



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 11. septembra 2014*

„Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Člen 41(1) Dodatnega protokola in člen 13 Sklepa št. 1/80 — Področje uporabe — Uvedba novih omejitev svobode ustanavljanja, svobode opravljanja storitev in pogojev v zvezi z dostopom do zaposlitve — Prepoved — Svoboda opravljanja storitev — Člena 56 PDEU in 57 PDEU — Napotitev delavcev — Državljeni tretjih držav — Zahteva za pridobitev delovnega dovoljenja za posredovanje delovne sile“

V zadevi C-91/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 20. februarja 2013, ki je prispela na Sodišče 25. februarja 2013, v postopku

Essent Energie Productie BV

proti

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. marca 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Essent Energie Productie BV T. L. Badoux, odvetnik,
- za nizozemsko vlado M. Bulterman in J. Langer, agenta,
- za dansko vlado M. Wolff, agentka,
- za Evropsko komisijo J. Enegren in M. van Beek, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. maja 2014

* Jezik postopka: nizozemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 41(1) Dodatnega protokola, podpisanega 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejetega, odobrenega in potrjenega v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41, v nadaljevanju: Dodatni protokol), in člena 13 Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80). Pridružitveni svet je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).
- 2 Predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Essent Energie Productie BV (v nadaljevanju: Essent) in Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister za delo in socialne zadeve, v nadaljevanju: Minister) v zvezi z globo, ki ji jo je slednji naložil, ker je izvedbo del poverila delavcem, ki so državljani tretjih držav, ne da bi ti imeli delovno dovoljenje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

- 3 V skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicami, vključno s področjem delovne sile, postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev (člen 12 Pridružitvenega sporazuma) ter odpravljanjem omejitev svobode ustanavljanja (člen 13 tega sporazuma) in svobode opravljanja storitev (člen 14 tega sporazuma), da bi se izboljšale življenjske razmere turškega prebivalstva in olajšal poznejši pristop Republike Turčije k Uniji (četrti uvodna izjava in člen 28 tega sporazuma).

Dodatni protokol

- 4 Dodatni protokol, ki je v skladu s členom 62 sestavni del Pridružitvenega sporazuma, v členu 1 določa pogoje, ureditev in časovni raspored za izvajanje prehodnega obdobja iz člena 4 tega sporazuma.
- 5 Dodatni protokol vsebuje naslov II, „Pretok oseb in storitev“, pod katerim so v poglavju I obravnavani „delavci“, v poglavju II pa pravica do ustanavljanja, storitve in promet.
- 6 Člen 41(1) Dodatnega protokola, ki spada pod poglavje II, določa:
„Pogodbenici medsebojno ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.“
- 7 Člen 59 Dodatnega protokola, ki spada pod naslov IV, „Splošne in končne določbe“, določa:
„Turčija na področjih, ki jih pokriva ta protokol, ni deležna obravnave, ki je bolj ugodna od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po [Pogodbi DEU].“

Sklep št. 1/80

8 Člen 13 Sklepa št. 1/80 določa:

„Države članice [Unije] in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, katerih prebivanje in zaposlitev na njihovem ozemlju sta zakonita.“

Nizozemsko pravo

- 9 V skladu s členom 1(1), prvi pododstavek, točka (b)(1), zakona o delu tujih delavcev (Wet arbeid vreemdelingen) v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: Wav 1994), je „delodajalec“ oseba, za katero v okviru izvajanja funkcije ali poklica ali v podjetju nekdo tretji opravi neko delo.
- 10 Delodajalec v skladu s členom 2(1) Wav 1994 ne sme zaposliti tujca na Nizozemskem brez delovnega dovoljenja.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Essent je družba s sedežem na Nizozemskem, ki je družbo BIS Industrial Services Nederland BV (v nadaljevanju: BIS), tudi s sedežem na Nizozemskem, zadolžila za izvedbo del, katerih predmet je izgradnja zidarskih odrov v njeni poslovni enoti v Geertruidenbergu (Nizozemska).
- 12 V poročilu, ki ga je sestavil inšpektorat za delo 8. marca 2010, ko je 15., 19. in 20. maja 2008 v tej poslovni enoti opravil inšpekcijo, je bilo ugotovljeno, da je 33 državljanov tretjih držav, med njimi 29 turških državljanov, med 1. januarjem in 20. majem 2008 sodelovalo pri izvedbi teh del.
- 13 Iz tega poročila je razvidno, da je družba Ekinci Gerüstbau GmbH (v nadaljevanju: Ekinci), podjetje s sedežem v Nemčiji, te delavce z državljanstvom tretjih držav, ki so bili zaposleni v tem podjetju, napotila v družbo BIS, ne da bi jim nizozemski organi za tako napotitev izdali kakršno koli delovno dovoljenje.
- 14 Minister je z odločbo z dne 11. maja 2010 družbi Essent naložil globo v višini 264.000 EUR zaradi kršitve člena 2(1) Wav 1994, ker je ta družba izvedbo navedenih del poverila tujim delavcem, ki jim delovno dovoljenje ni bilo izdano, čeprav je bilo v skladu z nizozemsko ureditvijo to obvezno.
- 15 Družba Essent je zoper to odločbo vložila ugovor.
- 16 Minister je z odločbo z dne 22. decembra 2010 ta ugovor razglasil za neutemeljen, ker je bil predmet storitve, ki jo je opravila družba Ekinci, izključno posredovanje delovne sile tako, da bi morala družba Essent kot naročnik in delodajalec zadevnih tujih delavcev za te imeti delovna dovoljenja.
- 17 Rechtbank 's-Hertogenbosch (Nizozemska) je s sodbo z dne 27. septembra 2011 zavrnilo tožbo, ki jo je družba Essent vložila zoper navedeno odločbo o zavrnitvi. To sodišče je med drugim presodilo, da je Minister družbi Essent pravilno naložil globo, ker je bila storitev, ki jo je opravila družba Ekinci, le napotitev tujih delavcev in ker v tem kontekstu pravo Unije ne nasprotuje zakonodaji države članice, ki zahteva, da imajo delavci, ki so napoteni na ozemlje te države, delovno dovoljenje.
- 18 Družba Essent se je zoper to sodbo pritožila pri predložitvenem sodišču.

- 19 V teh okoliščinah je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se lahko v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, naročnik, ki se v skladu s členom 2(1) [Wav 1994] šteje za delodajalca zadevnih turških delavcev, v razmerju do nizozemskih organov sklicuje na klavzulo ‚standstill‘ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 ali klavzulo ‚standstill‘ iz člena 41 Dodatnega protokola?
 2. a) Ali je treba klavzulo ‚standstill‘ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 ali klavzulo ‚standstill‘ iz člena 41 Dodatnega protokola razlagati tako, da nasprotuje uvedbi prepovedi, kot je določena v členu 2(1) [Wav 1994], za naročnike, da delavci z državljanstvom tretjih držav, v tem primeru [Republike] Turčije, zanje na Nizozemskem opravljajo delo brez delovnega dovoljenja, če so zaposleni pri nemškem podjetju in delajo za naročnika [s sedežem] na Nizozemskem prek nizozemskega podjetja uporabnika?
 - b) Ali je v zvezi s tem upoštevno, da je bilo delodajalcu že pred začetkom veljavnosti tako klavzule ‚standstill‘ iz člena 41 Dodatnega protokola kot klavzule ‚standstill‘ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 prepovedano, da tujec zanj opravlja delo na podlagi pogodbe o zaposlitvi brez delovnega dovoljenja, in da je bila ta prepoved prav tako pred začetkom veljavnosti klavzule ‚standstill‘ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 razširjena na podjetja uporabnike, v katera so tuji napoteni?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 20 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 41(1) Dodatnega protokola in člen 13 Sklepa št. 1/80 razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki v primeru, kadar podjetje s sedežem v drugi državi članici podjetju uporabniku s sedežem v prvi državi članici posreduje turške delavce, da bi zanj opravljali delo za račun drugega podjetja s sedežem v tej isti državi članici, tako posredovanje pogojuje s tem, da imajo ti delavci delovno dovoljenje.

Uporaba člena 41(1) Dodatnega protokola in člena 13 Sklepa št. 1/80

- 21 Spomniti je treba, da imata v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 41(1) Dodatnega protokola in člen 13 Sklepa št. 1/80 neposredni učinek. Zato se turški državljani, za katere se ti določbi uporabljata, nanju lahko sklicujejo pred sodišči držav članic, da se prepereči uporaba pravil notranjega prava, ki so z njima v nasprotju (glej sodbi Abatay in drugi, C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točki 58 in 59, in Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, točka 38).
- 22 Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da niti Pridružitveni sporazum in njegov Dodatni protokol niti Sklep št. 1/80, ki se nanaša samo na prosto gibanje delavcev, nikjer ne določajo splošnega načela prostega gibanja oseb med Turčijo in Unijo (glej sodbo Demirkan, EU:C:2013:583, točka 53).
- 23 V tem okviru je Sodišče že večkrat razsodilo, da v nasprotju z delavci iz držav članic turški državljani nimajo pravice do prostega gibanja v Uniji in se lahko zgolj na ozemlju države članice gostiteljice sklicujejo le na določene pravice (glej zlasti sodbe Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, točka 59; Abatay in drugi, EU:C:2003:572, točka 64, in Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, točka 66).
- 24 Navesti je treba, da je v zadevi o glavni stvari država članica gostiteljica delavcev s turškim državljanstvom Zvezna republika Nemčija, v kateri ti delavci prebivajo in delajo zakonito.

- 25 Zato se lahko ti delavci v tej državi članici sklicujejo na pravice, ki jih imajo na podlagi člena 13 Sklepa št. 1/80.
- 26 Poleg tega se navedeni člen 13 nanaša na nacionalne ukrepe v zvezi z dostopom do zaposlitve in ni namenjen zaščiti turških državljanov, ki so že vključeni na trg dela države članice (glej sodbo Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, točka 51).
- 27 Dalje je iz sistema in cilja Sklepa št. 1/80 razvidno, da je glede na trenutno stanje razvoja prostega gibanja delavcev v okviru pridružitve EGS-Turčija bistveni namen tega sklepa postopna vključitev turških delavcev v državo članico gostiteljico na podlagi opravljanja redne, načeloma neprekinjene zaposlitve (glej sodbo Abatay in drugi, EU:C:2003:572, točka 90).
- 28 Vendar so bili delavci s turškim državljanstvom iz postopka v glavni stvari, ki zakonito prebivajo in delajo v državi članici gostiteljici, namreč v Zvezni republiki Nemčiji, napoteni na nizozemsko ozemlje za omejen čas, ki ustreza času, potrebnemu za izgradnjo zidarskih odrov, ki jo je družba Essent zaupala družbi BIS.
- 29 Iz nobenega podatka v spisu tako ni mogoče sklepati, da so se imeli navedeni delavci namen vključiti v trg dela v Kraljevini Nizozemski kot državi članici gostiteljici.
- 30 Iz tega izhaja, da se člen 13 Sklepa št. 1/80 ne uporablja za položaj, kot je položaj iz postopka v glavni stvari.
- 31 V zvezi s členom 41(1) Dodatnega protokola je treba opozoriti, da ta člen, kot tudi izhaja iz samega besedila, jasno, natančno in brezpogojno določa nedvoumno klavzulo „standstill“, ki pogodbenicam od začetka veljavnosti Dodatnega protokola prepoveduje uvajanje novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (glej sodbo Demirkan, EU:C:2013:583, točka 37).
- 32 Ta klavzula „standstill“ namreč na splošno prepoveduje uvedbo vseh novih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da za turškega državljana pri izvrševanju gospodarskih svoboščin na ozemlju države članice veljajo strožji pogoji od tistih, ki so veljali, ko je za to državo članico začel veljati Dodatni protokol (glej sodbo Demirkan, EU:C:2013:583, točka 39).
- 33 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da se na člen 41(1) Dodatnega protokola lahko sklicujejo podjetje s sedežem v Turčiji, ki zakonito opravlja storitve v državi članici, in turški državljan, ki so vozniki tovornih vozil, zaposleni pri takem podjetju (glej sodbi Abatay in drugi, EU:C:2003:572, točki 105 in 106, in Demirkan, EU:C:2013:583, točka 40).
- 34 Nasprotno pa je, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 55 sklepnih predlogov, v okviru spora o glavni stvari edini element povezave z Republiko Turčijo večinska prisotnost turških državljanov med delavci, ki jih je družba Ekinci napotila na nizozemsko ozemlje. Ker pa v položaju, ki je privedel do tega spora, med Republiko Turčijo in Kraljevino Nizozemsko ni gospodarske dejavnosti, ta element ne zadostuje za to, da bi se za položaj iz postopka v glavni stvari uporabljal člen 41(1) Dodatnega protokola.
- 35 Iz vseh navedenih ugotovitev izhaja, da se člen 41(1) Dodatnega protokola in člen 13 Sklepa št. 1/80 ne uporabljata v položaju, kot je položaj iz postopka v glavni stvari.

Člena 56 PDEU in 57 PDEU

- 36 Spomniti je treba, da okoliščina, da je nacionalno sodišče vprašanje za predhodno odločanje formalno oblikovalo tako, da se je sklicevalo na nekatere določbe prava Unije, ni ovira za to, da Sodišče nacionalnemu sodišču predloži vse elemente razlage, ki so lahko koristni pri sojenju v zadevi, o kateri

odloča, ne glede na to, ali jih nacionalno sodišče v vprašanih navaja ali ne. Glede tega mora Sodišče iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora (glej sodbo Vicoplus in drugi, od C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, točka 22 in navedena sodna praksa).

- 37 V okviru tega je treba tudi opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča dejavnost podjetja, v okviru katere to za plačilo posreduje delavce, ki ostanejo v službi tega podjetja, z uporabnikom pa ni sklenjena nobena pogodba o zaposlitvi, poklicna dejavnost, glede katere so izpolnjeni vsi pogoji iz člena 57, prvi odstavek, PDEU in ki jo je zato treba obravnavati kot storitev v smislu te določbe (glej sodbi Webb, 279/80, EU:C:1981:314, točka 9, in Vicoplus in drugi, EU:C:2011:64, točka 27).
- 38 V sporu o glavni stvari storitev posredovanja delovne sile podjetje s sedežem v Nemčiji zagotavlja podjetju uporabniku, ki ima sedež na Nizozemskem.
- 39 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 60 sklepnih predlogov, na eni strani taka storitev med podjetjema s sedežem v dveh različnih državah članicah spada na področje uporabe členov 56 PDEU in 57 PDEU, na drugi strani pa okoliščina, da zadevno posredovanje delovne sile zadeva delavce, ki so državljani tretjih držav, v zvezi s tem ni upoštevna.
- 40 Prav tako, posledica dejstva, da družba Essent ni neposredna prejemnica storitev posredovanja delovne sile, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ne more biti to, da se temu podjetju odvzame možnost sklicevanja na člena 56 PDEU in 57 PDEU, ko izpodbija sankcijo, ki mu jo je naložil Minister.
- 41 V primeru odklonitve take možnosti družbi Essent bi namreč zadoščalo, da država članica, na ozemlju katere ima sedež podjetje, ki je prejemnik take storitve, sprejme široko opredelitev pojma delodajalec, kot je tista iz postopka v glavni stvari, da bi se preprečila uporaba pravil Pogodbe DEU o prostem pretoku storitev in posledično odvzel učinek prepovedi te svobode, ki je določena v členu 56 PDEU.
- 42 Ker je bila družba Essent kot naročnik v verigi podjetij, ki so vključena v opravljanje storitev iz postopka v glavni stvari, edino podjetje, ki so ga preiskovali nizozemski organi in mu je bila naložena globa, je poleg tega vprašanje, ali sta določbi zakonodaje iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerih je bila naložena ta globa, združljivi s členoma 56 PDEU in 57 PDEU, neposredno koristno za rešitev spora o zakonitosti navedene globe, o katerem odloča predložitveno sodišče.
- 43 Zato je treba preveriti, ali je treba člena 56 PDEU in 57 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari.
- 44 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča člen 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve – čeprav se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic – če prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer ta zakonito opravlja podobne storitve (glej sodbi Komisija/Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, točka 20, in Komisija/Avstrija, C-168/04, EU:C:2006:595, točka 36).
- 45 V zvezi z napotitvijo delavcev iz tretje države s strani podjetja s sedežem v državi članici Unije, ki opravlja storitve, je Sodišče že razsodilo, da nacionalna ureditev, ki za opravljanje storitev podjetja s sedežem v drugi državi članici na nacionalnem ozemlju zahteva izdajo upravnega dovoljenja, pomeni omejitev te svobode v smislu člena 56 PDEU (glej sodbi Komisija/Nemčija, C-244/04, EU:C:2006:49, točka 34, in Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točka 40).

- 46 Vendar na podlagi zakonodaje iz postopka v glavni stvari delodajalec ne sme v okviru čezmejnega opravljanja storitev posredovanja delovne sile opravljanje dela na Nizozemskem poveriti tujcu brez delovnega dovoljenja.
- 47 Dalje, pogoji in zahteve v smislu rokov, ki jih je treba spoštovati za pridobitev tega delovnega dovoljenja, ter upravna obremenitev, ki jo pomeni pridobitev takega dovoljenja, ovirajo posredovanje delavcev, ki so državljani tretjih držav, podjetju uporabniku s sedežem na Nizozemskem s strani podjetja s sedežem v drugi državi članici, ki opravlja storitve, in posledično opravljanje storitev zadnjenavedenega podjetja (glej v tem smislu sodbe Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 23; Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 35, in Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točki 39 in 42).
- 48 Vendar bi bilo mogoče nacionalno ureditev, ki izhaja iz področja, ki še ni usklajeno na ravni Unije, in ki se brez razlikovanja uporablja za vse osebe ali podjetja, ki opravljajo dejavnost na ozemlju zadevne države članice, ne glede na njen omejevalni učinek na svobodo opravljanja storitev, upravičiti, če gre za nujni razlog v splošnem interesu in ta interes še ni zaščiten s pravili, ki veljajo za ponudnika v državi članici, v kateri ima sedež, če je ta ureditev primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in če ne presega tistega, kar je potrebno za doseg tega cilja (glej sodbe Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 21; Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 31, in Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točka 37).
- 49 Področje o napotitvah zaposlenih delavcev z državljanstvom tretjih držav v okviru čezmejnega opravljanja storitev za zdaj še ni usklajeno na ravni Unije. Zato je treba v teh okoliščinah preizkusiti, ali so omejitve svobode opravljanja storitev, ki izhajajo iz zakonodaje iz postopka v glavni stvari, utemeljene na podlagi cilja v splošnem interesu, in kjer je potrebno, ali so nujne za to, da se ta cilj uresniči učinkovito in z ustreznimi sredstvi (glej sodbo Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 50 Nizozemska vlada, ki je bila o tem vprašana na obravnavi, je zatrdila, da je zakonodaja iz postopka v glavni stvar utemeljena na podlagi cilja zaščititi nacionalni trg dela.
- 51 Glede tega je treba opozoriti, da tudi če skrb za preprečitev motenj na trgu dela pomeni nujni razlog v splošnem interesu, namen delavcev, ki so zaposleni pri podjetju s sedežem v eni državi članici in so napoteni na delo v drugo državo članico, da bi tam opravljali storitev, ni dostop do trga dela te druge države, saj se po opravljeni nalogi vrnejo v svojo matično državo oziroma v državo, kjer imajo stalno prebivališče (glej sodbe Rush Portuguesa, C-113/89, EU:C:1990:142, točka 15; Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 38, in Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točka 55).
- 52 Država članica lahko vseeno preveri, ali podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki na njeno ozemlje napotuje delavce iz tretje države, ne uporabi svobode opravljanja storitev z drugim namenom kot za izvršitev zadevne storitve (glej sodbe Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, točka 17; Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 39, in Komisija/Avstrija, EU:C:2006:595, točka 56).
- 53 Vendar mora tak nadzor spoštovati omejitve prava Unije, zlasti tiste, ki izhajajo iz svobode opravljanja storitev, ki ne more biti samo navidezna in katere izvedba ne sme biti odvisna od diskrecije uprave (glej sodbe Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, točka 17; Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 36, in Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 40).
- 54 Ob tem je treba navesti, da zaradi posebne narave dejavnosti, v okviru katere podjetje za plačilo posreduje delovno silo, ki ostane zaposlena pri tem podjetju, ne da bi bila sklenjena kakršna koli pogodba o zaposlitvi z uporabnikom, tako podjetje ne pridobi značilnosti podjetja, ki opravlja storitve, ki spadajo na področje uporabe členov 56 PDEU in naslednjih, in taka dejavnost se ne more izogniti pravilom o svobodnem opravljanju storitev (glej sodbo Webb, EU:C:1981:314, točka 10).

- 55 Zato, čeprav je državi članici treba priznati tako pristojnost, da preveri, ali se podjetje s sedežem v drugi državi članici, ki podjetju uporabniku s sedežem v prvi državi članici zagotavlja storitev posredovanja delavcev, ki so državljani tretjih držav, sklicuje na svobodo opravljanja storitev za druge namene kot za zagotavljanje zadevnih storitev, kot tudi možnost, da v zvezi s tem sprejme potrebne nadzorne ukrepe (glej sodbo Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 36), ta država članica vseeno na podlagi izvrševanja te pristojnosti ne sme naložiti nesorazmernih zahtev.
- 56 Vendar to, da država članica trajno ohrani zahtevo po delovnem dovoljenju za državljane tretjih držav, ki jih podjetju s sedežem v tej državi članici posreduje podjetje s sedežem v drugi državi članici, presega tisto, kar je potrebno za doseg cilja, ki je zastavljen z ureditvijo iz postopka v glavni stvari.
- 57 V zvezi s tem bi obveznost, ki se naloži podjetju, ki opravlja storitve, da priskrbi nizozemskim organom podatke, ki potrjujejo, da je položaj, v katerem so zadevni delavci, zakonit, med drugim glede prebivališča, dovoljenja za delo in socialnega zavarovanja v državi članici, kjer jih to podjetje zaposluje, tem organom na manj omejevalen in enako učinkovit način – kot je zahteva po delovnem dovoljenju iz postopka v glavni stvari – zagotovila, da je položaj teh delavcev zakonit in da opravljajo glavno dejavnost v državi članici, kjer ima sedež podjetje, ki opravlja storitve (glej sodbi Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 46, in Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 41).
- 58 Taka zahteva bi lahko imela obliko preproste predhodne izjave, ki bi nizozemskim organom omogočala, da bi nadzorovali posredovane podatke in v primeru nezakonitosti položaja zadevnih delavcev sprejeli potrebne ukrepe. Poleg tega bi zahteva lahko imela obliko kratkega obvestila o dokumentih, ki se zahtevajo, zlasti takrat, kadar zaradi trajanja napotitve ni mogoče učinkovito izvajati takega nadzora (glej sodbo Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 41).
- 59 Prav tako bi bila obveznost, ki bi se naložila podjetju, ki opravlja storitve, da nizozemske organe predhodno obvesti o prisotnosti enega ali več napotenih zaposlenih delavcev, o predvidenem trajanju te prisotnosti in o storitvi ali storitvah, zaradi katerih so napoteni, ravno tako učinkovit, vendar manj omejujoč ukrep kot zahteva po delovnem dovoljenju iz postopka v glavni stvari. Tem organom bi omogočala nadzor nad spoštovanjem nizozemske socialne ureditve v obdobju napotitve, ob upoštevanju obveznosti, ki so temu podjetju že naložene na podlagi pravil socialnega prava, ki se uporabljajo v matični državi članici (glej sodbi Komisija/Luksemburg, EU:C:2004:655, točka 31, in Komisija/Nemčija, EU:C:2006:49, točka 45). Skupaj z informacijami iz točke 57 te sodbe, ki jih to podjetje priskrbi o položaju zadevnih delavcev, bi taka obveznost navedenim organom omogočila, da po potrebi sprejmejo ukrepe, ki so potrebni ob koncu te napotitve.
- 60 Glede na vse navedene ugotovitve je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člena 56 PDEU in 57 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki v primeru, kadar podjetje s sedežem v drugi državi članici podjetju uporabniku s sedežem v prvi državi članici posreduje delavce, ki so državljani tretjih držav, da bi zanj opravljali delo za račun drugega podjetja s sedežem v tej isti državi članici, tako posredovanje pogojuje s tem, da imajo ti delavci delovno dovoljenje.

Stroški

- 61 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člena 56 PDEU in 57 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki v primeru, kadar podjetje s sedežem v drugi državi članici podjetju uporabniku s sedežem v prvi državi članici posreduje delavce, ki so državljani tretjih držav, da bi zanj opravljali delo za račun drugega podjetja s sedežem v tej isti državi članici, tako posredovanje pogojuje s tem, da imajo ti delavci delovno dovoljenje.

Podpisi