



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

8 päivänä toukokuuta 2014¹

Asia C-91/13

Essent Energie Productie BV

vastaan

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))

ETY–Turkki-assosiaatiosopimus — Assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artikla —
Lisäpöytäkirjan 41 artikla — Standstill-lausekkeet — Soveltamisala — Palvelujen tarjoamisen vapaus —
SEUT 56 ja SEUT 57 artikla — Työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon —
Kolmansien valtioiden kansalaiset — Työluvan edellyttäminen työvoimaa vuokraavilta yrityksiltä

1. Tarkasteltava ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Essent Energie Productie BV (jäljempänä Essent) ja Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (työllisyys- ja sosiaaliministeri, jäljempänä ministeri) ja jossa on kyse sakosta, joka Essentille on määrätty sen teetettyä työtä kolmansien valtioiden kansalaisilla ilman työlupaa.

2. Essent, jonka kotipaikka on Alankomaissa, antoi niin ikään Alankomaihin sijoittautuneelle BIS Industrial Services Nederland BV:lle (jäljempänä BIS) toimeksiannon, joka koski telineiden pystyttämistä Essentin toisessa toimipaikassa Geertruidenbergissa (Alankomaat).

3. Alankomaiden työsuojeluviranomaisen 8.3.2010 laatiman tarkastuskertomuksen mukaan kyseinen viranomainen suoritti Essentin toimipaikassa 15.5., 19.5. ja 20.5.2008 tarkastuksen, jossa ilmeni, että 1.1.2008–20.5.2008 suoritettuihin pystytystöihin oli osallistunut 33 kolmansien valtioiden kansalaista, joista 29 oli Turkin kansalaisia, kolme entisen Jugoslavian kansalaisia ja yksi Marokon kansalainen.

4. Tarkastuskertomuksen mukaan BIS oli vuokrannut ulkomaalaiset työntekijät käyttöönsä Ekinci Gerüstbau GmbH:lta (jäljempänä Ekinci), Kölniin (Saksa) sijoittautuneelta saksalaiselta yritykseltä, jonka palveluksessa työntekijät olivat, mutta ei ollut hankkinut tähän vaadittavia työlupia.

5. Ministeri määräsi 11.5.2010 tekemällään päätöksellä Essentin maksettavaksi 264 000 euron suuruisen sakon ulkomaalaisten työskentelystä 21.10.1994 annetun lain (Wet arbeid vreemdelingen)², sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä vuoden 1994 laki), 2 §:n 1 momentin rikkomisesta sillä perusteella, että yritys teetti työt ulkomaalaisilla työntekijöillä ilman työlupaa, vaikka työlupa on Alankomaiden lainsäädännön mukaan pakollinen.

6. Essent teki oikaisuvaatimuksen tästä päätöksestä.

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

² — Stb. 1994, nro 959.

7. Ministeri hylkäsi oikaisuvaatimuksen perusteettomana 22.12.2010 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että Ekincin tarjoamissa palveluissa oli kyse ainoastaan palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY³ 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua työntekijöiden työhön lähettämisestä ja että Essentin, joka oli toimeksiantaja ja ulkomaalaisten työntekijöiden vuoden 1994 laissa tarkoitettu työnantaja, olisi siten kuulunut hankkia heille työluvut.

8. Essent valitti päätöksestä Rechtbank 's-Hertogenboschiin (Alankomaat), joka hylkäsi valituksen 27.9.2011 antamallaan ratkaisulla. Se totesi erityisesti yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annettuun tuomioon⁴ viitaten, että ministerin Essentille määräämä sakko oli oikeutettu, koska Essent ei ollut hankkinut työntekijöille työluvia, kun taas Ekincin tarjoamissa palveluissa oli kyse yksinomaan direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua työvoiman työhön lähettämisestä.

9. Näkemyksensä tueksi Rechtbank 's-Hertogenbosch totesi, että vaikka yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) kyseessä ollut palvelujen tarjoaminen koostui puolalaisten työntekijöiden työhön lähettämisestä, siitä voitiin päätellä, etteivät SEUT 56 ja SEUT 57 artikla ole esteenä vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentin kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa edellytetään, että vuokrattaessa kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on hankittava työluja.

10. Essent valitti tuomiosta Raad van Stateen (Alankomaat).

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo Rechtbank 's-Hertogenboschin lailla yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetusta tuomiosta (EU:C:2011:64) voitavan päätellä, etteivät SEUT 56 ja SEUT 57 artikla estä jäsenvaltiota edellyttämästä, että lähetettäessä direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, on hankittava työluja. Koska yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetusta tuomiosta (EU:C:2011:64) ilmenee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan selvästi tällaisen työlujapaatimuksen olevan yhteensoveltuva SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa, se ei katsonut tarpeelliseksi tiedustella unionin tuomioistuimelta tätä seikkaa.

12. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähestyy asiaa toiselta kannalta ja pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyn sopimuksen⁵ lisäpöytäkirjan⁶ 41 artiklaa ja assosioinnin kehittämisestä Euroopan talousyhteisön ja Turkin välillä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 13 artiklaa.

13. Näihin artikloihin sisältyy standstill-lauseke, jossa kielletään jäsenvaltioita kyseisten artiklojen voimaantulon jälkeen ottamasta käyttöön uusia sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia Turkin tasavallan ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä.

14. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa, joka kuuluu sen II osaston II lukuun, määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet eivät ota välillään käyttöön uusia sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan rajoituksia.”

3 — EYVL 1997, L 18, s. 1.

4 — Tuomio Vicoplus ym. (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64).

5 — Sopimus, jonka ovat allekirjoittaneet Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot sekä yhteisö ja joka on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

6 — Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu lisäpöytäkirja, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja). Alankomaiden Euroopassa sijaitsevien alueiden osalta lisäpöytäkirja tuli voimaan 1.1.1973.

15. Päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka liittyvät työhön pääsyn edellytyksiin, niiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät laillisesti jäsenvaltioiden tai Turkin alueella.”

16. Päätöksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä artiklaa sovelletaan 1.12.1980 alkaen.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti, muodostaako työnantajan käsite, sellaisena kuin se on määritelty Alankomaiden oikeudessa, edellä mainituissa määräyksissä tarkoitetun uuden rajoituksen.

18. Esittelen aluksi riidanalaiset Alankomaiden säännökset.

19. Alankomaissa työskenteleviin ulkomaalaisiin sovellettiin 1.12.1980 ulkomaalaisten työntekijöiden työskentelystä 9.11.1978 annettua lakia (Wet arbeid buitenlandse werknemers).⁷

20. Wabw:n 1 §:n b kohdan 1 alakohdan mukaan tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä sovellettaessa työnantajalla tarkoitetaan henkilöä, joka teettää työsopimuksen perusteella työtä toisella, ellei työntekijää ole annettu kolmannen osapuolen käyttöön ja kyseiseen lähettämiseen sovellettu työntekijöiden vuokrauksesta 31.7.1965 annettua lakia (Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten).⁸

21. Wabw:n 1 §:n b kohdan 3 alakohdan mukaan työnantajana pidetään lisäksi henkilöä, jonka käyttöön työntekijä on lähetetty, jos kyseiseen lähettämiseen sovelletaan työntekijöiden vuokrauksesta annettua lakia.

22. Wabw:n 4 §:n mukaan työnantaja ei saa teettää työtä ulkomaalaisella ilman toimivaltaisen ministeriön antamaa työlupaa.

23. Työntekijöiden vuokrauksesta annetun lain 1 §:n 1 momentin b kohdan mukaan työntekijöiden vuokraamisella tarkoitetaan työntekijöiden lähettämistä korvausta vastaan toiseen yritykseen tekemään siellä tavanomaisesti suoritettaviin tehtäviin liittyvää työtä muuten kuin kyseisen yrityksen kanssa tehtävän työsopimuksen perusteella.

24. Käsiteltävässä asiassa sovellettava vuoden 1994 lain versio on se, joka oli voimassa ennen 25.6.2009 annetun lain⁹ voimaantuloa eli ennen 1.7.2009.

25. Vuoden 1994 lain 1 §:n 1 momentin b kohdan 1 alakohdan mukaan työnantajalla tarkoitetaan henkilöä, joka viran, ammatin tai liikkeenharjoittamisen yhteydessä teettää työtä toisella.

26. Vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa teettää Alankomaissa työtä ulkomaalaisella ilman työlupaa.

27. Tätä kieltoa ei kuitenkaan sovelleta ulkomaalaiseen, joka työskentelee Alankomaissa tilapäisesti osana rajat ylittävää palvelujen tarjoamista sellaisen työnantajan palveluksessa, joka on sijoittautunut Alankomaiden ulkopuolelle toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos kyseessä ei ole työvoiman vuokrauspalvelujen tarjoaminen.

7 — Stb. 1978, nro 737; jäljempänä Wabw.

8 — Stb. 1965, nro 379; jäljempänä työntekijöiden vuokrauksesta annettu laki.

9 — Stb. 2009, nro 265.

28. Vuoden 1994 lain 3 §:n 1 momentin a kohdassa täsmennetään, ettei kieltoa sovelleta myöskään ulkomaalaiseen, jolle ei voida antaa työlupaa muiden valtioiden kanssa tehtyjen sopimusten tai kansainvälisoikeudellisen järjestön tekemän Alankomaita sitovan päätöksen nojalla.

29. Edellä esitetyistä kansallisista säännöksistä ilmenee, että ennen päätöksen N:o 1/80 voimaantuloa työnantajalla oli Wabw:n 1 §:n b kohdan 1 alakohdan mukainen velvollisuus hankkia työlupa silloin, kun se teetti työsopimuksen perusteella työtä ulkomaalaisella, ellei työntekijää ollut annettu kolmannen osapuolen käyttöön ja kyseiseen lähettämiseen sovellettu lakia työvoiman vuokrauksesta. Työnantajana pidettiin tällöin Wabw:n 1 §:n b kohdan 3 alakohdan mukaan henkilöä, jonka käyttöön ulkomaalainen oli lähetetty. Tästä seuraa, että BIS, joka vuokrasi ulkomaalaiset työntekijät käyttöönsä Ekinciltä, olisi myös ennen päätöksen N:o 1/80 voimaantuloa ollut työnantaja, johon kohdistuu lupavaatimus.

30. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, vuoden 1994 lain 1 ja 2 §:n esitöistä ilmenee, että työnantaja, johon kohdistuu lupavelvollisuus, on se henkilö, joka tosiasiallisesti teettää työtä ulkomaalaisella, ja että työnantaja on kaiken aikaa vastuussa siitä, että vaadittava työlupa on olemassa. Tältä osin on merkitykseltään, perustuuko työnteko työsopimukseen vai alisteisuussuhteeseen. Työnantaja-aseman määrittämiseksi riittää jo, että työ tehdään tosiasiallisesti työnantajan toimeksiannosta tai tämän lukuun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että kyseinen kansallisen lain muutos oli tarpeen, koska käytännössä työnantajat hakivat jatkuvasti keinoja kiertää ulkomaalaisten työntekijöiden työlupavelvollisuutta kiertotein ja monimutkaisin järjestelyin. Ratkaisuna oli määritellä laajemmin työnantajan käsite eli työnantajat, jotka voidaan saattaa vastuuseen työlupien puuttumisesta kolmansien valtioiden kansalaisilta, joilla ne teettävät työtä.

31. Tämän vuoden 1994 lailla laajennetun työnantajäkäsitteen perusteella työlupavaatimus koskee pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa paitsi työvoimaa käyttöönsä vuokraavaa yritystä, eli tässä tapauksessa BIS:ää, myös muita työnantajaketjussa olevia työnantajia, mukaan lukien toimeksiantajaa, eli tässä tapauksessa Essentiä.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko työnantajan käsitteen laajentamista vuoden 1994 lailla pidettävä päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa ja lisäpöytäkirjan 41 artiklassa olevassa standstill-lausekkeessa tarkoitettuna uutena rajoituksena ja onko sakon määrääminen Essentille siten kyseisten artiklojen vastaista. Essentin mukaan se, että Alankomaiden lainsäädännössä laajennettiin käsitettä työnantajista, jotka voidaan asettaa vastuuseen työlupien puuttumisesta ulkomaalaisilta työntekijöiltä, joilla ne teettävät työtä, on kyseisten artiklojen voimaantulon jälkeen merkinnyt turkkilaisten työntekijöiden pääsyn rajoittamista Alankomaiden työmarkkinoille.

33. Sen kysymyksen lisäksi, onko tällaista työnantajan käsitteen laajennusta pidettävä päätöksen N:o 1/80 13 artiklan ja lisäpöytäkirjan 41 artiklan vastaisena uutena rajoituksena, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa alustavana kysymyksenä selvittää, onko Essentillä oikeus vedota kyseisiin artikloihin.

34. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa toimeksiantaja, jota vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentin mukaan voidaan pitää kyseisten turkkilaisten työntekijöiden työnantajana, vedota Alankomaiden viranomaisia vastaan päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa olevaan standstill-lausekkeeseen tai lisäpöytäkirjan 41 artiklassa olevaan standstill-lausekkeeseen?
- 2) a) Onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa olevaa standstill-lauseketta tai lisäpöytäkirjan 41 artiklassa olevaa standstill-lauseketta tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisen kiellon säätämiseksi, jota tarkoitetaan vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentissa ja jonka mukaan toimeksiantajat eivät saa ilman työlupaa teettää työtä Alankomaissa kolmannen maan –

tässä tapauksessa Turkin tasavallan – kansalaisilla, tilanteessa, jossa työntekijät ovat saksalaisen yrityksen palveluksessa ja työskentelevät alankomaalaisen työvoimaa käyttävän yrityksen välityksellä Alankomaissa olevan toimeksiantajan hyväksi?

- b) Onko tältä osin merkitystä sillä, että jo ennen päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa olevan standstill-lausekkeen ja lisäpöytäkirjan 41 artiklassa olevan standstill-lausekkeen voimaantuloa työn teettäminen ulkomaalaisella työsopimuksen perusteella ilman työlupaa oli kielletty ja että kyseinen kielto ennen päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa olevan standstill-lausekkeen voimaantuloa laajennettiin koskemaan työvoimaa käyttäviä yrityksiä, joiden käyttöön ulkomaalaisia työntekijöitä lähetetään?”

I Asian tarkastelu

35. On muistutettava, että se, että kansallinen tuomioistuin on muodollisesti esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viittaamalla johonkin unionin oikeuden määräykseen tai säännökseen, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kansalliselle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymystään esittäessään viitannut niihin. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde.¹⁰

36. Jäljempänä esittämistäni syistä katson, että päätöksen N:o 1/80 13 artikla ja lisäpöytäkirjan 41 artikla eivät ole merkityksellisiä pääasiassa kyseessä olevan riidan ratkaisemiseksi.

37. Mielestäni nyt käsiteltävässä asiassa esille tuotuja kysymyksiä olisi arvioitava SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan perusteella.

A Sovellettavat unionin oikeussäännöt

38. Tässä yhteydessä on selvää, että Ekincin kotipaikka on Saksassa. Saksan kaupparekisterin mukaan yrityksen toimialana on telineiden pystyttäminen, kokoaminen ja vuokraus.

39. BIS vuokrasi Ekinciltä käyttöönsä työntekijöitä pystyttämään telineitä 1.1.2008 ja 20.5.2008 väliseksi ajaksi. Työntekijöiden joukossa oli useiden kolmansien maiden, myös Turkin tasavallan, kansalaisia.

40. Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että kyseiset työntekijät, joista suurin osa on Turkin kansalaisia, työskentelevät Saksassa laillisesti ja että heillä on siellä oleskeluluvat.

1. Päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei sovelleta

41. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä standstill-lauseke estää yleisesti toteuttamasta uusia kansallisia toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai joiden vaikutuksesta rajoitetaan Turkin kansalaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeuksien käyttämistä jäsenvaltion alueella siten, että nämä rajoitukset ovat tiukempia kuin ne, joita sovellettiin päätöksen N:o 1/80 tullessa voimaan tässä jäsenvaltiossa.¹¹

10 — Ks. erityisesti tuomio Vicoplus ym. (EU:C:2011:64, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Ks. erityisesti tuomio Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että toisin kuin jäsenvaltioiden työntekijöillä, Turkin kansalaisilla ei ole oikeutta liikkua vapaasti unionissa, vaan he voivat vedota ainoastaan joihinkin oikeuksiin ja vain vastaanottavan jäsenvaltion alueella.¹²

43. Käsiteltävässä asiassa Turkin kansalaisten vastaanottavana valtiona on pidettävä Saksan liittotasavaltaa, jossa he oleskelevat ja työskentelevät laillisesti. Tämä merkitsee, että kyseiset työntekijät voivat vedota päätökseen N:o 1/80 perustuviin oikeuksiinsa ainoastaan Saksassa.

44. Lisäksi päätöksen N:o 1/80 13 artikla koskee työhön pääsyyn liittyviä kansallisia toimenpiteitä. Unionin tuomioistuin on päättänyt tästä, että mainitun artiklan ”tarkoituksena ei ole suojella niitä Turkin kansalaisia, jotka jo ovat integroituneet jäsenvaltion työmarkkinoihin, vaan sitä sovelletaan juuri niihin Turkin kansalaisiin, joilla ei vielä ole päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdan mukaisia työskentelyyn ja oleskeluun liittyviä oikeuksia”.¹³

45. Samaten on muistettava, mitä unionin tuomioistuin lausui tästä kysymyksestä yhdistetyissä asioissa Abatay ym. antamassaan tuomiossa,¹⁴ jossa oli kyse turkkilaisista kuorma-autonkuljettajista, jotka työskentelivät Saksassa kansainvälisessä tavaraliikenteessä Turkkiin sijoittautuneen yrityksen palveluksessa. Tuomiossa ensinnäkin korostettiin, että turkkilaiset kuorma-autonkuljettajat ”ovat Saksan alueella vain hyvin lyhyen aikaa ainoana tarkoituksenaan kuljettaa sinne ja purkaa siellä Turkista peräisin olevia tavaroita tai lastata siellä tavaroita niiden kuljettamiseksi Turkin, Iranin tai Irakin kaltaisiin maihin”.¹⁵ Sen jälkeen todettiin, että ”kunkin tehtävän suoritettuaan he palaavat Turkkiin, jossa he perheineen asuvat ja johon heidät palkannut ja heille palkkaa maksava yritys on sijoittautunut”,¹⁶ ja päätellään tästä, että tällaisilla Turkin kansalaisilla ei siis ole minkäänlaista aikomusta integroitua vastaanottavana jäsenvaltiona toimivan Saksan liittotasavallan työmarkkinoille.¹⁷

46. Kyseisen tuomion mukaan ”päätöksessä N:o 1/80 perustetusta järjestelmästä ja tämän päätöksen tavoitteesta kuitenkin ilmenee, että kun otetaan huomioon ETY:n ja Turkin välisen assosiaation mukaisen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kehittämisen nykytila – – kyseisen päätöksen keskeisenä tarkoituksena on integroida asteittain turkkilaiset työntekijät [vastaanottavaan jäsenvaltioon] siten, että he työskentelevät säännönmukaisesti ja lähtökohtaisesti keskeytyksettä”.¹⁸

47. Päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei siis voitu soveltaa tilanteessa, jossa työntekijät, jotka olivat Turkin kansalaisia, oleskelivat tilapäisesti Saksassa, koska tämän perusteella ei voitu katsoa kyseisten työntekijöiden aikovan integroitua mainitun jäsenvaltion työmarkkinoille.

48. Sama pätee mielestäni nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä oleviin Turkin kansalaisiin, jotka oleskelevat ja työskentelevät laillisesti Saksassa – jota on siis pidettävä heidän vastaanottavana jäsenvaltionaan – ja jotka lähetettiin työhön Alankomaiden alueelle ainoastaan rajalliseksi ajaksi eli ajaksi, joka tarvittiin telineiden pystyttämiseen BIS:n saaman toimeksiannon mukaan. Tämän työn hoidettuaan työntekijät poistuivat Alankomaiden alueelta ja palasivat Saksaan. Kuten Alankomaiden hallitus aivan oikein korostaa, kyseisillä työntekijöillä ei ollut aikomusta integroitua Alankomaiden työmarkkinoille. Näin ollen päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä oleviin Alankomaiden viranomaisiin.

12 — Ks. erityisesti tuomio Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, 53 kohta).

13 — Tuomio Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, 51 kohta).

14 — Tuomio Abatay ym. (C-317/01 ja C-369/01, EU:C:2003:572).

15 — Tuomion 89 kohta.

16 — Ibid.

17 — Ibid.

18 — Tuomio Abatay ym. (EU:C:2003:572, 90 kohta).

2. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta

49. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan, kuten sen sanamuodostakin ilmenee, selvin, täsmällisin, ehdottomin ja yksiselitteisin termein standstill-lauseke, jossa kielletään sopimuspuolia ottamasta välillään käyttöön sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia uusia rajoituksia lisäpöytäkirjan tultua voimaan.¹⁹

50. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Niinpä Turkin kansalaiset, joihin sitä sovelletaan, voivat vedota siihen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.²⁰

51. On huomattava, että kyseisellä standstill-lausekkeella kielletään yleisesti ottamasta käyttöön uusia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on se, että Turkin kansalaisten mainittujen taloudellisten vapauksien käyttämiselle jäsenvaltion alueella asetetaan edellytyksiä, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita heihin sovellettiin lisäpöytäkirjan tullessa voimaan kyseisessä jäsenvaltiossa.²¹

52. Tästä kysymyksestä unionin tuomioistuin on jo todennut yhdistetyissä asioissa Abatay ym. antamassaan tuomiossa (EU:C:2003:572), että myös turkkilaiset kuorma-autonkuljettajat, jotka työskentelevät edellisessä kohdassa mainitun kaltaisen yrityksen palveluksessa, voivat vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan.²²

53. Samassa tuomiossa katsottiin, että 41 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltion lainsäädännössä otetaan käyttöön työlupavelvollisuus sellaisten palvelujen tarjoamista varten, jotka Turkkiin sijoittautunut yritys ja sen työntekijät, jotka ovat Turkin kansalaisia, suorittavat kyseisen jäsenvaltion alueella, kun tällaista työlupaa ei vielä vaadittu kyseisen lisäpöytäkirjan voimaan tullessa.²³

54. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen tavoitteena on poistaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset sopimuspuolten väliltä.²⁴ Tässä määräyksessä jäsenvaltioita kielletään lisäpöytäkirjan tultua voimaan ottamasta käyttöön sellaisia uusia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan Turkkiin sijoittautuneiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden oikeutta tarjota vapaasti palveluja jäsenvaltiossa ja joilla rajoitetaan Turkin kansalaisten saapumista jäsenvaltion alueelle tarjotakseen siellä palveluja Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lukuun.²⁵

55. Käsiteltävässä asiassa ainoa Turkin tasavaltaan yhdistävä tekijä on se, että suurin osa Ekincin Alankomaiden alueelle lähettämistä työntekijöistä oli Turkin kansalaisia. Tällainen tekijä ei kuitenkaan ole riittävä peruste pääasiassa kyseessä olevan tilanteen kuulumiselle lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

19 — Ks. erityisesti tuomio Demirkan (EU:C:2013:583, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Ibid., tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

21 — Ibid., tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

22 — Tuomion 105 ja 106 kohta.

23 — Tuomion 117 kohta, kuudes luetelmakohta.

24 — Tuomio Demirkan (EU:C:2013:583, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Samassa tuomiossa unionin tuomioistuin kuitenkin täsmensi, että ”lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan tavoite ja asiayhteys, johon kyseinen määräys kuuluu, eroavat perustavanlaatuisesti SEUT 56 artiklan tavoitteesta ja asiayhteydestä, johon se kuuluu, ja erot liittyvät muun muassa siihen, voidaanko kyseisiä määräyksiä soveltaa palvelujen vastaanottajiin” (49 kohta). Niinpä ”lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan käsitettä ’palvelujen tarjoamisen vapaus’ on tulkittava siten, ettei se käsitä palveluja vastaanottavien Turkin kansalaisten vapautta mennä jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palvelun” (63 kohta).

25 — Viimeksi mainitun tapauksen osalta ks. tuomio Soysal ja Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101).

56. Jotta näin voitaisiin katsoa, olisi pitänyt osoittaa, että Turkin tasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan välillä on harjoitettu taloudellista toimintaa, mistä olisi ollut kyse, jos asianomaiset Turkin kansalaiset olisivat olleet kyseisessä jäsenvaltiossa palvelua suorittavia itsenäisiä ammatinharjoittajia tai Turkkiin sijoittautuneen yrityksen lähettämiä palkattuja työntekijöitä.

57. Koska pääasiassa ei ole kyse Turkin kansalaisten oikeudesta tarjota vapaasti palveluja, lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa ei nähdäkseni voida soveltaa.

3. SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan soveltaminen

58. Kuten jo edellä mainittiin, kansallinen tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyyntönsä SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan. Se ei kuitenkaan pyydä unionin tuomioistuinta lausumaan tästä näkökohdasta, koska se katsoo yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetusta tuomiosta (EU:C:2011:64) ilmenevän selvästi, etteivät nämä artikkelit ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa edellytetään, että lähetettäessä direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on hankittava työluupa.

59. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on oikeassa katsoessaan, että käsiteltävässä asiassa saatetaan soveltaa SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yritys vuokraa korvausta vastaan työvoimaa, joka pysyy mainitun yrityksen palveluksessa ilman, että mitään työsopimusta tehdään työvoiman käyttäjän kanssa, on sellaista ammatillista toimintaa, joka täyttää SEUT 57 artiklan ensimmäisessä kohdassa asetetut edellytykset ja jota on näin ollen pidettävä tässä määräyksessä tarkoitettuna palveluna.²⁶

60. Käsiteltävässä asiassa Saksaan sijoittautunut yritys vuokrasi työntekijät Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen käyttöön. Tällainen kahden eri jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen välinen palvelusuoritus kuuluu epäilyksettä SEUT 56 ja SEUT 57 soveltamisalaan. Tässä yhteydessä ei ole mitään merkitystä sillä, että työhön lähetetyt työntekijät ovat kolmansien valtioiden kansalaisia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, työhön lähettämistä palvelujen tarjoamisen yhteydessä on arvioitava nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen sääntöjen perusteella.²⁷

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin väärässä katsoessaan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voitaisiin jo antaa selkeä vastaus kysymykseen siitä, onko Alankomaiden lainsäädäntö yhteensopiva SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa siltä osin kuin siinä edellytetään, että työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka vuokrataan työhön kahden eri jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen välillä, on oltava työluupa.

62. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää, katson, ettei yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetusta tuomiosta (EU:C:2011:64) voida selvästi päätellä vastausta nyt käsiteltävässä asiassa esille nouseviin kysymyksiin. Kuten jäljempänä täsmennän, tuomioistuimen kyseisissä yhdistetyissä asioissa antama ratkaisu oli tiukasti riippuvainen riidan erityisestä asiayhteydestä, nimittäin siirtymämääräysten soveltamisesta uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen johdosta.

63. Unionin tuomioistuin ei siis toistaiseksi ole antanut selkeää vastausta tähän käsiteltävässä asiassa olennaiseen kysymykseen, mikä oikeuttaa unionin tuomioistuimen muotoilemaan ennakkoratkaisukysymykset uudelleen, jotta se voi antaa kansalliselle tuomioistuimelle vastauksen, josta on hyötyä asian ratkaisemisessa. Unionin tuomioistuimen olisi näin ollen vastattava kysymykseen

²⁶ — Tuomio Vicoplus ym. (EU:C:2011:64, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁷ — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655).

siitä, onko SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa edellytetään, että lähetettäessä direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on hankittava työluupa.

64. Kuten Essent huomautuksissaan korostaa, unionin tuomioistuimen on määritettävä, onko Alankomaiden viranomaisten asettama työlupevaatimus yhteensopiva SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa nyt tarkasteltavan asian olosuhteissa eli tilanteessa, jossa saksalainen yritys vuokraa työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, sellaisen Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen käyttöön, joka suorittaa töitä toisen Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen lukuun.

B Alankomaiden säännösten yhteensopivuus SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa

65. Kuten edellä todettiin, pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu SEUT 56 ja SEUT 57 soveltamisalaan. Ennen sen tutkimista, ovatko Alankomaiden säännökset yhteensopivia näiden artiklojen kanssa, on ensiksi esitettävä syyt, joiden perusteella Essentillä on mielestäni kelpoisuus vedota mainittuihin artikloihin pääasian oikeudenkäynnissä.

1. Essentin mahdollisuus vedota SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan pääasian oikeudenkäynnissä

66. Käsiteltävän asian taustalla on useiden yritysten ketju. Toimeksiantaja eli tässä tapauksessa Essent antoi toiselle yritykselle eli BIS:lle toimeksiannon pystyttää telineitä Essentin toimipaikassa. Työn suorittamiseksi BIS turvautui Saksaan sijoittautuneen yrityksen eli Ekincin palveluihin vuokratakseen siltä käyttöönsä työntekijöitä.

67. Tällaisessa asiayhteydessä Alankomaissa tehtiin lainmuutos toimeksiantajan asettamiseksi vastuuseen tilanteessa, jossa kolmansien valtioiden kansalaisilla teetetään työtä Alankomaissa ilman työluupaa. Tätä ratkaisua perusteltiin Alankomaiden viranomaisten pyrkimyksellä estää toimijoita silloin, kun työn suorittamiseen osallistuu useita yrityksiä, kiertämästä velvollisuuttaan hankkia työluvat työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.

68. Käsiteltävässä asiassa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sovelsivat Alankomaiden lainsäädäntöä siten, että työlupien puuttumisesta määrättiin sakko ainoastaan toimeksiantajalle eli Essentille, mutta ei BIS:lle eli yritykselle, joka tosiasiallisesti vuokrasi työntekijät käyttöönsä Ekinciltä.

69. Näissä olosuhteissa se, että Essentiltä, joka on tarkasteltavassa tapauksessa ainoa Alankomaiden viranomaisten vastuuseen asettama yritys, kielletäisiin mahdollisuus vedota SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan riitauttaakseen sille määrätyn sakon, estäisi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen sääntöjen tehokkaan vaikutuksen.

70. Näin myönnettäisiin, että vaikka työhön lähetettyjä kolmansien valtioiden kansalaisia koskevaa työlupevaatimusta on aineellisesti arvioitava näiden artiklojen perusteella, se, että Essent on asianomaisten yritysten ketjun alkupää ja ettei työntekijöitä siis vuokrata suoraan sen käyttöön, estää sitä vetoamasta ainoaan puolustautumisperusteeseensa, nimittäin SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan.

71. Koska toimeksiantajan voidaan Alankomaiden lainsäädännön nojalla katsoa olevan vastuussa työlupien puuttumisesta kolmansien valtioiden kansalaisia olevilta työntekijöiltä, se on siten ainoa, joka voi kyseisessä tilanteessa vedota tehokkaasti näihin artikloihin. Tämän mahdollisuuden kieltäminen toimeksiantajalta merkitsisi sen myöntämistä, että Alankomaiden lainsäädännössä käyttöön otetussa järjestelmässä, jossa vastuuketju ulotetaan toimeksiantajaan asti, voidaan pitää voimassa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia.

72. Jos mahdollisuus vedota palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin EUT-sopimuksen sääntöihin rajoitettaisiin koskemaan ainoastaan työntekijöiden suoria työnantajia, ei huomioitaisi lainkaan sitä, että alihankintaketjuun voi osallistua useita yrityksiä, kuten käsiteltävässä asiassa on tullut esille. Ei ole mitenkään harvinaista, että työntekijöiden ja toimeksiantajan välissä on useampia kuin neljä välikätenä toimivaa yritystä.²⁸

73. Tämä olosuhde, joka voi johtaa sosiaalilainsäädännön rikkomiseen ja kiertämiseen, on syynä siihen, että toimeksiantaja voidaan Alankomaiden lainsäädännön nojalla asettaa vastuuseen tilanteessa, jossa kolmansien valtioiden kansalaisia oleville työntekijöille, jotka työskentelevät sen alihankkijan palveluksessa, ei ole hankittu työ lupia.

74. Tässä kysymyksessä Alankomaiden lainsäädäntö kuvastaa työntekijöiden työhön lähettämistä koskevan unionin lainsäädännön muuttamisesta parhaillaan käytävissä keskusteluissa esille tullutta suuntausta, sillä näissä keskusteluissa on pidetty yhtenä mahdollisena kehittämislinjana nimenomaan toimeksiantajan vastuun lisäämistä.

75. Unionin tuomioistuimen kehittämä verrattain joustava oikeuskäytäntö henkilöistä, jotka voivat vedota työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin EUT-sopimuksen sääntöihin, näyttäisi tukevan laajan lähestymistavan omaksumista mahdollisuuteen vedota SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan.

76. Unionin tuomioistuin on todennut työntekijöiden vapaan liikkuvuuden alalla, että ”vaikka onkin katsottu, että [SEUT 45 artiklassa] määrätty, vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät oikeudet kuuluvat työntekijöille – –, mikään tuon artiklan sanamuodossa ei viittaa siihen, että muut henkilöt eivät voisi vedota näihin oikeuksiin”.²⁹ Tällä perusteella se on katsonut, että ”SEUT 45 artiklan soveltamiseen voivat vedota paitsi itse työntekijät, myös heidän työnantajansa. Jotta työntekijöillä oleva oikeus tulla palkatuksi ilman syrjintää olisi tehokas, siihen täytyy liittyä työnantajien oikeus saada palkata työntekijöitä noudattaen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä”.³⁰

77. Unionin tuomioistuin siis tekee eron henkilöiden, jotka kuuluvat SEUT 45 artiklan soveltamisalaan, ja henkilöiden, jotka voivat vedota tähän artiklaan, välillä. Näistä jälkimmäinen ryhmä on laajempi, jotta taataan artiklan tehokas vaikutus.³¹

78. Nähdäkseni sama periaate pätee palvelujen tarjoamisen vapauteen. Tähän perusvapauteen on voitava vedota myös sellaisten henkilöiden, joille sitä ei ole muodollisesti annettu. Sekä palvelujen tarjoamisen vapaudella että työntekijöiden vapaalla liikkuvuudella pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, joka on sisämarkkinoiden toteuttaminen. Tämä tavoite oikeuttaa unionin oikeudessa turvatuksen edun laajentamisen henkilöihin, jotka eivät ole palvelujen tarjoajia ja vastaanottajia, mutta joilla kuitenkin on aineellinen yhteys tällaisessa asemassa olevaan henkilöön.³²

79. Se, että Essentiltä kielletäisiin mahdollisuus vedota SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan, merkitsisi sen hyväksymistä, että vastaanottava jäsenvaltio voi työnantajan käsitettä laajentamalla rikkoa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia EUT-sopimuksen sääntöjä ja välttää SEUT 56 artiklassa taatun perusvapauden rajoittamiskiellon.³³

28 — Ks. Muller, F., ”L'affaire Flamanville: détachement ou fraude sociale?” teoksessa *Droit social*, nro 7/8, 2012, s. 675, erityisesti s. 685.

29 — Ks. erityisesti tuomio Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 — Ks. erityisesti tuomio Las (C-202/11, EU:C:2013:239, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 — Unionin tuomioistuin on näin ollen myöntänyt tuomiossa ITC (C-208/05, EU:C:2007:16), että yksityinen työnvälitystoimisto, joka on tehnyt työnhakijan kanssa työnvälityssopimuksen, voi vedota niihin oikeuksiin, jotka SEUT 45 artiklassa annetaan suoraan unionin työntekijöille (25 kohta).

32 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Fennellyn esittämä ratkaisuehdotus Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1997:587, 19–21 kohta).

33 — Ks. vastaavasti tuomio Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, 21 kohta).

80. Essentin kaltaisen toimeksiantajan on siten voitava vedota SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa suoraan palvelujen tarjoajille ja vastaanottajille annettuihin oikeuksiin.

81. Mielestäni sillä, että Ekinci ja BIS eivät kumpikaan ole asianosaisina pääasiassa, ei ole tässä yhteydessä ratkaisevaa merkitystä. Tämä seikka ei nimittäin poista Essentin intressiä saada toimeksiantajana, jolle on määrätty seuraamus työlupien puuttumisen perusteella, ratkaisun kysymykseen siitä, onko riidanalainen työlupavaatimus SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan mukainen. Tästä kysymyksestä on suoraan hyötyä Essentille määrätyn sakon laillisuutta koskevan pääasian ratkaisemisessa.

2. Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen olemassaolo

82. Ensiksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.³⁴

83. Unionin tuomioistuin on jo katsonut sellaisessa tapauksessa, jossa unionin jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön kolmannen valtion työntekijöitä, että kansallista lainsäädäntöä, jossa ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena.³⁵

84. Kuten edellä todettiin, vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentin mukaan Alankomaissa ei saa teettää töitä ulkomaalaisilla ilman työlupaa. Tätä kieltoa ei kuitenkaan sovelleta ulkomaalaiseen, joka työskentelee Alankomaissa tilapäisesti osana rajat ylittävää palvelujen tarjoamista sellaisen työnantajan palveluksessa, joka on sijoittautunut Alankomaiden ulkopuolelle toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos kyseessä ei ole työvoiman vuokrauspalvelujen tarjoaminen.

85. Alankomaiden lainsäädännössä varataan siis erityiskohtelu sellaiselle palvelujen tarjoamiselle, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys vuokraa Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen käyttöön työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia. Tämänkaltaisen palvelujen tarjoamisen osalta kolmansien valtioiden kansalaisia olevia työntekijöitä koskeva työlupavaatimus on pysytetty voimassa.

86. Edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on todettava, että työluvan edellyttämistä työntekijöiltä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka Ekincin kaltainen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön BIS:n kaltaiseen käyttäjäyritykseen, on tällaisiin lupiin liittyvien hallinnollisten rasitteiden vuoksi pidettävä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena, joka on lähtökohtaisesti kielletty SEUT 56 artiklassa.

87. Työlupien myöntämiselle sellaisille työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys vuokraa Alankomaihin sijoittautuneen yrityksen käyttöön, on Alankomaissa asetettu useita ehtoja, joihin kuuluu velvollisuus tarkistaa etukäteen, ettei kansallisilla työmarkkinoilla ole tarjolla vastaavaa työvoimaa, sekä tiettyjä määräaikoihin liittyviä

34 — Ks. erityisesti tuomio Santos Palhota ym. (C-515/08, EU:C:2010:589, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

rajoituksia. Kyse ei siis ole pelkästä muodollisuudesta. Käytännössä tällaisen työlupavaatimus voi tehdä palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa Ekincin kaltaiselle yritykselle, koska se rajoittaa yrityksen valinnanvaraa työntekijöistä, jotka se voi nopeasti ja vaivattomasti vuokrata toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen käyttöön.

3. Rajoituksen perusteltavuus

88. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista lainsäädäntöä, joka koskee alaa, jota ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, ja jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, voidaan siitä huolimatta, että sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, pitää perusteltuna, jos on kyse yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaa sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöksillä, jos kyseinen kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.³⁶

89. Säännöksiä, jotka koskevat työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, lähettämistä työhön rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä, ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla. Näin ollen on tutkittava, voidaananko vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentista johtuvia palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia perustella yleisen edun mukaisella tavoitteella, ja tarvittaessa, ovatko ne tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tosiasiallisesti ja asianmukaisin keinoin.

90. Alankomaiden hallitus, jota kuultiin tästä kysymyksestä suullisessa käsittelyssä, vetosi tässä yhteydessä tavoitteeseen suojella kansallisia työmarkkinoita.

91. Tältä osin on palautettava mieleen, että ”vaikka tarve estää työmarkkinoiden häiriöt on kylläkin yleistä etua koskeva pakottava syy,³⁷ sellaiset työntekijät, jotka ovat yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa ja jotka lähetetään toiseen jäsenvaltioon palvelujen suorittamista varten, eivät pyri tämän toisen jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he palaavat koti- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan”.³⁸

92. Tämän jälkeen on todettava, että unionin tuomioistuin on todennut, että ”jäsenvaltio voi – – varmistaa, ettei toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka lähettää sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi, esimerkiksi tuodakseen työntekijöitään työvoiman välittämiseksi tai vuokraamiseksi”.³⁹

93. Unionin tuomioistuimen mukaan tällaisten varmistustoimenpiteiden yhteydessä on kuitenkin kunnioitettava unionin oikeudesta, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapaudesta seuraavia rajoja; palvelujen tarjoamisen vapaudesta ei saa tehdä pelkästään näennäistä, eikä sen käyttämistä saa tehdä riippuvaiseksi viranomaisten harkintavallasta.⁴⁰

94. Unionin tuomioistuin on useaan otteeseen vahvistanut, että työlupaa koskeva vaatimus sellaisten kolmansien valtioiden kansalaisten osalta, jotka on lähetetty jäsenvaltioon rajat ylittävien palvelujen yhteydessä, on siihen liittyvien muodollisuuksien ja määräaikojen vuoksi omiaan poistamaan intressin palvelujen vapaalta tarjoamiselta jäsenvaltioiden alueella sellaisten lähetettyjen työntekijöiden avulla,

36 — Ks. erityisesti tuomio dos Santos Palhota ym. (EU:C:2010:589, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2004:655, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Itävalta (EU:C:2006:595, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 — Edellä alaviitteessä 38 mainittu tuomio komissio v. Itävalta, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

40 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2004:655, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.⁴¹ Koska tämä vaatimus ei ole oikeassa suhteessa tavoitteisiin yhtäältä varmistaa vastaanottavan valtion työmarkkinoiden vakaus ja toisaalta taata työhön lähetettyjen työntekijöiden suojelu, se on katsottu EUT-sopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien sääntöjen vastaiseksi.

95. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan vielä ole joutunut erikseen lausumaan siitä, voidaanko työntekijöihin, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, sovellettavan työlupavaatimuksen voimassa pitämistä pitää yhteensopivana SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa, jos heidän työhön lähettämisensä ei ole rajat ylittävien palvelujen tarjoamiseen nähden liitännäinen tapahtuma, vaan palvelujen tarjoamisen yksinomainen tarkoitus.

96. Jotta ymmärrettäisiin ongelman uutuus ja kyseessä olevat intressit, on palautettava mieleen, kuinka unionin tuomioistuin määrittelee työntekijöiden työhön lähettämisen.

97. Yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. antamassaan tuomiossa (EU:C:2011:64) täsmennettiin määritelmää direktiivin 96/71 64 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua toimenpiteestä, jossa yritys lähettää ”tilapäistä työvoimaa välittäv[ä]n[ä] yritykse[nä] tai työvoiman vuokrausta harjoittava[na] yritykse[nä] työntekijän – – jonkin jäsenvaltion alueelle sijoittautuneen tai siellä toimintaansa harjoittavan yrityksen käyttöön, jos tilapäistä työvoimaa välittävän yrityksen tai työvoiman vuokrausta harjoittavan yrityksen ja työntekijän välillä on työsuhde työntekijän lähetettynä olon ajan”.

98. Mainitussa tuomiossa todettiin, että ”työntekijöiden lähettäminen direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla on palvelujen suoritus, josta maksetaan korvaus ja jossa lähetetty työntekijä pysyy palvelun tarjoavan yrityksen palveluksessa ilman, että työvoimaa käyttävän yrityksen kanssa tehdään minkäänlaista työsopimusta. Sille on ominaista, että työntekijän lähettäminen vastaanottavaan jäsenvaltioon on itsessään palveluja tarjoavan yrityksen palvelujen tarjoamisen tarkoitus ja että kyseinen työntekijä suorittaa tehtävänsä työvoimaa käyttävän yrityksen valvonnan ja johdon alaisena”.⁴²

99. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on tarkistaa tämän määritelmän perusteella, onko kyse todella yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) esitettyjen arviointiperusteiden mukaisesta työntekijöiden vuokrauksesta.

100. Huomattakoon, että työntekijöiden vuokrauksesta annetun Alankomaiden lain 1 §:n 1 momentin b alakohdan mukaan työntekijöiden vuokraamisella tarkoitetaan työntekijöiden lähettämistä korvausta vastaan toiseen yritykseen tekemään siellä tavanomaisesti suoritettaviin tehtäviin liittyvää työtä muuten kuin kyseisen yrityksen kanssa tehtävän työsopimuksen perusteella. Tämä määritelmä ei vaikuta olevan yhtä kattava kuin unionin tuomioistuimen vahvistama määritelmä.

101. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen varmistettava, että ulkomaalaiset työntekijät ovat suorittaneet työnsä nimenomaan BIS:n eivätkä Ekincin johdolla ja valvonnassa.

102. Jälkimmäisessä tapauksessa kyse ei nimittäin olisi yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) määritettyjen perusteiden mukaisesta työvoiman vuokrauksesta, vaan alihankintasopimuksesta.⁴³ Tällaisessa tilanteessa voitaisiin epäröimättä todeta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kielletään jo nyt työluvan edellyttäminen palvelujen tarjoamisen yhteydessä työhön lähetetyiltä työntekijöiltä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.

41 — Edellä alaviitteessä 40 mainittu tuomio komissio v. Luxemburg, 41 kohta.

42 — EU:C:2011:64, 51 kohta.

43 — Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni Vicoplus ym. (EU:C:2010:510, 62–64 kohta).

103. Jos sen sijaan kyseinen palvelujen tarjoaminen todella koostuu yksinomaan yhdistetyissä asioissa *Vicoplus ym.* annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) määritettyjen perusteiden mukaisesta työntekijöiden vuokraamisesta, kuten nyt käsiteltävässä asiassa näyttäisi asian laita olevan, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa vielä horjuvalta, ja sitä on näin ollen tarpeen täsmentää.

104. Kyseisestä oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että työntekijöiden vuokrausta on aina pidetty luonteeltaan erityisenä palvelujen tarjoamisena.⁴⁴ Sille on näin ollen varattu erityinen kohtelu sen erityiseen luonteeseen mukautettuine oikeudellisine seurauksineen.

105. Näiden oikeuskäytännöstä ilmenevien seikkojen perusteella voidaan todeta, että työntekijöiden vuokraus on luonteeltaan erityistä palvelujen tarjoamista, koska sille luonteenomainen tarkoitus on tuoda työntekijöitä vastaanottavana valtiona olevan jäsenvaltion työmarkkinoille. Tästä näkökulmasta katsottuna on niin, että vaikka työntekijöiden vuokraus on taloudellista toimintaa, joka kuuluu ensisijaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten soveltamisalaan, sitä ei voida kokonaan erottaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen unionissa liittyvistä kysymyksistä.

106. Yhdistetyissä asioissa *Vicoplus ym.* annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) korostettiin työvoiman vuokrauspalvelujen erityistä luonnetta. Siinä muistutetaan asiassa *Webb* annettuun tuomioon⁴⁵ viitaten, että ”tällaisella toiminnalla saattaa olla vaikutusta palvelujen vastaanottajan jäsenvaltion työmarkkinoihin”.⁴⁶ Kyseisessä tuomiossa todettiin tästä yhtäältä, että ”työvoiman vuokrausta harjoittavien yritysten työntekijät voivat tietyissä olosuhteissa kuulua SEUT 45–SEUT 48 artiklan määräysten ja niiden soveltamiseksi annettujen unionin asetusten soveltamisalaan”.⁴⁷ Toisaalta siinä katsottiin, että ”työvoiman vuokraustoiminnalle ominaisten työsuhteiden erityisen luonteen vuoksi tämän toiminnan harjoittaminen vaikuttaa välittömästi sekä työmarkkinasuhteisiin että kyseisten työntekijöiden oikeutettuihin etuihin”.⁴⁸

107. Yhdistetyissä asioissa *Vicoplus ym.* annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) myös muistutetaan, että asiassa *Rush Portuguesa* annetun tuomion⁴⁹ 16 kohdassa on todettu, että ”vaikka työvoimaa ulkopuolisille tarjoava yritys onkin EUT-sopimuksessa tarkoitettu palvelujen tarjoaja, se harjoittaa toimintaa, jonka tarkoituksena on nimenomaan tuoda työntekijöitä vastaanottajavaltiona olevan jäsenvaltion työmarkkinoille”.⁵⁰

108. Mainitun tuomion mukaan ”tämä toteamus voidaan oikeuttaa sillä, että direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla lähetetty työntekijä määrätään normaalisti vuokrauksen keston ajaksi työvoimaa käyttävässä yrityksessä sellaiseen tehtävään, jota olisi muuten hoitanut kyseisen yrityksen palkkaama henkilö”.⁵¹

44 — Minulla oli tilaisuus tarkastella tätä näkökohtaa ratkaisuehdotukseni *Vicoplus ym.* (EU:C:2010:510) 31–43 kohdassa, joihin tässä viittaan.

45 — Tuomio *Webb* (279/80, EU:C:1981:314).

46 — Tuomio *Vicoplus ym.* (EU:C:2011:64, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 — *Ibid.*

48 — *Ibid.*, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

49 — Tuomio *Rush Portuguesa* (C-113/89, EU:C:1990:142).

50 — Tuomio *Vicoplus ym.* (EU:C:2011:64, 30 kohta).

51 — *Ibid.*, tuomion 31 kohta.

109. Nämä työvoiman vuokrauksen erityispiirteet huomioon ottaen unionin tuomioistuin on katsonut Vicoplus ym. antamansa tuomion (EU:C:2011:64) 32 kohdassa, että jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa edellytetään, että lähetettäessä direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat toisen jäsenvaltion kansalaisia, on hankittava työ lupa, on pidettävä ”vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä XII olevan 2 luvun 2 kohdassa tarkoitettuna toimenpiteenä, jolla säännellään Puolan kansalaisten pääsyä kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille”.⁵²

110. Tällä perusteella unionin tuomioistuin toteaa, että ”näin ollen mainittu lainsäädäntö, jonka mukaan vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä XII olevan 2 luvun 2 kohdassa tarkoitettuna siirtymä kautena direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna Puolan kansalaisten lähettämisen edellytyksenä kyseisessä jäsenvaltiossa on yhä työluvun hankkiminen, on yhteensopiva SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa”.⁵³

111. Voidaanko tätä päättelyä – kuten ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ehdottaa – soveltaa suoraan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, jossa työlupavaatimus koskee kolmansien valtioiden kansalaisten lähettämistä työhön direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c kohdassa tarkoitettulla tavalla?

112. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi.

113. On nimittäin korostettava, että yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) esitetyn toteamuksen perusteena on paitsi työntekijöiden vuokrauksesta koostuvan palvelujen tarjoamisen erityinen luonne, myös sen siirtymämääräyksen tarkoitus, jota unionin tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan.

114. Tältä osin unionin tuomioistuin katsoo esittämänsä toteamuksen pätevän myös, ”kun otetaan huomioon, että kyseisen määräyksen tarkoituksena on estää se, että uusien jäsenvaltioiden liittymisestä unioniin vanhojen jäsenvaltioiden työmarkkinoille aiheutuisi häiriöitä, jotka johtuisivat siitä, että niille saapuisi äkkiä huomattavia määriä kyseisten uusien jäsenvaltioiden kansalaisia”.⁵⁴ Se täsmentää, että ”kyseinen tarkoitus käy ilmi erityisesti vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä XII olevan 2 luvun 5 kohdasta, sillä siinä määrätään jäsenvaltion mahdollisuudesta jatkaa saman 2 luvun 2 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamista Puolan tasavallan liittymispäivää seuraavan seitsemän vuoden ajanjakson päättymiseen saakka, jos sen työmarkkinoille aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä”.⁵⁵

115. Tämän tavoitteen kannalta vaikuttaisi ”keinotekoiselta tehdä eroa sen mukaan, tulevatko työntekijät jäsenvaltion työmarkkinoille vuokrattuna työvoimana vai suoraan ja itsenäisesti, koska molemmissa tapauksissa tällaisesta mahdollisesti merkittävästä työntekijöiden liikkumisesta saattaa aiheutua häiriöitä kyseisille työmarkkinoille”.⁵⁶ Tästä seuraa, että ”jos työvoiman vuokraus jätettäisiin vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä XII olevan 2 luvun 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle, olisi vaarana, että se menettäisi suuren osan tehokkaasta vaikutuksestaan”.⁵⁷

52 — Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä vuoden 2003 liittymissopimus).

53 — Tuomio Vicoplus ym. (EU:C:2011:64, 38 kohta).

54 — Tuomio Vicoplus ym. (EU:C:2011:64, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 — Ibid.

56 — Tuomio Vicoplus ym. (EU:C:2011:64, 35 kohta).

57 — Ibid.

116. Niinpä yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetussa tuomiossa (EU:C:2011:64) katsottiin, että vuoden 1994 lain 2 §:n 1 momentissa säädettyä työlupaa koskevaa edellytystä voidaan pitää oikeasuhteisena toimenpiteenä SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaan nähden, kun sitä sovelletaan työvoiman vuokrauksesta koostuvaan palvelujen tarjoamiseen ja kun otetaan lisäksi huomioon vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä XII olevan 2 luvun 2 kohdassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta esitetty varauma, kyseisen määräyksen erityinen tarkoitus ja tarve turvata sen tehokas vaikutus.

117. Koska erityistä tavoitetta estää se, että vuokrattuja työntekijöitä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille saapuisi uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen seurauksena äkkiä huomattavia määriä uusien jäsenvaltioiden työntekijöitä, ei voida tässä yhteydessä ottaa huomioon, on tutkittava, onko työlupavaatimuksen pysyvä soveltaminen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen vuokralle antamiin työntekijöihin, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, oikeassa suhteessa yleiseen tavoitteeseen varmistaa työmarkkinoiden vakaus kyseiset työntekijät vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

118. Vaikka työntekijöiden vuokrauksesta voidaan silloin, kun kyse on keinosta päästä vastaanottavan valtion työmarkkinoille, tehdä luvanvaraista uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen jälkeiseksi siirtymäkaudeksi, jolloin vastaanottavan valtion työmarkkinoiden äkillisen ja merkittävän häiriintymisen riski on tavallista suurempi, katson, että tällaisen työlupavaatimuksen pysyvä soveltaminen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen vuokralle antamiin työntekijöihin, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, rajoittaa kohtuuttomasti palvelujen tarjoamisen vapautta. Viimeksi mainitussa tapauksessa vuokratyöntekijöitä vastaanottavaan jäsenvaltioon ei nimittäin voida katsoa kohdistuvan samanlaista työmarkkinoiden häiriintymisen vaaraa.

119. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tekee yhdistetyissä asioissa Vicoplus ym. annetun tuomion (EU:C:2011:64) 37 kohdasta virheellisen päätelmän. Kyseisessä kohdassa muistutetaan eräisiin aiempiin ratkaisuihinsa viitaten, että ”jäsenvaltion on voitava varmistaa unionin oikeudessa asetetuissa rajoissa, ettei palvelujen tarjoamista käytetä tosiasiaassa sellaisten työntekijöiden vuokraamiseksi, joilla ei ole oikeutta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tulkinnut tuomiota laajasti ja päätellyt tästä, etteivät SEUT 56 ja SEUT 57 artikla ole esteenä sille, että jäsenvaltio edellyttää, että lähetettäessä direktiivin 96/71 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on hankittava työlupa.

120. Tällainen tulkinta tarkoittaisi, että koska työvoiman vuokrauksen vaikutuksena on saattaa vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, kyseisellä valtiolla on oikeus pitää voimassa kansallisia toimenpiteitä, joilla säännellään tällaisten työntekijöiden pääsyä sen työmarkkinoille.

121. Mielestäni tässä sivuutetaan liian nopeasti se unionin tuomioistuimen nimenomaisesti mainitsema edellytys, jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä niille kuuluvaa tarkastusvaltaa unionin oikeudessa asetetuissa rajoissa. Muistettakoon, että unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että näihin rajoihin kuuluvat palvelujen tarjoamisen vapaudesta seuraavat rajat; palvelujen tarjoamisen vapaudesta ei saa tehdä pelkästään näennäistä, eikä sen käyttämistä saa tehdä riippuvaiseksi viranomaisten harkintavallasta.⁵⁸

122. Vaikka jäsenvaltioiden on kyseisen tarkastusvallan perusteella voitava varmistaa alueellaan tapahtuvan työntekijöiden lähettämisen todellinen luonne ja näin ollen soveltaa siihen tarkoituksenmukaisia valvontatoimenpiteitä, nähdäkseni tällaisen vallan tunnustaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että jäsenvaltiot voisivat pitää pysyvästi voimassa työlupavaatimuksen työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka on vuokrattu työskentelemään niiden alueella toiseen

58 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2004:655, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jäsenvaltioon sijoittautuneelta yritykseltä. Päinvastainen toteamus tekisi Ekincin kaltaisille yrityksille vähemmän houkuttelevaksi työntekijöiden vuokraamisen BIS:n kaltaisten yritysten käyttöön. Se tekisi tyhjäksi mahdollisuuden työntekijöiden vuokraamisesta koostuvien rajat ylittävien palvelujen tarjoamiseen silloin, kun kyseiset työntekijät ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.

123. Ei myöskään pidä unohtaa, että palvelun suorituksena työntekijöiden vuokraus on lähtökohtaisesti tilapäistä.⁵⁹

124. Vaikka työntekijöiden vuokraus onkin keino päästä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, sen tarkoituksena ei ole mahdollistaa työhön lähetettyjen kolmansien valtioiden kansalaisten pysyvää integroitumista niihin.

125. Näin ollen vastaanottava jäsenvaltio ei voi edellyttää tällaisilta työntekijöiltä kaikkien niiden vaatimusten täyttämistä, joita edellytettäisiin, jos he aikoisivat integroitua vakinaisesti ja pysyvästi sen työmarkkinoihin.

126. Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on useita kertoja korostanut, että jäsenvaltio ei voi asettaa kaikkien sijoittautumiselle asetettujen vaatimusten noudattamista edellytykseksi palvelujen tarjoamiselle sen alueella, sillä muussa tapauksessa määräykset, joiden tarkoituksena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus, menettäisivät kokonaan tehokkaan vaikutuksensa.⁶⁰ Analogisesti jäsenvaltio ei mielestäni myöskään voi asettaa kolmansien valtioiden kansalaisia olevien työntekijöiden vuokrauksesta koostuvan palvelujen tarjoamisen edellytykseksi kaikkien niiden vaatimusten noudattamista, jotka se asettaisi tällaisten työntekijöiden pääsemiselle suoraan sen työmarkkinoille, sillä muuten EUT-sopimuksen määräykset, joiden tarkoituksena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus, menettäisivät kokonaan tehokkaan vaikutuksensa.

127. Kuten Alankomaiden hallituskin myöntää, BIS käytti kyseisiä työntekijöitä, jotka olivat kolmansien valtioiden kansalaisia, ainoastaan tiettyyn työtehtävään, joka sen oli määrä suorittaa Essentin lukuun. Ulkomaalaiset työntekijät oleskelivat Alankomaissa ainoastaan tätä työtehtävää varten. Työn päätyttyä työntekijät poistuivat Alankomaiden alueelta ja palasivat Saksaan.⁶¹ Tästä syystä Alankomaiden hallitus itsekin toteaa, ettei pääasiassa kyseessä olevilla kolmansien valtioiden kansalaisilla ollut aikomusta integroitua Alankomaiden työmarkkinoille.⁶²

128. Vaikka näissä olosuhteissa se, että jäsenvaltio pitää pysyvästi voimassa lupavaatimuksen työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys vuokraa kyseiseen valtioon sijoittautuneen yrityksen käyttöön, vaikuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden kohtuuttomalta rajoittamiselta, mielestäni on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää antaa vastaanottavalle jäsenvaltiolle asianmukaiset valvontavaltuudet, joissa otetaan huomioon työvoiman vuokrauksen kaltaisen palvelun tarjoamisen erityinen luonne.

129. Ennen kaikkea on huolehdittava siitä, että vastaanottava jäsenvaltio pystyy tarkistamaan, ettei kolmansien valtioiden kansalaisia olevien työntekijöiden vuokrauksesta koostuvalla palvelun tarjoamisella pyritä todellisuudessa kiertämään sen kansallista maahanmuuttolainsäädäntöä ja kolmansien valtioiden kansalaisten työskentelyä koskevia sääntöjä. Vastaanottavan jäsenvaltion on siis voitava suojautua palvelujen tarjoamisen vapauden väärinkäytöltä silloin, kun tämän vapauden käyttämisen ainoana tarkoituksena on kiertää rajoituksia, joita jäsenvaltiot ovat oikeutetusti asettaneet niiden alueelle palkkatyöhön pyrkiville kolmansien valtioiden kansalaisille.

59 — Palvelujen tarjoamisen vapauden edellytykseksi asetetusta toiminnan tilapäisyydestä ks. erityisesti tuomio Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, 26 ja 27 kohta).

60 — Ks. erityisesti tuomio Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 — Ks. Alankomaiden huomautusten 25 kohta.

62 — Ks. Alankomaiden huomautusten 26 kohta.

130. Niihin valvontatoimenpiteisiin, joita vastaanottava jäsenvaltio voi toteuttaa, kuuluu muun muassa sen tarkastaminen, että työvoiman vuokraus tapahtuu tietyn nimenomaisen ja kestoaltaan rajatun tehtävän suorittamiseksi kyseiseen valtioon sijoittautuneessa yrityksessä.

131. Vastaanottavalla jäsenvaltiolla on myös oikeus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työntekijät, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, palaavat lähettämisen päätyttyä takaisin asuinjäsenvaltioon.

132. Viitaan tässä kohden toimenpiteisiin, jotka unionin tuomioistuin on maininnut esimerkkeinä työlupa- verrattuna vähemmän rajoittavista keinoista. Niiden joukossa mainitaan velvollisuus, jonka mukaan palveluja tarjoavan yrityksen on ilmoitettava etukäteen paikallisille viranomaisille, että sen palveluksessa on yksi tai useampia lähetettyjä työntekijöitä, tämän lähettämisen arvioitu kesto ja ne palvelut, joiden tarjoamiseksi lähettäminen tapahtuu.⁶³ Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen velvollisuus ”mahdollistaisi, että kyseiset viranomaiset valvovat [vastaanottavan valtion] työ- ja sosiaalioikeudellisen lainsäädännön noudattamista työkomennuksen aikana ja ottavat tällöin huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava lähtövaltiossaan sovellettavien työ- ja sosiaalioikeuden säännösten nojalla”.⁶⁴

133. Toisena työlupa- verrattuna vähemmän rajoittavana toimenpiteenä unionin tuomioistuin on maininnut ”palveluja tarjoavalle yritykselle asetetun vaatimuksen, jonka mukaan sen on toimitettava paikallisille viranomaisille kaikki tiedot sen osoittamiseksi, että sen palveluksessa olevien työntekijöiden tilanne on lainmukainen, erityisesti oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta, siinä jäsenvaltiossa, jossa heidät on palkattu”.⁶⁵ Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen velvollisuus ”tarjoaisi [lupavaatimukseen verrattuna] vähemmän rajoittavat ja – – yhtä tehokkaat takeet näiden työntekijöiden tilanteen lainmukaisuudesta ja siitä, että he harjoittavat pääasiallista toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palvelut tarjoava yritys on sijoittautunut. [Vastaanottavan jäsenvaltion] viranomaiset voisivat yhdessä tämän yrityksen toimittamien, siirron arvioitua kestoja koskevien tietojen – – avulla toteuttaa asianmukaiset toimet tarvittaessa tämän ajan päätyttyä.”⁶⁶

II Ratkaisuehdotus

134. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa edellytetään, että lähetettäessä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla kyseisen valtion alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, on hankittava työlupa.

63 — Ks. erityisesti tuomio komissio v. Luxemburg (EU:C:2004:655, 31 kohta).

64 — Ibid.

65 — Edellä alaviitteessä 63 mainittu tuomio komissio v. Luxemburg, 46 kohta.

66 — Ibid.