



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 30. aprila 2020¹

Zadeva C-815/18

**Federatie Nederlandse Vakbeweging
proti
Van den Bosch Transporten BV,
Van den Bosch Transporte GmbH,
Silo-Tank kft**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 96/71/ES – Napotitev delavcev na delo v okviru opravljanja storitev – Vozniki v mednarodnem prevozu – Pojem napotitve na ozemlje države članice – Pojem splošno veljavne kolektivne pogodbe“

I. Uvod

1. Družbe Van den Bosch Transporten B.V. (s sedežem na Nizozemskem), Van den Bosch Transporte GmbH (Nemčija) in Silo-Tank Kft (Madžarska) so tri različne družbe, ki imajo istega lastnika deležev. Nizozemska družba je tako z nemško kot tudi z madžarsko družbo sklenila številne pogodbe o zakupu vozil za mednarodni cestni prevoz blaga. Družbi v Nemčiji in na Madžarskem sta zaposlili voznike za izvajanje teh pogodb.

2. Zdi se, da so ti vozniki svojo službo začeli in končali v mestu Erp na Nizozemskem, to je na sedežu nizozemske družbe Van den Bosch Transporten B.V. Federatie Nederlandse Vakbeweging (nizozemska zveza sindikatov; v nadaljevanju: FNV) je vložila tožbo proti vsem trem družbam, pri čemer je trdila, da so ravnale v nasprotju z Direktivo 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (v nadaljevanju: Direktiva o napotitvi).²

3. V tem okviru je Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) Sodišču postavilo več vprašanj glede tega, *kako* in tudi *če sploh* se Direktiva o napotitvi uporablja za voznike v mednarodnem cestnem prometu.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431).

II. Pravni okvir

4. V členu 1 Direktive o napotitvi je njeno področje uporabe opredeljeno tako:

„1. Ta direktiva se uporablja za podjetja s sedežem v kateri od držav članic, ki v okviru čezmejnega opravljanja storitev napotijo delavce v skladu s členom 3 na ozemlje katere od držav članic.

2. Ta direktiva se ne uporablja za posadke podjetij trgovske mornarice.

3. Ta direktiva se uporablja, kolikor podjetja iz odstavka 1 uporabljajo katerega od naslednjih čezmejnih ukrepov:

- (a) napotijo delavce na ozemlje katere od držav članic na lasten račun in pod lastnim vodstvom na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem, ki je delavce napotilo in pogodbenico, kateri so storitve namenjene, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem; ali
- (b) napotijo delavce v ustanovo ali podjetje, ki je v lasti skupine na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem, ki delavca napoti in delavcem; ali
- (c) kot podjetje ali agencija za začasno zaposlovanje posredujejo delo delavca podjetju uporabniku, s sedežem ali dejavnem na ozemlju katere od držav članic, pod pogojem, da v času napotitve obstaja delovno razmerje med podjetjem ali agencijo za začasno zaposlovanje in delavcem.

[...]“

5. Člen 2 Direktive o napotitvi vsebuje te opredelitve:

„1. Za namene te direktive pomeni ‚napoteni delavec‘ delavca, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela.

[...]“

6. Člen 3 Direktive o napotitvi, naslovljen „Določbe in pogoji za zaposlitev“, določa:

„1. Države članice poskrbijo, da ne glede na to, katera zakonodaja se uporablja za delovno razmerje, podjetja iz člena 1(1) zagotovijo delavcem, ki so napoteni na njihovo ozemlje, pogoje za delo in zaposlitev v zvezi z naslednjimi zadevami, ki so urejene v državi članici, v kateri se opravlja delo:

- z zakonom ali drugim predpisom in/ali
- s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, razglašeni za splošno veljavne v smislu odstavka 8, kolikor zadevajo dejavnosti, omenjene v Prilogi:
 - (a) maksimalni delovni čas in minimalni počitek;
 - (b) minimalni plačani letni dopust;
 - (c) minimalne urne postavke, tudi za nadurno delo; ta točka se ne uporablja za programe dodatnega kolektivnega pokojninskega zavarovanja;
 - (d) pogoje za posredovanje dela delavcev, zlasti kadar gre za delavce, ki jih zagotovijo podjetja za začasno zaposlovanje;

- (e) zdravje, varnost in higiena pri delu;
- (f) varnostni ukrepi glede pogojev za delo in zaposlitev za noseče ženske ali ženske, ki so pred kratkim rodile, za otroke in mlade;
- (g) enako obravnavanje moških in žensk in druge določbe o nediskriminiranju.

V tej direktivi je koncept minimalnih urnih postavk iz odstavka 1 točke (c) opredeljen z nacionalno zakonodajo in/ali prakso države članice na katere ozemlje je delavec napoten.

[...]

8. „Kolektivne pogodbe ali arbitražne odločbe, razglašene za splošno uporabne“ pomenijo kolektivne pogodbe ali arbitražne odločbe, ki jih morajo spoštovati vsa podjetja na zadevnem geografskem območju in poklicu ali panogi.

Če ni sistema za razglasitev kolektivnih pogodb ali arbitražnih odločb za splošno veljavne v smislu prvega pododstavka, se lahko države članice odločijo, da izhajajo iz:

- kolektivnih pogodb ali arbitražnih odločb, ki imajo splošen učinek za vsa podobna podjetja na zadevnem geografskem območju in poklicu ali panogi in/ali,
- kolektivne pogodbe, sklenjene med najbolj reprezentativnimi organizacijami delodajalcev in delavcev na nacionalni ravni in ki se jih uporablja na ozemlju celotne države,

pod pogojem, da njihova uporaba s strani podjetij iz člena 1(1) zagotavlja v zadevah, navedenih v prvem pododstavku odstavka 1 tega člena, enako obravnavanje v teh podjetjih in v drugih podjetjih iz tega pododstavka, ki so v podobnem položaju.

[...]

10. Ta direktiva ne onemogoča državam članicam, da uporabljajo v skladu s Pogodbo za nacionalna podjetja in za podjetja iz drugih držav, na podlagi enakega obravnavanja:

- [...]
- pogoje za delo in zaposlitev, opredeljene v kolektivnih pogodbah ali arbitražnih odločbah v smislu odstavka 8 in v zvezi z drugimi dejavnostmi, kot so navedene v tej prilogi.“

III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

A. Dejansko stanje in upoštevne nacionalne določbe

7. Družba Van den Bosch Transporten B.V. upravlja prevozno podjetje iz kraja Erp na Nizozemskem. Družbi Van den Bosch Transporte GmbH (družba, ustanovljena po nemškem pravu) in Silo-Tank Kft (družba, ustanovljena po madžarskem pravu) sta del iste skupine družb. Vse tri imajo istega lastnika deležev.

8. Družba Van den Bosch Transporten B.V. je članica Vereniging Goederenvervoer Nederland (nizozemsko združenje za prevoz blaga). To združenje je s FNV sklenilo collectieve arbeidsovereenkomst Goederenvervoer (kolektivna pogodba za prevoz blaga), ki je začela veljati 1. januarja 2012. Vendar kolektivna pogodba za prevoz blaga *ni* bila razglašena za splošno veljavno.

9. Člen 44 kolektivne pogodbe za prevoz blaga, tako imenovana „določba o zakupu (čarter)“, določa, da morajo v podizvajalskih pogodbah, ki jih neodvisni izvajalci kot delodajalci izvajajo v podjetju s sedežem na Nizozemskem ali iz tega podjetja, delodajalci določiti, da za delavce samostojnega podizvajalca veljajo splošni pogoji dela iz te kolektivne pogodbe, če to izhaja iz Direktive 96/71, tudi če sta se stranki odločili, da bosta za pogodbo uporabili pravo druge države in ne Nizozemske. Poleg tega je delodajalec dolžan zadevne delavce seznaniti z delovnimi pogoji, ki veljajo zanje.

10. V predložitveni odločbi je navedeno, da je v členu 73 druge kolektivne pogodbe, to je *collectieve arbeidsovereenkomst Beroepsgoederenvervoer over de weg en verhuur van mobiele kranen* (kolektivna pogodba za opravljanje storitev cestnega prevoza blaga za najem ali plačilo in za oddajanje mobilnih žerjavov v najem), ponovljena vsebina člena 44 kolektivne pogodbe za prevoz blaga. Kolektivna pogodba za opravljanje storitev cestnega prevoza blaga za najem ali plačilo in oddajanje mobilnih žerjavov v najem je bila razglašena za splošno veljavno od 31. januarja 2013 do 31. decembra 2013.

11. Podjetja, ki spadajo na področje uporabe kolektivne pogodbe za prevoz blaga, so bila z odlokom ministra izvzeta iz uporabe kolektivne pogodbe za opravljanje storitev cestnega prevoza blaga za najem ali plačilo in oddajanje mobilnih žerjavov v najem. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da to izvzetje tako velja za družbo Van den Bosch Transporten B.V.

12. Vozniki iz Nemčije in Madžarske delajo na podlagi pogodb o zaposlitvi, ki so jih sklenili z družbo Van den Bosch Transporte GmbH oziroma družbo Silo-Tank. Pogoji dela iz kolektivne pogodbe za prevoz blaga se za nemške in madžarske voznike niso uporabljali.

13. Družba Van den Bosch Transporten B.V. je za opravljanje mednarodnega prevoza z družbama Van den Bosch Transporte GmbH in Silo-Tank sklepala pogodbe o zakupu vozil.

14. Po navedbah predložitvenega sodišča velika večina teh prevozov ne poteka na Nizozemskem. Družba Van den Bosch Transporten B.V. je na zahtevo Sodišča pojasnila, da madžarski in nemški vozniki opravljajo skoraj izključno čezmejne prevoze. Ti vozniki so vse do leta 2013 svojo „aktivno službo“ začeli in končali v mestu Erp na Nizozemskem. Leta 2013 pa sta družbi Van den Bosch GmbH in Silo-Tank Kft v več državah članicah vzpostavili „zbirna mesta“. Mesto Erp tako ni več izhodišče za tuje voznike. Družbi Van den Bosch GmbH in Silo-Tank Kft voznike namesto tega pošiljata s kraja njihovega prebivališča na ustrezno zbirno mesto. Nastale stroške krijeta navedeni družbi.

B. Nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

15. FNV v postopku v glavni stvari predlaga, naj se navedenim trem družbam odredi, da morajo spoštovati kolektivno pogodbo za prevoz blaga. Po njenem mnenju je Nizozemska kraj, kjer ti vozniki običajno opravljajo delo. Zato bi se morale tem voznikom izplačevati nizozemske plače. To po navedbah FNV izhaja iz člena 6(2)(a) Konvencije o uporabi prava v pogodbenih obligacijskih razmerjih³ ali iz člena 8(2) Uredbe (ES) št. 593/2008.⁴ FNV trdi, da družbi Van den Bosch GmbH in Silo-Tank Kft v razmerju do FNV ravnata protipravno, ker ne uporabljata osnovnih nizozemskih delovnih pogojev, in da je za to protipravno ravnanje odgovorna tudi družba Van den Bosch Transporten B.V.

16. Nacionalno prvostopenjsko sodišče je odločilo, da pogoji kolektivne pogodbe za prevoz blaga veljajo za nemške in madžarske voznike.

³ Konvencija o uporabi prava v pogodbenih obligacijskih razmerjih iz leta 1980 (UL 1980, L 266, str. 1, konsolidirana različica (UL 2005, L 334, str. 1), v nadaljevanju: Rimska konvencija).

⁴ Uredba (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Uredba Rim I) (UL 2008, L 177, str. 6).

17. Vendar je drugostopenjsko sodišče ugodilo pritožbi in razveljavilo to prvostopenjsko odločbo. Glede trditve treh toženih družb, da je člen 44 kolektivne pogodbe za prevoz blaga ničen, ker iz njega izhajajoča obveznost v skladu s členom 56 PDEU pomeni prepovedano omejitev prostega pretoka storitev, je drugostopenjsko sodišče menilo, da se kolektivna pogodba za prevoz blaga, čeprav ni bila razglašena za splošno veljavno, uporablja za zadevni položaj zaradi kombinacije splošne veljavnosti kolektivne pogodbe za opravljanje storitev cestnega prevoza blaga za najem ali plačilo in oddajanje mobilnih žerjavov v najem na eni strani (katere vsebina je skoraj enaka kolektivni pogodbi za prevoz blaga) in izvetja, priznanega podjetjem, za katera velja kolektivna pogodba za prevoz blaga, na drugi strani. Iz tega naj bi sledilo, da je zahteva glede razglasitve splošne veljavnosti, ki izhaja iz člena 3(8) Direktive o napotitvi, izpolnjena in da člena 44 kolektivne pogodbe za prevoz blaga ni mogoče šteti za prepovedano omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU.

18. Kljub temu je drugostopenjsko sodišče v bistvu ugotovilo, da so se sporne dejavnosti zakupa vozil sicer izvajale v ali iz podjetja Van den Bosch Transporten B.V. (ki ima sedež v mestu Erp), vendar drugi pogoj za uporabo člena 44 kolektivne pogodbe za prevoz blaga ni bil izpolnjen, ker zadevni položaj ni spadal na področje uporabe Direktive o napotitvi. Navedena direktiva naj ne bi omogočala široke razlage pojma napotitve, ki ne bi zajemala le položaj, v katerem je delavec napoten *na* ozemlje države članice, ampak tudi položaj, v katerem je napoten *z* ozemlja države članice. Po mnenju tega sodišča Direktiva o napotitvi ureja le dejavnosti, ki se v celoti ali pretežno izvajajo na nacionalni ravni. Ker to za položaj v postopku v glavni stvari ne velja, naj tudi ne bi šlo za napotitev v smislu Direktive o napotitvi.

19. FNV v postopku pred predložitvenim sodiščem, Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), ki v obravnavani zadevi odloča o kasacijski pritožbi, v bistvu trdi, da drugostopenjsko sodišče ni upoštevalo, da je treba besedilo „na ozemlje katere od držav članic“ iz Direktive o napotitvi razlagati tako, da pomeni „na ozemlje katere od držav članic ali z njega“.⁵ Po mnenju FNV se Direktiva o napotitvi zato uporablja za voznike v mednarodnem cestnem prevozu blaga.

20. Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske) je glede na dvome v zvezi z uporabo Direktive o napotitvi za zadevni položaj prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba Direktivo [96/71] razlagati tako, da velja tudi za delavca, ki je voznik v mednarodnem cestnem prevozu blaga in svoje delo zato opravlja v več državah članicah?
- 2(a) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: na podlagi katerih meril ali vidikov se določi, ali je delavec, ki je voznik v mednarodnem cestnem prevozu blaga, napoten „na ozemlje katere od držav članic“ v smislu člena 1(1) in (3) Direktive [96/71] in ali ta delavec v smislu člena 2(1) Direktive [96/71] „za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“?
- 2(b) Ali je za odgovor na drugo vprašanje (točka (a)) pomembno, da je podjetje, ki napotuje delavca iz drugega vprašanja (točka (a)), povezano, na primer v skupino, s podjetjem, v katero je ta delavec napoten, in če je odgovor pritrdilen, v kakšnem smislu?
- 2(c) Če se delo delavca iz drugega vprašanja (točka (a)) delno nanaša na kabotažo – to je prevoz, ki se opravlja izključno na ozemlju države članice, ki ni država članica, v kateri ta delavec običajno dela – ali je treba potem pri tem delavcu vsekakor izhajati iz tega, da v zvezi s tem delom njegovega dela začasno dela na ozemlju prvo navedene države članice? Če je odgovor pritrdilen, ali v zvezi s tem velja spodnja meja, na primer v obliki minimalnega števila dni na mesec, na katere poteka ta kabotaža?

⁵ Moj poudarek.

- 3(a) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: kako je treba razlagati pojem ‚kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne‘ v smislu člena 3(1) in (8), prvi pododstavek, Direktive [96/71]? Ali gre za avtonomni pojem prava Unije in torej zadostuje, da so pogoji iz člena 3(8), prvi pododstavek, Direktive [96/71] dejansko izpolnjeni, ali pa se v skladu s temi določbami hkrati zahteva, da je bila kolektivna pogodba razglašena za splošno veljavno na podlagi nacionalnega prava?
- 3(b) Če kolektivne pogodbe ni mogoče opredeliti kot kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavno v smislu člena 3(1) in (8), prvi pododstavek, Direktive [96/71], ali potem člen 56 PDEU nasprotuje temu, da se podjetju s sedežem v državi članici, ki napoti delavca na ozemlje druge države članice, s pogodbo naloži spoštovanje določb take kolektivne pogodbe, ki velja v zadnjenavedeni državi članici?“

21. Pisna stališča so predložile FNV, družba Van den Bosch Transporten B.V., nemška, francoska, madžarska, nizozemska in poljska vlada ter Evropska komisija. Iste stranke so se udeležile tudi obravnave 14. januarja 2020.

IV. Presoja

22. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka: Uvodoma bom podal pojasnili v zvezi z obsegom (in omejitvami) obravnavane zadeve (razdelek A). Nato bom obravnaval vprašanje uporabe Direktive o napotitvi na področju cestnega prometa (razdelek B). V nadaljevanju se bom posvetil podrobnejšim vprašanjem v zvezi z okoliščinami, ki so upoštevne za ugotavljanje, ali je treba voznika v cestnem prometu šteti za „napotenega“ (razdelek C). Nazadnje bom podal nekaj sklepnih preudarkov v zvezi s pojmom „kolektivne pogodbe, ki je bila razglašena za splošno veljavno“ (razdelek D).

A. Uvodna pojasnila

23. Uvodoma je treba razjasniti dve vprašanji.

24. Prvič, družba Van den Bosch Transporten B.V. je prevoz pred letom 2013 in po njem opravljala na različna načina. Podrobno je pojasnila zdajšnji način poslovanja, vključno z mrežo zbirnih mest za voznike, ki jih ima skupina v različnih državah članicah. Poleg tega je predložila primere prevoznih poti, ki jih opravljajo vozniki, s katerimi je ponazorila mednarodno naravo voženj, sestavljenih iz več etap.

25. Vendar se postopek v glavni stvari, kot je navedlo predložitveno sodišče in kot je na obravnavi poudarila FNV, nanaša na leto 2013, ko je večina voznikov službo (kot kaže) začejala in končevala v mestu Erp.

26. Drugič, na voljo ni nobenih dodatnih informacij v zvezi s tem, kako so se zadevni prevozi iz postopka v glavni stvari dejansko izvajali. Iz predložitvene odločbe je razvidno zgolj to, da se je upoštevna „aktivna služba“ voznikov začejala in končevala v mestu Erp ter da je nizozemska družba sklepala pogodbe o zakupu vozil bodisi z nemško bodisi z madžarsko družbo.

27. Preverjanje upoštevni elementov dejanskega stanja je seveda naloga nacionalnega sodišča. Razlog, zakaj jih navajam na tej točki, in sicer v okviru uvodnih pojasnil, je dvojen.

28. Prvič, naloga Sodišča je, da poda razlago prava EU, medtem ko je naloga nacionalnih sodišč, da to razlago uporabi v konkretni zadevi.⁶ Tako ne bo podano nobeno stališče v zvezi s tem, ali (in kdaj) so bili delavci v obravnavani zadevi dejansko napoteni.

29. Drugič, obseg elementov razlage, ki jih Sodišče razumno lahko zagotovi, je odvisen od podrobnosti informacij, ki jih posreduje predložitveno sodišče. To velja zlasti za vprašanja, kot so ta v drugem sklopu vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče (drugo vprašanje (od točke (a) do (c))), katerih presoja in merila so verjetno v veliki meri odvisna od okoliščin in konteksta. Sodišče (vsekakor pa to velja za generalnega pravobranilca, ki nima znanja in spretnosti ter sposobnosti predvidevanja, značilnih za zakonodajalca) bo imelo precejšnje težave z oblikovanjem kakršnega koli celovitega nabora meril, na podlagi katerega bo lahko odločalo, ali je dejansko prišlo do napotitve, ne da bi bilo seznanjeno z dejanskim stanjem v konkretni zadevi. Skratka, navedeni dejavniki določajo raven abstrakcije, ki lahko zaznamuje in bo zaznamovala odgovore na vprašanja predložitvenega sodišča, podane v teh sklepnih predlogih.

B. Prvo vprašanje: ali se Direktiva o napotitvi uporablja za cestni promet?

30. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali se Direktiva o napotitvi uporablja za voznika v mednarodnem cestnem prometu, ki svoje delo opravlja v več državah članicah.

31. FNV, nemška, francoska in nizozemska vlada ter Komisija predlagajo, naj se na to vprašanje odgovori pritrdilno. Družba Van den Bosch Transporten B.V. ter madžarska in poljska vlada pa zagovarjajo nasprotno stališče.

32. Uvodoma naj razjasnim obseg tega vprašanja in iz njega izhajajočo razpravo. Vprašanje, ki je bilo postavljeno in o katerem so v nadaljevanju razpravljale stranke, je, ali se Direktiva o napotitvi uporablja za delavce v *cestnem prometu*. Pri tem gre za normativno razpravo o področju uporabe zakonodajnega akta Unije: ali naj bi se Direktiva o napotitvi uporabljala za določeno vrsto ali *področje dejavnosti*, in sicer cestni promet? Oziroma, če se vprašanje postavi drugače: na podlagi katerih določb ali dejavnikov bi bila ta konkretna panoga izključena iz področja uporabe Direktive o napotitvi?

33. Pri tem velja posebej omeniti dva elementa. Prvič, če se vprašanje postavi na ta način, se vozniki, ki opravljajo (mednarodne) cestne prevoze, štejejo za logično podskupino (vseh) delavcev v cestnem prometu. Če pa bi bil *cestni promet* izključen iz področja uporabe Direktive o napotitvi, ta izključitev seveda ne bi veljala zgolj za voznike, ampak morebiti tudi za ostale delavce v cestnem prometu. Če bi bil cestni promet izključen iz področja uporabe, se je treba prav tako vprašati, kakšne učinke bi to imelo za druge načine mednarodnega prevoza.

34. Drugič, ta razprava poteka na dveh ravneh in temelji na dveh vrstah trditev, ki so jih v zvezi s to problematiko predstavile stranke, in sicer na normativni in praktični. *Normativna* raven je povezana z vprašanjem, ali cestni promet v smislu pravne zgradbe določenega akta in njegove razlage spada na področje uporabe Direktive o napotitvi. V okviru tega vprašanja je treba nujno preučiti, ali se v besedilu, okviru (vključno z zgodovino njenega nastanka in pravno podlago) in namenu Direktive o napotitvi skriva kakršen koli element, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da je cestni promet izključen iz njenega področja uporabe.

⁶ Glej na primer sodbo z dne 19. novembra 2019, AK in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 132).

35. Potem pa je tukaj še *praktična* oziroma pragmatična raven razprave: ali bi bila ugotovitev, da storitve mednarodnega prevoza, zlasti pa vozniki, ki te storitve opravljajo, spadajo na področje uporabe Direktive o napotitvi, dejansko smiselna? Ali ne bi bilo bolj smiselno, če bi se ob upoštevanju praktičnih težav, ki bi jih vsaka taka ugotovitev imela glede na posebno vrsto dela, ki ga opravljajo vozniki v mednarodnem prometu, storitve, povezane s tem področjem dejavnosti, izključilo iz področja uporabe Direktive o napotitvi?

36. Zadnji navedeni preudarki so zagotovo utemeljeni. Zato se bom k njim vrnil na koncu tega razdelka (podrazdelek 5). Vendar menim, da je iz besedila (podrazdelek 2), zakonodajnega okvira in zgodovine nastanka (podrazdelek 3) ter namena (podrazdelek 4) Direktive o napotitvi jasno razvidno, da kakršno koli skupinsko izvzetje s področja uporabe Direktive o napotitvi, ki bi veljalo za določeno področje dejavnosti, enostavno ne obstaja. Preden se posvetim presoji navedenih vidikov, pa bom najprej obravnaval bistveno trditev, ki sta jo madžarska in poljska vlada navedli v zvezi z izbrano pravno podlago in posledicami, ki jih je treba iz te pravne podlage izpeljati za področje uporabe Direktive o napotitvi (podrazdelek 1).

1. Pravna podlaga

37. Poljska in Madžarska izpodbijata uporabo Direktive o napotitvi za sektor cestnega prometa, pri čemer se sklicujeta na pravno podlago, v skladu s katero je bila ta direktiva sprejeta. Direktiva o napotitvi temelji na prejšnjih členu 57(2) in členu 66 PES (zdaj člen 53(1) in člen 62 PDEU), to je na določbah, ki veljajo za storitve. Določba, ki je takrat ustrezala zdajšnjemu členu 91 PDEU, to je pravni podlagi, ki ureja področje prevoza, pa ni bila vključena med pravne podlage, na katere se je oprl zakonodajalec. Enako velja tudi za Direktivo (EU) 2018/957, s katero je bila omenjena direktiva spremenjena.⁷

38. V skladu s členom 58(1) PDEU „[s]vobodno opravljanje prevoznih storitev urejajo določbe naslova [PDEU] o prevozu“. To pomeni, da morajo akti Unije, ki so namenjeni harmonizaciji na področju prevoza, temeljiti na ustreznih določbah naslova VI PDEU (člen 90 in naslednji PDEU). V skladu s členom 91(1) PDEU gre pri tem za „(a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic; (b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža; (c) ukrepe za izboljšanje varnosti prometa; (d) vse druge ustrezne predpise“.

39. Po mnenju Madžarske iz pravnih podlag, ki jih je zakonodajalec Unije izbral za sprejetje Direktive o napotitvi, izhaja, da je prevoz izključen iz področja uporabe te direktive. V skladu z ustaljeno sodno prakso naj določbe o storitvah ne bi urejale področja prevoza. Madžarska vlada prav tako opozarja, da je prevoz v skladu s členom 2(2)(d) Direktive o storitvah⁸ izključen iz njenega področja uporabe.⁹

40. Takšno utemeljitev je mogoče najti tudi v določenih delih pravne doktrine. Nekateri pravni strokovnjaki namreč opozarjajo, da glede na poseben položaj prevoznih storitev v Pogodbi ni očitno, da se Direktiva o napotitvi uporablja tudi za te storitve.¹⁰ Drugi pa prav iz tega razloga menijo, da prevozne storitve niso izključene iz področja uporabe te direktive.¹¹

⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. junija 2018 o spremembi Direktive 96/71 (UL 2018, L 173, str. 16).

⁸ Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

⁹ Pri čemer se sklicuje na sodbo z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, točka 44).

¹⁰ Glej na primer Van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, str. 88.

¹¹ Na primer Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, str. 234; Van Overbeeke, F., *Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do, From social competition to social dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, str. 107 in 108 (opomba 2); Lhernould, J-P., *Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?*, *ERA Forum*, zvezek 20(2), 2019, str. 255.

41. O pravni podlagi Direktive o napotitvi je pred kratkim razpravljal generalni pravobranilec M. Szpunar v zadevi Dobersberger. Navedel je, da bi „[o]b upoštevanju tega [...] mislil, da bi moralo usklajevanje prevoznih storitev, čeprav kot del širšega ukrepa usklajevanja, temeljiti na členu 91 PDEU. Pa vendar [Direktiva o napotitvi] temelji le na členih 53(1) in 62 PDEU, ne pa tudi na členu 91 PDEU.“ Sklenil je, da „[...] medtem ko se lahko samo ugiba, zakaj člen 91 PDEU ni bil vključen kot pravna podlaga za sprejetje [Direktive o napotitvi], se za storitve na področju prevoza na splošno ne šteje, da ne spadajo na področje uporabe [Direktive o napotitvi]. [...] Dejansko se zdi, da velja pravna misel, da so storitve na področju prevoza načeloma zajete v direktivi“.¹²

42. Sodišče v zvezi s tem ni zavzelo nobenega izrecnega stališča. Navedlo je le, da „svobodnega opravljanja prevoznih storitev ne ureja člen 56 PDEU, ki se nanaša na svobodo opravljanja storitev na splošno, ampak posebna določba, in sicer člen 58(1) PDEU“.¹³

43. Ali to, da posebna določba, ki se uporablja za prevoz, ni bila vključena med pravne podlage, na katerih temelji Direktiva o napotitvi, v tem okviru preprečuje, da bi se ta direktiva uporabljala za napotitev delavcev v sektorju prometa?

44. Mislim, da ne.

45. Prvič, s strukturnega vidika menim, da je trditev, da je mogoče z *razlago* omejiti področje uporabe akta sekundarne zakonodaje Unije *kljub njegovemu jasnemu besedilu* in se pri tem sklicevati na določbe primarnega prava, na katerih je ta *pred leti* temeljil (oziroma na katerih bi domnevno moral temeljiti, pa ni), precej nenavadna.

46. Da ne bo pomote, pravilna izbira pravne podlage, na kateri temelji kateri koli akt sekundarnega prava, je seveda bistvenega pomena. Vendar je treba to izbiro (in njeno primernost) preučiti v okviru morebitnega izpodbijanja *veljavnosti* tega ukrepa sekundarnega prava.¹⁴ Te logike pa se ne bi smelo izkoristiti za vzpostavljanje dodatnih skupinskih izvzetij, ki jih besedilo takšnega akta sekundarnega prava ne vsebuje oziroma nanje niti ne namiguje. To namreč ni stvar pravne razlage. To je recept za pravno zmešnjavo.

47. Poleg tega je Sodišče v sodni praksi že potrdilo, da temeljna pravna podlaga, v skladu s katero je bil sprejet akt sekundarnega prava, ni nujno odločilna z vidika razlage *področja uporabe* ukrepov sekundarnega prava. To zlasti velja v primerih, v katerih se zadevne določbe Pogodbe nanašajo na čezmejni element, akt sekundarnega prava, ki je bil sprejet na podlagi te določbe, pa na prvi pogled ne vsebuje nobene tovrstne zahteve. Znani primeri iz te skupine zajemajo različne ukrepe sekundarnega prava Unije, sprejete na podlagi člena 114 PDEU.¹⁵ V zadnjem času se je to vprašanje pojavilo tudi v zvezi s celotnim svežnjem procesnih direktiv, ki so bile sprejete v okviru Stockholmskega programa in temeljijo na členu 82(2) PDEU.¹⁶

12 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi (C-16/18, EU:C:2019:638, točke 34, 35 in 37).

13 Sodba z dne 19. decembra 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, točka 24).

14 Glej zlasti sodbi z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), in z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449).

15 Glej na primer sodbi z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točke od 41 do 43), in z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točke od 40 do 42).

16 Glej sodbo z dne 13. junija 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, točki 32 in 33), in moje sklepne predloge v tej zadevi, v katerih podrobno obravnavam to vprašanje (EU:C:2019:95, zlasti točke od 37 do 54).

48. Dejstvo, da so v teh pravnih podlagah iz primarnega prava na tak ali drugačen način omenjeni čezmejni elementi, ni veljalo za zadosten razlog za omejevanje področja uporabe aktov sekundarnega prava, ki so bili na tej podlagi sicer sprejeti, vendar ne vsebujejo nobenih pogojev glede čezmejne povezave. V tem okviru je Sodišče zavrnilo, da bi se z razlago zožilo področje uporabe tistih aktov, ki ne vsebujejo tovrstnih omejitev. Ne razumem, zakaj bi morale Sodišče zdaj celo na podlagi še bolj pomanjkljive utemeljitve z razlago uvesti skupinsko izvzetje, in sicer zgolj zato, ker določen člen Pogodbe ni bil izrecno naveden.

49. Zato je treba tudi ob upoštevanju interesa pravne varnosti za (običajne) naslovnike zakonodajnih aktov Unije ponovno poudariti, da je treba katere koli (in vse) zakonodajne akte razumeti in razlagati tako, kot se glasijo. Če država članica nasprotuje področju uporabe, kot je jasno navedeno v besedilu akta, ima seveda pravico, da v skladu s členom 263 PDEU kot privilegirani tožnik izpodbija veljavnost tega ukrepa.

50. Drugič in glede na prvo trditev podredno, opozoriti je treba, da Sodišče pri ugotavljanju, ali določen akt sekundarnega prava temelji na ustrezni pravni podlagi, da bi lahko presodilo njegovo veljavnost, razlikuje med *prvim* ciljem in vsebino zakonodajnega akta na eni strani¹⁷ ter drugimi področji, ki so *drugotnega pomena* in na katere se lahko ta akt postransko tudi nanaša, na drugi strani.

51. Po mojem mnenju je s tega vidika dokaj jasno, da se poglavitni cilj in vsebina Direktive o napotitvi ne nanašata na urejanje prevoznih storitev. Cilj Direktive o napotitvi je zagotoviti odziv na družbene in gospodarske posledice, ki izhajajo iz napotitve delavcev v okviru opravljanja (vseh in vsakršnih) storitev. Te posledice načeloma vplivajo na vse delodajalce enako, ne glede na naravo storitev, ki jih zagotavljajo.¹⁸ Gre namreč za splošne posledice, ki se nanašajo na vse storitve.

52. Menim, ne da bi se želel kakor koli opredeliti glede izbire ustrezne pravne podlage, da bi bilo sklicevanje na točno določeno pravno podlagi zaradi urejanja storitev na področju prometa potrebno, le če bi bil določen pravni akt Unije, ne glede na to, za kakšno vrsto akta gre, *posebej* namenjen prav urejanju opravljanja storitev cestnega prevoza. Vendar to za Direktivo o napotitvi očitno ne velja.¹⁹

53. Storitve se opravljajo na številnih področjih. Mnoga izmed teh področij, ki jih to morebiti zadeva, so navedena v okviru drugih naslovov tretjega dela PDEU. Če se obrazložitev, kot jo predlagata madžarska in poljska vlada, v celoti sprejme, ali bi bilo potemtakem mogoče enako ali podobno trditi tudi v zvezi z ostalimi področji, ki so posebej urejena v drugih delih primarnega prava? Ali potem Direktive o napotitvi ne bi bilo mogoče uporabljati niti za storitve na področjih, kot so, na primer, javno zdravje, energetika, turizem ali kultura, ker ta konkretna področja in konkretne pravne podlage, ki urejajo ta področja, v tej direktivi niso izrecno navedeni?

54. Iz navedenih razlogov menim, da to, da konkretna pravna podlaga za sektor prevoza v Direktivi o napotitvi ni navedena, ne pomeni, da je napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa izključena iz področja uporabe te direktive. Zdaj, ko je ta začetna dilema razrešena, pa se bom posvetil trditvam, povezanim z besedilom, okvirom in namenom Direktive o napotitvi, ki jih bom obravnaval zlasti z vidika precej zapletene zgodovine nastanka tega akta.

17 Sodbi z dne 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 96 in 97), in z dne 12. julija 2005, Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 41).

18 Razen za posadke podjetij trgovske mornarice, ki so v skladu s členom 1(2) Direktive o napotitvi izrecno izključene iz področja uporabe. V zvezi s tem se lahko le strinjam z obrazložitvijo, ki jo je v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem podal Procureur-Generaal (generalni državni tožilec) B. J. Drijber (mnenje z dne 7. septembra 2018, NL:PHR:2018:943, točka 5.3).

19 Za primerjavo glej, *a contrario*, pojasnilo, ki ga je glede pravne podlage podala Komisija v sedanjem predlogu predpisov o napotitvi, ki se izrecno nanašajo na sektor prometa: „Direktivi 96/71/ES in 2014/67/EU temeljita na (zdajšnjem) členu 53(1) PDEU. A ker se predpisi, predlagani tukaj, nanašajo izključno na situacije v zvezi z opravljanjem storitev prevoza, se je treba opirati na člen 91(1) PDEU.“ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje ter določitev posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa, COM(2017) 278 final, na koncu, str. 3.

2. Besedilo

55. V besedilu Direktive o napotitvi ni ničesar, kar bi cestni promet izključevalo iz njenega področja uporabe. Besedilo Direktive o napotitvi je splošno.

56. To dodatno potrjuje tudi besedilo člena 1(2) Direktive o napotitvi, ki posadke trgovske mornarice izrecno izključuje iz njenega področja uporabe, na kar so opozorile nemška, francoska in nizozemska vlada ter Komisija.²⁰ Ta primer kaže, da je določene zadeve mogoče in jih je tudi treba jasno navesti, če naj bodo izključene iz področja uporabe akta, katerega besedilo je sicer splošno.

57. Vendar cestni promet oziroma kateri koli drugi promet, ki ni bil izrecno naveden med izjemami iz člena 1(2) Direktive o napotitvi, preprosto ni izključen. Po mojem mnenju bi se lahko presoja na tej točki dejansko zaključila. Vendar dodatni ugovori zoper to ugotovitev temeljijo tudi na zgodovini nastanka in namenu Direktive o napotitvi.

3. Pravni okvir

a) Zgodovinski namen zakonodajalca

58. Direktiva o napotitvi izhaja iz predloga Komisije iz leta 1991 (v nadaljevanju: predlog iz leta 1991). V obrazložitvenem memorandumu tega predloga je bilo navedeno, kot so opozorile nekatere stranke v tem postopku, da „[z]aradi součinkovanja in medsebojne odvisnosti [osnutkov] členov 1 in 2 ni treba določiti seznama izjem, ki bi vključeval na primer trgovske potnike, člane nestacionarnega osebja podjetij, ki so dejavna v *mednarodnem potniškem ali tovornem prometu* na vodi, kopnem ali zraku, ter javne uslužbenke in primerljivo osebje, zaposleno v javni upravi“.²¹

59. Iz navedenega besedila posredno izhaja, da naj bi bil mednarodni cestni promet izključen iz področja uporabe (takrat prihodnje) direktive. Vendar je iz izjave Sveta, podane v zakonodajnem postopku, mogoče razbrati bolj razdelan pristop, kot sta v bistvu navedli nemška vlada in Komisija, saj v tej izjavi ni bilo predlagano, naj se mednarodni promet v vseh okoliščinah izključi iz področja uporabe Direktive o napotitvi, ampak le če pogoji za uporabo Direktive o napotitvi niso izpolnjeni.²²

60. Komisija je na obravnavi opozorila na dodatne zakonodajne dokumente, za katere se zdi, da potrjujejo, da v razpravi, ki je v okviru zakonodajnega postopka potekala v zvezi z vključitvijo prometa na področje uporabe Direktive o napotitvi, ni bilo sprejeto jasno stališče.²³

20 Glej tudi van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, str. 88, kjer je navedeno, da izrecna izključitev posadk podjetij trgovske mornarice „pomeni, da drugo osebje v mednarodnem prevozu načeloma spada na področje uporabe Direktive, če so izpolnjeni drugi pogoji“.

21 COM(91) 230 final SYN 346 z dne 1. avgusta 1991, predlog direktive Sveta o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, točka 23. Osnutek člena 1 je določal, da se navedena direktiva „uporablja za podjetja ne glede na to, v kateri državi imajo sedež [...]“ V osnutku člena 2 pa so bili navedeni trije primeri napotitev. Moj poudarek.

22 Dokument Sveta št. 10048/96, izjave za zapisnik Sveta. SOC 264 CODEC 550, izjava št. 3: „Določbe člena 1(3)(a) zajemajo napotitve, ki izpolnjujejo naslednje pogoje: podjetje opravlja čezmejne storitve za svoj račun in pod lastnim vodstvom na podlagi pogodbe, sklenjene med podjetjem in pogodbenico, ki so ji storitve namenjene; napotitev je del takšnega opravljanja storitev. Če zgornja pogoja nista izpolnjena, se člen 1(3)(a) ne uporablja za naslednje napotitve: napotitev delavca, ki delo običajno opravlja na ozemlju dveh ali več držav članic in ki je član potujočega osebja v podjetju, ki poklicno za svoj račun opravlja *storitve* mednarodnega *prevoza* potnikov ali *blaga* po železnici, cesti, zraku ali celinskih plovnih poteh; [...]“ [moj poudarek.]

23 Dokument Delovne skupine Sveta za socialna vprašanja, ki je zasedala 29. oktobra 1992, 9790/92 z dne 10. novembra 1992, str. 5; dokument Delovne skupine Sveta za socialna vprašanja, ki je zasedala 13. julija 1993, 9570/93 z dne 3. novembra 1993, str. 5; dokument Delovne skupine Sveta za socialna vprašanja, ki je zasedala 24. septembra 1992, 8255/92 z dne 9. oktobra 1992, str. 5.

61. Tako je dokaj jasno, da so bile v zakonodajnem postopku izražene različne zamisli glede področja uporabe prihodnje direktive. Po mojem mnenju bi sodišče lahko upoštevalo in bi moralo upoštevati to, kar je zakonodajalec nameraval doseči. Kljub temu pa glavna naloga sodišča ostaja nespremenjena, in sicer razlaga zakonodaje, ki, ko je enkrat sprejeta, zaživi samostojno življenje. V zvezi s tem je treba poudariti dva elementa.

62. Prvič, če je zakonodajalec vedel, kaj želi doseči, je mogoče upravičeno domnevati, da bi v besedilu direktive zagotovo določil izjemo za cestni promet. Sicer pa bi lahko ta zakonodajni namen vsaj nakazal nekje v uradnem delu besedila, v katerem so opredeljeni cilji in nameni ukrepa, kar so v pravu Unije uvodne izjave. Namesto tega pa ne v normativnem delu ne v uvodnih izjavah Direktive o napotitvi popolnoma nič ne kaže na to. Pričakovanja, ideje ali želje namreč niso pravno zavezujoče. Sprejeto besedilo pa je.

63. Drugič, ta ugotovitev mora nedvomno še toliko bolj veljati v okviru prava Unije in njenega zakonodajnega postopka. V takih zakonodajnih postopkih je udeleženih več akterjev (običajno Svet, Parlament in Komisija), vsakega od teh akterjev pa sestavlja vrsta drugih akterjev, pri čemer ima vsak izmed njih morebiti drugačne predstave o tem, kaj želi doseči. V takšnem sistemu pa lahko za referenčno točko velja le končno besedilo zakonodajnega akta, ne pa želje in ideje, ki jih je med obravnavo zakonodajnega predloga izrazil eden izmed teh akterjev glede tega, kar se mu je v določeni fazi zakonodajnega postopka zdelo, da želi doseči.

b) Poznejši zakonodajni razvoj

64. Podredno je treba ugotoviti, da se zdi, da je zakonodajni razvoj, ki je sledil sprejetju Direktive o napotitvi, temeljil na domnevi, da se ta direktiva *uporablja* za cestni promet.

65. V zvezi s tem so se nekatere stranke sklicevale na Uredbo (ES) št. 1072/2009,²⁴ ki določa pravila, ki se med drugim uporabljajo za kabotažo, in v kateri je v uvodni izjavi 17 navedeno, da se za kabotažo²⁵ uporablja tudi Direktiva o napotitvi. Podobna trditev je navedena v uvodni izjavi 11 Uredbe (ES) št. 1073/2009.²⁶

66. Prav tako je treba opozoriti, da je v členu 9(1)(b) Direktive 2014/67/EU med upravnimi zahtevami in nadzornimi ukrepi, ki jih države članice lahko uvedejo zaradi zagotavljanja skladnosti z zahtevami za napotitev, navedena „obveznost, da se med obdobjem napotitve [...] hranijo ali dajo na razpolago in/ali zadržijo izvodi [...], plačilnih listov, evidenc prisotnosti [...] ter dokazila o izplačanih plačah [...], in sicer na dostopnem in jasno določenem mestu na ozemlju napotitve, kot je delovno mesto ali gradbišče ali *za mobilne delavce v prometnem sektorju sedež operacij ali vozilo, s katerim se storitve opravljajo.*”²⁷

²⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (UL 2009, L 300, str. 72).

²⁵ Kabotaža je v členu 2(6) te uredbe opredeljena kot „notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici skladno s to uredbo“.

²⁶ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do mednarodnega trga avtobusnih prevozov in spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 (UL 2009, L 300, str. 88).

²⁷ Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL 2004, L 159, str. 11). Moj poudarek.

67. Francoska vlada se je med drugim sklicevala na dokument Komisije, v katerem je navedeno, da je „[t]a Komisija [...] vedno zastopala stališče, da se obstoječa direktiva o napotitvi delavcev uporablja za sektor cestnega prevoza“. ²⁸ Prav tako opozarjam na študijo za oceno učinka, ki jo je objavila Komisija, v kateri je navedeno, da se „za čezmejno opravljanje storitev prevoza [...] uporabljajo tudi določbe Direktive o napotitvi [...] ter določbe Direktive 2014/67/ES o izvrševanju“. ²⁹

68. Sprejetje Direktive 2018/957 o spremembi Direktive o napotitvi je pomenilo naslednji korak v zakonodajnem razvoju tega okvira. ³⁰ V skladu s členom 3(3) se ta direktiva o spremembi ne uporablja za sektor cestnega prometa, dokler ni sprejet zakonodajni akt, v katerem so določena posebna pravila. Stranke v tem postopku so predstavile različna stališča tudi glede posledic, ki jih ima ta določba za presojo vprašanja, ali se *veljavna* različica Direktive o napotitvi uporablja za cestni promet. ³¹

69. Poleg tega je Komisija v okviru sprejetja posebnih ukrepov za določitev pravil v zvezi z napotitvijo delavcev v sektorju cestnega prometa objavila nov predlog (v nadaljevanju: predlog iz leta 2017), v katerem je v uvodni izjavi 9 navedeno, da so bile „[t]ežave ugotovljene [...] pri uporabi pravil o napotitvi delavcev iz Direktive [o napotitvi]“. V obrazložitvenem memorandumu predloga iz leta 2017 so med „ključn[imi] socialn[imi] pravil[i], ki veljajo za cestni promet“, navedene „določbe o napotitvi delavcev na delo iz Direktive 96/71/ES“. Poleg tega je navedeno, da so ti „pravni akti [...] del širših prizadevanj za izboljšanje delovnih pogojev za voznike, zagotavljanje poštene konkurence med prevozniki in izboljšanje varnosti na evropskih cestah ter tudi za zagotavljanje ravnovesja med socialno zaščito voznikov in svobodo prevoznikov, da opravljajo čezmejne storitve“. ³² V tem predlogu je navedeno tudi, da je treba obravnavati težave, ki izhajajo iz „razlik[e] v razlagi in uporabi direktiv 96/71/ES in 2014/67/EU v sektorju cestnega prometa“, saj sedanje „določbe o napotitvi in upravne zahteve ne ustrezajo zelo mobilni naravi dela voznikov v mednarodnem cestnem prometu“. ³³

70. V tem predlogu je torej večkrat navedeno, da veljavna splošna pravila o napotitvi ne ustrezajo naravi sektorja prometa in da se zaradi njihove uporabe pojavljajo posebne težave, ki so v predlogu iz leta 2017 večkrat omenjene in v zvezi s katerimi se priznava, da jih je treba obravnavati. ³⁴ Vendar priznanje neustreznosti veljavnih pravil še zdaleč ne pomeni, da se ta pravila za določen sektor ne uporabljajo. To pomeni ravno nasprotno, in sicer, da se dejansko uporabljajo, saj bi jih bilo sicer težko označiti za problematična.

4. *Namen*

71. Kot je bilo v bistvu navedeno v predlogu iz leta 1991, harmonizacija delovnopravne zakonodaje ni cilj Direktive o napotitvi. ³⁵ Čeprav so, kot je ugotovilo Sodišče, v tej direktivi navedene nekatere informacije v zvezi z materialnopravnimi pravili, ki jih je treba uporabiti. ³⁶

28 Revizija Direktive o napotitvi delavcev – pogosta vprašanja, 8. marec 2016, posodobljeno 24. oktobra 2017 (MEMO/16/467).

29 Podporna študija za oceno učinka revizije socialne zakonodaje v cestnem prometu, končno poročilo, naročilo študije št. MOVE/D3/2016-605, avtorji: Gibson, G., Tsamis, A., Lohr, E., Guidorzi, E., Levinn, S., maj 2017, str. 7.

30 Navedena zgoraj v opombi 7.

31 Menim, da se za potrebe obravnavane zadeve in teh sklepnih predlogov ni treba spuščati v razprave (ki so v zvezi s pravom Unije dokaj običajne) v zvezi s tem, ali pravilo, opredeljeno v novi različici zakonodajnega akta, pomeni (i) kodifikacijo pravila, ki je obstajalo ves čas, čeprav je bilo zgolj „implicitno“, ali (ii) resnično spremembo, s katero se izrecno uveljavlja novo pravilo, ki se razlikuje od predhodne različice istega akta.

32 COM(2017) 278 final, predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2006/22/ES glede zahtev za izvrševanje ter določitve posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev delavcev v sektorju cestnega prometa, str. 2.

33 Prav tam, str. 2.

34 Opozarjam, da je bil obstoj takšnih težav priznan že v predlogu Komisije z dne 8. marca 2016 o spremembi Direktive 96/71/ES, COM(2016) 128.

35 Glej tudi sodbi z dne 18. decembra 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, točki 60 in 68), in z dne 12. februarja 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, točka 31). Glej tudi str. 16, točka 27 predloga COM(1991) 230.

36 Sodba z dne 12. februarja 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, točka 31). Glej tudi sodbo z dne 19. junija 2008, *Komisija/Luksemburg* (C-319/06, EU:C:2008:350, točka 24 in navedena sodna praksa).

72. Šteti bi bilo mogoče, da je namen harmonizacije, kot je generalni pravobranilec M. Szpunar navedel v zvezi z uvodno izjavo 5 Direktive o napotitvi, doseči „trojni cilj, ki je spodbujanje čezmejnega opravljanja storitev ob obstoju lojalne konkurence in varovanje spoštovanja pravic delavcev“. ³⁷ Kot je prav tako opozoril generalni pravobranilec M. Szpunar, kombiniranje teh ciljev ne privede nujno do skladne celote. Zato je menil, „da je dosledneje obravnavati Direktivo o napotitvi kot ukrep, katerega namen je uskladiti nasprotujoča si cilja svobode opravljanja storitev in varstva pravic delavcev“. ³⁸

73. Tudi sam bi imel z razumskega vidika precej težav z razumevanjem, kako točno Direktiva o napotitvi „spodbuja opravljanje čezmejnih storitev“. ³⁹ Če že, potem je namen Direktive o napotitvi ravno omejiti svobodo čezmejnega opravljanja storitev, in sicer z opozarjanjem na pravice delavcev in obstoj lojalne konkurence, zlasti v zvezi z državami, v katere so delavci napoteni.

74. Vendar ne razumem, kolikor je to sploh upošteveno v obravnavani zadevi, kako bi lahko zaradi teh dveh ciljev Direktive o napotitvi nastal dvom o precej enostavni ugotovitvi v zvezi s področjem uporabe te direktive, ki temelji na njenem besedilu. V varstvu minimalnih „pravic delavcev“ ali „obstoju lojalne konkurence“ ni namreč nobenega elementa, ki se ne bi uporabljal za cestni promet ali zaradi katerega bi bilo treba ta konkreten sektor izključiti iz področja uporabe te direktive, ki se sicer splošno uporablja.

5. „To bi bilo treba izključiti, ker ne deluje“

75. Skratka, po mojem mnenju ne v pravni podlagi ne v zakonodajnem postopku ni nobenega elementa, ki bi vzbujal dvom v jasno ugotovitev, ki izhaja iz besedila, okvira in namena Direktive o napotitvi, in sicer, da cestni promet ni izključen iz področja njene uporabe. Iz Direktive o napotitvi izhaja, da naj bi se uporabljala za vse storitve, vključno s storitvami cestnega prevoza.

76. To je nedvoumna normativna ugotovitev. Kljub temu pa je treba upoštevati trditev, kot sem že omenil, ⁴⁰ da Direktive o napotitvi dejansko ni mogoče uporabljati za voznike, ki opravljajo mednarodne cestne prevoze. Nekaterne stranke so trdile, pri čemer so se sklicevale na posebnosti sektorja cestnega prometa, da tega sektorja zaradi njegove velike mobilnosti preprosto ni mogoče urejati z določbami Direktive o napotitvi. ⁴¹

77. Poleg tega je bilo več praktičnih težav prepoznanih tudi v predlogu iz leta 2017. ⁴²

37 Sklepni predlogi v zadevi Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, točka 23).

38 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, točki 23 in 24). Glej tudi sodbi z dne 18. decembra 2007, Laval un Parteneri (C-341/05, EU:C:2007:809, točke od 74 do 76), in z dne 12. februarja 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, točka 30).

39 Razen seveda, če se za to navedbo ne skriva tiha predpostavka, da te svobode *sploh* ne bo, če ne bo soglasja z *določeno mero* omejitve svobode opravljanja storitev. Tako namreč omejitev, če uporabim resnično orwellovsko besedo, dejansko pomeni svobodo.

40 Točka 35 zgoraj.

41 Podobna stališča je mogoče zaslediti tudi v nekaterih delih pravne doktrine. Glej na primer Lhernould, J-P., Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services – What will change in 2020?, *ERA Forum*, zv. 20(2), 2019, str. 255; Van Overbeeke, F., Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do, *From Social Competition to Social Dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, str. 114 ter 119 in 120; Even, Z., Zwanenburg, A., A Dutch insight into the applicability of the Posted Workers Directive on international road transport. But still: a long and winding road ahead? (NL), *European Employment Law Cases*, zv. 2(3), 2017, str. 157; Laagland, F., Navigeren door het labyrint van grensoverschrijdende detachering – de fundamentele verkeersvrijheden, de Detacheringsrichtlijn en het internationaal privaatrecht, *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, zv. 10(2), 2016, str. 19.

42 Glej obrazložitveni memorandum predloga, navedenega v opombi 32, str. 5, in osnutek uvodne izjave 9.

78. Prav tako je bilo ustrezno opozorjeno, da je iz pojma napotitve „razvidno, da gre za sedentarnega delavca, ki običajno opravlja dejavnost v eni državi članici ter ki ga začasno pošljejo v drugo državo in se po končanem obdobju vrne v prvo državo“. ⁴³ Podobno kot kabinsko osebje letala so namreč vozniki tovornjakov seveda „po predpostavki mobiln[i]“ in „opravljanje dejavnosti v več državah članicah pomeni običajen vidik [njihovega] dela“. ⁴⁴ Zato je ugotavljanje, ali gre v določenem položaju za napotitev, sicer precej bolj zapleteno, kot pri sedentarnih dejavnostih, vendar ni nemogoče.

79. V celoti priznavam (precej samoumevno), da je za sektor prometa značilna mobilnost in da se pri izvajanju obveznosti, določenih v Direktivi o napotitvi, pojavljajo težave. Vendar menim, da se ne bi smelo dovoliti, da bi se zaradi teh praktičnih dejavnikov spremenilo področje uporabe zakonodajnega akta Unije, ki je z normativnega vidika sicer precej jasno opredeljeno.

80. Seveda morajo biti predpisi in zakonodajni akti Unije, tako kot vsi zakonodajni akti, uporabni in izvedljivi. V primeru dvomov glede razlage, ki dopušča več različnih možnosti, je izbira tiste možnosti, ki bo najverjetneje najbolje delovala v praksi, zagotovo dobra izbira. Po mojem mnenju bi bilo treba zakonodajo, ki je oziroma ki je postala povsem neizvedljiva in neuporabna, v skrajnem primeru razveljaviti. ⁴⁵ Vendar bi predlog, da bi bilo treba določen element kljub nedvoumnemu besedilu izključiti na podlagi sodne razlage, ker njegovo izvajanje v praksi povzroča težave, dejansko pomenil novost v razlagi prava Unije in bi zagotovo korenito posegel tudi na številna druga področja prava Unije.

6. Vmesni predlog

81. Glede na navedeno je moj prvi vmesni predlog, da je treba Direktivo o napotitvi razlagati tako, da se uporablja za delavca, ki dela kot voznik v sektorju cestnega prometa in je v smislu te direktive napoten na ozemlje države članice, ki ni država članica, v kateri običajno dela.

C. Drugo vprašanje: okoliščine, upoštevne za določitev statusa „napotenega delavca“ v cestnem prometu

82. Drugo vprašanje vsebuje tri podvprašanja. Prvič, predložitveno sodišče želi izvedeti, katera merila je treba uporabiti, da se določi, ali je treba voznika v sektorju cestnega prevoza šteti za napotenega (podrazdelek 1). Drugič, prav tako želi v bistvu izvedeti, ali je z vidika te določitve pomembno, da je podjetje, ki napotuje delavca, povezano s podjetjem, v katero je ta delavec napoten (podrazdelek 2). Nazadnje, predložitveno sodišče sprašuje tudi, ali bi bilo treba delavca, ki opravlja kabotažo, za ta del njegovega dela v vsakem primeru šteti za napotenega, in, če je tako, ali se pri tem uporablja kakršno koli pravilo *de minimis* (na primer minimalno trajanje kabotaže) (podrazdelek 3).

1. Merila za določitev obstoja napotitve

83. Prvo podvprašanje se nanaša na merila za določitev, ali se za voznika šteje, da je napoten „na ozemlje katere od držav članic“ v smislu člena 1(1) in (3) Direktive o napotitvi in ali ta delavec v smislu člena 2(1) Direktive o napotitvi „za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“.

⁴³ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øja v združenih zadevah CRPNPAC in Vueling Airlines (C-370/17 in C-37/18, EU:C:2019:592, točka 131) o letalskem osebju v okviru napotitve v skladu z Uredbo Sveta (EGS) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 35), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1992/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 (UL 2006, L 392, str. 1).

⁴⁴ Prav tam.

⁴⁵ Glej moje sklepne predloge v zadevi Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, točka 90) in v zadevi Confédération paysanne in drugi (C-528/16, EU:C:2018:20, točka 139).

84. Določbi, na kateri napotuje predložitveno sodišče, se delno prekrivata. V členu 2(1) Direktive o napotitvi je opredeljen pojem „napoteni delavec“. Določa, da pomeni „delavca, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“. Pojem „na ozemlje katere od držav članic“ je uporabljen v nekaterih drugih določbah Direktive o napotitvi. Na splošno se nanaša na isti pojem kot člen 2(1) Direktive o napotitvi. Vendar pa člen 2(1) Direktive o napotitvi določa več podrobnosti glede teritorialne in časovne razsežnosti pojma napotitve („na ozemlje države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“ in „za omejen čas“).

85. Zato se bom osredotočil na opredelitev iz člena 2(1) Direktive o napotitvi. Ko bodo merila za določitev obstoja položaja, opisanega v členu 2(1), natančno opredeljena, bo na podlagi teh meril tudi mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je treba šteti, da je delavec napoten „na ozemlje katere od držav članic“ v smislu členov 1(1) in 1(3) Direktive o napotitvi.

86. Sodišče je v sodbi *Dobersberger* ugotovilo, da „[...] glede na [Direktivo o napotitvi] ni mogoče šteti, da je delavec napoten na ozemlje države članice, če opravljanje njegovega dela ni *zadostno povezano s tem ozemljem*. Ta razlaga izhaja iz sistematike [Direktive o napotitvi] in zlasti njenega člena 3(2) v povezavi z njeno uvodno izjavo 15, ki v zelo omejenih primerih storitev na ozemlju, na katero so zadevni delavci napoteni, določa, da se določbe te direktive o minimalni plači ali o minimalni dolžini plačanega letnega dopusta ne uporabljajo“.⁴⁶

87. V zvezi s posebno vrsto dejavnosti, za katero je šlo v sodbi *Dobersberger*, to je za nudenje gostinskih storitev in storitev čiščenja na mednarodnih vlakih, je Sodišče ugotovilo, da delavcev, ki opravljajo te storitve, ker ni „zadostne povezave“, ni mogoče šteti za napotene v smislu Direktive o napotitvi, saj „opravljajo velik del svojega dela v državi članici, v kateri ima sedež podjetje, ki jih je zaposlilo za opravljanje storitev na mednarodnih vlakih, in sicer vse dejavnosti, ki so del tega dela, razen dejavnosti postrežbe na vlakih, ki se opravlja med vožnjo z vlakom, in [...] svojo službo začnejo ali zaključijo v tej državi članici“.⁴⁷

88. Kako je treba potemtakem obstoj take „zadostne povezave“ presoјati v zvezi z vozniki v mednarodnem cestnem prometu? Stranke, ki trdijo, da cestni promet spada na področje uporabe Direktive o napotitvi, so navedle različna merila, ki bi jih bilo mogoče v tem okviru upoštevati.

89. Nemška vlada predlaga oblikovanje pristopa, ki je v skladu z merili, ki se v okviru člena 8(2) Uredbe Rim I uporabljajo za določitev prava, ki se uporablja za pogodbo o zaposlitvi, obenem pa opozarja, da teh meril ni mogoče enostavno prenesti na področje drugačnega instrumenta, kot je Direktiva o napotitvi. Člen 8(2) Uredbe Rim I določa, da „[č]e pogodbeni stranki nista izbrali prava, ki naj se uporablja za individualno pogodbo o zaposlitvi, se za pogodbo uporablja pravo države, v kateri oziroma iz katere delavec v izpolnjevanju pogodbe *običajno opravlja svoje delo*. Če delavec začasno opravlja delo v drugi državi, se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila“.⁴⁸

90. V zvezi s potrebo po doslednosti, za katero si je treba prizadevati pri razlagi Direktive o napotitvi in Uredbe Rim I,⁴⁹ je treba upoštevati, da sta oba instrumenta namenjena določitvi (nekaterih elementov) prava, ki naj bi se uporabljalo v zvezi z različnimi vidiki delovnega razmerja. Vendar je treba omeniti, da se člen 8(2) Uredbe Rim I nanaša na določitev prava, ki se, če izbira prava v pogodbi o zaposlitvi ni določena, uporablja za *celoten obseg delovnega razmerja*. Člen 2(1) Direktive o napotitvi pa napotuje na državo napotitve, katere (izbrani) prisilni delovnopравни standardi morajo biti zagotovljeni napotenim delavcem na področjih, naštetih v členu 3(1), od (a) do (g), Direktive o napotitvi.

⁴⁶ Sodba z dne 19. decembra 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, točka 31).

⁴⁷ Sodba z dne 19. decembra 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, točka 33). Pojem zadostne povezave je bil omenjen tudi v osnutkih uvodnih izjav 11 in 12 iz zgoraj omenjenega predloga iz leta 2017, opomba 32.

⁴⁸ Moj poudarek.

⁴⁹ Besedilo uvodnih izjav od 7 do 11 Direktive o napotitvi večkrat napotuje na Rimsko konvencijo, ki je pravna predhodnica Uredbe Rim I.

91. Navedena instrumenta sta torej namenjena uresničevanju različnih ciljev. Poleg tega ima določitev „prava, ki se uporablja“, tudi drugačne posledice. Kar pa je najpomembneje, kot je jasno določeno v Uredbi Rim I (in pred tem v Rimski konvenciji),⁵⁰ na katero Direktiva o napotitvi napotuje,⁵¹ napotitev ne vpliva na pravo, ki se uporablja za zaposlitev. Drugače povedano, to, da napotitev delavca povzroči uporabo naštetih prisilnih delovnopравnih predpisov, ki veljajo v državi gostiteljici, ne pomeni, da se za delovno razmerje napotenega delavca ne uporablja več pravo, ki jo bilo izbrano na podlagi določb Uredbe Rim I.

92. Navedene razlike pa kljub temu ne pomenijo, da na splošnejši ravni abstrakcije ni mogoče po analogiji uporabiti podobnih meril. Navsezadnje sta oba instrumenta namenjena ugotavljanju nekaterih vrst *vsebinskih povezav* med delavcem in določeno državo članico. Te vsebinske povezave bodo verjetno podobne, saj so namenjene ugotavljanju pomembne fizične prisotnosti določene osebe na določenem ozemlju.⁵²

93. Sodišče je razlago člena Rimske konvencije, ki ustreza členu 8(2) Uredbe Rim I, podalo v sodbi v zadevi Koelzsch.⁵³ Ta zadeva se je nanašala na voznika v mednarodnem prometu s stalnim prebivališčem v Nemčiji, ki je izpodbijal uporabo (pogodbeno določenega) luksemburškega prava v zvezi odpovedjo pogodbe o zaposlitvi od njegovega luksemburškega delodajalca, to je družbe, ki je bila hčerinska družba danske družbe. Trdil je, da bi morale v njegovem položaju veljati prisilne določbe nemškega prava, ker se je tovor iz Danske prevažal v glavnem v Nemčijo, in sicer s tovornjaki, ki so bili parkirani v Nemčiji in registrirani v Luksemburgu.

94. Sodišče je ugotovilo, da je treba za določitev „države, v kateri delavec običajno opravlja svoje delo“, upoštevati „vse elemente, ki so značilni za dejavnost delavca“, zlasti „kraj, iz katerega delavec opravlja svoje prevoze, prejema navodila za prevoze in si organizira delo, in kraj, v katerem so delovna sredstva. [...] kraje, v katerih se opravlja bistveni del prevoza, kraje raztovarjanja blaga in kraj, v katerega se delavec vrne po svojih nalogah“.⁵⁴

95. Podobno je Sodišče v okviru določitve „kraj, v katerem delavec običajno opravlja svoje delo“, v smislu člena 19(2)(a) Uredbe 44/2001 navedlo, da se ta pojem, če se pogodba o zaposlitvi „izvaja na ozemlju več držav pogodbenic in ob odsotnosti dejanskega centra poklicnih dejavnosti delavca, iz katerega bi delavec dejansko opravljal bistveni del svojih obveznosti do delodajalca“, razume tako, „da pomeni kraj, v katerem ali iz katerega delavec dejansko opravlja bistveni del svojih obveznosti do delodajalca“.⁵⁵

50 Uvodna izjava 34 Uredbe Rim I: „Pravilo o individualnih pogodbah o zaposlitvi ne bi smelo posegati v uporabo prevladujočih obveznih določb države, v katero je delavec napoten v skladu z [Direktivo o napotitvi].“

51 Glej uvodno izjavo 10 Direktive o napotitvi: „ker člen 7 omenjene konvencije določa, da hkrati s pravom, določenim, da se ga uporabi, lahko ob upoštevanju nekaterih pogojev veljajo tudi prisilni predpisi druge države, zlasti prava države članice, na ozemlje katere je delavec začasno razporejen“. Glej v tem smislu člen 8 Uredbe Rim I. Člen 8(2) na koncu določa: „Če delavec začasno opravlja delo v drugi državi, se ne šteje, da se je država, v kateri običajno opravlja delo, spremenila.“

52 Glej po analogiji in v zvezi s pomenom, ki ga ima pojem „domača baza“, kot je opredeljen v Uredbi Sveta (EGS) št. 3922/91 z dne 16. decembra 1991 o uskladitvi tehničnih predpisov in upravnih postopkov na področju civilnega letalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1), pri določitvi pojma „kraj, v katerem delavec običajno opravlja svoje delo“ v smislu Uredbe Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 42, v nadaljevanju: Uredba 44/2001), sodbo z dne 14. septembra 2017, Nogueira in drugi (C-168/16 in C-169/16, EU:C:2017:688, točke od 65 do 69).

53 Sodba z dne 15. marca 2011 (C-29/10, EU:C:2011:151). Glej tudi sodbo z dne 15. decembra 2011, Voogsgeerd (C-384/10, EU:C:2011:842).

54 Sodba z dne 15. marca 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, točki 48 in 49). Glej tudi sodbo z dne 12. septembra 2013, Schlecker (C-64/12, EU:C:2013:551, točke od 30 do 34 in navedena sodna praksa).

55 Sodba z dne 14. septembra 2017, Nogueira in drugi (C-168/16 in C-169/16, EU:C:2017:688, točki 58 in 59). Glej tudi sodbo z dne 27. februarja 2002, Weber (C-37/00, EU:C:2002:122, točka 49 in navedena sodna praksa).

96. Merila, ki jih je treba uporabiti, bi morala ob upoštevanju nasprotujočih si ciljev, ki jim sledi Direktiva o napotitvi,⁵⁶ odražati tudi potrebo po tem, da se napotenim delavcem zagotovi varstvo, ki je upravičeno glede na njihovo prisotnost v državi članici gostiteljici. Vendar ta merila ne bi smela razširjati uporabe pravil o napotitvi na vsako obliko prisotnosti v določeni državi članici, saj bi to za podjetja, ki napotujejo delavce, pomenilo neupravičeno breme.

97. Če obstaja mozaik možnih povezovalnih elementov, ki so verjetno posebej raznovrstni prav v sektorju cestnega prometa, je treba preučiti vsak posamičen primer in upoštevati medsebojno prepletanje teh elementov. Generalni pravobranilec H. Saugmandsgaard Øe in Sodišče sta v podobno „mobilnih okoliščinah“ napotila na „več indecev“⁵⁷ ali „metodo, ki temelji na indicijih“, ki ne „omogoča le, da se bolje odrazi resničnost pravnih razmerij [...], ampak tudi, da se prepreči, da bi se [zadevni pojem] instrumentaliziral ali da bi prispeval k uresničitvi strategij za izogibanje obveznosti“.⁵⁸

98. Seveda obstaja možnost, da se bodo zelo jasni primeri pojavili na obeh straneh spektra mogočih okoliščin.

99. Na eni strani se strinjam s tistimi, ki trdijo, da zgolj tranzita v državo članico ali enostavnega čezmejnega prevoza ni mogoče opredeliti kot „napotitev“ v smislu Direktive o napotitvi. Takšen položaj ne omogoča nastanka materialnopravno pomembne povezanosti med voznikom in državo članico, skozi katero opravlja tranzit. Do podobnega položaja prihaja tudi v zvezi s tako imenovanimi „dvostranskimi prevozi“, pri katerih gre načeloma za to, da voznik zaradi dostave tovora prečka mejo v drugo državo in se nato vrne.

100. Na drugi strani pa si lahko predstavljam scenarij, v katerem delodajalec pogodbeni stranki iz druge države članice, ki so ji storitve namenjene, da na razpolago pri njem zaposlenega voznika, ki nato za to stranko začasno opravlja storitve notranjega ali mednarodnega prevoza. Zadevni voznik bo za ta namen prepeljan v kraj poslovanja pogodbene stranke, ki so ji storitve namenjene, tam prejel navodila in natovoril tovornjak ter potem opravljal storitve prevoza iz in v ta kraj. Tak položaj pa po mojem mnenju pomeni napotitev v smislu Direktive o napotitvi. Zadevni voznik bo torej iz povsem praktičnih razlogov premeščen v drugo državo članico, razporejen v lokalno operativno bazo, iz katere se opravljajo prevozi, in se bo vanjo po opravljenih prevozi vračal ves čas trajanja napotitve.

101. Med prvim in drugim scenarijem pa se lahko pojavijo številni manj jasni položaji, ki vključujejo različne spremenljivke. Predstavljati si je mogoče mednarodni prevoz z več namembnimi kraji, ki zajema natovarjanje in raztovarjanje v različnih krajih, pri čemer voznik navodila prejema sproti med opravljanjem prevoza v različnih delih Unije.

102. Pri takšnem scenariju je treba presojo opraviti od primera do primera, na podlagi okoliščin konkretnega primera. V določenih primerih bodo morda upoštevne določene okoliščine, medtem ko v nekem drugem dejanskem okviru, ki se bo tehtal glede na drugačen nabor okoliščin, te okoliščine morda ne bodo upoštevne.

103. Vendar, če uporabim dokaj visoko raven abstrakcije,⁵⁹ bo verjetno posebej pomemben kraj, v katerem je podjetje ali oseba, ki se ji zagotavljajo storitve, ki jih opravljajo zadevni delavci. Zlasti če je to hkrati kraj, kjer se organizirajo prevozi in kjer se voznikom dodeljujejo delovne obveznosti ter v katerega se vozniki po končanem delu vračajo.

⁵⁶ Točki 72 in 73 zgoraj.

⁵⁷ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v združenih zadevah Nogueira in drugi (C-168/16 in C-169/16, EU:C:2017:312, točki 85 in 95).

⁵⁸ Sodba z dne 14. septembra 2017, Nogueira in drugi (C-168/16 in C-169/16, EU:C:2017:688, točki 61 in 62).

⁵⁹ Točki 28 in 29 zgoraj.

104. Te elemente, ki sicer niso izčrpni, je treba presoјati glede na njihovo medsebojno prepletanje. Tako bo na primer kraj, v katerem delavci dejansko prejmejo navodila, manj pomemben, če ta navodila prejemaјo sproti prek elektronskih komunikacijskih sredstev in dobesedno „na poti“. Če pa bi ta navodila prejemaјi, na primer, v kraju, kjer se prevozi začnejo in končajo, pri čemer je to tudi kraj poslovanja osebe, za račun katere se prevozi opravljajo, bo ta kraj nedvomno pomemben. Če se uporabi ista logika in na zadevo pogleda ločeno, to, kdo neposredno prenaša navodila zadevnemu vozniku ali od kod ta navodila izvirajo, ne bi smelo biti upoštevno, saj se lahko oba kraja razlikujeta od kraja, v katerem dejansko je voznik, kjer opravlja bistveni del svojih delovnih obveznosti in kjer plačuje življenjske stroške.

105. Glede na navedene elemente ugotavljam, da je treba pojem „delavec, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“, v smislu člena 2(1) Direktive o napotitvi razumeti kot delavca, ki je zadostno povezan s takšnim ozemljem. Dejanski obstoj takšne zadostne povezanosti je treba določiti z upoštevanjem vseh upoštevnihih okoliščin, ki jih je treba obravnavati skupaj, kot so kraj, v katerem je oseba, za katero se zadevne storitve opravljajo, kraj, kjer se organizirajo prevozi in kjer se voznikom dodeljujejo delovne obveznosti, ter kraj, v katerega se vozniki po končanem delu vračajo.

2. Pomen povezav znotraj skupine

106. Ali povezanost zadevnihih podjetij kakor koli vpliva na presojo morebitnega obstoja napotitve delavcev? V Direktivi o napotitvi se pomen takšnihih povezav upošteva v primeru napotitve delavcev v drugo podjetje znotraj skupine, ki je opisana v členu 1(3)(b) te direktive.

107. Vendar v obravnavani zadevi ne gre za različne načine napotitve glede na to, ali določen položaj spada v člen 1(3)(a) ali (b) Direktive o napotitvi. Vprašanje, ki ga je zastavilo predložitveno sodišče, je namreč veliko širše in se osredotoča na to, v kolikšni meri so povezave znotraj skupine pomembne za opredelitev napotitve delavcev v smislu člena 2(1) Direktive o napotitvi. Ali bi moral biti obstoj povezave znotraj skupine upošteven pri presoji prejšnjega vprašanja v zvezi s tem, ali je do napotitve sploh prišlo?

108. FNV in nizozemska vlada v bistvu trdita, da bi bilo treba obstoj takšnihih povezav vključiti v nabor meril, ki jih je treba upoštevati pri presoji, ali gre za „napotitev“.

109. S tako splošno trditvijo se ne morem strinjati. Kot sem pojasnil v prejšnjem razdelku teh sklepnih predlogov, je presoja tega vprašanja na podlagi veljavnega zakonodajnega okvira, ki ne zagotavlja kakršnihih koli usmeritev v zvezi z uporabo meril, nujno odvisno od konkretnega primera. Dejstvo, da je delavec napoten v podjetje, ki je s podjetjem, ki to napotitev izvaja, povezano v skupino, v okviru te presoje samo po sebi ni odločilno. Delavca je seveda mogoče na povsem enak način napotiti tudi v podjetje, ki ni nikakor povezano s podjetjem, ki je tega delavca napotilo.

110. Po drugi strani pa ni mogoče brezpogojno trditi, da bi bila takšna povezava vedno in v vseh okoliščinah povsem nepomembna. Zaradi povezav znotraj skupine se sodelujoči podjetji seveda s praktičnega vidika lažje dogovorita glede strategije, ki jima omogoča, da se izogneta uporabi pravil glede napotitve, kot če bi šlo za nepovezani podjetji. Pa vendar, ali naj se ta predpostavka razvija do te mere, da bo dejansko privedla do nastanka „suma izogibanja“, ki bo temeljil zgolj na dejstvu, da se določene storitve opravljajo znotraj podjetij ali med podjetji, ki so med seboj tako ali drugače povezana? Tako zagotovo ne more biti.

111. Elementi iz spisa, razen splošne navedbe dejstva, da imajo vse tri tožene družbe istega lastnika deležev, vsekakor ne razkrivajo nobenihih drugihih podatkov v zvezi s tem, zakaj bi bila povezava med zadevnimi družbami sploh upoštevna za ugotavljanje, ali so bili delavci napoteni ali ne.

112. Zato predlagam, naj se na to vprašanje dejansko ne odgovori: povezava med podjetji, med katerimi je bila izvedena neka napotitev, skupaj z vsemi ostalimi upoštevniimi okoliščinami, bi bila lahko pomembna v okviru celovite presoje vprašanja, ali je šlo za napotitev. Vendar sama po sebi ni odločilnega pomena.

3. Kabotaža in pravilo *de minimis*

113. Glede na že izražene dvome v zvezi z možnostjo uporabe Direktive o napotitvi za cestni promet želi predložitveno sodišče z naslednjim podvprašanjem izvedeti, ali gre pri kabotaži za položaj, v katerem bi bilo treba šteti, da je delavec napoten. Če je odgovor pritrdilen, se predložitveno sodišče sprašuje, ali za takšno napotitev velja kakršno koli pravilo *de minimis*.

114. Prvič, pojem kabotaža se praviloma nanaša na položaj, v katerem prevoz med dvema krajema znotraj iste države članice opravlja podjetje s sedežem v drugi državi članici. V členu 2, točka 6, Uredbe št. 1072/2009 je kabotaža opredeljena kot „notranji cestni prevoz za najem ali plačilo, ki se začasno opravlja v državi članici gostiteljici“.⁶⁰

115. „[Pogoji], pod katerimi lahko cestni prevozniki nerezidenti opravljajo prevozne storitve v državi članici“,⁶¹ so podrobneje opredeljeni v členu 8 Uredbe št. 1072/2009.⁶² Ta pravila načeloma dopuščajo, da se v državi članici gostiteljici po končanem mednarodnem prevozu v to državo članico v sedmih dneh od trenutka končanja prevoza opravijo do tri kabotaže.

116. Naj spomnim, da je v uvodni izjavi 17 Uredbe št. 1072/2009 navedeno, da se določbe Direktive o napotitvi uporabljajo za prevozna podjetja, ki opravljajo kabotažo.

117. Drugič, glede pravila *de minimis* je v uvodni izjavi 14 Direktive o napotitvi navedeno, da „[...] bi moral tisti, ki opravlja storitve, spoštovati ‚trdno jedro‘ jasno opredeljenih zaščitnih pravil ne glede na trajanje napotitve delavca“.

118. Vendar se lahko države članice – po posvetovanju s predstavniki delodajalcev in delavcev – v skladu s členom 3(3) Direktive o napotitvi odločijo, da pogoj države članice gostiteljice glede minimalne plače ne velja, če napotitev traja manj kot en mesec. V obravnavani zadevi niso bili predloženi nobeni elementi v zvezi z uporabo te možnosti na Nizozemskem, zato domnevam, da navedena država članica te izjeme ni uveljavila.

119. Razen te izjeme pa v Direktivi o napotitvi za obstoj napotitve ni določeno nobeno drugo pravilo *de minimis*, kot je na primer minimalno trajanje opravljenega prevoza, na kar sta opozorili Komisija in nemška vlada.

120. Tretjič, ob upoštevanju kombinacije med zgornjima elementoma sklepam, da za obstoj napotitve v tem posebnem okviru kabotaže ne velja nobena minimalna časovna omejitev.

121. Ob upoštevanju teh elementov je moj naslednji vmesni predlog, da uporaba Direktive o napotitvi za kabotažo ni pogojena z minimalnimi pravili glede trajanja takšnega prevoza v državi članici gostiteljici.

⁶⁰ Podobno člen 1(4) Uredbe št. 1072/2009 določa, da se „[t]a uredba [...] uporablja za notranji cestni prevoz blaga, ki ga občasno opravlja cestni prevoznik nerezident, kot je določeno v poglavju III“. Glej tudi opredelitev kabotaže v Uredbi (ES) št. 1073/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do mednarodnega trga avtobusnih prevozov in spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 (UL 2009, L 300, str. 88).

⁶¹ Uvodna izjava 2 Uredbe št. 1072/2009.

⁶² Glede možnega števila krajev nakladanja in razkladanja v skladu z navedeno uredbo glej sodbo z dne 12. aprila 2018, Komisija/Danska (C-541/16, EU:C:2018:251).

D. Tretje vprašanje: kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne

122. Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem razjasniti pojem „kolektivne pogodbe [...], razglašene za splošno veljavne“, iz člena 3(1) in (8), prvi pododstavek, Direktive o napotitvi (podrazdelek 1). Prav tako sprašuje, ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da se podjetju, ki delavca napoti na ozemlje druge države članice, s pogodbo naloži spoštovanje določb kolektivne pogodbe, ki je ni mogoče šteti za splošno veljavno (podrazdelek 2).

1. Pojem „kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne“

123. Ali je pojem „kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne“, ki ga vsebuje Direktiva o napotitvi, avtonomen pojem prava Unije? Ali pa je presoja, ki se opravi ob upoštevanju pogojev, določenih v členu 3(1) in prvem pododstavku člena 3(8) Direktive o napotitvi, v domeni nacionalnega prava?

124. Iz člena 3(1) Direktive o napotitvi izhaja, da delovnopravni predpisi, ki določajo raven varstva, ki jo je treba zagotoviti napotnim delavcem, niso opredeljeni le v zadevni zakonodaji držav članic, ampak so določeni tudi „s kolektivnimi pogodbami [...], razglašenimi za splošno veljavne [...], kolikor zadevajo dejavnosti, omenjene v Prilogi“. Navedena priloga se, na kratko, nanaša na gradbeništvo. Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 3(10) Direktive o napotitvi uporabljajo delovnopravne predpise, določene v tovrstnih kolektivnih pogodbah v zvezi z drugimi dejavnostmi, ki niso gradbena dela.

125. Na podlagi besedila tega vprašanja za predhodno odločanje in dejanskega stanja v obravnavani zadevi razumem, da predložitveno sodišče zanima tisti del opredelitve, ki se nanaša na razglasitve splošne veljavnosti, ne pa elementi iz člena 3(8) Direktive o napotitvi v zvezi s pogodbami, ki jih morajo spoštovati „vsa podjetja na zadevnem geografskem območju in poklicu ali panogi“. Zato se bom osredotočil na vprašanje „razglasitve splošne veljavnosti“. Tak pristop zagovarjajo tudi vse stranke, ki so v tem postopku podale svoje pripombe v zvezi s tem vprašanjem.

126. Te stranke so izrazile različna stališča glede tega, ali je pojem „kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne“, avtonomen pojem prava Unije ali pa ga je treba opredeliti glede na nacionalno pravo oziroma glede na kombinacijo obeh. Prav tako so izrazile različna stališča glede posledic sodbe Ruffert.⁶³ Sodišče je ob upoštevanju dejstva, da kolektivna pogodba, ki je bila obravnavana v navedeni zadevi, ni bila razglašena za splošno veljavno na podlagi nacionalnega prava, ugotovilo, da „[s]pis [...] poleg tega ne vsebuje nobenih navedb, iz katerih bi se lahko sklepalo, da je treba to pogodbo kljub vsemu šteti za splošno veljavno v smislu [... Direktive o napotitvi].“

127. Nizozemska vlada in FNV po eni strani trdita, da je ob neobstoju sklicevanja na nacionalno pravo pojem „pogodba, razglašena za splošno veljavno“, načeloma avtonomen pojem prava Unije. Nizozemska vlada dodaja, da ni nujno, da kolektivna pogodba, ki je bila v skladu z nacionalnim pravom razglašena za splošno veljavno, izpolnjuje tudi pogoje iz člena 3(8) Direktive o napotitvi. Kolektivna pogodba, ki ni bila razglašena za splošno veljavno, pa ne more v nobenem primeru spadati na področje uporabe člena 3(8) Direktive o napotitvi.

128. Nemška in poljska vlada po drugi strani menita, da splošne veljavnosti ni mogoče ugotoviti brez sklicevanja na nacionalno pravo. Da bi kolektivna pogodba spadala na področje uporabe člena 3(8) Direktive o napotitvi, mora biti razglašena za splošno veljavno na podlagi nacionalnega prava *in* biti v skladu s členom 3(8) te direktive. Splošna veljavnost je tako mogoča le ob obstoju akta nacionalnega prava.

⁶³ Sodba z dne 3. aprila 2008 (C-346/06, EU:C:2008:189, točka 26).

129. Čeprav se glede neobstoja izrecnega sklicevanja na nacionalno pravo strinjam z Nizozemsko vlado in FNV, pa menim, da besedilo člena 3(1) Direktive o napotitvi vsebuje logičen sklic na nacionalno pravo, glede na to, da se v njem zahteva, da je splošna veljavnost že „razglašena“. Kot pravilno poudarjata nemška in poljska vlada, takšna razglasitev zahteva sprejetje posebnega ugotovitvenega akta na nacionalni ravni, in sicer v skladu z nacionalnimi predpisi, ki urejajo kdo in kako lahko sodeluje v pogajanjih o takšnih kolektivnih pogodbah in pri njihovem sprejemanju. Zato ne razumem, kako bi bila lahko takšna razglasitev predmet prava Unije, ko pa je jasno, da so vsi ti predpisi del nacionalnega delovnega prava.

130. Če bi zakonodajalec Unije želel pojem „kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne“, oblikovati kot avtonomen in samostojen pojem prava Unije, bi verjetno uporabil drugačno formulacijo, morda brez sklicevanja na „razglasitev“ splošne veljavnosti, obenem pa bi določil vsaj nekatera materialnopravna ali procesna merila glede tega, kako naj bi se ta splošna veljavnost presojala. Tak avtonomen pojem splošne veljavnosti bi moral biti oblikovan na podlagi bistvenih lastnosti zadevnih kolektivnih pogodb. Ker pa je zakonodajalec Unije določil, da so upoštevne tiste kolektivne pogodbe, ki so bile *razglašene* za splošno veljavne, je po mojem mnenju napotil na sistem, v okviru katerega lahko do takšne razglasitve sploh pride. Ker se v tem okviru ni mogoče opreti na noben element prava Unije, ta sistem nujno pomeni nacionalni sistem, v okviru katerega je na nacionalni ravni organiziran socialni dialog, ki poteka med zadevnimi deležniki.

131. Podobno je v drugem pododstavku člena 3(8) Direktive o napotitvi napoteno na „*sistem* za priznavanje splošne veljavnosti kolektivnih pogodb“. ⁶⁴ V skladu s to določbo Direktiva o napotitvi – kadar tak *sistem* ni vzpostavljen – uvaja podredno merilo, na katero se države članice lahko oprejo in ki jim omogoča, da izhajajo iz „kolektivnih pogodb [...], ki imajo splošen učinek za vsa podobna podjetja na zadevnem geografskem območju in poklicu ali panogi in/ali [...] kolektivn[ih] pogodb[...], sklenjen[ih] med najbolj reprezentativnimi organizacijami delodajalcev in delavcev na nacionalni ravni in ki se uporabljajo na ozemlju celotne države“.

132. Vendar ta podredna možnost ne spreminja glavnega pravila, ki temelji na nacionalnem sistemu razglasitve.

133. Kot je poudarila Komisija, nizozemsko pravo dejansko določa tak sistem. Iz spisa je razvidno, da je treba na podlagi nacionalnega prava šteti – kar pa mora preveriti še predložitveno sodišče – da je bila za splošno veljavno razglašena tudi zadevna kolektivna pogodba, to je kolektivna pogodba za prevoz blaga, in sicer zaradi povezav, ki obstajajo med to kolektivno pogodbo in kolektivno pogodbo za opravljanje storitev cestnega prevoza blaga za najem ali plačilo in oddajanje mobilnih žerjavov v najem.

134. Če povzamem, pojem „kolektivne pogodbe, razglašene za splošno veljavne“, iz člena 3(1) Direktive o napotitvi je treba razumeti tako, da napotuje na nacionalno pravo. Drugače povedano, o tem, ali je bila kolektivna pogodba razglašena za splošno veljavno, je treba odločiti na podlagi veljavnega nacionalnega prava, ki se uporablja na tem področju.

2. Obstoj omejitve iz člena 56 PDEU

135. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem (točka (b)) sprašuje, ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da se podjetju, ki ima sedež v državi članici in napoti delavca na ozemlje druge države članice, s *pogodbo* naloži spoštovanje določb kolektivne pogodbe, ki je v smislu Direktive o napotitvi ni mogoče šteti za splošno veljavno.

⁶⁴ Moj poudarek.

136. To vprašanje predložitvenega sodišča je bilo postavljeno, le če bi se na podlagi odgovora na tretje vprašanje (točka (a)) ugotovilo, da ni mogoče šteti, da je bila sporna kolektivna pogodba razglašena za splošno veljavno v smislu Direktive o napotitvi. V tem primeru obveznost uporabe splošnih delovnih pogojev kolektivne pogodbe za prevoz blaga ne bi izhajala iz Direktive o napotitvi, ampak bi lahko še vedno temeljila na členu 44 navedene kolektivne pogodbe. Ali bi to pomenilo omejitev v smislu člena 56 PDEU, kot v postopku v glavni stvari trdi družba Van den Bosch Transporten B.V.?

137. V odgovor na to vprašanje je treba navesti več pojasnil.

138. Prvič, to, ali je mogoče šteti, da je bila kolektivna pogodba za prevoz blaga razglašena za splošno veljavno, je stvar nacionalnega prava. Zato bo moralo o tem na koncu odločiti predložitveno sodišče. Predložitveno sodišče je v predložitveni odločbi navedlo, da je treba na podlagi nacionalnega prava šteti, da je bila sporna kolektivna pogodba, to je kolektivna pogodba za prevoz blaga, razglašena za splošno veljavno.

139. Če je v okviru nacionalnega prava dejansko tako, potem je tretje vprašanje (točka (b)) hipotetično.

140. Ne glede na to pa lahko predložitveno sodišče vseeno zavzame nasprotno stališče in ugotovi, da ni mogoče šteti, da je bila kolektivna pogodba za prevoz blaga razglašena za splošno veljavno. To bi pomenilo, da je treba na tretje vprašanje (točka (b)) odgovoriti.

141. Drugič, kot je navedeno v predložitveni odločbi, naj bi nezdržljivost izhajala iz dejstva, da se splošni delovni pogoji, določeni v kolektivni pogodbi za prevoz blaga, za tuje podjetje, ki napotuje delavce, uporabljajo, čeprav ni mogoče šteti, da je bila navedena kolektivna pogodba splošno veljavna. Predložitveno sodišče je to vprašanje postavilo, čeprav se zdi, da te obveznosti v skladu s členom 44 kolektivne pogodbe o prevozu blaga veljajo, le „če to izhaja iz Direktive o napotitvi“.⁶⁵ Po mojem mnenju bi bilo treba ta del člena 44 kolektivne pogodbe o prevozu blaga v smislu tretjega vprašanja (točka (b)) dejansko razlagati tako, da pomeni, „tudi če to ne izhaja iz Direktive o napotitvi“.

142. S tega vidika bi se tretje vprašanje (točka (b)) potem glasilo, ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da se podjetju, ki ima sedež v državi članici in napoti delavca na ozemlje druge države članice, naloži spoštovanje določb kolektivne pogodbe, za katero v smislu Direktive o napotitvi ni mogoče šteti, da je bila razglašena za splošno veljavno.

143. Če predpostavljam, da sem pravilno razumel to vprašanje, in ne oziraje se na nejasno vprašanje v zvezi s tem, na podlagi katere določbe nacionalnega prava bi bilo potem mogoče kolektivno pogodbo, ki ni splošno veljavna, vseeno razglasiti za zavezujočo za ponudnike storitev iz drugih držav članic, bi moral v odgovor na zastavljeno vprašanje v nadaljevanju dejansko opraviti analizo omejitev svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU.

144. Strinjam se z nizozemsko vlado, da bi položaj, opisan v tretjem vprašanju (točka (b)), v tem primeru dejansko pomenil omejitev svobode opravljanja storitev. S tem bi se zadevnim podjetjem naložilo breme, saj bi morala izpolnjevati obveznosti, ki ustrezajo tistim iz Direktive o napotitvi, *zunaj področja uporabe* tega instrumenta. Ključno vprašanje bi potem bilo, ali je mogoče takšno omejitev utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu in ali bi ta omejitev lahko prestala preizkus sorazmernosti.

145. Opozarjam, da predložitvena odločba ne vsebuje nobenih dodatnih informacij glede morebitne utemeljenosti in elementov, pomembnih za izvedbo preizkusa sorazmernosti.

⁶⁵ Moj poudarek.

146. V zvezi z utemeljevanjem omejitev z nujnimi razlogi v splošnem interesu se strinjam z nemško in nizozemsko vlado, ki trdita, da bi varstvo delavcev⁶⁶ in preprečevanje nelojalne konkurence⁶⁷ lahko štela za takšna razloga. Navedena razloga se dejansko prekrivata z zgoraj obravnavanimi cilji Direktive o napotitvi.⁶⁸ Zato mora predložitveno sodišče preveriti, ali so avtorji kolektivne pogodbe o prevozu blaga pri oblikovanju besedila člena 44 te kolektivne pogodbe, objektivno gledano, želeli spodbujati pravice napotenih delavcev ali preprečiti nelojalno konkurenco.

147. Kot je Sodišče večkrat opozorilo, mora biti ukrep, da je lahko upravičen, primeren za uresničevanje zastavljenega cilja in ne sme presehati tega, kar je nujno za doseg tega cilja.⁶⁹ To presojo bo moralo na koncu opraviti predložitveno sodišče, pri tem pa upoštevati, da je zakonodajalec Unije v Direktivi o napotitvi že dosegel določeno ravnovesje med konkurenčnimi in precej nasprotnimi cilji te direktive.

V. Predlog

148. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče Nizozemske), odgovori:

1. Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 431) je treba razlagati tako, da se uporablja tudi za delavca, ki dela kot voznik v sektorju cestnega prometa in je v smislu te direktive napoten na ozemlje države članice, ki ni država članica, v kateri običajno dela.
- 2(a) Za pojem „delavec, ki za omejen čas opravlja delo na ozemlju države članice, ki ni država, v kateri običajno dela“, v smislu člena 2(1) Direktive 96/71 je treba razumeti, da se nanaša na delavca, ki je zadostno povezan s takšnim ozemljem. Obstoj takšne zadostne povezanosti je treba določiti glede na vse upoštevne okoliščine, ki jih je treba presojati skupaj, kot so kraj, v katerem je oseba, za katero se sporne storitve opravljajo, kraj, kjer se organizirajo prevozi in kjer se voznikom dodeljujejo delovne obveznosti, ter kraj, v katerega se vozniki po končanem delu vračajo.
- 2(b) Povezava med podjetji, med katerimi je bila izvedena neka napotitev, ki jo je treba presojati skupaj z vsemi ostalimi upoštevniimi okoliščinami, bi bila lahko pomembna v okviru celovite presoje vprašanja, ali je šlo za napotitev. Vendar sama po sebi ni odločilnega pomena.
- 2(c) Kabotaža spada na področje uporabe Direktive 96/71. Uporaba Direktive 96/71 za kabotažo ni pogojena z minimalnimi pravili glede trajanja takšnega prevoza v državi članici gostiteljici.
3. Člen 3(1) Direktive 96/71 je treba razlagati tako, da je treba o vprašanju, ali je bila kolektivna pogodba razglašena za splošno veljavno, odločiti na podlagi veljavnega nacionalnega prava.

⁶⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 24. januarja 2002, *Portugaia Construções* (C-164/99, EU:C:2002:40, točki 28 in 29).

⁶⁷ Sodba z dne 12. oktobra 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610, točki 41 in 42).

⁶⁸ Glej točki 72 in 73 teh sklepnih predlogov.

⁶⁹ Sodba z dne 12. oktobra 2004, *Wolff & Müller* (C-60/03, EU:C:2004:610, točka 43).