



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

11. september 2014*

EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping — Lisaprotokoll artikli 41 lõige 1 ja otsuse nr 1/80 artikkel 13 — Kohaldamisala — Uute piirangute kehtestamine asutamisvabaduse, teenuste osutamise vabaduse ja tööle pääsemise tingimuste suhtes — Keeld — Teenuste osutamise vabadus — ELTL artiklid 56 ja 57 — Töötajate lähetamine — Kolmandate riikide kodanikud — Tööloa nõue tööjõu vahendamise korral

Kohtuasjas C-91/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaad) 20. veebruari 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. veebruaril 2013, menetluses

Essent Energie Productie BV

versus

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot ja A. Arabadžiev,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. märtsi 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Essent Energie Productie BV, esindaja: *advocaat* T. L. Badoux,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja J. Langer,
- Taani valitsus, esindaja: M. Wolff,
- Euroopa Komisjon, esindajad: J. Enegren ja M. van Beek,

olles 8. mai 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud ning nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41) ühenduse nimel sõlmitud, heaks kiidetud ja kinnitatud lisaprotokoll (edaspidi „lisaprotokoll”) artikli 41 lõiget 1 ning assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta (edaspidi „otsus nr 1/80”) artiklit 13. Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10, edaspidi „assotsiatsioonileping”).
- 2 Kõnealune eelotsusetaotlus esitati Essent Energie Productie BV (edaspidi „Essent”) ja Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid'i (sotsiaal- ja tööhõive minister, edaspidi „minister”) vahelises kohtuvaidluses seoses ministri poolt Essentile määratud trahviga selle eest, et viimane lasi teostada töid kolmandate riikide kodanikest töötajatel, kellel puudus töölouba.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Assotsiatsioonileping

- 3 Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on assotsiatsioonilepingu eesmärk aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele lepingupoolte vahel, sealhulgas tööjõu valdkonnas, töötajate vaba liikumise järkjärgulise sisseviimisega (assotsiatsioonilepingu artikkel 12), samuti kaotades asutamisevabaduse (nimetatud lepingu artikkel 13) ning teenuste osutamise vabaduse (sama lepingu artikkel 14) piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühinemist liiduga (selle lepingu preambuli põhjendus 4 ja artikkel 28).

Lisaprotokoll

- 4 Lisaprotokolliga, mis on vastavalt selle artiklile 62 assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa, nähakse artikli 1 kohaselt ette assotsiatsioonilepingu artiklis 4 nimetatud üleminekuetapi rakendamise tingimused, kord ja ajakavad.
- 5 Lisaprotokoll sisaldab II jaotist „Isikute ja teenuste liikumine”, mille I peatükk käsitleb „[t]öötajaid” ja II peatükk on pühendatud „[a]sutamiseõigusele, teenustele ja transpordile”.
- 6 Lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1, mis kuulub II jaotisse, on sätestatud:
„Lepinguosalised hoiduvad omavahel kehtestamast mis tahes uusi asutamiseõiguse ning teenuste osutamise vabaduse piiranguid.”
- 7 Lisaprotokolli IV jaotisse „Üld- ja lõppsätted” kuuluv artikkel 59 on sõnastatud järgmiselt:
„Käesoleva protokolliga hõlmatud valdkondades ei kohelda Türgit soodsamalt, kui liikmesriigid üksteist vastavalt [EL toimimise lepingule] kohtlevad.”

Otsus nr 1/80

8 Otsuse nr 1/80 artikkel 13 sätestab:

„[Liidu] liikmesriikidel ja Türgil on keelatud kehtestada uusi piiranguid tööturule pääsemise tingimustele selliste töötajate ja nende perekonnaliikmete suhtes, kes viibivad ja töötavad seaduslikult nende riikide territooriumil.”

Madalmaade õigus

- 9 Seaduse välismaalaste töötamise kohta (Wet arbeid vreemdelingen) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „Wav 1994”) artikli 1 lõike 1 esimese lõigu alapunkti b punkti 1 kohaselt on tööandja ameti- või kutsetegevuse raames või oma ettevõttes teisele isikule tööd andev isik.
- 10 Vastavalt Wav 1994 artikli 2 lõikele 1 ei või tööandja võtta Madalmaades tööle välismaalast ilma tööloata.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 11 Essent on Madalmaades asuv äriühing, mis tegi samuti Madalmaades asuvale BIS Industrial Services Nederland BV-le (edaspidi „BIS”) ülesandeks teostada tööd, mis seisnesid tellingute paigaldamises tema teiseses tegevuskohas Geertruidenbergis (Madalmaad).
- 12 Tööinspeksiooni 8. märtsi 2010. aasta aruande kohaselt tuvastas inspeksioon 15., 19. ja 20. mail 2008 kõnealuses tegevuskohas läbi viidud kontrolli käigus, et kolmandate riikide 33 kodanikku, nendest 29 Türgi kodanikku, osalesid ajavahemikus 1. jaanuarist kuni 20. maini 2008 nende tööde tegemisel.
- 13 Sama aruande kohaselt oli BIS-ile võõrtöötajad lähetanud Ekinci Gerüstbau GmbH (edaspidi „Ekinci”), kes on Saksamaal asuv ettevõtja, kes oli nimetatud töötajad tööle võtnud, ilma et Madalmaade ametiasutused oleksid väljastanud niisuguse lähetamise jaoks tööloa.
- 14 Minister määras 11. mai 2010. aasta otsusega Essentile trahvi summas 264 000 eurot Wav 1994 artikli 2 lõike 1 rikkumise eest põhjusel, et kõnealune äriühing laskis need tööd teha võõrtöötajatel, ilma et viimastele oleks saadud tööloa, kuigi Madalmaade õigusnormide kohaselt on vastav luba kohustuslik.
- 15 Essent esitas nimetatud otsuse peale vaide.
- 16 Minister jättis 22. detsembri 2010. aasta otsusega vaide põhjendamata tõttu rahuldamata, sest Ekinci osutatud teenus seisnes eranditult tööjõu lähetamises, mistõttu Essentil kui tellijal ja kõnealuste võõrtöötajate tööandjal oleks pidanud olema võõrtöötajate tööloa.
- 17 Rechtbank 's-Hertogenbosch (Madalmaad) jättis 27. septembri 2011. aasta lahendiga rahuldamata Essenti kaebuse kõnealuse otsuse peale. See kohus otsustas muu hulgas, et minister määras Essentile õigesti trahvi, kuivõrd Ekinci osutatud teenus seisnes üksnes tööjõu lähetamises ning sellises kontekstis ei ole liidu õigusega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on nõutud, et selle riigi territooriumile lähetatud töötajatel oleks olemas tööloa.
- 18 Essent esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

19 Neil asjaoludel otsustas Raad van State menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas niisugusel juhul nagu põhikohtuasjas saab tellija, keda tuleb [Wav 1994] artikli 2 lõike 1 tähenduses käsitada asjaomaste Türgi kodakondsusega töötajate tööandjana, tugineda Madalmaade ametivõimude vastu otsuse nr 1/80 artikli 13 *standstill*-tingimusele või lisaprotokolli artikli 41 *standstill*-tingimusele?
2. a) Kas otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-tingimust või lisaprotokolli artiklis 41 sätestatud *standstill*-tingimust tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui tellijale kehtestatakse keeld, nagu on ette nähtud [Wav 1994] artikli 2 lõikes 1, anda Madalmaades tööd kolmanda riigi, käesolevas asjas Türgi [Vabariigi] kodakondsusega töötajatele ilma töölevõtmise loata, kui need töötajad on Saksa ettevõtja poolt tööle võetud ja töötavad Madalmaades [asuva] tellija jaoks Madalmaade kasutajaettevõtja vahendusel?
- b) Kas selles kontekstis on tähtsust asjaolul, et tööandjal oli juba enne nii lisaprotokolli artiklis 41 sätestatud *standstill*-tingimuse kui ka otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-tingimuse jõustumist keelatud võtta ilma töölevõtmise loata töölepingu alusel tööle välismaalast ning et seda keeldu laiendati enne otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-tingimuse jõustumist ka kasutajaettevõtjatele, kelle juurde välismaalased lähetatakse?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

20 Eelotsuse küsimustega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas lisaprotokolli artikli 41 lõiget 1 ja otsuse nr 1/80 artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt juhul, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja vahendab Türgi kodanikest töötajad esimeses liikmesriigis asuvale kasutajaettevõtjale, kes kasutab neid töötajaid teise samas liikmesriigis asuva ettevõtja jaoks töö teostamiseks, siis kehtib sellise vahendamise korral tingimus, et neil töötajatel peab olema töölouba.

Lisaprotokolli artikli 41 lõike 1 ja otsuse nr 1/80 artikli 13 kohaldatavus

- 21 Olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 ja otsuse nr 1/80 artikkel 13 vahetu õigusmõjuga. Seetõttu saavad Türgi kodanikud, kelle suhtes nimetatud kaht sätet kohaldatakse, tugineda neile liikmesriikide kohtutes, et välistada nende sätetega vastuolus olevate siseriiklike normide kohaldamine (vt kohtuotsused Abatay jt, C-317/01 ja C-369/01, EU:C:2003:572, punktid 58 ja 59, ning Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 38).
- 22 Euroopa Kohus täpsustas lisaks, et üldpõhimõtet isikute vaba liikumise kohta Türgi ja liidu vahel ei näe ette assotsiatsioonileping ega selle lisaprotokoll ega ka otsus nr 1/80, mis käsitleb vaid töötajate liikumisvabadust (vt kohtuotsus Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 53).
- 23 Selles kontekstis on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et erinevalt liikmesriikide töötajatest ei ole Türgi kodanikel liidusisese vaba liikumise õigust, vaid neil on teatavad õigused ainult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil (vt eelkõige kohtuotsused Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punkt 59; Abatay jt, EU:C:2003:572, punkt 64, ja Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punkt 66).
- 24 Olgu märgitud, et põhikohtuasjas on puudutatud Türgi kodanikest töötajad vastu võtnud liikmesriik Saksamaa Liitvabariik, kus nad seaduslikud elavad ja töötavad.

- 25 Järelikult võivad kõnealused töötajad kasutada neile otsuse nr 1/80 artiklist 13 tulenevaid õigusi just selle liikmesriigi suhtes.
- 26 Lisaks käsitleb artikkel 13 siseriiklikke meetmeid tööturule sisenemise kohta ja selle eesmärk ei ole kaitsta liikmesriigi tööturule juba integreerunud Türgi kodanikke (vt kohtuotsus Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punkt 51).
- 27 Ka tuleneb otsuse nr 1/80 süsteemist ja eesmärgist, et EMÜ-Türgi assotsiatsioonilepingu raames toimuva töötajate vaba liikumise praeguses arengujärgus on selle otsuse põhieesmärk Türgi töötajate järkjärguline integreerimine vastuvõtvast liikmesriigis, regulaarse ja põhimõtteliselt katkestusteta töötamise kaudu (vt kohtuotsus Abatay jt, EU:C:2003:572, punkt 90).
- 28 Põhikohtuasjas kõne all olevad Türgi töötajad, kes elavad ja töötavad seaduslikult oma vastuvõtvast liikmesriigis ehk Saksamaa Liitvabariigis, lähetati aga Madalmaade territooriumile piiratud ajavahemikuks, mis vastas ajale, mis oli vajalik tellingute paigaldamiseks tehtavate tööde jaoks, mille Essent oli BIS-ilt tellinud.
- 29 Ükski toimiku elementidest ei võimalda asuda seisukohale, et kõnealustel töötajatel oli kavas integreeruda Madalmaade Kuningriigi kui vastuvõtva liikmesriigi tööturule.
- 30 Sellest tuleneb, et otsuse nr 1/80 artikkel 13 ei ole kohaldatav niisuguse olukorra suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 31 Seoses lisaprotokolli artikli 41 lõikega 1 olgu meenutatud, et nagu selle sõnastusest endast tuleneb, on sellega selgelt, täpselt ja tingimusteta sõnastatud ühemõtteline *standstill*-tingimus, mis keelab lepinguosalistel kehtestada pärast lisaprotokolli jõustumist asutamisevabadusele ja teenuste osutamise vabadusele uusi piiranguid (vt kohtuotsus Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 37).
- 32 Niisuguse *standstill*-tingimusega keelatakse üldiselt selliste uute meetmete kehtestamine, mille eesmärk või tagajärg oleks allutada Türgi kodanik liikmesriigi territooriumil majanduslike vabaduste kasutamisel piiravatele tingimustele kui need, mis olid kohaldatavad lisaprotokolli jõustumisel selle liikmesriigi suhtes (vt kohtuotsus Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 39).
- 33 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et lisaprotokolli artikli 41 lõikele 1 võib tugineda Türgis asutatud äriühing, kes osutab seaduslikult liikmesriigis teenuseid, ja selle äriühingu palgatud veokijuhid, kellel on Türgi kodakondsus (vt kohtuotsus Abatay jt, EU:C:2003:572, punktid 105 ja 106, ning Demirkan, EU:C:2013:583, punkt 40).
- 34 Nagu on aga kohtujurist on oma ettepaneku punktis 55 märkinud, siis mis puudutab põhikohtuasja, peitub põhikohtuasjas ainus seos Türgi Vabariigiga asjaolus, et töötajate hulgas, kelle Ekinci Madalmaade territooriumile lähetas, oli Türgi kodanikke. Kuna kohtuvaidluse aluseks olnud olukorras puudub Türgi Vabariigi ja Madalmaade Kuningriigi vaheline majandustegevus, siis ei ole see element siiski piisav, et arvata põhikohtuasjas kõne all olev olukord lisaprotokolli artikli 41 lõike 1 kohaldamisalasse.
- 35 Kõigist eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 ja otsuse nr 1/80 artikkel 13 ei ole kohaldatavad niisuguse olukorra suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

ELTL artiklid 56 ja 57

- 36 Olgu meenutatud, et asjaolu, et liikmesriigi kohus on sõnastanud eelotsuse küsimuse vormiliselt nii, et ta on viidanud liidu õiguse teatavatele sätetele, ei takista Euroopa Kohut esitamast sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib viimasel aidata menetletavat kohtuasja lahendada, olenemata sellest, kas

liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimuste sõnastuses viidanud või mitte. Sellega seoses on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud aspektide kogumist ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (vt kohtuotsus *Vicoplus jt*, C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 37 Selles kontekstis olgu samuti meenutatud, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale kujutab tegevus, mis seisneb selles, et ettevõtja vahendab tasu eest tööjõudu, kes jääb selle ettevõtja teenistusse, ilma et kasutajaga sõlmitaks mingisugust töölepingut, endast majandustegevust, mis täidab ELTL artikli 57 esimeses lõigus sätestatud tingimused ja mida tuleb seega käsitada selle sätte mõttes teenusena (vt kohtuotsused *Webb*, 279/80, EU:C:1981:314, punkt 9, ning *Vicoplus jt*, EU:C:2011:64, punkt 27).
- 38 Mis puudutab põhikohtuasja, siis pakub Saksamaal asuv ettevõtja tööjõu vahendamise teenust Madalmaades asuvale kasutajaettevõtjale.
- 39 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 60, siis esiteks kuulub niisugune teenuste osutamine kahe ettevõtja vahel, mis asuvad kahes erinevas liikmesriigis, kahtlemata ELTL artiklite 56 ja 57 kohaldamisalasse ja teiseks ei ole asjaolu, et kõnesolev tööjõu vahendamine puudutab kolmandate riikide kodanikest töötajaid, selles suhtes oluline.
- 40 Ka ei too asjaolu, et Essent ei ole põhikohtuasjas kõne all oleva tööjõu vahendamise teenuse otsene saaja, tagajärjena kaasa seda, et nimetatud ettevõtte jääks ilma võimalusest tugineda ELTL artiklitele 56 ja 57, et vaidlustada talle Minister'i poolt määratud sanktsiooni.
- 41 Nimelt, kui selline võimalus Essentile keelata, siis saaks liikmesriik, kelle territooriumil asub ettevõtja, kes on sellise teenuse saaja, takistada EL toimimise lepingu teenuste osutamist reguleerivate sätete kohaldamist ja sellest tulenevalt ka võtta mõju ELTL artiklis 56 selle vabaduse suhtes sätestatud piirangutelt üksnes sellega, et sätestab tööandja laia määratluse nagu see, mis on kõne all põhikohtuasjas.
- 42 Lisaks, kuivõrd Essent oli kõnesoleva teenuse osutamisest puudutatud ettevõtjate ahelas korralduse andjana ainus ettevõtja, kelle tegevuse Madalmaade ametiasutused kahtluse alla seadsid ja kellele määrati trahv, siis on vastamine küsimusele, kas põhikohtuasjas kõne all olevad normid, mille alusel trahv määrati, olid kooskõlas ELTL artiklitega 56 ja 57, otseselt kasulik eelotsusetaotluse kohtule esitatud ja mainitud trahvi seaduslikkust käsitleva vaidluse lahendamisel.
- 43 Järelikult tuleb analüüsida, kas ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused normid, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 44 Sellega seoses olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei nõua ELTL artikkel 56 mitte ainult kogu kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelamist teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist – isegi juhul kui need on eristusteta kohaldatavad nii koduriigi 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 analoogseid teenuseid (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, punkt 20, ja komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 36).
- 45 Euroopa Kohus on juba varem seoses juhtumiga, kus teenuseid osutav liidu liikmesriigis asuv ettevõtja lähetab kolmandate riikide kodanikest töötajaid, asunud seisukohale, et siseriiklik normistik, mille kohaselt peab teises liikmesriigis asuv äriühing selles riigis teenuste osutamiseks saama haldusliku loa, on teenuste osutamise vabaduse piirang ELTL artikli 56 tähenduses (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 34, ja komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punkt 40).

- 46 Põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide kohaselt on tööandjal keelatud lasta tööjõu vahendamises seisneva piiriülese teenuste osutamise raames teha Madalmaades tööd välismaalasel, kellel ei ole töölouba.
- 47 Lisaks takistavad tööloa saamisele tähtaegade osas kehtivad tingimused ja piirangud ning niisuguse loa saamise halduskulud muus liikmesriigis asuvat kasutajaettevõtjat vahendamast Madalmaades asuvale teenuseid osutavale ettevõtjale kolmanda riigi kodanikest töötajaid, ja sellest tulenevalt takistavad need ka viimati nimetatud ettevõtjal teenuste osutamist (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 23; komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 35, ja komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punktid 39 ja 42).
- 48 Liidu tasandil ühtlustamata valdkonda kuuluv siseriiklik normistik, mida kohaldatakse eristusteta kõigi kõnealuses liikmesriigis tegutsevate isikute või ettevõtjate suhtes, võib vaatamata tal olevale teenuste vaba osutamist piiravale mõjule olla õigustatud niivõrd, kuivõrd see vastab ülekaalukale üldisele huvile, mis ei ole juba kaitstud teenuste osutaja asukohaliikmesriigis tema suhtes kohaldatavate eeskirjadega, tingimusel, et see on sobiv eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale, kui on selle saavutamiseks vajalik (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 21; komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 31, ja komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punkt 37).
- 49 Valdkond, mis hõlmab kolmanda riigi kodanikest töötajate lähetamist piiriülese teenuste osutamise raames, ei ole siiani liidu tasandil ühtlustatud. Seega tuleb neil asjaoludel analüüsida, kas põhikohtuasjas kõne all olevatest normidest tulenevad teenuste osutamise vabaduse piirangud tunduvad üldistes huvides õigustatud, ja vajadusel uurida, kas need on käesoleval juhul eesmärgi saavutamiseks tegelikult sobivad ja vajalikud (vt kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 50 Kohtuistungil sel teemal esitatud küsimustele vastas Madalmaade valitsus, et põhikohtuasjas kõne all olevaid norme õigustas siseriikliku tööturu kaitse eesmärk.
- 51 Sellega seoses olgu meenutatud, et tööturul häirete vältimine kuulub kahtlemata ülekaalukate üldiste huvide hulka, ent liikmesriigis asuva äriühingu palgatud töötajad, kes lähetatakse teise liikmesriiki teenuseid osutama, ei taotle siiski ligipääsu selle teise liikmesriigi tööturule, kuna nad naasevad pärast töö sooritamist oma päritolu- või elukohaliikmesriiki (vt kohtuotsused *Rush Portuguesa*, C-113/89, EU:C:1990:142, punkt 15; komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 38, ja komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punkt 55).
- 52 Samas võib liikmesriik kontrollida, kas teises liikmesriigis asuv äriühing, kes lähetab tema territooriumile kolmanda riigi kodanikest töötajaid, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui asjaomase teenuse osutamise eesmärgil (vt kohtuotsused *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, punkt 17; komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 39, ja komisjon *vs.* Austria, EU:C:2006:595, punkt 56).
- 53 Siiski peab niisuguse kontrollimise puhul arvestama liidu õigusest, eelkõige teenuste osutamise vabadusest tulenevate piiridega; seda vabadust ei või muuta näiliseks ja selle teostamist ei või allutada administratsiooni diskretsioonile (vt kohtuotsused *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, punkt 17; komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 36, ja komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 40).
- 54 Selles kontekstis tuleb märkida, et spetsiifilise laadi tõttu, mis iseloomustab tegevust, mis seisneb selles, et ettevõtja vahendab tasu eest tööjõudu, kes jääb selle ettevõtja palgale, ilma et tööjõu kasutajaga sõlmitaks mingisugust töölepingut, ei lakka niisugune ettevõtja loomuldasa olemast ELTL artiklite 56 ja järgmised kohaldamisalasse kuuluv, teenuseid osutav ettevõtja; samuti ei võimalda see niisugust tegevust teenuste osutamise vabadust reguleerivate normide kohaldamisalast välja jätta (vt kohtuotsus *Webb*, EU:C:1981:314, punkt 10).

- 55 Järelikult, kuigi tuleb tunnustada nii liikmesriigi pädevust kontrollida, et teises liikmesriigis asuv ettevõtja, kes pakub esimeses liikmesriigis asuvale kasutajaettevõtjale teenust, mis seisneb kolmanda riigi kodanikest töötajate vahendamises, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul eesmärgil kui asjassepuutuva teenuse osutamine kui ka liikmesriigi võimalust võtta selleks vajalikke kontrollimeetmeid (vt kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 36), ei tohiks selle pädevuse kasutamine siiski võimaldada liikmesriigil kohaldada ebaproportsionaalseid nõudeid.
- 56 See, et liikmesriik hoiab pidevalt jõus nõuet, mille kohaselt peab kolmanda riigi kodanikel, kelle on selles liikmesriigis asuvale ettevõtjale vahendanud muus liikmesriigis asuv ettevõtja, olema tööloa, läheb kaugemale, kui on põhikohtuasjas kõne all olevate normidega taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 57 Teenuseid osutava äriühingu kohustus esitada Madalmaade ametiasutustele tõendid selle kohta, et asjaomaste töötajate puhul on elukohta, tööloa ja sotsiaalse kaitse nõuded täidetud liikmesriigis, kus ettevõtja need töötajad tööle võttis, annaks ametiasutustele põhikohtuasjas kõne all oleva tööloa nõudega võrreldes vähem piirava, kuid sama tõhusa tagatise asjaomaste töötajate olukorra õiguspärasuse kohta ja selle kohta, et nad tegutsevad oma põhitegevusalal liikmesriigis, kus on teenuseosutaja asukoht (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 46, ja komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 41).
- 58 Niisugune kohustus võiks seisneda lihtsalt eelnevas deklaratsioonis, mis võimaldaks Madalmaade ametiasutustel kontrollida esitatud andmeid ja võtta vajalikud meetmed, kui puudutatud töötajate olukord osutub õigusvastaseks. Ka võiks selline kohustus seisneda kokkuvõtlikus teates nõutud dokumentide kohta, seda eriti juhul, kui lähetuse kestus ei võimalda niisugust kontrolli tõhusalt läbi viia (vt kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 41).
- 59 Teenuseid osutava äriühingu suhtes sätestatud kohustus teavitada Madalmaade ametiasutust eelnevalt ühe või mitme lähetatud töötaja kohalviibimisest, nende lähetuse kavandatavast kestusest ja lähetust õigustava(te)st teenus(t)est, oleks sama tõhus ja vähem piirav meede kui põhikohtuasjas kõne all olev tööloa nõue. See kohustus võimaldaks asjaomastel ametiasutustel kontrollida, kas Madalmaade sotsiaalõigusnorme lähetuse kestel täidetakse, arvestades äriühingul juba ka tema asukohaliikmesriigis kohaldatavate sotsiaalõigusnormide alusel olevaid kohustusi (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Luksemburg, EU:C:2004:655, punkt 31, ja komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2006:49, punkt 45). Kombineerituna teabega, mida ettevõtja puudutatud töötajate kohta esitab ja mida on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 57, võimaldaks selline kohustus ametiasutusel võtta vajadusel meetmed, mis on kavandatud lähetusperioodi lõpul vältimatud.
- 60 Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb vastata esitatud küsimusele, et ETL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt siis, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja vahendab kolmanda riigi kodanikest töötajad esimeses liikmesriigis asuvale kasutajaettevõtjale, kes kasutab neid töötajaid teise samas liikmesriigis asuva ettevõtja jaoks töö teostamiseks, kehtib sellise vahendamise suhtes tingimus, et neil töötajatel peab olema tööloa.

Kohtukulud

- 61 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtu pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt siis, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja vahendab kolmanda riigi kodanikest töötajad esimeses liikmesriigis asuvale kasutajaettevõtjale, kes kasutab neid töötajaid teise samas liikmesriigis asuva ettevõtja jaoks töö teostamiseks, kehtib sellise vahendamise suhtes tingimus, et neil töötajatel peab olema töölouba.

Allkirjad