NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. május 8.[1]

C-33/17. sz. ügy

Čepelnik d.o.o.
kontra
Michael Vavti

(a Bezirksgericht Bleiburg /Okrajno sodišče Pliberk [bleiburgi kerületi bíróság, Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Szolgáltatásnyújtás szabadsága – A szolgáltatás igénybevevőjét a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben esetlegesen elrendelt pénzbírságot biztosító biztosíték nyújtására kötelező nemzeti jogszabály – A 2006/123/EK irányelv 16. és 19. cikke – Munkajogi kivétel – Indokolás – EUMSZ 56. cikk – Arányosság – Védelemhez való jog – A tényleges bírósági jogorvoslathoz való jog – 2014/67/EU irányelv”

1. Jelen ügyben – amely a Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (bleiburgi kerületi bíróság, Ausztria) előzetes döntéshozatal iránti kérelme – a Bíróságot annak eldöntésére kérik, hogy az uniós joggal ellentétes-e az, ha valamely tagállam biztosíték nyújtását és a kifizetések felfüggesztését követeli meg az olyan szolgáltatások igénybevevőjétől, amelyet egy másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás kiküldött munkavállalókon keresztül nyújt. A releváns nemzeti jogi rendelkezés értelmében az ilyen szolgáltatások után járó kifizetetlen vállalkozói díjat a fogadó tagállam közigazgatási hatóságai részére meg kell fizetni a szolgáltatóval szemben a nemzeti munkajogi szabályok bizonyos rendelkezéseinek megsértése miatt a jövőben kiszabandó esetleges pénzbírság végrehajtásának biztosítékaként.

2. Annak eldöntéséhez, hogy a szóban forgó nemzeti intézkedés ellentétes-e az uniós joggal, a Bíróságnak meg kell vizsgálnia egyfelől a szolgáltatásnyújtás szabadságára az EUMSZ 56. cikkben, a 2006/123/EK irányelvben,[2] valamint a 2014/67/EU irányelvben[3] meghatározott uniós jogi szabályokat, másfelől azokat a nemzeti szabályokat, amelyek az adott tagállam szerint annak munkaügyi jogszabályainak részét képezi.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

3 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 159., 11. o.).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A szolgáltatási irányelv 1. cikkének („Tárgy”) (6) bekezdése a következőket írja elő:

„Ez az irányelv nem érinti a munkajogot, azaz a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó, a tagállamok által a[z európai uniós] jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírásokat. Ez az irányelv nem érinti továbbá a tagállamok szociális biztonsági jogszabályait sem.”

4. Ugyanezen irányelv 3. cikkének („A[z európai uniós] jog egyéb rendelkezéseivel való kapcsolat”) (3) bekezdése a következőt mondja ki:

„A tagállamok ezen irányelv rendelkezéseit a Szerződésnek a letelepedés jogára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályainak megfelelően alkalmazzák.”

5. A 16. cikk („A szolgáltatásnyújtás szabadsága”) a következőt írja elő:

„(1) A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát [helyesen: azon jogát], hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását.

A tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez, amelyek nem tartják tiszteletben a következő alapelveket:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmény sem közvetlenül, sem közvetve nem lehet megkülönböztető [helyesen: hátrányosan megkülönböztető] az állampolgárság, illetve jogi személyek esetén a letelepedés helye szerinti tagállam tekintetében;

b) szükségesség: a követelménynek közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból indokoltnak kell lennie;

c) arányosság: a követelménynek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.

(2) A tagállamok nem korlátozhatják a más tagállamban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásnyújtásának szabadságát az alábbi követelmények bármelyikének előírásával:

a) a szolgáltató kötelezettsége, hogy telephellyel rendelkezzen az adott tagállam területén;

b) a szolgáltató kötelezettsége, hogy engedélyt szerezzen az adott tagállam illetékes hatóságaitól – beleértve az adott állam területén való nyilvántartásba vételt vagy szakmai szervezetbe vagy testületbe való felvételt –, kivéve az ezen irányelv vagy más [európai uniós] jogszabály által meghatározott esetekben;

c) bizonyos formájú vagy típusú infrastruktúrának az adott állam területén való létrehozása tekintetében a szolgáltatót érintő tilalom, beleértve az irodát vagy helyiségeket, amelyekre a szolgáltatónak az adott szolgáltatás nyújtásához szüksége van;

d) olyan sajátos szerződéses megállapodások alkalmazása a szolgáltató és a szolgáltatás igénybevevője között, amelyek megakadályozzák vagy korlátozzák az önálló vállalkozók általi szolgáltatásnyújtást;

e) a szolgáltató kötelezettsége, hogy rendelkezzen a tagállam illetékes hatósága által kiállított, a szolgáltatási tevékenység gyakorlásához szükséges azonosító dokumentummal;

f) a szolgáltatás szerves részét képező felszerelések és anyagok használatát érintő követelmények, kivéve a munkahelyi egészségvédelem és biztonság szempontjából szükséges követelményeket;

g) a 19. cikkben említett, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások.

(3) A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem akadályozható abban, hogy követelményeket írjon elő a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és összhangban vannak az (1) bekezdéssel. Az adott tagállam abban sem akadályozható meg, hogy a közösségi joggal összhangban a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó saját szabályait alkalmazza, beleértve a kollektív megállapodásokban meghatározott feltételeket is.”

6. A szolgáltatási irányelv 17. cikke felsorolja, miképp lehetségesek „[t]ovábbi eltérések a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvétől”. Az említett felsorolás 2. pontja szerint „[a] 16. cikk nem alkalmazandó […] a 96/71/EK irányelv hatálya alá tartozó [kérdésekre]”.

7. A szolgáltatási irányelv IV. fejezetének 2. szakasza „[a] szolgáltatás igénybevevőinek jogairól” szól. A 19. cikk szerint:

„A tagállamok nem támaszthatnak a szolgáltatás igénybevevőjével szemben olyan követelményeket, amelyek egy másik tagállamban letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatás igénybevételét korlátozzák, különös tekintettel az alábbi követelményekre:

a) a saját illetékes hatóságaiktól engedély beszerzésére, vagy a saját illetékes hatóságaiknak szóló nyilatkozat tételére vonatkozó kötelezettség;

b) pénzügyi támogatás nyújtásának megkülönböztető korlátozása a szolgáltató egy másik tagállamban történt letelepedése vagy a szolgáltatásnyújtás helye okán.

[…]”

B. Az osztrák jog

8. Az 1993. évi Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (munkaszerződésekre vonatkozó szabályozás kiigazításáról szóló törvény; BGBl. 459/1993; a továbbiakban: AVRAG) 7 m. §-a a következőket írja elő:

„(1) A 7b. § (8) bekezdése, a 7i. § vagy a 7k. § (4) bekezdése szerinti szabálysértés megalapozott gyanúja esetén, és amennyiben bizonyos körülmények miatt azt kell feltételezni, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás vagy a szankciók érvényesítése lehetetlen vagy jelentősen nehezebb lesz a munkáltatóval (vállalkozó) vagy a munkaerőt biztosító vállalkozással kapcsolatos okok miatt, a 7f. § szerinti vizsgálattal összefüggésben az adóhatóságok szervei, illetve az építőipari munkavállalók fizetett szabadságát és elbocsátását fedező alap a munkaerő rendelkezésre bocsátása esetén írásban előírhatja a munkáltatónak, hogy ne fizesse ki a még kifizetendő munkabért vagy a munka biztosításáért még

kifizetendő díjat vagy annak egy részét (a továbbiakban: kifizetések felfüggesztése). Az adóhatóságok szervei és az építőipari munkavállalók fizetett szabadságát és elbocsátását fedező alap csak akkor írhatja elő a kifizetések felfüggesztését, ha a 7 l. § szerinti ideiglenes biztosítékot nem lehetett megállapítani vagy behajtani.

[…]

(3) A 7b. § (8) bekezdése, a 7i. § vagy a 7k. § (4) bekezdése szerinti szabálysértés megalapozott gyanúja esetén, és amennyiben bizonyos körülmények miatt azt kell feltételezni, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás vagy a szankciók érvényesítése lehetetlen vagy jelentősen nehezebb lesz a munkáltatóval (vállalkozó) vagy a munkaerőt biztosító vállalkozással kapcsolatos okok miatt, a regionális közigazgatási hatóság határozatával előírhatja az ügyfél vagy a munkáltató számára a munkaerő rendelkezésre bocsátása esetén, hogy észszerű határidőn belül biztosítékként fizesse ki a kifizetendő munkabért vagy a munka biztosításáért még kifizetendő díjat vagy annak egy részét.

[…]

(5) A (3) bekezdés szerinti kifizetés joghatásaként az ügyfél vagy munkáltató mentesül a munkaerőt biztosító vállalkozóval vagy vállalattal szemben fennálló tartozás alól.

[…]”

9. Az AVRAG 7b. cikkének (3) és (8) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(3) Az (1) bekezdés értelmében vett munkáltatóknak legkésőbb a munka megkezdése előtt egy héttel be kell jelenteniük a Zentrale Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigunghoz (illegális foglalkoztatást ellenőrző központi iroda) a Bundesministerium für Finanzen (szövetségi pénzügyminisztérium) által elfogadott Ausländerbeschäftigungsgesetz (külföldiek foglalkoztatásáról szóló törvény) és az AVRAG alapján azon munkavállalók foglalkoztatását, akiket Ausztriában munka végzésére rendelkezésükre bocsátanak.

[…]

(8) Az, aki az (1) bekezdés értelmében munkáltatóként

(1) a (3) bekezdés megsértésével nem, vagy nem időben teszi meg az eredeti bejelentést vagy az utólagos változtatásokkal kapcsolatos bejelentést (módosítás bejelentése) […].

[…]

szabálysértést követ el, és a regionális közigazgatási hatóság érintett munkavállalónként 500 EUR-tól 5000 EUR-ig terjedő bírságra, másodszor vagy többedszer elkövetett szabálysértés esetén pedig 1000–10 000 EUR bírságot szab ki rá […]”.

10. A AVRAG 7i. §-ának (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az a

(1) 7., 7a. §-ának (1) bekezdése vagy 7b. §-ának (1) és (9) bekezdése szerinti munkáltató, aki a 7d. cikket megszegve nem teszi elérhetővé a fizetési dokumentumokat;

[…]

szabálysértést követ el, és a regionális közigazgatási szerv munkavállalónként 1000–10 000 EUR, ismételt szabálysértés esetén 2000–20 000 EUR, továbbá, ha háromnál több munkavállalóról van szó, munkavállalónként 2000–20 000 EUR, ismételt szabálysértés esetén 4000–50 000 EUR összegű pénzbírságra bünteti”.

11. Az AVRAG 7b. §-a (3) és (8) bekezdésének, 7i. §-a (4) bekezdésének és 7 m. §-ának rendelkezései a 2016. december 31-ig fennálló jogi helyzetre vonatkoznak. E rendelkezéseket 2017. január 1-jétől a Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (a bér- és szociális dömping elleni küzdelemről szóló törvény) 19., 26., 27., 28. és 34. §-ának azonos tartalmú rendelkezései váltották fel.

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. Jelen ügy a Čepelnik d.o.o. (a továbbiakban: Čepelnik) és Michael Vavti között építési szolgáltatások után járó, kifizetetlen vállalkozói díj megfizetésével kapcsolatos jogvitában merült fel.

13. A Čepelnik szlovéniai székhelyű korlátolt felelősségű társaság. Az építési ágazatban nyújtott szolgáltatásokat M. Vavti részére 12 200 EUR értékben. A szolgáltatásokat kiküldött munkavállalók végezték az M. Vavti tulajdonában álló, Ausztriában, a szlovén határ közelében lévő házon. M. Vavti Čepelnik részére 7000 EUR előleget fizetett.

14. 2016. március 16-án az osztrák pénzügyőrség ellenőrzést végzett az építési területen, és két szabálysértés elkövetésével vádolta a Čepelniket. Először is, a Čepelnik elmulasztotta a munka megkezdésére vonatkozó, az AVRAG 7b. §-ának (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7b. §-a (8) bekezdésének 1. pontja szerinti bejelentést. Másodszor, a Čepelnik 4 kiküldött munkavállaló tekintetében nem bocsátotta rendelkezésére német nyelven a fizetési dokumentumokat, megsértve ezzel az AVRAG 7d. §-a (1) bekezdésének első két mondatával összefüggésben értelmezett 7i. §-a (4) bekezdésének 1. pontját.

15. Az ellenőrzés után közvetlenül a pénzügyőrség a kifizetések felfüggesztésére kötelezte M. Vavtit, és a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságtól, a Bezirksmannschaft Völkermarkttól (a völkermarkti elsőfokú közigazgatási hatóság, Ausztria; a továbbiakban: BHM Völkermarkt) M. Vavti biztosíték nyújtására való kötelezését kérte. E biztosíték célja az volt, hogy biztosítsa a Čepelnikkel szemben az AVRAG szerint indítandó eljárásból esetlegesen eredő bírság megfizetését. Az AVRAG 7 m. §-ának (4) bekezdése értelmében a pénzügyőrség a biztosítéknak a még kifizetetlen vállalkozói díj összegének megfelelő 5200 EUR összegben történő megállapítását kérte. 2016. március 17-i határozatával a BHM Völkermarkt elrendelte a kért biztosíték nyújtását, azzal az indokkal, hogy „a szolgáltató […] szlovéniai székhelye miatt feltételezendő, hogy a szabálysértési eljárás és a büntetés végrehajtása lényegesen megnehezedik, vagy akár egyenesen lehetetlenné válik”. M. Vavti nem indított keresetet az említett határozattal szemben, és 2016. április 20-án befizette a biztosítékot.

16. A Čepelnikkel szemben az állítólagos szabálysértések vonatkozásában eljárást indítottak. A 2016. október 11-i ítélet 1000 EUR összegű bírságot szabtak ki a Čepelnikkel szemben, mivel az állítólag megsértette az AVRAG 7b. §-a (8) bekezdésének 1. pontját, azzal, hogy két munkavállalót nem jelentett be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező osztrák szervnél a munkának az építési területen való megkezdése előtt. A 2016. október 12-i ítélet emellett 8000 EUR összegű bírságot szabott ki a Čepelnikkel szemben, mivel állítólag megsértette az AVRAG 7i. §-a (4) bekezdésének 1. pontja szerinti rendelkezést azzal, hogy négy munkavállaló esetében nem bocsátotta rendelkezésre a szükséges német nyelvű fizetési dokumentumokat. A Čepelnik 2016. november 2-án keresetet indított az említett ítéletekkel szemben. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem idején e kereset tárgyában még nem született döntés.

17. A munka végeztével a Čepelnik M. Vavti részére kiszámlázta az 5000 EUR kifizetetlen vállalkozói díjat. Ez utóbbi megtagadta a fizetést, arra hivatkozva, hogy a kifizetetlen vállalkozói díjat a BHM Völkermarkt közigazgatási határozatának megfelelően megfizette e hatóság számára. Állítása szerint az AVRAG 7 m. §-ának (5) bekezdése alapján a biztosíték nyújtása mentesítette az osztrák megrendelőt a Čepelnikkel szemben fennálló tartozása alól. Ez utóbbi ezután eljárást indított M. Vavtival szemben a Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (bleiburgi kerületi bíróság) előtt a kifizetetlen vállalkozói díj megfizetése érdekében.

18. A kérdést előterjesztő bíróság, mivel kétségei voltak a releváns uniós jogi rendelkezések helyes értelmezését és a szóban forgó nemzeti szabályoknak az említett rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségét illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket és a [2014/67 irányelvet], hogy azok megtiltják a tagállamoknak a kifizetési tilalomnak és a kifizetetlen vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosíték megfizetésének az e tagállambeli megrendelővel szembeni elrendelését, ha a kifizetési tilalom és a biztosíték kizárólag azon esetleges bírság biztosítását szolgálja, amelynek a másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltatóval szemben kiszabására majd csak külön eljárásban kerül sor?

Az e kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

a) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket és a [2014/67 irányelvet], hogy azok megtiltják a tagállamoknak a kifizetési tilalomnak és a kifizetetlen vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosíték megfizetésének az e tagállambeli megrendelővel szembeni elrendelését, ha a más uniós tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató, akivel szemben bírság kiszabására kerül sor, a biztosíték megfizetésének elrendelésére irányuló eljárásban nem élhet jogorvoslattal a biztosíték megfizetését elrendelő határozattal szemben, a megrendelő e határozattal szemben indított keresetének pedig nincs halasztó hatálya?

b) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket és a [2014/67 irányelvet], hogy azok megtiltják a tagállamoknak a kifizetési tilalomnak és a kifizetetlen vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosíték megfizetésének az e tagállambeli megrendelővel szemben kizárólag a miatt történő elrendelését, mert a szolgáltató más uniós tagállamban rendelkezik székhellyel?

c) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56. cikket és a [2014/67 irányelvet], hogy azok megtiltják a tagállamoknak a kifizetési tilalomnak és a kifizetetlen vállalkozói díjnak megfelelő összegű biztosíték megfizetésének az e tagállambeli megrendelővel szemben annak ellenére történő elrendelését, hogy a vállalkozói díj még nem esedékes, és annak végleges összege még az ellenkövetelések és visszatartási jogok miatt bizonytalan?”

19. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő a Čepelnik, a cseh, a magyar, a szlovák, a szlovén, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság. 2017. december 15-i levelében a Bíróság az eljárási szabályzat 61. cikkének (1) bekezdése alapján felhívta a feleket és a Bíróság alapokmányának 23. cikke szerinti érdekelteket, hogy írásban válaszoljanak a tárgyalás előtt az alábbi kérdésekre:

„1. A [szolgáltatási irányelv] alkalmazandó-e az olyan határozatokra, mint az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló határozatok? E tekintetben a Bíróság felhívja az érdekelt felek figyelmét az említett irányelv 1. cikkének (6) bekezdésére.

2. Ha igen, a [szolgáltatási irányelvet] úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétesek az olyan határozatok, mint az alapeljárásban szóban forgó határozatok?”

20. A Čepelnik, a cseh, a francia, a szlovák, a szlovén és az osztrák kormány, valamint a Bizottság írásban válaszolt a kérdésekre. A Čepelnik, a cseh, a magyar, a szlovén és az osztrák kormány, valamint a Bizottság a 2018. január 26-án megtartott nyilvános tárgyaláson szóbeli észrevételeket is tett.

III. Elemzés

21. Kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az uniós joggal ellentétes-e, ha valamely tagállam a szolgáltatások igénybevevője számára a kifizetések felfüggesztését és a kifizetetlen vállalkozói díj összegének megfelelő biztosíték nyújtását írja elő (a továbbiakban: szóban forgó intézkedés) olyan szolgáltatás után, amelyet egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató kiküldetésben lévő külföldi munkavállalók segítségével nyújt, ha a szóban forgó intézkedések célja, hogy a fogadó tagállam által a munkajogi szabályok megsértéséért a szolgáltatóra később esetleg kiszabandó bírság megfizetését biztosítsa.

22. A kérdést előterjesztő bíróság egyebek mellett azt kérdezi, hogy az uniós joggal ellentétes-e a szóban forgó intézkedés, ha a szolgáltatónak nincs jogorvoslati lehetősége az ilyen intézkedéssel szemben, és/vagy az intézkedést kizárólag azért rendelik el, mivel az adott szolgáltató egy másik tagállamban rendelkezik székhellyel, és/vagy az intézkedést akkor is elrendelik, ha a szerződés szerint fizetendő összeg még nem esedékes teljes egészében, és az említett díj kifizetetlen összege még az ellenkövetelések és visszatartási jogok miatt bizonytalan.

23. Mielőtt azonban rátérnénk az ügy érdemi részére, először is foglalkoznunk kell az osztrák kormány által felvetett eljárási kifogással, majd pedig röviden fel kell vázolnunk a szóban forgó intézkedés fő vonásait, hogy meg tudjuk határozni a jelen kontextusban alkalmazandó uniós jogi rendelkezéseket.

A. A Bíróság hatásköre

24. Észrevételei között az osztrák kormány kifogásolja a Bíróság hatáskörét, mivel az előterjesztett kérdések megválaszolására az alapeljárás szerinti jogvita megoldásához nincs szükség. A kormány azzal érvel, hogy mivel a szóban forgó intézkedés elfogadásáról szóló határozat közigazgatási jellegű, annak érvényességét kizárólag valamely közigazgatási bíróság vizsgálhatja felül. A kérdést előterjesztő bíróság azonban nem közigazgatási bíróság, és csak a Čepelnik és M. Vavti közötti polgári jogi jogvitában hozhat döntést. A szóban forgó bíróság ezért nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az említett határozatot megsemmisítse vagy módosítsa.

25. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hatékonyan megválaszolja. [4]

4 Lásd többek között: 2016. szeptember 6-i Petruhhin ítélet, C-182/15, EU:C:2016:630, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

26. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság által közölt információból az következik, hogy a szóban forgó intézkedést M. Vavtival szemben elrendelő közigazgatási határozat, illetve a Čepelnik által M. Vavtival szemben kifizetetlen vállalkozói díj behajtása céljából indított polgári eljárás között egyértelmű kapcsolat van. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az AVRAG 7 m. §-ának (5) bekezdése alapján a biztosíték nyújtása mentesítette M. Vavtit a Čepelnikkel szemben fennálló tartozása alól. Ezért a biztosíték jogszerűségére vonatkozó kérdések nem tűnnek irrelevánsnak abból a szempontból, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az alapeljárásban ítéletet tudjon hozni.

27. A Bíróság ennek megfelelően hatáskörrel rendelkezik az előterjesztett kérdések megválaszolására.

B. A szóban forgó intézkedés

28. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné eldönteni, hogy egy olyan nemzeti intézkedés, mint amilyen a szóban forgó intézkedés, összeegyeztethető-e az uniós joggal. A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében egyebek mellett az EUMSZ 56. cikkre, valamint a 2014/67 irányelv rendelkezéseire hivatkozik. Emellett egyes, a jelen eljárásban észrevételt benyújtó felek szintén azt állították, hogy a szolgáltatási irányelv alkalmazandó a jelenleg tárgyalt ügyre, ami arra késztette a Bíróságot, hogy kifejezetten kérje a felektől, hogy erre vonatkozóan írásban foglaljanak állást.

29. Ennek megfelelően először is azt kell eldönteni, hogy az alapeljárásban a szóban forgó intézkedés különös jellemzőire tekintettel mely uniós jogi rendelkezések alkalmazandók.

30. Az említett intézkedés olyan határozat, amelyben a közigazgatás szerv a kifizetések felfüggesztését és biztosíték nyújtását rendeli el valamely szolgáltatás-igénybevevő számára, azzal az indokkal, hogy a szolgáltató esetleg nem teljesíti a nemzeti munkajogi jogszabályból eredő kötelezettségeit. A közigazgatási szerv számára meg kell fizetni a vállalkozói díj azon részét, amelyet a szolgáltatás igénybevevőjének a szóban forgó intézkedés elfogadásakor a szolgáltató részére meg kell fizetnie, a közigazgatási szerv pedig az összeget visszatartja azon bírságok kifizetésének biztosítékaként, amelyet a szolgáltatóval szemben *esetleg* ki fognak szabni. Valójában az intézkedés elfogadásakor a szolgáltatóval szemben jelenleg még nem szabtak ki bírságot.

31. Ezen a ponton ki kell emelnem, hogy nem lehet biztosan eldönteni, hogy a szóban forgó intézkedés (közvetlen vagy közvetett) hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg. Ezzel kapcsolatban az osztrák kormány fenntartja, hogy az AVRAG 7 m. cikke nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, mivel az Ausztriában, illetve a más tagállamokban székhellyel rendelkező szolgáltatókra egyaránt alkalmazandó.

32. Ugyanakkor az ügyiratban nem találok semmit, ami ezt az érvelést alátámasztaná. Valójában azok a szabálysértések, amely az AVRAG 7 m. cikke alapján kiválthatja a szóban forgó intézkedés elfogadását (az ugyanazon törvény 7b. §-ának (8) bekezdésében, a 7i. §-ában és a 7k. §-ának (4) bekezdésében szereplő szabálysértések), mind a munkavállalók kiküldetésével kapcsolatos helyzetekre vonatkoznak. Ezért úgy tűnik, hogy a szóban forgó intézkedést kifejezetten a külföldi szolgáltatókra szabták.

33. Az osztrák kormány először igenlően válaszolt, amikor a tárgyaláson azt kérdezték tőle, hogy az osztrák törvény értelmében hasonló intézkedés volt-e alkalmazandó a kizárólag belső jellegű helyzetekre vagy az olyan szabálysértésekre, amelyeket általában inkább belföldi szolgáltatók követnek el. Ugyanakkor, amikor felkérték, hogy legyen konkrétabb, és hozzon fel konkrét példát, e kormány nehezen tudta bemutatni a vonatkozó jogszabályt vagy nehezen tudott olyan ügyeket említeni, amelyben hasonló intézkedést alkalmaztak olyan helyzetben, ahol nem volt határokon átnyúló elem. Én személy szerint nem találtam az AVRAG-nak a tényállás idején hatályban lévő változatában olyan rendelkezést, amely ilyen intézkedést írt volna elő a jogszabályok megsértésének esetére, leszámítva a 7 m. cikkben említetteket. Ezzel összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy tényleg szükség lenne-e egy ilyen messzire mutató rendelkezésre, ha a helyzet kizárólag belső jellegű.

34. Mindenesetre a szóban forgó intézkedés, ha közvetlen hátrányos megkülönböztetést nem is valósít meg, úgy tűnik, hogy legalábbis közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósít. A kérdést előterjesztő bíróság tulajdonképpen rámutat, hogy a jelenleg tárgyalt ügyben az intézkedés alkalmazási feltételét azon egyszerű oknál fogva tekintették teljesültnek, hogy a szolgáltató egy szlovén vállalkozás. Amennyiben ez így van, az említett rendelkezés *de facto* hátrányosan megkülönböztető: a külföldi szolgáltatók és a helyi szolgáltatók pusztán a székhelyük alapján részesülnek eltérő bánásmódban. Ugyanakkor a tárgyaláson az osztrák kormány azt állította, hogy a jelenleg tárgyalt ügyben előfordulhatott, hogy egyszerűen tévesen alkalmazták az AVRAG 7 m. cikkét. Véleménye szerint az, hogy valamely szolgáltató székhelye külföldön van, nem lehetne meghatározó a szóban forgó intézkedés elfogadása szempontjából.

35. Ez alapján, és annak ellenére, hogy nekem még mindig vannak ezzel kapcsolatos fenntartásaim, a jogi elemzést azt vélelmezve végzem, hogy a szóban forgó intézkedés nem hátrányosan megkülönböztető jellegű.

36. Mindenesetre, ahogy a kérdést előterjesztő bíróság helyesen rámutat, egy ilyen intézkedés, függetlenül attól, hogy hátrányosan megkülönböztető jellegű-e, vagy sem, természeténél fogva alkalmas arra, hogy egyfelől eltántorítsa az osztrák ügyfeleket attól, hogy külföldi székhelyű szolgáltatók szolgáltatásait vegyék igénybe, másfelől pedig eltántorítja a más tagállamokban székhellyel rendelkező szolgáltatókat attól, hogy ideiglenes jelleggel Ausztriában nyújtsanak szolgáltatást.

37. Az első pontot illetően egy olyan intézkedés, mint amilyenről szó van, nyilvánvalóan számos módon hátrányosan érinti azokat az ügyfeleket, akik külföldi szolgáltató szolgáltatásait kívánják igénybe venni. Egyebek mellett, ha a szóban forgó intézkedést elfogadták, az ügyfélnek a kifizetetlen vállalkozói díjat haladéktalanul meg kell fizetnie a közigazgatási szerv részére, ahelyett, hogy megvárhatná, amíg a szolgáltató a szolgáltatást befejezi. Ezenfelül az ügyfél elveszíti azt a lehetőséget, hogy a kifizetetlen díj egy részét visszatartsa a hibás vagy késedelmes teljesítés, vagy a munkálatok során okozott kár megtérítéseként. Az ügyfél továbbá kiteszi magát annak a kockázatnak, hogy ha a szolgáltató az intézkedés alkalmazásáról tudomást szerez, a munkálatok leállnak vagy késedelmet szenvednek.

38. A második pontot illetően a szóban forgó intézkedés kevésbé vonzóvá teszi a külföldi székhelyű vállalkozások számára az Ausztriában történő ideiglenes szolgáltatásnyújtást. Tulajdonképpen elegendő az osztrák hatóságok „megalapozott gyanúja”, miszerint a szolgáltató az AVRAG bizonyos rendelkezései szerinti szabálysértést követett el, hogy elveszítse azt a jogot, hogy az ügyfelétől követelje a nyújtott szolgáltatás után járó, még kifizetetlen vállalkozói díjat. Vagyis az a legkevesebb, hogy a szóban forgó intézkedés révén nagyobb a kockázata, hogy a szolgáltatók részére megkésve fizetik ki azt az összeget, amely többnyire a megállapodás szerinti teljes ár jelentős részét teszi ki. A szóban forgó intézkedés emellett bizonyos kedvezőtlen pénzügyi következményekkel járhat, még akkor is, ha szabálysértésre nem került sor, mivel a biztosíték a bírság kiszabására irányuló eljárás időtartama alatt (ami több évig is eltarthat) mindvégig az osztrák közigazgatási szerv számláján marad, ahol – ha jól értem – nem kamatozik.

39. Mindezek alapján egyértelműnek tűnik, hogy főszabály szerint egy olyan intézkedés, mint amilyenről itt szó van, a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló szabályainak hatálya alá tartozik. Emellett a szolgáltatási irányelv első ránézésre szintén relevánsnak tűnik: ez a jogszabály egy általános jogi keretet vezetett be, amely arra irányult, hogy megszüntesse egyebek mellett a szolgáltatások szabad mozgásának a tagállamok között fennálló akadályait. [5]

5 Lásd különösen a szolgáltatási irányelv (5)–(7) preambulumbekezdését.

40. Ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság vagy az észrevételt előterjesztő felek némelyike által hivatkozott más jogi eszközök nem tűnnek relevánsnak vagy alkalmazandónak. Először is, habár az alapeljárásban szóban forgó jogvita kiküldött munkavállalókkal összefüggésben merült fel, a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv[6] egyik rendelkezése sem releváns közvetlenül. Az említett irányelv ugyanis a kiküldött munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételeire vonatkozó nemzeti anyagi jogi szabályok összehangolását szolgálja, azon kiegészítő jellegű közigazgatási szabályoktól függetlenül, amelyek az említett feltételek betartásának ellenőrzésére szolgálnak. Következésképpen ezeket az intézkedéseket a tagállamok szabadon határozhatják meg, a Szerződésnek és az uniós jog általános elveinek megfelelően.[7]

41. Továbbá, a kiküldetésben lévő külföldi munkavállalókról szóló irányelv érvényesítéséről szóló 2014/67 irányelv – amely főszabály szerint tárgya miatt releváns lett volna[8] – a szóban forgó jogvitára időbeli hatályánál fogva nem alkalmazandó.[9] Valójában, míg az irányelv átültetési határideje csak 2016. június 18-án járt le, az alapeljárásban szóban forgó tényállásra 2016 márciusában került sor. Értelmezésem szerint Ausztria úgy véli, hogy a 2014/67 irányelvet átültette a 2017. január 1-jén hatályba lépett 2016. június 13-i bér- és szociális dömping elleni küzdelemről szóló törvénnyel, mivel ezt a törvényt jelentette be a Bizottsághoz az irányelvet átültető intézkedésként.

42. Ezért ebben az összefüggésben a fő kérdés annak eldöntése, hogy a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét a Szerződésnek a belső piacra vonatkozó rendelkezései vagy a szolgáltatási irányelv rendelkezései alapján kell-e vizsgálni.

C. Az EUMSZ 56. cikk vagy a szolgáltatási irányelv?

43. A Rina Services ítélettől[10] kezdve a Bíróság következetesen a szolgáltatási irányelvben meghatározott szabályokat alkalmazta azon keretrendszerként, amely alapján eldönti, hogy valamely nemzeti intézkedés összeegyeztethető-e a szolgáltatások szabad mozgásával, ha az említett intézkedések az említett jogszabály tárgyi hatálya alá tartoztak, és nem vizsgálta az intézkedéseket az EUMSZ 49 és/vagy EUMSZ 56. cikk alapján.

44. Ezen a ponton a fő kérdés tehát az, hogy a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedés a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozik-e.

6 A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1997. L 18., 1. o.; magyar különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 431. o.; helyesbítés: HL 2015. L 111., 34. o.).

7 Lásd: 2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet, C-315/13, EU:C:2014:2408, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

8 Az említett irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében „közös keretet teremt a 96/71/EK irányelv jobb és egységesebb végrehajtásához, alkalmazásához és gyakorlati érvényesítéséhez szükséges megfelelő rendelkezések, intézkedések és ellenőrzési mechanizmusok számára – így többek között olyan intézkedéseket is, amelyek célja az alkalmazandó szabályokkal való visszaélésnek vagy azok kijátszásának a megelőzése és szankcionálása”. Az elérni kívánt cél az, hogy garantálja a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából kiküldött munkavállalók jogainak megfelelő védelmét, ugyanakkor megkönnyítse a szolgáltatók számára a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását és elősegítse a szolgáltatók közötti tisztességes versenyhez szükséges légkör megteremtését.

9 E tekintetben lásd még: 2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet, C-315/13, EU:C:2014:2408, 49–51. pont. Másfelől a 2014/67 irányelv rendelkezései alkalmazandók lesznek a bírság azon összegének végrehajtására, amely meghaladja a szóban forgó intézkedéssel fedezett összeget.

10 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet, C-593/13, EU:C:2015:399, 23. pont és az azt követő pontok. E tekintetben lásd még: 2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 137. pont; 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-179/14, EU:C:2016:108, 118. pont.

45. A szolgáltatási irányelv főszabály szerint minden szolgáltatási tevékenységre [11] és minden olyan nemzeti jogszabálytípusra alkalmazandó, amely korlátozhatja a szolgáltatások szabad mozgását, [12] kivéve azokat a tevékenységeket és nemzeti jogszabálytípusokat, amelyek kifejezetten ki vannak zárva a hatálya alól. [13] Nevezetesen az építési szolgáltatásokat – amely tevékenységről az alapeljárásban szó van – kifejezetten megemlíti a szolgáltatási irányelv (33) preambulumbekezdése az irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek példájaként.

46. A szolgáltatási irányelv továbbá felsorol az 1. cikkében bizonyos területeket, amelyekkel „nem foglalkozik”, illetve amelyeket „nem érint”.

47. Az utóbbi rendelkezésre hivatkozva az osztrák kormány azzal érvel, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazandó az alapeljárásra: a szóban forgó intézkedés a nemzeti munkajogi jogszabályainak részét képezi, amely az irányelv 1. cikkének (6) bekezdése szerint az irányelv hatályán kívül esik.

48. Meg kell tehát vizsgálni, hogy ez az érv tartható-e. Ennek érdekében érdemes kifejteni, hogy véleményem szerint mit jelent a szolgáltatási irányelv 1. cikkének (6) bekezdése.

1. A munkajogi kivétel

49. Az 1. cikk (6) bekezdése értelmében a szolgáltatási irányelv „nem érinti a *munkajogot*, azaz a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó, a tagállamok által a[z európai uniós] jogot tiszteletben tartó nemzeti jognak megfelelően alkalmazott jogszabályi vagy szerződéses előírásokat” [14]. Ezt a rendelkezést az irányelv (14) preambulumbekezdésével összhangban kell értelmezni, amely a következőt mondja ki: „ez az irányelv nem érinti a tagállamok által a[z európai uniós] jognak megfelelően alkalmazott foglalkoztatási feltételeket, így a maximális munkaidő és a minimális pihenőidő, a minimális fizetett éves szabadság, a minimális bérszint, a munkahelyi egészségvédelem, biztonság és higiénia szabályait, valamint a szociális partnerek közötti kapcsolatokat sem, beleértve a[z európai uniós] jogot tiszteletben tartó nemzeti joggal és gyakorlatokkal összhangban lévő, kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz és azok megkötéséhez, valamint a sztrájkhoz és a szervezett fellépéshez való jogot”.

50. Fontos, hogy az említett rendelkezések nem állítják, hogy a munkajog területe egészében véve ki lenne zárva a szolgáltatási irányelv hatálya alól. Tulajdonképpen, ahogy említettük, azon jogterületeket (például az adózás) vagy gazdasági tevékenységeket (például az egészségügyi szolgáltatások), amelyek egészükben az irányelv hatályán kívül esnek, a 2. cikk sorolja fel, és ez a cikk valóban a „hatály” címet viseli, és kifejezetten azt állítja, hogy a szolgáltatási irányelv rendelkezései „nem alkalmazandók” az ott felsorolt területekre és tevékenységekre. [15]

11 Lásd különösen a szolgáltatási irányelv 2. cikkének (1) bekezdését és 4. cikkének 1. pontját.

12 Lásd különösen a szolgáltatási irányelv 4. cikkének 7. pontját.

13 Lásd különösen a szolgáltatási irányelv 2. cikkének (2) illetve (3) bekezdését.

14 Kiemelés tőlem.

15 Kiemelés tőlem.

51. A szolgáltatási irányelv 1. cikke azonban az irányelv „tárgyára” vonatkozik, és egyebek mellett meghatároz olyan jogterületeket, amelyeket „nem érint”. Ezt a követelményt véleményem szerint úgy kell érteni, miszerint a szolgáltatási irányelv rendelkezéseit úgy kell értelmezni és alkalmazni, hogy ne korlátozza az 1. cikkében említett azon jogokat, szabadságokat és hatásköröket, amelyek az egyéneket (például az alapvető jogok gyakorlása során) vagy a tagállamokat (például annak meghatározása során, hogy mit értenek általános gazdasági érdekű szolgáltatások alatt, a büntető jogi vagy munkajogi területek szabályozása során) megilletik. [16]

52. Tulajdonképpen a szolgáltatási irányelv jogalkotási hátteréből következik, hogy az uniós jogalkotó szándéka arra irányult, hogy elkerülje, hogy a szóban forgó jogi eszköz a szociális és munkajogi normák alját megközelítő jogalkotási versengésre ösztönözzön. [17] Más szóval tehát a szolgáltatási irányelvvel nem ellentétes, ha a tagállamok munkajogi szabályaikat alkalmazzák azokra a helyzetekre, amelyek, ha ezek a szabályok nem léteztek volna, az említett jogi eszköz hatálya alá tartoztak volna.

53. Az irányelv azonban e megfelelést egy feltételhez köti. Ahogy a szolgáltatási irányelv 1. cikke (6) bekezdése és a (14) preambulumbekezdése kifejezetten kimondja, az, hogy az irányelv a tagállami munkajogot nem érinti, csak annyiban elismert, amennyiben a releváns nemzeti jogszabály „tiszteletben tartja a közösségi jogot”. Ezért a szolgáltatási irányelv közel sem ad szabad kezet a tagállamoknak, hogy munkajogukat a belső piacra gyakorolt esetleges hatástól függetlenül alkalmazzák, hanem csak egy korlátozott körű kivételt ír elő. Egyéb alapelvek és szabályok, amelyek a belső piacot érintik – függetlenül attól, hogy az elsődleges jogi aktusokban vagy egyéb másodlagos jogi aktusokban szerepelnek-e – továbbra is alkalmasak a tagállam munkajogára.

54. Mindemellett a fő kérdés tehát az, hogy a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedés a szolgáltatási irányelv „munkajogi” kivételének hatálya alá tartozik-e.

2. A szóban forgó intézkedés jellege

55. Ezen a ponton hangsúlyoznom kell, hogy véleményem szerint a „munkajog” fogalma kizárólag uniós fogalom lehet. Máskülönben az irányelv hatálya az egyes országokban elfogadott formális munkajogi fogalomtól függően tagállamok szerint változna.

56. Ezt az álláspontot egy szövegszintű elem is alátámasztja. A szolgáltatási irányelv 1. cikkének (6) bekezdése kifejti, hogy mi tartozik a fenti fogalomba: „a foglalkoztatási feltételekre, a munkafeltételekre, köztük a munkaegészségügyi és munkabiztonsági feltételekre, valamint a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatokra vonatkozó […] jogszabályi vagy szerződéses [előírások].” A (14) preambulumbekezdés egyértelművé teszi, hogy a foglalkoztatási és munkafeltételek közé tartoznak olyan kérdések, mint a „maximális munkaidő és a minimális pihenőidő, a minimális fizetett éves szabadság, a minimális bérszint”. Ugyanez a preambulumbekezdés azt is kifejti, hogy „a munkaadók és a munkavállalók közötti kapcsolatok” kifejezés a „szociális partnerek közötti kapcsolatokat” jelentik, amelybe beletartoznak olyan kérdések, mint a „kollektív megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokhoz és azok megkötéséhez, valamint a sztrájkhoz és a szervezett fellépéshez való jog”.

16 Ez az értelmezés abból a tényből fakad, hogy az 1. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy az irányelv „nem érinti [az] alapvető jogok gyakorlását”. Ugyanakkor nyilvánvalót állít, amikor kijelenti, hogy a 2006/123 irányelv szerinti jogok érinthetik a nemzeti és uniós jog által elismert bizonyos alapvető jogok gyakorlását (különösen a gazdasági jellegűekét).

17 A Bíróság eredeti irányelvjavaslatának (COM(2004) 2 végleges/3) (58) preambulumbekezdésében csupán az szerepel, hogy az „irányelvnek nem célja, hogy a munkajogi kérdésekkel önmagukban foglalkozzon”. Egyes érdekeltek azonban azzal érveltek, hogy egy ilyen rendelkezés veszélyeztetheti a szociális védelmi normákat és a kollektív fellépéshez és tárgyaláshoz való alapvető jogokat. Ezen aggályokra válaszul az irányelvre vonatkozó módosított bizottsági javaslat (COM(2006) 160 végleges; a jogirodalomban gyakran „McCreevy-féle szövegként” említik) egyebek mellett bevezette az 1. cikk (6) bekezdésébe a jelenlegi kivételt. A rendelkezés tervezetét később így fogadták el a 2006/123 irányelvben. Erre vonatkozó értekezést lásd: Flower, J., „Negotiating European Legislation: The Services Directive”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 9. kötet, Hart Publishing, 2007., 217–238. o.

57. A szolgáltatási irányelv 1. cikke (6) bekezdésének megfogalmazása, különösen ha azt az irányelv különböző nyelvi változataiban olvassuk,[18] szintén arra utal, hogy az ott szereplő szempontok felsorolása kimerítő. Ez véleményem szerint annál is helyénvalóbb, mivel az 1. cikk (6) bekezdésében és a (14) preambulumbekezdésben szereplő fogalommeghatározás kellőképpen tágnak tűnik ahhoz, hogy a legtöbb, ha nem az összes olyan szempontot lefedje, amely alatt uniós vagy nemzetközi szinten jellemzően munkajogot értünk.[19]

58. Ebből azonban nem következik, hogy – amint azt a jelen eljárásban észrevételt benyújtó felek némelyike állította –, hogy kizárólag a (jogokat és kötelezettségeket meghatározó szabályoknak szánt) *anyagi* munkajogi szabályok tartoznak a fenti fogalom körébe. Véleményem szerint a „munkajog" fogalmába bele kell, hogy tartozzanak a szóban forgó területre *jellemző szankciókkal* és *eljárásokkal* kapcsolatos szabályok. Ahhoz, hogy valamely tagállam képes legyen alkalmazni munkajogát az olyan helyzetekre, amelyekre főszabály szerint a szolgáltatási irányelv alkalmazandó, szükségképpen rendelkeznie kell hatáskörrel azon szabályok alkalmazására, amelyek kifejezett célja, hogy az anyagi munkajogi szabályokkal való hatékony, ellenőrizhető és kikényszeríthető megfelelést biztosítsa.

59. Ugyanakkor számomra nem tűnik úgy, hogy az AVRAG 7 m. §-a esetében erről lenne szó, még akkor sem, ha az AVRAG általános értelemben az osztrák munkajogi szabályozás részét képező jogi eszköz.

60. Véleményem szerint a szóban forgó intézkedés nem tekinthető úgy, hogy az a szolgáltatási irányelvben szereplő „munkajogi" kivétel alá tartozik. Az ott szereplő intézkedést olyan helyzetre írják elő, ahol a munkajogi szabályok megsértése még nem bizonyosodott be, és ami még fontosabb, nem az állítólagos jogsértővel, hanem a vele szerződő féllel szemben rendelik el. Ez utóbbinak – akit a szóban forgó intézkedés közvetlenül és azonnal érint – a jogi helyzetét általában nem szabályozzák a munkajogi szabályok, mivel, legalábbis ebben a helyzetben, ő nem minősül sem munkáltatónak, sem munkavállalónak. Emellett a szóban forgó intézkedés révén behajtott pénzösszeg nem a munkavállalók védelmét vagy más szociális célkitűzést szolgálja.

61. Ahogy a jelen eljárásban észrevételt előterjesztő felek közül sokan rámutattak, a szóban forgó intézkedés törvényi célkitűzése inkább az, hogy az államkincstár javára biztosítsa azon szankciók sikeres megfizettetését, amelyeket a közigazgatási szervek a jövőben a szolgáltatóval szemben kiszabnak. Ezen intézkedés előírása során az osztrák hatóságok a rendőrségi és közigazgatási hatáskörüket keretében járnak el. Amint azt fent említettük, az intézkedés hatása nem csak az, hogy a szolgáltatót ösztönzi a nemzeti munkajogi szabályok betartására, hanem ezen túlmenve gyakorlatilag kevésbé vonzóvá teszik a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtást.

62. Egy ilyen intézkedés ezért a szolgáltatási irányelv szempontjából nem tekinthető az adott tagállam „munkajogának". Ezt a következtetést véleményem szerint közvetett módon megerősíti a Bíróság által a De Clercq ítéletben tett megállapítás, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a kiküldött munkavállalókra vonatkozó „foglalkoztatási feltételeknek" a 96/71 irányelv szerinti fogalma nem terjeszthető ki úgy, hogy az magában foglalja azokat a közigazgatási szabályokat, amelyek célja, hogy a kiküldetésben lévő külföldi munkavállaló foglalkoztatási feltételeire vonatkozó rendelkezéseknek való megfelelés hatósági ellenőrzését lehetővé tegye.[20]

18 Például: „labour law, *that is*" (angol változat), „das Arbeitsrecht, d.h." (német változat); „droit du travail, *à savoir*" (francia változat); „legislazione del lavoro, *segnatamente*" (olasz változat); „Derecho laboral, *es decir*" (spanyol változat); „het arbeidsrecht …, *dat wil zeggen*"(holland változat); „legislação laboral, *ou seja*" (portugál változat); „työoikeuteen, *toisin sanoen*" (finn változat) és „arbetsrätten, *dvs*." (svéd változat). Kiemelés tőlem.

19 Lásd például: az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 27–33. cikke és az EUMSZ 151–160. cikk. Lásd még: (a Tanács 1989. december 9-i strasbourgi ülésén elfogadott) a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta; (az 1961. október 18-án Torinóban aláírt) Európai szociális charta. A közelmúltból lásd a szociális jogok európai pillérének (az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017. november 17-én, a tisztességes munkafeltételekről és a növekedésről szóló szociális csúcstalálkozón aláírt intézményközi nyilatkozata) alapelveit.

20 2014. december 3-i De Clercq és társai ítélet, C-315/13, EU:C:2014:2408, 42–48. pont.

63. A fentiek alapján a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedés összeegyeztethetőségét elsősorban a szolgáltatási irányelv rendelkezései alapján vizsgálom. Azonban, amennyiben a Bíróság nem ért velem egyet abban, hogy az említett irányelv az alapeljárásban alkalmazható, ezt követően az EUMSZ 56. cikk alapján is megvizsgálom a szóban forgó intézkedést.

D. A szóban forgó intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége

1. A szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikke

64. A szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikke az irányelv IV. fejezetében szerepel, amely a „Szolgáltatások szabad mozgása” címet viseli. A 16. cikk meghatározza ezzel kapcsolatban a fő elveket, és különösen azokra a korlátozásokra helyezi a hangsúlyt, amelyek a szolgáltatókat érinthetik, míg a 19. cikk azokra a korlátozásokra vonatkozik, amelyek a szolgáltatások igénybevevőit érinthetik.

65. Véleményem szerint a szóban forgó intézkedés vonatkozásában mindkét rendelkezés alkalmazandó. Amint azt a fenti 36–38. pontban kifejtettem, egy ilyen intézkedés természeténél fogva alkalmas arra, hogy egyfelől eltántorítsa az osztrák ügyfeleket attól, hogy külföldi székhelyű szolgáltatók szolgáltatásait vegyék igénybe, másfelől pedig eltántorítja a más tagállamokban székhellyel rendelkező szolgáltatókat attól, hogy ideiglenes jelleggel Ausztriában nyújtsanak szolgáltatást.

66. Ennek megfelelően a szóban forgó intézkedés olyan *korlátozásnak* minősül, amely a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikke alapján főszabály szerint nem megengedett. A következő kérdés az, hogy egy ilyen intézkedés ennek ellenére indokolható-e. Ahhoz, hogy ezzel a kérdéssel foglalkozzunk, véleményem szerint meg kell világítanunk a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikkének értelmét és hatályát. Először is az előbbit vizsgálom meg, amely átvezet a második vizsgálatához.

a) A 16. és a 19. cikk helyes értelmezése

67. A 16. cikk valószínűleg a legellentmondásosabb rendelkezés a szolgáltatási irányelvben, és bizonyosan olyan, amelynek értelme különösen homályos.[21] Ez elsősorban annak tudható be, hogy a 16. cikk végső formájában jelentősen módosította azt a rendelkezést, amely a Bizottság első javaslatában eredetileg szerepelt. A 2004. évi javaslat[22] tulajdonképpen a „származási ország elvét” és egy sor eltérést foglalt bele a 16. cikk tervezetébe. Ugyanakkor az említett elvnek az irányelv tervezetébe való belefoglalása Európa-szerte vitákat váltott ki, és némely érdekcsoportok kritizálták amiatt, hogy állítólag „megnyitja a kapukat” a szociális dömping előtt.[23] Ez okból kifolyólag a Bizottság 2006-ban előterjesztett módosított javaslata[24] kivette a tervezetből a származási ország elvét, és nagyrészt átírta a 16. cikket.

68. A szolgáltatási irányelv 16. cikke végső formájában számos értelmezési kérdést vet fel. A jelen eljárás szempontjából azonban csak egy kérdéssel kell foglalkozni: indokolható-e egy olyan intézkedés, amely a 16. cikk hatálya alá tartozik, és ha igen, milyen alapon és milyen feltételek mellett.

69. E tekintetben ki kell emelni, hogy a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) bekezdése meghatározza a szolgáltatásnyújtás szabadságának általános elveit, kibontja az EUMSZ 56. cikkben foglalt alapvető szabályt, és arra építkezik. Egyebek mellett előírja, hogy a tagállamok tartsák tiszteletben a szolgáltatók azon jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő

21 Lásd: Barnard, C., „Unravelling the services Directive”, *Common Market Law Review*, 45. kötet, 2008., 323–394. o., a 360. oldalon.

22 Hivatkozást lásd a 17. lábjegyzetben.

23 Lásd például: Craufurd Smith, R., „Old wine in new bottles? From the »country of origin principle« to »freedom to provide services« in the European Community Directive on services in the internal market”, *Mitchell Working Paper Series*, 2007., 2. o.

24 Hivatkozást lásd a 17. lábjegyzetben.

tagállamban. A fogadó tagállam ennek megfelelően saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását. Kizárólag azok a nemzeti követelmények indokolhatók, amelyek tiszteletben tartják a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szükségesség és az arányosság elveit.

70. Ezzel szemben a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (3) bekezdése az indokolás jogalapjait négyre korlátozza: ezek az EUMSZ 52. cikkben említettek, valamint a környezet védelme. E bekezdésben szerepel egy kivétel is „foglalkoztatási feltételekre vonatkozó nemzeti szabályok" vonatkozásában, amikor a szolgáltatási irányelv 1. cikkének (6) bekezdésében előírt általánosabb kivételt alkalmazzák.

71. Nehéz kérdés, hogy a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (2) bekezdése a nemzeti követelmények „feketelistáját" tartalmazza-e – ami azt jelenti, hogy ezek a követelmények semmi esetben sem indokolhatók –, vagy csupán felsorol néhány példát olyan *különösen gyanús* követelményekre vonatkozóan, amelyek ennek ellenére kivételes esetben indokolhatók, ha teljesülnek a 16. cikk (1) és (3) bekezdésében meghatározott feltételek.[25] A múltban két főtanácsnok különbözőképpen foglalt állást ebben a kérdésben,[26] és úgy tűnik, a jogtudomány is megosztott.[27]

72. Ez érthető. Igazából a rendelkezés mindkét értelmezése mellett lehet érvelni.

73. Egyfelől a szolgáltatási irányelv 16. cikkének szerkezete inkább arra utal, hogy a (2) bekezdésében szereplő követelmények nem eleve tilosak. Valójában furcsának tűnhet, hogy a jogalkotó egy feketelistát illeszt be egy olyan bekezdésbe (a (2) bekezdésbe), amely két olyan bekezdés (az (1) és a (3) bekezdés) között helyezkedik el, amelyek azokat a feltételeket határozzák meg, amelyek mellett a nemzeti követelmények indokolhatók. Inkább a 16. cikk elején vagy végén várnánk egy ilyen listát, vagy még inkább egy külön vagy konkrét rendelkezésben. Tulajdonképpen ez a helyzet áll fenn azon nemzeti követelmények esetén, amelyek a letelepedés szabadságát érintik; két külön rendelkezésben van róluk szó: a „feketelistán" szereplők a 14. cikkben, azok pedig, amelyekre értékelési mechanizmus és egy indokolási szabály alkalmazandó, a 15. cikkben. A 16. cikk (2) bekezdése azt sem mondja ki kifejezetten, hogy az előző bekezdésben előírtaktól „eltérően" kellene alkalmazni.

74. Ugyanakkor a szolgáltatási irányelv 16. cikkének furcsa szerkezete magyarázható a (már említett) zavaros jogalkotási hátterével.[28] Ami még fontosabb, meggyőzőbb bizonyítékokat látok annak alátámasztására, hogy a (2) bekezdésben szereplő követelmények eleve tilosak. Először is, a 16. cikk (2) bekezdése meglehetősen egyértelműen mondja ki, hogy „a tagállamok *nem korlátozhatják* a más tagállamban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásnyújtásának szabadságát az alábbi követelmények *bármelyikének* előírásával […]".[29] A 16. cikk (2) bekezdése tehát megismétli ugyanezen irányelv 14. cikkét, amelyre a Bíróság megállapította, hogy „nem indokolhatók"[30].

75. Emellett, ha a jogalkotó csupán példálózva kívánta volna felsorolni azokat a nemzeti követelményeket, amelyek a 16. cikk (1) és (3) bekezdésében szereplő általános szabályok alá tartozó követelményekhez hasonlóan főszabály szerint nem megengedettek, azonban indokolhatók, akkor valószínűleg olyan kifejezéseket helyezett volna el a szolgáltatási irányelv 16. cikke (2) bekezdésének

25 A kérdés egy korábbi ügyben is felmerült, de a Bíróságnak nem kellett benne állást foglalnia, lásd: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-179/14, EU:C:2016:108, 116. pont.

26 Lásd: Cruz Villalón főtanácsnok Rina Services és társai ügyre vonatkozó indítványa, C-593/13, EU:C:2015:159, 34. pont és az azt követő pontok; Bot főtanácsnok Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványa, C-179/14, EU:C:2015:619, 153. pont és az azt követő pontok.

27 Lásd: Barnard, C., a fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott mű, 364. és 365. o.; Bot főtanácsnok Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványának, C-179/14, EU:C:2015:619, 57. lábjegyzetében hivatkozott művekkel együtt.

28 Lásd: a jelen indítvány fenti 67. pontja.

29 Kiemelés tőlem. Habár a rendelkezés nem mindig szó szerint azonos az irányelv különböző nyelvi változataiban, nem találtam olyan változatot, amely ebben a kérdésben kevésbé szigorúbb megközelítést sugallt volna.

30 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet, C-593/13, EU:C:2015:399, 28. pont.

bevezető fordulatában, mint a „különösen” vagy az „egyebek mellett”, mint ahogy tette azt ugyanezen irányelv többi rendelkezésében.[31] Ennek megfelelően a 16. cikk (2) bekezdésében meghatározott lista „zárt” jellege arra utal, hogy az azon nem indokolható követelményeket sorolja fel, amelyek eltérnek az (1) és (3) bekezdés (általános) szabályai alá tartozó követelményektől.

76. Ezenfelül úgy tűnik, hogy a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (2) bekezdésében felsorolt követelményeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata ihlette, amelyben ezek a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából különösen károsnak bizonyultak.[32] Tulajdonképpen nem könnyű olyan helyzetet elképzelni, amelyben a tagállam érvényesen tudna érvelni az ilyen fajta követelmények szükségessége mellett.

77. Végezetül, ami még fontos, hogy a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (2) bekezdése szerint nem megengedett követelmények között a g) pontban szerepelnek az ugyanezen irányelv „19. [cikkében] említett, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások”. Ez utóbbi rendelkezés, amint azt a fenti 64. pontban említettük, azokra a nemzeti követelményekre vonatkozik, amely korlátozza a szolgáltatások igénybevevőit, hogy külföldi székhelyű szolgáltatóktól vegyen igénybe szolgáltatást. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróságnak a Rina Services ítéletben alkalmazott érvelése, miszerint a szolgáltatási irányelv 14. cikkében felsorolt követelmények semmi esetben sem indokolhatók, az ugyanezen irányelv 19. cikkére tekintettel is alkalmazandó. Valójában az előbbi rendelkezéshez hasonlóan az utóbbi is a „tiltott követelmények” címet viseli, és nem szerepel benne olyan megfogalmazás, amely alapján a tagállamok ezeket a követelményeket indokolhatnák.[33]

78. Igaz, a szolgáltatási irányelv 19. cikke a követelményeknek csupán két kategóriáját sorolja fel, és egyértelműen kimondja, hogy az a lista nem kimerítő jellegű. Az említett rendelkezés nyílt jellege ezért tekinthető úgy, hogy arra utal, hogy az ott felsorolt korlátozások nem eleve tiltottak. Ugyanakkor ez a megfontolás véleményem szerint nem elégséges annak megkérdőjelezéséhez, hogy a 19. cikk kifejezetten arra irányult, hogy megtiltsa a tagállamoknak, hogy a szolgáltatás igénybevevőivel szemben bármilyen korlátozást előírjanak. Szem előtt kell tartanunk, hogy viszonylag szokatlan, hogy a tagállami jogszabály korlátozza a hazai ügyfelek lehetőségeit, hogy külföldi székhelyű szolgáltatóktól szolgáltatásokat vegyenek igénybe. Így a 19. cikk hatálya meglehetősen korlátozott.

79. Ennek megfelelően, ha a szolgáltatási irányelv 19. cikke feketelistának minősül, akkor az ugyanazon irányelv 16. cikke (2) bekezdésének, amely arra kifejezetten hivatkozik, hasonló jellegű rendelkezésnek kell lennie.

80. A fentiek alapján azon a véleményen vagyok, hogy a szolgáltatók jogait korlátozó nemzeti intézkedések főszabály szerint kizárólag a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (1) és (3) bekezdésében meghatározott jogalappal és feltételek alapján indokolhatók, vagy az ugyanezen irányelv 17. és 18. cikkében szereplő eltérések alapján jelenthetnek „mentesülést”[34]. Ugyanakkor a szolgáltatási irányelv 16. cikkének (2) bekezdésében felsoroltaknak megfelelő nemzeti intézkedéseket csak akkor lehet bevezetni vagy hatályban tartani, ha az irányelv 17. vagy 18. cikkének hatálya alá tartoznak. Ezzel szemben a szolgáltatási irányelv 19. cikke értelmében azok a nemzeti intézkedések, amelyek a szolgáltatás igénybevevőjének jogait korlátozzák, főszabály szerint nem indokolhatók.

31 Lásd például a 17. és a 19. cikket. A teljesség kedvéért hangsúlyoznom kell, hogy a 16. cikk (2) bekezdésének olasz nyelvi változata a tiltott követelmények felsorolása előtt tartalmazza az „in particolare” kifejezést; ezt a kifejezést azonban nem találtam az irányelv egyik más – általam leellenőrzött – változatában sem.

32 Bot főtanácsnok Bizottság kontra Magyarország ügyre vonatkozó indítványa, C-179/14, EU:C:2015:619, 153. és 154. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

33 2015. június 16-i Rina Services és társai ítélet, C-593/13, EU:C:2015:399, 30. pont.

34 Ezek a rendelkezések a „További eltérések a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvétől” (mint például a másik tagállamban nyújtott általános gazdasági érdekű szolgáltatások, többek között a postai, a villamosenergia-, a vízelosztási és a hulladékkezelési ágazatban), illetve az „Eseti eltérések” (a szolgáltatások biztonságára vonatkozó intézkedések vonatkozásában).

b) Következtetések

81. A fentiek alapján azon a véleményen vagyok, hogy az olyan intézkedés, mint amilyenről szó van, összeegyeztethetetlen a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikkével.

82. Tulajdonképpen a fenti 36. és 37. pontban kifejtett indokolás alapján a szóban forgó intézkedés a szolgáltatás igénybevevőjével szemben (is) korlátozást jelent, és ennek következtében a szolgáltatási irányelv 16. cikke (2) bekezdésének g) pontjában és 19. cikkében szereplő tilalmak alá tartozik. Ugyanakkor azt is kifejtettem, hogy az említett rendelkezésekben említett követelményekre tekintettel főszabály szerint az indokolás nem megengedett.

83. A fentiek alapján arra a következtetésre jutok, hogy az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a szolgáltatási irányelv 16. és 19. cikkével ellentétes, ha valamely tagállam a szolgáltatások igénybevevőjét a kifizetések felfüggesztésére és a kifizetetlen szolgáltatásért járó összegnek megfelelő biztosíték nyújtására kötelezi olyan szolgáltatás után, amelyet egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató kiküldetésben lévő külföldi munkavállalók segítségével nyújt, ha a szóban forgó intézkedések célja, hogy a fogadó tagállam által a munkajogi szabályok megsértéséért a szolgáltatóra később esetleg kiszabandó bírság megfizetését biztosítsa.

2. EUMSZ 56. cikk

84. Véleményem szerint az előterjesztett kérdésekre adandó válasz nem lesz más akkor sem, ha a Bíróság úgy vélné, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazandó az alapeljárásra, és ennek következtében megvizsgálná, hogy az olyan intézkedés, mint a szóban forgó, összeegyeztethető-e az EUMSZ 56. cikkel.

a) A korlátozás megléte

85. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 56. cikk nemcsak a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben az állampolgársága alapján alkalmazott minden hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem ugyanúgy a szolgáltatásnyújtás szabadságával szemben fennálló valamennyi korlátozás megszüntetését, akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben azok akadályozzák, zavarják vagy kevésbé vonzóvá teszik egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat. [35]

86. Amint azt a fenti 36–38. pontban kifejtettük, a szóban forgó intézkedés alkalmas arra, hogy korlátozza a szolgáltató és a szolgáltatás igénybevevőjének az EUMSZ 56. cikkből eredő jogát.

87. Már csak azt kell értékelni, hogy a korlátozás *indokolható-e*.

35 Lásd többek között: 2013. július 18-i Citroën Belux ítélet, C-265/12, EU:C:2013:498, 35. pont; 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet, C-98/14, EU:C:2015:386, 35. pont.

b) Lehetséges indokolás

88. Ebben a vonatkozásban emlékeznünk kell arra, hogy mivel a szolgáltatásnyújtás szabadsága az Unió egyik alapvető elvét képezi, e szabadság korlátozása csak akkor fogadható el, ha az a Szerződéssel összeegyeztethető jogszerű célt szolgál és közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolják, amennyiben – ha fennáll ez az eset – a korlátozás az elérni kívánt cél megvalósítására alkalmas, és nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket. [36]

89. E tekintetben először rámutatnék, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására alkalmas, közérdeken alapuló *kényszerítő oknak* tekinthető az a cél, hogy a nemzeti hatóságok képesek legyenek a munkavállalók védelme, valamint a tisztességtelen verseny és a szociális dömping elkerülése érdekében elfogadott nemzeti munkajogi szabályoknak való megfelelés ellenőrzésére és annak kikényszerítésére, amire az osztrák kormány indokolásként hivatkozott. [37]

90. Arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó intézkedéshez hasonló intézkedés mennyire alkalmas az említett cél elérésének biztosítására, a következő észrevételeket teszem. Igaz, hogy noha a szóban forgó intézkedés megnehezíti, hogy a vállalkozók elkerüljék a velük szemben bizonyos munkajogi szabályok megsértése miatt kiszabott szankciókat, elősegítheti azonban az említett szabályok betartását.

91. Ugyanakkor kételkedhetünk abban, hogy a szóban forgó intézkedés *valóban* és *koherens módon* eléri-e az osztrák kormány által említett célkitűzést. Valójában a szóban forgó intézkedést azért alkalmazzák, hogy olyan jogsértések esetére biztosítsák a bírságok megfizetését, amelyek lehetnek akár tisztán formaiak, esetleg csekély negatív következménnyel, míg (ha jól értem) nem alkalmazandók az olyan munkajogi jogszabályok megsértésére, amelyek a munkavállalókra nézve komolyabb következményekkel járnak: például a betegszabadsághoz vagy szülési szabadsághoz, a fizetett éves szabadsághoz, a minimális pihenőidőhöz vagy minimális bérszinthez való jog vagy az előírt munkahelyi egészségügyi, biztonsági és higiéniás normák tiszteletben tartásának elmulasztása.

92. Ugyanakkor ettől a szemponttól eltekintve azon a véleményen vagyok, hogy a szóban forgó intézkedés semmi esetre sem arányos, mivel *meghaladja* az említett célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket. Ennek véleményem szerint számos oka van.

c) Arányosság

93. Először is szem előtt kell tartanunk, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján, ha valamely tagállam nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okokra hivatkozik az olyan szabályozás igazolása érdekében, amely akadályozhatja a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását, az ilyen, uniós jog által előírt igazolást az általános uniós jogelvek és különösen az immár az Európai Unió Alapjogi Chartája által biztosított alapvető jogok fényében kell értelmezni. Ezt a nemzeti szabályozást tehát csak akkor lehet a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli kivételnek tekinteni, ha összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal. [38]

94. A jelen ügyben véleményem szerint a Charta két rendelkezése különösen releváns: a 47. cikk („A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog”) és a 48. cikk („Az ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog”). A szóban forgó intézkedés mindkét rendelkezés alapján problémás.

36 Lásd többek között: 2007. december 18-i Laval un Partneri ítélet, C-341/05, EU:C:2007:809, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

37 E tekintetben lásd: 2004. október 12-i Wolff & Müller ítélet, C-60/03, EU:C:2004:610, 35. és 41. pont; 2012. december 19-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-577/10, EU:C:2012:814, 45. pont.

38 Lásd többek között: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet, C-390/12, EU:C:2014:281, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

95. Egyfelől a Charta 48. cikke értelmében, ha a nemzeti hatóságok az uniós jog terén járnak el, a kifogást tartalmazó határozat címzettjének olyan helyzetben kell lennie, hogy a határozat elfogadása előtt képes legyen észrevételeit megtenni, hogy az illetékes hatóság megfelelően figyelembe vehesse a releváns adatok és tények összességét. A címzettnek különösen lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy kijavíthasson valamilyen hibát, vagy olyan tényekre hivatkozhasson, amelyek a határozat elfogadása vagy el nem fogadása mellett szólnak, vagy amellett, hogy a határozat ezt vagy azt tartalmazza. Ezt a jogot akkor is biztosítani kell, ha maga az alkalmazandó nemzeti jog nem ír elő kifejezetten ilyen alakszerűséget. [39]

96. A jelenleg tárgyalt ügyben a szóban forgó intézkedés hivatalos címzettje M. Vavti volt. Azonban tagadhatatlan, hogy az intézkedés a Čepelnik jogi helyzetét is közvetlenül és azonnal érintette, jelentősen korlátozva az M. Vavtival kötött szerződésből eredő jogait. Ettől függetlenül a Čepelniket a szóban forgó intézkedés elfogadása előtt egyszer sem hallgatták meg.

97. Másfelől a szóban forgó intézkedés, úgy tűnik, a Charta 47. cikkéből eredő követelményekkel is ellentétes, amely rendelkezés szerint a közigazgatási hatóságok által hozott bármely határozatnak olyan bíróság előtt megtámadhatónak kell lennie, amely felülvizsgálhatja a felperes által hivatkozott tény- és jogkérdéseket. Különösen minden jogalanyt meg kell, hogy illessen az a jog, hogy az uniós jogi aktusok velük szemben történő alkalmazására vonatkozó bármely határozat vagy egyéb nemzeti jogi aktus jogszerűségét nemzeti bíróságok előtt vitassák. [40]

98. E tekintetben megjegyzem, hogy nem egyértelmű, hogy egy olyan vállalkozás, mint amilyen a Čepelnik helyzetében van, indíthat-e valamely osztrák bíróság előtt eljárást a szóban forgó intézkedés megsemmisítése iránt. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés arra utal, hogy erre nincs mód, és ezt az álláspontot Čepelnik is megerősítette, míg az osztrák kormány szerint van. [41] A helyzet tehát legalábbis nem egyértelmű. Mindenesetre nem látom, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog miként lehetne észszerűen gyakorolható, ha – amint az Čepelnik esetében is történt – a szolgáltatót az osztrák közigazgatási szerv még csak nem is értesíti haladéktalanul a szóban forgó intézkedés elfogadásáról.

99. Nyilvánvalóan az sem kielégítő, hogy a szóban forgó intézkedést a szolgáltatás igénybevevője megtámadhatta volna. Valójában az ügyfélnek, mivel a biztosíték kifizetésével mentesül a szolgáltató felé fennálló tartozása alól, gyakran nem áll érdekében, hogy eljárást indítson, amely számára pénzbe, időbe és energiába telne.

100. Másodszor, hangsúlyozni kell, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a szóban forgó intézkedést kizárólag az alapján rendelték el, hogy a Čepelnik székhelye nem Ausztriában van, és következésképpen a közigazgatási szerv feltételezte, hogy a vállalkozással szemben a jövőben esetleg kiszabandó bírságot lehetetlen vagy rendkívül nehéz lesz végrehajtani.

101. Ezért – legalábbis a jelenleg tárgyalt ügyben – az osztrák hatóságok álláspontja eleve az volt, hogy önmagában az indokolja a szóban forgó intézkedés elfogadását, hogy a vállalkozás külföldi székhelyű. Én azonban nem látom, hogy miként lenne indokolható egy korlátozó intézkedés *általánosan és elővigyázatosság alapján* történő elfogadása (potenciálisan) bármely olyan vállalkozással szemben,

39 Lásd különösen: 2009. február 19-i Kamino International Logistics ítélet, C-376/07, EU:C:2009:105, 37–39. pont.

40 E tekintetben lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

41 Megjegyzem, hogy az osztrák kormány állításának alátámasztására csupán egyetlen ügyet tudott felhozni, ahol a fellebbviteli bíróság engedélyezte, hogy a szolgáltató fél jogállásával részt vegyen az eljárásban, megváltoztatva az elsőfokú bíróság határozatát, amelyben ezt megtagadták. A Čepelnik azonban egy másik ügyre hivatkozott, amelyben egy másik fellebbviteli bíróság elutasított egy hasonló álláspontot, valamint egy olyan (még folyamatban lévő) ügyre is, ahol az osztrák közigazgatási szerv azt állította, hogy a szolgáltató nem támadhat meg egy olyan intézkedést, mint a szóban forgó intézkedés. Sokatmondó, hogy a Čepelnik úgy tájékoztatta a bíróságot, hogy a saját ügyében a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság a határidő lejárta ellenére még nem hozott határozatot arról, hogy a szóban forgó vállalkozás jogosult-e arra, hogy a szóban forgó intézkedéssel szemben keresetet indítson.

amelynek székhelye nem Ausztriában van.[42] Ezen intézkedés automatikus és feltétlen alkalmazása nem teszi lehetővé, hogy megfelelően figyelembe vegyék az egyes szolgáltatók egyéni körülményeit, annak ellenére, hogy nyilvánvaló, hogy nem minden külföldi székhelyű szolgáltató van ugyanolyan helyzetben. Egyebek mellett nem feltételezhető, hogy mindegyikük megpróbálja kihasználni a bírság határokon átnyúló végrehajtásából eredő adminisztratív nehézségek kínálta előnyöket annak érdekében, hogy a bírságot elkerülje.[43] Bizonyosan lesznek olyan külföldi vállalkozások, amelyek méretük, jóhírnevük, pénzügyi helyzetük és nem utolsósorban ausztriai ügyfélkörük miatt inkább kifizetnek bármely velük szemben kiszabott bírságot, mint hogy megpróbálják elkerülni az osztrák jog alkalmazását. Valószínűleg nem lehet a szolgáltató feladata, hogy a nemzeti hatóságok feltételezéseit megcáfolja, különösen azért, mert nem is értesül a szóban forgó intézkedés elfogadásáról, és semmi esetre sem egyértelmű, hogy megjelenhet-e, és ha igen, mikor, az ügyben hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok és/vagy a nemzeti bíróság előtt.

102. Nem vélelmezhető az sem, hogy amennyiben felmerülne a határokon átnyúló szankció végrehajtásának szükségessége, a szlovén hatóságok ne adnák meg a szükséges segítséget osztrák kollégáiknak.

103. Az annál inkább így van, ha figyelembe vesszük, hogy alig három hónappal az alapeljárásban szóban forgó intézkedés alkalmazását követően lejárt a 2014/67 irányelv átültetésének határideje, és azok a szabálysértések, amelyek miatt a Čepelniket megbírságolták, az említett irányelv tárgyi hatálya alá tartoznak. Tulajdonképpen a 2014/67 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében azon adminisztratív követelmények és ellenőrzési intézkedések, amelyeket a tagállamok a szóban forgó irányelvben, valamint a 96/71/EK irányelvben foglalt kötelezettségeknek való megfelelés hatékony nyomon követése érdekében előírhatnak – feltéve, hogy azok az uniós joggal összhangban indokoltak és arányosak –, magukban foglalják a szolgáltató azon kötelezettségét, hogy a szolgáltatásnyújtási tevékenység megkezdésekor nyilatkozatot tegyenek és megőrizzék a fizetési papírokat a fogadó tagállam egyik hivatalos nyelvén vagy a fogadó tagállam által elfogadott más nyelveken.

104. Ennek megfelelően az osztrák hatóságok hamarosan igénybe vehették volna a 2014/67 irányelvben meghatározott eljárásokat és mechanizmusokat egy olyan szankció végrehajtása érdekében, amelyet – érdemes ismételten hangsúlyozni – a biztosíték nyújtásakor még ki sem szabtak. Különösen a 2014/67 irányelv 13–19. cikke (a közigazgatási pénzügyi szankciók és/vagy bírságok határokon átnyúló végrehajtásáról szóló VI. fejezet) előírja, hogy a tagállamok segítsék egymást az irányelv alkalmazásával elfogadott nemzeti szabályok végrehajtása során, ami a bírságok kölcsönös elismerését és a közigazgatási szankciók és/vagy bírságok behajtása során tanúsított kölcsönös segítségnyújtást is magában foglalja. Ezek a cikkek ennek érdekében néhány konkrét rendelkezést is meghatároznak.

105. Ezenfelül hangsúlyozni kell, hogy a szóban forgó intézkedés *hatályban maradt* azután is, hogy az 2014/67 irányelv átültetésére rendelkezésre álló határidő lejárt, és Ausztria értesítette a Bizottságot ezen irányelv átültetéséről.

106. Emiatt véleményem szerint felesleges meghatározni azt, hogy a kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/214/IB tanácsi kerethatározatban[44] szereplő eljárások alkalmazhatók-e a jelen ügyben, mint ahogy azt a jelen eljárásban észrevételt benyújtó felek némelyike állította. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság ebben a

42 Analógia útján lásd: 2006. november 9-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-433/04, EU:C:2006:702, 35–38. pont.

43 E tekintetben lásd: 2004. március 11-i de Lasteyrie du Saillant ítélet, C-9/02, EU:C:2004:138, 51. és 52. pont; 2017. szeptember 7-i Eqiom és Enka ítélet, 6/16, EU:C:2017:641, 31. pont; 2017. december 20-i Deister Holding és Juhler Holding ítélet, C-504/16 és C-613/16, EU:C:2017:1009, 61. pont.

44 HL 2005 L 76., 16. o.

kérdésben nem rendelkezik megfelelő információval. Egyebek mellett nem egyértelmű, hogy azt a határozatot, amellyel az osztrák közigazgatási szerv pénzbüntetést szab ki az AVRAG megsértéséért, amellyel a Čepelniket vádolják, valamely, a 2005/214 kerethatározat 1. cikkének a) pontjában említett hatóság fogadta-e el.

107. Harmadszor és végezetül, úgy vélem, hogy azok a szankciók, amelyek behajtását a szóban forgó intézkedés biztosítani hivatott, különösen súlyosak, különösen olyan jogsértésekért, amelyek inkább formálisnak tűnnek (mint például pusztán az, hogy nem bocsátották rendelkezésre a fogadó tagállam nyelvén a fizetési dokumentumokat [45]). Ezt az is bizonyítja, hogy – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság jelzi – a Čepelnikkel szemben kirótható bírság akár 90 000 EUR is lehetett. Ez egy igen jelentős összeg, figyelembe véve a Čepelnik méretét és forgalmát, valamint az általa Ausztriában végzett munkálatok összértékét.

108. E tekintetben szem előtt kell tartani, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján egy konkrét kérdést szabályozó közös szabályok hiányában továbbra is a tagállamok illetékesek a nemzeti jogszabályból eredő kötelezettségek megsértése miatti szankciók kiszabására. Ugyanakkor a tagállamok nem írhatnak elő olyan büntetést, amely a jogsértés súlyosságához képest olyannyira aránytalan, hogy a Szerződésekben foglalt szabadságok akadályává válik. [46]

109. A jelenleg tárgyalt ügyben úgy tűnik, hogy a súlyos bírságok és a szóban forgó biztosítékok együttesen jelentősen akadályozzák a Szerződésekben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságát. Egyebek mellett az említett intézkedések együttesen jelentős mértékben módosítják a 96/71 irányelv által védett különböző (és időnként egymással versengő) érdekek között fennálló finom egyensúlyt: ezen érdekek a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásnak a tisztességes verseny biztosítása, valamint a munkavállalók jogainak a fogadó és székhely szerinti tagállamban való szavatolása melletti előmozdításához fűződnek. [47]

110. A fentiek alapján azon a véleményen vagyok, hogy az olyan intézkedés, mint a szóban forgó intézkedés az EUMSZ 56. cikk szerinti olyan korlátozásnak minősül, amely nem indokolható, mivel meghaladja a nemzeti jogszabály által kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket.

IV. Végkövetkeztetés

111. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (bleiburgi kerületi bíróság, Ausztria) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. és 19. cikkével ellentétes az, ha valamely tagállam a szolgáltatások igénybevevőjét a kifizetések felfüggesztésére és az olyan szolgáltatásért járó kifizetetlen összegnek megfelelő biztosíték nyújtására kötelezi, amely szolgáltatást egy másik tagállamban székhellyel rendelkező szolgáltató kiküldetésben lévő külföldi munkavállalók segítségével nyújt, ha a szóban forgó intézkedések célja, hogy biztosítsa a fogadó tagállam munkajogi szabályainak megsértése miatt később esetleg az utóbbi tagállam által a szolgáltatóra kiszabandó bírság megfizetését.

45 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a hiányzó fizetési dokumentumokat kis idővel a felügyeleti szerv ellenőrzését követően bemutatták.

46 E tekintetben egyebek mellett lásd: 1996. február 29-i Skanavi és Chryssanthakopoulos ítélet, C-193/94, EU:C:1996:70, 36. pont; 1976. július 7-i Watson és Belmann ítélet, 118/75, EU:C:1976:106, 21. pont.

47 E tekintetben lásd a 96/71 irányelv (5) preambulumbekezdését.