

PRESUDA SUDA

3. listopada 2000.(*)

„Sloboda pružanja usluga – Direktiva 64/427/EEZ – Obrtničke usluge u građevinarstvu – Nacionalni propisi kojima se zahtijeva upis stranih obrtničkih poduzeća u obrtni registar – Proporcionalnost”

U predmetu C-58/98,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), koji je uputio Amtsgericht Heinsberg (Općinski sud u Heinsbergu, Njemačka), u postupku koji se vodi pred tim sudom protiv

Josefa Corstena,

o tumačenju članka 59. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 49. UEZ-a), članaka 60., 65. i 66. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 50., 54. i 55. UEZ-a) i Direktive Vijeća 64/427/EEZ od 7. srpnja 1964. o utvrđivanju detaljnih odredaba za prijelazne mjere u pogledu djelatnosti samozaposlenih osoba u proizvodnim i prerađivačkim industrijama obuhvaćenih glavnim skupinama ISIC 23-40 (Industrija i malo obrtništvo) (SL 1964., 117, str. 1863.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (izvjestitelj), L. Sevón i R. Schintgen (predsjednici vijeća), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, H. Ragnemalm i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Cosmas,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Kreis Heinsberg (Općina Heinsberg), J. Nießen, *Kreisrechtsrat*, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* pri Saveznom ministarstvu gospodarstva, i C.-D. Quassowski, *Regierungsdirektor* pri istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, C. Stix-Hackl, *Gesandte* pri Saveznom ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, B. Mongin i M. Niejahr, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Općine Heinsberg i Komisije na raspravi održanoj 5. listopada 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. studenoga 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 13. veljače 1998., koje je Sud zaprimio 27. veljače 1998. i koje je dopunjeno 22. lipnja 1998., Amtsgericht Heinsberg (Općinski sud u Heinsbergu) postavio je Sudu, u skladu s člankom 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), prethodno pitanje o tumačenju članka 59. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 49. UEZ-a), članaka 60., 65. i 66. Ugovora o EZ-u (koji su postali članci 50., 54. i 55. UEZ-a) i Direktive Vijeća 64/427/EEZ od 7. srpnja 1964. o utvrđivanju detaljnih odredaba za prijelazne mjere u pogledu djelatnosti samozaposlenih osoba u proizvodnim i prerađivačkim industrijama obuhvaćenih glavnim skupinama ISIC 23-40 (Industrija i malo obrtništvo) (SL 1964., 117, str. 1863.).
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru postupka pokrenutog pred tim sudom protiv J. Corstena, koji je optužen za povredu njemačkog zakonodavstva koje se odnosi na suzbijanje rada na crno.

Pravo Zajednice

- 3 Člankom 59. prvim stavkom Ugovora predviđeno je:

„U okviru odredaba navedenih u nastavku, u prijelaznom razdoblju postupno se ukidaju ograničenja slobode pružanja usluga unutar Zajednice u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi Zajednice koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.” [neslužbeni prijevod]
- 4 Člankom 66. Ugovora predviđeno je da se članak 55. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 45. UEZ-a), članci 56. i 57. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 46. i 47. UEZ-a) i članak 58. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 48. UEZ-a), koji se pojavljuju u dijelu trećem glavi III. poglavlju 2. Ugovora pod naslovom „Pravo poslovnog nastana”, primjenjuju na slobodu pružanja usluga.
- 5 Sukladno članku 56. stavku 1. Ugovora:

„Odredbe ovog poglavlja i mjere poduzete na temelju njih ne dovode u pitanje primjenu odredaba utvrđenih u zakonu i ostalim propisima kojima se za strane

državljanu predviđa poseban tretman koji je opravdan razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

6 Vijeće je 18. prosinca 1961. na temelju članka 54. stavka 1. i članka 63. stavka 1. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članak 44. stavak 1. UEZ-a i članak 52. stavak 1. UEZ-a) donijelo dva opća programa za ukidanje ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga (SL 1962., 2, str. 36. i 32.). Vijeće je 7. srpnja 1964. s ciljem lakše provedbe tih programa donijelo Direktivu 64/427.

7 Tom je direktivom u biti predviđen sustav uzajamnog priznavanja radnog iskustva stečenog u državi članici podrijetla te je ona primjenjiva na poslovni nastan i pružanje usluga u drugoj državi članici.

8 Sukladno članku 3. Direktive 64/427:

„Ako u državi članici pristup bilo kojoj djelatnosti iz članka 1. stavka 2. [djelatnosti samozaposlenih osoba u proizvodnim i prerađivačkim industrijama obuhvaćenih glavnim skupinama ISIC 23-40 (Industrija i malo obrtništvo)] ili obavljanje bilo koje od tih djelatnosti ovisi o općim, poslovnim ili stručnim znanjima i sposobnostima, ta država članica kao dovoljan dokaz takvih znanja i sposobnosti prihvaća činjenicu da se predmetna djelatnost obavljala u drugoj državi članici u bilo kojem od sljedećih razdoblja:

(a) šest uzastopnih godina samostalnog obavljanja djelatnosti ili kao osoba odgovorna za upravljanje poduzećem,

(b) tri uzastopne godine samostalnog obavljanja djelatnosti ili kao osoba odgovorna za upravljanje poduzećem ako korisnik može dokazati je za predmetno zanimanje prošao prethodno trogodišnje osposobljavanje, koje je potvrđeno potvrdom koju priznaje država ili koje nadležno stručno tijelo smatra potpuno zadovoljavajućim,

(c) tri uzastopne godine samostalnog obavljanja djelatnosti ako korisnik može dokazati da se predmetnim zanimanjem najmanje pet godina bavio kao nesamostalnom djelatnošću ili

(d) pet uzastopnih godina kao rukovoditelj, od kojih najmanje tri godine na tehničkim položajima s odgovornošću za jedan odjel ili više odjela poduzeća ako korisnik može dokazati da je za predmetno zanimanje prošao prethodno trogodišnje osposobljavanje, koje je potvrđeno potvrdom koju priznaje država ili koje nadležno stručno tijelo smatra potpuno zadovoljavajućim.

U slučajevima iz točaka (a) i (c) obavljanje djelatnosti ne smije prestati prije više od deset godina od datuma podnošenja zahtjeva u skladu s člankom 4. stavkom 3.” [neslužbeni prijevod]

Člankom 4. Direktive 64/427 predviđeno je:

„Za potrebe primjene članka 3.:

1. Države članice u kojima pristup bilo kojem zanimanju iz članka 1. stavka 2. i obavljanje bilo kojeg od tih zanimanja ovise o općim, poslovnim ili stručnim znanjima ili sposobnostima obavješćuje uz pomoć Komisije ostale države članice o glavnim obilježjima tog zanimanja (opis djelatnosti obuhvaćenih tim zanimanjima).

2. Nadležno tijelo koje je u tu svrhu odredila zemlja podrijetla korisnika potvrđuje koje je profesionalne djelatnosti korisnik stvarno obavljao i trajanje tih djelatnosti. Potvrde se sastavljaju uzimajući obzir službeni opis predmetnog zanimanja koji dostavlja država članica u kojoj korisnik želi trajno ili privremeno obavljati takvo zanimanje.

3. Država članica domaćin izdaje dozvolu za obavljanje predmetne djelatnosti na temelju zahtjeva zainteresirane osobe pod uvjetom da je potvrđena djelatnost u skladu s glavnim obilježjima službenog opisa djelatnosti dostavljenog na temelju stavka 1. i pod uvjetom da su zadovoljeni svi ostali eventualni uvjeti utvrđeni propisima te države.” [neslužbeni prijevod]

- 9 Valja napomenuti da je Direktiva 64/427, koja je bila na snazi u trenutku kad su se dogodile okolnosti koje su dovele do glavnog postupka, stavljena izvan snage Direktivom 1999/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. lipnja 1999. o sustavu priznavanja stručnih kvalifikacija u odnosu na profesionalne djelatnosti obuhvaćene Direktivom o liberalizaciji i prijelaznim mjerama te dopunama općih sustava priznavanja stručnih kvalifikacija (SL L 201, str. 77.).

Nacionalno pravo

- 10 U Njemačkoj su obrti uređeni Handwerksordnungom (Zakon o obrtima), u inačici od 20. prosinca 1993. koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka (BGBl. 1993 I, str. 2256.). U skladu s člankom 1. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o obrtima, samo su fizičke ili pravne osobe ili udruženja osoba koji su upisani u Handwerksrolle (obrtni registar) ovlaštene samostalno obavljati obrtničku djelatnost. Takav upis odgovara izdavanju dozvole za obavljanje djelatnosti.
- 11 Člankom 7. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o obrtima predviđeno je da se „svaka osoba koja je položila majstorski ispit za obrt koji će obavljati ili za povezani obrt upisuje u obrtni registar”.
- 12 Člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o obrtima predviđeno je da „se u iznimnim slučajevima odobrenje za upis u obrtni registar izdaje ako podnositelj zahtjeva može dokazati znanja i vještine potrebne za samostalno obavljanje obrta kojim će se baviti.”
- 13 Člankom 9. Zakona o obrtima savezni ministar gospodarstva ovlašten je utvrditi uvjete pod kojima državljani drugih država članica mogu dobiti takvo iznimno odobrenje za upis u obrtni registar, osim slučajeva predviđenih člankom 8. stavkom 1. Zakona o obrtima. Na temelju te odredbe savezni ministar gospodarstva donio je 4. kolovoza 1966. Uredbu o uvjetima za upis državljana drugih država članica u obrtni registar (BGBl. 1966 I, str. 469., u daljnjem tekstu: Uredba). Uredbom su u njemačko pravo prenesene odredbe članka 3. i članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive 64/427.

- 14 Člankom 1. Uredbe kako je izmijenjena 20. prosinca 1993. (BGBl. 1993 I, str. 2256.), predviđeno je:

„Iznimno odobrenje za upis u obrtni registar u vezi s obrtom iz Priloga A Zakonu o obrtima, s iznimkom obrta iz točaka 17., 89. do 91. i 93. do 95., osim u slučajevima predviđenima člankom 8. stavkom 1. Zakona o obrtima, izdaje se državljaninu države članice Europske ekonomske zajednice ili druge države potpisnice Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru

1. ako je podnositelj zahtjeva obavljao predmetnu djelatnost u drugoj državi članici pod sljedećim uvjetima:

(a) najmanje šest uzastopnih godina samostalnog obavljanja djelatnosti ili kao osoba odgovorna za upravljanje poduzećem,

(b) najmanje tri uzastopne godine samostalnog obavljanja djelatnosti ili kao osoba odgovorna za upravljanje poduzećem nakon što je prošao najmanje trogodišnje osposobljavanje za predmetno zanimanje,

(c) najmanje tri uzastopne godine samostalnog obavljanja djelatnosti i najmanje pet godina nesamostalnog obavljanja djelatnosti ili

(d) najmanje pet uzastopnih godina kao rukovoditelj, od kojih najmanje tri godine na tehničkim položajima s odgovornošću za jedan odjel ili više odjela poduzeća nakon što je prošao najmanje trogodišnje osposobljavanje za predmetno zanimanje i

2. ako djelatnost koju obavlja odgovara glavnim obilježjima službenog opisa predmetnog zanimanja za koje se traži odstupanje.”

- 15 Prema zahtjevu za prethodnu odluku, postupak dodjele dozvole za obavljanje obrtničkih djelatnosti i za upis u obrtni registar odvija se kako slijedi: nadležno tijelo u državi članici podrijetla mora poduzetniku izdati potvrdu iz koje su vidljivi trajanje obavljanja njegove obrtničke djelatnosti i njegove stečene kvalifikacije. Poduzetnik zatim tu potvrdu, prema potrebi prevedenu na njemački, osobno dostavlja nadležnoj obrtničkoj komori u Njemačkoj. Obrtnička komora provjerava jesu li ispunjeni uvjeti utvrđeni Zakonom o obrtima i prosljeđuje potvrdu zajedno sa zahtjevom poduzetnika za iznimno odobrenje Regierungspräsidentu (nadležno upravno tijelo). Za iznimno odobrenje plaća se naknada u iznosu između 300 i 500 DEM. Ako nadležno upravno tijelo dodijeli iznimno odobrenje, ono se šalje na privatnu adresu poduzetnika. Uz predočenje iznimnog odobrenja i izvotka iz trgovačkog registra novijeg datuma te nakon plaćanja dodatne naknade poduzetnik može nadležnoj obrtničkoj komori podnijeti zahtjev za upis u obrtni registar. Zatim se stranom poduzetniku na njegovu poslovnu adresu šalje obrtnička kartica. Nakon primitka te kartice strani poduzetnik ovlašten je samostalno obavljati obrtničke djelatnosti u Njemačkoj.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 16 J. Corsten, samozaposleni arhitekt, ugovorio je s poduzećem s poslovnim nastanom u Nizozemskoj polaganje podnog estriha u Njemačkoj u okviru građevinskog projekta. Poduzeće kojem su povjereni radovi zakonito je izvodilo takve radove u Nizozemskoj,

ali nije bilo upisano u obrtni registar u Njemačkoj. Cijena po četvornom metru koju je to poduzeće naplatilo za polaganje podnog estriha bila je znatno niža od cijene koju bi za iste radove naplatila njemačka obrtnička poduzeća.

- 17 Odlukom od 2. siječnja 1996. nadležni njemački inspektorat rada odredio je J. Corstenu administrativnu novčanu kaznu u iznosu od 2000 DEM za povredu njemačkog zakonodavstva o suzbijanju rada na crno. Administrativna se novčana kazna u skladu s tim zakonodavstvom može odrediti svakome tko poduzeću koje nije upisano u obrtni registar povjeri izvođenje samostalnih obrtničkih radova. Nije sporno da u Njemačkoj polaganje podnih estriha pripada toj kategoriji radova.
- 18 J. Corsten podnio je prigovor protiv te odluke pred Amtsgerichtom Heinsberg (Općinski sud u Heinsbergu).
- 19 Budući da je imao dvojbi o usklađenosti njemačkog propisa s pravom Zajednice o slobodi pružanja usluga, osobito u pogledu obveznog upisa u obrtni registar, Amtsgericht Heinsberg (Općinski sud u Heinsbergu) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je [li] u skladu s pravom Zajednice o slobodi pružanja usluga da nizozemsko poduzeće koje u Nizozemskoj ispunjava sve uvjete za obavljanje poslovne djelatnosti mora ispuniti dodatne, iako samo formalne, uvjete (u ovom slučaju upis u obrtni registar) za obavljanje te djelatnosti u Njemačkoj[?]”

O prethodnom pitanju

- 20 Na početku valja pojasniti da se pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev ne odnosi izravno na situaciju J. Corstena, već na situaciju nizozemskog poduzeća od kojeg je naručeno izvođenje obrtničkih radova u Njemačkoj. Iz spisa proizlazi da se J. Corstena ne bi moglo optužiti za povredu zakonodavstva o suzbijanju rada na crno da to poduzeće nije podlijegalo obvezi upisa u obrtni registar u Njemačkoj pa da je tako moglo slobodno izvoditi dogovorene radove bez ispunjavanja takve formalnosti.
- 21 U tim okolnostima valja razumjeti da se tim pitanjem u biti pita protivi li se pravu Zajednice o slobodi pružanja usluga propis države članice kojim se obavljanje na njezinom državnom području obrtničkih djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama uvjetuje upisom tih pružatelja usluga u obrtni registar prve države članice.
- 22 Općina Heinsberg osporava točnost opisa koji je sud koji je uputio zahtjev dao u vezi s postupkom dodjele dozvole za obavljanje obrtničkih djelatnosti i upis u obrtni registar. Prema mišljenju Općine Heinsberg, poduzetnik prvo mora zahtjev za iznimno odobrenje za upis u obrtni registar podnijeti tijelu koje izdaje takvo odobrenje, što je u glavnom postupku vlada nadležnog okruga. Potonja zatim prije donošenja odluke saslušava nadležnu obrtničku komoru. Kad dobije iznimno odobrenje, poduzetnik ga predočava predmetnoj obrtničkoj komori, koja zatim provodi upis u obrtni registar.
- 23 Prema mišljenju Općine Heinsberg, cjelokupni postupak uobičajeno traje od četiri do šest tjedana, što je potpuno razumno razdoblje. Općina Heinsberg isto tako tvrdi da poduzetnik, suprotno tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev, nije dužan predočiti

izvadak iz trgovačkog registra novijeg datuma ili platiti dodatnu naknadu pri upisu u registar obrtnika.

- 24 Prvo valja podsjetiti da Sud nije nadležan odlučivati je li nacionalni sud pravilno protumačio odredbe nacionalnog prava niti se u okviru prethodnog postupka izjasniti o usklađenosti tih odredaba s pravom Zajednice. Zadatak je Suda samo protumačiti odredbe prava Zajednice kako bi sudu koji je uputio zahtjev predočio sve relevantne elemente proizišle iz prava Zajednice potrebne za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi.
- 25 U tom je pogledu važno i nesporno da se postupak dodjele dozvole za obavljanje obrtničkih djelatnosti i upis u obrtni registar odvija u nekoliko faza. Poduzeće koje podnosi zahtjev za upis u obrtni registar mora se obratiti ne samo nadležnoj obrtničkoj komori, već i nadležnom upravnom tijelu. Dakle, „iznimnim odobrenjem” koje upravno tijelo izdaje poduzeću potonjem ne dodjeljuje se pravo na obavljanje određene obrtničke djelatnosti, već ono znači samo dozvolu za izniman upis u obrtni registar nadležne obrtničke komore.
- 26 Osobe koje podnose zahtjev za upis u obrtni registar uobičajeno moraju imati položen Meisterprüfung (majstorski ispit predviđen nacionalnim pravom). Od te se obveze odstupaju samo iznimno kako bi se omogućio upis ostalih kategorija osoba, uključujući državljane drugih država članica, za potrebe usklađivanja s pravom Zajednice.
- 27 Provjera ispunjavanja uvjeta iz Uredbe provodi se prije dodjele iznimnog odobrenja za upis u obrtni registar.
- 28 Njemačka vlada navodi da obvezni upis u obrtni registar u skladu sa Zakonom o obrtu i posljedično obvezno članstvo predmetnih poduzeća u obrtničkoj komori nisu u suprotnosti sa sekundarnim pravom Zajednice. Prema njezinom mišljenju, Direktiva 64/427 odnosi se samo na priznavanje djelatnosti u okviru provjere materijalnih uvjeta za prvo obavljanje djelatnosti u drugoj državi članici, ali se njome ne uređuje postupak za upis u obrtni registar.
- 29 Nakon što je prvo podsjetila na uvjete pod kojima nadležna tijela države članice domaćina u skladu s člankom 4. Direktive 64/427 dodjeljuju dozvolu za obavljanje predmetne djelatnosti, Komisija ističe da ta direktiva ne sadržava nikakve druge odredbe o postupku nakon dodjele dozvole. Dodaje da se njezinim člankom 4. stavkom 3. državi članici domaćinu čak izričito dodjeljuje mogućnost određivanja dodatnih uvjeta za dodjelu dozvole. Međutim, Komisija ističe da ta država nema potpunu slobodu po tom pitanju, već da je dužna utvrditi postupak dodjele dozvole tako da osigura da Direktiva 64/427 ne bude lišena svojeg korisnog učinka.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti da je cilj Direktive 64/427 bio olakšati ostvarivanje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga za široku lepezu industrijskih i maloobrnitičkih djelatnosti u proizvodnim i prerađivačkim industrijama do usklađivanja uvjeta za pristup tim djelatnostima u različitim državama članicama, što je bitan preduvjet za potpunu liberalizaciju u tom području (presuda od 29. listopada 1998., De Castro Freitas i Escallier, C-193/97 i C-194/97, Zb., str. I-6747., t. 19.).

- 31 Iako u nedostatku takve usklađenosti u pogledu djelatnosti o kojima je riječ u glavnom postupku države članice u načelu zadržavaju nadležnost za utvrđivanje uvjeta pristupa takvim djelatnostima, one pri ostvarivanju svoje nadležnosti u tom području moraju ipak poštovati temeljne slobode zajamčene člankom 52. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 43. UEZ-a) i člankom 59. Ugovora te učinkovitost odredaba direktive o utvrđivanju prijelaznih mjera (gore navedena presuda De Castro Freitas i Escallier, t. 23.). To se odnosi ne samo na materijalne uvjete pristupa tim djelatnostima, već i na uvjete postupovne naravi predviđene nacionalnim pravom.
- 32 Stoga, s obzirom na narav djelatnosti o kojima je riječ u glavnom postupku, valja ispitati jesu li upis u obrtni registar i s njime povezani upravni postupak u skladu s načelom slobode pružanja usluga i ne ugrožava li se njima korisni učinak Direktive 64/427, a posebno njezina članka 4.
- 33 Ustaljena je sudska praksa da se člankom 59. Ugovora zahtijeva ne samo uklanjanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na temelju njegove nacionalnosti, nego i uklanjanje svih ograničenja, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža slične usluge (vidjeti presude od 25. srpnja 1991., Säger, C-76/90, Zb., str. I-4221., t. 12., od 9. kolovoza 1994., Vander Elst, C-43/93, Zb., str. I-3803., t. 14., od 28. ožujka 1996., Guiot, C-272/94, Zb., str. I-1905., t. 10., od 12. prosinca 1996., Reisebüro Broede, C-3/95, Zb., str. I-6511., t. 25., od 9. srpnja 1997., Parodi, C-222/95, Zb., str. I-3899., t. 18., i od 23. studenoga 1999., Arblade i dr., C-369/96 i C-376/96, Zb., str. I-8453., t. 33.).
- 34 U tom je pogledu riječ o ograničenju u smislu članka 59. Ugovora ako se poduzeću s poslovnim nastanom u jednoj državi članici koje kao pružatelj usluga želi obavljati obrtničku djelatnost u drugoj državi članici odredi obveza upisa u obrtni registar potonje države članice.
- 35 Isto je tako, čak i u nedostatku usklađenosti u tom području, ustaljena sudska praksa da se takvo ograničenje temeljnog načela slobode pružanja usluga može temeljiti samo na pravilima opravdanim važnim razlozima u općem interesu i koja se primjenjuju na sve osobe i poduzeća koji obavljaju djelatnost na području države članice domaćina, u mjeri u kojoj taj interes nije zaštićen pravilima kojima je pružatelj usluga podvrgnut [kojima pružatelj usluga podliježe] u državi članici u kojoj ima poslovni nastan (vidjeti osobito presude od 17. prosinca 1981., Webb, 279/80, Zb., str. 3305., t. 17., od 26. veljače 1991., Komisija/Italija, C-180/89, Zb., str. I-709., t. 17., Komisija/Grčka, C-198/89, Zb., str. I-727., t. 18., te navedene presude Säger, t. 15., Vander Elst, t. 16., Guiot, t. 11., te Arblade i dr., t. 34.).
- 36 Njemačka vlada navodi da je cjelokupni sustav kvalifikacija za obrtnike, koji se temelji na obvezi polaganja majstorskog ispita i obveznom članstvu u obrtničkoj komori, osobito namijenjen održavanju razine usluga i stručnih vještina u sektoru obrtništva. Ti su interesi važni razlozi u općem interesu i nisu zaštićeni odredbama države članice u kojoj pružatelj usluga ima poslovni nastan.

- 37 Općina Heinsberg ističe da se obrtnim registrom ispunjava svrha javnog registra u kojem su sadržane informacije o obrtnicima koji obavljaju samostalnu djelatnost u okrugu predmetne obrtničke komore. Stoga je cilj obrtnog registra dati tijelima i javnosti informacije o tome koja su poduzeća dobila dozvolu za samostalno obavljanje obrtničkih djelatnosti u okrugu predmetne obrtničke komore i tako im omogućiti da obrtničke radove povjere pružateljima koji mogu pružiti kvalitetne usluge.
- 38 U tom pogledu valja priznati da je, kao što je istaknula Komisija, cilj osiguravanja kvalitete izvedenih obrtničkih radova i zaštite onih koji su takve radove naručili važan razlog u općem interesu kojim se može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga.
- 39 Međutim, u skladu s načelom proporcionalnosti, primjena nacionalnih propisa na pružatelje usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici mora biti primjerena za jamčenje ostvarenja zadanog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno da bi ga se postiglo (vidjeti osobito gore navedene presude Säger, t. 15., te Arblade i dr., t. 35.).
- 40 Propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, čak i kada se primjenjuje neovisno o državljanstvu pružatelja usluga i kada se njime može zajamčiti ostvarenje ciljeva koji se svi odnose na održavanje kvalitete pruženih usluga, prekoračuje ono što je nužno za postizanje takvih ciljeva.
- 41 Provjera koja prethodi dodjeli iznimnog odobrenja za upis u obrtni registar može biti samo formalne naravi jer mora biti ograničena na to da se utvrdi jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 3. Direktive 64/427. Iz članka 4. te direktive proizlazi da su prilikom provjere tijela države članice domaćina u pogledu djelatnosti koje zaista obavlja predmetni pružatelj usluga i o njihovom trajanju u načelu vezana tvrdnjama kako su navedene u potvrdi koju je izdala država članica podrijetla tog pružatelja usluga. Pri upisu u obrtni registar ne provodi se nikakva dodatna provjera.
- 42 U mjeri u kojoj su razlozi za obvezan upis u obrtni registar isključivo administrativne naravi, valja istaknuti da se takvim razlozima ne može opravdati odstupanje države članice od pravila prava Zajednice, osobito ako predmetno odstupanje dovodi do sprječavanja ili ograničenja ostvarivanja jedne od temeljnih sloboda prava Zajednice (vidjeti osobito presudu od 26. siječnja 1999., Terhoeve, C-18/95, Zb., str. I-345., t. 45., te gore navedenu presudu Arblade i dr., t. 37.).
- 43 Kao što austrijska vlada s pravom napominje, država članica ne smije pružanje usluga na svojem državnom području uvjetovati poštovanjem svih uvjeta potrebnih u slučaju poslovnog nastana i time odredbe Ugovora čiji je cilj upravo zajamčiti slobodu pružanja usluga lišiti njihovog korisnog učinka (vidjeti gore navedenu presudu Säger, t. 13.).
- 44 U nacionalnom pravu države članice domaćina iz glavnog postupka ne pravi se razlika, kada je riječ o poduzećima drugih država članica koja žele pružati obrtničke usluge u prvoj državi članici, između onih s poslovnim nastanom samo u državi članici podrijetla i onih koji u smislu članka 52. Ugovora imaju poslovni nastan i u državi članici domaćinu. Te dvije kategorije poduzeća jednako podliježu obvezi upisa u obrtni registar da bi u državi članici domaćinu mogli izvoditi obrtničke radove.

- 45 Čak i ako bi se obveza upisa u taj obrtni registar, koja za posljedicu ima obvezno članstvo predmetnih poduzeća u obrtničkoj komori te time plaćanje odgovarajuće članarine, mogla opravdati u slučaju poslovnog nastana u državi članici domaćinu, što nije slučaj u glavnom postupku, isto ne vrijedi za poduzeća koja usluge u državi članici domaćinu namjeravaju pružati samo povremeno ili možda samo jednom.
- 46 Potonje se može odvratiti od provedbe svojih planova ako je zbog njihovog obveznog upisa u obrtni registar postupak dodjele dozvole dulji i skuplji tako da očekivana dobit, barem za male ugovore, više nije ekonomski isplativa. Stoga za ta poduzeća sloboda pružanja usluga, koja je temeljno načelo Ugovora, kao i Direktiva 64/427 mogu biti lišene svojeg korisnog učinka.
- 47 Posljedično, postupak dodjele dozvole koji je uspostavila država članica domaćin ne bi smio dovesti do kašnjenja ili otežavanja ostvarivanja prava osobe s poslovnim nastanom u drugoj državi članici da svoje usluge pruža na državnom području prve države, kada su uvjeti pristupa predmetnim djelatnostima ispitani i utvrđeno je da su ti uvjeti ispunjeni.
- 48 Osim toga, eventualna obveza upisa u obrtni registar države članice domaćina, pod pretpostavkom da je opravdana, ne bi smjela dovesti do dodatnih upravnih troškova niti uključivati obvezno plaćanje članarina obrtničkim komorama.
- 49 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da se članku 59. Ugovora i članku 4. Direktive 64/427 protivi propis države članice kojim se izvođenje na njezinom državnom području obrtničkih radova pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama uvjetuje postupkom dodjele dozvole koji je po prirodi takav da bi mogao dovesti do kašnjenja ili otežavanja ostvarivanja prava na slobodu pružanja usluga, kada su uvjeti pristupa predmetnim djelatnostima ispitani i utvrđeno je da su ti uvjeti ispunjeni. Osim toga, eventualna obveza upisa u obrtni registar države članice domaćina, pod pretpostavkom da je opravdana, ne bi smjela dovesti do dodatnih upravnih troškova niti uključivati obvezno plaćanje članarina obrtničkim komorama.

Troškovi

- 50 Troškovi njemačke i austrijske vlade 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 pitanju koje je rješenjem od 13. veljače 1998., koje je dopunjeno 22. lipnja 1998., uputio Amtsgericht Heinsberg (Općinski sud u Heinsbergu), odlučuje:

Članku 59. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 49. UEZ-a) i članku 4. Direktive Vijeća 64/427/EEZ od 7. srpnja 1964. o utvrđivanju detaljnih odredaba za prijelazne mjere u pogledu djelatnosti samozaposlenih osoba u

proizvodnim i prerađivačkim industrijama obuhvaćenih glavnim skupinama ISIC 23-40 (Industrija i malo obrtništvo) protivi se propis države članice kojim se izvođenje na njezinom državnom području obrtničkih radova pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama uvjetuje postupkom dodjele dozvole koji je po prirodi takav da bi mogao dovesti do kašnjenja ili otežavanja ostvarivanja prava na slobodu pružanja usluga, kada su uvjeti pristupa predmetnim djelatnostima ispitani i utvrđeno je da su ti uvjeti ispunjeni. Osim toga, eventualna obveza upisa u obrtni registar države članice domaćina, pod pretpostavkom da je opravdana, ne bi smjela dovesti do dodatnih upravnih troškova niti uključivati obvezno plaćanje članarina obrtničkim komorama.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 3. listopada 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački