

## PRESUDA SUDA

17. prosinca 1981.(\*)

„Sloboda pružanja usluga – Ustupanje radne snage”

U predmetu 279/80,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) u kaznenom postupku koji se pred tim sudom vodi protiv

**Alfreda Johna Webba,**

o tumačenju članaka 60. i 59. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, G. Bosco, A. Touffait i O. Due, predsjednici vijeća, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O’Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros i F. Grévisse, suci,

nezavisni odvjetnik: sir Gordon Slynn,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Odlukom od 9. prosinca 1980., koju je Sud zaprimio 30. prosinca 1980., Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u tri prethodna pitanja o tumačenju članaka 59. i 60. Ugovora u vezi s nizozemskim propisima koji uređuju ustupanje radne snage.
- 2 Pitanja su postavljena u okviru kaznenog postupka zbog povrede članka 1. Koninklijk Besluit (kraljevska odluka) od 10. rujna 1970. (Staatsblad 410). Tim se člankom zabranjuje ustupanje radne snage bez odobrenja ministra za socijalna pitanja.
- 3 Gore navedena kraljevska odluka bila je donesena u skladu s uvodnim riječima članka 2. stavka 1. podstavka (a) Wet op het ter Beschikkingstellen van arbeidskrachten (Zakon o ustupanju radne snage) od 31. srpnja 1965. (Staatsblad 379), kako je izmijenjen Zakonom od 30. lipnja 1967. (Staatsblad 377). Prema tom članku, ustupanje radne snage bez odobrenja može se zabraniti kraljevskom odlukom ako je to u interesu dobrih odnosa na tržištu rada ili dotične radne snage. Međutim, prema članku 6. stavku 1. Zakona, odobrenje može biti uskraćeno samo ako postoji opravdana bojazan da bi ustupanje radne snage od strane podnositelja zahtjeva moglo

naštetiti dobrim odnosima na tržištu rada ili ako interesi predmetne radne snage nisu dovoljno zaštićeni.

- 4 Članak 1. stavak 1. podstavak (b) gore navedenog zakona definira predmetnu djelatnost kao ustupanje radne snage, uz naknadu, trećoj osobi u svrhu obavljanja posla koji se obično obavlja u njezinom poduzeću, a koji ne uključuje sklapanje ugovora o radu.
- 5 Optuženik u glavnom postupku, Alfred John Webb, direktor trgovačkog društva osnovanog na temelju engleskog prava, sa sjedištem u Ujedinjenoj Kraljevini, je na temelju prava Ujedinjene Kraljevine nositelj odobrenja za ustupanje radne snage. To trgovačko društvo bavi se prije svega ustupanjem tehničkog osoblja za rad u Nizozemskoj. Angažira osoblje i stavlja ga na raspolaganje, privremeno i uz naknadu, poduzećima koja se nalaze u Nizozemskoj, pri čemu osoblje s tim poduzećima ne sklapa ugovor o radu. Sud koji je razmatrao činjenice u spornom predmetu utvrdio je da je u veljači 1978. trgovačko društvo u tri navrata, bez odobrenja nizozemskog ministra za socijalna pitanja, poduzećima u Nizozemskoj uz naknadu ustupilo radnike za obavljanje poslova koje ta poduzeća obično obavljaju, pri čemu s tim poduzećima nisu sklopili ugovor o radu.
- 6 Smatrajući da odluka u ovom predmetu ovisi o tome jesu li nizozemski propisi spojivi s odredbama prava Zajednice koje uređuju slobodu pružanja usluga, a osobito člancima 59. i 60. Ugovora o EEZ-u, odlučujući o žalbi Hoge Raad (Vrhovni sud) je Sudu postavio sljedeća pitanja:
  - „1. Uključuje li pojam ‚usluge‘ iz članka 60. Ugovora o EEZ-u uslugu ustupanja radne snage u smislu uvodnih riječi članka 1. prvoga stavka i podstavka (b) istoga stavka Zakona o ustupanju radne snage?
  2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, je li člankom 59. Ugovora državi članici u kojoj pružanje te usluge podliježe ishodu odobrenja – a taj je uvjet propisan kako bi se odobrenje moglo uskratiti ako postoji opravdana bojazan da bi tužiteljevo ustupanje radne snage moglo naštetiti dobrim odnosima na tržištu rada ili da interesi predmetne radne snage nisu dovoljno zaštićeni – uvijek ili samo pod određenim uvjetima zabranjeno da osobu koja pruža takovrsne usluge a poslovni nastan ima u drugoj državi članici obveže na ispunjenje toga uvjeta?
  3. U kojoj je mjeri za odgovor na drugo pitanje relevantno ima li stranac koji pruža uslugu odobrenje za pružanje te usluge u državi u kojoj ima poslovni nastan?“

### **Prvo pitanje**

- 7 Prvim pitanjem nacionalni sud u biti pita odnosi li se pojam „usluge“ iz članka 60. Ugovora i na ustupanje radne snage u smislu gore navedenog nizozemskog zakonodavstva.
- 8 Prema članku 60. prvom stavku Ugovora, uslugama se smatraju one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba. U drugom stavku toga članka navode se primjeri djelatnosti koje su obuhvaćene pojmom usluga.

- 9 Kada poduzeće ustupa uz naknadu radnu snagu koja ostaje u njemu zaposlena, pri čemu se s korisnikom ne sklapa nikakav ugovor o radu, djelatnost toga poduzeća predstavlja profesionalnu djelatnost koja ispunjava uvjete propisane člankom 60. prvim stavkom. Sukladno tomu, treba je smatrati uslugom u smislu te odredbe.
- 10 S tim u vezi francuska je vlada nastojala naglasiti posebnu narav dotične djelatnosti koja, iako potpada pod pojam usluga iz članka 60. Ugovora, treba biti predmetom posebnog razmatranja u mjeri u kojoj se na nju odnose odredbe koje uređuju socijalnu politiku i slobodu kretanja osoba. Iako je točno da za zaposlenike agencija koje se bave ustupanjem radne snage mogu u određenim okolnostima vrijediti odredbe članaka 48. do 51. Ugovora kao i propisi Zajednice doneseni radi njihove provedbe, to takovrsnim poduzećima koja zapošljavaju takve radnike ne oduzima značaj poduzeća koja pružaju usluge i za koja stoga vrijede odredbe članka 59. i susljedičnih članaka Ugovora. Kao što je Sud već utvrdio, između ostalog u presudi od 3. prosinca 1974. (Van Binsbergen, 33/74, Zb., str. 1299.), posebna narav određenih usluga ne izuzima te usluge iz područja primjene pravila o slobodi pružanja usluga.
- 11 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da pojam „usluge” iz članka 60. Ugovora uključuje ustupanje radne snage u smislu Zakona o ustupanju radne snage.

### **Drugo i treće pitanje**

- 12 Drugim i trećim pitanjem želi se u biti saznati zabranjuje li članak 59. Ugovora državni članici da od poduzeća koje želi ustupati radnu snagu na njezinom državnom području, a koje ima poslovni nastan u drugoj državi članici, zahtijeva posjedovanje odobrenja, osobito kada to poduzeće ima odobrenje koje je izdala država članica poslovnog nastana.
- 13 Prema članku 59. prvom stavku Ugovora, ograničenja slobode pružanja usluga unutar Zajednice u prijelaznom se razdoblju postupno ukidaju u odnosu na državljane država članica Zajednice. Kao što je Sud to utvrdio u presudi od 18. siječnja 1979. (Van Wesemael, 110 i 111/78, Zb., str. 35.), ta odredba, ako se tumači u smislu članka 8. stavka 7. Ugovora, nameće obvezu dobivanja određenog rezultata čije ostvarenje treba biti olakšano, ali ne i uvjetovano, provedbom programa postupnih mjera. Slijedi da su istekom toga razdoblja bitni zahtjevi članka 59. Ugovora postali neposredno i bezuvjetno primjenljivi.
- 14 Tim bitnim zahtjevima ukida se svaka diskriminacija pružatelja usluge na osnovi državljanstva ili činjenice da je poslovno nastanjen u državi članici koja nije država članica u kojoj se usluga treba pružati.
- 15 Njemačka savezna vlada i danska vlada ističu da se u pravilu propisi države u kojoj se pruža usluga moraju u cijelosti primjenjivati na sve pružatelje takve usluge bez obzira na to jesu li oni ili ne poslovno nastanjeni u toj državi, što je u skladu s načelom jednakosti, a osobito člankom 60. trećim stavkom Ugovora, prema kojem pružatelj usluge može, u svrhu pružanja te usluge, svoju djelatnost obavljati u državi članici u kojoj se ta usluga pruža pod istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane.
- 16 Glavni cilj članka 60. trećeg stavka je omogućiti pružatelju usluge da svoju djelatnost u državi članici u kojoj pruža uslugu obavlja bez diskriminacije u korist državljanina te države. To, međutim, ne znači da se svi nacionalni propisi koji su primjenljivi na

državljanke te države i koji se obično primjenjuju na stalne djelatnosti poduzeća koja imaju poslovni nastan u toj državi mogu isto tako u cijelosti primjenjivati na privremene djelatnosti poduzeća koja imaju poslovni nastan u drugim državama članicama.

- 17 U gore navedenoj presudi od 18. siječnja 1979. Sud je zauzeo stajalište da se, s obzirom na osobitu narav određenih usluga, posebni zahtjevi nametnuti pružatelju tih usluga ne mogu smatrati nespojivima s Ugovorom ako je njihova svrha primjena pravila koja uređuju takovrsne djelatnosti. Međutim, sloboda pružanja usluga, kao jedno od temeljnih načela Ugovora, može se ograničiti samo odredbama koje su opravdane općim interesom i koje se odnose na sve osobe ili poduzeća koja obavljaju neku djelatnost u toj državi ukoliko taj interes nije zaštićen odredbama koje vrijede za pružatelja usluge u državi članici njegovog poslovnog nastana.
- 18 S tim u vezi valja napomenuti da je s profesionalnog i socijalnog aspekta ustupanje radne snage osobito osjetljivo pitanje. S obzirom na posebnu narav radnih odnosa koji su svojstveni toj vrsti djelatnosti, obavljanje takve djelatnosti neposredno utječe i na odnose na tržištu rada i na legitimne interese dotične radne snage. To je uostalom razvidno i iz zakonskog uređenja toga područja u nekim državama članicama, kojim se, prvo, nastoji onemogućiti možebitne zloporabe i, drugo, ograničiti opseg te djelatnosti ili je čak posve zabraniti.
- 19 Iz navedenoga osobito proizlazi da je državama članicama dopušteno te predstavlja legitimnu političku odluku od općeg interesa da za ustupanje radne snage na svojem državnom području uvedu sustav izdavanja odobrenja kako bi mogle odbiti izdati odobrenje ako postoji razlog za bojazan da bi takva djelatnost mogla naštetiti dobrim odnosima na tržištu rada ili ako interesi dotične radne snage nisu dovoljno zaštićeni. Imajući u vidu, s jedne strane, razlike koje mogu postojati u pogledu uvjeta na tržištu rada različitih država članica i, s druge strane, raznolikost kriterija koji se mogu primjenjivati u vezi s obavljanjem takovrsne djelatnosti, država članica u kojoj se usluga treba pružati nedvojbeno ima pravo zahtijevati posjedovanje odobrenja izdanoga pod istim uvjetima koji vrijede i za njezine državljanke.
- 20 Pa ipak, ta bi mjera u odnosu na željeni cilj bila prekomjerna ako bi zahtjevi koji su uvjet za izdavanje odobrenja značili dupliciranje dokaza i jamstava koji se traže u državi poslovnog nastana. Poštovanje načela slobode pružanja usluga zahtijeva, prvo, da pri razmatranju zahtjeva za izdavanje odobrenja i pri izdavanju toga odobrenja država članica u kojoj bi se usluga trebala pružati ne čini nikakvu razliku po osnovi državljanstva pružatelja usluge ili mjesta njegova poslovnog nastana i, drugo, da u obzir uzme dokaze i jamstva koja je pružatelj usluge već dostavio u svrhu obavljanja svoje djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.
- 21 Stoga na drugo i treće pitanje Hoge Raada (Vrhovni sud) treba odgovoriti da članak 59. ne zabranjuje državi članici koja od agencija za ustupanje radne snage zahtijeva posjedovanje odobrenja da od pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici i koji takvu djelatnost obavlja na državnom području prve države članice zahtijeva ispunjenje toga uvjeta čak i ako taj pružatelj usluge ima odobrenje koje je izdala država njegova poslovnog nastana, pod uvjetom da, prvo, pri razmatranju zahtjeva za izdavanje odobrenja i pri izdavanju toga odobrenja ne čini nikakvu razliku po osnovi državljanstva pružatelja usluge ili mjesta njegova poslovnog nastana i, drugo, da u obzir uzme dokaze i jamstva koja je pružatelj usluge već dostavio u svrhu obavljanja svoje djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.

## Troškovi

- 22 Troškovi vlada Nizozemske, Savezne Republike Njemačke, Ujedinjene Kraljevine, Francuske i Danske te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja mu je presudom od 9. prosinca 1980. postavio Hoge Raad (Vrhovni sud), odlučuje:

- 1. Pojam „usluge” iz članka 60. Ugovora o EEZ-u uključuje ustupanje radne snage u smislu Zakona o ustupanju radne snage.**
- 2. Članak 59. ne zabranjuje državi članici koja od agencija za ustupanje radne snage zahtijeva posjedovanje odobrenja da od pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici i koji takvu djelatnost obavlja na državnom području prve države članice zahtijeva ispunjenje toga uvjeta čak i ako taj pružatelj usluge ima odobrenje koje je izdala država njegova poslovnog nastana, pod uvjetom da, prvo, pri razmatranju zahtjeva za izdavanje odobrenja i pri izdavanju toga odobrenja ne čini nikakvu razliku po osnovi državljanstva pružatelja usluge ili mjesta njegova poslovnog nastana i, drugo, da u obzir uzme dokaze i jamstva koja je pružatelj usluge već dostavio u svrhu obavljanja svoje djelatnosti u državi članici poslovnog nastana.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 17. prosinca 1981.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: nizozemski