



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 20. novembra 2014¹

Zadeva C-533/13

**Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
proti
Öljytuote ry
Shell Aviation Finland Oy
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo työtuomioistuin (Finska))

„Delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela — Direktiva 2008/104/ES — Člen 4(1) —
Prepovedi ali omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih prek agencij za zagotavljanje začasnega dela —
Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Člen 28 — Pravica do kolektivnih pogajanj in
ukrepov — Presoja skladnosti določbe kolektivne pogodbe s pravom Unije — Vloga nacionalnega
sodišča — Horizontalni spor“

I – Uvod

1. Sodišče ima v tej zadevi prvič možnost podati razlago Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.²
2. Työtuomioistuin (delovno sodišče, Finska) odloča o tožbi, ki jo je vložil finski sindikat delavcev v prometu, da se podjetju in združenju delodajalcev naloži kazen zaradi kršitve določbe veljavne kolektivne pogodbe in zlasti določbe o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. Finsko sodišče sprašuje, ali pomeni ta določba nedopustno omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki bi bila neskladna s členom 4(1) Direktive 2008/104, in ali bi bilo torej treba uporabo te določbe opustiti.
3. Ta spor v glavni stvari se nanaša na nekatere sistemske vidike prava Unije. Po eni strani zadeva iskanje ravnovesja med socialnim pravom Unije in načelom svobode opravljanja storitev. Po drugi strani se Sodišče lahko izreče o neposrednem učinku Direktive 2008/104 v okviru horizontalnega spora, v katerem sta si navzkriž podjetje in sindikat delavcev.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 (UL L 327, str. 9).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

4. Člen 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) z naslovom „Pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov“ določa:

„Delavci in delodajalci ali njihove organizacije imajo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko.“

2. Direktiva 2008/104

5. Člen 4 Direktive 2008/104 z naslovom „Pregled omejitev ali prepovedi“ določa:

„1. Prepovedi ali omejitve pri uporabi dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela so upravičene le zaradi razlogov splošnega interesa, ki se nanašajo predvsem na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovita pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.

2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji v skladu z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in prakso do 5. decembra 2011 pregledajo omejitve ali prepovedi glede uporabe dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi preverile, ali so upravičene iz razlogov, navedenih v odstavku 1.

3. Če so takšne omejitve ali prepovedi določene v kolektivnih pogodbah, lahko socialni partnerji, ki so se pogajali o zadevni pogodbi, izvedejo pregled iz odstavka 2.

[...]

5. Države članice do 5. decembra 2011 obvestijo Komisijo o rezultatih pregledov iz odstavkov 2 in 3.“

B – Finsko pravo

1. Zakonodajni akti

6. Direktiva 2008/104 je bila v finsko pravo prenesena s spremembo zakonov 55/2001 o pogodbi o zaposlitvi (työsopimuslaki (55/2001)) in 1146/1999 o napotjenih delavcih (lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)).

7. Kot navaja predložitveno sodišče, je iz obrazložitve osnutka zakona o spremembi razvidno, da je finska vlada menila, da je obveznost pregleda iz člena 4 Direktive 2008/104 enkratna administrativna obveznost pregleda omejitev in prepovedi dela prek agencij za opravljanje začasnega dela in da je treba Komisijo obvestiti o rezultatih tega pregleda. Predložitveno sodišče v zvezi s tem osnutkom poudarja, da člen 4 državam članicam ne nalaga spremembe njihove zakonodaje, niti če omejitve dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ne bi bilo mogoče upravičiti z razlogi splošnega interesa.

8. Finska vlada je 29. novembra 2011 Komisijo obvestila o rezultatih pregleda, določenega v členu 4(2) in (3) Direktive 2008/104.

2. Kolektivne pogodbe

9. Splošna kolektivna pogodba, ki so jo leta 1997 sklenile osrednje organizacije, ki predstavljajo delodajalce in sindikate³ (v nadaljevanju: splošna kolektivna pogodba iz leta 1997), v členu 8(3) določa:

„Podjetja morajo angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, omejiti na izravnavo v primeru povečanega obsega dela ali sicer na časovno ali glede na njihovo naravo omejene naloge, ki jih zaradi njihove nujnosti, omejenega časa trajanja dela, potrebnih poklicnih znanj in posebnih naprav ali iz primerljivih razlogov ni mogoče prenesti na lastne delavce.

Angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, je nedopustno, če se taki delavci, ki jih posreduje podjetje, ki ima na voljo različne delavce, v okviru običajne dejavnosti podjetja zaposlijo poleg njegovih stalnih delavcev in za daljše časovno obdobje pod istim vodstvom.

[...]“

10. Kolektivna pogodba za panogo prevozov s cisternami in za panogo naftnih derivatov (v nadaljevanju: panožna kolektivna pogodba) vsebuje določbo z enako vsebino v členu 29(1).

III – Spor o glavni stvari

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry (v nadaljevanju: AKT) je sindikat, ki predstavlja zlasti delavce iz panoge prevozov s cisternami in iz panoge naftnih derivatov.

12. Družba Shell Aviation Finland Oy (v nadaljevanju: Shell) dobavlja gorivo 18 letališčem na Finskem. Družba je članica združenja delodajalcev za panogo naftnih derivatov Öljytuote ry (v nadaljevanju: Öljytuote).

13. AKT je pri predložitvenem sodišču vložil predlog, da se združenju Öljytuote in družbi Shell naloži denarna kazen, ki je določena v členu 7 zakona št. 36/1946 o kolektivnih pogodbah (työehtosopimuslaki (36/1946)), ker sta kršila člen 29(1) panožne kolektivne pogodbe. AKT v predlogu navaja, da je družba Shell od leta 2008 v velikem obsegu redno zaposlovala delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in sicer za opravljanje nalog, ki so popolnoma enake nalogam, ki jih imajo njeni lastni delavci. Tako angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, naj bi bilo nedopustno v smislu sporne določbe kolektivne pogodbe.

14. Toženi stranki nasprotno zatrjujeta, da je angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičeno iz legitimnih razlogov, saj se v bistvu nanaša na nadomeščanje delavcev v času letnega dopusta in bolniške odsotnosti. Poleg tega navajata, da člen 29(1) panožne kolektivne pogodbe vsebuje omejitev, ki ne more biti upravičena iz razlogov iz člena 4(1) Direktive 2008/104. Menita, da mora nacionalno sodišče zavriniti uporabo določb kolektivne pogodbe, ki so v nasprotju z Direktivo 2008/104.

3 — Kolektivna pogodba, ki je bila 4. junija 1997 sklenjena med Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (zdaj Elinkeinoelämän keskusliitto, osrednja federacija gospodarskega življenja) in Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (osrednja organizacija finskih sindikatov).

15. Predložitveno sodišče navaja, da je, čeprav obseg obveznosti, ki jo državam članicam nalaga člen 4 Direktive 2008/104, vzbuja dvome, to določbo mogoče razlagati tako, da tem državam članicam nalaga obveznost zagotavljati, da njihov pravni red ne vsebuje neupravičenih omejitev ali prepovedi na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. Vendar predložitveno sodišče meni, da člen 29(1) panožne kolektivne pogodbe sledi drugačnemu pristopu, kot je pristop iz Direktive 2008/104, s tem da prepoveduje angažiranje delavcev, zaposlenih prek agencij, ki zagotavljajo začasno delo, razen v posebej navedenih primerih, v katerih je treba zavarovati redno zaposlene delavce v podjetjih.

16. Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje glede posledic, ki bi jih utegnila povzročiti morebitna neskladnost nacionalne določbe z Direktivo 2008/104 v zadevi, kakršna je v postopku v glavni stvari, kar zadeva spor med posamezniki.

IV – Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

17. V teh okoliščinah je työtuomioistuin prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 4(1) Direktive [2008/104] razlagati tako, da morajo nacionalni organi, vključno s sodišči, z razpoložljivimi sredstvi stalno zagotavljati, da niso v veljavi ali da se ne uporabljajo nacionalni predpisi ali določbe kolektivnih pogodb, ki so v nasprotju s katero od določb [navedene] direktive?
2. Ali je treba člen 4(1) Direktive [2008/104] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, s katero je angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, dopustno le v posebej navedenih primerih, kakršna sta izravnava v primeru povečanega obsega dela ali angažiranje za dela, ki jih ne morejo opraviti lastni delavci podjetja? Ali je mogoče dolgoročnejše angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, poleg lastnih delavcev podjetja v okviru običajnih delovnih nalog podjetja šteti za prepovedano angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela?
3. Kakšna sredstva ima sodišče na voljo v primeru, če je nacionalna določba v nasprotju z Direktivo [2008/104], da bi zagotovilo doseganje ciljev Direktive, če gre za kolektivno pogodbo, ki jo morajo spoštovati zasebniki?“

18. Predložitveni sklep z dne 4. oktobra 2013 je v sodno tajništvo Sodišča prispel 9. oktobra 2013. Pisna stališča so predložili AKT, družbi Öljytuote in Shell, finska, nemška, francoska, madžarska, poljska, švedska in norveška vlada ter Komisija.

19. Te stranke in udeleženci razen francoske, madžarske in poljske vlade so se udeležili tudi obravnave 9. septembra 2014.

V – Analiza

20. Vprašanja predložitvenega sodišča se nanašajo na tri sklope, povezane z razlago člena 4(1) Direktive 2008/104:

- prvič, obseg obveznosti, ki jo navedena določba nalaga državam članicam;
- drugič, možnost z vidika te določbe upravičiti omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki so določene v panožni kolektivni pogodbi, in

— tretjič, vprašanje, ali se je na zadevno določbo Direktive mogoče sklicevati v sporu med posamezniki.

21. Vprašanja bom obravnaval v enakem vrstnem redu.

A – *Obseg obveznosti iz člena 4(1) Direktive 2008/104 (prvo vprašanje)*

1. Uvodne ugotovitve

22. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali člen 4(1) Direktive 2008/104 državam članicam nalaga obveznost odprave prepovedi ali omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, če prepovedi ali omejitev ni mogoče upravičiti z razlogi splošnega interesa.

23. Stranke v postopku v glavni stvari in udeleženci imajo glede razlage navedene določbe različna mnenja.

24. Nekatere stranke menijo, da zadevna določba državam članicam nalaga odpravo omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki jih ni mogoče upravičiti.⁴

25. Druge stranke⁵ nasprotno menijo, da člen 4(1) Direktive 2008/104 ne določa nikakršne materialne obveznosti, temveč ga je treba razlagati v povezavi z odstavkom 2. Navedeni odstavek določa obveznost držav članic, da pred potekom roka za prenos Direktive 2008/104 izvedejo pregled veljavnih omejitev dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi preverile, ali so omejitve upravičene iz „razlogov, navedenih v odstavku 1“. Obseg odstavka 1 tega člena se torej nanaša na omejevanje predmeta tega pregleda. Navedeni odstavek 1 državam članicam ni nalagal obveznosti zagotoviti, da so omejitve v njihovih zakonodajah upravičene iz razlogov splošnega interesa.

2. Jezikovna in teleološka razlaga

26. Člen 4(1) Direktive 2008/104 določa, da so omejitve ali prepovedi pri uporabi dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela „upravičene le zaradi razlogov splošnega interesa“; gre torej za okvirni seznam teh razlogov.

27. Ugotavljam, da navedeni izrazi podpirajo razlago zadevne določbe, v skladu s katero omejitve, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa, navedenih v okvirnem seznamu,⁶ niso skladne s pravom Unije. Če namreč v navedeni določbi ne bi bil govor o kakršni koli skladnosti omejitev s pravom Unije, bi stavek „so upravičene le“ iz razlogov splošnega interesa izgubil pomen.

28. Ti izrazi jasno podajajo materialno pravilo, ki vsebuje prepoved neupravičenih omejitev. V nasprotju s tem, kar zatrjuje več strank,⁷ težko pritrdim, da gre za izključno procesno določbo, ki je podobna določbam, ki jih vsebujejo naslednji odstavki člena 4.

29. Zdi se mi, da je ta razlaga potrjena s teleološkimi ugotovitvami, ki podpirajo zadevno ureditev.

4 — Toženi stranki v postopku v glavni stvari in madžarska vlada. Enako stališče je izrazilo tudi predložitveno sodišče. Francoska in poljska vlada nista podali stališč glede tega vprašanja.

5 — Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in finska, nemška, švedska ter norveška vlada. Zdi se, da Komisija, ki je med postopkom spremenila svoje stališče, zagovarja enako razlago.

6 — Kar zadeva neizčrpnost tega seznama, glej točko 100 teh sklepnih predlogov.

7 — Finska, nemška, švedska in norveška vlada ter na obravnavi Komisija.

30. Nobena od strank ne izpodbija, da se Direktiva 2008/104 po eni strani nanaša na delovne pogoje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in po drugi strani na pogoje za angažiranje agencij za zagotavljanje začasnega dela.

31. Ta dvojni cilj – ki je izražen tudi v enakem naslovu Direktive 2008/104⁸ – je povzet v členu 2 navedene direktive, ki se po eni strani nanaša na potrebo po zagotovitvi varstva delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in po izboljšanju kakovosti dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela s tem, da se še zlasti zagotovi spoštovanje načela enakega obravnavanja delavcev, ki delo opravljajo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, in po drugi strani potrebo po vzpostavitvi ustreznega okvira za uporabo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi s tem učinkovito prispevali k odpiranju delovnih mest in razvoju prožnih oblik dela.⁹

32. Dva vidika tega cilja se dopolnjujeta tako, da se ne zdi ustrezno, da bi ju ločili. Dvig ravni varstva delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, lahko namreč izpodbije potrebo po nekaterih prepovedih ali omejitvah, ki že obstajajo, kar bi moralo omogočiti večjo odprtost tej obliki dela.¹⁰

33. Deloma gre za skupni vidik treh aktov Evropske unije o atipičnem delu glede delovnega razmerja s krajšim delovnim časom ali začasnega dela.¹¹ Glavni cilj delovanja Unije na tem področju je bil razvoj prožnih oblik dela za doseganje nove ravni usklajevanja socialnega prava.¹² Ureditveni okvir za to delovanje, ki temelji na iskanju ravnovesja med prožnostjo in varnostjo, je bil poimenovan prožna varnost.¹³

34. Uporaba prožnih oblik dela bi morala v skladu s tem okvirom dovoljevati krepitev možnosti prilagoditve trgu dela, ustvarjati več delovnih mest in tudi izboljšati dostop nekaterih skupin v negotovem položaju, kot so mladi delavci, do delovnega razmerja za nedoločen čas. Za nekatere bi bila ta vrsta dela lahko odskočna deska – *stepping stone* – na trg dela.¹⁴

35. Dvojnost cilja se izraža v zgradbi Direktive 2008/104, ki se, poleg uvodnih (področje uporabe, cilj, opredelitve) in končnih določb, oblikuje okoli dveh osi, in sicer poglavja II, ki je v celoti namenjeno delovnim pogojem delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in člena 4, ki je umeščen v poglavje I in se nanaša na omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

8 — Naslov prvotnega zakonodajnega predloga „Direktiva [...] o delovnih pogojih delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela“ je bil med razpravo v Evropskem parlamentu spremenjen v „Direktiva [...] o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela“, ker se „predmet in vsebina direktive ne omejujeta na delovne pogoje, temveč obsegata spodbujanje in urejanje področja agencij za zagotavljanje začasnega dela“, ki se uvršča v isto vrsto kot prejšnje direktive o skrajšanem delovnem času in delu za določen čas (glej obrazložitev zakonodajne resolucije Parlamenta, A5-0356/2002, z dne 23. oktobra 2002, amandma 1).

9 — Uvodne izjave od 9 do 11 Direktive 2008/104 poudarjajo (v uvodnih izjavah ... je poudarjen pomen ...) pomen novih oblik organizacije dela za odpiranje delovnih mest, kar je eden od poudarkov Lizbonske strategije.

10 — Glej uvodno izjavo 18 Direktive 2008/104.

11 — Poleg Direktive 2008/104 gre za Direktivo Sveta 97/81/ES z dne 15. decembra 1997 o okvirnem sporazumu o delu s krajšim delovnim časom, sklenjenim med UNICE, CEEP in ETUC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 267) in Direktivo 1999/70/ES Sveta z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

12 — To je bil razlog za naslednja predloga Komisije na področju atipičnega dela: predlog Direktive Sveta, s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce za določen čas (COM(90) 228 final, ki ga je vložila Komisija 29. junija 1990), ki je večinoma propadel, in predlog SEC(1995) 1540, s katerim se je začelo posvetovanje socialnih partnerjev, ki je privedlo do sprejetja dveh okvirnih sporazumov o krajšem delovnem času in delu za določen čas.

13 — Glej skupna načela prožne varnosti, ki jih je Svet sprejel 5. in 6. decembra 2007, Evropski svet pa odobril 14. decembra 2007 (dokument Sveta št. 16201/07). Glej tudi sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru ter Odboru regij, naslovljeno „Do skupnih načel prožne varnosti: do več delovnih mest in boljše kakovosti v povezavi s prožnostjo in varnostjo“ (COM(2007) 359 final z dne 27. junija 2007).

14 — Glej Bell, M., Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work, *European law review*, 2012, zvezek 37, št. 1, str. 36, Davies, A., Regulating atypical work: beyond equality, *Resocialising Europe in a time of crisis*, 2013, str. 237.

36. Vendar ne razumem, kako bi lahko člen 4 prispeval k ciljem Direktive 2008/104, če bi določal le preprosto obveznost držav članic, da opredelijo ovire za delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ne da bi temu pripisal kakršno koli zavezujočo posledico.

37. Menim, da je treba člen 4 v povezavi z njegovim ciljem razlagati tako, da ne določa le procesnih obveznosti (odstavki od 2 do 5), pač pa tudi materialno pravilo (odstavek 1). To materialno pravilo prepoveduje ohranjanje omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, če te omejitve niso upravičene, zlasti ob upoštevanju uskladitve minimalnih delovnih pogojev.¹⁵

38. Odstavki od 2 do 5 tega člena 4 določajo procesni mehanizem, ki je namenjen pomoči pri izvajanju te prepovedi, s pregledom omejitev na nacionalni ravni, poleg običajnih načinov izvajanja prava Unije. Če odstavek 1 tega člena ne bi vseboval prepovedi neupravičenih omejitev, ta procesni mehanizem ne bi bil smiseln.

39. Ne zdi se mi smiselno trditi, da je zakonodajalec Unije želel le določiti, da države članice sestavijo nezavezujoč seznam omejitev, ki ima izključno informativni namen, brez posledic. Komisija ima pravico zbirati take informacije v okviru splošnega poslanstva, ki ga ima na podlagi Pogodb pri nadzoru nad uporabo prava Unije.

40. V teoriji je skoraj soglasno sprejeto, da je treba člen 4(1) Direktive 2008/104 razlagati tako, da državam članicam nalaga obveznost, da morajo odpraviti neupravičene ovire pri zaposlovanju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.¹⁶ Nekateri avtorji navajajo, da je glavni namen navedene določbe najti pravično ravnovesje med svoboščinami notranjega trga in socialnim pravom in da naj navedena določba ne bi imela nobenega polnega učinka, če bi jo razlagali zgolj kot priporočilo.¹⁷

41. Zdi se, da je enaka obrazložitev navdihnila tudi skupno izjavo socialnih partnerjev na evropski ravni v panogi začasnega dela, ki so jo podali malo pred uradnim sprejetjem Direktive 2008/104. Ta izjava na eni strani priznava potrebo po uvedbi nekaterih omejitev pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zaradi preprečevanja zlorab in po drugi strani priznava, da je treba odpraviti vse neupravičene omejitve.¹⁸

3. Pripravljalni dokumenti

42. Zdi se, da tudi pripravljalni dokumenti govorijo v prid zavezujoči naravi člena 4(1) Direktive 2008/104.

15 — Na podlagi klavzule o prepovedi poslabšanja socialnega položaja, ki je navedena v členu 9(2) Direktive 2008/104, ta uskladitev ne sme voditi do znižanja splošne ravni varstva delavcev na zadevnem področju.

16 — Glej zlasti, Bell, M., op. cit., str. 36; Davies, A., op. cit., str. 237; Countouris, N., in Horton, R., The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise, *Industrial Law Journal*, 2009, zvezek št. 3, str. 335; Lhernould, J.-P., Napotitev delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, *Revue de droit de travail* 2012, Weiss, M., Regulating Temporary Work in Germany, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, str. od 120 do 122; Rönnmar, M., The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive, *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010, zvezek 1, št. 3, str. od 422 do 429.

17 — In sicer Engels, C., *Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive*, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, 2013, št. 82, str. 14; Mitrus, L., *Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie*, Sobczyk A. (ur.), *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*, Wolters Kluwer Polska, 2011, str. 18.

18 — Skupna izjava EuroCIETT (evropska konfederacija podjetij začasnega dela) in UNI-Europa (evropska federacija sindikatov) z dne 28. maja 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, točki 7 in 14 (<http://www.eurociett.eu/>).

43. Nekatere stranke nasprotno zatrjujejo,¹⁹ da je predlog Direktive, ki ga je Komisija predložila Svetu Evropske unije, v členu 4(2) vseboval izrecno določbo, v skladu s katero države članice pregledajo omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, da preverijo, ali so omejitve upravičene, in „[j]ih odpravijo, če niso upravičene“.²⁰ Navedeni zadnji stavek je bil med razpravo v Svetu umaknjen,²¹ kar naj bi po mnenju teh strank pomenilo, da Svet ni želel prepovedati neupravičenih omejitev.

44. Zdi se mi, da je ta obrazložitev napačna.

45. Najprej, sprememba, ki jo je Svet izvedel med zakonodajnim postopkom, se nanaša na člen 4(2) Direktive 2008/104 glede postopka pregleda. Odstavek 1, ki se obravnava v tej zadevi, pa je bil povzet tak, kot je bil sprejet v skupnem stališču Sveta.

46. Poleg tega se je med zakonodajnim postopkom na široko razpravljalo o seznamu razlogov splošnega interesa iz odstavka 1.²² Zakaj naj bi institucije tej določbi pripisale tolikšen pomen, če ne bi imela zavezujoče narave?

47. V zvezi s tem ni mogoče z gotovostjo ugotoviti razlogov za umik zadevnega stavka iz odstavka 2 člena 4, v skladu s katerim morajo države članice „odpraviti“ omejitve. Vendar se zdi najverjetnejša obrazložitev, da je Svet ta stavek umaknil, ker je prepoved neupravičenih omejitev navedena že v odstavku 1, ki je ostal nespremenjen.

48. Svet namreč v obrazložitvi skupnega stališča navaja, da „je v bistvu povzeta glavnina amandmaja 34 Parlamenta“,²³ vendar „ni bilo razsojeno, da je treba ohraniti stavek glede odprave neupravičenih omejitev in prepovedi“.²⁴ V sporočilu skupnega stališča Parlamentu je Komisija navedla, da člen 4(2) Direktive 2008/104 sledi amandmaju 34 Parlamenta, „razen če se ne sklicuje več na obveznost držav članic, da morajo odpraviti omejitve [...], Svet ne šteje, da je treba ponavljati učinek prepovedi iz člena 4(1), niti da je treba pojasniti končni rezultat pregleda“.²⁵ Na podlagi teh ugotovitev je torej Parlament odobril skupno stališče.²⁶

49. Okoliščine, v katerih je bila sprejeta Direktiva 2008/104, torej govorijo v prid razlagi, v skladu s katero člen 4(1) prepoveduje ohranjanje omejitev pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa.

19 — Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in finska vlada.

20 — Glej spremenjen predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (COM(2002) 701 z dne 28. novembra 2002), ki je nadomestil začetni predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela (COM(2002) 149 final z dne 20. marca 2002).

21 — Skupno stališče Sveta št. 24/2008 z dne 15. septembra 2008 (ST 105992008).

22 — Parlament je med drugim spremenil začetni predlog Komisije tako, da je uvedel tri nove razloge, s katerimi je mogoče upravičiti omejitve (razlogi zdravja in varnosti ter druga tveganja za nekatere vrste delavcev ali nekatere gospodarske dejavnosti, pravilno delovanje trga dela in potreba po preprečevanju morebitnih zlorab). Glej zakonodajno resolucijo Parlamenta z dne 21. novembra 2002 (P5_TA(2002)0562) in obrazložitev (A5-0356/2002 z dne 23. oktobra 2002).

23 — Navedeni amandma 34 je zadevno določbo člena 4 razdelil na dva ločena dela, in sicer „prvi odpravlja vsakršen dvom glede možnosti ohranjanja in/ali uvedbe omejitev in prepovedi angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v nekaterih okoliščinah [...], drugi del krepi določbe o pregledu teh omejitev s strani držav članic“. Glej obrazložitev zakonodajne resolucije Parlamenta (A5-0356/2002 z dne 23. oktobra 2002).

24 — Skupno stališče št. 24/2008, točka 2.2 obrazložitve.

25 — Obvestilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu s členom 251(2), drugi odstavek, Pogodbe ES o skupnem stališču Sveta z vidika sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela – Politični sporazum o skupnem stališču (glasovanje s kvalificirano večino) (COM(2008) 569 final z dne 18. septembra 2008, str. 6).

26 — Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2008 (P6_TA(2008)0507).

4. Pravna podlaga

50. Nazadnje, nemška vlada je izrazila pomislek glede vprašanja, ali pravna podlaga Direktive 2008/104 dovoljuje vključitev materialne določbe, katere namen je odprava omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

51. Ugotavljam, da je pravna podlaga akta upoštevana za njegovo razlago, ker lahko poda osvetlitev ciljev, ki jim sledi zakonodajalec. Poleg tega jo je treba upoštevati, da se med različnimi mogočimi razlagami izključi tista, ki bi lahko privedla do neveljavnosti akta.

52. Direktiva 2008/104 temelji na prejšnjem členu 137(1) in (2) ES, s katerim so bile institucije pooblaščenice, da „z direktivami določijo minimalne zahteve, ki se uporabljajo progresivno“, zlasti kar zadeva „delovne pogoje“.

53. Nekatere stranke²⁷ zatrjujejo, da ta pravna podlaga izključuje možnost, da se člen 4(1) Direktive 2008/104 razlaga tako, da prepoveduje neupravičene omejitve angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Menijo, da se taka prepoved ne nanaša na „delovne pogoje“ in poleg tega ne pomeni „minimalne zahteve“ v smislu prejšnjega člena 137 ES.

54. Logika te trditve me ne prepriča.

55. Zdi se mi, da je določeno, da Direktiva 2008/104 sledi dvojnemu cilju in da se ne nanaša le na delovne pogoje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ampak tudi na omejitve te oblike dela. Ne glede na razlago njen člen 4 drugače ne bi bil smiseln.

56. V zvezi s tem glede na trditve prej navedenih strank prejšnji člen 137 ES ne nasprotuje temu, da se Direktiva 2008/104 nanaša na omejitve pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Vendar te stranke zatrjujejo, da navedena pravna podlaga dovoljuje le, da se državam članicam naložijo zelo „omejene“ obveznosti ali „zgolj procesne“ obveznosti v zvezi s temi omejitvami.

57. V zvezi s tem opozarjam, da mora izbira pravne podlage akta temeljiti na objektivnih dejstvih ter zlasti na cilju in vsebini akta.²⁸ Vendar ne vidim nikakršnega objektivnega dejstva, ki bi v okviru prejšnje Pogodbe ES upravičeval razlikovanje med materialnimi in procesnimi določbami, kadar gre za odpravo omejitev pri določeni obliki dela.

58. Če bi šteli, da pravna podlaga, ki je izbrana za Direktivo 2008/104, ne dovoljuje vključitve določb o angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, bi ta pristop povzročil neveljavnost člena 4 ne glede na dejstvo, ali za države članice določa procesne ali materialne obveznosti.

59. Tako me trditev, v skladu s katero prejšnji člen 137 ES dovoljuje le vključitev nekaterih procesnih obveznosti, ne prepriča.

60. Zatem se je treba vprašati, ali razlaga, v skladu s katero vsebuje člen 4 Direktive 2008/104 prepoved neupravičenih omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ne izpodbija veljavnosti tega člena.

27 — Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, finska, nemška in švedska vlada ter na obravnavi tudi Komisija.

28 — Glej zlasti sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točka 45 in navedena sodna praksa).

61. Opozarjam, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora, če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima dva cilja ali da ima dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni ali prevladujoč, drugi pa samo stranski, akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del.

62. Le izjemoma, če se ugotovi, da ima akt hkrati več ciljev ali sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, in med njimi nobeden ni drugotnega in posrednega pomena glede na druge, mora tak akt temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah.²⁹

63. Glavni sestavni del Direktive 2008/104 so njene določbe na področju delovnih pogojev, člen 4 pa je očitno drugotnega pomena. To razmerje po eni strani izhaja iz sestave Direktive 2008/104 (celotno poglavje je namenjeno delovnim pogojem) in po drugi strani iz obrazložitve ob sprejetju: šele ko je izvedena uskladitev delovnih pogojev, se za upravičeno lahko izkaže določena liberalizacija pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

64. Dejstvo, da se Direktiva 2008/104 navezuje na socialne določbe Pogodbe, torej ne preprečuje sledenje stranskemu cilju, ki se nanaša na odpravo nekaterih omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

65. Na podlagi primera ugotavljam, da Direktiva 97/81 o krajšem delovnem času, ki je bila sprejeta na podlagi socialnih določb Pogodbe, prav tako sledi dvojnemu cilju, ki je po eni strani sestavljen iz spodbujanja dela s krajšim delovnim časom in po drugi strani iz odprave diskriminacije med delavci, ki delajo s krajšim delovnim časom, ter delavci, ki delajo s polnim delovnim časom. Poleg tega ta direktiva vsebuje določbo, ki se nanaša na odpravo ovir za delo s krajšim delovnim časom.³⁰

66. Glede na navedeno menim, da je bila Direktiva 2008/104 pravilno sprejeta na podlagi prejšnjega člena 137 ES, ne da bi se sklicevala na prejšnja člena 47(2) ES in 55 ES o storitvah, kljub dejstvu, da v členu 4 vsebuje nekatere določbe, ki se uporabljajo za omejevanje opravljanja storitev na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.

5. Skladnost s členom 28 Listine

67. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari se sklicuje na načelo avtonomije socialnih partnerjev in prav tako izpodbija dejstvo, da je prepoved neupravičenih omejitev angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, mogoče uporabiti za določbe kolektivnih pogodb. Meni, da take določbe uživajo imuniteto, ki izhaja iz temeljne pravice do kolektivnih pogajanj, ki ji je namenjen člen 28 Listine.

68. Opozarjam, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da členi 45 PDEU, 49 PDEU in 56 PDEU ne veljajo le za akte javnih organov, temveč tudi za druge vrste ureditve, katerih namen je kolektivna ureditev delovnih razmerij, samozaposlitve in opravljanja storitev. Sodišče je večkrat potrdilo, da kolektivne pogodbe niso izvzete s področja uporabe določb o svoboščinah, ki jim je namenjena Pogodba.³¹ Če torej kolektivna pogodba vsebuje določbo o omejevanju angažiranja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, spada ta določba na področje uporabe člena 56 PDEU.

29 — Med drugim glej sodbo Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, točka 31).

30 — Glej člen 5(1) Direktive 97/81 in sodbi Michaeler in drugi (C-55/07 in C-56/07, EU:C:2008:248) ter Bruno in drugi (C-395/08 in C-396/08, EU:C:2010:329, točka 78). Ta direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 4(2) sporazuma o socialni politiki, priloženega k Pogodbi ES, ki je bil potem vključen v poglavje o socialni v Pogodbi ES (člen 139(2) ES).

31 — Sodbi Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, točka 98) in The International Transport Workers' Federation in The Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, točki 33 in 54 in navedena sodna praksa).

69. Čeprav je avtonomija socialnih partnerjev v pravu Unije v celoti priznana, morajo pri svoji pravici do pogajanj in sklepanja kolektivnih pogodb spoštovati pravo, vključno s pravom Unije.³²

70. Sodišče je zato razsodilo, da morajo socialni partnerji spoštovati določbe sekundarne zakonodaje Unije, ki podrobneje določajo načelo prepovedi diskriminacije na področju zaposlovanja in dela. Dejstvo, da sekundarna zakonodaja Unije nasprotuje kolektivni pogodbi, ne ogroža pravice do pogajanj in sklepanja kolektivnih pogodb, ki je priznana v členu 28 Listine.³³ Če določba kolektivne pogodbe ni združljiva s pravom Unije, mora sodišče njeno uporabo zavrniti.³⁴

71. Menim, da se te ugotovitve enako uporabljajo za člen 4(1) Direktive 2008/104, saj gre za obvezno pravilo izvajanja svoboščine iz Pogodbe, ki ne vsebuje odstopanja v korist kolektivnih pogodb.³⁵

72. Tak pristop se sklada z dejstvom, da določb direktiv Unije na področju delovnega prava ni mogoče izvajati le s predpisi, pač pa tudi s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami. Tako so države članice na podlagi člena 11(1) Direktive 2008/104 dolžne ne le sprejeti ukrepe za uskladitev z navedeno direktivo, ampak tudi zagotoviti, da socialni partnerji s sporazumom uvedejo potrebne določbe.

73. V zvezi s tem ne vidim veljavnega razloga za trditev, da bi morale imeti kolektivne pogodbe prednost pred zakonodajo držav članic in bi morale biti izvzete iz uporabe prava Unije.

74. Te ugotovitve nikakor ne pomenijo, da ima svoboda opravljanja storitev prednost pred pravico do kolektivnih pogajanj. Dejstvo, da je treba z obveznimi določbami predvideti nekatere meje za vsebino kolektivnih pogodb, ne ogroža izvajanja te temeljne pravice.

75. Pravica do kolektivnih pogajanj iz člena 28 Listine ne nasprotuje razlagi člena 4(1) Direktive 2008/104, v skladu s katero morajo biti omejitve iz kolektivnih pogodb za angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, upravičene iz razlogov splošnega interesa, sicer so razglašene za neskladne s pravom Unije.

6. Vloga nacionalnih sodišč

76. Pozornost Sodišča želim usmeriti v bolj splošno teleološko razlago.

77. Pravni red Unije temelji na sistemskem načelu, ki nacionalnim sodiščem priznava poglobitno vlogo pri izvajanju njegovih določb.

78. V sistemu, ki je določen v členu 267 PDEU, so pristojnosti, ki so dodeljene nacionalnim sodiščem in Sodišču, z vidika prava Unije bistvene. Določba, ki bi sodiščem držav članic odvzela njihove pristojnosti razlage in uporabe prava Unije in bi Sodišču odvzela pristojnost odgovoriti na predloge za sprejetje predhodnih odločb, ki so mu predloženi, bi izkrivila pristojnosti, ki jih Pogodbe podeljujejo institucijam Unije in državam članicam ter so bistvene za ohranitev prava Unije.³⁶

79. Razlaga, ki jo zagovarjajo nekatere države članice v tej zadevi, v skladu s katero morajo države članice pregledati omejitve pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, brez obveznosti glede izida tega pregleda, se mi ne zdi združljiva s tem načelom.

32 — Sodbi Prigge in drugi (C-447/09, EU:C:2011:573, točka 47) in Erny (C-172/11, ECLI:EU:C:2012:399, točka 50). Ta ugotovitev je v uvodni izjavi 19 Direktive 2008/104.

33 — Sodba Hennigs in Mai (C-297/10 in C-298/10, EU:C:2011:560, točki 68 in 78).

34 — Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-476/12, EU:C:2014:89, točka 51).

35 — Nasprotno je odstopanje v tem smislu določeno v členu 5(3) Direktive 2008/104 glede načela enakega obravnavanja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

36 — Mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točki 85 in 89).

80. V skladu s to razlago bi bili le organi držav članic in morebiti tudi socialni partnerji dolžni opredeliti omejitve pri angažiranju delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in voditi postopek, ki bi logično privedel do spremembe ali odprave neupravičenih omejitev.

81. Nemška vlada se v zvezi s tem v pisnih stališčih sklicuje na *administrative Überprüfung* (administrativni pregled) in priznava, da bi lahko zadevni člen 4 Direktive 2008/104, glede na svoj smisel in namen, vseboval nenapisano obveznost odprave ali prilagoditve omejitev, ki jih ni mogoče upravičiti.

82. Komisija je na obravnavi navedla,³⁷ da razlaga, v skladu s katero člen 4 Direktive 2008/104 določa le procesne obveznosti, tej direktivi ne jemlje polnega učinka. Komisija meni, da bi lahko vsakokrat, ko izve za obstoj omejitve, začela dialog z organi zadevne države članice, da bi našli boljši način za usklajitev določbe z navedeno direktivo. Prav tako bi lahko sprožila postopek zaradi neizpolnitve obveznosti.

83. Nekateri avtorji prav tako kritično ocenjujejo člen 4(1) Direktive 2008/104 in navajajo, da bi bilo tvegano sodiščem pustiti nalogo presoje upravičenosti omejitev in njihove sorazmernosti. Menijo, da bi uporaba razlogov splošnega interesa in merila sorazmernosti postala tvegana in zelo nepredvidljiva, kot „živi pesek“, če bi jo dali v roke sodiščem.³⁸

84. Vendar menim, da bi bilo v nasprotju s temelji sistema prava Unije, če bi upravnim organom podelili izključno pristojnost za preverjanje skladnosti nacionalne zakonodaje z direktivo Unije in bi to pristojnost nacionalnim sodiščem v celoti odvzeli.

85. Ugotavljam, da ta pristop nacionalnih sodišč ne bi le izključil iz postopka izvajanja člena 4 Direktive 2008/104, ampak bi načel tudi vprašanje njihove pristojnosti za pregled omejitev, ki se za delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela uporabljajo z vidika člena 56 PDEU.

86. Tak pristop se mi ne zdi združljiv z namenom sistema prava Unije, ker bi sodiščem držav članic odvzel glavno nalogo, ki jim je bila zaupana pri izvajanju prava Unije.

7. Vmesni sklep

87. V skladu z uvodno izjavo 22 Direktive 2008/104 je treba to direktivo uporabljati v skladu z določbami primarnega prava, zlasti s tistimi, ki se uporabljajo za storitve. Treba se je torej opreti na obstoječo povezavo med členom 56 PDEU in členom 4(1) Direktive 2008/104.

88. Ugotavljam, da se *ratio legis* člena 4(1) Direktive 2008/104 ne ujema z bistvom načela prostega pretoka storitev. Namen navedenega člena 4(1) je namreč odpraviti neupravičene ovire za delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela z namenom spodbujanja te prožne oblike dela in s tem prispevati k ustvarjanju delovnih mest in vključitvi na trg dela.

89. Ker delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela predvideva obstoj posrednikov (podjetij za zagotavljanje začasnega dela), pomeni vsakršna omejitev te vrste dela tudi omejitev storitev, ki jih opravljajo ta podjetja. Liberalizacija te oblike dela torej pomeni liberalizacijo storitev pri delu, ki se opravlja prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, saj gre za dve plati iste zgodbe.

37 — Komisija je v pisnih stališčih predlagala drugačno razlago in navedla, da navedeni člen 4 prepoveduje ohranjanje neupravičenih omejitev pri delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.

38 — Robin-Olivier, S., A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work, *European labour law journal*, 2010, zvezek 1, št. 3, str. 404.

90. Čeprav se člen 4(1) Direktive 2008/104 nanaša na omejitve „za delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela“ in torej najprej zadeva te delavce,³⁹ se smiselno uporablja tudi za omejitve storitev, ki jih opravljajo agencije za zagotavljanje začasnega dela.

91. Ugotavljam, da prepoved omejitev svobode opravljanja storitev za podjetja, ki zagotavljajo začasno delo, izhaja že iz člena 56 PDEU.⁴⁰ Ker omejitve za angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ovirajo tudi storitve, ki jih opravljajo podjetja za zagotavljanje začasnega dela, člen 4(1) Direktive 2008/104 konkretizira prepoved iz člena 56 PDEU.

92. V zvezi s tem člen 4(1) podrobneje določa nujne razloge v splošnem interesu, ki lahko še posebno upravičijo take omejitve. Poleg tega razširja uporabo načela svobode opravljanja storitev na notranje položaje, ker je to področje prava Unije zdaj usklajeno in ker uporaba Direktive 2008/104 ne zahteva preučitve čezmejnega elementa.

93. Nazadnje predlagam, da se na prvo vprašanje odgovori tako, da člen 4(1) Direktive 2008/104 prepoveduje ohranjanje ali uvedbo prepovedi ali omejitev za angažiranje delavcev – zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa – ki zlasti zadeva varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovita pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.

8. Posledice drugačne razlage

94. Če bi Sodišče odločilo, da mojemu predlogu ne bo sledilo, in bi navedeni člen 4(1) razlagalo kot neveljaven ali brez vsakršne normativne vrednosti, menim, da bi bilo koristno, da Sodišče v sodbi izrecno opozori, da se člen 56 PDEU še naprej v celoti uporablja za omejitve, kakršne so v obravnavanem primeru.

95. To pojasnilo se mi zdi posebej pomembno, ker se zdi, da nekatere stranke zatrjujejo, da nacionalna sodišča ne nadzirajo zadevnih omejitev niti na podlagi člena 4 Direktive 2008/104 (ker navedeni člen določa le procesne obveznosti) niti na podlagi člena 56 PDEU (ker gre za usklajeno področje).⁴¹

96. Sekundarna zakonodaja ne more omejevati področja uporabe temeljnih svoboščin. Če bi Sodišče štelo, da Direktiva 2008/104 ne prepoveduje ohranjanja omejitev dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, bi moralo nacionalno sodišče preveriti, ali je te omejitve mogoče upravičiti na podlagi člena 56 PDEU.

97. V zvezi s tem ugotavljam, da ima zadevna ureditev lahko upoštevne čezmejne učinke na podlagi člena 56 PDEU, ki torej ostaja potencialno uporaben v sporu o glavni stvari.⁴²

39 — Na primer prepoved sklenitve pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas z delavcem, zaposlenim pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela, prepoved opravljanja dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela zaradi integracije podjetja uporabnika ali prepoved zaposlovanja invalidnih oseb kot delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela (glej Poročilo služb Komisije o delu skupine strokovnjakov pri prenosu Direktive 2008/104, avgust 2011, str. 29 in 31, in Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru ter Odboru regij o uporabi Direktive 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, COM(2014) 176 final z dne 21. marca 2014, str. 12 in 13).

40 — Glej na primer sodbi Komisija/Belgija (C-397/10, EU:C:2011:444) ter Strojírny Prostějov in ACO Industries Tábor (C-53/13 in C-80/13, EU:C:2014:2011).

41 — Glej točke od 80 do 83 teh sklepnih predlogov.

42 — Glej točki 145 in 146 teh sklepnih predlogov.

B – Utemeljitev omejitve v smislu člena 4(1) Direktive 2008/104 (drugo vprašanje)

1. Uvodne ugotovitve

98. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, ali pomeni določba, kakršna je člen 29(1) panožne kolektivne pogodbe, omejitev v smislu člena 4(1) Direktive 2008/104 in ali jo je po potrebi mogoče upravičiti.

99. Opozarjam, da člen 4(1) Direktive 2008/104 določa, da so omejitve pri delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela upravičene le iz razlogov splošnega interesa, ki se nanašajo predvsem na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovita pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.

100. Kot nakazuje uporaba besede „predvsem“, ne gre za izčrpan seznam. Iz besedila prej navedene določbe namreč izhaja, da ta določba ponuja možnost, ki je že dopuščena v okviru uporabe svoboščin iz Pogodbe, da se omejitve, ki se uporabljajo brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, upravičijo z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

101. V zvezi s tem opozarjam, da člen 56 ES ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika s sedežem v drugi državi članici zaradi državljanstva, temveč tudi odpravo vsakršnih omejitev, čeprav se te uporabljajo brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če te omejitve prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, v kateri zakonito ponuja ustrezne storitve.⁴³

102. Vendar je lahko taka omejitev, ki se uporablja brez razlikovanja, upravičena, če ustreza nujnim razlogom v splošnem interesu, če tega interesa ni mogoče ohraniti s pravili, ki za ponudnika storitev veljajo v državi, v kateri ima sedež, in če so ta pravila primerna za zagotovitev uresničitve zelenega cilja ter ne presegajo tega, kar je nujno potrebno za njegovo doseg.⁴⁴

103. Te ugotovitve načeloma veljajo na področju, ki ni predmet usklajevanja na ravni Unije, in so upoštevne tudi v tem primeru, ker člen 4(1) Direktive 2008/104 konkretizira člen 56 PDEU na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.

104. V zvezi s tem ugotavljam, da člen 4(1) Direktive 2008/104 obsega omejitve, ki se uporabljajo za storitve agencij za zagotavljanje začasnega dela, ker navedene omejitve omejujejo angažiranje delavcev za delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. Člen 56 PDEU se torej še naprej uporablja za nacionalne določbe, ki urejajo storitve agencij za zagotavljanje začasnega dela, razen tistih, ki se nanašajo na „angažiranje delavcev za opravljanje začasnega dela“.⁴⁵

105. Skladna uporaba zadevnih določb zahteva, da so zahteve za upravičenost omejitev iz člena 4(1) Direktive 2008/104 enake kot zahteve, ki veljajo za namen uporabe člena 56 PDEU. Ta ugotovitev je podprta z obstojem tesne vezi med temi določbami in tudi z uvodno izjavo 22 iz Direktive 2008/104, ki opozarja na potrebo po uporabi določb te direktive za spoštovanje primarne zakonodaje na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

43 — Sodba Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, točka 16 in navedena sodna praksa).

44 — Sodbi Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, točka 15) ter Strojirny Prostějov in ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011, točka 44). Med nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki jih je Sodišče že priznalo, je tudi varstvo delavcev (glej sodbo Portugaia Construções, EU:C:2002:40, točka 20).

45 — Glej sodbo Strojirny Prostějov in ACO Industries Tábor (EU:C:2014:2011). Enako so nacionalne zahteve na področju registracije, izdaje dovoljenj, certificiranja, finančnih jamstev ali nadzora agencij za zagotavljanje začasnega dela izključene s področja uporabe Direktive 2008/104 na podlagi njenega člena 4(4) in torej ostajajo potencialno podrejene členoma 49 PDEU in 56 PDEU.

2. Predmet omejitev

106. Ugotavljam, da je člen, ki je predmet spora v postopku v glavni stvari, sestavljen iz dveh različnih določb:

- prva, ki določa vrsto nalog, ki jih je mogoče dodeliti začasnim delavcem, se nanaša le na naloge, ki so „časovno ali po naravi omejene“ in ki jih „zaradi nujnosti, omejenega časa trajanja dela, potrebnih poklicnih znanj in posebnih naprav ali iz podobnih razlogov“ ni mogoče prenesti na lastne delavce zadevnega podjetja, in
- druga, ki se nanaša na omejitev trajanja zaposlitve začasnega delavca v podjetju, šteje kot „nedovoljeno prakso“ položaj, v kateremčasni delavci „dolgoročno opravljajo običajno delo v podjetju poleg redno zaposlenih delavcev podjetja in pod istim vodstvom“.

107. Skupna razlaga teh dveh določb torej omejuje možnost uporabe delovne sile prek agencij za zagotavljanje začasnega dela zaradi po eni strani vrste opravljenih nalog in po drugi strani zaradi njihovega trajanja. Navedene določbe omejujejo uporabo te vrste dela in imajo tudi omejevalni učinek na storitve podjetij začasno delo, tako da nedvomno pomenijo omejitve v smislu člena 4(1) Direktive 2008/104.

3. Upravičenost iz razlogov splošnega interesa

108. Večina strank v postopku, razen tožene stranke v postopku v glavni stvari, zatrjuje, da so zadevne omejitve upravičene iz razloga splošnega interesa, ki se nanaša na zagotovitev pravnega delovanja trga dela in preprečevanje zlorab.

109. Kot razlaga finska vlada, gre namreč za preprečevanje, da naloga, ki pomeni del rednega delovnega razmerja, ne bi bila brez upravičenega razloga zaupana delavcem, zaposlenim pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, in s tem za zagotovitev, da delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela uporabniku ne povzroči izgube delovnih mest v podjetju.

110. V zvezi s tem ugotavljam, da iz ugotovitev, ki govorijo v prid sprejetju Direktive 2008/104, izhaja, da delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ni nadomestilo za oblike rednega dela.

111. Po eni strani temelji zakonodajno delovanje Unije na področju delovnega prava na osnovni predpostavki, da pomenijo splošno obliko delovnih razmerij pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.⁴⁶ Določbe Direktive 2008/104 in še zlasti člen 6 o dostopu delavcev, ki opravljajo delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, do zaposlitve v podjetju uporabniku kažejo, da pomeni neposredna zaposlitev privilegirano delovno razmerje v primerjavi z začasno zaposlitvijo.

112. Po drugi strani iz opredelitev iz člena 3 Direktive 2008/104 izhaja, da pomeni delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela tisto delo, ki se opravlja „začasno“.⁴⁷ Iz tega je mogoče sklepati, da navedena oblika dela ni prilagojena vsem okoliščinam, zlasti kadar gre za stalno potrebo po delovni sili.

113. Zato Direktiva 2008/104 ne opredeljuje dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in nima namena naštevati primerov, ki lahko upravičijo uporabo te oblike dela. Njena uvodna izjava 12 pa opozarja, da namerava spoštovati raznovrstnost trgov dela.

46 — Glej uvodno izjavo 15 Direktive 2008/104 in točko 7 uvodnih ugotovitev okvirnega sporazuma, na katero se nanaša Direktiva 1999/70. Glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, točka 57).

47 — Glej opredelitve pojmov „agencija za zagotavljanje začasnega dela“, „delavec, zaposlen pri agenciji za zagotavljanje začasnega dela“ in „podjetje uporabnik“ v členu 3(1), od (b) do (d), Direktive 2008/104.

114. Ker se je zakonodajalec Unije odločil, da ne razmeji položajev, ki upravičujejo uporabo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, so države članice v zvezi s tem ohranile široko polje proste presoje.

115. To široko polje proste presoje izhaja iz pristojnosti držav članic za izvedbo izbire politik, ki se nanašajo na razvoj trga dela in posledično na pripravo zakonodaje ob spoštovanju prava Unije. Široko polje proste presoje je potrjeno tudi z obstojem klavzule o prepovedi poslabšanja socialnega položaja iz člena 9(2) Direktive 2008/104. Države članice morajo namreč imeti proste roke pri delovanju, da zagotovijo, da odprava nekaterih omejitev ne privede do znižanja splošne ravni varstva delavcev na zadevnem področju.

116. Po mojem mnenju lahko država članica, ne da bi preseгла omejitve tega polja proste presoje, določi, da je uporaba dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela dovoljena v okoliščinah, ki so skladne z začasno naravo te vrste dela, ker slednja ne bi smela izpodriniti neposrednega zaposlovanja.

117. Predložitveno sodišče mora ugotoviti, ali je člen 29(1) panožne kolektivne pogodbe iz spora o glavni stvari upravičen z zadnjim premislekom.

118. Vendar želim pripomniti, da daje formulacija navedene določbe vtis, da gre za tak primer.

119. Po eni strani se mi zdi glede na naravo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, kot je opisana v točkah 111 in 112 zgoraj, upravičeno omejiti uporabo te vrste dela v skladu s členom 29(1) panožne kolektivne pogodbe na „izravnavo v primeru povečanega obsega dela ali glede na čas ali na njihovo naravo omejene naloge, ki jih zaradi njihove nujnosti, omejenega časa trajanja dela, potrebnih poklicnih znanj in posebnih naprav ali iz podobnih razlogov [podjetja uporabniki] ne morejo prenesti na svoje delavce“.

120. Po drugi strani, če sporna določba prepoveduje, da se v podjetju „dolgoročno“ poleg lastnih delavcev angažirajo delavci prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, menim, da sledi legitimnemu cilju, katerega namen je omejitev zlorab pri uporabi te oblike dela. V skladu z usmeritvami, ki so v podstati zakonodaje Unije, namreč uporaba dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ne bi smela spodrivati neposrednega zaposlovanja, pač pa bi morala voditi k varnejšim oblikam zaposlovanja.

121. Vendar je lahko dolgoročno ohranjanje dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, ki bi po naravi moralo ostati začasno, znak za zlorabo te oblike dela.

122. Ugotavljam, da sprejetje ukrepov za preprečevanje zlorab pri sklepanju pogodb o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela ne more upravičiti skoraj splošne izključitve te oblike dela, kot je na primer prepoved dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela v celotni gospodarski panogi ali določitev kvote za to vrsto pogodb brez kakršne koli druge objektivne utemeljitve. Ukrep za preprečevanje zlorab pri izvajanju pravice namreč ne more pomeniti zanikanja zadevne pravice.

123. V obravnavani zadevi ne gre za tak primer, ker se zadevne omejitve nanašajo na opis objektivnih razlogov, ki upravičujejo uporabo delovne sile prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, in ker njihov cilj ni odprava te oblike dela.

124. Zato se mi zdi nacionalna določba, kakršna je v sporu o glavni stvari, ki po eni strani omejuje uporabo dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela na naloge, ki po naravi in trajanju objektivno ustrezajo potrebi po začasni delovni sili, in ki po drugi strani prepoveduje dolgoročneje angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, poleg lastnih delavcev podjetja, upravičena iz razloga splošnega interesa, ki se nanaša na potrebo, da se zagotovita pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.

4. Sorazmernost

125. V zvezi s sorazmernostjo teh omejitev navajam, da stališča strank pričajo o velikih razlikah med pristopi držav članic pri morebitnih omejitvah dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.⁴⁸

126. Vendar različna intenziteta omejitev pri uporabi dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela v državah članicah ne more vplivati na presojo potrebnosti in sorazmernosti obravnavanih določb.⁴⁹

127. Če je v zvezi s tem nacionalno sodišče pristojno za izvedbo preizkusa sorazmernosti, vseeno že na začetku ugotavljam, da se mi zdi, da omejitve, ki jih nalaga sporna določba, ne presegajo tistega, kar je potrebno za zagotovitev doseganja cilja, ki mu predpisi sledijo.

128. Po eni strani so navedene omejitve tesno povezane z zastavljenimi legitimnimi cilji, ker se z njimi poskuša s konkretnimi termini le izraziti začasna narava dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in se tako izogniti, da bi ta oblika dela nadomestila neposredno zaposlovanje. Po drugi strani, če se te omejitve nanašajo predvsem na „druge naloge“ in na „daljši rok“, so dovolj splošne, da omogočajo upoštevanje individualnih okoliščin, ki jih imajo različna podjetja uporabniki.

5. Vmesni sklep

129. Nazadnje menim, da člen 4(1) Direktive 2008/104 ne nasprotuje nacionalni določbi, ki po eni strani delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela omejuje na začasne naloge, ki jih iz objektivnih razlogov ne morejo opravljati delavci, ki so zaposleni neposredno pri podjetju uporabniku, in po drugi strani prepoveduje angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, poleg redno zaposlenih delavcev v podjetju za opravljanje istih nalog, kot jih dolgoročno opravljajo ti delavci.

C – Učinek razlage določbe v nacionalnem pravnem redu (tretje vprašanje)

130. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje o vlogi, ki mu jo daje pravo Unije, če bi ugotovilo, da sporna določba ni skladna s členom 4(1) Direktive 2008/104.

131. Glede na moj predlog odgovora na drugo vprašanje na to vprašanje ni treba odgovoriti. Kljub temu bom to vprašanje na kratko analiziral.

132. Najprej je treba opozoriti, da nacionalna sodišča zavezuje obveznost skladne razlage, ki velja tudi za določbe kolektivnih pogodb.⁵⁰

133. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali nacionalnega prava ni mogoče razlagati v skladu z Direktivo 2008/104, ker naj bi ta direktiva in sektorska kolektivna pogodba sledili nasprotnim pristopom glede dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in ker finsko pravo ne vsebuje določb, ki se posebej nanašajo na prenos prepovedi iz člena 4(1) Direktive 2008/104.

48 — Ta navedba je potrjena s Poročilom COM(2014) 176 final, str. 9 in 10.

49 — Sodba Mac Quen in drugi (C-108/96, EU:C:2001:67, točki 33 in 34).

50 — V zvezi s tem glej sodbo Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točki 101 in 119) in sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboa Colomerja v tej zadevi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2003:245, točka 59).

134. V zvezi z tem opozarjam, da obveznost skladne razlage ni omejena z razlago notranjih določb za prenos Direktive 2008/104, ampak zahteva upoštevanje celotnega nacionalnega prava za presojo, kako lahko nacionalno pravo sprejme uporabo, ki vodi do nasprotnega rezultata od tistega, ki mu sledi navedena direktiva.⁵¹

135. Neobstoj meril za prenos nacionalnemu predložitvenemu sodišču torej ne preprečuje, da bi ob upoštevanju celotnega notranjega prava preverilo, ali lahko z razlago doseže rešitev, ki je skladna s pravom Unije.

136. Če skladna razlaga ne bi bila mogoča, je treba preveriti, ali ima člen 4(1) Direktive 2008/104 neposredni učinek.

137. Navedena določba ima lahko z vidika njene vsebine neposredni učinek. Vendar je treba vseeno preveriti, ali se tožena stranka v postopku v glavni stvari lahko sklicuje na neposredni učinek proti sindikatu delavcev.

138. Čeprav Sodišče direktivam Unije še vedno ni priznalo horizontalnega neposrednega učinka,⁵² je mogoče na podlagi sodne prakse sklepati, da imajo temeljne svoboščine, določene v Pogodbi, horizontalni neposredni učinek, ker se lahko podjetje nanje neposredno sklicuje proti sindikatu ali združenju sindikatov.⁵³

139. Zdi se mi logično, da se enak učinek prizna določbi člena 4(1) Direktive 2008/104, ki podrobneje določa prepoved omejitev svobode opravljanja storitev na področju dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.

140. Pred sprejetjem Direktive 2008/104 so bili namreč nacionalni ukrepi, ki so omejevali angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki prav tako ovira svobodo opravljanja storitev na tem področju, lahko podvrženi prepovedi iz člena 56 PDEU. Menim, da bi bilo neskladno dovoliti, da ta prepoved za take ukrepe ne velja le zato, ker je podrobneje izražena v Direktivi 2008/104 in ker se načeloma direktive ne uporabljajo neposredno za razmerja med posamezniki.

141. Želim biti jasen: moj namen ni začeti razprave o horizontalnem neposrednem učinku, ki ga imajo lahko nekatera načela prava Unije, zlasti če so podrobneje določena v direktivah.⁵⁴

142. Položaj v obravnavani zadevi je po mojem mnenju veliko manj kontroverzen, ker se člen 4(1) Direktive 2008/104 v nobenem pogledu ne nanaša na materialno vsebino člena 56 PDEU, ki ima poleg tega v obstoječi sodni praksi, v nekaterih horizontalnih razmerjih, neposredni učinek.

143. Navedeni člen 4(1) se namreč nanaša na neupravičene omejitve dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela v aktu sekundarne zakonodaje, ki je predmet usklajevanja na tem področju (čeprav so pred tem take omejitve izhajale iz člena 56 PDEU), in na podrobno določitev razlogov splošnega interesa, ki navedene omejitve lahko upravičijo.

51 — Sodbe *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, točka 8), *Pfeiffer in drugi* (EU:C:2004:584, točka 115) in *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, točka 38).

52 — Sodbi *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 42) in *Association de médiation sociale* (EU:C:2014:2, točka 36).

53 — S tem v zvezi glej sodbo *Laval un Partneri* (EU:C:2007:809, točka 98) in sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v tej zadevi (C-341/05, EU:C:2007:291, točke od 159 do 161) ter v zvezi s svobodo ustanavljanja sodbo *International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union* (EU:C:2007:772, točka 66).

54 — Glej nedavne sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2013:491, točke od 73 do 80).

144. Poleg tega opravljeno usklajevanje na tem področju pomeni, da ni več treba iskati čezmejnega elementa, ki bi bil drugače pogoj za začetek uporabe določb o temeljnih svoboščinah. Ni namreč sporno, da se Direktiva 2008/104 uporablja za notranje položaje.

145. Vendar ugotavljam, da uporaba člena 56 PDEU v sporu, kakršnega obravnava predložitveno sodišče, ne glede na Direktivo 2008/104, ne bi bila izključena, tudi če bi se spor nanašal na osebe iz iste države članice.

146. Sporna določba lahko očitno ustvarja čezmejne učinke, ki so upoštevni za namen člena 56 PDEU, zlasti ker lahko ovira dostop družbe Shell do storitev podjetij za zagotavljanje začasnega dela s sedežem v drugih državah članicah.⁵⁵ V takem položaju se mi zdi nesmiselno iskati povsem naključni čezmejni element, ki se na primer nanaša na vprašanje, ali je družba Shell v upoštevnem obdobju angažirala agencijo za zagotavljanje začasnega dela zunaj Finske oziroma ali eden od delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki so delali za družbo Shell v tem obdobju, ni bil iz druge države članice.

147. Če bi Sodišče odločilo, da obravnava tretje vprašanje, predlagam, da nanj odgovori tako, da se podjetje proti sindikatu lahko sklicuje na člen 4(1) Direktive 2008/104.

VI – Predlog

148. Na podlagi navedenega predlagam, naj Sodišče na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo *työtuomioistuin*, odgovori:

1. Člen 4(1) Direktive 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela je treba razlagati tako, da prepoveduje ohranjanje ali uvedbo prepovedi ali omejitev za angažiranje delavcev – zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki niso upravičene iz razlogov splošnega interesa – ki zlasti zadeva varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovita pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.
2. Člen 4(1) Direktive 2008/104 ne nasprotuje nacionalni določbi, ki po eni strani delo prek agencij za zagotavljanje začasnega dela omejuje na začasne naloge, ki jih iz objektivnih razlogov ne morejo opravljati delavci, ki so zaposleni neposredno pri podjetju uporabniku, in po drugi strani prepoveduje angažiranje delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela poleg redno zaposlenih delavcev v podjetju za opravljanje istih nalog, kot jih dolgoročno opravljajo ti delavci.

⁵⁵ — V zvezi s tem glej sodbo *Venturini in drugi* (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točka 26) in sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v tej zadevi (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, točka 35).