



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

NILS WAHL

esitatud 8. mail 2018¹

Kohtuasi C-33/17

Čepelnik d.o.o.

versus

Michael Vavti

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (Bleiburgi esimese astme kohus) (Austria))

Teenuste osutamise vabadus – Riigisisised õigusnormid, millega on kehtestatud teenusesaaja kohustus maksta tagatis, mis tagab teisest liikmesriigist pärit teenuseosutajale määratavat võimalikku trahvi – Direktiivi 2006/123/EÜ artiklid 16 ja 19 – Tööõiguse erand – Põhjendatus – ELTL artikkel 56 – Proportsionaalsus – Kaitseõigus – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Direktiiv 2014/67/EL

1. Käesolevas kohtuasjas – mis on algatatud Bezirksgericht Bleiburgi/Okrajno sodišče Pliberki (Bleiburgi esimese astme kohus, Austria) eelotsusetaotluse alusel – palutakse Euroopa Kohtul otsustada, kas liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi poolt teenusesaaja kohustamine peatada maksed ja maksta tagatis seoses teenustega, mida osutab lähetatud töötajate abil ettevõtja, kelle asukoht on teises liikmesriigis. Asjakohaste riigisiseste õigusnormide kohaselt tuleb asjaomase teenuse eest võlgnetav summa maksta vastuvõtva liikmesriigi ametiasutusele, et tagada sellise võimaliku trahvi maksmine, mis võidakse tulevikus määrata teenuseosutajale teatavate riigisisese tööõiguse normide rikkumise eest.

2. Selleks et otsustada, kas vaidlusalune riigisisene meede on liidu õigusega vastuolus, on Euroopa Kohtul vaja analüüsida ühelt poolt teenuste osutamise vabadust käsitlevaid liidu eeskirju, mis on sätestatud ELTL artiklis 56, direktiivis 2006/123/EÜ² ja direktiivis 2014/67/EL³, ning teiselt poolt riigisiseseid eeskirju, mis moodustavad asjaomase liikmesriigi väitel osa tema tööõigusest.

1 Algeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (edaspidi „teenuste direktiiv“) (ELT 2006, L 376, lk 36).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd (ELT 2014, L 159, lk 11).

I. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

3. Teenuste direktiivi artikli 1 („Sisu“) lõikes 6 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei mõjuta tööõigust, st töölevõtu- ja töötingimusi, sh töötervishoidu ja tööohutust, ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid, mida liikmesriigid kohaldavad vastavalt [liidu] õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele. Käesolev direktiiv ei mõjuta samuti sotsiaalkindlustust käsitlevaid liikmesriikide õigusakte.“

4. Sama direktiivi artikli 3 („Suhe [liidu] õiguse muude sätetega“) lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid kohaldavad käesoleva direktiivi sätteid kooskõlas asutamisõigust ja teenuste vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätetega“.

5. Artiklis 16 („Teenuste osutamise vabadus“) on sätestatud:

„1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;
- b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

2. Liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust, eelkõige järgmiste nõuete kehtestamise kaudu:

- a) teenuseosutaja kohustus olla asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil;
- b) teenuseosutaja kohustus saada asjaomase liikmesriigi pädevalt asutuselt autoriseering, kaasa arvatud registrisse kandmine või registreerimine kõnealuse liikmesriigi territooriumil asuvas kutseühingus või -liidus, välja arvatud käesolevas direktiivis või muudes [liidu] õigusaktides sätestatud juhtudel;
- c) teenuseosutajale kehtestatud keeld seada kõnealuse liikmesriigi territooriumil sisse teatavas vormis või teatavat tüüpi infrastruktuur, sealhulgas kontor või büroo, mida teenuseosutaja vajab asjaomaste teenuste osutamiseks;
- d) teenuseosutaja ja teenuse kasutaja vahel teatava lepingulise korra kohaldamine, mis välistab teenuse osutamise füüsilisest isikust ettevõtja poolt või piirab seda;

- e) teenuseosutaja kohustus omada isikut tõendavat dokumenti, mille kõnealuse liikmesriigi pädevad asutused on spetsiaalselt välja andnud teatava teenuse osutamiseks;
- f) nõuded, mis mõjutavad selliste seadmete ja materjalide kasutamist, mis on osutatava teenuse lahutamatuks osaks, välja arvatud töötervishoiu ja tööohutuse seisukohalt vajalikud nõuded;
- g) artiklis 19 osutatud teenuste osutamise vabaduse piirangud.

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. Samuti ei takista nimetatud sätted kõnealust liikmesriiki kohaldamast kooskõlas ühenduse õigusega siseriiklikke eeskirju, mis on seotud sealsete töölevõtutingimustega, sealhulgas kollektiivlepingutes sätestatud eeskirju.

[...]“.

6. Teenuste direktiivi artiklis 17 on sätestatud loetelu „Täiendavad erandid teenuste osutamise vabadusest“. Selle loetelu punktis 2 on sätestatud, et „artiklit 16 ei kohaldata järgmise suhtes [...] direktiiviga 96/71/EÜ hõlmatud küsimused“.

7. Teenuste direktiivi IV peatüki 2. jao esemeks on „Teenuse kasutaja õigused“. Selle artiklis 19 on sätestatud:

„Liikmesriigid ei või kehtestada teenuse kasutajale nõudeid, mis piiravad teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja poolt osutatava teenuse kasutamist, eelkõige järgmisi nõudeid:

- a) kohustus hankida kõnealuse liikmesriigi pädevatelt asutustelt autoriseering või esitada neile deklaratsioon;
- b) rahalise abi andmise suhtes kehtivad diskrimineerivad piirangud, mis on seotud asjaoluga, et teenuseosutaja on asutatud mõnes teises liikmesriigis, või teenuse osutamise koha tõttu.

[...]“.

B. Austria õigus

8. 1993. aasta töölepinguõiguse kohandamise seaduse (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz) (*BGBL.*, 459/1993, edaspidi „AVRAG“) §-s 7m on sätestatud:

„1. Kui on põhjust kahtlustada, et on toime pandud § 7b lõikes 8, §-s 7i või § 7k lõikes 4 nimetatud väärtegu, ning teatavatest asjaoludest tulenevalt on põhjust eeldada, et selle menetlemine või karistuse täitmine oleks võimatu või oluliselt raskendatud tööandja (töövõtja) või tööjõu pakkuja isikust tuleneva põhjuse tõttu, võivad maksuhalduri organid koos uurimisega artikli 7f alusel ning Ehitustöötajate Tasuliste Puhkuste ja Koondamiste Fond anda tööjõu pakkumise korral töö tellijale kirjalikult korralduse mitte teha tehtud töö eest võlgnetavat väljamakset või mitte maksta välja töö tegemise eest võlgnetavat palka või nende osa (maksete peatamine) [...]. Maksuhalduri organid ja Ehitustöötajate Tasuliste Puhkuste ja Koondamiste Fond võivad maksed peatada ainult juhul, kui § 7l kohaselt ei ole võimalik ajutist tagatist määrata või sisse nõuda.

[...]

3. Kui on põhjust kahtlustada, et on toime pandud § 7b lõikes 8, §-s 7i või § 7k lõikes 4 nimetatud väärtegu, ning teatavatest asjaoludest tulenevalt on põhjust eeldada, et selle menetlemine või karistuse täitmine oleks võimatu või oluliselt raskendatud tööandja (töövõtja) või tööjõu pakkuja isikust tulenevast põhjusest, võib piirkondlik haldusasutus oma otsusega anda kliendile või tööjõu pakumise korral tööandjale korralduse teha tehtud töö eest võlgnetav väljamakse või maksta tehtud töö eest võlgnetav palk või nende osa tagatisena mõistliku aja jooksul [...]

[...]

5. Lõike 3 alusel tehtav väljamakse vabastab kliendi või tööandja tema võlast töövõtjale või tööjõudu pakkuvale ettevõtjale.

[...]“.

9. AVRAG § 7b lõigetes 3 ja 8 on sätestatud:

„3. Tööandjad § 1 tähenduses peavad deklareerima Austrias töötamiseks nende alluvusse määratud töötajate töötamise hiljemalt nädal enne töötamise algust Ebaseadusliku Töötamise Järelevalve Keskbüroos vastavalt välisriikide kodanike töötamise seadusele (Ausländerbeschäftigungsgesetz) ja liitvabariigi rahandusministri [AVRAG-le] [...]

[...]

8. Kui kes tahes isik tööandjana § 1 tähenduses

1. lõiget 3 rikkudes ei esita või ei esita tähtjaks või nõutavas mahus eeldeklaratsiooni või järeldeklaratsiooni (muudatuste deklaratsiooni)[...],

[...]

siis paneb ta toime väärteo ning piirkondlik haldusasutus määrab talle iga asjaomase töötaja eest rahatrahvi summas 500–5000 eurot ning teise ja iga järgmise rikkumise korral 1000–10 000 eurot. [...]“.

10. AVRAG § 7i lõikes 4 on sätestatud:

„Kui

1. kes tahes isik tööandjana § 7, § 7a lõike 1 või § 7b lõigete 1 ja 9 tähenduses ei esita §-i 7d rikkudes palgadokumentatsiooni,

[...]

siis paneb ta toime väärteo ning piirkondlik haldusasutus määrab iga asjaomase töötaja eest rahatrahvi summas 1000–10 000 eurot, korduva rikkumise puhul 2000–20 000 eurot ning kui tegemist on rohkem kui kolme töötajaga, siis iga töötaja eest 2000–20 000 eurot, korduva rikkumise korral 4000–50 000 eurot“.

11. AVRAG § 7b lõige 3, § 7b lõige 8, § 7i lõige 4 ja § 7m kirjeldavad õiguslikku olukorda kuni 31. detsembrini 2016. Alates 1. jaanuarist 2017 asendati need töötasu ja sotsiaalse dumpingu tõkestamise seaduse (Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz) §-idega 19, 26, 27, 28 ja 34, mille sisu on identne.

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

12. Käesolev kohtuasi sai alguse Čepelnik d.o.o. (edaspidi „Čepelnik“) ja Michael Vavti vahelisest vaidlusest, mis puudutas ehitusteenuste eest tasumata arvet.

13. Čepelnik on Sloveenia osäühing. Ta osutas M. Vavtile 12 200 euro väärtuses ehitussektori teenuseid. Neid teenuseid osutati lähetatud töötajate abil M. Vavti eramus, mis asub Austrias Sloveenia piiri ääres. M. Vavti maksis Čepelnikule ette 7000 eurot.

14. Austria maksupolitsei viis 16. märtsil 2016 ehitusobjektile läbi kontrolli ning esitas Čepelnikule süüdistuse kahes väärteos. Esiteks ei olnud Čepelnik kahe lähetatud töötaja osas esitanud korrektset töö alustamise teatist vastavalt AVRAG § 7b lõike 8 punktile 1 koosmõjus § 7b lõikega 3. Teiseks ei olnud Čepelnik esitanud nelja lähetatud töötaja palgadokumente saksa keeles, mis on vastuolus AVRAG § 7i lõike 4 punktiga 1 koosmõjus § 7d lõike 1 esimese kahe lausega.

15. Viivitamatult pärast kontrolli nõudis maksupolitsei M. Vavtilt maksete peatamist ja palus pädeval haldusasutusel (Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt, Austria; edaspidi „BHM Völkermarkt“) nõuda M. Vavtilt tagatise maksmist. See tagatis oli mõeldud tagama võimalikku trahvi, mis võidi määrata Čepelnikule kontrolli tulemuste põhjal ja AVRAG alusel algatatud menetluses. Vastavalt AVRAG § 7m lõikele 4 määras maksupolitsei tagatise suuruseks väljamaksmata tasu summa 5200 eurot. BHM Völkermarkt tegi oma 17. märtsi 2016. aasta otsusega korralduse esitada nõutav tagatis, märkides, et „kuna teenuseosutaja [...] asukoht on Sloveenia, [...] on isikut vastutusele võtta ja karistust täide viia eeldatavasti väga keeruline, kui mitte koguni võimatu“. M. Vavti ei vaidlustanud seda otsust ja maksis tagatise ära 20. aprillil 2016.

16. Kahtlustatava väärteo tõttu algatati Čepelniku suhtes väärteomenetlus. 11. oktoobri 2016. aasta trahviotsusega määrati Čepelnikule rahatrahv kogusummas 1000 eurot, kuna ta oli väidetavalt rikkunud AVRAG § 7b lõike 8 punkti 1 sellega, et ei registreerinud kahte töötajat enne nende poolt ehitusobjektile töö alustamist Austria pädevas asutuses. Ühtlasi määrati Čepelnikule 12. oktoobri 2016. aasta trahviotsusega rahatrahv summas 8000 eurot AVRAG § 7i lõike 4 punkti 1 rikkumise eest, mis seisnes väidetavalt selles, et ta ei olnud teinud nelja töötaja palgadokumente kättesaadavaks saksa keeles. Čepelnik esitas nende kohtuotsuste peale 2. novembril 2016 kaebuse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et eelotsusetaotluse esitamise ajaks ei olnud nende kaebuste asjas otsust veel tehtud.

17. Tööde lõppemisel esitas Čepelnik M. Vavtile tehtud töö eest tekkinud võlgnevuse tasumiseks arve summas 5000 eurot. M. Vavti keeldus arve tasumisest, teatades, et ta oli juba maksnud võlgnetava summa BHM Völkermarktile vastavalt selle haldusasutuse haldusotsusele. Ta väitis, et AVRAG § 7m lõike 5 kohaselt kustutas tagatise maksmine haldusasutusele tema võla Čepelniku ees. Viimane esitas M. Vavti vastu hagi Bezirksgericht Bleiburgile/Okrajno sodišče Pliberkile (Bleiburgi esimese astme kohus, Austria), nõudes võlgnetava arve tasumist.

18. Kaheldes, kuidas on õige tõlgendada liidu õiguse teatavaid sätteid ja kas vaidlusalused riigisisised eeskirjad on nende sätetega kooskõlas, otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Kas ELTL artiklit 56 ning [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et need keelavad liikmesriigil teha liikmesriigi residendist tellija suhtes maksete peatamise ja väljamaksmata tasu ulatuses tagatise maksmise otsust, kui maksete peatamine ja tagatise maksmine on ette nähtud üksnes võimaliku trahvi tagamiseks, mis määratakse teises liikmesriigis asukohta omavale teenuseosutajale alles eraldi menetluses?

Kui vastus sellele küsimusele on eitav:

- a. Kas ELTL artiklit 56 ja [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et need keelavad liikmesriigil teha liikmesriigi residendist tellija suhtes maksete peatamise ja väljamaksmata tasu ulatuses tagatise maksmise otsust, kui mõnes muus ELi liikmesriigis asukohta omaval teenuseosutajal, kellele määratakse rahatrahv, ei ole muus ELi liikmesriigis asukohta omava teenuseosutaja suhtes tagatise määramise menetluses võimalust kasutada tagatise määramise vastu õiguskaitsevahendeid ja liikmesriigi residendist tellija kaebus tagatise määramise otsuse peale ei ole peatava mõjuga?
- b. Kas ELTL artiklit 56 ja [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et need keelavad liikmesriigil teha liikmesriigi residendist tellija suhtes maksete peatamise ja väljamaksmata tasu ulatuses tagatise maksmise otsust üksnes seetõttu, et teenuseosutaja asukoht on mõnes muus ELi liikmesriigis?
- c. Kas ELTL artiklit 56 ja [direktiivi 2014/67] tuleb tõlgendada nii, et need keelavad liikmesriigil teha liikmesriigi residendist tellija suhtes maksete peatamise ja väljamaksmata tasu ulatuses tagatise maksmise otsust, kuigi tasunõue ei ole veel muutunud sissenõutavaks ja lõpliku tasu suurus ei ole vastastikuste nõuete ja kinnipidamisõiguste tõttu veel selge?”

19. Kirjalikud seisukohad on esitanud Čepelnik, Tšehhi Vabariigi, Ungari, Slovakkia, Sloveenia, Austria ja Poola valitsus ning komisjon. Euroopa Kohus palus 15. detsembri 2017. aasta kirjaga oma kodukorra artikli 61 lõike 1 alusel menetlusosalistel ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud huvitatud isikutel vastata enne kohtuistungit kirjalikult järgmistele küsimustele:

„1. Kas [teenuste direktiiv] on kohaldatav sellistele otsustele, nagu on arutusel põhikohtuasjas? Sellega seoses juhitakse huvitatud osapoolte tähelepanu selle direktiivi artikli 1 lõikele 6.

2. Kui vastus on jaatav, siis kas [teenuste direktiivi] tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised otsused, nagu on arutusel põhikohtuasjas?”

20. Čepelnik, Tšehhi Vabariigi, Prantsusmaa, Slovakkia, Sloveenia ja Austria valitsus ning komisjon vastasid neile küsimustele kirjalikult. Čepelnik, Tšehhi Vabariik, Ungari, Sloveenia ja Austria valitsus ning komisjon esitasid 26. jaanuaril 2018 toimunud kohtuistungil ka suulised seisukohad.

III. Analüüs

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimustega Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada, kas liidu õigus keelab liikmesriigil kohustada teenusesaajat maksed peatama ning maksma tagatist, mis võrdub tema poolt võlgnetava summaga (edaspidi „vaidlusalune meede“) teenuste eest, mille teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja on osutanud lähetatud töötajate abil, kui vaidlusaluse meetme eesmärk on tagada sellise võimaliku trahvi maksmine, mis võidakse hiljem määrata teenuseosutajale vastuvõtva liikmesriigi poolt viimati nimetatu tööõiguse rikkumise eest.

22. Eelkõige küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas vaidlusalune meede on liidu õigusega vastuolus, kui teenuseosutajal puudub õiguskaitsevahend sellise meetme vastu ja/või seda meedet kohaldatakse pelgalt seetõttu, et teenuseosutaja asukoht on teises liikmesriigis ja/või seda meedet kohaldatakse isegi vaatamata sellele, et lepingujärgne tasu ei ole veel muutunud täies ulatuses sissenõutavaks ning võlgnetav summa ei ole veel kindlaks määratud, võttes arvesse vastunõudeid ja kinnipidamisi.

23. Enne kohtuasja sisulist analüüsi on vaja kõigepealt käsitleda Austria valitsuse menetluslikke vastuväiteid ning visandada seejärel lühidalt ülevaade vaidlusaluse meetme olulisimatest tunnustest, et määrata kindlaks sellega seoses kohaldatavad liidu õiguse sätted.

A. Euroopa Kohtu pädevus

24. Austria valitsus vaidleb oma kirjalikes seisukohtades vastu Euroopa Kohtu pädevusele, kuna vastus esitatud küsimusele ei ole vajalik põhikohtuasjas vaidluse lahendamiseks. Nimetatud valitsus väidab, et kuna otsus vaidlusaluse meetme rakendamiseks on halduslikku laadi, võib selle seaduslikkust kontrollida ainult halduskohus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole aga halduskohus ning ta menetleb ainult Čepelniku ja M. Vavti vahelist tsiviilõiguslikku vaidlust. Sel kohtul puudub pädevus kõnealune otsus tühistada või seda muuta.

25. Samas eeldatakse väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille riigisisene kohus on esitanud, on asjakohased. Euroopa Kohus võib riigisisese kohtu esitatud eelotsusetaotluse jätta läbi vaatamata üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.⁴

26. Selles suhtes nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud teabest, et eksisteerib selge seos ühelt poolt M. Vavti suhtes vaidlusaluse meetme kehtestanud haldusotsuse ning teiselt poolt Čepelniku poolt M. Vavti vastu esitatud hagi alusel tasumata arve tasumise nõudes algatatud tsiviilkohtumenetluse vahel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob välja, et AVRAG § 7m lõike 5 kohaselt kustutas tagatise maksmine haldusasutusele M. Vavti võla Čepelniku ees. Seetõttu ei näi tagatise seaduslikkuse küsimus asjakohatu eelotsusetaotluse esitanud kohtu võime suhtes teha otsus põhikohtuasjas.

27. Sellest tulenevalt on Euroopa Kohus pädev vastama esitatud küsimustele.

B. Vaidlusalune meede

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimustega kindlaks määrata, kas selline vaidlusalune meede nagu põhikohtuasjas on kooskõlas liidu õigusega. Nimetatud riigisisene kohus viitab eelkõige ELTL artiklile 56 ning direktiivi 2014/67 sätetele. Lisaks on mõned käesolevas menetluses seisukohti esitanud menetlusosalised väitnud ka, et käesolevas asjas on kohaldatav teenuste direktiiv, mistõttu Euroopa Kohus palus menetlusosalistel konkreetselt selles küsimuses esitada oma kirjalik seisukoht.

29. Seega tuleb kõigepealt kindlaks määrata, millised liidu õiguse sätted on põhikohtuasjas kohaldatavad, võttes arvesse vaidlusaluse meetme erijooni.

30. Kõnealune meede koosneb haldusasutuse otsusest, millega ta nõuab teenusesaajalt tagatise esitamist ja maksete peatamist, mille põhjuseks on võimalik teenuseosutaja poolne riigisiseses tööõiguses ette nähtud kohustuste rikkumine. See osa lepingulisest tasust, mida teenusesaaja ei ole vaidlusaluse meetme kehtestamise ajal veel teenuseosutajale välja maksnud, tuleb maksta haldusasutusele, kes hoiab asjaomase summa enda valduses, et tagada selliste trahvide maksmine, mis *võidakse* hiljem sellele teenuseosutajale määrata. Seejuures ei oldud vaidlusaluse meetme kehtestamise ajal veel teenuseosutajale ühtegi karistust määratud.

31. Pean siinkohal välja tooma, et ei ole võimalik lõplikult kindlaks määrata, kas vaidlusalune meede on (otseselt või kaudselt) diskrimineeriv. Selles suhtes väidab Austria valitsus, et AVRAG § 7m on ilmselt mittediskrimineeriv säte, kuna see on kohaldatav nii Austrias kui ka teistes liikmesriikides asukohta omavate teenuseosutajate suhtes.

⁴ Vt muu hulgas 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 20 ja seal viidatud kohtupraktika.

32. Asja toimik siiski sellist argumenti ei toeta. Väärteod, mis AVRAG artikli 7m kohaselt võivad olla vaidlusaluse meetme kehtestamise aluseks (nimetatud seaduse § 7b lõikes 8, §-s 7i ja § 7k lõikes 4 nimetatud väärteod) puudutavad kõik töötajate lähetamisega seotud olukordi. Seega näib vaidlusalune meede olevat suunatud ainult välismaa teenuseosutajate vastu.

33. Kui kohtuistungil küsiti, kas Austria õiguses on sarnane meede kohaldatav ka puhtalt riigisisestes olukordades või väärtegude suhtes, mida tavaliselt panevad toime riigisisised teenuseosutajad, siis vastas Austria valitsus alguses jaatavalt. Ent kui tal paluti olla konkreetsem ja esitada konkreetseid näiteid, siis oli valitsusel suuri raskusi viidata asjakohastele õigusnormidele või nimetada juhtumeid, kus sarnast meedet oleks kohaldatud olukorras, kus puudub piiriülene element. Mina isiklikult ei ole leidnud AVRAGst ühtegi asjakohasel ajal kehtinud sätet, milles oleks ette nähtud võrdväärne meede muude reeglite rikkumise korral peale nimetatud seaduse §-s 7m sätestatute. Sellega seoses on ka küsitav, kas tegelikult oleks riigisiseses olukorras üldse vajagi sellist kaugeleminevat sätet.

34. Igal juhul, isegi kui vaidlusalune meede ei ole otseselt diskrimineeriv, näib ta seda olevat vähemalt kaudselt. Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob välja, et käesolevas asjas loeti selle kohaldamise tingimused täidetuks pelgalt sel lihtsal põhjusel, et teenuseosutaja oli Sloveenia ettevõtja. Kui see on nii, siis on seda sätet kohaldatud *de facto* diskrimineerivalt: välismaa teenuseosutajaid ja kohalikke teenuseosutajaid koheldakse erinevalt ainuüksi nende asukoha tõttu. Sellega seoses väitis Austria valitsus kohtuistungil küll, et käesolevas asjas võis olla tegemist pelgalt AVRAG § 7m eksliku kohaldamisega. Tema hinnangul ei tohiks asjaolu, et teenuseosutaja asukoht on välismaal, olla vaidlusaluse meetme kehtestamisel määrav.

35. Seda arvestades ning vaatamata reservatsioonidele, mis mul endiselt selles suhtes on, lähtun edasises analüüsis eeldusest, et vaidlusalune meede ei ole diskrimineeriv.

36. Igal juhul, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus õigesti märgib, võib selline meede, olenemata tema diskrimineerivast või mittediskrimineerivast laadist, juba oma loomu poolest ühelt poolt heidutada Austria kliente hankimast teenuseid välismaal asuvatelt teenuseosutajatelt ning teiselt poolt heidutada teistes liikmesriikides asuvaid teenuseosutajaid pakkumast aeg-ajalt oma teenuseid Austrias.

37. Seoses esimese punktiga tuleb märkida, et selline meede, nagu on siin vaidluse all, võib ilmselt omada tervet rida kahjulikke mõjusid klientidele, kes otsustavad tellida teenuseid välismaa ettevõtjatelt. Eelkõige peab klient vaidlusaluse meetme kehtestamise korral maksma võlgnetava summa otsekohe haldusasutusele, selmet oodata seni, kuni ettevõtja on oma teenuse ära osutanud. Lisaks kaotab klient võimaluse keelduda osaliselt hinna tasumisest õiguskaitsevahendina tööde puuduliku või hilinev tegemise korral või hüvitisena tööde käigus tekitatud kahju eest. Samuti tekib kliendil risk, et kui teenuseosutaja saab meetme kohaldamisest teada, siis võib ta tööde tegemise peatada või edasi lükata.

38. Seoses teise punktiga tuleb märkida, et vaidlusalune meede muudab välismaa ettevõtjale vähem ahvatlevaks osutada oma teenuseid ajutiselt Austrias. Nii piisab pelgalt Austria ametivõimude „põhjendatud kahtlusest“, et teenuseosutaja on pannud toime teatavates AVRAG sätetes nimetatud väärteo, et ta kaotaks õiguse nõuda oma kliendilt osutatud teenuste eest võlgnetava summa tasumist. Vaidlusalune meede suurendab seega ka kõige tagasihoidlikumalt hinnates teenuseosutajate riski, et hilinevad selliste summade maksed, mis moodustavad tavaliselt märkimisväärse osa kokkulepitud kogutasust. Vaidlusalusel meetmel võib lisaks olla teatavaid negatiivseid finantsilisi tagajärgi, isegi kui rikkumist pole toime pandud, sest tagatis jääb kogu karistuse määramise menetluse ajaks (mis võib kesta mitu aastat) Austria ametivõimude kontole, kus – kui ma olen õigesti aru saanud – sellele ei arvestata mingit intressi.

39. Seda tausta arvestades näib selge, et põhimõtteliselt kuuluvad vaidlusaluse meetme laadsed meetmed aluslepingu teenuste osutamise vabaduse eeskirjade kohaldamisalasse. Lisaks näib esmapilgul asjakohane ka teenuste direktiiv: selle õigusaktiga on kehtestatud üldine raamistik, mille eesmärk on muu hulgas kõrvaldada takistused, mis takistavad teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel.⁵

40. Seevastu muud õigusaktid, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus või mõned oma seisukohad esitanud menetlusosalised on samuti viidanud, ei näi mulle asjakohased ega kohaldatavad. Kõigepealt, ehkki vaidlus põhikohtuasjas tekkis seoses töötajate lähetamisega, ei ole töötajate lähetamise direktiivi 96/71/EÜ⁶ sätted otseselt asjakohased. Selle direktiivi eesmärk on kooskõlastada lähetatud töötajate töötingimusi käsitlevad riigisisesed materiaalõigusnormid ja seda nimetatud tingimuste täitmise kontrollimiseks ette nähtud täiendavatest halduseeskirjadest olenemata. Seega võivad liikmesriigid nende sisu vabalt määratleda, järgides sealjuures aluslepingut ning liidu õiguse üldpõhimõtteid.⁷

41. Teiseks ei ole töötajate lähetamise direktiivi jõustamist käsitlev direktiiv 2014/67 – mis võiks põhimõtteliselt olla oma reguleerimiseseme tõttu kohaldatav⁸ – käesolevas vaidluses *ratione temporis* kohaldatav.⁹ Selle direktiivi ülevõtmise periood lõppes alles 18. juunil 2016, samas kui põhikohtuasja faktilised asjaolud leidsid aset märtsis 2016. Niipalju kui ma mõistan, loeb Austria olevat end direktiivi 2014/67 üle võtnud 13. juuni 2016. aasta töötasu ja sotsiaalse dumpingu tõkestamise seadusega, mis jõustus 1. jaanuaril 2017, kuivõrd see on seadus, millest teatati komisjonile kui kõnealuse direktiivi üle võtnud meetmest.

42. Seetõttu on selles kontekstis kõige olulisem kindlaks määrata, kas vaidlusaluse meetme laadse meetme kooskõla liidu õigusega tuleb analüüsida siseturгу käsitlevate aluslepingu sätete või teenuste direktiivi sätete valguses.

C. ELTL artikkel 56 või teenuste direktiiv?

43. Alates kohtuotsusest *Rina Services*¹⁰ on Euroopa Kohus riigisisesete meetmete ja teenuste vaba liikumise kooskõla tuvastamiseks järjekindlalt kohaldanud teenuste direktiivi eeskirju, kui asjaomased meetmed kuuluvad *ratione materiae* nimetatud õigusakti kohaldamisalasse, ega ole analüüsinud neid meetmeid ELTL artiklite 49 ja/või 56 valguses.

44. Siinkohal on seega võtmetähtsusega küsimuseks, kas taoline meede, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas, kuulub teenuste direktiivi kohaldamisalasse.

5 Vt eriti teenuste direktiivi põhjendused 5–7.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431).

7 Vt 3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *De Clercq* jt, C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

8 Selle direktiiviga luuakse vastavalt artikli 1 lõikele 1 „ühine raamistik selliste asjakohaste sätete, meetmete ja kontrollimehhanismide jaoks, mis on vajalikud lähetatud töötajate direktiivi paremaks ja ühtsemaks rakendamiseks, kohaldamiseks ja jõustamiseks, ning luuakse meetmed, et takistada kohaldatavate eeskirjade kuritarvitamist ja nendest kõrvalehoidmist“. Taotletav eesmärk on tagada, et teenuste piiriülese osutamise raames lähetatud töötajate õigused oleksid asjakohasel tasemel kaitstud, samal ajal lihtsustades teenuseosutajate jaoks teenuste osutamise vabaduse kasutamist ja edendades ausat konkurentsi teenuseosutajate vahel.

9 Vt selle kohta ka 3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *De Clercq* jt, C-315/13, EU:C:2014:2408, punktid 49–51. Teisalt on direktiivi 2014/67 sätted kohaldatavad rahatrahvi kogusumma selle osa sissenõudmise kohta, mis ületab vaidlusaluse meetmega hõlmatud summat.

10 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Rina Services* jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 23 jj. Vt selle kohta ka 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *X ja Visser*, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 137, ning 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 118.

45. Teenuste direktiivi kohaldatakse põhimõtteliselt igat liiki teenuste suhtes¹¹ ning igat liiki riigisisestele meetmetele, mis võivad piirata teenuste vaba liikumist¹², välja arvatud sellised riigisisised teenused ja meetmete liigid, mille suhtes on direktiivi kohaldamine sõnaselgelt välistatud.¹³ Seejuures on ehitusteenused, millega on tegemist põhikohtuasjas, sõnaselgelt mainitud teenuste direktiivi põhjenduses 33 nende näidete hulgas, mida direktiiv hõlmab.

46. Teenuste direktiivi artiklis 1 on samuti loetletud teatavad tegevusvaldkonnad, mida direktiivis „ei käsitleta“ või mida see „ei mõjuta“.

47. Austria valitsus väidab sellele sättele viidates, et teenuste direktiiv ei ole põhikohtuasjas kohaldatav: vaidlusalune meede on osa tema riigisisestest tööõigusest, mis direktiivi artikli 1 lõike 6 kohaselt ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.

48. Seega tuleb analüüsida, kas selle argumendiga saab nõustuda. Selleks näib kasulik selgitada, mis on minu meelest teenuste direktiivi artikli 1 lõike 6 tähendus.

1. Tööõiguse erand

49. Teenuste direktiivi artikli 1 lõike 6 kohaselt direktiiv „ei mõjuta *tööõigust*, st töölevõtu- ja töötingimusi, sh töötervishoidu ja tööohutust, ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid, mida liikmesriigid kohaldavad vastavalt [liidu] õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele“.¹⁴ Seda sätet tuleb lugeda direktiivi põhjenduse 14 valguses, milles on sätestatud: „käesolev direktiiv ei mõjuta töötingimusi, kaasa arvatud maksimaalne tööaeg ja minimaalne puhkeaeg, tasulise põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad, töötervishoid, -ohutus ja -hügieen, mida liikmesriigid kohaldavad kooskõlas [liidu] õigusega, samuti ei mõjuta direktiiv tööturu osapoolte omavahelisi suhteid, kaasa arvatud õigus pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida, streigiõigus ja õigus osaleda töövõitlusalasest tegevuses vastavalt [liidu] õigust austavatele siseriiklikele õigusaktidele ja tavadele“.

50. Tähtis on meenutada, et neis sätetes ei ole märgitud, et tööõigus oleks tervikuna välistatud teenuste direktiivi kohaldamisalast. Nii on need õiguse (näiteks maksustamine) või majandustegevuse (näiteks tervishoiuteenused) valdkonnad, mis on täielikult välistatud direktiivi kohaldamisalast, loetletud artiklis 2, mis kannab pealkirja „Reguleerimisala“ ning milles on sõnaselgelt sätestatud, et teenuste direktiivi sätteid „ei kohaldata“ selles loetletud teenuste suhtes.¹⁵

51. Teenuste direktiivi artikkel 1 käsitleb aga direktiivi „sisu“ ning selles on muu hulgas ära toodud need õiguse valdkonnad, mida see õigusakt „ei mõjuta“. Seda nõuet peab minu meelest mõistma selliselt, et teenuste direktiivi sätteid tuleb tõlgendada ja kohaldada nii, et see ei piira artiklis 1 nimetatud õigusi, vabadusi ega volitusi, mis kuuluvad kas siis eraõiguslikele isikutele (näiteks põhiõiguste kasutamine) või liikmesriikidele (näiteks õigus määratleda, mida nad peavad üldiseks majandushuviks, õigus kehtestada tööõiguse või kriminaalõiguse akte).¹⁶

¹¹ Vt eriti teenuste direktiivi artikli 2 lõige 1 ja artikli 4 punkt 1.

¹² Vt eelkõige teenuste direktiivi artikli 4 punkt 7.

¹³ Vt vastavalt teenuste direktiivi artikli 2 lõiked 2 ja 3.

¹⁴ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁵ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁶ Seda tõlgendust kinnitab asjaolu, et artikli 1 lõikes 7 on sätestatud, et direktiiv „ei mõjuta [...] põhiõiguste teostamist“. Samas märgitakse siin ilmselt tõsiasja, et teenuste direktiiviga antud õigustel võib olla mõju teatavate liikmesriikides ja liidu õiguses tunnustatud põhiõiguste kasutamisele (eriti puudutab see majanduslikku laadi põhiõigusi).

52. Teenuste direktiivi loomisloost nähtub, et liidu seadusandja eesmärk oli vältida sellest õigusaktist lähtuvat regulatiivset konkurentsi madalaimate sotsiaalsete ja tööõiguslike standardite suunas.¹⁷ Lihtsamalt öeldes ei keela teenuste direktiiv liikmesriikidel kohaldada oma tööõiguse eeskirju olukordades, milles nende eeskirjade puududes kuuluks kohaldamisele nimetatud õigusakt.

53. Ent direktiivi kohaselt tuleb sellise pädevuse juures järgida ühte tingimust. Nagu on sõnaselgelt märgitud nii teenuste direktiivi artikli 1 lõikes 6 kui ka põhjenduses 14, kehtib liikmesriikide tööõiguse mittemõjutatus vaid „[liidu] õigust austavate“ riigisiseste õigusaktide suhtes. Seega ei anna teenuste direktiiv liikmesriikidele *carte blanche*’i kohaldada oma tööõigust, hoolimata selle võimalikust mõjust siseturule, vaid näeb ette ainult piiratud erandi. Muud siseturgu puudutavad põhimõtted ja reeglid – sisaldugu need siis esmases õiguses või muudes teisese õiguse aktides – jäävad liikmesriigi tööõiguse suhtes kohaldatavaks.

54. Seda arvestades tuleb järgmise küsimusena analüüsida, kas vaidlusaluse meetme laadne meede kuulub teenuste direktiivi „tööõiguse“ erandi kohaldamisalasse.

2. Vaidlusaluse meetme laad

55. Pean siinkohal rõhutama, et minu meelest tuleb mõistet „tööõigus“ mõista kui liidu õiguse mõistet. Vastasel korral varieeruks direktiivi kohaldamisala liikmesriigiti, sõltuvalt neis igas kehtivast formaalsest tööõiguse määratlusest.

56. Seda seisukohta toetab ka grammatiline tõlgendus. Teenuste direktiivi artikli 1 lõikes 6 on selgitatud, et see mõiste hõlmab: „töötavishoidu ja tööohutust, ning tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid käsitlevaid õigusnorme ja lepingusätteid“. Põhjendusest 14 on selge, et töölevõtu- ja töötingimused hõlmavad selliseid küsimusi, nagu „maksimaalne tööaeg ja minimaalne puhkeaeg, tasulise põhipuhkuse minimaalne pikkus, töötasu miinimummäärad“. Sama põhjendus selgitab ka, et mõiste „tööandjate ja töötajate vahelised suhted“ hõlmab „tööturu osapoolte omavahelisi suhteid“, mille hulka kuuluvad sellised teemad nagu „õigus pidada läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida, streigiõigus ja õigus osaleda töövõitlusalases tegevuses“.

57. Teenuste direktiivi artikli 1 lõike 6 sõnastusest, eriti kui lugeda direktiivi erinevaid keeleversioone¹⁸, nähtub samuti, et selles esitatud aspektide loetelu on ammendav. See on minu meelest eriti kohane, kuna artikli 1 lõikes 6 ja põhjenduses 14 sisalduv määratlus näib piisavalt lai, et katta enamikku, kui mitte kõiki aspekte, mida tavaliselt peetakse rahvusvaheliselt või liidu tasandil tööõigusse kuuluvaks.¹⁹

17 Direktiivi kohta esitatud komisjoni algse ettepaneku (KOM(2004) 2 lõplik/3, mida õiguskirjanduses nimetatakse tihti „Bolkesteini elnõuks“), põhjenduses 58 oli pelgalt kirjas „Direktiivi eesmärk ei ole reguleerida tööõiguse küsimusi kui selliseid“. Mõned huvipooled samas märkisid, et selline säte võib kahjustada sotsiaalkaitsestandardeid ning kollektiivsete meetmete ja kollektiivse läbirääkimise põhiõigust. Nendele muredele vastamiseks muutis komisjon direktiivi ettepanekut (KOM(2006) 160 lõplik, mida õiguskirjanduses nimetatakse tihti „McCreevy elnõuks“), lisades muu hulgas artikli 1 lõikes 6 praeguse erandi. Selline elnõu säte võeti seejärel muutmata kujul vastu teenuste direktiivi koosseisus. Sellekohase diskussiooni kohta vt Flower, J., „Negotiating European Legislation: The Services Directive“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, kd 9, Hart Publishing, 2007, lk 217–238.

18 Näiteks: „labour law, *that is*“ (inglise keeles), „das Arbeitsrecht, d.h.“ (saksa keeles); „droit du travail, *à savoir*“ (prantsuse keeles); „legislazione del lavoro, *segnatamente*“ (itaalia keeles); „Derecho laboral, *es decir*“ (hispaania keeles); „het arbeidsrecht ..., *dat wil zeggen*“ (hollandi keeles); „legislação laboral, *ou seja*“ (portugali keeles); „työoikeuten, *toisin sanoen*“ (soome keeles) and „arbetsrätten, *dvs.*“ (rootsi keeles). Kohtujuristi kursiiv.

19 Vt nt Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklid 27–33 ning ETLT artiklid 151–160. Vt ka hartat töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta (mis võeti vastu Euroopa Ülemkogu Strasbourgis toimunud 9. detsembri 1989. aasta istungil) ning Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud Euroopa sotsiaalharta (alla kirjutatud 18. oktoobril 1961. aastal Torinos). Äsjasemast ajast vt Euroopa sotsiaalõiguste samba (mille kuulutasid 17. novembril 2017 Göteborgis õiglase töö ja majanduskasvu teemalisel sotsiaaltippkohtumisel välja parlament, nõukogu ja komisjon) põhimõtted.

58. Samas ei tulene sellest – nagu mõned käesolevas asjas oma seisukohad esitanud menetlusosalised on väitnud –, et ainult tööõiguse *materiaalõiguslikud* eeskirjad (st eeskirjad, mis on mõeldud õiguste ja kohustuste kehtestamiseks) on kõnealuse mõistega hõlmatud. Olen seisukohal, et mõiste „tööõigus“ peab hõlmama ka *konkreetselt* selle valdkonna *karistusi* ja *menetlusi* käsitlevaid eeskirju. Liikmesriigi õigus kohaldada oma tööõigust olukordadele, mis oleksid põhimõtteliselt hõlmatud teenuste direktiiviga, peab tingimata hõlmama volitust kohaldada eeskirju, mille konkreetne eesmärk on tagada tööõiguse materiaalsoiguslike normide tõhus, kontrollitav ja jõustatav järgimine.

59. Ent see ei näi minu meelest olevat nii seoses AVRAG §-ga 7m, isegi kui AVRAG üldiselt on õigusakt, mis kuulub Austria tööõigusse.

60. Minu arvates ei saa vaidlusalust meetet lugeda teenuste direktiivis ette nähtud „tööõiguse“ erandiga hõlmatuks. Selles sätestatud meede kehtestatakse siis, kui mingit tööõigusnormi rikkumist ei ole veel tuvastatud ning, mis on veelgi olulisem, mitte väidetava rikkumise toimepanija, vaid tema lepingupartneri suhtes. Sellise lepingupartneri õiguslik seisund, keda vaidlusalune meede mõjutab vahetult ja viivitamatult, ei ole tavaliselt tööõiguse eeskirjadega hõlmatud, kuna vähemalt selles olukorras ei ole ta tööandja ega töötaja. Lisaks ei ole vaidlusaluse meetmega kogutud rahasumma määratud sihtotstarbeliselt töötajate kaitsmiseks ega ühekski muuks sotsiaalseks otstarbeks.

61. Nagu mitu käesolevas asjas oma seisukoha esitanud menetlusosalist välja tõid, on vaidlusaluse meetme seadusandlik eesmärk pigem riigikassa huvides tagada, et makstakse ära trahvid, mille ametiasutus võib tulevikus teenuseosutajale määrata. Sellist meetet kehtestades kasutavad Austria ametivõimud oma korralvalve- ja haldusvolitusi. Nagu eespool märgitud, läheb selle meetme mõju palju kaugemale pelgalt teenuseosutajate mõjutamisest riigisisest tööõigust järgima ning tegelikult heidutab pakkumast piiriüleseid teenuseid.

62. Seetõttu ei saa sellist meetet pidada osaks liikmesriigi „tööõigusest“ teenuste direktiivi tähenduses. Seda järeldust kinnitavad minu meelest kaudset Euroopa Kohtu sedastused kohtuotsuses *De Clercq*, milles Euroopa Kohus leidis, et mõistet „töötingimused“ direktiivi 96/71 tähenduses ei või seoses lähetatud töötajatega laiendada ka halduseeskirjadele, mis on kehtestatud lähetatud töötajate töötingimuste täitmise kontrollimiseks ametiasutuste poolt.²⁰

63. Analüüsin eeltoodu valguses vaidlusalust meetet peamiselt teenuste direktiivi sätete alusel. Kui Euroopa Kohus ei peaks minuga põhikohtuasjas direktiivi kohaldatavuse osas nõustuma, analüüsin seejärel vaidlusalust meetet ka ELTL artikli 56 alusel.

D. Vaidlusaluse meetme koostöõla liidu õigusega

1. Teenuste direktiivi artiklid 16 ja 19

64. Teenuste direktiivi artiklid 16 ja 19 paiknevad direktiivi IV peatükis, mis kannab pealkirja „Teenuste vaba liikumine“. Artiklis 16 on sätestatud selle valdkonna peamised põhimõtted ning see keskendub konkreetsemalt teenuseosutajaid mõjutada võivatele piirangutele, samas kui artikkel 19 käsitleb piiranguid, mis võivad mõjutada teenuste kasutajaid.

65. Minu arvates on mõlemad sätted vaidlusaluse meetme suhtes kohaldatavad. Nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku punktides 36–38, võib selline meede juba oma loomult ühelt poolt heidutada Austria kliente hankimast teenuseid välismaa ettevõtjatelt ning teiselt poolt heidutada teistes liikmesriikides asuvaid ettevõtjaid pakkumast oma teenuseid ajutiselt Austrias.

²⁰ 3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus *De Clercq* jt, C-315/13, EU:C:2014:2408, punktid 42–48.

66. Järelikult on vaidlusaluse meetme näol tegemist *piiranguga*, mis on põhimõtteliselt keelatud teenuste direktiivi artiklitega 16 ja 19. Järgmisena tuleb küsida, kas selline meede võib siiski olla põhjendatud. Sellele küsimusele vastamiseks näib mulle vajalik täpsustada teenuste direktiivi artiklite 16 ja 19 tähendust ja kohaldamisala. Alustan esimese analüüsist, mis viib mind välja teise juurde.

a) Artiklite 16 ja 19 korrektne tõlgendus

67. Artikkel 16 on tõenäoliselt teenuste direktiivi kõige vastuolulisem säte ning kindlasti selline, mille tähendus on eriti ebamäärane.²¹ Selle põhjuseks on peamiselt fakt, et oma lõppkujul on artikkel 16 oluliselt muutunud võrreldes sellega, mis oli algul kirjas komisjoni esimeses ettepanekus. Selles 2004. aasta ettepanekus²² sisaldus artiklis 16 „päritoluriigi põhimõte“ ja loetelu eranditest. Ent selle põhimõtte kasutamine direktiivis põhjustas vaidlusi kogu Euroopas ning mõned huvirühmad kritiseerisid seda, kuna see väidetavalt „avab ukse“ sotsiaalsele dumpingule.²³ Sel põhjusel muutis komisjon ettepanekut 2006. aastal,²⁴ jättes välja päritoluriigi põhimõtte ja sõnastades artikli 16 suures osas ümber.

68. Teenuste direktiivi artikkel 16 tekitab oma lõppkujul rea tõlgendusprobleeme. Käesolevas asjas tuleb siiski lahendada ainult üks probleem: kas artikli 16 kohaldamisalasse kuuluv meede võib olla põhjendatud ja kui jah, siis mis alustel ja millistel tingimustel.

69. Sellega seoses tuleb meenutada, et teenuste direktiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud teenuste osutamise vabaduse üldpõhimõtted, mis lähtuvad ELTL artiklis 56 sätestatud üldreegist ja annavad sellele konkreetsema sisu. Eelkõige nõutakse selles, et liikmesriigid austaksid teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud. Liikmesriik, kus teenust osutatakse, peab tagama oma territooriumil juurdepääsu teenuste osutamise valdkonnale ja vabaduse selles valdkonnas tegutsemiseks. Põhjendatuks võib lugeda ainult selliseid riigisiseseid piiranguid, mis austavad mittediskrimineerimise, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.

70. Teenuste direktiivi artikli 16 lõige 3 omakorda näeb ette ainult neli põhjendatuse alust: nendeks on ELTL artiklis 52 nimetatud alused ning keskkonnakaitse. Samuti nimetatakse selles sättes teenuste direktiivi artikli 1 lõikes 6 sätestatud üldisema erandi kohaldamisel ühe erandina „siseriiklikke eeskirju, mis on seotud sealsete töölevõtutingimustega“.

71. On vaieldav küsimus, kas teenuste direktiivi artikli 16 lõige 2 sisaldab „musta nimekirja“ riigisisestest nõuetest – st kas need on sellised nõuded, mis ei saa olla kunagi põhjendatud – või pelgalt näidisloetelu *eriti kahtlastest* nõuetest, mis võivad siiski erandlikel juhtudel ikkagi olla põhjendatud, kui artikli 16 lõigetes 1 ja 3 sätestatud tingimused on täidetud.²⁵ Kaks kohtujuristi on varem asunud selles küsimuses erinevatele seisukohtadele²⁶ ning ka õigusteadus näib olevat selles küsimuses jagunenud.²⁷

72. See on arusaadav. Leidub argumente mõlema tõlgenduse toetuseks.

21 Vt Barnard, C., „Unravelling the services Directive“, *Common Market Law Review*, kd 45, 2008, lk 323–394, lk 360.

22 Viidatud käesoleva ettepaneku 17. joonealuses märkuses.

23 Vt nt 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, lk 2.

24 Viidatud käesoleva ettepaneku 17. joonealuses märkuses.

25 See küsimus tõusetus ka varasemas kohtuasjas, ent Euroopa Kohus ei pidanud võtma selle suhtes seisukohta: vt 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 116.

26 Vt kohtujurist Villalóni ettepanek kohtuasjas Rina Services ja Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 34 jj, ning kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Ungari, C-179/14, EU:C:2015:619, punktid 153 jj.

27 Vt omavahel Barnard, C., *op. cit.*, 21. joonealune märkus, lk 364 ja 365, ning teoseid, millele viidatakse kohtujurist Boti ettepanekus kohtuasjas komisjon vs. Ungari, C-179/14, EU:C:2015:619, 57. joonealune märkus.

73. Ühelt poolt toetab teenuste direktiivi artikli 16 struktuur pigem seisukohta, et selle lõikes 2 nimetatud nõuded ei või olla keelatud iseenesest. Seadusandjast oleks tõepoolest kummaline paigutada must nimekiri konkreetseesse lõikesse (lõige 2), mis paikneb kahe sellise lõike (lõiked 1 ja 3) vahel, milles on ette nähtud tingimused, milles riigisisesed nõuded võivad olla põhjendatud. Pigem võiks eeldada, et selline loetelu tuuakse ära kas siis artikli 16 alguses või lõpus või, mis veelgi kohasem, eraldiseisvas konkreetses sättes. Nii on see seoses nõuetega, mis mõjutavad asutamisevabadust – neid käsitletakse kahes eraldi sättes: „musta nimekirja“ omi artiklis 14 ning hindamismehhanismile ja põhjendamisreeglile alluvaid artiklis 15. Samuti ei ole artikli 16 lõikes 2 sõnaselgelt sätestatud, et seda kohaldatakse „erandina“ eelmise lõike suhtes.

74. Samas teiselt poolt võib teenuste direktiivi artikli 16 eripärast struktuuri seletada selle (juba mainitud) keerulise loomislooga.²⁸ Ent minu meelest leidub ka veenvamaid argumente toetamaks seisukohta, et selle lõikes 2 nimetatud nõuded on *per se* keelatud. Kõigepealt on artikli 16 lõike 2 sõnastus vägagi selge, nähes ette, et „liikmesriigid *ei või* piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust, *eelkõige* järgmiste nõuete kehtestamise kaudu [...]“.²⁹ Artikli 16 lõige 2 kajastab seega sama direktiivi artikli 14 sõnastust, mille suhtes Euroopa Kohus on otsustanud, et seal loetletud nõuded „ei ole põhjendatavad“.³⁰

75. Lisaks, kui seadusandja oleks kavatsenud pelgalt esitada näidisloetelu riigisisesete nõuete kohta, mis samamoodi, nagu artikli 16 lõigete 1 ja 3 üldiste eeskirjade kohaldamisalasse kuuluvad riigisisesed nõuded, on põhimõtteliselt keelatud, ent võivad olla põhjendatud, oleks ta tõenäoliselt lisanud teenuste direktiivi artikli 16 lõikes 2 sellise täpsustuse nagu „eelkõige“ või „muu hulgas“, nagu ta tegi sama direktiivi teistes sätetes.³¹ Vastavalt viitab artikli 16 lõikes 2 sisalduva loetelu „suletus“, et tegemist on ammendava loeteluga nõuetest, mida ei saa põhjendada ja mis on seega erinevad lõigetes 1 ja 3 sätestatud üldreegli kohaldamisalasse kuuluvatest nõuetest.

76. Lisaks näib olevat teenuste direktiivi artikli 16 lõikes 2 sätestatud nõuete puhul saadud inspiratsiooni Euroopa Kohtu praktikast, kus neid on peetud eriti kahjulikuks teenuste osutamise vabadusele.³² Ei ole tõepoolest kerge kujutada ette olukordi, kus liikmesriik suudaks kaitsta vajadust sedasorti nõudeid kohaldada.

77. Viimase ja olulisena tuleb märkida, et nõuete hulka, mida teenuste direktiivi artikli 16 lõike 2 kohaselt ei või kehtestada, kuuluvad punkti g kohaselt sama direktiivi „artiklis 19 osutatud teenuste osutamise vabaduse piirangud“. Viimati nimetatud säte, nagu on mainitud käesoleva ettepaneku punktis 64, käsitleb riigisisesed nõudeid, mis piiravad teenusesaajate õigust saada teenuseid välismaa teenuseosutajatelt. Mulle näib, et põhjendused, mille alusel Euroopa Kohus jõudis kohtuotsuses Rina Services järeldusele, et teenuste direktiivi artiklis 14 loetletud nõudeid ei saa ühelgi juhul põhjendada, peavad kehtima ka sama direktiivi artikli 19 puhul. Esimese sättega sarnaselt on ka teisena nimetatud sätte pealkirjas kasutatud sõna „keelatud“ ja see ei sisalda ühtegi viidet selle kohta, et liikmesriikidel oleks võimalik kõnealuseid piiranguid põhjendada.³³

28 Vt käesoleva ettepaneku punkt 67.

29 Kohtujuristi kursiiv. Ehkki see säte ei ole direktiivi kõikides keeleversioonides identselt sõnastatud, ei leidnud ma ühtegi versiooni, millest nähtuks selles küsimuses vähem range suhtumine.

30 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28.

31 Vt nt artiklid 17 ja 19. Täielikkuse huvides pean märkima, et artikli 16 lõike 2 itaaliakeelses versioonis sisaldub enne keelatud nõuete loetelu mõiste „*in particolare*“, ent ma ei leidnud seda mõistet ühestki teisest direktiivi keeleversioonist, mida ma kontrollisin.

32 Vt kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Ungari, C-179/14, EU:C:2015:619, punktid 153 ja 154 ning seal viidatud kohtupraktika.

33 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 30.

78. Muidugi loetletakse teenuste direktiivi artiklis 19 ainult kaks nõuete kategooriat ja see loetelu on selgelt mitteammendav. Nimetatud sätte avatud laadi võidakse seega pidada märgiks asjaolu kohta, et selles viidatud sätted ei ole iseenesest keelatud. Ent sellisest kaalutlusest minu meelest ei piisa, et seada kahtluse alla asjaolu, et artikli 19 eesmärk on täiesti keelata liikmesriigi poolt teenuse saajate suhtes kehtestatavad mis tahes piirangud. Tuleb märkida, et on suhteliselt ebatavaline, et liikmesriigi õiguses piiratakse riigisiseste klientide võimalusi saada teenuseid välismaal asuvatelt ettevõtjatelt. Seetõttu on artikli 19 kohaldamisala üsna piiratud.

79. Seega, kui teenuste direktiivi artikkel 19 kujutab endast musta nimekirja, siis peab sama direktiivi artikli 16 lõige 2, mis artiklile 19 sõnaselgelt viitab, olema oma olemuselt samalaadne.

80. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et teenuseosutajate õigusi piiravad riigisisised meetmed võivad olla põhimõtteliselt põhjendatud ainult teenuste direktiivi artikli 16 lõigetes 1 ja 3 sätestatud alustel ja tingimustel või „vabandavad“ sama direktiivi artiklites 17 ja 18 sätestatud eranditena.³⁴ Samas võib selliseid riigisiseseid meetmeid, mis vastavad teenuste direktiivi artikli 16 lõikes 2 loetletuile, kehtestada või säilitada ainult juhul, kui need on hõlmatud selle direktiivi artiklitega 17 ja 18. Seevastu sellised riigisisised meetmed, mis piiravad teenusesaajate õigusi, ei saa teenuste direktiivi artikli 19 kohaselt põhimõtteliselt olla põhjendatud.

b) Kokkuvõte

81. Eeltoodu alusel olen seisukohal, et selline meede, nagu on vaidluse all käesolevas asjas, ei ole kooskõlas teenuste direktiivi artiklitega 16 ja 19.

82. Eespool punktides 36 ja 37 selgitatud põhjustel kujutab vaidlusalune meede endast ka piirangut teenusesaajate suhtes ning kuulub seega teenuste direktiivi artikli 16 lõike 2 punktis g ja artiklis 19 sätestatud keeldude kohaldamisalasse. Olen samuti juba selgitanud ka seda, et neis sätestatud piirangute suhtes ei ole põhimõtteliselt kohaldatav ükski põhjendus.

83. Eeltoodu alusel järeldan, et esitatud küsimustele tuleks vastata selliselt, et teenuste direktiivi artiklid 16 ja 19 keelavad liikmesriikidel kohustada teenusesaajaid makseid peatama ja maksma tagatist summas, mis võrdub teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja poolt lähetatud töötajate abil osutatud teenuste eest tasumata summaga, kui vaidlusaluse meetme eesmärk on tagada võimaliku trahvi maksmine, mis võidakse hiljem teenuseosutajale määrata vastuvõtvast liikmesriigis selle riigi tööõiguse rikkumise eest.

2. ELTL artikkel 56

84. Isegi kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et teenuste direktiivi sätted ei ole põhikohtuasjas kohaldatavad, ning analüüsima sellest tulenevalt vaidlusaluse meetme kooskõla ELTL artikliga 56, ei oleks minu arvates vastus esitatud küsimustele erinev.

³⁴ Nende sätete esemeks on vastavalt „täiendavad erandid teenuste osutamise vabadusest“ (mis puudutavad näiteks üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, mida osutatakse mõnes teises liikmesriigis, sealhulgas postisektoris, elektrienergia sektoris, vee jaotus- ja tarnimisteenuste ning reoveega seotud teenuste sektoris) ja „üksikjuhtumipõhised erandid“ (seoses teenuste ohutusega seotud meetmetega).

a) *Piirangu olemasolu*

85. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei nõuta ELTL artiklis 56 mitte ainult igasuguse kodakondsusel põhineva diskrimineerimise kaotamist teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi teenuste osutamise vabaduse 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 samalaadseid teenuseid seaduslikult osutab.³⁵

86. Nagu on selgitatud eespool punktides 36–38, võib vaidlusalune meede piirata teenuseosutajate ja teenusesaajate ELTL artiklist 56 tulenevaid õigusi.

87. Seega jääb veel hinnata, kas need piirangud võivad olla *põhjendatud*.

b) *Võimalik põhjendus*

88. Sellega seoses tuleb meenutada, et kuna teenuste osutamise vabadus on üks liidu aluspõhimõtteist, siis saab selle vabaduse piirangut lubada üksnes juhul, kui see järgib aluslepinguga kooskõlas olevat õiguspärast eesmärki ja kui seda õigustab ülekaalukas üldine huvi, ning lisaks peab piirav meede olema sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.³⁶

89. Sellega seoses juhiksin kõigepealt tähelepanu sellele, et eesmärk võimaldada riigisisestel ametivõimudel kontrollida töötajate kaitseks ning ebaausa konkurentsi ja sotsiaalse dumpingu ärahoidmiseks kehtestatud riigisiseste tööõigusnormide järgimist ja tagada nende täitmine – millele Austria valitsus põhjendusena viitab – kujutab endast üldise huviga seotud *ülekaalukat põhjust*, millega võib põhjendada teenuste osutamise vabaduse piiramist.³⁷

90. Seoses küsimusega, kui sobiv on vaidlusalune meede nimetatud eesmärgi saavutamiseks, märgiksin järgmist. On tõsi, et vaidlusalune meede võib muuta ettevõtjatele raskemaks hoida kõrvale teatavate tööõigusnormide rikkumise korral selle eest määratavate trahvide maksmisest, aidates sellega kaasa nende normide järgimisele.

91. Ent on küsitav, kas vaidlusalune meede taotleb *tõeliselt* ja *sidusalt* Austria valitsuse nimetatud eesmärki. Kehtestatakse ju vaidlusalune meede selleks, et tagada trahvi maksmine sellistegi rikkumiste eest, mis võivad olla pelgalt formaalsed ja mille kahjulikud tagajärjed võivad olla üsna piiratud, samas kui see ei ole kohaldatav (kui ma olen õigesti aru saanud) selliste rikkumiste korral, millel on töötajatele raskemad tagajärjed, nagu töövõimetus- või emapuhkusega, tasulise põhipuhkusega, minimaalsete puhkeaegadega või tasumääradega seotud õiguste rikkumine või töökohal nõutavate tervise-, ohutus- ja hügieenistandardite mittejärgimine.

92. Ent olenemata sellest aspektist olen seisukohal, et vaidlusalune meede ei ole igal juhul proportsionaalne, kuna see *läheb kaugemale* sellest, mis on vajalik deklareeritud eesmärgi saavutamiseks. Minu seisukohal on mitu põhjust.

35 Vt muu hulgas 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, punkt 35, ja 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 35.

36 Vt muu hulgas 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, punkt 101 ja seal viidatud kohtupraktika.

37 Vt selle kohta 12. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Wolff & Müller, C-60/03, EU:C:2004:610, punktid 35 ja 41, ning 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, punkt 45.

c) Proportsionaalsus

93. Esiteks tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktikas on leitud, et kui liikmesriik tugineb ülekaalukale üldisele huvile selliste õigusnormide põhjendamiseks, mis takistavad teenuste osutamise vabaduse teostamist, tuleb seda põhjendust tõlgendades arvestada liidu õiguse üldpõhimõtetega ja eeskätt põhiõigustega, mis on nüüd tagatud hartaga. Nii on ettenähtud erandid asjaomaste riigisiseste õigusnormide suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui need õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab.³⁸

94. Käesolevas asjas on minu meelest eriti asjakohased kaks harta sätet: artikkel 47 („Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“) ja artikkel 48 („Süütuse presumptsioon ja kaitseõigus“). Vaidlusalune meede näib nende mõlema seisukohast problemaatiline.

95. Ühelt poolt tuleneb harta artiklist 48, et kui riigisisised ametivõimud tegutsevad liidu õiguse valdkonnas, siis tuleb isikut kahjustava otsuse adressaadile enne selle otsuse vastuvõtmist anda võimalus esitada oma seisukohad, et pädev asutus ise saaks tarvilikult arvesse võtta kõik asjasse puutuvad asjaolud. Adressaadil peab olema eelkõige võimalik parandada mõni ametiasutuse viga või teha teatavaks asjaolud, mis võivad mõjutada seda, kas otsus tehakse või mitte või kas otsuse sisu on nii- või teistsugune. See õigus tuleb tagada isegi siis, kui kohaldatav riigisisene õigus ei näe sõnaselgelt ette sellekohast konkreetset menetlusnõuet.³⁹

96. Käesolevas asjas oli vaidlusaluse meetme formaalne adressaat M. Vavti. Ent ei saa eitada, et meede mõjutas ka Čepelniku õiguslikku positsiooni nii otseselt kui ka viivitamatult, piirates tõsiselt tema õigusi, mis tulenesid lepingust M. Vavtiga. Sellele vaatamata ei kuulatud Čepelnikut enne vaidlusaluse meetme võtmist kunagi ära.

97. Teisalt näib vaidlusalune meede olevat vastuolus ka harta artiklist 47 tulenevate nõuetega, mille kohaselt haldusasutuse mis tahes otsus peab olema vaidlustatav kohtus, kus on võimalik kontrollida kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, millele asjaomane isik tugineb. Eelkõige peab isikul olema õigus vaidlustada riigisiseses kohtus iga sellise nende kohta tehtud riigisisese otsuse või muu abinõu õiguspärasus, mis on seotud liidu õigusakti kohaldamisega nende suhtes.⁴⁰

98. Sellega seoses ma märgiksin, et ei ole selge, kas Čepelniku positsioonis oleval ettevõtjal on õigus esitada Austria kohtusse kaebus vaidlusaluse meetme vaidlustamiseks. Eelotsusetaotluses väidetakse, et see ei ole võimalik ja seda seisukohta toetab ka Čepelnik, samas kui Austria valitsus väidab vastupidist.⁴¹ Olukord on vähemasti vaieldav. Igal juhul on mul raske mõista, kuidas õigust tõhusale õiguskaitsevahendile oleks võimalik tähenduslikult kasutada, kui – nagu juhtus Čepelniku puhul – Austria haldusasutus isegi ei teata teenuseosutajale kohe vaidlusaluse meetme võtmisest.

99. Samuti ei ole ilmselt rahuldav see, et vaidlusaluse meetme saaks vaidlustada teenuste saaja. Kuna tagatise maksmine kustutab tema võla teenuseosutajale, siis ei pruugi kliendil tihti olla mingit huvi alustada menetlust, mis lisaks nõuaks temalt raha, aega ja energiat.

38 Vt muu hulgas 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika.

39 Vt eelkõige 19. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Kamino International Logistics, C-376/07, EU:C:2009:105, punktid 37–39.

40 Vt selle kohta 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika.

41 Märgiksin, et Austria valitsus suutis oma argumendi toetuseks viidata ainult ühele kohtuasjale, kus apellatsioonikohus oli võimaldanud teenuseosutajale menetlusosalise staatuse, tühistades esimese astme kohtu otsuse, milles seda ei tehtud. Čepelnik on samas viidanud teisele kohtuasjale, kus teine apellatsioonikohus oli samasuguse positsiooni tagasi lükanud, ning kohtuasjale (endiselt menetluses), milles Austria ametivõimud argumenteerisid, et teenuseosutajal ei ole õigust taolist meedet vaidlustada. Veelgi kõnekam on see, et Čepelnik on teatanud Euroopa Kohtule, et tema enda asjas ei ole pädev riigisisene kohus, vaatamata möödunud ajale, veel otsustanud, kas nimetatud ettevõtjal on kaebeõigus vaidlusaluse meetme vaidlustamiseks.

100. Teiseks on vaja rõhutada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kehtestati vaidlusalune meede pelgalt lähtuvalt faktist, et Čepelniku asukoht ei olnud Austrias ja sellest tulenevalt eeldas haldusorgan, et kui ta peaks tulevikus sellele ettevõtjale trahvi määrama, siis oleks selle täitmine võimatu või ülemäära raske.

101. Seetõttu oli vähemalt käesolevas asjas Austria ametivõimude lähtepositsiooniks, et pelk asjaolu, et ettevõtja asub välismaal, põhjendab vaidlusaluse meetme võtmist. Ma siiski ei mõista, kuidas piirava meetme võtmine *üldisel ja ennetaval alusel* (potentsiaalselt) iga väljastpoolt Austriat pärineva teenuseosutaja vastu võiks olla põhjendatud.⁴² Selle kohaldamine automaatsel ja tingimusteta viisil ei võimalda võtta kohaselt arvesse iga teenuseosutaja individuaalseid asjaolusid vaatamata ilmsele faktile, et mitte kõik välismaal registreeritud teenuseosutajad ei ole sarnases olukorras. Eelkõige ei või eeldada, et nad kõik püüaksid ära kasutada karistuse piiriülese täitmise kaasneda võivaid halduslikku laadi takistusi, et neid karistusi vältida.⁴³ Kindlasti leiduks ka välismaa ettevõtjaid, kes oma suuruse, maine, finantsolukorra ning mitte viimases järjekorras ka Austria kliendibaasi tõttu eelistaksid neile määratud trahvid ära maksta, selmet Austria õiguse vastaselt käituda. Teenuseosutajal ei pruugi olla võimalik lükata ümber riigisisese ametiasutuse eeldust, eriti veel seetõttu, et ta ei ole isegi teadlik vaidlusaluse meetme kehtestamisest, ning igal juhul kuna ei ole üldsegi selge, kas ja millal asjaomane haldusasutus ja/või asjas pädev riigisisene kohus ta ära kuulab.

102. Samuti ei või eeldada, et kui peaks tekkima vajadus määratud karistuse piiriüleseks täitmisele pööramiseks, ei sooviks Sloveenia ametivõimud pakkuda oma Austria kolleegidele vajalikku abi.

103. See kehtib seda enam, et pelgalt kolm kuud pärast põhikohtuasjas vaidluse all oleva meetme kehtestamist pidi lõppema direktiivi 2014/67 ülevõtmise tähtaeg ning väärtegu, mille eest Čepelnikut trahviti, näib kuuluvat selle direktiivi esemelisse kohaldamisalasse. Direktiivi 2014/67 artikli 9 lõike 1 kohaselt kuulub nende haldusnõuete ja kontrollimeetmete hulka, mida liikmesriigid võivad kehtestada, et tagada selles direktiivis ja direktiivis 96/71 sätestatud kohustuste täitmise tulemuslik järelevalve – tingimusel et need nõuded ja meetmed on põhjendatud ja proportsionaalsed ning kooskõlas liidu õigusega –, nõue, et teenuseosutaja teataks teenuse osutamise algusest ning omaks töötasu tõendeid tõlgituna ühte vastuvõtva liikmesriigi ametlikest keeltest või vastuvõtva liikmesriigi aktsepteeritavatesse muudesse keeltesse.

104. Sellest tulenevalt oleks Austria ametivõimudel avanenud peagi võimalus kasutada direktiivis 2014/67 ette nähtud protseduure ja mehhanisme, et jõustada karistus, mida – seda tasub siin veel kord rõhutada – ei olnud tagatise kohaldamise ajal veel määratud. Eelkõige nõuavad direktiivi 2014/67 (VI peatükis, mille esemeks on „Rahaliste halduskaristuste ja/või -trahvide piiriülene jõustamine“) artiklid 13–19 liikmesriikidelt üksteise abistamist direktiivi ülevõtmisel kehtestatud riigisiseste eeskirjade jõustamisel, millest tuleneb kohustus vastastikku tunnustada trahve ja abistada halduskaristuse ja/või -trahvi sissenõudmisel. Neis artiklites on selleks sätestatud ka mõned konkreetsed sätted.

105. Lisaks tuleb rõhutada, et vaidlusalune meede *jäeti kehtima* isegi ka pärast seda, kui direktiivi 2014/67 ülevõtmiseks ette nähtud tähtaeg oli lõppenud ning Austria oli teatanud komisjonile selle direktiivi ülevõtmisest.

⁴² Vt analoogia alusel 9. novembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, C-433/04, EU:C:2006:702, punktid 35–38.

⁴³ Vt selle kohta 11. märtsi 2004. aasta kohtuotsus de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, punktid 51 ja 52; 7. septembri 2017. aasta kohtuotsus Egiom ja Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 31, ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Deister Holding ja Juhler Holding, C-504/16 ja C-613/16, EU:C:2017:1009, punkt 61.

106. Seetõttu ei ole minu arvates vajalik tuvastada, kas nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsuses 2005/214/JSK rahaliste karistuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte kohaldamise kohta⁴⁴ ette nähtud menetlused oleksid käesolevas asjas kohaldatavad, nagu on väitnud mõned käesolevas asjas oma kirjalikud seisukohad esitanud menetlusosalistest. Mulle näib, et Euroopa Kohtul ei ole selles küsimuses adekvaatset teavet. Eelkõige ei ole selge, kas otsuse, millega Austria ametivõimud määravad rahalisi sanktsioone taoliste AVRAG rikkumiste eest nagu see, milles süüdistatakse Čepelnikut, teeb üks neist ametiasutustest, keda nimetatakse raamotsuse 2005/214 artikli 1 punktis a.

107. Kolmandaks ja viimasena märgiksin, et karistused, mille sissenõudmise tagamiseks on vaidlusalune meede mõeldud, on iseäranis rasked, eriti seoses rikkumistega, mis näivad olevat üsna formaalsed (nagu pelk vastuvõtva liikmesriigi keelde tõlgitud dokumentide puudumine⁴⁵). Seda tõendab ka asjaolu – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib –, et Čepelnikut ähvardav sanktsioon võib küündida 90 000 euroni. See on väga märkimisväärne summa, arvestades Čepelniku suurust ja käivet ning selle ettevõtja poolt Austrias tehtud tööd.

108. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriigid pädevad kehtestama karistusi nende riigisisestest õigusest tulenevate kohustuste rikkumise eest, kui vastavas konkreetsetes küsimustes puuduvad ühised eeskirjad. Ent liikmesriigid ei või määrata karistust, mis on rikkumise tõsidust arvestades sedavõrd ebaproportsionaalne, et muutub aluslepinguga kaitstud vabadustele takistuseks.⁴⁶

109. Käesolevas asjas näib suure karistuse ja vaidlusaluse tagatise laadse tagatise kombinatsioon oluliselt takistavat aluslepinguga kaitstud teenuste osutamise vabaduse kasutamist. Eelkõige muudavad need meetmed, kui neid kogumis arvestada, olulisel määral seda õrna tasakaalu, mida direktiiviga 96/71 taotletavate erinevate (ja kohati konkureerivate) huvide vahel püütakse saavutada: riikidevahelise teenuste osutamise edendamine, tagades samal ajal ausad konkurentsitingimused ning töötajate õigustest kinnipidamise nii vastuvõtvas kui ka päritoluliikmesriigis.⁴⁷

110. Eeltoodu alusel olen seisukohal, et niisugune meede, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, kujutab endast ELTL artikli 56 tähenduses piirangut, mis ei ole põhjendatav, kuna see läheb kaugemale sellest, mis on vajalik asjaomaste riigisiseste õigusnormidega taotletud eesmärgi saavutamiseks.

IV. Ettepanek

111. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Bezirksgericht Bleiburgi/Okrajno sodišče Pliberki (Bleiburgi esimese astme kohus, Austria) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artiklid 16 ja 19 keelavad liikmesriikidel kohustada teenusesaajaid makseid peatama ja maksuma tagatist summas, mis võrdub teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja poolt lähetatud töötajate abil osutatud teenuste eest tasumata summaga, kui vaidlusaluse meetme eesmärk on tagada võimaliku trahvi maksmine, mis võidakse hiljem teenuseosutajale määrata vastuvõtvas liikmesriigis selle riigi tööõiguse rikkumise eest.

44 ELT 2005, L 76, lk 16.

45 Eelotsusetaotluse kohaselt esitati puuduvad palgadokumendid peagi pärast järelevalveasutuse kontrolli.

46 Vt selle kohta muu hulgas 29. veebruari 1996. aasta kohtuotsus Skanavi ja Chrysanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36, ja 7. juuli 1976. aasta kohtuotsus Watson ja Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, punkt 21.

47 Vt eelkõige direktiivi 96/71 põhjendus 5.