YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä tammikuuta 2007 *

Asiassa C-208/05,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Sozialgericht Berlin (Saksa) on esittänyt 11.4.2005 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 12.5.2005, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

ITC Innovative Technology Center GmbH

vastaan

Bundesagentur für Arbeit,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.5.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– ITC Innovative Technology Center GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt L. A. Wenderoth,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja C. Schulze-Bahr,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja I. Kaufmann-Bühler,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.10.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnössä on kyse EY 18, EY 39 ja EY 49 artiklan sekä EY 87 artiklan, kun sitä luetaan yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa, sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 3 ja 7 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat ITC Innovative Technology Center GmbH (jäljempänä ITC), joka on Saksaan sijoittautunut yksityinen työnvälitystoimisto, ja Bundesagentur für Arbeit (liittovaltion työvoimaviranomainen, jäljempänä Bundesagentur) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu kieltäytyi suorittamasta ITC:lle työnvälityskuponkiin perustuvaa maksua siitä syystä, että viimeksi mainitun työnhakijalle hankkima työpaikka ei kuulunut pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen Saksassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksen N:o 1612/68 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti."

4 Asetuksen N:o 1612/68 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jokainen jäsenvaltion kansalainen ja jokainen jäsenvaltion alueella toimiva työnantaja voi tehdä voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti työhakemuksia ja -tarjouksia sekä työsopimuksia ja toimeenpanna niitä edellyttäen, ettei se johda syrjintään."

5 Asetuksen N:o 1612/68 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen mukaan ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos:

– niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia; tai

– niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä.

– –"

6 Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Sosiaaliturvalain (Sozialgesetzbuch, jäljempänä SGB) III osan (jäljempänä SGB III) 421 g §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Työntekijöillä, joilla on oikeus saada työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja joille ei ole kolmen kuukauden työttömyysajan jälkeen välitetty työtä tai jotka työskentelevät tehtävissä, joita tuetaan kuudennen osan kuudennen luvun mukaisina työllistämistoimenpiteinä tai rakennemuutostoimenpiteinä, on oikeus työnvälityskuponkiin. Bundesagentur sitoutuu työnvälityskupongin antaessaan jäljempänä annettavien säännösten mukaisesti maksamaan palkkion työnvälittäjälle, jota työnhakija on käyttänyt ja joka on hankkinut tälle pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvaa työtä, jossa viikoittainen työaika on vähintään 15 tuntia. Työnvälityskuponki on voimassa kulloinkin kolme kuukautta kerrallaan.

_ _"

8 SGB:n IV osan (jäljempänä SGB IV) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) – – Tämän osan säännöksiä sovelletaan myös työllistämiseen, lukuun ottamatta neljännen luvun ensimmäistä ja toista jaksoa ja viidettä lukua.

_ _"

9 SGB IV:n 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Säännöksiä, jotka koskevat velvollisuutta ottaa vakuutus ja oikeutta saada vakuutus, sovelletaan

1. sikäli kuin ne edellyttävät työskentelyä työsuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, kaikkiin henkilöihin, jotka tekevät ansiotyötä työsuhteessa tai toimivat itsenäisenä ammatinharjoittajana tämän lain soveltamisalalla.

– –"

10 SGB:n I osan 30 §:ssä säädetään seuraavaa:

"(1) Tämän lain säännöksiä sovelletaan kaikkiin niihin henkilöihin, joiden kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka on sen soveltamisalueella.

(2) Tämä laki ei vaikuta ylikansallisen tai kansainvälisen oikeuden säännöksiin.

– –"

Pääasian riita ja ennakkoratkaisukysymykset

11 ITC teki 27.8.2003 työnvälityssopimuksen työnhakija Halaczin kanssa. Tämän sopimuksen mukaan ITC:n oli autettava Halaczia pääsemään pakollisesti sosiaalivakuutettuun työsuhteeseen ja suoritettava kaikki työnsaannin toteutumisen edellyttämät palvelut.

12 Halacz esitti ITC:lle Bundesagenturin hänelle myöntämän työnvälityskupongin. Tässä kupongissa todettiin, että työnhakija sai käyttää yhtä tai useampaa valitsemaansa työnvälittäjää ja että kupongissa ilmoitettu määrä maksettaisiin yksityiselle työnvälittäjälle, joka hankkii Halaczille työpaikan. SGB III:n tämän asian kannalta merkityksellisten säännösten mukaan palkkio maksetaan, jos kyseessä on pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluva työ, jos työaika on vähintään 15 tuntia viikossa ja jos sovitun työn kesto on vähintään kolme kuukautta.

13 ITC:n toiminnan ansiosta Halacz teki 3.9.2003 määräaikaisen työsopimuksen erään Alankomaihin sijoittautuneen yhtiön kanssa ajaksi 4.9.2003–4.3.2004. Tämä työnantaja on vahvistanut, että kyseessä oli pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluva työsuhde ja että työaika oli vähintään 15 tuntia viikossa.

14 ITC vaati 15.9.2003 päivätyllä kirjeellään Bundesagenturia maksamaan ensin 1 000 euroa samalla esittämänsä työnvälityskupongin mukaisesti.Bundesagentur hylkäsi tämän vaatimuksen 2.10.2003 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, ettei Halaczille ollut välitetty Saksan alueelta pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvaa työtä.

15 Bundesagentur hylkäsi ITC:n tästä päätöksestä 16.10.2003 tekemän oikaisuvaatimuksen 27.10.2003 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että pakollisen sosiaalivakuutuksen käsite on määritelty SGB IV:n 1–3 §:ssä, jota sovelletaan myös SGB III:een. Bundesagenturin mukaan pakollista sosiaalivakuutusta koskevia säännöksiä sovelletaan siten kaikkiin henkilöihin, jotka ovat työsuhteessa SGB:n soveltamisalueella eli Saksan alueella.

16 ITC valitti Bundesagenturin 2.10.2003 tekemästä päätöksestä, sellaisena kuin se oli vahvistettu sen oikaisuvaatimuksesta 27.10.2003 tehdyllä päätöksellä, 14.11.2003 Sozialgericht Berliniin ja vaati sen kumoamista.

17 Tuo tuomioistuin tosin katsoo, että SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toista virkettä voidaan tulkita yhteisön oikeuden mukaisella tavalla, mutta toteaa kuitenkin, että yksin Saksan oikeutta sovellettaessa sitä sovelletaan yksinomaan SGB:n soveltamisalueella tehtävään työhön.

18 Näin ollen Sozialgericht Berlin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Missä määrin SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen sellaisella tulkinnalla, että pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvana työnä on pidettävä vain [SGB:n] soveltamisalueella tehtyä tällaista työtä, rikotaan vapaata liikkuvuutta suojaavaa yhteisön oikeutta, joka ilmenee erityisesti EY 18 ja EY 39 artiklasta ja asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklasta?

2) a) Missä määrin tätä säännöstä on mahdollista ja välttämätöntä tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetun mahdollisen rikkomisen välttämiseksi?

b) Jos yhteisön oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen tai välttämätön: missä määrin SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisella virkkeellä rikotaan vapaata liikkuvuutta suojaavaa yhteisön oikeutta?

3) Missä määrin SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen sellaisella tulkinnalla, että pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvana työnä on pidettävä vain [SGB:]n soveltamisalueella tehtyä tällaista työtä, rikotaan palvelujen tarjoamisen ja kilpailun vapautta suojaavaa yhteisön oikeutta, joka ilmenee erityisesti EY 49, EY 50 ja EY 87 artiklasta luettuna yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa tai muista yhteisön oikeuden määräyksistä ja säännöksistä?

4) a) Missä määrin on mahdollista ja välttämätöntä tulkita säännöstä yhteisön oikeuden mukaisesti kolmannessa kysymyksessä tarkoitetun mahdollisen rikkomisen välttämiseksi?

b) Jos yhteisön oikeuden mukainen tulkinta ei ole mahdollinen tai välttämätön: missä määrin SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisella virkkeellä rikotaan yhteisön oikeutta siltä osin kuin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei ole suojattu?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen b kohta, jotka liittyvät työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen

19 Näillä kysymyksillä kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklan vastaisena pidettävä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista kansallista säännöstä, jossa säädetään, että edellytyksenä sille, että jäsenvaltio maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, joka työnhakijan olisi maksettava tälle toimistolle työtä saatuaan, on se, että tuon välittäjän löytämä työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kyseisen valtion alueella.

20 Aluksi on vastattava Saksan hallituksen väitteeseen, jonka mukaan ITC:n kaltainen yksityinen työnvälitystoimisto ei voi vedota EY 39 artiklaan eikä asetukseen N:o 1612/68 siitä syystä, että koska se toimii välittäjänä eikä työntekijänä, se ei kuulu näiden säännösten henkilölliseen soveltamisalaan. Se viittaa tältä osin asiassa C-55/96, Job Centre, niin sanottu Job Centre II -tapaus, 11.12.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-7119, 13 kohta).

21 EY 39 artiklan 1 kohdassa määrätään yleisesti, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus Euroopan yhteisössä turvataan. Tuon artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan tämä vapaus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan, ja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi

perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, oleskella siellä työn tekemiseksi samoilla ehdoilla kuin tämän valtion kansalaiset ja työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle.

22 Vaikka onkin katsottu, että nämä EY 39 artiklassa määrätyt, vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät oikeudet kuuluvat työntekijöille työnhakijat mukaan lukien (ks. vastaavasti asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 12 ja 13 kohta), mikään tuon artiklan sanamuodossa ei viittaa siihen, että muut henkilöt eivät voisi vedota näihin oikeuksiin (ks. asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998, Kok. 1998, s. I-2521, 19 kohta).

23 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että jotta työntekijöillä oleva oikeus tulla palkatuksi ja työskennellä ilman syrjintää olisi tehokas, siihen täytyy liittyä työnantajien oikeus saada palkata työntekijöitä noudattaen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia oikeussääntöjä (em. asia Clean Car Autoservice, tuomion 20 kohta).

24 ITC:n kaltainen yksityinen työnvälitystoimisto harjoittaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan väliin sijoittuvaa välitystoimintaa. Työnhakijan kanssa tehty työnvälitys-sopimus antaa tästä syystä tälle toimistolle välittäjän aseman, koska se edustaa kyseistä työnhakijaa ja yrittää hankkia tälle työtä.

25 Näin ollen ei ole mahdotonta, etteikö yksityinen työnvälitystoimisto tietyissä olosuhteissa voisi vedota niihin oikeuksiin, jotka EY 39 artiklassa annetaan suoraan yhteisön työntekijöille.

26 Jotta työntekijöiden oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella ilman syrjintää olisi tehokas, sitä on täydennettävä yksityisen työnvälitystoimiston kaltaisen välittäjän oikeudella auttaa heitä hankkimaan työpaikka työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä noudattaen.

27 Kyseisten sääntöjen tällainen tulkinta on sitäkin välttämättömämpi pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, kun yksityinen työnvälitystoimisto on tehnyt työnhakijan kanssa työnvälityssopimuksen tälle annetun sellaisen työnvälityskupongin nojalla, jonka mukaan Bundesagentur sitoutuu vastaamaan yksityiselle työnvälitystoimistolle aiheutuneista kuluista, jos se hankkii tälle työnhakijalle tietyt kriteerit täyttävän työsopimuksen. Tällaisessa tilanteessa on yksityisen työnvälitystoimiston eikä työnhakijan asiana vaatia Bundesagenturilta, että se ottaa vastattavakseen tälle toimistolle maksettavan palkkion.

28 Yhteisöjen tuomioistuin ei ole edellä mainitussa Job Centre II -tapauksessa esittänyt mitään sellaista, mikä estäisi EY:n perustamissopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten tällaisen tulkinnan.

29 Saksan hallituksen väitteestä, jonka mukaan ITC ei voisi vedota EY 39 artiklassa määrättyihin oikeuksiin siitä syystä, että tuo toimisto on sijoittautunut yhteen ainoaan jäsenvaltioon, on toiseksi muistutettava, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä ja määräyksiä ei voida soveltaa toimintaan, jolla ei ole minkäänlaista liittymäkohtaa yhteisön oikeudessa tarkoitettuihin tilanteisiin ja jonka kaikki olennaiset osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle (asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999, Kok. 1999, s. I-345, 26 kohta ja yhdistetyt asiat C-95/99C–98/99 ja C-180/99 Khalil ym., tuomio 11.10.2001, Kok. 2001, s. I-7413, 69 kohta).

30 Vaikka ITC:n kaltainen, Saksaan sijoittautunut yksityinen työnvälitystoimisto haluaisikin vedota työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin sääntöihin Saksan viranomaisiin nähden, tällä ei olisi mitään vaikutusta näiden sääntöjen soveltamiseen. Tuo toimisto valittaa nimittäin juuri siitä, että sitä kohdellaan epäedullisesti SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetyllä työnvälityskuponkijärjestelmällä, joten työnhakija, jolle se oli hankkinut työtä, on hänkin tullut tai olisi voinut tulla epäedullisesti kohdelluksi siitä syystä, että tuo työ sijaitsi toisessa jäsenvaltiossa (ks. myös vastaavasti em. asia Terhoeve, tuomion 28 kohta).

31 Kun pohditaan, rajoitetaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä työvoiman vapaata liikkuvuutta, on kolmanneksi muistutettava, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien kaikkien perustamissopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaista ansiotyön tekemistä yhteisön alueella ja että kyseisten määräysten vastaisia ovat toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella (yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ym., tuomio 7.7.1988, Kok. 1988, s. 3897, 13 kohta; asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 94 kohta; em. asia Terhoeve, tuomion 37 kohta; asia C-190/98, Graf, tuomio 27.1.2000, Kok. 2000, s. I-493, 21 kohta ja asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005, Kok. 2005, s. I-2421, 25 kohta).

32 Tämän osana jäsenvaltioiden kansalaisilla on suoraan perustamissopimukseen perustuva oikeus lähteä kotimaastaan, siirtyä toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi (ks. erityisesti em. asia Bosman, tuomion 95 kohta ja em. asia Terhoeve, tuomion 38 kohta).

33 Kansalliset säännökset, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisuuden omaavaa työntekijää lähtemästä tai saattavat saada hänet luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ovat näin ollen

vapaan liikkuvuuden rajoituksia, vaikka niitä sovellettaisiin kyseessä olevan työntekijän kansalaisuudesta riippumatta (em. asia Bosman, tuomion 96 kohta; em. asia Terhoeve, tuomion 39 kohta; em. asia Graf, tuomion 23 kohta; asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, Kok. 2003, s. I-10239, 74 kohta; asia C-232/01, Van Lent, tuomio 2.10.2003, Kok. 2003, s. I-11525, 16 kohta ja em. asia Kranemann, tuomion 26 kohta).

34 Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden vastaista olisi, jos työntekijää tai työnhakijaa saataisiin kohdella siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, epäedullisemmin kuin häntä kohdeltaisiin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt perustamissopimuksessa annettuja mahdollisuuksia vapaaseen liikkumiseen (asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6191, 30 kohta ja asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5763, 18 kohta).

35 Jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että jäsenvaltio maksaa yksityisen työnvälitystoimiston palkkion vain siinä tapauksessa, että tuon toimiston hankkima työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen tässä valtiossa, työnhakija, jolle kyseinen toimisto on hankkinut toisessa jäsenvaltiossa pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvan työpaikan, joutuu epäedullisempaan tilanteeseen kuin hän olisi joutunut, jos kyseinen toimisto olisi hankkinut työpaikan tästä jäsenvaltiosta, sillä tällaisessa tapauksessa välitystoimistolle olisi suoritettu työnvälityksestä maksettava palkkio hänen puolestaan.

36 Tällainen lainsäädäntö, jolla luodaan rajoitus, joka saattaa saada erityisesti vähävaraiset työnhakijat ja näin ollen yksityiset työnvälitystoimistot luopumaan ajatuksesta etsiä työtä toisesta jäsenvaltiosta, koska kyseisten työnhakijoiden alkuperävaltio ei maksa työnvälityspalkkiota, kielletään lähtökohtaisesti EY 39 artiklalla. Tästä seuraa, ettei ole tarpeen tutkia, onko asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklaa rikottu.

37 Toimenpide, jolla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, voi olla sallittu ainoastaan, jos sillä pyritään perustamissopimuksen mukaiseen, legitiimiin tavoitteeseen ja jos sitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä. Tällaisessa tapauksessa kyseessä olevan tavoitteen on lisäksi oltava toteutettavissa toimenpidettä soveltamalla, eikä soveltamisella saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. mm. em. asia Kranemann, tuomion 33 kohta).

38 Tästä syystä on tutkittava, voidaanko Saksan työnvälityskuponkijärjestelmän kaltaista järjestelmää perustella ensinnäkin sillä seikalla, että tuo järjestelmä on kansallisen työmarkkinapolitiikan uusi väline, jolla pyritään parantamaan työntekijöiden työnsaantia ja vähentämään työttömyyttä, toiseksi sillä, että sillä pyritään suojelemaan kansallista sosiaalivakuutusta, joka voidaan turvata ainoastaan kotimaisilla vakuutusmaksuilla ja joka menettäisi näitä maksuja, jos työnhakijoille välitettäisiin työtä muista jäsenvaltioista, ja lopuksi sillä, että sillä pyritään suojelemaan kotimaisia työmarkkinoita ammattitaitoisen työvoiman menetykseltä.

39 Ensimmäisestä perustelusta on muistutettava, että jäsenvaltioiden tehtävänä on valita ne toimenpiteet, joilla ne voivat saavuttaa työllisyyttä koskevat tavoitteensa. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne käyttävät tätä toimivaltaa. Lisäksi on kiistatonta, että työllisyyden edistäminen on legitiimi sosiaalipoliittinen tavoite (ks. mies- ja naispuolisten työntekijöiden samanarvoisesta kohtelusta asia C-167/97, Seymour-Smith ja Perez, tuomio 9.2.1999, Kok. 1999, s. I-623, 71 ja 74 kohta ja asia C-77/02, Steinicke, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-9027, 61 ja 62 kohta).

40 Niiden oikeuksien loukkaamista, jotka yksityiset henkilöt saavat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimusten määräysten perusteella, ei

kuitenkaan voida perustella jäsenvaltioilla sosiaalipolitiikan alalla olevalla harkintavallalla (ks. em. asia Terhoeve, tuomion 44 kohta; em. asia Seymor-Smith ja Perez, tuomion 75 kohta ja em. asia Steinicke, tuomion 63 kohta).

41 Pelkät yleiset väitteet siitä, että pääasiassa kyseessä olevalla työnvälityskuponkijärjestelmällä saatetaan parantaa työntekijöiden työnsaantia ja vähentää Saksan työttömyyttä, eivät riitä näyttämään toteen, että tämän järjestelmän tavoite oikeuttaisi yhteisön oikeuden yhden perusvapauden käyttämisen rajoittamisen, eikä niiden nojalla voida kohtuullisesti katsoa, että valitut keinot ovat tai voisivat olla sopivia tuon tavoitteen toteuttamiseksi.

42 Sama koskee myös Saksan sosiaaliturvajärjestelmän suojeluun liittyvää toista perustetta. Saksan sosiaalivakuutusmaksujen menettämisen ja sen, että työnhakija saa työtä toisesta jäsenvaltiosta, välisen syy-yhteyden olemassaoloa ei ole näytetty toteen. Kun lisäksi otetaan huomioon Saksan korkea työttömyysaste, ei ole ilmeisen selvää, että tuossa valtiossa oleva vapaa työpaikka pysyy vapaana pidempään siitä syystä, että työntekijä on saanut työtä toisesta jäsenvaltiosta.

43 Vaikka onkin totta, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla yleisen edun mukainen pakottava syy (ks. mm. asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1931, 41 kohta), tällaisen vaaran olemassaoloa ei nyt esillä olevassa asiassa ole näytetty toteen. Saksan sosiaaliturvajärjestelmän vakuutusmaksujen menettämistä voidaan itse asiassa lieventää. Vaikka yhtäältä toisesta jäsenvaltiosta työtä saaneella työnhakijalla ei enää olekaan velvollisuutta maksaa sosiaalivakuutusmaksuja alkuperäjäsenvaltiossaan, viimeksi mainitulla ei myöskään ole velvollisuutta maksaa hänelle työttömyyskorvausta. Jo perustamissopimuksella käyttöön otetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden luonteestakin seuraa toisaalta, että yhden työntekijän lähtö toiseen jäsenvaltioon saattaa korvautua toisesta jäsenvaltiosta tulevan työntekijän saapumisella.

44 Vaikka oletettaisiinkin, että työmarkkinoiden järjestämisellä ja ammattitaitoisen työvoiman menettämisen estämisellä voitaisiin tietyissä olosuhteissa ja tietyin edellytyksin perustella työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista, joka tapauksessa on kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä mennään pidemmälle kuin tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi on tarpeen. Tällaisilla tavoitteilla ei voida perustella sitä, että työnvälityskupongit evätään systemaattisesti työnhakijoilta, joille välitetään työtä muista jäsenvaltioista. Tällaisella toimella nimittäin estetään EY 39 artiklassa määrätty työntekijöiden vapaa liikkuvuus, jolla pyritään takaamaan yhteisön työntekijöiden ja työnhakijoiden oikeus päästä valitsemaansa työhön ja harjoittaa sitä toisen jäsenvaltion alueella (ks. sijoittautumisvapaudesta asia C-208/00, Überseering, tuomio 5.11.2002, Kok. 2002, s. I-9919, 93 kohta).

45 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen b kohtaan on vastattava siten, että EY 39 artiklan vastaisena on pidettävä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista kansallista säännöstä, jossa säädetään, että edellytyksenä sille, että jäsenvaltio maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, joka työnhakijan olisi maksettava tälle toimistolle työtä saatuaan, on se, että tuon välittäjän löytämä työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen tämän valtion alueella.

Kolmas kysymys

46 Kansallinen tuomioistuin kysyy tällä kysymyksellä pääasiallisesti yhtäältä sitä, onko EY 49 ja EY 50 artiklan vastaisena pidettävä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään, että edellytyksenä sille, että jäsenvaltio maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, joka työnhakijan

olisi maksettava tälle toimistolle työtä saatuaan, on se, että tuon välittäjän löytämä työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kyseisen valtion alueella. Toisaalta se kysyy, onko tällainen lainsäädäntö EY 87 artiklan vastainen, kun sitä luetaan yhdessä EY 81, EY 85 ja EY 86 artiklan kanssa.

Valtiontukea koskevat perustamissopimuksen määräykset

47 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että Sozialgericht Berlin kysyy pääasiallisesti, ovatko SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetyt työnvälityskupongit EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, koska sillä, että työnhakija vapautetaan velvollisuudesta maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkio saamastaan työnvälityksestä, saatetaan suosia näitä välitystoimistoja.

48 Tältä osin on muistutettava, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. mm. em. asia Bosman, tuomion 59 kohta).

49 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että se ei voi ratkaista kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan

hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. asia C-36/99, Idéal tourisme, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-6049, 20 kohta).

50 Kansallinen tuomioistuin ei nyt esillä olevassa asiassa selitä, mikä merkitys sillä, että riidanalaisella lainsäädännöllä käyttöön otettuja työnvälityskuponkeja pidettäisiin valtiontukena, on sen käsiteltävänä olevassa asiassa.

51 Vaikka tuo tuomioistuin selvittääkin yleisesti pääasiassa kyseessä olevan työnvälityskuponkijärjestelmän toimintaa, edun olemassaolosta ja kyseisen järjestelmän vaikutuksista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole esitetty sellaisia konkreettisia tietoja, joiden nojalla olisi mahdollista tarkistaa, onko se valtiontuen alalla sovellettavien yhteisön sääntöjen mukainen (ks. vastaavasti asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. s. I-2099, 58–62 kohta, ja asia C-190/02, Viacom, määräys 8.10.2002, Kok. 2002, s. I-8287, 21 kohta).

52 Riittävien tietojen puuttuessa ei ole mahdollista rajata sitä konkreettista tulkintaongelmaa, joka voitaisiin esittää niistä yhteisön oikeuden kilpailusäännöistä, joita kansallinen tuomioistuin pyytää tulkitsemaan. Tosiasiallisen ja oikeudellisen asiayhteyden tarkka yksilöinti on erityisen tärkeää kilpailun alalla, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monitahoisuus (em. asia C-157/92, Banchero, määräys 19.3.1993, Kok. 1993, s. I-1085, 5 kohta; asia C-176/96, Lehtonen ja Castors Braine, tuomio 13.4.2000, Kok. 2000, s. I-2681, 22 kohta ja asia C-116/00, Laguillaumie, määräys 28.6.2000, Kok. 2000, s. I-4979, 19 kohta).

53 Nämä seikat huomioon ottaen kolmannen kysymyksen tähän osaan ei ole syytä vastata.

Palvelujen tarjoamisen vapaus

54 Aluksi on syytä muistuttaa, että työvoiman välitystoiminta on oikeuskäytännön mukaan EY 49 ja EY 50 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista (ks. yhdistetyt asiat 110/78 ja 111/78,Van Wesemael, tuomio 18.1.1979, Kok. 1979, s. 35, Kok. Ep. IV, s. 285, 7 kohta ja asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3305, Kok. Ep. VI, s. 275, 8 ja 9 kohta).

55 Siitä kysymyksestä, asetetaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä EY 49 artiklassa kielletty rajoitus, on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapaus ei edellytä ainoastaan sitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä poistetaan, vaan se edellyttää kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos nämä rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminnan, haittaamaan tätä toimintaa tai tekemään siitä vähemmän houkuttelevaa (ks. mm. asia C-266/96, Corsica Ferries France, tuomio 18.6.1998, Kok. s. I-3949, 56 kohta; yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok. s. I-8453, 33 kohta ja asia C-205/99, Analir ym. tuomio 20.2.2001, Kok. s. I-1271, 21 kohta).

56 Tämän säännön mukaisesti yritys voi, toisin kuin Saksan hallitus väittää, vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen sijoittautumisvaltiotaan vastaan, kun palveluja tarjotaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille vastaanottajille, ja yleisemminkin aina, kun palvelujen tarjoaja tarjoaa palveluja muun kuin sijoittautumisjäsenvaltionsa alueella (ks. mm. asia C-381/93, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-5145, Kok. Ep. XVI, s. I-225, 14 kohta).

57 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö, jolla työnvälityskupongin maksamisedellytykseksi asetetaan se, että työnhakijalle välitetään pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kuuluvaa työtä kotimaan alueelta, on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, joka perustuu tuon palvelun suorittamispaikkaan.

58 Tuollaisella lainsäädännöllä saatetaan vaikuttaa palvelujen vastaanottajaan, toisin sanoen pääasiassa esillä olevassa tilanteessa työnhakijaan, jonka on itse maksettava yksityisen työnvälitystoimiston palkkio silloin, kun kyseisen toimiston hänelle hankkima työpaikka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa

59 Palvelujen tarjoajasta eli yksityisestä työnvälitystoimistosta on todettava, että vaikka se tosin voi jatkaa työnvälitystoimintansa harjoittamista muissa jäsenvaltioissa, se, että se välittää työnhakijalle työtä toisesta jäsenvaltiosta, tarkoittaa sitä, että Bundesagentur ei enää maksa välityspalkkiota ja että työntekijän on maksettava se itse. Näin ollen vaikka tämän työnvälitystoimiston toimintaa ei olekaan suljettu pois, sen mahdollisuutta laajentaa toimintaansa toisiin jäsenvaltioihin rajoitetaan, koska useat työnhakijat käyttävät sen palveluja juuri työnvälityskuponkijärjestelmän olemassaolon vuoksi ja tuo toimisto voi kyseisen järjestelmän avulla välittää työnhakijalle työtä toisesta jäsenvaltiosta eikä sille aiheudu vaaraa jäädä ilman maksua.

60 Siitä kysymyksestä, rajoitetaanko tällä myös Saksan alueen ulkopuolelle sijoittautuneiden työnvälitystoimistojen vapautta tarjota palveluja, on todettava, että kysymys on hypoteettinen, pääasian riidan tosiseikat otetaan huomioon, joten siihen ei nyt ole syytä vastata.

61 Siitä kysymyksestä, onko tällainen rajoitus perusteltavissa, koska palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen oikeuttamiseksi esitetyt syyt ovat samoja kuin tämän tuomion 37–44 kohdassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta tutkitut syyt, on lopuksi syytä todeta, että SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltainen kansallinen lainsäädäntö menee pidemmälle kuin tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi on tarpeen.

62 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, kolmanteen kysymykseen on vastattava siten, että EY 49 ja EY 50 artiklan vastaisena on pidettävä SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään, että edellytyksenä sille, että jäsenvaltio maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, joka työnhakijan olisi maksettava tälle toimistolle työtä saatuaan, on se, että tuon välittäjän löytämä työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kyseisen valtion alueella.

Unionin kansalaisuuteen liittyvä ensimmäinen kysymys

63 Kansallinen tuomioistuin kysyy tällä kysymyksellä pääasiallisesti, onko SGB III:n 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltainen kansallinen säännös EY 18 artiklan vastainen.

64 Tältä osin riittää, kun todetaan, että EY 18 artiklasta, jossa todetaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella olevan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa ja palvelujen tarjoamisen vapauden osalta EY 49 artiklassa.

65 Koska pääasia kuuluu näiden viimeksi mainittujen määräysten soveltamisalaan, EY 18 artiklan tulkinta ei ole tarpeen (ks. asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002, Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta ja asia C-92/01, Stylianakis, tuomio 6.2.2003, Kok. 2003, s. I-1291, 20 kohta).

Toisen kysymyksen a kohta ja neljännen kysymyksen a kohta

66 Näillä kysymyksillään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, missä määrin kansallisen oikeuden säännöstä on mahdollista ja välttämätöntä tulkita yhteisön oikeuden mukaisesti.

67 Aluksi on syytä muistuttaa, että EY 39, EY 49 ja EY 50 artiklalla annetaan yksityishenkilöille oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava (ks. asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974, Kok. 1974, s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 26 kohta, ja asia 41/74, Van Duyn, tuomio 3.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 7 kohta).

68 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kaikilta osin sille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa tulkita ja soveltaa valtionsisäisiä oikeussääntöjä siten, että tulkinta ja soveltaminen ovat sopusoinnussa yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa (ks. asia 157/86, Murphy ym., tuomio 4.2.1988, Kok. 1988, s. 673, Kok. Ep. IX, s. 353, 11 kohta ja asia C-262/97, Engelbrecht, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, s. I-7321, 39 kohta).

69 Jollei tällainen yhteisön oikeuden mukainen soveltaminen ole mahdollista, kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus soveltaa yhteisön oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata yhteisön oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia jättämällä tarvittaessa kaikki yhteisön oikeuden vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta (ks. vastaavasti em. asia Murphy ym. tuomion 11 kohta; asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2517, 26 kohta ja em. asia Engelbrecht, tuomion 40 kohta).

70 Toisen ja neljännen kysymyksen a kohtaan on näin ollen vastattava siten, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kaikilta osin sille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa tulkita ja soveltaa valtionsisäisiä oikeussääntöjä siten, että tulkinta ja soveltaminen ovat sopusoinnussa yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa, ja jollei tällainen yhteisön oikeuden mukainen soveltaminen ole mahdollista, silloin kun kyse on perustamissopimuksen määräyksistä, joilla annetaan yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava, sillä on velvollisuus jättää kaikki kyseisten määräysten vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta.

Oikeudenkäyntikulut

71 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) EY 39, EY 49 ja EY 50 artiklan vastaisena on pidettävä Saksan sosiaaliturvalain III osan 421 g §:n 1 momentin toisen virkkeen kaltaista

kansallista lainsäädäntöä, jossa säädetään, että edellytyksenä sille, että jäsenvaltio maksaa yksityiselle työnvälitystoimistolle palkkion, joka työnhakijan olisi maksettava tälle toimistolle työtä saatuaan, on se, että tuon välittäjän löytämä työ kuuluu pakollisen sosiaalivakuutuksen alaisuuteen kyseisen valtion alueella.

2) **Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on sille kansallisessa oikeudessa annetun harkintavallan rajoissa tulkita ja soveltaa valtionsisäisiä oikeussääntöjä siten, että tulkinta ja soveltaminen ovat sopusoinnussa yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa, ja jollei tällainen yhteisön oikeuden mukainen soveltaminen ole mahdollista, silloin kun kyse on EY:n perustamissopimuksen määräyksistä, joilla annetaan yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava, sillä on velvollisuus jättää kaikki kyseisten määräysten vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta.**

Allekirjoitukset