Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 21. junija 2012*

„Pristop novih držav članic — Republika Bolgarija — Ureditev države članice, s katero je za izdajo delovnega dovoljenja za bolgarske državljane določen pogoj, da se preverjajo razmere na trgu dela — Direktiva 2004/114/ES — Pogoji za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela“

V zadevi C-15/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija) s sklepom z dne 9. decembra 2010, ki je prispel na Sodišče 12. januarja 2011, v postopku

Leopold Sommer

proti

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, K. Schiemann, L. Bay Larsen (poročevalec), sodnika, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za L. Sommerja W. Rainer, odvetnik,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in W. Bogensberger, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. marca 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20 Protokola o pogojih in načinu sprejema Republike Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo (UL 2005, L 157, str. 29, v nadaljevanju: Protokol o sprejemu), odstavka 14 točke 1 Priloge VI k temu protokolu ter Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (UL L 375, str. 12).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med L. Sommerjem in Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (deželna izpostava urada za delo in zaposlovanje na Dunaju, v nadaljevanju: Arbeitsmarktservice Wien) v zvezi z zavrnitvijo tega urada, da bolgarskemu državljanu, ki študira v Avstriji, izda delovno dovoljenje za voznika motornega vozila s polovičnim delovnim časom.

Pravni okvir

Pravo Unije

Protokol o sprejemu in Priloga VI k temu protokolu

3 Pogodba med državami članicami Evropske unije ter Republiko Bolgarijo in Romunijo o pristopu Republike Bolgarije in Romunije k Evropski uniji (UL 2005, L 157, str. 11, v nadaljevanju: Pogodba o pristopu) je bila podpisana 25. aprila 2005 in je začela veljati 1. januarja 2007.

4 Člen 1(3) Pogodbe o pristopu določa, da so „[p]ogoji in podrobnosti sprejema […] navedeni v protokolu, ki je priložen tej pogodbi. Določbe tega protokola so sestavni del te pogodbe.“

5 Člen 20 Protokola o sprejemu, ki je v četrtem delu tega protokola, ki se nanaša na začasne določbe, v delu naslov I „Prehodni ukrepi“ določa:

„Ukrepi, navedeni v prilogah VI in VII k temu protokolu, se uporabljajo za Bolgarijo in Romunijo pod pogoji, določenimi v teh prilogah.“

6 V Prilogi VI k Protokolu o sprejemu z naslovom „Seznam iz 20. člena Protokola [o sprejemu]: Prehodni ukrepi, Bolgarija“ je v odstavkih 1, 2 in 14 točke 1 določeno:

„1. III-133. člen in prvi odstavek III-144. člena Ustave se v zvezi s prostim gibanjem delavcev in svobodo opravljanja storitev, ki vključuje začasno gibanje delavcev, kakor je opredeljeno v členu 1 Direktive 96/71/ES, med Bolgarijo na eni strani in vsako od sedanjih držav članic na drugi strani v celoti uporabljata le ob upoštevanju prehodnih določb iz drugega do štirinajstega odstavka.

2. Ne glede na člene 1 do 6 Uredbe (EGS) št. 1612/68 [z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15)] in do konca dveletnega obdobja od dne pristopa bodo sedanje države članice uporabljale nacionalne ukrepe ali ukrepe iz dvostranskih sporazumov, ki urejajo dostop bolgarskih državljanov na njihove trge dela. Sedanje države članice lahko uporabljajo take ukrepe do konca petletnega obdobja od dne pristopa.

[…]

14. Učinek uporabe drugega do petega in sedmega do dvanajstega odstavka ne vodi do bolj restriktivnih pogojev za dostop bolgarskih državljanov na trge dela sedanjih držav članic od tistih, ki obstajajo na dan podpisa Pogodbe o pristopu.

Ne glede na uporabo določb iz prvega do trinajstega odstavka sedanje države članice v kateremkoli obdobju, ko se uporabljajo nacionalni ukrepi ali ukrepi iz dvostranskih sporazumov, glede dostopa na njihov trg dela prednostno obravnavajo delavce, ki so državljani držav članic, v primerjavi z delavci, ki so državljani tretjih držav.

Bolgarski delavci migranti in njihove družine, ki zakonito prebivajo in delajo v drugi državi članici, ali delavci migranti iz drugih držav članic in njihove družine, ki zakonito prebivajo in delajo v Bolgariji, se ne obravnavajo bolj restriktivno kot delavci iz tretjih držav in njihovi družinski člani, ki delajo v tej državi članici oz. v Bolgariji. Poleg tega se ob uporabi načela prednostne obravnave v Skupnosti delavci migranti iz tretjih držav, ki prebivajo in delajo v Bolgariji, ne obravnavajo bolj ugodno kot državljani Bolgarije.“

Uredba št. 1612/68

7 Členi od 1 do 6 Uredbe št. 1612/68 so v prvem delu te uredbe z naslovom „Zaposlovanje in družine delavcev“ pod naslovom 1, ki se nanaša na dostop do zaposlitve.

8 Člen 1 navedene uredbe določa:

„1. Vsak državljan države članice ima – ne glede na njegovo prebivališče – pravico, da v drugi državi članici sprejme zaposlitev in se zaposli v skladu z zakoni ali drugimi predpisi, ki veljajo za zaposlovanje državljanov te države.

2. Zlasti ima pravico, da sprejme razpoložljivo zaposlitev na območju druge države članice z enako prednostjo kot državljani te države.“

9 Člen 2 te uredbe določa:

„Vsak državljan države članice in vsak delodajalec, ki posluje na ozemlju države članice, si lahko izmenjata prijave in ponudbe za zaposlitev in lahko skleneta ter izvajata pogodbe o zaposlitvi v skladu z veljavnimi zakoni ali drugimi predpisi, ne da bi bila zaradi tega diskriminirana.“

Direktiva 2004/114

10 V skladu s členom 22, prvi odstavek, Direktive 2004/114, ki je začela veljati 12. januarja 2005, države članice sprejmejo zakone in druge predpise za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 12. januarja 2007. Avstrija je to direktivo v svoj pravni red prenesla 1. januarja 2006.

11 V uvodni izjavi 6 te direktive je navedeno:

„Eden ciljev dejavnosti Skupnosti na področju izobraževanja je, da se Evropa kot celota uveljavi kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje. Pospeševanje pretoka državljanov tretjih držav v Skupnost za namene študija je ključni dejavnik te strategije. Usklajevanje nacionalnih zakonodaj držav članic na področju pogojev za vstop in bivanje pa je del tega.“

12 V uvodni izjavi 7 te direktive je navedeno:

„Za namene te direktive je priseljevanje po definiciji začasno in ne zavisi od pogojev na trgu delovne sile v državi gostiteljici. Predstavlja pa obliko vzajemnega bogatenja za zadevne migrante, njihovo državo izvora in državo članico gostiteljico ter spodbuja boljše razumevanje med kulturami.“

13 V uvodni izjavi 18 Direktive 2004/114 je glede gospodarskih dejavnosti študentov navedeno:

„Da bi študenti, državljani tretjih držav, lahko krili delež svojih stroškov študija, morajo imeti dostop na trg delovne sile v skladu s pogoji te direktive. Načelo dostopa študentov na trg delovne sile v skladu s pogoji te direktive je splošno pravilo; v izrednih pogojih pa imajo države članice možnost upoštevati razmere na svojih nacionalnih trgih delovne sile.“

14 Člen 1 navedene direktive določa:

„Namen te direktive je določiti:

(a) pogoje za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za obdobje, ki je daljše od treh mesecev, za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela;

(b) pravila postopkov za sprejem državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic za te namene.“

15 Člen 2(a) te direktive opredeljuje „državljana tretje države“ kot „katerokoli osebo, ki ni državljan Evropske unije v smislu člena 17(1) Pogodbe [ES]“.

16 Člen 3 Direktive 2004/114 določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija.

[…]

2. Ta direktiva se ne uporablja za:

[…]

(e) državljane tretjih držav, ki so po nacionalni zakonodaji zadevne države članice delavci ali samozaposlene osebe.“

17 Člen 7 te direktive, ki spada v njeno poglavje II, ki se nanaša na pogoje za sprejem, in ki je naslovljen „Posebni pogoji za študente“, določa:

„1. Poleg splošnih pogojev iz člena 6 državljan tretje države, ki zaprosi za sprejem za namene študija:

(a) je s strani visokošolske ustanove sprejet na študij v okviru izobraževalnega programa;

(b) predloži dokazila na zahtevo države članice o zadostnih sredstvih za kritje svojih življenjskih stroškov med bivanjem in za stroške študija in povratka. Države članice objavijo zahtevana najmanjša mesečna sredstva za namene te določbe, kar ne vpliva na posamezno proučitev vsakega primera posebej;

[…]“

18 Člen 17 Direktive 2004/114 z naslovom „Gospodarske dejavnosti študentov“, ki je edini člen poglavja IV te direktive, naslovljenega „Obravnava zadevnih državljanov tretjih držav“, določa:

„1. Ob upoštevanju predpisov in pogojev, ki veljajo za zadevne dejavnosti v državi članici gostiteljici, imajo študenti pravico da se ob študiju zaposlijo in so upravičeni do opravljanja gospodarske dejavnosti kot samozaposlene osebe. Pri tem se lahko upoštevajo pogoji na trgu delovne sile države članice gostiteljice.

Po potrebi države članice študentom in/ali delodajalcem podelijo predhodno dovoljenje v skladu z nacionalno zakonodajo.

2. Vsaka država članica za tako dejavnost določi največje število dovoljenih ur na teden ali dni ali mesecev na leto, ki ne sme biti manj kot 10 ur na teden ali temu ustrezno število dni ali mesecev na leto.

3. Država članica gostiteljica lahko omeji dostop do gospodarskih dejavnosti v prvem letu bivanja.

4. Država članica lahko zahteva od študentov, da organu, ki ga je določila zadevna država članica, predhodno ali kako drugače sporočijo, da se ukvarjajo z gospodarsko dejavnostjo. Njihovi delodajalci so lahko tudi zavezani, da to dejavnost predhodno ali kako drugače sporočijo.“

Avstrijsko pravo

19 Nacionalna predpisa, ki določata pravni okvir, ki se uporablja za spor iz postopka v glavni stvari, sta zakon o nastanitvi in bivanju (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I, 100/2005), s katerim je bila v avstrijski pravni red prenesena Direktiva 2004/114, in zakon o zaposlovanju tujcev (Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. 218/1975) v različicah, ki sta veljali ob izdaji odločbe o zavrnitvi izdaje delovnega dovoljenja v zadevi v glavni stvari, in sicer 17. marca 2008.

Zakon o nastanitvi in bivanju

20 Člen 64(1) in (2) zakona o nastanitvi in bivanju določa:

„(1)

Državljanom tretjih držav se lahko dovoljenje za bivanje za študente izda, če

1. izpolnjujejo pogoje iz prvega dela in

2. so redni ali izredni študenti na univerzi, visoki strokovni šoli ali akreditirani zasebni univerzi in v primeru univerzitetnega študija le-ta ni namenjen izključno učenju jezika. Dopustna je izjava o odgovornosti.(2) Izvajanje gospodarske dejavnosti je urejeno v zakonu o zaposlovanju tujcev. Ta gospodarska dejavnost ne sme vplivati na zahteve študija kot izključnega namena bivanja.

Zakon o zaposlovanju tujcev

21 Upoštevne določbe zakona o zaposlovanju tujcev določajo:

„Pogoji za zaposlovanje tujcev

Člen 3 –

(1) Delodajalec lahko zaposli tujca, le če zanj pridobi delovno dovoljenje, razen če ta zvezni zakon ne določa drugače […]

Pogoji za izdajo delovnega dovoljenja

Člen 4 –

(1) Če ni določeno drugače, se delovno dovoljenje izda, če razmere in razvoj trga dela omogočata zaposlovanje in če pomembni javni in gospodarski interesi temu ne nasprotujejo.

[…]

(6) Po prekoračitvi največjega števila tujih delavcev, določenega na ravni dežele na podlagi člena 13, se lahko dodatna delovna dovoljenja izdajo, le če so izpolnjeni pogoji iz odstavkov od 1 do 3 in če

1. se regionalni svet (Regionalbeirat) soglasno strinja z izdajo delovnega dovoljenja ali

2. je zaposlitev tujca z vidika njegove pospešene integracije primerna ali

3. naj bi se zaposlitev izvajala v okviru kvot iz člena 5 ali

4. tujec izpolnjuje pogoje iz člena 2(5) ali

4 a. je tujec zakonec ali neporočen mladoletni otrok (vključno s pastorki in posvojenci) tujca, ki ima v tej državi stalno prebivališče in je zaposlen za nedoločen čas, ali

5. naj bi se zaposlitev izvajala na podlagi mednarodnega sporazuma ali

6. tujec spada v skupino oseb, ki se ji lahko tudi po prekoračitvi največjega števila delovnih dovoljenj na ravni zveze izda delovno dovoljenje (člen 12a(2)).

[…]

Preverjanje razmer na trgu dela

Člen 4 b –

(1) Razmere in razvoj trga dela (člen 4(1)) dopuščata izdajo delovnih dovoljenj, če za prosto delovno mesto, ki naj bi ga zasedel tujec, na katerega se vloga nanaša, ni na voljo domači državljan ali tujec s trga delovne sile, ki bi bil zaposlitev, na katero se vloga nanaša, pripravljen in zmožen izvajati skladno z zakonsko dovoljenimi pogoji. Med razpoložljivimi tujci imajo prednost tujci s pravico do dajatev iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti, imetniki delovnega dovoljenja, listine o oprostitvi ali dokazila o stalnem prebivališču ter državljani [Evropskega gospodarskega prostora] (člen 2(6)) in delavci, na katere se nanaša pridružitveni sporazum s Turčijo. Pri presoji je treba upoštevati zahtevane lastnosti iz vloge za izdajo delovnega dovoljenja, ki mora imeti podlago v potrebah podjetja. Delodajalec mora predložiti dokazila o zahtevani izobrazbi in drugih posebnih kvalifikacijah, potrebnih za izvajanje zaposlitve.

[…]

Kvote za začasni sprejem tujcev

Člen 5 –

(1) V primeru začasno povečane potrebe po delovni sili, ki je ni mogoče zadovoljiti z razpoložljivimi delavci v Avstriji, je zvezni minister za gospodarstvo in delo (Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit) v okviru, ki je določen z zakonom o nastanitvi [člen 13], pooblaščen, da z uredbo določi številčne kvote:

1. za začasni sprejem tuje delovne sile v gospodarskem sektorju, poklicni kategoriji ali določeni regiji; ali

2. za kratkoročni sprejem sezonskih kmetijskih delavcev za pobiranje pridelka, ki lahko na federalno ozemlje vstopijo brez vizuma.

[…]

(5) Za tujce z dovoljenjem za prebivanje za namene študija ali izobraževanja se lahko delovna dovoljenja v okviru kvot iz odstavka 1, točki 1 in 2, izdajo le za največ tri mesece v koledarskem letu.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

22 L. Sommer, tožeča stranka v glavni stvari, je 30. januarja 2008 zaprosil za izdajo delovnega dovoljenja za bolgarskega državljana, študenta, ki je že več kot eno leto prebival v Avstriji, da bi ga zaposlil kot voznika motornega vozila za 10,25 ure na teden in plačo 349 EUR bruto na mesec. Ta študent bi opravljal nočno dostavo na Dunaju.

23 Arbeitsmarktservice Wien je z odločbo z dne 8. februarja 2008 to prošnjo zavrnil na podlagi člena 4(6), točka 1, zakona o zaposlovanju tujcev. L. Sommer je zoper to odločbo vložil pritožbo, pri čemer je zatrjeval, da so drugi iskalci zaposlitve to delo vedno zavračali, saj če se opravlja samo, ne prinese dovolj delovnih ur na teden, če pa se izvaja kot stranska dejavnost, ni združljivo z zaposlitvijo s polnim delovnim časom.

24 Arbeitsmarktservice Wien je z odločbo z dne 17. marca 2008 to pritožbo zavrnil na podlagi določb člena 66(4) zakona o upravnem postopku (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) v povezavi s členom 4(6) zakona o zaposlovanju tujcev. Svojo odločitev je utemeljil s tem, da naj bi bilo največje število tujih delavcev, ki za deželo Dunaj znaša 66.000, že preseženo s 17.757 dodatnimi tujimi delavci.

25 L. Sommer je zoper to odločbo vložil tožbo pri predložitvenem sodišču, ki ugotavlja, prvič, da se v skladu z dobesedno razlago določb člena 1(a) v povezavi s členom 2(a) Direktive 2004/114 za bolgarskega državljana ta direktiva ne uporablja, ker po pristopu Republike Bolgarije k Evropski uniji 1. januarja 2007 ni več „državljan tretje države“. Ker bi lahko bolgarski državljan pred tem pristopom imel pravice iz Direktive 2004/114, bi lahko zavrnitev izdaje delovnega dovoljenja po tem pristopu pomenila poslabšanje njegovega pravnega položaja ali manj ugodno obravnavanje v primerjavi s študenti iz tretjih držav, kar je izrecno prepovedano z določbami odstavka 14 točke 1 Priloge VI k Protokolu o sprejemu. Predložitveno sodišče poleg tega opozarja na načelo prednostne obravnave iz tretjega pododstavka navedenega odstavka 14.

26 Drugič, predložitveno sodišče poudarja, da bi bilo treba na podlagi nacionalnega prava, in sicer člena 4(1) zakona o zaposlovanju tujcev, pred izdajo delovnega dovoljenja preveriti, ali razmere in razvoj trga dela omogočajo zaposlitev delavca in ali temu ne nasprotujejo pomembni javni in gospodarski interesi. Poleg tega je v skladu z odstavkom 6 tega člena po prekoračitvi največjega števila zaposlenih tujcev, določenega z uredbo, mogoče delovno dovoljenje izdati samo, če so izpolnjeni nekateri dodatni pogoji. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je treba razmere in razvoj trga dela ter pomembne javne in gospodarske interese preverjati sistematično, ne pa zgolj v izjemnih primerih, pri čemer se sprašuje, ali ni taka ureditev v nasprotju z določbami Direktive 2004/114.

27 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali se glede na [odstavek] 14, prvi ali tretji [pod]odstavek, točke 1 [z naslovom] „Prosto gibanje oseb“ iz Priloge VI [z naslovom] „Seznam iz 20. člena Protokola: Prehodni ukrepi, Bolgarija“ [k Protokolu o sprejemu] Direktiva 2004/114 […] v Avstriji uporablja za bolgarskega študenta?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali pravo Unije, zlasti člen 17 Direktive 2004/114, nasprotuje nacionalni ureditvi, ki tako kot določbe zakona o zaposlovanju tujcev, ki se uporabljajo v postopku v glavni stvari, v vseh primerih določa preverjanje razmer na trgu dela pred izdajo dovoljenja delodajalcu za zaposlitev študenta, ki na zveznem ozemlju biva dlje kot eno leto [...], in ki ob prekoračitvi predpisanega največjega števila zaposlenih tujcev za izdajo delovnega dovoljenja določa dodatne pogoje?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

28 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba odstavek 14 točke 1 Priloge VI k Protokolu o sprejemu razlagati tako, da med prehodnim obdobjem iz odstavka 2, prvi pododstavek, navedene točke 1 pogoji za dostop do trga dela za bolgarske študente ne smejo biti strožji od pogojev iz Direktive 2004/114.

29 V zvezi s tem je treba poudariti, da se glede osebne veljavnosti Direktive 2004/114, kot je določena v členu 3(1), ta uporablja za državljane tretjih držav, ki so zaprosili za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija, pri čemer je državljan tretje države v členu 2(a) te direktive opredeljen kot katera koli oseba, ki ni državljan Evropske unije v smislu člena 17(1) Pogodbe.

30 Kot poudarja predložitveno sodišče, so bolgarski državljani po pristopu Republike Bolgarije k Uniji 1. januarja 2007 prenehali biti državljani tretjih držav in so postali državljani Unije, tako da se zanje od tega dneva – in zato tudi ob vložitvi prošnje za izdajo delovnega dovoljenja v zadevi v glavni stvari, in sicer 30. januarja 2008 – ta direktiva več ne uporablja.

31 Vendar je Direktiva 2004/114 30. januarja 2008 veljala od 12. januarja 2005, rok, določen državam članicam za njen prenos, pa je potekel 12. januarja 2007. Zato so se 30. januarja 2008 glede dostopa študentov državljanov tretjih držav uporabljale določbe Direktive 2004/114.

32 V skladu s z odstavkom 2, prvi pododstavek, točke 1 Priloge VI k Protokolu o sprejemu se za dostop bolgarskih državljanov do trga dela držav članic v prehodnem obdobju, ki lahko traja do konca petletnega obdobja od dneva pristopa, uporabljajo nacionalni ukrepi ali ukrepi iz dvostranskih sporazumov, ki urejajo dostop bolgarskih državljanov na njihov trg dela.

33 Kljub temu in ne glede na klavzulo „standstill“ iz odstavka 14, prvi pododstavek, navedene točke 1 za državljane Unije v skladu z drugim pododstavkom tega odstavka v vsakem primeru velja načelo prednostne obravnave, v skladu s katerim morajo države članice, ne glede na ukrepe, sprejete v prehodnem obdobju, pri dostopu do njihovega trga dela dajati prednost državljanom držav članic pred delavci, ki so državljani tretjih držav. V skladu s to določbo za bolgarske državljane ne veljajo zgolj isti pogoji za dostop do trga dela držav članic kot za državljane tretjih držav, ampak jih je treba v primerjavi z državljani tretjih držav obravnavati ugodneje.

34 Kot je bilo navedeno v točki 31 te sodbe, je bil 30. januarja 2008, torej ob vložitvi prošnje za izdajo zadevnega delovnega dovoljenja v postopku v glavni stvari, dostop državljanov tretjih držav do trga dela držav članic urejen z določbami Direktive 2004/114.

35 Iz preferenčne klavzule torej izhaja, da so bolgarski državljani na navedeni dan imeli pravico do dostopa do trga dela pod pogoji, ki niso bili strožji od pogojev, ki jih Direktiva 2004/114 določa za državljane tretjih držav. Če je torej treba dostop do avstrijskega trga dela odobriti študentu, ki je državljan tretje države, v skladu z Direktivo 2004/114, je treba tak dostop vsaj pod enakimi pogoji odobriti bolgarskemu študentu in tega tudi ugodneje obravnavati kot študenta, ki je državljan tretje države.

36 Na prvo vprašanje je zato treba odgovoriti, da je treba odstavek 14 točke 1 Priloge VI k Protokolu o sprejemu razlagati tako, da v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari pogoji za dostop do trga dela za bolgarske študente ne bi smeli biti strožji od pogojev iz Direktive 2004/114.

Drugo vprašanje

37 Glede na odgovor na prvo vprašanje je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti na vprašanje, ali nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, bolgarske državljane obravnava strožje kot državljane tretjih držav na podlagi Direktive 2004/114.

38 V skladu s členom 17(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/114 imajo študenti, na katere se ta direktiva nanaša, ob upoštevanju predpisov in pogojev, ki veljajo za zadevne dejavnosti v državi članici gostiteljici, pravico, da se ob študiju zaposlijo, in so lahko upravičeni do opravljanja gospodarske dejavnosti kot samozaposlene osebe pod pogoji na trgu delovne sile države članice gostiteljice. Vendar lahko na podlagi drugega stavka tega odstavka zadevne države članice upoštevajo pogoje na trgu dela, ne glede na pravilo iz prvega stavka.

39 Poudariti je treba, da je v skladu z uvodnima izjavama 6 in 7 Direktive 2004/114 njen cilj spodbujati pretok študentov, ki so državljani tretjih držav, v Unijo za namene izobraževanja. Cilj te mobilnosti je „uveljaviti Evropo kot svetovno središče odličnosti za študij in poklicno usposabljanje“.

40 V skladu s členom 17(2) Direktive 2004/114 vsaka država članica za tako dejavnost določi največje število dovoljenih ur na teden ali dni ali mesecev na leto, ki ne sme biti manj kot 10 ur na teden ali temu ustrezno število dni ali mesecev na leto. Kot je razvidno iz odstavka 1, prvi pododstavek, tega člena, gre za dovoljenje za delo ob študiju.

41 Poleg tega člen 17(3) Direktive 2004/114 državi članici gostiteljici omogoča, da brez kakršne koli utemeljitve omeji dostop do gospodarskih dejavnosti v prvem letu bivanja v študijske namene. Zadevni študenti imajo torej do konca prvega leta bivanja dostop do opravljanja gospodarskih dejavnosti zgolj pod pogoji in v okviru omejitev, predvidenih z nacionalno zakonodajo, medtem ko je po prvem letu bivanja dostop državljanov tretjih držav urejen z določbami navedene direktive, in sicer s členom 17(1), (2) in (4).

42 Iz splošne sistematike Direktive 2004/114, zlasti iz njenega člena 17 in cilja, je tako razvidno, da se lahko država članica gostiteljica po prvem letu bivanja študenta, ki je državljan tretje države, sklicuje na člen 17(1), prvi pododstavek, drugi stavek, te direktive in upošteva razmere na trgu dela, le če je izčrpala možnosti iz odstavka 2 tega člena, da bi določila najvišje število delovnih ur ob študiju, in da je razmere na trgu dela mogoče upoštevati le v izjemnih primerih in če so ukrepi, določeni v ta namen, upravičeni in sorazmerni z želenim ciljem.

43 Zato nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa, da je treba razmere na trgu dela sistematično preverjati in da je delovno dovoljenje mogoče izdati zgolj, če za prosto delovno mesto, ki naj bi ga zasedel tujec, na katerega se vloga nanaša, ni na voljo domači državljan ali tujec s trga delovne sile, ki bi bil pripravljen in zmožen za zaposlitev, ni združljiva z Direktivo 2004/114, zlasti z njenim členom 17, saj je treba v okviru tega preverjanja upoštevati razmere na trgu dela, ne da bi bilo treba dokazati, da gre za izjemen primer, ki upravičuje upoštevanje teh razmer.

44 Glede zadevne nacionalne določbe iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero je treba, če je preseženo najvišje število zaposlenih tujcev, določeno na ravni dežel, pri izdaji delovnega dovoljenja državljanom tretjih držav ne zgolj sistematično preverjati razmere in razvoj trga dela, ampak tudi uporabiti dodatne pogoje, zadostuje pojasniti, da Direktiva 2004/114 glede na to, da takemu sistematičnemu preverjanju nasprotuje, *a fortiori* izključuje nacionalne ukrepe, ki to preverjanje presegajo.

45 Na drugo vprašanje je zato treba odgovoriti, da so na podlagi nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopka v glavni stvari, bolgarski državljani obravnavani strožje kot državljani tretjih držav na podlagi Direktive 2004/114.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Odstavek 14 točke 1 Priloge VI k Protokolu o pogojih in načinu sprejema Republike Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo je treba razlagati tako, da v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari pogoji za dostop do trga dela za bolgarske študente ne bi smeli biti strožji od pogojev iz Direktive Sveta 2004/114/ES z dne 13. decembra 2004 o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela.**

2. **Bolgarski državljani so na podlagi nacionalne zakonodaje, kot je ta iz postopka v glavni stvari, obravnavani strožje kot državljani tretjih držav na podlagi Direktive 2004/114.**

Podpisi