JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO

13 päivänä toukokuuta 2003 [1]

Sisällys

I Asiaa koskeva lainsäädäntö I-12306

A ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio I-12306

B Kansallinen lainsäädäntö I-12309

II Tosiseikat ja pääasioiden taustalla olevat riidat I-12310

A Asia C-317/01 ..... I-12310

B Asia C-369/01 ..... I-12311

III Ennakkoratkaisukysymysten käsittely I-12312

A Asiassa C-317/01 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys I-12312

1. Kansallisen tuomioistuimen näkemys ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt perustelut I-12313

2. Arviointi I-12316

B Asiassa C-317/01 esitetty toinen kysymys ja asiassa C-369/01 esitetty kolmas kysymys I-12318

1. Kansallisen tuomioistuimen ja huomautuksiaan esittäneiden osapuolten näkemykset I-12319

2. Arviointi I-12321

C Asiassa C-317/01 esitetyn kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta ja asiassa C-369/01 esitetyn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta I-12324

1. Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden jaostojen näkemykset ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt perustelut I-12325

2. Arviointi I-12328

a) Sovelletaanko 41 artiklan 1 kohtaa liikenteeseen? Ovatko tässä tapauksessa kysymyksessä tähän alaan kuuluvat toimenpiteet? I-12328

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

b) Uuden palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen olemassaolo I-12333

i) Kuljetukset suoritetaan turkkilaisen yrityksen nimissä ja vastuulla I-12333

Turkkilainen yritys suorittaa kuljetukset omilla kuorma-autoillaan ja omilla kuljettajillaan I-12333

Turkkilaisyritys suorittaa kuljetukset omilla kuljettajillaan mutta kuorma-autoilla, jotka ovat saksalaisen yrityksen omaisuutta ja jotka on rekisteröity Saksassa I-12334

ii) Kuljetukset suoritetaan saksalaisen yrityksen nimissä ja vastuulla I-12336

Saksalainen yritys ottaa turkkilaiset kuljettajat suoraan palvelukseensa .. I-12336

Turkkilainen yritys ottaa turkkilaiset kuljettajat palvelukseensa ja maksaa heille palkan I-12339

D Asiassa C-317/01 esitetyn kolmannen kysymyksen a kohta ja asiassa C-369/01 esitetyn ensimmäisen kysymyksen a kohta I-12343

E Asiassa C-369/01 esitetty toinen kysymys I-12345

IV Ratkaisuehdotus I-12346

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio*

1. Bundessozialgerichtin (Saksa) seitsemäs ja yhdestoista jaosto ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä 23 päivänä marraskuuta 1970 allekirjoitetun vuoden 1963 ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan [2] 41 artiklan 1 kohdan ja kyseisellä sopimuksella perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19 päivänä syyskuuta 1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 13 artiklan tulkinnasta. [3]

2. Turkin tasavalta sekä ETY:n jäsenvaltiot ja Euroopan yhteisö allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen (jäljempänä sopimus), joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön nimissä

2 — Lisäpöytäkirja on tehty, hyväksytty ja vahvistettu 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1).

3 — Assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehty päätös tuli voimaan 1.7.1980. Sitä ei ole julkaistu EYVL:ssä mutta se on tutustuttavissa Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimiston julkaisussa ETY—Turkki-assosiaatiosopimus ja -pöytäkirjat ja muut perustekstit, Bryssel, 1992.

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välistä assosiaatiota koskevan sopimuksen tekemisestä 23 päivänä joulukuuta 1963 tehdyllä neuvoston sopimuksella 64/732/ETY.[4]

3. Sopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa tasapainoista vahvistamista mukaan lukien työvoiman osalta asteittain toteutettava työntekijöiden vapaa liikkuvuus (12 artikla) sekä sijoittautumisvapauden rajoitusten (13 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten poistaminen (14 artikla) (sopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja 28 artikla).

4. Sopimuksen 6 artiklassa määrätään assosiaationeuvoston perustamisesta ja siitä, että se toimii sopimuksella sille annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

5. Sopimuksen 12 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet sopivat toimivansa yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklan hengessä toteuttaakseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisesti välillään."

4 — EYVL 1964, B 217, s. 3685.

6. Sopimuksen 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 55 ja 56 sekä 58—65 artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset."

7. Sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"1. Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi. — — "

8. Edellä mainittuun lisäpöytäkirjaan sisältyy II osasto "Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus", jonka I luku on otsikoitu "Työntekijät" ja II luku "Sijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne". Sen I lukuun kuuluvassa 36 artiklassa vahvistetaan määräaika työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiselle toteuttamiselle yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä sopimuksen 12 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti ja 36 artiklan toisessa alakohdassa määrätään, että assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

9. Lisäpöytäkirjan II osaston II lukuun sisältyvän 41 artiklan sanamuoto on seuraava:

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

2. Assosiaationeuvosto vahvistaa assosiaatiosopimuksen 13 ja 14 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti osapuolet poistavat asteittain väliltään sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjonnan vapauden rajoitukset.

Assosiaationeuvosto vahvistaa aikataulut ja yksityiskohtaiset säännöt eri toimintaluokille, ottaen huomioon yhteisössä jo annetut vastaavat määräykset näillä aloilla ja Turkin taloudellisen ja sosiaalisen erikoisaseman. Etusija on annettava toiminnoille, jotka edistävät osaltaan erityisesti tuotannon ja kaupan kehittymistä."

10. Assosiaationeuvosto teki 19.9.1980 päätöksen N:o 1/80.

11. Päätöksen N:o 1/80 6 artiklassa otetaan turkkilaisten työntekijöiden hyväksi käyttöön asteittaista työhön pääsyä koskeva järjestelmä, jonka perusteella heillä on oikeus työskenneltyään laillisesti yhden vuoden saada työlupansa uudistetuksi samaa työnantajaa varten, työskenneltyään kolme vuotta vastaanottaa saman ammattialan toiselta työnantajalta työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu, ja työskenneltyään neljä vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä. Kyseisen artiklan 3 kohdassa määrätään, että yksityiskohtaiset säännöt artiklan soveltamisesta annetaan kansallisessa lainsäädännössä.

12. Päätöksen 8 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "jäsenvaltiot pyrkivät antamaan turkkilaisille työntekijöille etusijan, jos jäsenvaltion viranomaiset antavat laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä luvan ilmoittaa muille kuin yhteisön kansalaisille työtarjouksista, joita ei voida täyttää ilmoittamalla niistä jäsenvaltioiden työmarkkinoilla käytettävissä olevalle työvoimalle".

13. Päätöksen N:o 1/80 II osaston, joka on otsikoitu "Sosiaaliset määräykset", I lukuun "Työskentelyä ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat kysymyk-

set" kuuluvan 13 artiklan sanamuoto on seuraava:

"Yhteisön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia sellaisten turkkilaisten työntekijöiden ja heidän yhteisön alueella asuvien perheenjäsentensä työhön pääsyn edellytysten osalta, jotka oleskelevat ja työskentelevät jäsenvaltiossa laillisesti."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

14. Muiden kuin saksalaisten työntekijöiden työluvasta 2.3.1971 annetun asetuksen (Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer, jäljempänä AEVO, BGBl. I, s. 152) 9 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa 1.1.1973, säädetään seuraavaa:

"Työluvan hankkimisesta ovat vapautettuja — —

2. kansainvälisessä henkilö- ja tavaraliikenteessä — — tämän asetuksen alueellisella soveltamisalalla sijaitsevissa yrityksissä työskentelevät liikkuvat työntekijät."

15. AEVO:n muuttamisesta annetulla kymmenennellä asetuksella, joka annettiin 1.9.1993, jolloin se myös tuli voimaan (BGBl. I, s. 1527), 9 §:n 2 momenttia muutettiin siten, että työluvan hankkimista koskevasta vaatimuksesta myönnettyä vapautusta sovelletaan vain kansainvälisessä henkilö- ja tavaraliikenteessä työskenteleviin liikkuviin työntekijöihin, joiden "työnantajan kotipaikka on ulkomailla".

16. AEVO:n 9 §:n 2 momenttiin tehtiin uusi muutos 30.9.1996 (BGBl. I, s. 1491), joten 10.10.1996 lähtien sovellettava versio oli sanamuodoltaan seuraava:

"2. kansainvälisessä henkilö- ja tavaraliikenteessä työskenteleviin liikkuviin työntekijöihin, joiden työnantajan kotipaikka on ulkomailla, jos

a) kyseinen ajoneuvo on rekisteröity siinä valtiossa, jossa työnantajan kotipaikka sijaitsee;

— — ".

17. AEVO on korvattu ulkomaisten työntekijöiden työluvasta 17.9.1998 annetulla asetuksella (Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitneh-

mer, BGBl. I, s. 2899), jonka 9 §:n 3 momenttiin on otettu AEVO:n 9 §:n 2 momentti entisessä muodossaan.

II Tosiseikat ja pääasioiden taustalla olevat riidat

A *Asia C-317/01*

18. Eran Abatay, Abdulgam Balikci, Ismail Birer ja Refik Günes (jäljempänä Abatay ym.) ovat Turkissa asuvia Turkin kansalaisia, jotka työskentelevät kuorma-autonkuljettajina lähinnä kansainvälisessä tavaraliikenteessä. Heidän työnantajansa on Mersinissä (Turkki) sijaitseva Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St (jäljempänä Baqir Ltd), joka on Stuttgartiin (Saksa) sijoittautuneen Baqir GmbH:n tytäryhtiö. Baqir Ltd ja Baqir GmbH tuovat enimmäkseen itse tuotettuja hedelmiä ja vihanneksia Saksaan. Tavarat kuljetetaan Turkista Saksaan kuorma-autoilla, jotka on rekisteröity Saksassa Baqir GmbH:n nimiin ja joita kuljettavat muun muassa Abatay ym.

19. Uuden lainsäädännön voimaantulon jälkeen Bundesanstalt für Arbeit (liittovaltion työvoimavirasto) oli vielä myöntänyt kuljettajille 30.9.1996 asti voimassa olleen väliaikaisen työluvan; kyseisen päivämäärän jälkeen se kuitenkin kieltäytyi myöntämästä heille uusia työlupia.

20. Abatay ym. nostivat kanteen Sozialgericht Nürnbergissä (Saksa), joka totesi, että pääasian valitusluvan hakijat (jäljempänä hakijat) eivät tarvinneet työlupia. Bayerisches Landessozialgericht (Saksa) pysytti tämän tuomion muutoksenhaussa. Molemmat tuomioistuimet katsoivat lähinnä, että uusilla Saksan säännöksillä asetettu rajoitus, jonka perusteella Abataylta ym. edellytettiin tällaista lupaa, oli päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvän standstill-lausekkeen vastainen rajoitus.

21. Bundesanstalt für Arbeit teki Bundessozialgerichtiin "Revision"-valituksen, jossa se kiisti muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen N:o 1/80 13 artiklasta antaman tulkinnan oikeellisuuden.

22. Tätä valitusta käsittelevä Bundessozialgerichtin 11. jaosto pohtii ennakkoratkaisupyynnössään, onko mahdollista, että vapautus työluvan hankkimisesta, jota nämä asianosaiset vaativat, ei perustuisikaan päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan tai lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan. AEVO:n muutoksia, jotka tulivat voimaan

1.9.1993 ja 10.10.1996, voidaan sen mielestä näet pitää päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettuina työhön pääsyn uusina rajoituksina tai lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina palvelujen vapaan tarjonnan uusina rajoituksina.

23. Tältä osin ei ole epäilystäkään siitä, että nämä määräykset ovat jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavissa, mutta niiden ulottuvuuteen liittyy useita ongelmia.

24. Esitän jäljempänä ennakkoratkaisukysymykset, joita 11. jaosto esittää tästä aiheesta sekä tärkeimmät huomautukset, joita se on niihin liittänyt.

B *Asia C-369/01*

25. Nadi Sahinilla, entisellä Turkin kansalaisella, josta on tullut vuonna 1991 Saksan kansalainen, on Göppingenissä (Saksa) kuljetusliike "Sahin Internationale Transporte". Hän omistaa myös tämän liikkeen tytäryhtiön, joka on nimeltään Anadolu Dis Ticaret AS (jäljempänä Anadolu AS), jonka kotipaikka on Istanbulissa (Turkki). Göppingenissä sijaitseva yritys omistaa useita kuorma-autoja, joita se käyttää kansainvälisissä kuljetuksissa Saksa/Turkki/Iran/Irak. Kaikki nämä kuorma-autot on rekisteröity Saksassa. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Sahinin Saksassa olevan yrityksen ja sen turkkilaisen tytäryhtiön välillä on "edustussopimus", jonka mukaan Anadolu AS käyttää Sahinin kuorma-autoja kansainvälisessä tavaraliikenteessä.

26. Kansallisen tuomioistuimen toimittamaan asiakirja-aineistoon sisältyvässä asiakirjassa, joka on otsikoitu "edustussopimus" ("Agenturvertrag"), täsmennetään kuitenkin ainoastaan, että turkkilaisella tytäryhtiöllä on lupa "lastata ja purkaa meidän ajoneuvojamme sekä käyttämiemme kuljetusliikkeiden ajoneuvoja ja suorittaa siihen liittyvät tullimuodollisuudet ja muut hallinnolliset muodollisuudet" ("ist berechtigt, unsere Fahrzeuge sowie die Fahrzeuge der von uns eingesetzten Transportunternehmer zu ent- und beladen, die damit im Zusammenhang stehenden zollamtlichen und behördlichen Tätigkeiten vorzunehmen").

27. Kansallinen tuomioistuin on myös ilmoittanut, että jo ennen 1.9.1993 Sahin oli käyttänyt noin 17:ää työntekijää kuljettajina Saksassa rekisteröidyissä ajoneuvoissa. Nämä työntekijät ovat Turkissa asuvia Turkin kansalaisia, jotka ovat tehneet työsopimuksensa ennen kyseistä päivämäärää Anadolu AS:n kanssa. Kutakin Saksaan tehtyä matkaa varten toimivaltainen konsulaatti myönsi heille Saksan viisumin. Seitsemäs jaosto kuitenkin lisää, että tosiseikat, jotka olisivat tarpeen kuljettajien työnantajan henkilöllisyyden määrittämiseksi puuttuvat tässä vaiheessa.

28. Sahin vaati 29.5.1996 nostamassaan kanteessa tuomioistuinta toteamaan, että kyseiset työntekijät eivät tarvinneet työlupaa työskentelyään varten. Sozialgericht Ulm (Saksa) antoi 9.12.1996 välitoimimääräyksen, jossa määrättiin, että Bundesanstalt für Arbeitin piti myöntää työluvat kuljettajille heidän odottaessaan lopullista ratkaisua pääasiassa.

29. Sozialgeright Ulm totesi kuitenkin pääasiassa 10.2.1998 antamassaan tuomiossa, että kyseiset 17 kuljettajaa eivät tarvinneet työlupaa.

30. Landessozialgericht Baden-Württemberg (Saksa) hylkäsi Bundesanstalt für Arbeitin valituksen 27.7.2000 antamallaan tuomiolla, jossa se nojautui lähinnä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan katsoessaan, että 1.1.1973 sovellettavissa ollut oikeustila oli edelleen voimassa.

31. Bundesanstalt für Arbeit teki tästä tuomiosta "Revision"-valituksen, jossa se vetosi muun muassa AEVO:n 9 §:n 2 momentin rikkomiseen.

32. Sahin vaatii valituksen hylkäämistä sillä perusteella, että sekä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyy standstill-lauseke, joka kieltää uusien rajoitusten asettamisen turkkilaisten työntekijöiden työlupien osalta.

33. Bundessozialgerichtin seitsemäs jaosto pohtii lisäpöytäkirjan 41 artiklan ulottuvuutta, kyseisen artiklan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklan välisiä yhteyksiä sekä viimeksi mainitun määräyksen soveltamisalaa. Kyseinen tuomioistuin on näiden ongelmien ratkaisemiseksi esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle useita ennakkoratkaisukysymyksiä.

III Ennakkoratkaisukysymysten käsittely

34. Vaikka myönnän, että tapa, jolla komissio on ryhmitellyt ja muotoillut ennakkoratkaisukysymykset uudelleen, on mielekäs, haluan mieluummin pitäytyä niiden sanamuodossa.

A *Asiassa C-317/01 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

35. Tämä kysymys on sanamuodoltaan seuraava:

"1) Onko — — päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa tulkittava siten, että siinä

kielletään unionin jäsenvaltiota antamasta kansallista lainsäädäntöä, jolla 1.12.1980 vallinneeseen oikeustilaan verrattuna asetetaan uusia rajoituksia, jotka yleisesti koskevat turkkilaisten työntekijöiden pääsyä työmarkkinoille, vai koskeeko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä uusien rajoitusten asettamista koskeva kielto ainoastaan sitä hetkeä, jolloin työntekijä on ensimmäisen kerran sijoittautunut laillisesti kyseiseen valtioon ja ryhtynyt työskentelemään siellä laillisesti?"

1. Kansallisen tuomioistuimen näkemys ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt perustelut

36. *Kansallinen tuomioistuin* huomauttaa, että 13 artiklan sanamuoto puhuu sellaisen tulkinnan puolesta, jonka mukaan 13 artiklaan sisältyvä uusien rajoitusten asettamista koskeva kielto liittyy ainoastaan siihen päivämäärään, jona työntekijä on ensimmäisen kerran sijoittautunut laillisesti kyseiseen valtioon ja ryhtynyt työskentelemään siellä laillisesti, mutta ei päivämäärään, jona kyseistä määräystä oli ensimmäistä kertaa sovellettava. Tämä 13 artiklan tulkinta ei ole kuitenkaan ehdottoman selvä.

37. *Abatay ym.* tulkitsevat asiassa C-317/01 esitettyä ensimmäistä kysymystä siten, että kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, kielletäänkö päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa abstraktisti kaikkien sellaisten säännösten antaminen, joilla asetetaan uusi rajoitus työhön pääsylle, vai pyritäänkö kyseisellä määräyksellä vahvistamaan lähtötilanteen perusteeksi kussakin konkreettisessa tapauksessa työntekijän ensimmäinen laillinen oleskelupäivä ja ensimmäinen laillisen työskentelyn päivä.

38. He vetoavat siihen, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa kielletään sellaisten työhön pääsyä koskevien uusien kansallisten säännösten käyttöön ottaminen, jotka ovat rajoittavampia kuin ne, joita sovellettiin kyseisen artiklan tullessa voimaan. He näet katsovat, että kyseisessä määräyksessä asetettu edellytys, jonka mukaan Turkin kansalaisten on oleskeltava ja työskenneltävä laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, merkitsee vain sitä, että jäsenvaltiossa laittomasti asuvia tai työskenteleviä henkilöitä estetään vetoamasta kyseiseen artiklaan perustuviin oikeuksiin.

39. Lisäksi Abatay ym. kiistävät sen, että kysymys vaikuttaisi asian ratkaisuun, mikäli hakijat oleskelivat jo laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa tai työskentelivät jo laillisesti siellä uuden kansallisen lainsäädännön tullessa voimaan. Työskentely ja oleskelu jäsenvaltiossa ovat laillisia, kun ne ovat kyseisen valtion lakien ja asetusten mukaisia.[5] Näin ollen hakijoiden työskentely on ollut laillista ennen kuin AEVO:a muutettiin 10.10.1996 alkaen, ja se kuului 13 artiklan antaman suojan piiriin. Ensimmäiseen kysymykseen vastaaminen ei siis ole tarpeen.

5 — Asia C-1/97, Birden, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7747).

40. Abatay ym. vetoavat lisäksi toissijaisesti päätöksen N:o 1/80 6 artiklaan, jossa annetaan kyseisen jäsenvaltion laillisilla työmarkkinoilla toimivalle turkkilaiselle työntekijälle kyseisessä valtiossa neljän vuoden laillisen työskentelyn jälkeen vapaa pääsy mihin tahansa valitsemaansa palkattuun työhön.

41. *Sahin*, kansainvälisen kuljetusliikkeen omistaja ja työluvan hakija asiassa C-369/01, katsoo, että standstill-lauseke on ollut velvoittava jo päätöstä N:o 1/80 edeltäneen 20.12.1976 tehdyn päätöksen N:o 2/76 voimaantulosta lähtien ja että sen 7 artiklaan sisältyi työntekijöiden osalta päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan verrattava määräys. Näiden artiklojen tulkinta (jota Bundesanstalt für Arbeit sekä jäsenvaltiot tukevat), jonka mukaan kielto ottaa käyttöön uusia rajoituksia työhön pääsylle liittyy asianomaisten työntekijöiden ensimmäisen laillisen oleskelun ja laillisen työskentelyn päivämäärään, olisi ristiriitainen, koska henkilö, joka jo työskentelee jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei enää tarvitse hyväkseen sääntöä, jolla kielletään työhön pääsyn tiukempi rajoittaminen.

42. Sahinin mielestä hänen esittämäänsä tulkintaa tukee 13 artiklan sanamuoto. Perheenjäsenillä, joiden hyväksi kyseinen artikla on annettu, ei selvästikään ole vielä työtä, sillä muuten he jo saisivat edut työntekijöinä. Tällä lainsäädännöllä suositaan siten myös työnhakijoita, jotka eivät ole vielä saaneet työtä. Työssä oleva henkilö ei tarvitse pääsyä työmarkkinoille, koska hän on jo päässyt niille. Kyseisellä määräyksellä pyritään edistämään pääsyä työmarkkinoille, joten lausekkeen soveltamisen kannalta ei ole juurikaan merkitystä, minä hetkenä ensimmäinen laillinen työpaikka on hankittu. Ratkaiseva seikka ei ole myöskään ensimmäisen laillisen oleskelun päivämäärä, koska kyseisessä määräyksessä ainoastaan vahvistetaan ilmiselvä seikka eli se, että laiton oleskelu ei missään tapauksessa anna työskentelyyn liittyviä oikeuksia. [6]

43. *Saksan hallitus* katsoo, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvä uusien rajoitusten käyttöönottoa koskeva kielto pätee vasta siitä päivästä, josta lähtien asianomaiset työntekijät ovat oleskelleet ja työskennelleet ensi kertaa laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Se arvioi, että tätä näkemystä tukee vertailu lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan. Kun tämän määräyksen soveltamisala on yleinen, päätöksen N:o 1/80 13 artiklan ulottuvuus on rajoitetumpi, sillä se koskee yksinomaan työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään, joiden oleskelu on laillista.

44. Saksan hallituksen mielestä tämä päätelmä on myös päätöksen N:o 1/80 13 artiklan tavoitteen mukainen. Sillä ei pyritä sääntelemään pysyvästi työntekijöi-

6 — Ks. asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, Kok. Ep. X, s. 529).

den vapaata liikkuvuutta Turkin ja jäsenvaltioiden välillä vaan sillä halutaan ainoastaan varmistaa sellaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanteen asteittainen vakiinnuttaminen, jotka ovat päässeet laillisesti jäsenvaltion työmarkkinoille. Jokaisen työntekijän täytyy kyetä olemaan varma siitä, että hänellä hänen tullessaan alueelle olleita oikeuksia ei voida heikentää. Tämä päätöksen N:o 1/80 vakiinnuttamistavoite ei kuitenkaan vaikuta kansallisten viranomaisten toimivaltaan valvoa Turkin kansalaisten saapumista asianomaisen jäsenvaltion alueelle ja heidän ensimmäistä työskentelyään kyseisessä maassa. Sama ajatus on myös päätöksen N:o 1/80 6 artiklan taustalla.

45. *Ranskan hallitus* yhtyy suureksi osaksi Saksan hallituksen näkemykseen. Ranskan hallituksen mukaan päätöksen N:o 1/80 13 artiklalla ei pyritä sääntelemään pysyvästi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta Turkin ja jäsenvaltioiden välillä vaan sillä halutaan ainoastaan varmistaa sellaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanteen asteittainen vakiinnuttaminen, jotka ovat päässeet laillisesti jäsenvaltion työmarkkinoille. Tämä päätöksen N:o 1/80 vakiinnuttamistavoite ei kuitenkaan vaikuta kansallisten viranomaisten toimivaltaan valvoa Turkin kansalaisten saapumista asianomaisen jäsenvaltion alueelle ja heidän ensimmäistä työskentelyään kyseisessä maassa. Sama ajatus on myös päätöksen N:o 1/80 6 artiklan taustalla.

46. *Alankomaiden hallitus* väittää, että jo päätöksen N:o 1/80 13 artiklan sanamuoto viittaa siihen, että siinä määrätty kielto koskee ainoastaan "laillisesti" jo työssä olevia työntekijöitä. Standstill-velvoite koskee näet ainoastaan työmarkkinoille jo päässeitä työntekijöitä. Tällä artiklalla ei sitä vastoin säännellä näiden työntekijöiden ensimmäisen työmarkkinoille pääsyn edellytyksiä. Jäsenvaltioilla on siis edelleen toimivalta asettaa uusia rajoituksia ensimmäiselle työmarkkinoille pääsylle, mutta ne eivät voi ottaa käyttöön tällaisia rajoituksia, jotka koskisivat markkinoille jo päässeitä työntekijöitä.

47. Tämä ilmenee myös luettaessa 13 artiklaa johdonmukaisesti yhdessä kyseisen päätöksen muiden määräysten kanssa. Päätöksen N:o 1/80 6, 7, 8, 9, 10 ja 11 artiklaan sisältyy esimerkiksi joka kerta viittauksia "laillisiin työmarkkinoihin" tai "lailliseen työhön", mutta niissä ei viitata millään tavoin työmarkkinoille pääsyyn sellaisenaan.

48. Tätä tulkintaa tukee myös vakiintunut oikeuskäytäntö (ks. mm. asiassa Tetik annetun tuomion [7] 21 kohta ja asiassa Savas annetun tuomion [8] 58 kohta), jonka mukaan jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia sääntelemään ensimmäistä pääsyä työmarkkinoille. Tämä toteamus ja se, että jäsenvaltioita olisi kielletty päätöksen N:o 1/80 voimaantulosta lähtien ottamasta

7 — Asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329).

8 — Asia C-37/98, Savas, tuomio 11.5.2000 (Kok. 2000, s. I-2927).

käyttöön ensimmäistä pääsyä työmarkkinoille koskevia uusia rajoituksia, ovat ristiriidassa keskenään.

49. *Komissio* muistuttaa, että "päätöksellä N:o 1/80 ei anneta — — turkkilaisille työntekijöille oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. ETY:n ja Turkin assosiaatiota sääntelevän lainsäädännön nykytilanteessa Euroopan unionin jäsenvaltion alueelle pääsylle asetettavien edellytysten vahvistaminen kuuluu edelleen kyseisen valtion yksinomaiseen toimivaltaan. Työntekijät saavat päätöksellä N:o 1/80 annetut oikeudet vasta sen jälkeen kun heidät on hyväksytty jäsenvaltion työmarkkinoille".

2. Arviointi

50. Tämä komission huomautus on varmasti paikkansapitävä, kuten myös jäsenvaltioiden hallitusten vastaavat kannanotot.

51. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Savas antamassaan tuomiossa todennut lisäksi seuraavaa:

"58— — ETY—Turkki-assosiaatiota koskevilla määräyksillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää Turkin kansalaisten oikeudesta saapua maahan ja heidän ensimmäisen työsuhteensa ehdoista, vaan siinä määrätään ainoastaan jäsenvaltioiden työmarkkinoille *voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti jo sijoittautuneiden*[9] turkkilaisten työntekijöiden asemasta (ks. mm. asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997, Kok. 1997, s. I-329, 21 kohta).

59 Yhteisöjen tuomioistuin on sittemmin toistuvasti todennut, että toisin kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla, turkkilaisilla työntekijöillä ei ole oikeutta liikkua vapaasti yhteisön sisällä, vaan heillä on ainoastaan joitakin oikeuksia siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jonka alueelle he ovat laillisesti saapuneet ja jossa he ovat voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti työskennelleet määrätyn ajan (ks. mm. em. asia Tetik, tuomion 29 kohta)."

52. Asiassa Savas annetussa tuomiossa viitataan kokonaisvaltaisesti "ETY—Turkki-assosiaatiota koskeviin määräyksiin".

53. Päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei siis missään tapauksessa voida tulkita toisin, esimerkiksi siten, että artiklasta otetaan huomioon vain ensimmäinen osa ("Yhtei-

9 — Kursivointi tässä.

sön jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden uusia rajoituksia sellaisten turkkilaisten työntekijöiden ja heidän yhteisön alueella asuvien perheenjäsentensä osalta") ja jätetään toinen osa huomiotta ("jotka oleskelevat ja työskentelevät jäsenvaltiossa laillisesti").

54. Ei voida myöskään väittää pääasioiden hakijoiden tavoin, että 1.12.1980 jälkeen ei ole enää voitu ottaa käyttöön mitään uusia rajoituksia niiden turkkilaisten työntekijöiden osalta, jotka eivät olleet tuolloin jäsenvaltion alueella, vaan että tällaiset rajoitukset ovat sallittuja ainoastaan sellaisten turkkilaisten työntekijöiden osalta, joiden oleskelu oli laitonta.

55. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että jäsenvaltioilla on 1.12.1980 jälkeenkin oikeus ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka koskevat turkkilaisten työntekijöiden saapumista jäsenvaltion alueelle työnhakua varten.

56. Päätöksen 13 artiklan nojalla tällaiset rajoitukset eivät kuitenkaan saa vaikuttaa työntekijöihin, jotka ovat jo hankkineet laillisesti työpaikan ja oleskeluoikeuden kyseisessä jäsenvaltiossa milloin tahansa näiden uusien rajoitusten käyttöönoton jälkeen.

57. He saavat edelleen täysimääräisesti heille 6 artiklassa annetut oikeudet (tai heidän perheenjäsenilleen 7 artiklassa annetut oikeudet). [10]

58. Asiassa Kurz annetussa tuomiossa [11] muistutettiin siitä, mitä työntekijällä ja "laillisella integroitumisella työmarkkinoihin" on ymmärrettävä tarkoitettavan.

59. Päätöksen 13 artiklaan sisältyvällä ilmaisulla "työhön pääsyn edellytykset" ei näet voida tarkoittaa mitään muuta kuin 6 artiklan nojalla annettavia oikeuksia.

60. On muistettava, että kyse on työntekijän yhden vuoden laillisen työskentelyn jälkeen saamasta oikeudesta saada työlupansa uudistetuksi samaa työnantajaa varten, mikäli työnantajalla on edelleen paikka tarjottavanaan, kolmen vuoden työskentelyn jälkeen saamasta oikeudesta työskennellä samalla ammattialalla ja neljän vuoden työskentelyn jälkeen saamasta oikeudesta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

10 — Tämän vaikuttamatta kuitenkaan päätöksen N:o 1/80 12 artiklan suojalausekkeeseen, jonka sanamuoto on seuraava:
"Yhteisön jäsenvaltiolla tai Turkilla on oikeus olla soveltamatta automaattisesti 6 ja 7 artiklaa, jos sen työmarkkinoilla aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavia häiriöitä, jotka voivat vaarantaa vakavalla tavalla tietyn alueen, toimialan tai ammattialan elintasoa tai työllisyyttä. Kyseisen valtion on tällaisessa tapauksessa ilmoitettava assosiaationeuvostolle tästä väliaikaisesta rajoituksesta."

11 — Asia C-188/00, Kurz, tuomio 19.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10691, 68 kohta).

61. Kuten Saksan, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset huomauttavat, 13 artiklan ainoana tavoitteena on siten sellaisten turkkilaisten työntekijöiden tilanteen vakiinnuttaminen (6 ja 7 artiklan määräysten mukaisesti), jotka ovat jo päässeet laillisesti työmarkkinoille.

62. Tätä vastaan voidaan ehkä väittää, että 13 artikla on tässä tilanteessa turha, koska jäsenvaltiot eivät jo yksinomaan pacta sunt servanda -periaatteenkaan vuoksi saa koskea työntekijöiden 6 ja 7 artiklan nojalla saamiin oikeuksiin. [12]

63. Katson kuitenkin, että tällä määräyksellä on siinä mielessä tehokas vaikutus, että siinä vahvistetaan laillisesti työskentelevien työntekijöiden oikeus siihen, että uudet rajoitukset, joita jäsenvaltioilla on muutoin edelleen mahdollisuus ottaa käyttöön, eivät koske heitä.

64. Mikäli 13 artiklalle pyrittäisiin antamaan laajempi tehokas vaikutus, tämä olisi vastoin sen sanamuotoa ja tulkintaa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut asiassa Savas antamassaan tuomiossa "ETY—Turkki-assosiaatiota koskevista määräyksistä".

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 11, 68 kohta.

65. Ehdotan siis, että asiassa C-317/01 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin seuraavasti:

" — — päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltio ottaa milloin tahansa 1.12.1980 jälkeen käyttöön uusia rajoituksia turkkilaisten työntekijöiden työmarkkinoille pääsylle, niitä ei voida soveltaa turkkilaisiin työntekijöihin, jotka jo näiden rajoitusten voimaan tullessa oleskelivat ja työskentelivät laillisesti alueella."

B *Asiassa C-317/01 esitetty toinen kysymys ja asiassa C-369/01 esitetty kolmas kysymys*

66. Näiden kysymysten sanamuoto, jossa huomio kiinnittyy kansainvälisissä kuljetuksissa työskentelevien turkkilaisten kuljettajien erityiseen asemaan, on lähes identtinen. Niitä on tarkasteltava yhdessä ja niihin on annettava sama vastaus. Niiden sanamuoto on seuraava:

Asia C-317/01:

"Sovelletaanko — — päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa myös sellaisiin Turkissa työs-

kenteleviin työntekijöihin, jotka kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskentelevinä kuorma-autonkuljettajina ajavat säännöllisesti unionin jäsenvaltion halki kuulumatta kyseisen jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille?"

Asia C-369/01:

"Sovelletaanko — — päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa myös sellaisiin turkkilaisiin työntekijöihin, joiden työnantajan kotipaikka on Turkissa ja jotka kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskentelevinä kuorma-autonkuljettajina ajavat säännöllisesti yhteisön jäsenvaltion halki kuulumatta kyseisen jäsenvaltion (laillisille) työmarkkinoille?"

1. Kansallisen tuomioistuimen ja huomautuksiaan esittäneiden osapuolten näkemykset

67. On mielestäni asianmukaista siteerata näiden kysymysten yhteydessä sitä, miten Bundessozialgerichtin yhdestoista jaosto (asiassa Abatay ym. ennakkoratkaisupyynnön esittänyt jaosto) on esittänyt ongelman ja mihin seitsemäs jaostokin viittaa.

68. Yhdestoista jaosto on esittänyt seuraavaa:

" — — on epäselvää, onko päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa sovellettava myös sellaisiin työntekijöihin kuin hakijoihin, jotka on otettu yrityksen palvelukseen Turkissa, jotka liikkuvina työntekijöinä ainoastaan matkustavat jäsenvaltion kuten Saksan halki kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskennellessään ja jotka eivät kuulu Saksan laillisille työmarkkinoille (kysymys 2).

Sen määrittämiseksi, kuuluuko työntekijä laillisille työmarkkinoille, on tutkittava, sijoittuuko työsuhde jäsenvaltion alueelle tai onko sillä riittävän läheinen yhteys kyseiseen alueeseen, ottaen huomioon erityisesti se paikka, jossa Turkin kansalainen otettiin palvelukseen, se alue, jossa tai josta käsin palkattua toimintaa harjoitetaan, ja työ- ja sosiaalioikeuden alaan kuuluvat kansalliset säännökset (asia C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995, Kok. 1995, s. I-1475, s. 1507 ja sitä seuraavat sivut; asia C-36/96, Günaydin, tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5143; asia C-98/96, Ertanir, tuomio 30.9.1997, Kok. 1997, s. I-5179 ja SozR 3-6935 Allg Nr 3). Hakijat, jotka on otettu Turkissa palvelukseen kuorma-autonkuljettajiksi, eivät näiden edellytysten perusteella missään tapauksessa kuulu Saksan laillisille työmarkkinoille,[13] jos — kuten on aihetta

13 — Kursivointi tässä.

olettaa — heidän palkkansa maksetaan Turkissa ja heihin sovelletaan Turkin työ- ja sosiaalioikeuden säännöksiä.

Päätöksen N:o 1/80 13 artiklan sijainti kyseisen päätöksen II luvun I jaksossa ('Työskentelyä ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat kysymykset') samoin kuin muiden samaan jaksoon kuuluvien säännösten (erityisesti 6, 7, 10 ja 11 artikla) sijainti päätöksessä tukevat sitä näkemystä, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa sovelletaan ainoastaan sellaisiin työntekijöihin, jotka kuuluvat jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille — — . Se, että ulkomaisten kuorma-autonkuljettajien toiminta, joka koskettaa Saksan aluetta ainoastaan hyvin rajallisesti, ei kuulu päätöksen N:o 1/80 II luvun 1 jakson eikä siten myöskään 13 artiklan soveltamisalaan, voi perustua muun muassa siihen, että kyseisen jakson määräysten tarkoituksena on turkkilaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä asteittainen saattaminen osaksi työmarkkinoita. Oikeus jatkaa työskentelyä ja siten oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella (vrt. em. asiassa Sevince 20.9.1990 annettu tuomio; asia C-237/91, Kus, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6781) on sitä vahvempi, mitä pitempään ja mitä yhtäjaksoisemmin laillista työtä on tätä ennen tehty. On kyseenalaista, voidaanko tällaisia oikeuksia antaa sellaisille kuorma-autonkuljettajille, jotka tulevat jäsenvaltion alueelle vain tietyksi ajaksi ja sen jälkeen aina poistuvat sieltä. Näin ollen esimerkiksi se, että he ovat jatkuvassa työsuhteessa ulkomaiseen työnantajaan — mikä on Saksan oikeudessa välttämätön edellytys sille, että työlupaa koskevasta vaatimuksesta voidaan vapauttaa — osoittaa selvästi, että hakijoiden kaltaiset kuorma-autonkuljettajat eivät pyri asteittain integroitumaan voimakkaammin Saksan työmarkkinoille, minkä takia hakijat eivät voi vastaavasti vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklaan (vapaa pääsy muuhun työhön laillisilla työmarkkinoilla työskentelyn jälkeen).

Päätöksen N:o 1/80 13 artiklan soveltamisalan rajoittaminen laillisille työmarkkinoille kuuluviin työntekijöihin ei kuitenkaan ole ehdottoman selvää, kuten Landessozialgerichtin näkemys osoittaa. Tämä jaosto ei kuitenkaan kannata sitä näkemystä, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa määrätty suoja olisi ulotettava myös kansainvälisessä liikenteessä työskenteleviin turkkilaisiin työntekijöihin sillä perusteella, että pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa kansallisiin työmarkkinoihin vaikutettaisiin vain vähän ja standstill-lausekkeen suppea tulkinta ei olisi asianmukainen. Tällainen tulkinta nimittäin rajoittaisi tarpeettomasti jäsenvaltioiden ja Turkin mahdollisuuksia torjua työmarkkinoillaan ja elinkeinoelämässään esiintyviä väärinkäytöksiä. Lisäksi on käsiteltävänä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen kyseenalaista, vaikutetaanko Saksan työmarkkinoihin vain vähän, jos — kuten vastaaja on tämän asian tosiseikkoja tutkineissa tuomioistuimissa väittänyt — matalapalkkamaista tulevien kuljettajien ottaminen palvelukseen kuljettamaan Saksassa rekisteröityjä ajoneuvoja aiheuttaa sen, että Saksassa asuvia työttömiä kuljettajia ei oteta palvelukseen."

69. Abatay ym. vetoavat puolestaan siihen, että työskentely ja oleskelu jäsenvaltiossa ovat laillisia, kun ne ovat kyseisen valtion lakien ja asetusten säännösten mukaisia. [14] Näin ollen hakijoiden työskentely oli laillista ennen Saksan lainsäädännön muuttamista.

70. Se erityinen seikka, että hakijoiden toiminnan painopiste ei sijaitse jäsenvaltion alueella, ei saa aiheuttaa heille vahinkoa. Päätöksen 13 artiklan mukaan suojelun kohteena ovat päinvastoin työskentelyn konkreettiset yksityiskohdat riippumatta siitä, onko työskentely kansainvälistä vai ei.

71. Hakijat kiistävät myös sen väitteen oikeellisuuden, jonka mukaan suojaa annettaisiin ainoastaan jäsenvaltion työ- ja sosiaalioikeuden piiriin (eli jäsenvaltion "laillisille" työmarkkinoille) kuuluville toiminnoille.

72. Saksan hallitus puolestaan arvioi, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei sovelleta kuorma-auton kuljettajiin, jotka ovat palkatussa työssä Turkissa ja jotka suorittavat Turkista kansainvälisiä tavarakuljetuksia, koska he eivät kuulu kyseisen jäsenvaltion "laillisille työmarkkinoille".

14 — Ks. em. asiassa Birden annettu tuomio.

73. Tätä arviointia tukee 13 artiklan johdonmukainen sijoittaminen II luvun 1 jaksoon "Työskentelyä ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat kysymykset", kilpailusuhde muiden samaan jaksoon kuuluvien säännösten, erityisesti 6, 7, 10 ja 11 artiklan kanssa sekä tavoite integroida turkkilaiset työntekijät ja heidän perheenjäsenensä asteittain työmarkkinoille.

74. Tässä tapauksessa ei ole olemassa mitään edellä mainitussa asiassa Bozkurt annetussa tuomiossa esitettyjä liittymäkohtia.

75. Komission mielestä päätöksen N:o 1/80 13 artiklan standstill-lauseke ei ole esteenä sellaisen kansallisen lainsäädännön antamiselle, jolla poistetaan työluvan hankkimista koskeva vapautus, joka on aikaisemmin koskenut Turkissa sijaitsevalle työnantajalle työskenteleviä kansainvälisiä tavarakuljetuksia asianomaisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyillä kuorma-autoilla hoitavia kuljettajia. Tällaisilla työntekijöillä ei ole riittävän läheistä yhteyttä kyseisen jäsenvaltion alueeseen.

2. Arviointi

76. Esitettyjen kahden kysymyksen sanamuodosta samoin kuin ennakkoratkais-

upyynnöt esittäneiden jaostojen huomautuksista ilmenee, että nämä ovat tehneet sen päätelmän, että kyseiset turkkilaiset työntekijät eivät kuulu Saksan laillisille työmarkkinoille, koska he eivät täytä asiassa Bozkurt annetussa tuomiossa [15] määritettyjä läheisen yhteyden edellytyksiä.

77. Tutkittavien kahden kysymyksen perusteella on siis kysyttävä, voivatko henkilöt, joiden työsuhteeseen ei kuulu läheistä yhteyttä jäsenvaltion alueeseen, kuitenkin vedota 13 artiklaan.

78. Vastaaminen myöntävästi tähän kysymykseen edellyttäisi ensinnäkin sitä, että päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan sisältyvällä käsitteellä "työntekijät — — jotka oleskelevat ja työskentelevät jäsenvaltiossa laillisesti" on eri merkitys kuin kyseisen päätöksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvällä käsitteellä "jäsenvaltion laillisilla työmarkkinoilla työskentelevä työntekijä" tai saman kohdan kussakin kolmessa luetelmakohdassa mainitulla käsitteellä "laillinen työskentely".

79. Ei vaikuta mahdolliselta antaa näille lähes identtisille käsitteille erilaista merkitystä sen mukaan, mihin päätöksen saman jakson artiklaan ne kuuluvat.

15 — Mainittu edellä 68 kohdassa. Asiassa Bozkurt annetun tuomion edellytysten soveltaminen johtaa näet siihen päätelmään, että nämä kuljettajat kuuluvat Turkin laillisille työmarkkinoille.

80. On lisäksi korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Bozkurt antamassaan tuomiossa käyttänyt erotuksetta 6 artiklan käsitteitä "kyseessä oleva laillinen työskentely" (25 kohta), "laillinen työskentely" (26 kohta), "työskentelyn laillisuus" (27 ja 29 kohta), "työmarkkinoilla jo laillisesti työskentelevät Turkin kansalaiset" (30 kohta) ja "kyseessä oleva laillinen työskentely" (31 kohta).

81. Se on siis selvästi katsonut, että 6 artiklassa ja 13 artiklassa käytetyt ilmaisut ovat synonyymejä.

82. Asiassa Bozkurt annettu tuomio kannattaa mainita vielä toisessakin yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin näet totesi kyseisen tuomion 31 kohdassa, että kun turkkilainen työntekijä ei asianomaisen kansallisen lainsäädännön perusteella tarvitse tämän valtion viranomaisten myöntämää työlupaa eikä oleskelulupaa harjoittaakseen ammattiaan, "kyseessä voi olla" laillinen työskentely. Asiayhteydestä ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin on halunnut lisätä tähän ilmaisun "muista syistä".

83. Niiden todisteiden osalta, joiden avulla laillisen työskentelyn olemassaolo voidaan osoittaa, kyseisestä tuomiosta löytyvät ainoastaan jo edellä mainitut kolme edellytystä, eli työhönottopaikka, alue, josta palkattua työtä harjoitetaan, ja sovellettava työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntö.

84. Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneet jaostot ilmoittavat nimenomaan, että "hakijat, jotka on otettu Turkissa palvelukseen kuorma-autonkuljettajiksi, eivät näiden edellytysten perusteella missään tapauksessa kuulu Saksan työmarkkinoille jos — kuten on aihetta olettaa — heidän palkkansa maksetaan Turkissa ja heihin sovelletaan Turkin työ- ja sosiaalioikeuden säännöksiä".

— heille annettiin tietyn ajanjakson ajaksi työlupa, ja jäsenvaltio on siten katsonut heidän kuuluvan työmarkkinoilleen

— he ajavat Saksassa rekisteröityjä kuorma-autoja

85. Asiassa Bozkurt annetun tuomion 31 kohdasta ilmenee siten, että siinä tapauksessa, että turkkilainen työntekijä ei sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti tarvitse työlupaa, tästä ei seuraa, että työntekijöiden työskentely olisi 13 artiklassa tarkoitetulla tavalla laillista, kuten hakijat väittävät.

— he ovat joka tapauksessa erityistilanteessa, koska heidän toimintansa "koskettaa Saksan aluetta ainoastaan hyvin rajallisesti" ja koska he eivät "pyri asteittain integroitumaan voimakkaammin Saksan työmarkkinoille" (ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden jaostojen käyttämien ilmaisujen mukaan).

86. Jotkut voisivat kuitenkin olla taipuvaisia hylkäämään täysin edellä esitetyt sanamuotoon nojautuvat perustelut samoin kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee riittävän läheistä yhteyttä, ja etsimään yksittäisratkaisun kyseisten turkkilaisten kuljettajien ongelmaan seuraavien seikkojen perusteella:

87. Tällaista näkemystä ei kuitenkaan mielestäni voida hyväksyä.

88. On välittömästi hylättävä se, että kyseiset kuljettajat ajavat Saksassa rekisteröityjä kuorma-autoja.

— kuljettajat harjoittivat toimintaansa Saksan lainsäädännön mukaisesti siihen saakka, kunnes uusi rajoittavampi lainsäädäntö annettiin

89. Edellä mainitussa asiassa Bozkurt annetussa tuomiossa oli niin ikään kysymys turkkilaisesta kuljettajasta, joka ajoi Alan-

komaissa rekisteröityä kuorma-autoa, mutta tämä ei estänyt yhteisöjen tuomioistuinta asettamasta muita edellytyksiä. [16] Asiassa Lopes da Veiga antamassaan tuomiossa [17] yhteisöjen tuomioistuin mainitsi kylläkin sen, että kyseinen Portugalin kansalainen purjehti Alankomaissa rekisteröidyllä aluksella, mutta esitti kansalliselle tuomioistuimelle viisi muuta "seikkaa", jotka piti ottaa huomioon arvioitaessa sitä, oliko kantajan työsuhteella riittävän läheinen yhteys Alankomaiden alueeseen, jotta oleskeluluvan myöntäminen olisi perusteltavissa, eli se, että kantaja työskenteli Alankomaissa sijaitsevassa Alankomaiden oikeuden mukaan perustetussa laivanvarustusyhtiössä, että hänet oli otettu palvelukseen Alankomaissa, että hänen ja hänen työnantajansa väliseen työsuhteeseen sovellettiin Alankomaiden lakia, että asianomainen oli vakuutettu Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmässä ja että hän maksoi siellä tuloveroa.

90. Se, että turkkilaisiin kuljettajiin sovellettiin aikaisemmin yleensä Saksan lainsäädäntöä, ei mielestäni myöskään voi olla yksittäisratkaisun perusteena.

91. Heihin sovellettiin näet erityisjärjestelyä, jonka Saksan liittotasavalta myönsi kaikille kansainvälisessä kuljetuksessa työskenteleville kuljettajille eikä ainoastaan turkkilaisille kuljettajille.

92. Heille myönnettiin ainoastaan väliaikainen työlupa, jotta yritys voisi mukautua uuteen lainsäädäntöön.

93. Kaikista näistä syistä ehdotan, että asiassa C-317/01 esitettyyn toiseen kysymykseen ja asiassa C-369/01 esitettyyn kolmanteen kysymykseen vastattaisiin seuraavasti:

"Päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei sovelleta sellaisiin turkkilaisiin työntekijöihin, joiden työnantajan kotipaikka on Turkissa ja jotka kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskentelevinä kuorma-autonkuljettajina ajavat säännöllisesti yhteisön jäsenvaltion halki kuulumatta kyseisen jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille."

C *Asiassa C-317/01 esitetyn kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta ja asiassa C-369/01 esitetyn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta*

94. Näiden kysymysten sanamuoto on lähes sama. Ne on käsiteltävä yhdessä ja niihin on annettava yhteinen vastaus. Sanamuodoltaan ne ovat seuraavat:

16 — Tuomion 3 kohdassa mainitaan, että matkojensa välillä ja lomillaan kyseinen kuljettaja asui Alankomaissa.

17 — Asia 9/88, Lopes da Veiga, tuomio 27.9.1989 (Kok. 1989, s. 2989, 17 kohta).

Asia C-317/01:

"Onko — — lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että

b) palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuu rajoitus myös silloin, kun yhteisön jäsenvaltio poistaa työluvan hankkimisesta annetun vapautuksen, joka Turkissa sijaitsevan (turkkilaisen) työnantajan palveluksessa olevilla turkkilaisilla kansainvälisessä tavarankuljetuksessa työskentelevillä kuljettajilla oli aikaisemmin?"

— —

1. Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden jaostojen näkemykset ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt perustelut

b) palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuu uusi rajoitus myös silloin, kun unionin jäsenvaltio kyseisen pöytäkirjan tultua voimaan rajoittaa turkkilaisten työntekijöiden pääsyä työmarkkinoille ja vaikeuttaa siten niiden turkkilaisten yritysten palvelujen tarjoamisen vapautta, joiden palveluksessa kyseiset työntekijät ovat?"

95. Bundessozialgerichtin *yhdestoista jaosto* arvioi, että ei ole selvää, että kyseessä olisi 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitus siinäkään tapauksessa, että nyt käsiteltävän kaltaisen toimenpiteen käyttöönotto vaikeuttaa välillisesti näitä työntekijöitä palkkaavien yritysten palvelujen tarjoamisen vapautta.

Asia C-369/01:

"Onko — — lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että

— —

96. Bundessozialgerichtin *seitsemäs jaosto* pohtii, onko nyt käsiteltävän kaltaisia toimenpiteitä yleisesti arvioiden tässä tapauksessa pidettävä kyseisessä 41 artiklassa tarkoitettuina "rajoituksina". Kyseinen tuomioistuin lisää, että nyt käsiteltävässä asiassa saattaisi olla niin ikään tärkeää tietää, edellyttääkö se, että työntekijät voivat vedota 41 artiklaan, sitä, että nämä työntekijät ovat ainoastaan turkkilaisen työnantajan palveluksessa, vai voiko

toinen (saksalainen) työnantaja mahdollisesti liittyä — muodossa tai toisessa — työsuhteeseen. Sen mielestä toimenpidettä ei voida ensi arviolta pitää uutena rajoituksena, jos se vaikuttaa negatiivisesti vain yrittäjänä toimivaan Saksassa asuvaan Saksan kansalaiseen; riita koskee sitä, onko Sahinilla, joka on ollut Saksan kansalainen vuodesta 1991 lähtien, oikeus käyttää tulevaisuudessa turkkilaisia kuljettajia, joilla ei ole työlupaa.

97. *Turkkilaiset kuorma-autonkuljettajat*, jotka ovat työluvan hakijoina asiassa C-317/01, katsovat, että työluvan hankkimista koskevan velvoitteen käyttöön ottaminen sellaisen toiminnan osalta, joka oli aikaisemmin siitä vapautettu, estää turkkilaisten kuljetusyritysten palvelujen tarjoamisen vapautta jäsenvaltion alueella.

98. *Sahin* puolestaan katsoo, että palvelujen tarjoamisen vapaus sisältää sen, että yrityksellä on mahdollisuus käyttää henkilöstöä hoitamaan sen toimintoja ja että nyt käsiteltävän kaltaisen sovellettavan kansallisen lainsäädännön ankaroittaminen estäisi palvelujen tarjoamisen lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Sahinin mielestä kansainvälisesti arvioiden yrityksen toiminta ei sisällä ainoastaan palveluntarjoajan henkilökohtaista panosta vaan myös sen työntekijöiden toiminnan.

99. Sahin tarkastelee seuraavaksi markkinoiden erityispiirteitä varsinkin Lähi-Itään suuntautuvan kansainvälisen tavaraliikenteen alalla. Hän korostaa, että pitkien matkojen kansainvälinen tavaraliikenne on väistämättä pirstoutuneilla markkinoilla sellaisten yritysten kesken harjoitettavaa toimintaa, joihin sovelletaan eri oikeussääntöjä ja jotka tästä syystä suorittavat työntekijöilleen erilaisia palkkoja ja sosiaalietuuksia niiden valtioiden oikeudellisten ja tosiasiallisten olosuhteiden mukaisesti, joissa ne toimivat. Kolmansien maiden yritykset voivat luottaa siihen, että palkkakulut ovat pienemmät, mutta sen lisäksi ne löytävät niillä työmarkkinoilla, joille ne pääsevät, helpommin henkilöstöä, joka on kansantalouden vaikeuksien vuoksi valmis hyväksymään monien viikkojen eron perheestään ja jolla on tarvittava kielitaito Turkkiin ja jopa esimerkiksi Iraniin, Jordaniaan tai Egyptiin suuntautuvia matkoja varten.

100. *Saksan hallitus* puolestaan arvioi, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta ei ole esteenä pääasian kohteena olevan kaltaisen lainsäädännön muuttamiselle, koska palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien ETY:n ja Turkin välisen assosiaation määräykset ovat ulottuvuudeltaan suppeammat kuin Euroopan unionin yhteydessä tältä osin sovellettavat säännöt.

101. *Ranskan hallitus* katsoo, että 41 artiklan 1 kohdan palvelujen tarjoami-

sen vapautta koskevia määräyksiä ei sovelleta tilanteeseen, jossa turkkilainen kuljetusyritys, joka on Saksaan sijoittautuneen yhtiön tytäryhtiö, käyttää Turkin ja Saksan välisten kuljetuspalvelujen hoitamiseen Saksassa emoyhtiön nimiin rekisteröityjä ajoneuvoja. Koska turkkilaisyritys on käyttänyt Saksassa rekisteröityjä ajoneuvoja, kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla on näet ollut oikeus katsoa, että kyseiset kansainväliset kuljetukset hoiti todellisuudessa saksalainen emoyhtiö ja että turkkilaisilla kuljettajilla olisi näin ollen pitänyt olla työlupa Saksassa, eikä lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan määräyksiä sovelleta tällaiseen tilanteeseen. Lisäksi Ranskan hallitus päättelee, että muunlainen tulkinta antaisi saksalaisille kuljetusyrityksille mahdollisuuden kiertää Saksan työlainsäädäntöä siten, että ne antaisivat ajoneuvot Turkkiin sijoittautuneiden tytäryhtiöidensä käyttöön Saksaan suuntautuvia kuljetuksia varten.

102. Alankomaiden hallitus arvioi, että lisäpöytäkirjan 41 artikla ei ole asianmukainen viitekehys nyt käsiteltävän kuljetuspalveluja koskevan asian kannalta. Nämä palvelut on jätetty EY:n perustamissopimuksessa nimenomaisesti palvelujen liikkumisvapauden ulkopuolelle, ja niihin sovelletaan omaa järjestelyä. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että palveluja koskevia säännöksiä ei sovelleta kuljetuspalveluihin.[18] Lisäpöytäkirjan 42 artikla, jonka mukaan "assosiaationeuvosto ulottaa Turkkiin — — liikenteeseen sovellettavat perustamissopimuksen määräykset — — ", vahvistaa sen, että liikenteeseen ei sovelleta palvelujen tarjoamista koskevia yleisiä sääntöjä.

103. Vaikka oletettaisiin, että 41 artiklaa sovelletaan nyt käsiteltäviin asioihin, Alankomaiden hallitus arvioi, että 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että työntekijöiden liikkumisvapautta koskevasta jäsenvaltioiden toimivallasta ei tule näennäinen. Jäsenvaltioilla on näet edelleen täysi toimivalta säännellä Turkin kansalaisten pääsyä sekä niiden alueelle että niiden työmarkkinoille suojellakseen työmarkkinoidensa vakautta. Tästä toimivallasta tulisi näennäinen, mikäli toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa työntekijöiden liikkumisen osalta, kiellettäisiin palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä.

104. *Komissio* puolestaan katsoo, että lisäpöytäkirjan 41 artiklassa vahvistettu standstill-lauseke estää sellaisen kansallisen lainsäädännön antamisen, jolla poistetaan työluvan hankkimisesta annettu vapautus, joka kansainvälistä tavarankuljetusta kyseisessä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä kuorma-autoilla harjoittavilla turkkilaisilla kuljettajilla aikaisemmin oli. Velvoite vaatia työlupaa jokaiselta kuljettajalta — ja erityisesti tällaisen luvan epääminen — rajoittaisi näet palvelujen tarjoamisen vapautta.

18 — Asia C-49/89, Corsica Ferries France, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4441).

105. Komissio kiistää myös sen, että tässä tapauksessa olisi kysymys kuljetuspalveluista.

2. Arviointi

106. Tutkin ensin Alankomaiden hallituksen väitteen ja sen jälkeen muut yhteisöjen tuomioistuimen käsittelyn aikana esitetyt väitteet.

a) Sovelletaanko 41 artiklan 1 kohtaa liikenteeseen? Ovatko tässä tapauksessa kysymyksessä tähän alaan kuuluvat toimenpiteet?

107. Kuten edellä todettiin, Alankomaiden hallitus arvioi, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta ei ole asianmukainen viitekehys nyt käsiteltävän asian kannalta, koska riidanalainen lainsäädäntö kuuluu liikenteen alaan. EY:n perustamissopimuksessa nämä toiminnot on nimenomaisesti jätetty palvelujen liikkumisvapauden ulkopuolelle. EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 51 artikla) todetaan näet seuraavaa:

"Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä."

108. Jäsenvaltioiden välisissä suhteissakaan ei siis ole mahdollista soveltaa yksinkertaisesti palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä liikenteen alaan.

109. Turkin-suhteiden osalta asian kannalta merkitykselliset määräykset ovat assosiaatiosopimuksen 14 ja 15 artikla ja lisäpöytäkirjan 42 artikla.

110. Assosiaatiosopimuksen 14 artiklan mukaan "sopimuspuolet tukeutuvat yhteisön perustamissopimuksen 55 ja 56 sekä 58—65 artiklaan poistaakseen väliltään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset".

111. EY:n perustamissopimuksen 61 artikla (josta on tullut EY 51 artikla) kuuluu siis niihin määräyksiin, joihin sopimuspuolten on tukeuduttava. Ei siis ole sallittua tehdä analogiapäätelmää, jossa ei oteta huomioon myös kyseistä artiklaa.

112. Assosiaatiosopimuksen 15 artiklassa määrätään puolestaan seuraavaa:

"Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liikennettä koskevien määräysten ja näiden määräysten soveltamiseksi toteutettujen toimien laajentamiselle koskemaan Turkkia asetettavat ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan siten, että Turkin maantieteellinen asema otetaan huomioon."

113. Lisäpöytäkirjan 42 artiklan 1 kohta on sanamuodoltaan seuraava:

"Assosiaationeuvosto laajentaa vahvistamiensa yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti liikenteeseen sovellettavat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset koskemaan Turkkia siten, että se ottaa huomioon erityisesti Turkin maantieteellisen aseman. Se voi samoin edellytyksin laajentaa rautatie-, maantie- ja vesiliikennettä koskevien määräysten mukaisesti toteutettuja yhteisön toimia siten, että ne koskevat myös Turkkia."

114. Assosiaationeuvosto ei ole tietääkseni toteuttanut yhtään toimea näiden määräysten nojalla.

115. Tässä tilanteessa jotkut vastustavat ehkä sitä, että vaikka palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset on liikenteen alalla poistettava siinä yhteydessä, kun yhteinen liikennepolitiikka ulotetaan Turkkiin, standstill-lauseketta sovelletaan kuitenkin tähän alaan.

116. Tilanne ei kuitenkaan ole tällainen. Tämä ilmenee erittäin selvästi asiassa Corsica Ferries France annetusta yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta,[19] johon Alankomaiden hallitus viittaa.

117. Kyseinen asia koski Korsikan satamissa aluksiin nousseista, niistä poistuneista tai aluksesta toiseen siirtyneistä matkustajista kannettua veroa, josta vastasi laivanvarustaja. Korsikan ja manner-Ranskan satamien välisiä yhteyksiä hoitaneet alukset joutuivat suorittamaan matkustajaveron vain lähtiessään korsikalaisesta satamasta, kun Korsikan ja toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien satamien välisiä yhteyksiä hoitaneet alukset joutuivat suorittamaan veron sekä tullessaan korsikalaiseen satamaan että lähtiessään sieltä.

118. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 14 ja 15 kohdassa seuraavaa:

"14. — — vuosina 1981 ja 1982, joka on pääasian riidanalainen ajanjakso,

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 18.

palvelujen tarjoamisen vapautta ei ollut vielä toteutettu meriliikenteen alalla ja — — tästä syystä jäsenvaltioilla oli oikeus soveltaa pääasian kohteena olevien kaltaisia säännöksiä.

15. Tätä päätelmää ei heikennä se, että kyseinen lainsäädäntö *otettiin uudelleen käyttöön* Ranskan merisatamista annetulla lailla *sen jälkeen kun se oli* vuonna 1969 *poistettu*. Perustamissopimuksen 62 artiklaa, jossa *kielletään* jäsenvaltioita *ottamasta käyttöön uusia rajoituksia* perustamissopimuksen voimaan tullessa tosiasiallisesti saavutetulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle, *ei voida soveltaa*,[20] kun otetaan huomioon perustamissopimuksen 61 artiklan 1 kohta."

119. Voidaan siis vastaavasti päätellä, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohdan standstill-lauseketta ei sovelleta liikenteen alaan.

120. On vielä selvitettävä, kuuluuko riidanalainen toimenpide tähän alaan.

121. Komission mielestä riidanalaisella Saksan lainsäädännöllä ei ole mitään tekemistä liikenteen alan kanssa, koska todellisuudessa on kyse joko kuljettajien antamisesta toisen yrityksen käyttöön tai kuorma-autojen vuokraamisesta. Yhteys liikenteen alaan ei ole sen välittömämpi kuin olisi pelkkä kuorma-auton osto.

122. Katson kuitenkin, että tästä väitteestä voidaan esittää vakavia vastalauseita.

123. On ensinnäkin todettava, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin saattoi todeta edellä mainitussa asiassa Corsica Ferries France antamassaan tuomiossa, että vero, jota ei kannettu matkustajista, jotka jäivät aluksesta Korsikalla matkustettuaan sinne manner-Ranskasta, vaikka sitä kannettiin kaikista muista saapumisista ja lähdöistä, kuului liikennepolitiikan alaan, tämän on erityisesti pädettävä sääntöön, joka koskee "kansainvälisessä matkustaja- ja tavaraliikenteessä työskentelevää liikkuvaa henkilöstöä".

124. Ei ole epäilystäkään siitä, että Saksan vuoden 1971 asetuksen mukainen työluvan hankkimisesta myönnetty vapautus, joka poikkesi kolmansien maiden kansalaisiin normaalisti sovellettavasta järjestelystä, perustui kansainvälisen liikenteen erityispiirteisiin ja erityisesti siihen, että muu kuin saksalainen "liikkuva henkilöstö" oleskelee vain lyhyitä aikoja Saksassa eikä pyri

20 — Kursivointi tässä.

integroitumaan paikallisille työmarkkinoille. [21]

125. Tämä erityinen järjestely luotiin toisin sanoen kyseisten henkilöiden hyväksi vain sen vuoksi, että he toimivat suoraan kuljetustoiminnassa.

126. Toiseksi se seikka, joka on aiheuttanut ongelman pääasian hakijoille, on se, että vuodesta 1996 lähtien vapautusta työluvan hankkimisesta ei enää myönnetty niissä tapauksissa, joissa käytössä ollutta *kuorma-autoa* ei ollut rekisteröity työnantajan sijoittautumisvaltiossa vaan Saksassa. Lainsäädäntö, joka perustuu kuorma-autojen rekisteröintipaikkaan, kuuluu mielestäni liikenteen alaan.

127. Kolmanneksi on otettava huomioon neuvoston asetusten (ETY) N:o 881/92 ja (ETY) N:o 3118/93 muuttamisesta kuljettajatodistuksen käyttöön ottamiseksi 1 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 484/2002 [22] vaikutukset.

128. Neuvoston 26.3.1992 antama asetus N:o 881/92 koskee yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsyä. [23]

129. Tämä asetus, samoin kuin asetus N:o 484/2002, on annettu saman EY:n perustamissopimuksen 75 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 71 artikla) nojalla, joka kuuluu liikennettä koskevaan osastoon (IV osasto, josta on tullut V osasto).

130. Siinä muodossa kuin asetus N:o 881/92 on muutettuna asetuksella N:o 484/2002, sen 3 artikla 1 kohdassa säädetään tiivistetysti siitä, että kansainvälisiä kuljetuksia varten vaaditaan yhteisön lupa sekä lisäksi kuljettajatodistus, jos kuljettaja on kolmannen maan kansalainen.

131. Asetuksen N:o 881/92 3 artiklan 3 kohdassa, joka on lisätty asetuksella N:o 484/2002, säädetään seuraavaa:

21 — Myöskään Alankomaissa kansainvälisessä liikenteessä toimivat kuljettajat eivät kuuluneet yleisen ulkomaalaispolitiikan piiriin. Ks. edellä 68 kohdassa mainitussa asiassa Bozkurt annetun tuomion 4 ja 5 kohta.

22 — EYVL L 76, s. 1.

23 — EYVL L 95, s. 1.

"3. Jäsenvaltio myöntää — — kuljettajatodistuksen jokaiselle liikkeenharjoittajalle

— jolla on yhteisön lupa ja

— joka *pitää* kyseisessä jäsenvaltiossa laillisessa *työsuhteessa* tai laillisesti käyttää kuljettajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka on *asetettu sen käyttöön* niitä kuljettajien työ- ja ammattikoulutusehtoja noudattaen, jotka on asetettu tässä jäsenvaltiossa [24]

— laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä ja soveltuvissa tapauksissa

— työehtosopimuksilla kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia sääntöjä noudattaen."

132. Tällä asetuksella ei ainoastaan oteta käyttöön todistusta (josta tulee pakollinen vasta 19.3.2003 lähtien), vaan siinä vahvistetaan myös periaate, jonka mukaan jäsenvaltion liikenteenharjoittajan käytössä kuljettajina olevia kolmansien maiden kansalaisia on käytettävä laillisesti eli siten, että noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa oman maan kansalaisuuden omaavien tai sen alueella asuvien kuljettajien osalta vahvistettuja työehtoja. Palaan tähän jäljempänä.

133. Haluan korostaa sitä, että tämä asetus on annettu EY 71 artiklan nojalla. Tästä seuraa, että myös nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltainen lainsäädäntö kuuluu liikenteen alaan.

134. Ehdotan siis ensisijaisesti, että todettaisiin, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta pääasioiden kohteena olevan kaltaiseen liikenteen alaan kuuluvaan kansalliseen lainsäädäntöön.

135. Tutkin ainoastaan toissijaisesti muut väitteet, joista on keskusteltu ja joissa lähtökohta on päinvastainen.

24 — Kursivointi tässä.

b) Uuden palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen olemassaolo

136. Aluksi on muistutettava siitä, mitä palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteella tarkoitetaan. EY 50 artiklan (aikaisempi EY:n perustamissopimuksen 60 artikla) mukaan "palvelun tarjoaja saa tilapäisesti harjoittaa toimintaansa valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen".

137. Kun tätä periaatetta tarkastellaan yhdessä standstill-lausekkeen kanssa, se merkitsee ensinnäkin sitä, että Turkin tasavalta ei saa asettaa uusia esteitä tilapäiselle toiminnalle, jota saksalaiset kuljetusyritykset haluavat harjoittaa Turkissa. Tällainen ongelma ei ole kuitenkaan tullut esiin nyt käsiteltävissä asioissa.

138. Saksan liittotasavalta ei puolestaan saa ottaa käyttöön uusia esteitä toiminnalle, jota turkkilaiset maantieliikenteen alan yritykset haluaisivat harjoittaa Saksassa.

139. Ei ole kuitenkaan selvää, suoritetaanko kansainvälisiä kuljetuksia pääasioihin liittyvissä tapauksissa turkkilaisten yritysten, jotka ovat saksalaisyhtiöiden tytäryhtiöitä, nimissä ja vastuulla vai saksalaisyritysten itsensä vastuulla. On näin ollen tutkittava nämä molemmat vaihtoehdot.

i) Kuljetukset suoritetaan turkkilaisen yrityksen nimissä ja vastuulla

140. Tässä tapauksessa voidaan erottaa toisistaan kaksi tilannetta.

Turkkilainen yritys suorittaa kuljetukset omilla kuorma-autoillaan ja omilla kuljettajillaan

141. Tämä on tyypillinen rajatylittävien kuljetuspalvelujen suorittamistapaus.

142. Saksan liittotasavalta ei kuitenkaan estä sitä millään tavoin, koska se myöntää vapautuksen työluvan hankkimisesta "kansainvälisessä henkilö- ja tavaraliikenteessä työskenteleville liikkuville työntekijöille, joiden työnantajan kotipaikka on ulkomailla, jos kyseinen ajoneuvo on

rekisteröity siinä valtiossa, jossa työnantajan kotipaikka sijaitsee." [25]

143. On kuitenkin huomattava, että turkkilainen yritys, joka suorittaa kuljetuksia omilla kuorma-autoillaan, saattaa rikkoa rajoitusta, joka koskee kunakin vuonna suoritettavien matkojen lukumäärää. Kahdenvälisissä sopimuksissa määrätään näet yleensä vuosittaisista kiintiöistä. Tällaisia kiintiöitä oli myös jäsenvaltioiden välillä ennen asetuksen N:o 881/92 voimaantuloa.

144. Siitä lähtien jossain jäsenvaltiossa rekisteröityjen kuorma-autojen omistajat ovat sitä vastoin saaneet lupia, joiden perusteella he saavat suorittaa vuosittain rajoittamattoman määrän matkoja. Tämä saattaisi selittää sen, että tällaisten kuorma-autojen käyttö on turkkilaisten yritysten kannalta houkuttelevaa.

Turkkilaisyritys suorittaa kuljetukset omilla kuljettajillaan mutta kuorma-autoilla, jotka ovat saksalaisen yrityksen omaisuutta ja jotka on rekisteröity Saksassa

145. Tämä tilanne vastaa toista tapauksista, jotka komission mukaan saattavat tulla esiin tässä yhteydessä, eli sitä, että saksalainen yritys vuokraa kuorma-autot turkkilaiselle yritykselle.

146. Tässä tapauksessa riidanalaisen Saksan lainsäädännön mukaan kuljettajilla, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ei ole enää oikeutta saada vapautusta työluvan hankkimisesta Saksassa, koska kuorma-autoa ei ole rekisteröity työnantajan sijaintivaltiossa.

147. Saksan hallitus on korostanut istunnossa, että jo kauan ennen lisäpöytäkirjan voimaantuloa kolmansiin maihin sijoittautuneet yritykset eivät saaneet lupaa suorittaa kuljetuksia Saksan alueella, mikäli niiden kuorma-autoja ei ollut rekisteröity sijaintivaltiossa. Saksan liittotasavalta ei siten ole ottanut käyttöön mitään *uutta* turkkilaisten yritysten oikeuksien sisällöllistä rajoitusta, vaan se on työlupaa koskevalla menettelyllä onnistunut nyttemmin valvomaan aiemmin usein rikotun vanhan säännön noudattamista.

148. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei yhtyisi päätelmään, jota ehdotan ensisijaisena, ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden jaostojen on tarvittaessa tutkittava tämä tosiseikkoja koskeva kysymys, joka on selvästi ratkaisevan tärkeä.

25 — AEVO:n 9 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna, siteerattu edellä 16 kohdassa.

149. Samassa yhteydessä on korostettava, että saksalainen kuljetusyritys, joka antaisi kuorma-autonsa ja liikennelupansa turkkilaisen yrityksen käyttöön, rikkoisi yhteisön oikeutta.

150. Äskettäin asiassa Bourrassa ja Perchicot antamassaan tuomiossa [26] yhteisöjen tuomioistuin on näet vahvistanut, että yhteisön sisälläkin jäsenvaltion yrityksen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle yritykselle vuokraaman kuorma-auton vapaa liikkuvuus sallitaan vain tietyin edellytyksin. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä silloin kun kuorma-auto vuokrataan muussa maassa kuin jäsenvaltiossa sijaitsevalle kuljetusyritykselle.

151. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa seuraavaa:

"34 Liikennelupien osalta on muistettava, että asetuksen N:o 881/92 1 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön liikennelupaa edellytetään yhteisön alueella toisen lukuun suoritettaviin kansainvälisiin maanteiden tavarankuljetuksiin ja että tämän asetuksen 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan sen jäsenvaltion, johon kuljetusyritys on sijoittautunut, toimivaltaiset viranomaiset myöntävät luvan ja antavat luvan haltijalle alkuperäisen lupa-asiakirjan ja luvan haltijan käytettävissä olevien ajoneuvojen lukumäärää, ne ajoneuvot mukaan lukien, jotka ovat luvan haltijalla vuokrasopimuksen perusteella, vastaavan määrän oikeaksi todistettuja jäljennöksiä lupa-asiakirjasta. Näin ollen ei ole vuokralle antajan vaan vuokralle ottajan velvollisuutena hankkia sen jäsenvaltion viranomaisilta, johon vuokralle ottaja on sijoittautunut, yhteisön liikennelupa vuokralle ottamiaan ajoneuvoja varten.

35 Tämän lisäksi asetuksen N:o 881/92 5 artiklan 4 kohdan mukaan yhteisön liikennelupa laaditaan kuljetusyrityksen nimiin, eikä se voi siirtää sitä kolmansille. Tästä seuraa, että silloin kun ajoneuvot, joita on alun perin käyttänyt yhteisön liikenneluvan saanut maantiekuljetusyritys, annetaan vuokralle jollekin toiselle maantiekuljetusyritykselle, vuokralle antajalla ei ole oikeutta antaa vuokralle ottajan käyttää omaa yhteisön liikennelupaansa."

152. Yhteisöjen tuomioistuin on kyseisen tuomion perusteluissa todennut, että ilman kuljettajaa vuokrattujen ajoneuvojen käyttämisestä maanteiden tavaraliikenteessä 19 päivänä joulukuuta 1984 annetun neuvoston direktiivin 84/647/ETY, [27] sellaisena kuin se on muutettuna 24 päivänä

26 — Yhdistetyt asiat C-228/01 ja C-289/01, Bourrassa, tuomio 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10213).

27 — EYVL L 335, s. 72.

heinäkuuta 1990 annetulla neuvoston direktiivillä 90/398/ETY,[28] 2 artiklan 1 kohdan mukaan "jokaisen jäsenvaltion on hyväksyttävä, että vuokrattuja ajoneuvoja käyttävät sen alueella yritykset, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon, edellyttäen muun muassa, että ajoneuvot on rekisteröity tai otettu käyttöön sen jäsenvaltion lakien mukaisesti, johon ajoneuvot vuokralle ottanut kuljetusyritys on sijoittautunut" (tuomion 40 kohta).

153. Ranskan hallitus on lisäksi muistuttanut siitä, että yhteisön kolmansien maiden kuten Unkarin tasavallan kanssa tekemissä sopimuksissa[29] määrätään myös siitä, että Unkarissa sijaitsevan kuljetusyrityksen, joka suorittaa kuljetuspalveluja Unkarin ja yhteisön välillä, on välttämättä käytettävä Unkarissa rekisteröityjä moottoriajoneuvoja.

154. On siis ilmeistä, että mikäli pääasioiden taustalla olevissa riidoissa oikeussuhde oli se, että saksalainen yritys vuokrasi kuorma-autoja turkkilaiselle yritykselle — mitä ennakkoratkaisupyynnön esittäneiden jaostojen on arvioitava — se, että turkkilainen yritys käytti näitä kuorma-autoja Saksan alueella, oli lainvastaista.

155. Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen ei voida vedota lainvastaisten menettelytapojen hyväksi eikä sitä, että saksalaista työlupaa vaaditaan tällaisia kuorma-autoja kuljettavilta turkkilaisilta työntekijöiltä, voida pitää palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa ei kerta kaikkiaan voida soveltaa.

ii) Kuljetukset suoritetaan saksalaisen yrityksen nimissä ja vastuulla

156. Tässä tapauksessa kuljettajien aseman osalta on erotettava toisistaan kaksi tilannetta.

Saksalainen yritys ottaa turkkilaiset kuljettajat suoraan palvelukseensa

157. Kuten asiassa C-317/01 esitetystä toisesta kysymyksestä ja asiassa C-369/01 esitetystä kolmannesta kysymyksestä ilmenee, ennakkoratkaisupyynnöt esittäneet jaostot katsovat, että turkkilaiset työntekijät eivät kuulu Saksan laillisille työmarkkinoille.

158. Bundessozialgerichtin seitsemäs jaosto toteaa perusteluissaan kuitenkin,

28 — EYVL L 202, s. 46.

29 — Myös julkisasiamies Van Gerven on tulkinnut tätä lainsäädäntöä samalla tavoin ratkaisuehdotuksessaan, jonka hän antoi toisessa Corsica Ferriesiin liittyvässä asiassa C-18/93, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1783, Kok. Ep. XV, s. I-147, 25 kohta).

että "tosiseikat, jotka olisivat tarpeen kuljettajien työnantajan henkilöllisyyden määrittämiseksi, puuttuvat tässä vaiheessa". Tämän jälkeen se pohtii, onko merkitystä sillä, "ovatko kyseessä ainoastaan turkkilaisen työnantajan käyttämät työntekijät, vai voiko työsuhteessa olla — tavalla tai toisella — mukana toinen (saksalainen) työnantaja".

159. Muistutettakoon tältä osin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle tunnusomainen piirre on se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä palkkaa vastaan. [30]

160. Tässä tapauksessa voidaan olettaa, että kuljettajat saavat todellisuudessa olennaisen osan ohjeistaan saksalaisilta yrityksiltä, mutta asiassa ei ole viitattu siihen, että he saisivat myös palkan niiltä.

161. Ei ole siis todennäköistä, että heitä voitaisiin pitää saksalaisten yritysten työntekijöinä. Koska tästä on kuitenkin epäselvyksiä, on tutkittava se vaihtoehto, että turkkilaiset kuljettajat ovat todellisuudessa saksalaisen yrityksen työntekijöitä.

162. On siis selvitettävä, merkitseekö se, että Saksan viranomaiset vaativat työlupaa turkkilaisilta kuljettajilta, palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista saksalaisen kuljetusyrityksen vahingoksi, mikäli tämä on näiden kuljettajien työnantaja.

163. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi.

164. Tältä osin on todettava, että koska Saksan viranomaisten asettama työlupaa koskeva vaatimus vaikuttaa saksalaisiin kuljetusyrityksiin, se voi palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta olla enintään kyseisten yritysten palvelujen *viennin* rajoitus.

165. Edellä mainitussa asiassa Corsica Ferries France annetussa tuomiossa oli kysymys palvelujen viennin rajoittamisesta. Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä käsitellyn kysymyksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten soveltamisesta liikenteen alalla, se totesi, että "pääasian kohteena oleva Ranskan lainsäädäntö merkitsee ETY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ensim-

30 — Ks. mm. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 16 ja 17 kohta); asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 32 kohta) ja em. asiassa Kurz annettu tuomio.

mäisessä kohdassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista yhteisön sisällä, koska siinä *syrjitään* palveluntarjoajaa, joka suorittaa kuljetuksia maan alueella sijaitsevan sataman ja yhteisön toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan sataman välillä, sellaiseen palveluntarjoajaan nähden, joka suorittaa kuljetuksia maan alueella sijaitsevien kahden sataman välillä". [31]

166. Tässä tapauksessa Saksan lainsäädäntö ei kuitenkaan ole syrjivä. Suorittaapa saksalainen yritys kuljetuksia Saksan sisällä, toiseen jäsenvaltioon tai Turkkiin, työlupaa koskeva vaatimus vaikuttaa näihin kuljetuksiin samalla tavalla.

167. Tällainen jäsenvaltion toteuttama toimenpide, joka koskee erotuksetta toisaalta sen omien kansalaisten jäsenvaltion sisällä harjoittamaa palvelujen tarjoamista ja toisaalta näiden samojen kansalaisten harjoittamaa samojen palvelujen vientiä toiseen jäsenvaltioon tai tässä tapauksessa Turkkiin, ei merkitse palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista.

168. On näet mielestäni sovellettava analogisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

169. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuonnin rajoituksia koskevan EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) osalta asiassa Dassonville antamansa tuomion [32] 5 kohdassa, että "määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti." Tämä sama rajoituksen käsitteen laaja määritelmä pätee myös palvelujen tarjoamisen vapauteen, jossa on kysymys palvelujen tuonnista, kuten ilmenee muun muassa asiassa De Coster annetun tuomion [33] 29 kohdasta, jonka mukaan " — — perustamissopimuksen 59 artiklassa ei ainoastaan kielletä syrjimästä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa tämän kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka rajoituksia sovellettaisiin tekemättä eroa sen mukaan, onko palvelujen tarjoaja jäsenvaltion oma kansalainen vai jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, mikäli rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen ja siellä laillisesti vastaavia palveluja tarjoavan palvelujen tarjoajan toiminnan tai haittaamaan enemmän tämän toimintaa (ks. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, s. I-4221, 12 kohta ja asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. 59, 14 kohta)".

170. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi sitä vastoin viennin rajoituksia koskevan EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 29 artikla) osalta asiassa Groenveld antamassaan tuomiossa, [34] että "kyseinen määräys koskee kan-

31 — Edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa annetun tuomion 7 kohta, kursivointi tässä.

32 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349).

33 — Asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9445).

34 — Asia 15/79, Groenveld, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3409, 7 kohta).

sallisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on *rajoittaa nimenomaan vientiä* tai joiden vaikutuksesta sitä rajoitetaan ja kohdella siten eri tavalla jäsenvaltion sisäistä kauppaa ja sen vientikauppaa, jolloin varmistetaan erityinen etu kansalliselle tuotannolle tai asianomaisen valtion sisämarkkinoille toisten jäsenvaltioiden tuotannon tai kaupan vahingoksi — — ". [35]

171. Vastaavasti kansallisella lainsäädännöllä voidaan mielestäni katsoa rajoitettavan palvelujen tarjoamisen vapautta ainoastaan siinä tapauksessa, että se vaikuttaa palvelujen tuontiin eri tavoin kuin se vaikuttaa samojen palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltion sisällä.

172. Muunlaisesta tulkinnasta seuraisi näet, että vähäisinkin jäsenvaltion palvelujen markkinoilla toimiville omille kansalaisilleen asettama velvoite merkitsisi palvelujen vapaan tarjoamisen rajoitusta, koska jokainen näistä kansalaisista on potentiaalinen palvelujen viejä. Tällainen näkemys ei jättäisi enää mitään tilaa yhden ainoan jäsenvaltion sisälle rajoittuville tilanteille, vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan " — — perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä ei voida soveltaa toimintaan, jonka olennaiset perustekijät keskittyvät yhden ainoan jäsenvaltion rajojen sisäpuolelle". [36]

173. Edellä esitetyn perusteella se, että Saksan viranomaiset vaativat työlupaa turkkilaisilta kuljettajilta, ei voi merkitä niiden saksalaisten kuljetusyrittäjien rajatylittävien palvelujen tarjoamisen rajoittamista, joiden työntekijöitä kyseiset kuljettajat ovat. Lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa ei näin ollen sovelleta edellä tutkitussa tapauksessa.

Turkkilainen yritys ottaa turkkilaiset kuljettajat palvelukseensa ja maksaa heille palkan

174. Koska lähtökohtana on edelleen tilanne, jossa itse kuljetukset tapahtuvat saksalaisen yrityksen vastuulla, kyseessä on toisentyyppinen palvelusuoritus, jota voidaan pitää kuljettajien antamisena toisen yrityksen käyttöön. Tämä on toinen esimerkkitapaus, joka komission mukaan voi esiintyä pääasioihin liittyvässä tilanteessa.

35 — Kursivointi tässä. Ks. myös. mm. asia 237/82, Jongeneel Kaas, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 483, Kok. Ep. VII, s. 455, 22 kohta); asia C-47/90, Delhaize ja Le Lion, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3669, 12 kohta) ja asia C-3/91, Exportur, tuomio 10.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5529, Kok. Ep. XIII, s. I-161, 21 kohta).

36 — Asia 52/79, Debauve ym., tuomio 18.3.1980 (Kok. 1980, s. 833, Kok. Ep. V, s. 79, 9 kohta). Ks. myös asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979, Kok. Ep. XI, s. I-147, 37 kohta) ja asia C-70/95, Sodemare ym., tuomio 17.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3395, 38 kohta).

175. Turkkilainen yritys toimii tavallaan tilapäistyövoiman välittäjänä. Sanon "tavallaan", sillä istunnossa on ilmennyt, että tässä tapauksessa ei ole olemassa sopimuksia, joita olisi tehty kuljettajien antamisesta toisen yrityksen käyttöön tai kuorma-autojen vuokraamisesta. Hakijoiden mielestä objektiivista tilannetta voidaan tarkastella jommastakummasta näkökulmasta.

176. On siis selvitettävä, otetaanko sillä, että työluvan hankkimisesta myönnetty vapautus poistetaan ja lupa järjestelmällisesti evätään, käyttöön uusi rajoitus sellaisten palvelujen tarjoamisen vapaudelle, jotka koostuvat siitä, että turkkilainen yritys antaa turkkilaisia kuljettajia saksalaisen kuljetusyrityksen käyttöön.

177. Saksan hallitus on istunnossa vedonnut tältä osin siihen, että Saksassa oli vuoteen 1972 saakka voimassa yleinen kielto, joka koski työntekijöiden antamista yrityksen käyttöön (Leiharbeit). Tämä kielto on sittemmin poistettu tietyin edellytyksin saksalaisten työntekijöiden ja muiden jäsenvaltioiden työntekijöiden osalta. Se on pidetty voimassa kolmansien maiden työntekijöiden ja myös turkkilaisten työntekijöiden osalta.

178. Saksan hallitus arvioi, että koska se, että turkkilainen yritys olisi antanut turkkilaisia työntekijöitä saksalaisen yrityksen käyttöön, ei ollut mahdollista ennen lisäpöytäkirjan voimaantuloa, mitään *uutta* rajoitusta ei ole näin ollen otettu käyttöön työluvan hankkimista koskevan vapautuksen poistamisella ja sen järjestelmällisellä epäämisellä. Silloinkaan kun työlupaa ei vaadittu, turkkilaisten työntekijöiden antaminen toisen yrityksen käyttöön ei näet ollut sallittua.

179. Mikäli tilanne oli todellakin tällainen, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa selvitettävä, asiassa ei edes tarvitse ratkaista sitä, onko työlupaa koskeva vaatimus rajoitus. En näet ymmärrä, miten työlupaa koskeva vaatimus voisi olla rajoitus, jos kyseinen toiminta on aina ollut kiellettyä ja pysyy kiellettynä.

180. Mikäli oletetaan, että työntekijöiden antaminen toisen yrityksen käyttöön olisi kaikesta huolimatta periaatteessa sallittua, esiin nousee toissijaisesti vielä kysymys siitä, onko kyseessä käytännössä EY 50 artiklassa annettua määritelmää vastaava palvelujen tarjoaminen.

181. On näet pohdittava, onko kuljettajat todellisuudessa annettu toisen yrityksen käyttöön "tilapäisesti" (EY 50 artiklassa käytetyn ilmaisun mukaisesti). Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden jaostojen on tarvittaessa tehtävä tosiseikkoja koskevat selvitykset.

182. Ne voivat tältä osin nojautua asiassa Gebhard annettuun tuomioon,[37] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "toiminnan tilapäisyyttä on arvioitava sen keston lisäksi myös sen määrän, toistuvuuden ja jatkuvuuden perusteella".

183. Myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioilla on oikeus vastustaa palvelujen salassa tapahtuvaa tarjoamista. Sen mukaan " — — jäsenvaltiolta ei myöskään voida evätä oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että 59 artiklassa taattua vapautta käyttäisi sellainen palvelujen tarjoaja, joka kohdistaa koko toimintansa tai sen pääosan tämän valtion alueeseen, välttääkseen ne ammatilliset menettelytapasäännöt, joita häneen sovellettaisiin, jos hän olisi sijoittautunut ensiksi mainitun valtion alueelle — — ".[38]

184. Samoin on muistettava asiassa Rush Portuguesa annettu tuomio,[39] jossa todetaan seuraavaa:

"On syytä täsmentää, että koska perustamissopimuksen 60 artiklassa määritelty palvelujen tarjoamisen vapauden käsite sisältää hyvin monenlaista toimintaa, samat johtopäätökset eivät sovi kaikkiin tapauksiin. On erityisesti todettava, kuten Ranskan hallitus on korostanut, että vaikka työvoiman tarjoava yritys onkin perustamissopimuksessa tarkoitettu palvelujen tarjoaja, se harjoittaa toimintaa, jonka tarkoituksena on nimenomaan työntekijöiden tuominen vastaanottajavaltiona olevan jäsenvaltion työmarkkinoille. Tällöin liittymisasiakirjan 216 artikla on esteenä sille, että palveluja tarjoava yritys tuo työntekijöitä Portugalista."

185. Tässä tapauksessa turkkilaisyritys ei kylläkään pyri tuomaan työntekijöitä Saksan työmarkkinoille heidän integroimisekseen näille markkinoille, mutta kyseessä on hyvin samankaltainen tilanne, koska kyseessä on saksalaisten kuorma -autojen kuljettaminen saksalaisen yrityksen antamien ohjeiden mukaisesti. Kuten Alankomaiden hallitus on korostanut, 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaa, joka jäsenvaltioille on jätetty, jotta nämä voivat säännellä Turkin kansalaisten maahantuloa sekä niiden alueelle että niiden työmarkkinoille, ei tehtäisi näennäiseksi.

186. Tässä yhteydessä ei voida myöskään sivuuttaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan "yhteisön lainsäädäntö ei estä jäsenvaltioita ulottamasta lainsäädäntöään tai työmarkkinaosapuolten välisiä työehtosopimuksia kaikkiin palkatussa työssä vaikka vain tilapäisesti alueellaan toimiviin henkilöihin riippumatta työnantajan sijoittautumisvaltiosta;

37 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 27 kohta).

38 — Asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok. 1974, s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 13 kohta). Ks. myös asia 130/88, Van de Bijl, tuomio 27.9.1989 (Kok. 1989, s. 3039, 26 kohta); asia komissio v. Belgia, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6757, Kok. Ep. XIII, s. I-247, 12 kohta); asia C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, tuomio 3.2.1993 (Kok. 1993, s. I-487, Kok. Ep. XIV, s. I-17, 12 kohta) ja asia 23/93, TV10, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4795, Kok. Ep. XVI, s. I-161, 20 kohta).

39 — Asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1417, Kok. Ep. X, s. 407, 16 kohta).

yhteisön oikeudessa ei myöskään kielletä jäsenvaltioita käyttämästä asianmukaisia keinoja, joilla taataan kyseisten sääntöjen noudattaminen (yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81, Seco ja Desquenne, tuomio 3.2.1982, Kok. 1982, s. 223)". [40]

187. Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 96/71/EY [41] puolestaan säädetään, että mikäli työntekijöitä lähetään työhön toiseen jäsenvaltioon, näihin työntekijöihin sovelletaan työehtoja ja -oloja, mukaan lukien vähimmäispalkka, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan

— laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin ja/tai

— työehtosopimuksin.

Kyseisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa puolestaan säädetään, että "muuhun kuin jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset eivät voi saada suotuisampaa kohtelua kuin jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset".

188. Vaikka nämä säännöt tulivat sitoviksi vasta 16.12.1999 lähtien, mikään ei estänyt jäsenvaltioita soveltamasta niitä vapaaehtoisesti jo ennen tätä. Edellä siteeratun, kyseisen direktiivin 12. perustelukappaleeseen sanatarkasti otetun asiassa Rush Portuguesa annetun tuomion kohdan mukaanhan "yhteisön lainsäädäntö ei estä jäsenvaltioita ulottamasta lainsäädäntöään".

189. On vielä kerran muistutettava edellä mainitusta asetuksesta N:o 484/2002, jossa vahvistetaan nimenomaisesti samat periaatteet maantieliikenteen osalta.

190. Koska työluvan hankkimista koskeva vaatimus on keino valvoa kansallisen työ- ja sosiaalilainsäädännön noudattamista, jota jäsenvaltioilla on oikeuskäytännön ja edellä mainitun lainsäädännön perusteella oikeus edellyttää, myös tämä vaatimus vaikuttaa siten yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä perustellulta.

191. Muistutan kuitenkin siitä, että edellä esitetyt näkemykset ovat vain toissijaisia.

40 — Edellä alaviitteessä 39 mainitussa asiassa Rush Portuguesa annetun tuomion 18 kohta. Ks. myös edellä 170 kohdassa mainitussa asiassa Vander Elst annetun tuomion 23 kohta.

41 — EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.

Ehdotan siis, että asiassa C-317/01 esitetyn kolmannen kysymyksen b kohtaan ja asiassa C-369/01 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta pääasioiden kohteena olevan kaltaiseen liikennealaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

193. Turkkilaiset kuljettajat katsovat voivansa vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan, koska toimenpide rajoittaa turkkilaisten kuljetusyritysten palvelujen vapaata tarjoamista yhden jäsenvaltion alueella ja vaikuttaa tältä osin myös kyseisten yritysten työntekijöiden oikeusasemaan.

D *Asiassa C-317/01 esitetyn kolmannen kysymyksen a kohta ja asiassa C-369/01 esitetyn ensimmäisen kysymyksen a kohta*

194. Saksan hallituksen ja komission mielestä työntekijät eivät voi vedota lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan. Komission mielestä ainoastaan Turkkiin sijoittautuneella työnantajalla on oikeus vedota kansallisessa tuomioistuimessa ETY—Turkki-assosiaatiosopimuksen tämän määräyksen rikkomiseen. Tällaista oikeutta ei ole turkkilaisilla työntekijöillä, joiden työnantaja on sijoittautunut Turkkiin, eikä asianomaiseen jäsenvaltioon sijoittautuneella yrityksellä, jonka palvelusopimus sitoo turkkilaiseen työnantajaan.

192. Näihin identtisiin kysymyksiin on annettava sama vastaus. Kysymysten sanamuoto on seuraava:

"Onko — — lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että

a) turkkilainen työntekijä voi vedota lisäpöytäkirjan vastaiseen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan rajoitukseen

— — ?"

195. Alankomaiden hallitus puolestaan arvioi, että asiassa Clean Car Autoservice annetusta tuomiosta [42] seuraa vastaavasti, että määräykseen, jolla on välitön oikeusvaikutus, kuten lisäpöytäkirjan 41 artiklalla, voivat vedota paitsi siinä myönnettyjen oikeuksien välittömät saajat (tässä tapauksessa palvelujen vapaan tarjoamisen osalta työnantajat) myös muut henkilöt ja erityisesti kyseisten työnantajien palveluksessa olevat työntekijät.

42 — Asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521).

196. Ranskan hallitus epäilee, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Clean Car Autoservice antamassaan tuomiossa [43] esittämiä näkemyksiä soveltaa tässä tapauksessa ja onko Turkissa palkatussa työssä olevalla työntekijällä oikeutta vedota sopimuksen lisäpöytäkirjassa olevaan palvelujen vapaata tarjoamista koskevaan standstill-lausekkeeseen. Toisaalta yhteisön oikeudessa ei näet säännellä niitä ehtoja, joilla turkkilaisten työnantajien on otettava turkkilaisia työntekijöitä palvelukseensa. Toisaalta se, että turkkilaiset työnantajat ottavat kyseisiä työntekijöitä palvelukseensa, ei välttämättä liity työnantajien mahdollisuuksiin tarjota palveluja Euroopan yhteisöön. Koska Ranskan hallitus katsoo, että lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta koskee vain sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta eikä pääsyä työmarkkinoille, se arvioi, että kyseinen määräys koskee ensisijaisesti yrityksiä eikä yritysten työntekijöitä.

197. Olen esittänyt edellä, että 41 artiklan 1 kohtaa ei mielestäni voida soveltaa pääasioiden taustalla olevissa tilanteissa.

198. Tutkin tämän kysymyksen siten vain toissijaisesti.

199. Asiassa Savas annetusta tuomiosta [44] ilmenee, että "41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioissa". Jos kyseistä kohtaa voitaisiin soveltaa sellaisissa olosuhteissa, joista pääasiassa on kyse, siihen voisivat siis vedota ne turkkilaiset yritykset, jotka asettavat kuljettajia saksalaisten yritysten käyttöön.

200. Siihen voisivat mielestäni lisäksi vedota kyseiset kuljettajat.

201. Asiassa Clean Car Autoservice annetussa tuomiossa [45] näet todettiin, että työnantaja, joka haluaa ottaa palvelukseensa siihen saakka toisessa jäsenvaltiossa asuneen johtajan, saattoi vedota EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) vahvistettuun työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvään yhdenvertaisen kohtelun sääntöön yhtä hyvin kuin kyseinen johtaja itse.

202. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tältä osin seuraavaa:

"20. — — jotta työntekijöillä oleva oikeus tulla palkatuksi ilman syrjintää olisi tehokas, siihen *täytyy liittyä työnantajien oikeus saada palkata työntekijöitä* noudattaen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä.

43 — Mainittu edellä alaviitteessä 42.

44 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 42.

21. Nämä säännöt voitaisiin helposti sivuuttaa, jos jäsenvaltiot voisivat niissä säädettyjen kieltojen välttämiseksi pelkästään säätää työnantajille työntekijän palkkaamista koskevia sellaisia ehtoja, jotka työntekijän on täytettävä ja jotka — mikäli ne koskevat työntekijää suoraan — rajoittavat vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä, mihin työntekijä voi tukeutua perustamissopimuksen 48 artiklan nojalla."

203. Katson, että vastaava perustelu, jota voitaisiin luonnehtia "peilikuvaperusteluksi", voidaan ottaa huomioon, kun palvelujen tarjoaja ei kykene harjoittamaan rajatylittävää toimintaa niiden esteiden vuoksi, joita hänen palveluksessaan olevien työntekijöiden toiminnalle on asetettu.

204. Kun edellä mainittua asiassa Clean Car Autoservice annettua tuomiota selvennetään, voidaan näet sanoa, että jotta yritysten oikeus tarjota palveluja ilman syrjintää olisi tosiasiallinen ja tehokas, sen täydennyksenä on välttämättä oltava työntekijöiden oikeus toteuttaa tehtävä, joka heille on annettu palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset voitaisiin näet helposti vesittää, mikäli olisi riittävää, että jäsenvaltiot asettaisivat määräyksiin sisältyvien kieltojen kiertämiseksi työntekijöiden työskentelylle sellaisia ehtoja, että mikäli ne asetettaisiin suoraan yrityksille, joiden palveluksessa he ovat, niillä rajoitettaisiin niiden oikeutta palvelujen tarjoamisen vapauteen, johon ne voivat vedota.

205. Tässä tapauksessa kyseessä ei ole kuitenkaan yhteisönsisäinen tilanne. Yhteisön ja Turkin välillä ei ole toteutettu palvelujen tarjoamisen vapautta. Näin ollen turkkilaiset työntekijät voivat vedota ainoastaan siihen, että heidän työnantajallaan on oikeus edellyttää, että *uutta* rajoitusta sen haluamalle rajatylittävän palvelujen tarjoamiselle ei saa asettaa.

206. Näin ollen ehdotan, että esitettyyn kysymykseen vastattaisiin, että mikäli lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta on sovellettavissa pääasioihin liittyvässä tilanteessa, sitä on tulkittava siten, että turkkilaisella työntekijällä on oikeus vedota uuteen rajoitukseen, joka asetetaan palvelujen tarjoamiselle, jota hänen työnantajansa haluaisi harjoittaa.

E *Asiassa C-369/01 esitetty toinen kysymys*

207. Kysymyksen sanamuoto on seuraava:

"Kuuluuko tällainen rajoitus yksinomaan palvelujen tarjoamisen vapauden piiriin vai

koskeeko se myös tai yksinomaan — — päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitettuja työhön pääsyn edellytyksiä?"

208. Edellä esitetyn perusteella lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaan ja päätöksen N:o 1/80 13 artiklaan ei voida vedota tässä tapauksessa. Tähän kysymykseen ei siten ole tarpeen vastata erikseen.

209. Lisättäköön vielä ohimennen, että on olemassa ratkaisu, jolla voitaisiin välttää se, että turkkilaiset kuljettajat joutuisivat työttömäksi ja saksalaiset yritykset joutuisivat käyttämään kuljettajia, jotka eivät osaa turkin kieltä eivätkä paikallisia tapoja. Näille kuljettajille voitaisiin myöntää työlupa sillä edellytyksellä, että saksalaiset yritykset ottavat heidät palvelukseensa Saksan työ- ja sosiaaliturvasäännösten mukaisesti.

IV Ratkaisuehdotus

210. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Bundessozialgerichtin seitsemännen ja yhdennentoista jaoston esittämiin kysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

1) ETY:n ja Turkin välisestä assosiaatiosta vuonna 1963 tehdyllä 23.11.1970 allekirjoitetulla sopimuksella perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 tehdyn assosiaation kehittämistä koskevan päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa on tulkittava siten, että kun yhteisön jäsenvaltio asettaa milloin tahansa

1.12.1980 jälkeen uusia rajoituksia turkkilaisten työntekijöiden työmarkkinoille pääsylle, niitä ei voida soveltaa turkkilaisiin työntekijöihin, jotka jo näiden rajoitusten voimaan tullessa oleskelivat ja työskentelivät laillisesti alueella.

2) Assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklaa ei sovelleta sellaisiin turkkilaisiin työntekijöihin, joiden työnantajan kotipaikka on Turkissa ja jotka kansainvälisessä tavaraliikenteessä työskentelevinä kuorma-autonkuljettajina ajavat säännöllisesti yhteisön jäsenvaltion halki kuulumatta kyseisen jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille.

3) ETY:n ja Turkin väliseen assosiaatiosopimukseen liitetyn lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta pääasioiden kohteena olevan kaltaiseen liikennealaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

4) Mikäli lisäpöytäkirjan 41 artiklan 1 kohta on sovellettavissa pääasioihin liittyvässä tilanteessa, sitä on tulkittava siten, että turkkilaisella työntekijällä on oikeus vedota uuteen rajoitukseen, joka asetetaan palvelujen tarjoamiselle, jota hänen työnantajansa haluaisi harjoittaa.