

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

19. jaanuar 2006 *

Kohtuasjas C-244/04,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel 8. juunil 2004 esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise tuvastamise hagi,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: G. Braun ja E. Traversa,

hageja,

versus

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: C.-D. Quassowski ja A. Tiemann,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann ning kohtunikud N. Colneric,
J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič ja E. Levits (ettekandja),

kohtujurist: L. A. Geelhoed,
kohtusekretär: R. Grass,

olles 15. septembri 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Saksamaa Liitvabariik on ringkirjale tugineva praktika alusel ülemäära piiranud kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamist seoses teenuste osutamisega, siis on ta rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431) artikkel 3 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad olenemata töösuhte suhtes kohaldatavatest õigusaktidest, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad kindlustavad oma territooriumile lähetatud töötajatele töötingimused, mille liikmesriik, milles töö tehakse, on sätestanud:

— õigusnormidega ja/või

— lõike 8 tähenduses üldiselt kohaldatavaks tunnistatud kollektiivlepingutega või vahekohtu otsustega, niivõrd kuivõrd need käsitlevad lisas nimetatud toiminguid, järgmistes küsimustes:

[...]

c) töötasu miinimummäärad, kaasa arvatud ületunnitöötasud [...];

[...]”

- 3 Saksamaal reguleerivad kolmandate riikide kodanikest palgatöötajate lähetamist välismaalaste seadus (Ausländergesetz) 9. jaanuari 2002. aasta versioonis (*BGBL* 2002 I, lk 361, edaspidi „AuslG”), selle rakendamismäärus ning välisministri poolt kõikidele Saksa diplomaatilistele ja konsulaaresindustele saadetud 15. mai 1999. aasta ringkiri (edaspidi „ringkiri”).
- 4 AuslG §-de 1–3 kohaselt peavad isikud, kes ei ole Saksamaa kodanikud, Saksamaa territooriumile sisenemiseks ja seal elamiseks esitama viisa vormis elamisloa.
- 5 AuslG §-s 10 on ette nähtud, et välismaalastel, kes soovivad viibida Saksamaal kauem kui kolm kuud ning teha seal palgalist tööd, peab vastavalt AuslG rakendusele olema spetsiaalne elamisluba.
- 6 Sellise viisa väljastamise eeskirju reguleerib ringkiri, mis näeb ette, et kõigepealt uurib viisataotlust see Saksamaa diplomaatiline esindus, kus kolmanda riigi kodanikust töötaja taotleb Saksamaale lähetamiseks vajalikku viisat, et teha kindlaks, kas on täidetud järgmised tingimused ja olemas alljärgnev info:

— töötaja lähetusperioodi algus- ja lõppkuupäev peavad olema täpselt ära näidatud;

- töötaja peab olema vähemalt aasta töötanud selle ettevõtja juures, kes teda lähetab;
- esitada tuleb töötajaid lähetava ettevõtja asukohaks oleva liikmesriigi elamisluba ning vajadusel ka tööluba, tagamaks kõnealuse isiku töösuhte jätkumine nimetatud ettevõtjaga pärast Saksamaal töötamise perioodi lõppu;
- kolmanda riigi kodaniku suhtes peab kehtima selle liikmesriigi sotsiaalkindlustussüsteem, kus on teda lähetava ettevõtja asukoht, või kui sotsiaalkindlustus toimib vabatahtlikkuse alusel, peab see isik olema eraõigusliku kindlustusskeemi raames piisaval määral haigus- ja õnnetusriskide vastu kindlustatud. Kindlustusskeemiga tagatud kaitse peab lisaks laienema ka Saksamaal kavandatud tegevusele, ning
- isikul peab olema pass, mis on kavandatava riigis viibimise perioodi vältel kehtiv.

Kohtueelne menetlus

- 7 Komisjon tõstatas 12. veebruaril 1997 Saksamaa ametiasutustele saadetud märgukirjas küsimuse, kas menetlus, mida Saksamaa Liitvabariigis kohaldatakse muudes liikmesriikides asuvate teenuseosutajate poolt tema territooriumile lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate suhtes, on kooskõlas EÜ artikliga 49.

- 8 Kuna komisjon leidis, et ametiasutuste vastus märgukirjale ei ole piisav, saatis ta 7. augustil 1998 Saksamaa Liitvabariigile põhjendatud arvamuse, milles kutsus viimati nimetatut üles täitma oma kohustusi kahe kuu jooksul arvates arvamuse teatavakstegemisest.
- 9 Kuna Saksamaa valitsus jäi 5. novembril 1998 põhjendatud arvamusele esitatud vastuses sisuliselt oma varasemate seisukohtade juurde, saatis komisjon talle 24. mail 2000 ja 17. septembril 2001 taotlused esitada täiendavat teavet. Kuna komisjon täheldas, et teatud küsimustes oli õiguslik olukord märgatavalt edasi arenenud, otsustas ta esitada vastuväited põhiliselt lähtudes sellest, kas Saksa diplomaatiliste ametiasutuste poolt läbi viidud esialgne kontroll ning nõue, mille kohaselt töötaja peab olema teda lähetava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta, on EÜ artikliga 49 kooskõlas.
- 10 Kuna komisjon leidis, et Saksamaa valitsuse poolt täiendava teabe esitamise taotlustele antud vastused, eelkõige 28. novembri 2001. aasta kiri ei olnud endiselt päevakorras olevate vastuväidete osas piisavad, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumentid

- 11 Komisjon väidab, et kuna Saksamaa ametiasutused kohaldavad muudes liikmesriikides peale Saksamaa Liitvabariigis asuvate teenuseosutajate suhtes erinõudeid, mis

seonduvad kolmandatest riikidest pärit töötajate lähetamisega Saksamaale, siis diskrimineerivad nad seeläbi viimati nimetatud teenuseosutajaid, asetades nad halvemasse olukorda võrreldes nende konkurentidega, kelle asukoht on Saksamaal ja kes on vabad kasutama oma töötajaid Saksamaal teenuste osutamiseks.

12 EÜ artikli 49 alusel on sellised piirangud keelatud juhul, kui need piirangud on diskrimineeriva iseloomuga või juhul, kui piirangud ei ole diskrimineeriva iseloomuga, siis muudel Euroopa Kohtu praktika poolt välja kujundatud ülekaalukat avalikku huvi puudutavatel põhjustel, välja arvatud kui sellised piirangud on põhjendatud EÜ artiklite 46 ja 55 sätete alusel nende koostoimes.

13 Komisjon on seisukohal, et käesoleval juhul kujutavad endast takistusi teenuste osutamise vabadusele nii praktika, mis põhineb teatud tingimuste kontrollimisel enne lähetust, kui ka asjaolu, et lähetusse võib saata vaid töötajaid, kes on mõnes teises liikmesriigis asukohta omava teenuseid osutava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta, ning neid takistusi ei saa õigustada eelmises punktis nimetatud artiklite alusel.

14 Esiteks, enne lähetust läbiviidava kontrolli nõude osas tuleb märkida, et kuigi komisjon ei vaidle vastu sellele, et lähetatavaid kolmandate riikide kodanikest töötajaid kontrollitakse Euroopa Kohtu poolt 9. augustil 1994 kohtuasjas C-43/93: Vander Elst (EKL 1994, lk I-3803) tehtud otsuses määratletud kriteeriumide alusel, on ta seevastu vastu sellele, et selline kontroll viiakse läbi enne töötajate lähetamist Saksamaale.

- 15 Komisjon leiab, et pärast lähetust läbiviidav kontroll oleks sama tõhus ning võimaldaks Saksamaa ametiasutustel tagada töötajate tagasipöördumine nende päritoluliikmesriiki, samas aga oleks selline kontroll vähem piirav kui hetkel kohaldatav eelkontroll.
- 16 Teiseks väidab komisjon, et asjaolu, et ettevõtja saab lähetada üksnes kolmandate riikide kodanikest töötajaid, kes on tema juures töötanud vähemalt aasta, kujutab endast piirangut teenuste osutamise vabaduse suhtes.
- 17 Komisjon väidab, et esiteks ei kajasta selline lähetusõiguse piiramine mitte mingil moel Euroopa Kohtu poolt eespool viidatud Vander Elsti kohtuotsuses määratletud tingimusi ning muudab illusoorseks hiljuti asutatud ettevõtjate õiguse kasutada liikumisvabadust.
- 18 Komisjon märgib teise nõude põhjendusega seoses lisaks eelnevale seda, et Euroopa Kohus on 21. oktoobri 2004. aasta otsuses C-445/03: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2004, lk I-10191) lükanud sõnaselgelt tagasi majandusliku iseloomuga põhjenduse, mis on seotud siseriikliku tööturu kaitsmisega, kuna lähetatud töötaja ei püüa pääseda tööturule selles liikmesriigis, kus teenust osutatakse.
- 19 Saksamaa valitsus kahtleb esiteks selles, kas piirang, mille toob kaasa hetkel kohaldatav menetlus, mille kohaselt tuleb Saksamaale lähetatavale kolmanda riigi kodanikust töötajale väljastada viisa, nn „Vander Elst'i viisa” selles liikmesriigis töötamiseks.

- 20 Selline menetlus on kooskõlas ühenduse õiguse nõuetega, mis tulenevad eespool viidatud Vander Elsti otsusest lähtuvast kohtupraktikast, ning puudutab üksnes piiratud hulka juhtumeid, st esiteks juhtumeid, mis seonduvad lähetatavate töötajatega, kel ei ole Schengeni viisat, ja teiseks kolmandate riikide kodanikega, kel on liikmesriigi poolt väljastatud elamisluba, kuid kes on Saksamaale lähetatud kauemaks kui kolmeks kuuks. Lisaks ei ole „Vander Elst'i viisad” väljastaval pädeval asutusel mitte mingisugust hindamisruumi, nii et viisade väljastamine on peaaegu automaatne ja toimub lühikese tähtaja jooksul.
- 21 Teiseks vaidlustab Saksamaa valitsus komisjoni poolt esitatud väidete põhjendatuse, kuigi nendib, et tegemist on teenuste osutamise vabaduse piiranguga.
- 22 Saksamaa valitsus on enne lähetust läbiviidava kontrolli nõude osas seisukohal, et sellise menetluse eesmärk on üksnes kontrollida, et teenuseosutajal on õigus teenuste vabale osutamisele lähetuses. See võimaldab takistada ühenduse ja siseriiklike õigusnormide täitmata jätmist kolmandate riikide kodanike tööjõu kasutamisel.
- 23 Seega on tegemist asjakohase ja vajaliku meetmega, kuna ainult passi või vastuvõtva liikmesriigi territooriumile sisenemist võimaldava lihtviisa esitamine ei võimalda kolmandate riikide kodanikel tõendada, et nad töötavad seaduslikult selles liikmesriigis, kus on nende tööandja asukoht.

- 24 Saksamaa valitsus kinnitab lisaks eelnevale, et hilisem elukoha registreerimisel läbiviidav kontroll ei oleks sedavõrd tõhus. Õigupoolest seonduks selline registreerimiskohustus elukohaga, st millegi sellisega, mida lähetatavad töötajad saavutada ei püüa, ning teiseks seondub see liidumaade tasandiga, kelle pädevusse ei kuulu välismaalaste Saksamaa territooriumile sisenemise ja seal viibimise küsimused. Siit nähtub, et lähetuse seaduslikkuse järelkontrolli läbiviimise elukoha registreerimise etapis tooks kaasa õigusliku ebakindluse mõnes teises liikmesriigis asutatud ettevõtja jaoks, kes kavandab töötajate lähetamist, kuna ta ei tea enne oma töötajate Saksamaale saatmist, kas nad võivad selles liikmesriigis viibida kuni lähetuse eesmärgiks olnud teenuste osutamise lõpuni.
- 25 Saksamaa valitsus on vastupidiselt komisjoni väidetele seisukohal, et eespool viidatud otsus komisjon *vs.* Luksemburg ei kujuta endast käesoleva hagi esemeks oleva Saksamaa poolt kohaldatava praktika osas asjakohast kohtupretsedenti. Käesolev asi ei puuduta tööloa Luksemburgi õigusaktide mõttes, vaid üksnes viisat, mis hõlmab teatud täiendavate kriteeriumide kontrollimist. Samamoodi sõltus tööloa väljastamine nimetatud kohtuotsuse aluseks olnud asjas pädeva ametiasutuse hinnangust, mis oli tehtud lähtudes siseriikliku tööturu olukorra, arengu ja korraldusega seonduvatest kaalutlustest. Kuna Saksamaa ametiasutuste praktika tugineb üksnes avaliku huviga seotud nõuetele, siis käesolevas asjas sellise juhtumiga tegemist ei ole.
- 26 Vähemalt aasta enne lähetust sõlmitud töölepingu olemasolu nõude osas väidab Saksamaa valitsus, et tegemist on kriteeriumiga, mille kohaselt peetakse vajalikuks nõuetekohast ja tavapärast töötamist, mida on tunnustanud ka Euroopa Kohus eespool viidatud Vander Elsti otsuses.

- 27 See tingimus kujutab endast erinevate üldiste huviga seonduvate eesmärkide saavutamise kohast ja tõhusat vahendit. Ühest küljest aitaks see kaasa lähetatud töötajate kaitsele, takistades mõnes teises liikmesriigis asukohta omaval tööandjal palgata töötajaid üksnes lähetusse saatmise eesmärgil. Teisest küljest võimaldaks see kolmandate riikide kodanikel seoses liikmesriikide tööturule pääsemisega kaitsta oma eesõigusi sellise juurdepääsu kontrollimisel.
- 28 Saksamaa valitsus kinnitab, et lahendus, milleni Euroopa Kohus jõudis eespool viidatud otsuses komisjon vs. Luksemburg, ei ole käesoleval juhul asjakohane. Viidatud kohtuotsuse aluseks olnud asjas muutis menetluse õigusnormidega saavutatava eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalseks Luksemburgi õigusaktidega ette nähtud erinevate nõuete kuhjumine.
- 29 Saksamaa valitsus teatab, et on valmis lühendama lähetusele eelnevat vajalikku töötamise aega kuue kuuni.

Euroopa Kohtu hinnang

- 30 Kõigepealt tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika tõlgenduse kohaselt ei nõua EÜ artikkel 49 mitte ainult kogu riikkondsusel põhineva diskrimineerimise keelamist teise liikmesriigi teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist, isegi juhul kui need laienevad nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide

teenuseosutajatele, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult sarnaseid teenuseid (vt eelkõige 24. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-164/99: Portugaia Construção, EKL 2002, lk I-787, punkt 16).

- 31 Siiski võib ühenduse tasemel ühtlustamata valdkonna siseriiklik normistik, mida kohaldatakse eranditeta kõigi kõnealuses liikmesriigis tegutsevate füüsiliste isikute või äriühingute suhtes, olla õigustatud sellele vaatamata, et sellega piiratakse teenuste osutamise vabadust, tingimusel, et see on vastavuses ülekaalukate avalike huvidega, mis ei ole kaitstud teenuste osutaja suhtes tema asukohaliikmesriigis kohaldatavate eeskirjadega, ja ainult niivõrd, kui see on eesmärgi saavutamise tagamiseks sobiv ega lähe kaugemale kui on vajalik eesmärgi saavutamiseks (vt 23. novembri 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-369/96 ja C-376/96: Arblade jt, EKL 1999, lk I-8453, punktid 34 ja 35, ja eespool viidatud otsus Portugaia Construção, punkt 19).

- 32 Kuna piiriüleste teenuste osutamise raames kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamine ei ole ühenduse tasandil seni ühtlustatud, tuleb Saksmaa ametiasutuste praktikas rakendatavate nõuete vastavust EÜ artikliga 49 uurida kahes eelmises punktis toodud põhimõtetest lähtudes.

Saksamaa ametiasutuste praktikas rakendatavate nõuete järgimise eelkontroll

- 33 Esmalt tuleb märkida, et asjaolud, et Saksamaa ametiasutuste poolt kolmandatest riikidest pärit lähetatavate töötajate suhtes rakendatav praktika puudutab vaid piiratud isikute ringi, et „Vander Elsti viisa” väljastamise menetluse kestus ei ületa seitset päeva ja et pädevatel ametiasutustel puudub sellise viisa väljastamisel hindamisruum, ei oma sellise praktika teenuste osutamise vabadust piirava iseloomu hindamisel tähtsust.
- 34 Euroopa Kohus on juba varem seoses juhtumiga, kus teenuseid osutav ühenduse äriühing lähetas kolmandate riikide kodanikest töötajaid, asunud seisukohale, et siseriiklik normistik, mille kohaselt peab teises liikmesriigis asuv äriühing selles riigis teenuste osutamiseks saada haldusliku loa, piirab teenuste osutamise vabadust EÜ artikli 49 tähenduses (vt eespool viidatud otsused Vander Elst, punkt 15, ja komisjon vs. Luksemburg, punkt 24).
- 35 Kuigi on tõsi — nagu Saksamaa valitsus väidab —, et sellise eelkontrolliga nagu seda on Saksamaa ametiasutuste poolt rakendatav kontroll kaasnevad haldus- ja finantskulud ei ole sellised, mida Euroopa Kohus on uurinud eespool viidatud kohtuotsuse komisjon vs. Luksemburg aluseks olnud kohtuasjas, on siiski tõsi, et selline menetlus võib muuta teenuste osutamise vabaduse teostamise keerulisemaks või isegi võimatuks, kui asi puudutab kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamist, eelkõige juhul kui teenuste osutamiseks on vaja kiiresti reageerida.

36 Tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on tunnustanud liikmesriikide õigust kontrollida siseriiklike ja ühenduse õigusnormide järgimist teenuste osutamise valdkonnas. Samuti on ta asunud seisukohale, et õigustatud on sellised kontrollimeetmed, mis on vajalikud üldisest avalikult huvist lähtuvatest nõuetest kinnipidamise kontrollimiseks (eespool viidatud otsus *Arblade jt*, punkt 38). Siiski on Euroopa Kohus 27. märtsi 1990. aasta otsuse C-113/89: *Rush Portuguesa* (EKL 1990, lk I-1417) punktis 17 asunud ühtlasi seisukohale, et nende kontrollide puhul tuleb järgida ühenduse õigusega ettenähtud piire ning need ei tohi muuta teenuste osutamise vabadust illusoorseks.

37 Neil asjaoludel tuleb uurida, kas Saksamaa ametiasutuste poolt kohaldatavast praktikast tulenevad teenuste osutamise vabaduse piirangud on õigustatud avalikes huvides ja kas need on käesoleval juhul eesmärgi saavutamiseks tegelikult sobivad ja vajalikud (vt 25. oktoobri 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98: *Finalarte jt*, EKL 2001, lk I-7831, punkt 37, ja eespool viidatud otsus komisjon vs. Luksemburg, punkt 26).

38 Käesolevas asjas on Saksamaa valitsus viidanud põhjendustele, mis seonduvad teenuste osutamise vabaduse kuritarvitamise takistamisega, töötajate kaitsega ja õiguskindlusega.

39 Saksamaa valitsus nimetab esimese asjaoluna vajadust kontrollida, kas mõnes muus liikmesriigis peale Saksamaa Liitvabariigi asukohta omav teenuseosutaja ei kasuta teenuste osutamise vabadust mõnel muul eesmärgil peale selle, mis oli tema asutamise eesmärk, näiteks palgata töötajaid eesmärgiga viia nad siseriiklikule tööturule. Saksamaa valitsus leiab, et seetõttu on kontrollid õigustatud, kuna nende eesmärk on ühenduse õigusest tuleneva nõude rakendamine, nimelt kontrollimine, kas asjassepuutuvad töötajad on enne nende lähetamist Saksamaale töötanud

teenuseosutaja asukohaliikmesriigis „nõuetele vastav[alt] ja tava[päraselt]” eespool viidatud otsuse Vander Elst tähenduses.

- 40 Euroopa Kohus on juba varem asunud seisukohale, et liikmesriik võib kontrollida, kas teise liikmesriigi äriühing, kes lähetab tema territooriumile kolmandate riikide kodanikest töötajaid, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul eesmärgil kui asjaomase teenuse osutamine (eespool viidatud otsused *Rush Portuguesa*, punkt 17, ja komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 39).
- 41 Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 27 maininud, võimaldaks teenuseosutaja kohustus esitada kohalikele ametiasutustele eelnev tõend selle kohta, et asjaomaste töötajate puhul on elukoha, tööloa ja sotsiaalse kaitse nõuded tööandja asukohaliikmesriigis täidetud, annaks ametiasutustele enne lähetust läbiviidava kontrolliga võrreldes vähem piirava, kuid sama tõhusa tagatise nimetatud töötajate seisundi õigusaktide nõuetele vastavuse kohta ja selle kohta, et nad tegutsevad teenuseid osutava ettevõtja asukohaliikmesriigis oma põhitegevusalal (vt selle kohta eespool viidatud otsus komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 46). Selline nõue võimaldaks siseriiklikel ametiasutustel neid andmeid hiljem kontrollida ning võtta vajalikke meetmeid juhul, kui töötajate olukord ei vasta õigusaktide nõuetele. Lisaks võiks sellist nõuet täita lühiteatisega nõutavatest dokumentidest eelkõige juhul, kui lähetuse kestus ei võimalda seesugust kontrolli tõhusalt läbi viia.
- 42 Siit järeldeb, et Saksamaa ametiasutuste poolt rakendatavast praktikast tulenev enne lähetust läbiviidav kontroll läheb kaugemale sellest, mis on vajalik teenuste osutamise vabaduse rakendamiseks tuleneda võivate rikkumiste ennetamiseks.

43 Teise asjaoluna mainib Saksamaa valitsus lähetuseelset kontrolli õigustava asjaoluna töötajate kaitset.

44 Euroopa Kohus on selles osas asunud seisukohale, et töötajate kaitse on ülekaalukas avalik huvi, mis võib õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut (eespool viidatud otsus *Arblade jt*, punkt 36). Tuleb meenutada, et ühenduse õigusega ei ole vastuolus see, kui liikmesriikide õigus või tööturu osapoolte vahelised kollektiivlepingud laienevad kõigile selles riigis kasvõi ajutiselt palgalist tööd tegevatele isikutele, sõltumata nende tööandja asukohariigist, ning seda enam ei keela ühenduse õigus liikmesriikidel asjakohaste vahenditega tagada nende eeskirjade täitmist, kui ilmneb, et neist tulenev kaitse ei ole tagatud äriühingu suhtes asukohaliikmesriigis kehtivate samasuguste või põhimõtteliselt sarnaste kohustustega (vt eespool viidatud otsus komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 29).

45 Sellegipoolest, paralleelselt käesoleva otsuse punktis 41 nimetatud kohustusega oleks mõnes teises liikmesriigis asukohta omava teenuseid osutava äriühingu kohustus kohalikele ametiasutustele eelnevalt teatada, et lähetatakse üks või enam töötajat, nende lähetuse kestus ja teenused, mille osutamiseks nad lähetatakse, kohasem vahend kui kõnealune enne lähetust läbiviidav kontroll, kuna see oleks vähem piirav ja sama tõhus. See kohustus võimaldaks asjaomastel ametiasutustel kontrollida, kas Saksamaa õigusnorme lähetuse kestel täidetakse, arvestades äriühingu sotsiaalõiguse valdkonda kuuluvaid kohustusi tema asukohaliikmesriigis (eespool viidatud otsus komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 31).

- 46 Seega tuleb asuda seisukohale, et enne lähetust läbiviidav kontroll ületab töötajate kaitse eesmärgi saavutamiseks vajaliku.
- 47 Saksamaa valitsus märgib kolmanda asjaoluna, et enne lähetust läbiviidav kontroll võimaldab neil teenuseid osutavatel ettevõtjatel, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, olla kindel lähetuse seaduslikkuses ning selles, et kõik nende töötajad on kogu teenuste osutamise aja vältel nende käsutuses.
- 48 Seoses sellega tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad liikmesriigid õigustada teenuste osutamise vabadust kahjustavate kontrollimeetmete kasutamist ülekaalukatest avalikest huvidest lähtuvate põhjendustega, kui need huvid ei ole kaitstud teenuste osutaja suhtes tema asukohaliikmesriigis kohaldatavate eeskirjadega (eespool viidatud otsus Portugaia Construção, punkt 19).
- 49 Kindlasti on nii vastuvõtva liikmesriigi kui ka teenuseid osutava ettevõtja huvides see, kui nad võivad enne lähetust olla kindlad, et kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamine toimub seaduslikult.
- 50 Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 28 öelnud, vastutavad ettevõtjad, kes neid õigusnorme ei järgi, ebaseaduslikult toimunud lähetuse eest.

- 51 Siit järeldub, et sellist enne lähetust läbiviidavat kontrolli nagu seda on Saksamaa ametiasutuste praktikas kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamise juhtudel läbiviidav kontroll, ei saa õigustada vajadusega tagada lähetuse toimumise seaduslikkus ning seega kujutab see endast ebaproportsionaalset meetet võrreldes nende eesmärkidega, mida Saksamaa Liitvabariik soovib saavutada.

Nõue, mille kohaselt töötaja peab olema lähetava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta

- 52 Saksamaa valitsus kinnitab, et nõudega, mille kohaselt töötaja peab olema töötanud lähetava ettevõtja juures eelnevalt vähemalt aasta, rakendatakse Euroopa Kohtu poolt eespool viidatud Vander Elsti otsuses võetud seisukohta, millega tunnustatakse liikmesriikide õigust kontrollida, kas kolmandate riikide kodanikest lähetatavatel töötajatel on nende tööandja asukohaliikmesriigis nõuetele vastav ja tavaline töösuhe.

- 53 On vaieldamatu, et selline nõue kujutab endast piirangut teenuste osutamise vabaduse suhtes. Selle tingimuse läbi kannatavad kahju eelkõige ettevõtjad, kes tegutsevad valdkondades, kus sageli sõlmitakse lepingud lühiajalistena või teatud töö tegemiseks, või kes on äsja asutatud (vt eespool viidatud otsus komisjon vs. Luksemburg, punkt 44).

- 54 Saksamaa valitsus on käesolevas asjas väitnud, et kõnealune nõue kujutab endast kohast ja tõhusat vahendit, mis võimaldab kontrollida siseriiklike ja ühenduse

õigusnormide toimimist töötajate kaitse valdkonnas, tagada liikmesriikide eesõigused siseriiklikule tööturule juurdepääsu kontrollimisel ning takistada sotsiaalse dumpingu tekkimist.

- 55 Esmalt tuleb märkida, et Saksamaa Liitvabariik ei saa kinnitades, et selline eelneva töötamise nõue võimaldaks kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikust lähetataval töötajal on tema tööandja asukohaliikmesriigis nõuetele vastav ja tavaline töösuhe, toetuda Euroopa Kohtu poolt eespool viidatud Vander Elsti otsuse punktis 26 kasutatud väljendile. Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 38 öelnud, tuleb selle väljendi puhul, mida siseriiklik kohus kasutas Vander Elsti otsuse aluseks olnud kohtuasjas, vaadata konteksti. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus ei ole „nõuetele vastav[a] ja tavalis[e] töösuh[t]e” puhul mõelnud, et see hõlmaks ka elukohta või määratud tähtajaga töösuhet teenuseid osutava ettevõtja asukohaliikmesriigis.
- 56 Sellegipoolest tuleb kontrollida, kas nõue, mille kohaselt töötaja peab olema töötanud lähetava ettevõtja juures eelnevalt vähemalt aasta, kujutab endast kohast meedet Saksamaa Liitvabariigi poolt osutatud eesmärkide saavutamiseks.
- 57 Käesoleval juhul on nimetatud põhjusi, mis seonduvad töötajate kaitsega, liikmesriigi eesõiguste tagamisega tööturule juurdepääsu küsimuses ning sotsiaalse dumpingu takistamisega.

- 58 Vastupidiselt Saksamaa valitsuse poolt väidetule on Euroopa Kohus juba varem asunud seisukohale, et õigusnormid, millega kehtestatakse ainult kuuekuulise eelneva töötamisperioodi nõue, lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik sotsiaalse kaitse eesmärgi saavutamiseks kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamisel. (eespool viidatud komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 32).
- 59 Seoses liikmesriikide eesõiguste tagamisega nende tööturule juurdepääsu küsimuses tuleb meenutada, et lähetatud töötajad ei taotle selle liikmesriigi tööturule pääsemist (vt eespool viidatud otsused *Rush Portuguesa*, punkt 15; *Vander Elst*, punkt 21; *Finalarte jt*, punkt 22 ja komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 38).
- 60 Pealegi on Euroopa Kohus leidnud, et see nõue ei ole proportsionaalne, arvestades eesmärgi tagada töötajate tagasipöördumine päritoluliikmesriiki pärast lähetuse lõppemist (eespool viidatud otsus komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 45).
- 61 Sotsiaalse dumpingu takistamisest lähtuva õigustuse osas on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et liikmesriigid võivad laiendada miinimumpalka käsitlevaid õigusakte või kollektiivlepinguid kõigile selles riigis kasvõi ajutiselt töötavatele isikutele (vt eespool viidatud otsus *Arblade jt*, punkt 41). Selline eesõigus on ette nähtud ka direktiivi 96/71 artiklis 3.
- 62 Selles suhtes oleks käesoleva otsuse punktides 41 ja 45 nimetatud eelnev tõend, mis sisaldab asjakohast teavet palga ja töötingimuste kohta, teenuste osutamise vabaduse

suhtes vähem piirav, kuid võimaldaks kohalikel ametiasutustel siiski saada kinnitust, et lähetatavate töötajate suhtes ei kohaldata ebasoodsamat režiimi kui see, mida kohaldatakse lähetuskoha liikmesriigis.

63 Järelikult ei saa nõuet, mille kohaselt töötaja peab olema lähetava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta, pidada Saksamaa Liitvabariigi poolt osutatud eesmärkide saavutamiseks proportsionaalseks.

64 Seega tuleb nentida, et kuna Saksamaa Liitvabariik ei ole tema territooriumile teenuste osutamiseks lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate suhtes piirdunud nõudega, mille kohaselt mõnes teises liikmesriigis asukohta omav ettevõtja, kes kavandab selliste töötajate lähetamist, peab esitama üksnes eelneva tõendi, ning kuna ta on kehtestanud nõude, mille kohaselt nimetatud töötajad peavad olema lähetava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta, siis on see liikmesriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

65 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Saksamaa Liitvabariik on kohtuvaidluse kaotanud, mõistetakse kohtukulud välja Saksamaa Liitvabariigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Kuna Saksamaa Liitvabariik ei ole tema territooriumile teenuste osutamiseks lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate suhtes piirdunud nõudega, mille kohaselt mõnes teises liikmesriigis asukohta omav ettevõtja, kes kavandab selliste töötajate lähetamist, peab esitama üksnes eelneva tõendi, ning kuna ta on kehtestanud nõude, mille kohaselt nimetatud töötajad peavad olema lähetava ettevõtja juures töötanud vähemalt aasta, siis on see liikmesriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.**

- 2. Mõista kohtukulud välja Saksamaa Liitvabariigilt.**

Allkirjad