastanom u istoj državi članici, a takvo je raspolaganje podložno uvjetu da su ti radnici nositelji radne dozvole.

O primjenjivosti članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i članka 13. Odluke br. 1/80

- 21 Valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola i članak 13. Odluke br. 1/80 imaju izravan učinak. Posljedično, turski se državljani mogu pozvati na te dvije odredbe da bi spriječili primjenu pravila unutarnjeg prava koje im je suprotno (vidjeti presude Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 58. i 59. kao i Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 38.).
- 22 S druge strane, Sud je precizirao da opće načelo slobodnoga kretanja osoba između Turske i Unije nipošto nije predviđeno ni Sporazumom o pridruživanju ni njegovim Dodatnim protokolom, kao ni Odlukom 1/80 koja se samo odnosi na slobodno kretanje radnika (vidjeti presudu Demirkan, EU:C:2013:583, t. 53.).
- 23 U tom je kontekstu Sud ponovno presudio da za razliku od radnika iz država članica turski državljani ne mogu imati koristi od slobodnoga kretanja radnika unutar Unije, ali se mogu pozvati na određena prava samo na državnom području države članice domaćina (vidjeti osobito presude Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, t. 59.; Abatay i dr., EU:C:2003:572, t. 64. kao i Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, t. 66.).
- 24 Valja istaknuti da je u glavnom postupku država članica domaćin dotičnih radnika turskih državljana Savezna Republika Njemačka, u kojoj oni zakonito borave i rade.

- 25 Posljedično, ti se radnici mogu pozivati na prava koja proizlaze iz članka 13. Odluke br. 1/80 u odnosu na tu državu članicu.
- 26 S druge strane, navedeni se članak 13. odnosi na nacionalne mjere o pristupu zapošljavanju i nije namijenjen zaštiti turskih državljana koji su već integrirani u tržište rada države članice (vidjeti presudu Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, t. 51.).
- 27 Osim toga, iz konačnosti Odluke br. 1/80 proizlazi da je u trenutačnom stadiju razvoja slobodnoga kretanja radnika u okviru Sporazuma EEZ – Turska cilj te odluke u biti postupna integracija turskih radnika u državi članici domaćinu redovitim i neprekidnim radom (vidjeti presudu Abatay i dr., EU:C:2003:572, t. 90.).
- 28 Međutim, radnici turski državljanima iz glavnog postupka koji zakonito borave i rade u svojoj državi članici domaćinu, tj. u Saveznoj Republici Njemačkoj upućeni su na nizozemsko državno područje na određeno razdoblje koje odgovara vremenu potrebnom za obavljanje radova montaže skela koje je BIS-u povjerio Essent.
- 29 Također, nijedan element ovog predmeta ne dopušta zaključak da su navedeni radnici imali namjeru integracije u tržište rada Kraljevine Nizozemske kao države članice domaćina.
- 30 Iz toga proizlazi da se članak 13. Odluke br. 1/80 ne može primijeniti u situaciji poput one iz glavnog postupka.
- 31 Što se tiče članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz njegovog teksta, on jasno, precizno i bezuvjetno određuje nedvosmislenu klauzulu mirovanja (*standstill*), koja ugovornim stranama zabranjuje uvođenje novih ograničenja slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, od dana stupanja na snagu Dodatnog protokola (vidjeti presudu Demirkan, EU:C:2013:583, t. 37.).
- 32 Ta klauzula mirovanja (*standstill*) općenito zabranjuje uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje navedenih gospodarskih sloboda na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu (vidjeti presudu Demirkan, EU:C:2013:583, t. 39.).
- 33 U tom je pogledu Sud već ranije ocijenio da se na članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola može pozvati poduzetnik s poslovnim nastanom u Turskoj koji zakonito pruža usluge u nekoj državi članici i turski državljanima koje kao vozače teretnih vozila zapošljava takav poduzetnik (vidjeti presude Abatay i dr., EU:C:2003:572, t. 105. i 106. kao i Demirkan, EU:C:2013:583, t. 40.).
- 34 Naprotiv, kako ističe nezavisni odvjetnik u točki 55. svojeg mišljenja, u okviru glavnog postupka jedina veza s Republikom Turskom jest većinska prisutnost turskih državljana među radnicima koje je Ekinci uputio na nizozemsko državno područje. Međutim, u situaciji iz glavnog postupka, uslijed izostanka ekonomske aktivnosti između Republike Turske i Kraljevine Nizozemske, ta veza nije dovoljna da bi situacija iz glavnog postupka ušla u područje primjene članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.
- 35 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola i članak 13. Odluke 1/80 nisu primjenjivi u situaciji poput one iz glavnog postupka.

Članci 56. i 57. UFEU-a

- 36 Valja podsjetiti na to da okolnost da je sud koji je uputio zahtjev sastavio prethodno pitanje pozivajući se samo na neke odredbe prava Unije ne sprječava Sud da tom sudu da sve elemente tumačenja koji bi mogli biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira na to je li se na njih pozvao u svojim pitanjima. U tom smislu na Sudu je da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (vidjeti presudu *Vicoplus i dr.*, C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, t. 22. i navedenu sudsku praksu).
- 37 U tom kontekstu valja isto tako podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, aktivnost poduzetnika koja se sastoji od stavljanja radnika na raspolaganje, uz naknadu, koji ostaju u službi kod tog poduzetnika a da se pritom s korisnikom ne zaključuje ugovor o radu, profesionalna aktivnost koja objedinjuje uvjete utvrđene u članku 57. prvom stavku UFEU-a, te je prema tome treba smatrati uslugom u smislu te odredbe (vidjeti presude *Webb*, 279/80, EU:C:1981:314, t. 9. kao i *Vicoplus i dr.*, EU:C:2011:64, t. 27.).
- 38 Što se tiče glavnog postupka, uslugu stavljanja radnika na raspolaganje pruža poduzetnik s poslovnim nastanom u Njemačkoj poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u Nizozemskoj.
- 39 Kao što ističe nezavisni odvjetnik u točki 60. svojeg mišljenja, s jedne strane takvo pružanje usluga između dva poduzetnika s poslovnim nastanom u dvjema različitim državama članicama nesumnjivo ulazi u područje primjene članka 56. i 57. UFEU-a. Okolnost da se upućivanje radnika tiče radnika državljana trećih država je, u tom pogledu, bez važnosti.
- 40 Također, činjenica da Essent nije izravni korisnik pružene usluge stavljanja radnika na raspolaganje iz glavnog postupka ne smije imati za posljedicu uskraćivanje mogućnosti tom poduzetniku da se pozove na članke 56. i 57. UFEU-a da bi osporio sankciju koju mu je izrekao ministar.
- 41 Naime, kad bi se Essentu uskratila takva mogućnost, državi članici na čijem državnom području poduzetnik korisnik takve usluge ima poslovni nastan dovoljno je da zadrži ekstenzivnu definiciju pojma poslodavca, poput one iz glavnog postupka, u svrhu sprječavanja primjene pravila UFEU-a o slobodnom pružanju usluga i, posljedično, uskraćivanja učinka zabrane ograničenja te slobode, predviđenoga u članku 56. UFEU-a.
- 42 S druge strane, uslijed toga što je Essent, kao nalogodavac u lancu poduzetnika na koje se odnosi pružanje usluge iz glavnog postupka, bio jedini poduzetnik kojeg su nizozemska tijela razmatrala i izrekla mu novčanu kaznu, za rješenje pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenutog postupka od izravne je koristi odgovor na pitanje jesu li odredbe propisa iz glavnog postupka koje su dovele do izricanja novčane kazne u skladu s člancima 56. i 57. UFEU-a, jer se odnose na zakonitost te novčane kazne.
- 43 Posljedično, valja ispitati trebaju li se članci 56. i 57. UFEU-a tumačiti u smislu da im je protivan propis poput onog iz glavnog postupka.
- 44 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda 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, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju 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 usluge (vidjeti presude *Komisija/Luksemburg* C-445/03, EU:C:2004:655, t. 20. i *Komisija/Austrija*, C-168/04, EU:C:2006:595, t. 36.).

- 45 Što se tiče upućivanja radnika iz treće države od strane poduzetnika pružatelja usluge s poslovnim nastanom u državi članici Unije, Sud je već presudio da nacionalni propis koji pružanje usluga poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na nacionalnom državnom području podvrgava izdavanju administrativne dozvole čini ograničenje te slobode u smislu članka 56. UFEU-a (vidjeti presude Komisija/Njemačka, C-244/04, EU:C:2006:49, t. 34. i Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 40.).
- 46 Međutim, na temelju propisa iz glavnog postupka, poslodavcu je zabranjeno, u okviru transnacionalnog pružanja usluga koje se sastoje od stavljanja radnika na raspolaganje, za obavljanje radova u Nizozemskoj koristiti strane radnike bez radne dozvole.
- 47 S druge strane, uvjeti i prisila u vidu rokova koji se trebaju poštovati da bi se ishodila radna dozvola kao i administrativni troškovi koje njezino ishođenje podrazumijeva otežavaju stavljanje na raspolaganje radnika državljana trećih država koji rade za poduzetnika pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u Nizozemskoj i, posljedično, izvršavanje aktivnosti pružanja usluga tog poduzetnika (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 23.; Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 35. kao i Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 39. i 42.).
- 48 Međutim, propis koji pripada području koje nije bilo predmet usklađivanja na razini Unije i koji se bez razlike primjenjuje na sve osobe ili poduzetnike koji izvršavaju neku aktivnost na državnom području dotične države članice može usprkos svojem ograničavajućem učinku na slobodno pružanje usluga biti opravdan ako služi općem interesu i ako taj interes nije već zaštićen pravilima kojima je pružatelj usluga podvrgnut u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, ako se njime može zajamčiti ispunjenje njegovog cilja te ako ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje tog cilja (vidjeti presude Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 21.; Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 31. i Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 37.).
- 49 Područje upućivanja radnika državljana trećih država u okviru pružanja prekograničnih usluga nije usklađeno na razini Unije. U tim okolnostima, dakle, valja ispitati jesu li ograničenja slobodnog pružanja usluga koja proizlaze iz propisa iz glavnog postupka opravdana važnim razlogom u općem interesu i jesu li nužna za njegovo učinkovito ostvarenje prikladnim sredstvima (vidjeti presudu Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 50 Nakon što je o tome upitana na raspravi, nizozemska se vlada pozvala na cilj zaštite svojeg nacionalnog tržišta rada.
- 51 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, ako izbjegavanje poremećaja tržišta rada jest važan razlog u općem interesu, Sud je u više navrata presudio da radnici koje zapošljava poduzetnik s poslovnim nastanom u državi članici i koji su upućeni u drugu državu članicu da bi tamo pružili uslugu nemaju namjeru pristupa tržištu rada te druge države jer se vraćaju u svoju zemlju podrijetla ili boravišta nakon izvršenja zadatka (vidjeti presude Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, t. 15.; Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 38. i Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 55.).
- 52 Međutim, država članica može provjeriti koristi li se poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji na svojem državnom području upućuje radnike iz trećih država slobodom pružanja usluga s ciljem koji nije pružanje dotične usluge. (vidjeti presude Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, t. 17.; Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 39. i Komisija/Austrija, EU:C:2006:595, t. 56.).
- 53 Takav nadzor treba međutim poštovati granice koje postavlja pravo Unije i osobito one koje proizlaze iz slobode pružanja usluga, koja se ne može smatrati iluzornom i čije se izvršavanje ne može podvrgnuti diskreciji uprave (vidjeti presude Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, t. 17.; Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 36. i Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 40.).

- 54 U tom kontekstu, valja istaknuti da osobita priroda djelatnosti koja se sastoji od pružanja usluga za naknadu, pri čemu upućeni radnik ostaje u službi tog poduzetnika bez zaključenja ugovora o radu s poduzetnikom korisnikom, ne oduzima takvom poduzetniku obilježje poduzetnika pružatelja usluge koji ulazi u područje primjene članka 56. i dalje UFEU-a, te takva djelatnost ne smije biti izuzeta od primjene pravila o slobodnom pružanju usluga (vidjeti presudu Webb, EU:C:1981:314, t. 10.).
- 55 Posljedično, ako država članica treba imati mogućnost provjeriti služi li se poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici koji poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u prvoj državi članici pruža uslugu koja se sastoji od stavljanja na raspolaganje radnika državljana trećih država slobodom pružanja usluga samo u svrhu pružanja dotične usluge te ako treba imati mogućnost poduzimanja potrebnih mjera kontrole u tom pogledu (vidjeti presudu Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 36.), korištenje te mogućnosti ne smije toj državi članici dopustiti nametanje neproporcionalnih zahtjeva.
- 56 Međutim, trajno zadržavanje uvjeta radne dozvole za državljane trećih država koje na raspolaganje poduzetniku s poslovnim nastanom u toj državi stavlja poduzetnik s poslovnim nastanom u drugoj državi članici prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja propisa iz glavnog postupka.
- 57 U tom pogledu, obveza poduzetnika koji pruža usluge da nizozemskim tijelima dostavi naznake koje potvrđuju da su dotični radnici u zakonitom položaju, osobito u pogledu boravišta, radne dozvole i socijalnog osiguranja u državi članici u kojoj ih taj poduzetnik zapošljava, omogućuje navedenim tijelima na manje ograničavajući, a jednako učinkovit način kao i uvjet radne dozvole jamstva zakonitosti položaja tih radnika i činjenice da oni izvršavaju svoju glavnu djelatnost u državi članici gdje poduzetnik koji pruža usluge ima poslovni nastan (vidjeti presude Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 46. i Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 41.).
- 58 Takva bi se obveza mogla sastojati od jednostavne prethodne izjave koja bi nizozemskim tijelima omogućila nadzor nad pruženim naznakama i poduzimanje potrebnih mjera u slučaju nepravilnosti vezanih za situaciju dotičnih radnika. Osim toga, navedena bi obveza mogla imati oblik sažete obavijesti o traženim dokumentima posebice kad trajanje upućivanja ne dopušta izvršavanje učinkovitog nadzora (vidjeti presudu Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 41.).
- 59 Isto tako, obveza poduzetnika koji pruža usluge da unaprijed obavijesti lokalna tijela o prisutnosti jednog ili više plaćenih upućenih radnika, o predviđenom trajanju te prisutnosti i pružanju usluga koje opravdavaju upućivanje jednako je učinkovita, a manje ograničavajuća mjera od uvjeta radne dozvole iz glavnog postupka. Ona bi dopustila tim tijelima da nadziru poštovanje nizozemskih socijalnih propisa tijekom trajanja upućivanja, vodeći računa o obvezama kojima je taj poduzetnik već podvrgnut na temelju pravila socijalnog prava primjenjivoga u državi članici porijekla (vidjeti presude Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, t. 31. i Komisija/Njemačka, EU:C:2006:49, t. 45.). Zajedno s podacima koje pruži dotični poduzetnik u pogledu situacije radnika predviđenih u točki 57. ove presude, takva bi obveza dopustila spomenutim tijelima da ako je to potrebno poduzmu mjere u predviđenom razdoblju upućivanja.
- 60 Imajući u vidu prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članke 56. i 57. UFEU-a treba tumačiti u smislu da im je suprotan propis države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji podvrgava upućivanje radnika od strane poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u prvoj državi članici, koji ih koristi za obavljanje radova za račun drugog poduzetnika s poslovnim nastanom u istoj državi članici, uvjetu radne dozvole za njegove radnike.

Troškovi

- ⁶¹ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članke 56. i 57. UFEU-a treba tumačiti u smislu da im je suprotan propis države članice, kao što je onaj u glavnom postupku, koji podvrgava upućivanje radnika od strane poduzetnika s poslovnim nastanom u drugoj državi članici poduzetniku korisniku s poslovnim nastanom u prvoj državi članici, koji ih koristi za obavljanje radova za račun drugog poduzetnika s poslovnim nastanom u istoj državi članici, uvjetu radne dozvole za njegove radnike.

Potpisi