JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
19 päivänä heinäkuuta 2012[1]

Asia C-577/10

Euroopan komissio
vastaan

Belgian kuningaskunta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Kansallinen sääntely, jossa asetetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille palvelujen tarjoajille velvollisuus ennakkoilmoitukseen — Itsenäiset ammatinharjoittajat — Syrjintä — Objektiivisesti perusteltavissa oleva erottelu — Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen — Rangaistusseuraamukset — Oikeuttamisperusteet — Petosten ehkäisy — Suojelu vilpillistä kilpailua vastaan — Työntekijöiden suojelu — Taloudellisesti riippuvaiset itsenäiset ammatinharjoittajat — ”Näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat” — Oikeasuhteisuus — Johdonmukaisuuden periaate

1. Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella, että unionin tuomioistuin toteaa Belgian kuningaskunnan voimaan saattaman järjestelmän, jonka mukaan muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneilla palvelujen tarjoajilla on velvollisuus ennakkoilmoitukseen (Limosa[2]-niminen järjestelmä), olevan ristiriidassa SEUT 56 artiklassa vahvistetun palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Komissio katsoo lähinnä, että järjestelmässä on kyse syrjinnästä, jota ei voida oikeuttaa SEUT 52 artiklassa tarkoitetulla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Komissio tarkastelee kuitenkin myös toissijaisesti, onko järjestelmä oikeutettavissa yleiseen etuun perustuvalla tavoitteella, johon Belgian kuningaskunta on vedonnut ja joka koskee tarvetta välttämättömiin tarkastuksiin yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten noudattamiseksi, mutta katsoo, että järjestelmä ei missään tapauksessa ole tarpeen kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi ja että se on suhteeton.

2. Koska Limosa-järjestelmän oikeuskäytännössä tarkoitettua ”erityistä sovellettavuutta” ei voida helposti kyseenalaistaa, vaikeutena on sen määrittäminen, voidaanko tätä asiaa käsitellä komission toissijaisesti esittämän analyysin perusteella, kuten on voitu tehdä tilanteessa, jossa toimenpiteet vaikuttivat palveluihin, jotka oli toteutettu palkattuja työntekijöitä lähettämällä.

3. Nyt käsiteltävän asian erikoisuus liittyy nimittäin siihen, että - toisin kuin lähellä olevissa tai vastaavissa asioissa, joita unionin tuomioistuimen on tullut käsitellä tähän saakka ja joissa kyse oli toimenpiteistä, jotka vaikuttivat palvelujen tarjoajiin siltä osin kuin ne toimivat lähettämällä palkattuja työntekijöitään muihin jäsenvaltioihin kuin niiden sijoittautumisjäsenvaltioon - komissio kyseenalaistaa Limosa-järjestelmän siltä osin kuin se vaikuttaa itse palvelujen tarjoajiin itsenäisinä ammatinharjoittajina.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Lyhenne, joka perustuu hollanninkieliseen nimeen ”Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie” (rajat ylittävä tietojärjestelmä muuttoliikenteen tutkimiseksi sosiaalihallinnossa).

4. Ehdotan tässä ratkaisuehdotuksessa, että unionin tuomioistuin käsittelee tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan kanteen, joka koskee itsenäisiä ammatinharjoittajia, vastaavasti kuin se käsitteli asioita, jotka koskivat lähetettyjä palkattuja työntekijöitä, ja näin ollen ohittaa väitteen, jonka mukaan Limosa-järjestelmä on syrjivä eikä sitä voida oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklassa vahvistetulla tavoitteella, ja että se analysoi myös yleistä etua koskevat pakottavat vaatimukset, joihin Belgian kuningaskunta vetoaa. Täsmällisemmin todettuna on otettava huomioon se, että itsenäisten ammatinharjoittajien todellinen tilanne voi sellaisenaan ja tietyissä olosuhteissa peittää alleen tilanteita, jotka ansaitsevat samalla tavoin suojaa kuin palkattujen työntekijöiden tilanne, ja joita ovat etenkin ”taloudellisesti riippuvaisten itsenäisten ammatinharjoittajien”, jotka joskus määritellään myös ”taloudellisesti alisteisiksi itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi” tai ”työntekijöihin rinnastettavissa oleviksi ammatinharjoittajiksi”,[3] tilanne, mutta on otettava huomioon myös sääntöjenvastaisemmat ilmiöt, kuten tyypillisesti ”näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien” tilanne. Koska Limosa-järjestelmällä otetaan käyttöön yleinen velvollisuus, joka edeltää useiden palvelujen toteuttamista, sen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta sekä lopulta sen johdonmukaisuutta on tarkasteltava erittäin tiukkojen kriteerien perusteella.

I Kansallinen lainsäädäntö

5. Kansalliset säännökset, joita moititaan komission jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa, ovat 27.12.2006 annetun puitelain (loi-programme),[4] sellaisena kuin se on voimassa 1.4.2007 lähtien, 137 §:n 8 momentti, 138 §:n kolmas luetelmakohta, 153 § ja 157 §:n 3 momentti, jotka sisältyvät VIII lukuun, jossa käsitellään palkattujen työntekijöiden ja lähetettyjen itsenäisten ammatinharjoittajien ennakkoilmoitusta. Kyseinen ennakkoilmoitus on osa laajempaa hanketta, jossa tavoitteena on ottaa käyttöön yksi järjestelmä kaikille Belgiassa työskentelyä koskeville toimenpiteille eli Limosa-järjestelmä.

6. Riidanalaisen puitelain 137 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua ja sen toimeenpanosäädöksiä sovellettaessa tarkoitetaan seuraavilla termeillä seuraavaa:

– –

7. itsenäiset ammatinharjoittajat: kaikki luonnolliset henkilöt, jotka tekevät sellaista työtä, jota varten heitä ei ole otettu palvelukseen työsopimuksella tai henkilöstösääntöjen nojalla

8. lähetetyt itsenäiset ammatinharjoittajat:

   a) edellä 7 momentissa tarkoitetut henkilöt, jotka harjoittavat Belgiassa väliaikaisesti tai osa-aikaisesti yhtä tai useampaa itsenäistä ammattia asumatta siellä pysyvästi ja jotka työskentelevät tavallisesti yhden tai useamman muun valtion kuin Belgian alueella

   b) henkilöt, jotka saapuvat ulkomailta Belgiaan harjoittaakseen siellä väliaikaisesti itsenäistä ammatillista toimintaa tai sijoittautuakseen sinne väliaikaisesti itsenäisenä ammatinharjoittajana.

   – –”

3 — Ks. näistä työntekijöistä mm. komission vihreä kirja, jonka otsikko on ”Työoikeuden modernisoiminen 2000-luvun haasteiden huomioon ottamiseksi” (KOM(2006) 708 lopullinen); Antonmattei, P.-H. ja Sciberras, J.-C., *Le travail économiquement dépendant: quelle protection*, raportti ministerille, joka vastaa työstä, työoikeudellisista suhteista, perheestä ja solidaarisuudesta, marraskuussa 2008.

4 — Moniteur belge 28.12.2006, s. 75178; jäljempänä riidanalainen puitelaki.

7. Riidanalaisen puitelain 138 §:ssä täsmennetään seuraavaa:

”Tätä lukua sovelletaan:

– –

lähetettyihin itsenäisiin ammatinharjoittajiin,

– –”

8. Riidanalaisen puitelain 153 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ennen ammatillisen toiminnan harjoittamista Belgian alueelle lähetetyn itsenäisen ammatinharjoittajan on itse tai edustajansa välityksellä tehtävä itsenäisten ammatinharjoittajien kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle (Institut national d’assurances sociales pour travailleurs indépendants) sähköisesti ilmoitus, joka on laadittu 154 §:n ja kuninkaan määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

Lähetetyn itsenäisen harjoittelijan tai laitoksen, jossa tämä opiskelee tai tämän ammatillinen koulutus toteutetaan, on ennen harjoittelun alkamista Belgian alueella tehtävä itsenäisten ammatinharjoittajien kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle sähköisesti ilmoitus, joka on laadittu 154 §:n ja kuninkaan määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

Jos lähetetty itsenäinen ammatinharjoittaja tai hänen edustajansa taikka itsenäinen harjoittelija tai laitos, jossa tämä opiskelee tai kouluttautuu ammatillisesti, ei pysty tekemään edellä mainittua ilmoitusta sähköisesti, se on mahdollista tehdä faksilla tai postitse itsenäisten ammatinharjoittajien kansalliselle sosiaaliturvalaitokselle tämän määrittämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.

Kun edellisessä kohdassa tarkoitettu ilmoitus on tehty, ilmoituksen tekijä saa vastaanottotodistuksen edellä mainitun 24.2.2003 annetun lain 3 §:n mukaisesti. Kun ilmoitus on tehty faksilla tai postitse, itsenäisten ammatinharjoittajien kansallinen sosiaaliturvalaitos toimittaa vastaanottotodistuksen faksilla tai postitse määrittämänsä menettelytavan mukaisesti.

Kuningas määrittää määräajan, jonka kuluessa ennakkoilmoitus voidaan peruuttaa.

Kun lähettämisen kesto on pidempi kuin alun perin oli suunniteltu, ilmoituksen tekijän on tehtävä uusi ennakkoilmoitus ennen alun perin suunnitellun lähettämisajanjakson päättymistä.”

9. Riidanalaisen puitelain 157 §:n sanamuoto on seuraava:

”Tämän rajoittamatta rikoslain 269–274 §:n soveltamista seuraavia henkilöitä rangaistaan vankeusrangaistuksella, jonka kesto on kahdeksasta päivästä yhteen vuoteen, ja 500–2 500 euron suuruisella sakolla tai ainoastaan toisella näistä rangaistuksista:

– –

3. lähetetty itsenäinen ammatinharjoittaja, joka ei ole noudattanut tämän luvun säännöksiä ja sen toimeenpanosäädöksiä.”

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

10. Komissio kiinnitti 22.6.2007 päivätyllä kirjeellä Belgian kuningaskunnan huomion ongelmiin, joita komission mukaan itsenäisten palvelujen tarjoajien velvollisuus rekisteröityä ja tehdä toiminnastaan ennakkoilmoitus Limosa-järjestelmässä näytti aiheuttavan EY 49 artiklan (nykyisin SEUT 56 artikla) perusteella, ja se pyysi Belgian kuningaskuntaa esittämään sille kaikki tiedot, jotka auttaisivat ymmärtämään kyseistä järjestelmää, sekä syyt, joilla voidaan oikeuttaa tällaisen yleisen ilmoitusjärjestelmän käyttöönotto.

11. Belgian kuningaskunta selitti 12.7.2007 päivätyssä kirjeessä Limosa-järjestelmän asiayhteyttä ja perimmäistä ajatusta korostamalla samalla, että kyseisellä järjestelmällä oli useita oikeutettuja tavoitteita ja että nyt käsiteltävässä tapauksessa tavoitteena oli hallinnon yksinkertaistaminen ja luotettavien tilastotietojen laatiminen sekä Belgiassa harjoitettavan ulkomaisen toiminnan valvonnan ja tarkastamisen parantaminen.

12. Komissio kuitenkin toisti 2.2.2009 päivätyssä kirjeessä huolensa, jotka koskivat Limosa-järjestelmää, ja vaati Belgian kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa tästä ja vastaamaan useisiin kysymyksiin. Komissio väitti, että riidanalaisen puitelain säännöksissä oli ilmeisesti kyse palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta ja jopa kansalaisuuteen perustuvasta välillisestä syrjinnästä. Komissio katsoi myös, että Belgian kuningaskunnan esittämät oikeuttamisperusteet eivät vastanneet yhtäkään EY 46 artiklassa vahvistetusta kolmesta vaatimuksesta eivätkä olleet yleistä etua koskevia pakottavia syitä eivätkä missään tapauksessa oikeasuhteisia.

13. Belgian kuningaskunta vastasi 31.3.2009 päivätyllä kirjeellä komission virallisessa huomautuksessaan esittämiin näkemyksiin toteamalla aivan ensiksi, että kyseinen virallinen huomautus koski ainoastaan itsenäisiä palvelujen tarjoajia muttei tilanteita, joihin sovelletaan palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 96/71/EY.[5] Belgian kuningaskunta totesi, että Limosa-ilmoitusta koskevan velvollisuuden yleisenä tavoitteena oli Belgiassa harjoitettavan ulkomaisen toiminnan valvonta ja tarkastaminen kaikkien kyseessä olevien osapuolten oikeutettujen etujen sosiaalisen suojelun mahdollistamiseksi, sosiaaliturvajärjestelmien välisen taloudellisen tasapainon säilyttäminen, sosiaaliturvan ja verotuksen alalla tapahtuvien petosten ja vilpillisen kilpailun torjunta sekä luotettavien tilastotietojen laatiminen ja hallinnon yksinkertaistaminen. Limosa-järjestelmä mahdollistaa sen mukaan erityisesti kamppailun näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiötä ja erityisesti direktiivin 96/71 sosiaaliturvaa koskevien vähimmäisvaatimusten kiertämiseksi tarkoitettuja sellaisia vilpillisiä menettelyjä vastaan, jotka käsittävät lähetettyjen työntekijöiden esittämisen itsenäisinä ammatinharjoittajina.

14. Komissio pysytti 8.10.2009 päivätyssä perustellussa lausunnossa, joka osoitettiin Belgian viranomaisille 9.10.2009 päivätyllä kirjeellä, moitteensa Limosa-ilmoituksesta ja täsmensi, että se katsoi riidanalaisen puitelain 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n ja 157 §:n 3 momentin, siltä osin kuin ne koskivat itsenäisiä palvelujen tarjoajia, olevan ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa, ja säilytti itsellään oikeuden tutkia tarvittaessa myöhemmin direktiivissä 96/71 tarkoitettujen lähetettyjen työntekijöiden tilannetta.

15. Perusteltuun lausuntoon 11.12.2009 antamassaan vastauskirjeessä Belgian kuningaskunta pysytti täysin kantansa. Samalla kun se väitti edelleen, ettei Limosa-järjestelmän voida katsoa rajoittavan itsenäisten ammatinharjoittajien palvelujen tarjoamisen vapautta, se korosti uudelleen, että tämä rajoitus oli joka tapauksessa oikeutettu muun muassa työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun, sosiaaliturvajärjestelmien taloudellisen tasapainon pysyttämiseen ja petosten tehokkaaseen ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden perusteella ja se oli vähiten rajoittava keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

5 — EYVL 1997, L 18, s. 1.

III Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

16. Tässä tilanteessa komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 10.12.2010 jättämällään kannekirjelmällä.

17. Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 11.4.2011 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan Belgian kuningaskunnan vaatimuksia.

18. Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja komissio esittivät suulliset lausumansa 29.3.2012 järjestetyssä istunnossa.

19. Komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että

— Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut riidanalaisen puitelain 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n ja 157 §:n 3 momentin

— Belgian kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Belgian kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

— toteaa kanteen perusteettomaksi, koska komissio ei ole esittänyt todisteita väitetystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä

— toteaa tilanteessa, jossa unionin tuomioistuin katsoisi komission esittäneen kannekirjelmässään riittävät todisteet, että Belgian kuningaskunta ei ole jättänyt noudattamatta SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan ainakaan siksi, että se on antanut riidanalaisen puitelain 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n ja 157 §:n 3 momentin

— hylkää näin ollen kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asian tarkastelu

A *Tiivistelmä asianosaisten ja muiden osapuolten lausumista*

21. Komissio väittää lähinnä, että Limosa-järjestelmässä on kyse itsenäisten ammatinharjoittajien palvelujen tarjoamisen vapauden syrjivästä rajoittamisesta, joka voidaan mahdollisesti oikeuttaa ainoastaan SEUT 56 artiklassa vahvistetuilla syillä, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen. Koska Belgian kuningaskunta ei ole vedonnut mihinkään näistä oikeuttamisperusteista, komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Komissio vahvisti suullisessa käsittelyssä, että se vaatii ensisijaisesti Belgian kuningaskunnan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista ainoastaan tällä perusteella.

22. Komissio korostaa lisäksi, että sen kanne koskee ainoastaan itsenäisiä ammatinharjoittajia eikä lähetettyjä palkattuja työntekijöitä, jotka kuuluvat direktiivin 96/71 soveltamisalaan, joten vaikka tältä osin merkityksellinen oikeuskäytäntö ja etenkin asiassa komissio vastaan Saksa 19.1.2006 annettu tuomio[6] voi olla vertailukohta ja pohdintaperuste, sillä ei ole merkitystä, koska palvelujen tarjoajien (itsenäiset ammatinharjoittajat) ja lähetettyjen palkattujen työntekijöiden tilanteiden erityispiirteet estävät järjestelmällisen rinnastamisen.

6 — Asia C-244/04 (Kok., s. 885).

23. Komissio on kuitenkin toissijaisesti tarkastellut kannekirjelmässään huolellisesti yleistä etua koskevia eri tavoitteita, joihin Belgian kuningaskunta on viitannut oikeuttaakseen Limosa-järjestelmän, sekä tämän järjestelmän tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta ja tullut siihen johtopäätökseen, että kyseisessä järjestelmässä on joka tapauksessa kyse itsenäisten ammatinharjoittajien palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta tavalla, joka ei ole oikeutettavissa.

24. Belgian kuningaskunta, jonka kantaa Tanskan kuningaskunta olennaisilta osiltaan tukee, katsoo puolestaan, että kyseistä järjestelmää ei voida pitää syrjivänä yhtäältä, koska sitä sovelletaan myös Belgian kansalaisiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin, ja toisaalta, koska Belgiaan sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien tilanne ei missään tapauksessa ole verrattavissa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien tilanteeseen. Belgian kuningaskunta väittää lisäksi, että Limosa-järjestelmässä on kyse ainoastaan palvelujen tarjoamisen vapauden vähäisestä rajoittamisesta, että järjestelmän vaikutukset kyseiseen vapauteen ovat liian epäsuoria ja sattumanvaraisia, jotta se voitaisiin kieltää SEUT 56 artiklan perusteella, ja että järjestelmä on joka tapauksessa oikeutettavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla vaatimuksilla ja se on täysin suhteellisuusperiaatteen mukainen.

B *Alustavat toteamukset*

25. On korostettava aivan ensiksi, että oikeuskäytännössä on useita esimerkkejä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista kanteista tai ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka koskevat sen kysymyksen eri puolia, kuinka direktiiviä 96/71[7] tai SEUT 56 artiklaa[8] tai joskus näitä kahta samanaikaisesti[9] sovelletaan lähetettyihin palkattuihin työntekijöihin. On sen sijaan ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on tämäntyyppinen riita-asia, joka kuitenkin tällä kertaa koskee erityisesti itse palvelujen tarjoajaa itsenäisenä ammatinharjoittajana.[10]

26. Vaikka on selvää, kuten komissio on väittänyt, että oikeuskäytännöllä, joka koskee erityisesti direktiiviä 96/71, ei ole suoraan merkitystä, koska sitä ei voida noin vain siirtää nyt käsiteltävään asiaan, nämä ratkaisut yhdessä muodostavat kuitenkin oikeuskäytännön viitekehyksen, joka voi ja jonka pitää toimia ainakin osittain inspiraationa nyt käsiteltävässä asiassa esiin otettuun kysymykseen annettavassa vastauksessa.

27. Tästä oikeuskäytännöstä ilmenevä perusajatus on joka tapauksessa se, että unionin tuomioistuin soveltaa varovaista ja monivivahteista lähestymistapaa, kun sen on käsiteltävä kansallisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta ja jotka voivat olla oikeutettavissa tarpeella varmistaa etenkin yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten noudattamisen valvonta. Vaikka tällaiset

7 — Asia C-341/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2733); asia C-60/03, Wolff & Müller, tuomio 12.10.2004 (Kok., s. I-9553); asia C-346/06, Rüffert, tuomio 3.4.2008 (Kok., s. I-1989) ja yhdistetyt asiat C-307/09-C-309/09, Vicoplus ym., tuomio 10.2.2011 (Kok., s. I-453). Ks. työntekijöiden lähettämiseen liittyvistä sosiaaliturvakysymyksistä asia C-2/05, Herbosch Kiere, tuomio 26.1.2006 (Kok., s. I-1079).

8 — Yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999 (Kok., s. I-8453); yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98-C-54/98 ja C-68/98-C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-7831); asia C-165/98, Mazzoleni ja ISA, tuomio 15.3.2001 (Kok., s. I-2189); asia C-164/99, Portugaia Construções, tuomio 24.1.2002 (Kok., s. I-787); asia C-490/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6095) ja asia C-515/08, dos Santos Palhota ym., tuomio 7.10.2010 (Kok., s. I-9133). Erityistilanteesta, jossa tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautunut yritys lähettää palkattuja työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, toiseen jäsenvaltioon, ks. em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006; asia C-168/04, komissio v. Itävalta, tuomio 21.9.2006 (Kok., s. I-9041) ja asia C-219/08, komissio v. Belgia, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-9213).

9 — Asia C-341/05, Laval un Partneri, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11767); asia C-319/06, komissio v. Luxemburg, tuomio 19.6.2008 (Kok., s. I-4323) ja asia C-298/09, RANI Slovakia, määräys 16.6.2010 (Kok., s. I-81*).

10 — Oikeuskäytännössä on kuitenkin jo esimerkkejä asioista, jotka koskivat itsenäisiä ammatinharjoittajia, ks. erityisesti turistioppaiden osalta asia C-398/95, SETTG, tuomio 5.6.1997 (Kok., s. I-3091); asianajajien osalta asia C-309/99, Wouters ym., tuomio 19.2.2002 (Kok., s. I-1577) ja autokoulujen osalta asia C-104/08, Kurt, määräys 19.6.2008 (Kok., s. I-97*).

toimenpiteet olisivat luonteeltaan erityisesti sovellettavia ja ne voitaisiin siksi lähtökohtaisesti kieltää syrjivinä, unionin tuomioistuin ei kuitenkaan halua määritellä niitä järjestelmällisesti syrjiviksi, vaan se yrittää päinvastoin silloin, kun tällaisiin oikeuttamisperusteisiin vedotaan, tutkia tarkasti niiden perusteltavuuden sekä niiden tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden. [11]

28. Tämän lähestymistavan ja lopulta puhdasoppisemman lähestymistavan, jossa katsotaan syrjiviksi toimenpiteet, joita ei sovelleta erotuksetta, välillä on kuitenkin jännite. Asiassa komissio vastaan Saksa 18.7.2007 annettu tuomio [12] havainnollistaa erityisen hyvin tätä kaksijakoisuutta ja tarkkaavaisuutta, jolla unionin tuomioistuin tarkastelee oikeuttamisperusteita, jotka jäsenvaltiot ovat esittäneet edellä mainittujen valvontaa koskevien vaatimusten yhteydessä. [13]

29. Vaikka on totta, että edellä mainituissa eri asioissa, jotka ovat analogisia nyt käsiteltävän asian kanssa, omaksuttu yleinen lähestymistapa ei aina näytä olevan täysin yhdenmukainen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan muun oikeuskäytännön eikä muita vapauksia koskevan oikeuskäytännön kanssa, perustavanlaatuiset näkökohdat kuitenkin selittävät ja oikeuttavat tämän.

30. On muistutettava, että oikeuskäytännössä on useaan otteeseen todettu, että jäsenvaltioilla on oikeus tarkastaa kansallisen ja unionin lainsäädännön noudattaminen palveluja tarjottaessa, [14] ja samoin on pidetty hyväksyttävinä valvontatoimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sen tarkastamiseksi, että noudatetaan vaatimuksia, jotka ovat itsessään oikeutettavissa yleistä etua koskevilla syillä, [15] mutta samalla on täsmennetty, että näiden valvontatoimenpiteiden on noudatettava unionin oikeudessa säädettyjä rajoja [16] ja että ne eivät missään tapauksessa saa tehdä tyhjäksi palvelujen tarjoamisen vapautta. [17]

31. Erityisesti asiassa dos Santos Palhota ym. annetussa tuomiossa [18] täsmennettiin, että jäsenvaltiot voivat muun muassa vapaasti määritellä SEU-sopimusta ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita noudattaen liitännäiset hallinnolliset säännöt, joilla voidaan varmistaa, että lähetettyjen työntekijöiden työehtoja ja -oloja koskevaa aineellista kansallista lainsäädäntöä, jota sovitetaan yhteen direktiivillä 96/71, noudatetaan. [19]

11 — Ks. tästä erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, joka koskee työntekijöiden lähettämistä.

12 — Em. asia, tuomion 83–88 kohta.

13 — Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuimen oli tutkittava työntekijöiden lähettämistä koskevan Saksan lainsäädännön kahta eri puolta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhtäältä, että toimenpide, jolla työnantaja velvoitettiin säilyttämään tiettyjä asiakirjoja saksaksi ja joka merkitsi näin ollen sitä, että tietyt muuhun kuin saksankieliseen maahan sijoittautuneet työnantajat oli velvoitettu asiakirjojen kääntämiseen, oli oikeutettavissa tarpeella mahdollistaa kyseiseen lainsäädäntöön perustuvien oikeudellisten velvollisuuksien noudattamisen tehokas valvonta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi toisaalta, että toimenpide, jolla velvoitettiin tilapäistä työvoimaa välittävät yritykset, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon, toimittamaan kirjallisesti erilaisia tietoja työntekijän saattamisesta toisen yrityksen käyttöön Saksassa, oli erityisesti sovellettavissa, sitä ei voitu perustella SEUT 52 artiklassa vahvistetuilla yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä koskevilla syillä ja se oli näin ollen ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa.

14 — Em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 43 kohta ja em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 36 kohta.

15 — Em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 39 kohta; asia C-493/99, komissio v. Saksa, tuomio 25.10.2001 (Kok., s. I-8163, 20 kohta) ja asia C-515/08, dos Santos Palhota ym., tuomio 7.10.2010 (Kok., s. I-9133, 48 kohta). Ks. mm. Gardenés Santiago, M., ”Le détachement transnational de travailleurs dans le cadre des prestations de services: un sujet spécialement difficile pour le marché intérieur” teoksessa *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, Lextenso éditions, 2012, s. 255, erityisesti s. 259.

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

17 — Ks. tästä ”kriteeristä” em. asiassa komissio v. Saksa 19.1.2006 annetun tuomion 36 kohdan lisäksi julkisasiamies Léger'n em. asiassa komissio v. Itävalta antaman ratkaisuehdotuksen 71 kohta ja julkisasiamies Mengozzin asiassa C-46/08, Carmen Media Group, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8149), antaman ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

18 — Em. asia, tuomion 26 ja 27 kohta.

19 — Ks. myös em. asia komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, 19 kohta ja em. asia Laval un Partneri, tuomion 60 kohta.

32. Oikeuskäytännössä on hieman erilaisen ajatuskulun perusteella katsottu niin ikään, että määränpääjäsenvaltiot voivat tietyin rajoituksin ja edellyttäen, että unionin oikeutta noudatetaan ehdottomasti, ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että SEUT 56 artiklassa taattua vapautta käytettäisiin sen tavoitteesta poikkeaviin tarkoituksiin tai että palvelujen tarjoaja käyttäisi sitä vilpillisiin tarkoitusperiin. [20]

33. Belgian kuningaskunta sekä Tanskan kuningaskunta väittävät kuitenkin lähinnä, että riidanalaisella puitelailla käyttöön otettu palvelujen tarjoajien kahden kategorian välinen erottelu on objektiivisesti oikeutettavissa sillä, että niiden tilanteet ovat erilaiset, kun on kyse valvonnasta, jota jäsenvaltioiden on niiden mukaan pystyttävä edelleen harjoittamaan, kun kansallisia lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu erityisesti työehtojen ja -olojen alalla, [21] ja tämä valvonta on sellaisenaan välttämätöntä sellaisten yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten suojelemiseksi, joihin Belgian kuningaskunta on vedonnut ja jotka liittyvät petosten torjuntaan yleisesti ja ”näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien” ilmiön torjuntaan erityisesti, vilpillisen kilpailun ja sosiaalisen polkumyynnin ehkäisyyn sekä työntekijöiden suojeluun.

34. Tarkastelen näin ollen seuraavaksi oikeuskäytännöstä ilmeneviä yleisiä ohjeita noudattaen sitä, onko Limosa-järjestelmässä kyse palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta (alaotsikko 1), voidaanko se mahdollisesti oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä (alaotsikko 2) ja - jos näihin kysymyksiin vastataan myöntävästi - onko se täysin suhteellisuusperiaatteeseen perustuvien vaatimusten mukainen (alaotsikko 3).

C *Limosa-järjestelmän tarkastelu palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella*

1. Lannistava järjestelmä, jossa on kyse palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta

35. Ei ole epäilystä siitä, että Limosa-järjestelmällä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta sekä kyseisten palvelujen tarjoajien että näiden palvelujen vastaanottajien, jotka ovat sijoittautuneet Belgiaan, näkökulmasta.

36. Limosa-järjestelmä on ytimeltään ja niin sanotusti peruslähtökohdaltaan ensinnäkin lannistava palvelujen tarjoajille, jotka haluavat harjoittaa toimintaansa Belgiassa, jo pelkästään siksi, että järjestelmä asettaa näille toimijoille velvollisuuden yhtäältä rekisteröityä luomalla tili ja toisaalta ilmoittaa yleensä ennen jokaista palvelusuoritusta kyseisen tilin tietoja käyttämällä tietty määrä yksityiskohtaisia tietoja, kuten palvelun päivämäärä ja kesto sekä palvelun luonne ja toteutuspaikka sekä Belgiaan sijoittautuneen asiakkaan tunnistetiedot. Nämä toimenpiteet ovat varmasti merkittävä hallinnollinen taakka etenkin käsityöläisille ja pienille yrityksille, joilla ei ole soveltuvaa henkilökuntaa näiden toimenpiteiden toteuttamiseksi, ja erityisesti palvelujen tarjoajille, jotka haluavat tarjota hyvin lyhytkestoisia palveluja, jotka edellyttävät nopeita toimia.

37. Limosa-järjestelmä on lisäksi lannistava palvelujen vastaanottajille, sillä se velvoittaa ne rangaistusseuraamuksen uhalla ilmoittamaan palvelujen tarjoajista, jotka eivät esitä niille vastaanottotodistusta, jolla osoitetaan, että Limosa-ilmoitus on tehty.

38. Belgian kuningaskunta väittää kuitenkin, että Limosa-järjestelmän vaikutukset palvelujen tarjoamisen vapauteen ovat liian vähäpätöisiä tai liian epäsuoria ja sattumanvaraisia, jotta sitä voitaisiin pitää rajoituksena.

20 — Ks. tästä ajatuksesta asia 33/74, van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok., s. 1299, Kok. Ep., s. 385, 13 kohta); asia 39/75, Coenen ym., tuomio 26.11.1975 (Kok., s. 1547, Kok., Ep., s. 1547, 9 kohta); asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok., s. 3755, Kok., Ep., s. 3755, 22 kohta); asia 130/88, van de Bijl, tuomio 27.9.1989 (Kok., s. 3039, 26 kohta) ja asia C-211/91, komissio v. Belgia, tuomio 16.12.1992 (Kok., s. I-6757, 12 kohta).

21 — Em. yhdistetyt asiat Finalarte ym., tuomion 73 kohta.

39. Molemmat väitteet on hylättävä. Paitsi että oikeuskäytännössä ei ole palvelujen tarjoamista koskevan vapauden osalta koskaan hyväksytty tällaisia väitteitä, on yksinkertaisesti todettava, että – kuten komissio on väittänyt – toimenpiteen palvelujen tarjoamiseen kohdistuvan rajoittavan vaikutuksen merkitys tai intensiivisyys ei ole esteenä sille, että itse toimenpide määritetään rajoittavaksi, vaikka se voidaan mahdollisesti ottaa huomioon arvioitaessa toimenpiteen oikeasuhteisuutta. [22]

40. Limosa-järjestelmä voidaan näin ollen hyväksyä ainoastaan siinä tapauksessa, että se on oikeutettavissa yleistä etua koskevilla pakottavilla vaatimuksilla, edellyttäen, että suojattua etua ei turvata sijoittautumisjäsenvaltion kansallisella lainsäädännöllä, ja että järjestelmä täyttää selvyyttä, oikeusturvaa [23] ja johdonmukaisuutta koskevat vaatimukset ja että se on täysin oikeasuhteinen eli että sillä ei ylitetä sitä, mikä on objektiivisesti tarpeen tätä varten, ja että kyseistä tulosta ei olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavilla säännöillä. [24]

2. Hyväksyttävät oikeuttamisperusteet

41. Belgian kuningaskunnan pääasiallisista väitteistä sekä komission antamista vastauksista ilmenee, että Limosa-järjestelmästä palvelujen tarjoamisen vapaudelle aiheutuva rajoitus on oikeutettavissa yleistä etua koskevilla tavoitteilla, jotka koskevat ensinnäkin itsenäisten ammatinharjoittajien suojelua mutta myös laajemmin taloudellisesti riippumattomien itsenäisten ammatinharjoittajien sekä palkattujen työntekijöiden suojelua näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiön torjumisen kautta, mitä tarkastelen seuraavaksi.

42. Belgian kuningaskunta on nimittäin vedonnut kolmenlaisiin oikeuttamisperusteisiin, joista ensimmäinen koskee vilpillisen kilpailun estämistä tarkasteltuna sen sosiaalisessa ulottuvuudessa, johon kuuluu sosiaalinen polkumyynti, [25] toinen sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon säilyttämistä sekä tarvetta ehkäistä petoksia ja estää väärinkäytöksiä ja erityisesti torjua näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiötä ja kolmas tarvetta varmistaa itse itsenäisten ammatinharjoittajien, heidän työehtojensa ja -olojensa sekä erityisesti heidän terveytensä ja turvallisuutensa suojelu Euroopan unionin sääntöjen mukaisesti, [26] mihin Tanskan kuningaskunta on vedonnut.

43. Komissio väittää tässä yhteydessä, että Belgian kuningaskunta tyytyi viittaamaan petosten torjuntaan liittyviin tavoitteisiin ja riskiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen kiertämisestä ”näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien” taholta esittämättä täsmällisempiä seikkoja, joiden perusteella olisi ollut mahdollista arvioida toteutettujen toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Kuten Belgian kuningaskunta on korostanut, näin tehdessään komissio periaatteessa myöntää, että petosten ja väärinkäytösten torjumiseksi tarvittavat toimenpiteet ovat oikeutettuja, vaikka se samalla kiistää, että Limosa-järjestelmä voisi täyttää tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset, kun otetaan huomioon järjestelmän perimmäinen ajatus ja konkreettiset soveltamissäännöt.

22 — Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 33 kohta.

23 — Em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 77–82 kohta.

24 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, 27 ja 29 kohta; asia C-180/89, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1991 (Kok., s. I-709, 17 ja 18 kohta); asia C-106/91, Ramrath, tuomio 20.5.1992 (Kok., s. I-3351, Kok. Ep. XII, s. I-145, 30 ja 31 kohta) ja asia C-255/09, komissio v. Portugali, tuomio 27.10.2011 (Kok., s. I-10547, 72 kohta).

25 — Belgian kuningaskunta viittaa tässä yhteydessä em. asiaan Wolff & Müller ja em. asiaan Laval un Partneri.

26 — Ks. erityisesti itsenäisten ammatinharjoittajien työturvallisuus- ja työterveyssuojelun parantamisesta 18.2.2003 annettu neuvoston suositus 2003/134/EY (EUVL L 53, s. 45); ks. myös turvallisuutta ja terveyttä koskevien vähimmäisvaatimusten täytäntöönpanosta tilapäisillä tai liikkuvilla rakennustyömailla (kahdeksas direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 24.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/57/ETY (EYVL L 245, s. 6 ja oikaisu EYVL 1993, L 41, s. 50).

44. On korostettava ensinnäkin, ettei ole epäilystä siitä, että tarve turvata itsenäisten ammatinharjoittajien terveys, turvallisuus ja hygienia ja yleisemmin vielä pidemmälle mennen heidän työehtonsa ja -olonsa,[27] on suojelunarvoinen tavoite, joka eroaa palvelujen vapauteen kohdistuvista poikkeuksista, jotka perustuvat EY 46 artiklassa tarkoitettuun kansanterveyteen ja yleiseen turvallisuuteen, ja että kun lainsäädäntöjä ei ole yhdenmukaistettu tältä osin,[28] on kyse yleistä etua koskevasta pakottavasta vaatimuksesta, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen.

45. On riittävää muistuttaa, että primaarioikeudessa, etenkin SEU 3 artiklan 3 kohdassa, SEUT 9 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklassa taataan nykyisin korkea työntekijän sosiaaliturvan taso ilman, että aina tehtäisiin ero palkattujen työntekijöiden ja muiden kuin palkattujen työntekijöiden välillä, ja että – kuten minulla on jo ollut mahdollisuus todeta asiassa dos Santos Palhota ym. antamassani ratkaisuehdotuksessa[29] – nämä määräykset on nyt otettava huomioon vapauksia koskevien primaarioikeuden määräysten tulkinnassa.

46. On täsmennettävä tässä yhteydessä, että kattavan suojan, jota unionin on tavoiteltava, on koskettava kaikkia työntekijöitä eli palkattuja työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia ja myös kaikkia niitä työntekijöitä, jotka ovat välitilanteessa, ja on osoitettava erityistä tarkkaavaisuutta taloudellisesti riippuvaisten itsenäisten ammatinharjoittajien tai vastaavien yhteydessä.[30]

47. Oikeuskäytännössä on myös pidetty petosten torjuntaa yleisesti, muun muassa rahapelien alalla,[31] tai veronkierron ehkäisyä[32] erityisesti yleistä etua koskevana pakottavana vaatimuksena, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen, mutta vielä koskaan ei ole ollut tilaisuutta tarkastella tätä oikeuttamisperustetta nyt käsiteltävän asian kaltaisessa yhteydessä.

27 — Hyvin yleisesti ja menemättä yksityiskohtiin tässä on kyse työtä koskevien kansallisten, eurooppalaisten ja kansainvälisten perustavanlaatuisten normien noudattamisen valvonnasta. Tältä osin on riittävää mainita tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY (EUVL L 299, s. 9), joka on osa unionin sosiaalipolitiikkaa ja jonka henkilöllistä soveltamisalaa ei ole määritelty työntekijän työnantajaan yhdistävän alaisuussuhteen kautta.

28 — Ks. jäsenvaltioiden ja unionin välisestä toimivallan jaosta tällä alalla 19.3.1993 annettu yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/91 (Kok., s. I-1061, 13–21 kohta), joka liittyi kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimukseen N:o 170, joka koskee työturvallisuutta kemikaaleja käytettäessä. On huomautettu, että komissio korosti edellä mainitussa vihreässä kirjassaan, jonka otsikko on ”Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle”, että ”pääsääntöisesti jäsenvaltioiden olisi käsiteltävä ongelmaa, joka liittyy henkilöiden esiintymiseen itsenäisinä ammatinharjoittajina kansallisen lainsäädännön kiertämiseksi”.

29 — Ratkaisuehdotuksen 51–53 kohta.

30 — On korostettava, että itsenäisen ammatinharjoittajan määritteleminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, vaikka yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus täsmentää, että se, että kansallisen oikeuden mukaan kyseessä on itsenäinen ammatinharjoittaja, ei estä sitä, että henkilön on katsottava olevan EY 141 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu työntekijä, jos hänen itsenäisyytensä on vain fiktiivistä ja peittää kyseisessä artiklassa tarkoitetun työsuhteen; ks. asia C-256/01, Allonby, tuomio 13.1.2004 (Kok., s. I-873, 71 kohta).

31 — Ks. mm. asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8621, 75 kohta); yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007 (Kok., s. I-1891, 46 kohta); asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7633, 56 kohta) ja asia C-203/08, Sporting Exchange, tuomio 3.6.2010 (Kok., s. I-4695, 26 kohta).

32 — Asia C-451/05, ELISA, tuomio 11.10.2007 (Kok., s. I-8251, 81 kohta); yhdistetyt asiat C-155/08 ja C-157/08, X ja Passenheim-van Schoot, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-5093, 45 kohta) ja asia C-153/08, komissio v. Espanja, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9735, 36 kohta).

48. Vaikka unionin lainsäätäjä ei vaikuta tähän mennessä pitäneen ”näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia” erityisenä ongelmana [33] eikä edes pyrkinyt määrittelemään, mitä tämä asiantila voi peittää alleen, [34] tähän ilmiöön on kuitenkin viitattu useissa asiakirjoissa, [35] ja on olemassa useita lukuja, jotka ovat osoitus ilmiön merkittävyydestä, [36] minkä perusteella on mahdollista arvioida Belgian kuningaskunnan esittämää oikeuttamisperustetta.

49. Nyt käsiteltävässä asiassa on myönnettävä, että tarve torjua näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiötä ja suorittaa tämän edellyttämiä tarkastuksia on yleistä etua koskeva pakottava vaatimus, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen. Tämä vaatimus, jolla voidaan erityisesti varmistaa direktiivissä 96/71 vahvistettujen vähimmäisvaatimusten noudattaminen, liittyy työntekijöiden suojelemiseen, jota oikeuskäytännössä on jo kauan pidetty yleistä etua koskevana pakottavana vaatimuksena. [37]

33 — Ks. kuitenkin direktiivin 96/71 soveltamisesta annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (EUVL 2006, C 313E, s. 452), jossa se ”pyytää edistämään eri jäsenvaltioiden työtarkastuslaitosten välistä yhteydenpitoa, jotta näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien paljastaminen voidaan toteuttaa yhdistetyin voimavaroin esimerkiksi tietojenvaihdon avulla”, ja uudistetusta sosiaalisesta toimintaohjelmasta 6.5.2009 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma (EUVL 2010, C 212E, s. 11), jossa se ”kehottaa komissiota tekemään aloitteita, joiden avulla voidaan tehdä selkeä ero yhtäältä työnantajien, todellisten itsenäisten ammatinharjoittajien ja pienyrittäjien ja toisaalta työntekijöiden välillä” (33 kohta). Ks. etenkin komission vastaus De Rossan esittämään kirjalliseen kysymykseen nro E-5333/2009, joka koski yhteisön aloitetta selkeän eron tekemiseksi todellisten itsenäisten ammatinharjoittajien ja näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien välillä (EUVL 2011, C 10E) ja jossa viitataan työn alla oleviin tutkimuksiin, jotka koskevat kaikkia näitä kysymyksiä, sekä komission neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 24.10.2007 antamaan tiedonantoon, jonka otsikko on ”Komission vihreään kirjaan ’Työoikeuden modernisoiminen 2000-luvun haasteiden huomioon ottamiseksi’ liittyvän julkisen kuulemisen tulokset” (KOM(2007) 627 lopullinen, s. 7 ja 8).

34 — Ks. kuitenkin tästä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36), jonka johdanto-osan 87 perustelukappaleessa vahvistetaan jäsenvaltioiden oikeus määritellä ero itsenäisten ammatinharjoittajien ja palkattujen työntekijöiden välillä ns. ”näennäiset itsenäiset ammatinharjoittajat” mukaan luettuina ja täsmennetään, että EY 43 artiklassa (nykyisin SEUT 49 artikla) ja EY 49 artiklassa tarkoitettuna itsenäisenä ammattina on pidettävä sellaista ”ammattia, jota henkilö harjoittaa ilman alaisuussuhdetta”. Tästä voidaan päätellä, että henkilö, joka harjoittaa toimintaa alaisuussuhteessa kolmanteen henkilöön ja esiintyy itse itsenäisenä ammatinharjoittajana tai joka esitetään itsenäisenä ammatinharjoittajana direktiivin 96/71 3 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vähimmäisvaatimusten kiertämiseksi, on näennäisesti itsenäinen ammatinharjoittaja. On selvää, että itsenäisen ammatinharjoittajan asemaan liittyy palkatun työntekijän asemaan verrattuna useita sosiaalisia, verotuksellisia ja taloudellisia eroja.

35 — Ks. em. vihreän kirjan, jonka otsikko on ”Työoikeuden modernisoiminen 2000-luvun haasteiden huomioon ottamiseksi”, ja sitä seuranneen em. komission tiedonannon lisäksi asia C-161/07, komissio v. Itävalta, tuomio 22.12.2008 (Kok., s. I-10671); Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 18.4.2012 annettu komission tiedonanto, jonka otsikko on ”Tavoitteena työllistävä elpyminen” (KOM(2012) 173 lopullinen, 2.1.1 kohta); 1.7.2011 annettu komission valkoinen kirja, jonka otsikko on ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” (KOM(2011) 144 lopullinen, 8 kohta); Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Itsenäisen ammatinharjoittamisen uudet kehityssuunnat: taloudellisesti riippuvaisen itsenäisen ammatinharjoittamisen erityistapaus” (EUVL 2011, C 18, s. 44), jossa näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat suljetaan pois sen soveltamisalalta. Ks. myös näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien terveydestä ja työturvallisuudesta Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2007–2012”, KOM(2007) 62 lopullinen (EUVL 2008, C 224, s. 88).

36 — Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa aiheesta ”Työnteko ja köyhyys: kohti välttämätöntä laaja-alaista lähestymistapaa” (oma-aloitteinen lausunto) (EUVL 2009, C 318, s. 52) viitataan aktiiviväestön köyhyyden osatekijöinä työntekijän epävarmaan asemaan, jonka merkittävänä ilmentymänä on näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiö, joka koskee 29 miljoonaa ihmistä erityisesti rakennusalalla. Komissio korostaa kuitenkin kirjelmissään, että tätä koskevia tietoja ei ole paljon, minkä osoittaa professori Y. Jorensilta tilattu raportti, jonka otsikko on *Travail indépendant et faux travail indépendant dans le secteur de la construction, Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois* (www.efbww.org). Ks. myös Grignon, F., *Le BTP français face à l'élargissement de l'Europe*, rapport d'information nro 28 (2006–2007), Sénat, 18.10.2006 (www.senat.fr).

37 — Ks. mm. em. asia Mazzoleni ja ISA, tuomion 27 kohta; em. asia Portugaia Construções, tuomion 20 kohta ja em. asia Wolff & Müller, tuomion 35 kohta.

50. Tavoite torjua näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiötä voisi liittyä myös vilpillisen kilpailun estämistä koskevaan tavoitteeseen, jota oikeuskäytännössä on pidetty yleistä etua koskevana pakottavana vaatimuksena,[38] ja yleisemmin sosiaalisen polkumyynnin estämistä koskevaan tavoitteeseen, johon Belgian kuningaskunta on vedonnut,[39] siltä osin kuin se edistää varsinaisten palkattujen työntekijöiden, joita näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat ovat, sosiaaliturvaa koskevan tavoitteen toteutumista, kuten komissio on korostanut kirjelmissään.

51. Vaikka voidaan katsoa, että Limosa-järjestelmä vastaa yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, kuten itsenäisten ammatinharjoittajien turvallisuuden ja terveyden suojeluun ja näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiön torjumiseen, järjestelmästä palveluiden tarjoamisen vapaudelle aiheutuvat rajoitukset voidaan kuitenkin sallia ainoastaan, jos ne ovat täysin oikeasuhteisia, eli niillä voidaan turvata järjestelmän tavoitteiden toteutuminen ja ne eivät mene pidemmälle kuin on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

3. Tavoitteisiin nähden suhteettomat vaatimukset

52. Komissio väittää, että Limosa-järjestelmä menee joka tapauksessa ja riippumatta sen syrjivästä luonteesta perimmäisen ajatuksensa, soveltamisalansa ja yksityiskohtaisten soveltamissääntöjensä vuoksi paljon pidemmälle kuin mitä unionin oikeudessa voidaan sallia.

53. Komissio korostaa aivan ensiksi, että Limosa-järjestelmä muodostaa poikkeuksen periaatteesta eli palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja sitä koskevasta poikkeuksesta ja että kun otetaan huomioon sen hyvin laaja ja kaikenkattava soveltamisala sekä ehkäisevä luonne, sillä otetaan käyttöön vilpillisyyttä koskeva yleinen olettama, jolle ei ole tilastollista perustaa. Komissio epäilee tämän jälkeen Limosa-järjestelmän johdonmukaisuutta ja sitä, voidaanko sillä saavuttaa Belgian kuningaskunnan ilmoittamat tavoitteet, kun mahdollisuus ilman ennakkovaroitusta tehtävään tarkastukseen paikan päällä on suljettu pois tilanteissa, joissa palvelujen tarjoajat on joko vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta tai niiden on tehtävä ainoastaan yksinkertaistettu ilmoitus. Komissio katsoo lopuksi, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioilla olevat hallinnollista yhteistyötä koskevat velvollisuudet ja etenkin direktiivillä 2006/123 käyttöön otetut velvollisuudet, Limosa-järjestelmä ei ole tarpeen petosten torjuntaa yleisesti ja näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiön torjuntaa erityisesti koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

54. On aivan ensiksi huomautettava, että yhtäältä määräaika direktiivin 2006/123 täytäntöönpanolle päättyi 28.12.2009 eli perustellun lausunnon antamispäivän jälkeen, ja toisaalta, kuten Belgian kuningaskunta on korostanut, että kyseisellä direktiivillä käyttöön otettu mekanismi on täysin operatiivinen vasta erityisten täytäntöönpanoa koskevien käytännön toimenpiteiden voimaantulon jälkeen.[40] Kyseistä direktiiviä ei siksi voida ottaa huomioon nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan kanteen arvioinnissa. Limosa-järjestelmän oikeasuhteisuutta on siksi arvioitava lähinnä oikeuskäytännöstä ilmenevien oppien perusteella, ja on korostettava, että vaikka direktiivillä

38 — Ks. em. asia Wolff & Müller, tuomion 41 kohta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että vilpillisen kilpailun estämistä niiden yritysten taholta, jotka maksavat työntekijöilleen vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa, voidaan pitää yleistä etua koskevana pakottavana vaatimuksena.

39 — Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Palvelujen sisämarkkinat toimivammiksi – palveludirektiivin mukaisen keskinäisen arvioinnin tulokset ja tarvittavat jatkotoimet”, KOM(2011) 20 lopullinen (EUVL 2011, C 318, s. 109; 4.4 ja 4.11 kohta). Kuljetusalalta ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maantieliikenteessä toimivien itsenäisten kuljettajien työaika” (EUVL 2009, C 27, s. 49; 1.4, 3.3, 4.8 ja 4.14 kohta); Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY muuttamisesta” (EUVL 2009, C 228, s. 78).

40 — Palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY VI luvun mukaisten jäsenvaltioiden välisen sähköisen tiedonvaihdon käytännön järjestelyjen vahvistamisesta 2.10.2009 tehty komission päätös 2009/739/EY (EUVL L 263, s. 32).

2006/123 käyttöön otettu yhteistyömekanismi voi mahdollisesti toimia lähtökohtana,[41] se on ennen kaikkea osoitus tarpeesta ottaa käyttöön keinoja, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat käyttää valvontavaltaansa samalla muun muassa palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta tiukasti kunnioittaen.

55. On lisäksi korostettava, että komissio on väittänyt, että Limosa-järjestelmää itsessään, toisin sanottuna sen perimmäistä ajatusta ja toimintatapaa, on pidettävä tarpeettomana ja/tai suhteettomana, eikä ainoastaan sen tiettyjä aspekteja, kuten siihen sisältyviä seuraamuksia tai palvelujen tarjoajan velvollisuutta toimittaa vastaanottotodistus, joka todistaa, että ennakkoilmoitusta koskevat muodollisuudet on hoidettu.

56. Tästä on muistutettava, että oikeuskäytännössä on voitu useaan otteeseen todeta palkattujen työntekijöiden lähettämisen yhteydessä, että vaatimus toimittaa etukäteen pelkkä ilmoitus saattoi olla tarpeellinen ja asianmukainen keino, jolla jäsenvaltio, jonka alueella palvelu toteutetaan, voi valvoa, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei käytetä muuta tarkoitusta varten kuin kyseisen palvelun toteuttamiseksi tai että kyseisten työntekijöiden tilanne on lainmukainen erityisesti oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta siinä jäsenvaltiossa, johon palvelujen tarjoaja on sijoittautunut.[42]

57. Nyt käsiteltävässä asiassa voidaan periaatteessa katsoa, että Limosa-järjestelmässä muuhun jäsenvaltioon kuin Belgian kuningaskuntaan sijoittautuneille palvelujen tarjoajille asetettu velvollisuus tehdä ennakkoilmoitus palvelujen tarjoamisen toteuttamisajankohdasta ja -paikasta sekä kyseisen palvelun vastaanottajan henkilöllisyydestä on tarpeen sellaisen välttämättömän valvonnan toteuttamiseksi, jolla taataan direktiivin 96/71 sosiaaliturvaa koskevien vähimmäisvaatimusten toteutuminen (näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ilmiön torjuminen) sekä itsenäisten ammatinharjoittajien työehtojen ja -olojen suojeleminen (varsinaisesti itsenäisten ammatinharjoittajien suojelu). On nimittäin todettava, että ilman tällaisia tietoja vastaanottavan jäsenvaltion on käytännössä mahdotonta tehdä tarkastuksia ilman ennakkovaroitusta paikan päällä. Koska jäsenvaltioiden välillä ei myöskään ole hallinnollista yhteistyötä koskevia järjestelyjä ja toisin kuin jäsenvaltioon sijoittautuneiden itsenäisten ammatinharjoittajien tilanteessa, vastaanottavan jäsenvaltion on käytännössä mahdotonta etsiä ja saada nopeasti välttämättömiä tietoja tällaisten tarkastusten tekemiseksi.

58. Se, että Limosa-järjestelmällä käyttöön otetun kaltainen ennakkoilmoitusta koskeva mekanismi on tarpeen sellaisten välttämättömien tarkastusten tekemiseksi, joilla taataan yleistä etua koskevien pakottavien vaatimusten noudattaminen, ei kuitenkaan riitä siihen, että sen voitaisiin katsoa olevan täysin yhdenmukainen palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Tällaisen järjestelmän on ensinnäkin oltava omiaan takaaman täysimääräisesti haluttujen tavoitteiden saavuttaminen, eivätkä sillä asetetut velvollisuudet saa muodostaa haluttuihin tavoitteisiin nähden liiallista taakkaa kyseessä oleville

41 — Aivan kuten myös työntekijöiden lähettämistä koskevan lainsäädännön tarkastamisen yhteydessä laaditut asiakirjat; ks. 21.3.2012 tehty ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 96/71 täytäntöönpanosta (KOM(2012) 131 lopullinen) sekä Commission staff working document Impact assessment – Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services (SWD(2012) 63 lopullinen).

42 — Ks. asia C-445/03, komissio v. Luxemburg, tuomio 21.10.2004 (Kok., s. I-10191, 46 kohta); em. asia komissio v. Saksa, tuomio 19.1.2006, 41 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomio 1.10.2009, 16 kohta.

taloudellisille toimijoille, ja on täsmennettävä, ettei näiden tavoitteiden saavuttamisen tule olla mahdollista vähemmän rajoittavilla säännöillä. Järjestelmän on lisäksi täytettävä selkeyttä ja oikeusvarmuutta koskevat vaatimukset [43] ja oltava johdonmukaisuutta koskevan periaatteen [44] mukainen, mitä on tarkasteltava ennen muita vaatimuksia.

59. Ensinnäkin on todettava, että Limosa-järjestelmään kuuluvaan velvollisuuteen tehdä ennakkoilmoitus liittyy useita poikkeuksia ilman, että nämä poikkeukset oikeuttavat perusteet tai niiden määrittämiskriteerit kävisivät selvästi ilmi ja ilman, että Belgian kuningaskunta olisi toimittanut vähäisintäkään selitystä niiden olemassaolon oikeutuksesta haluttujen tavoitteiden perusteella.

60. Jos työntekijöiden suojelemiseksi on turvattava edellytykset siihen, että tarkastuksia voidaan tehdä paikan päällä ilman ennakkovaroitusta, tämän vaatimuksen tulisi kuitenkin periaatteessa koskea kaikkia palvelujen tarjoajia, paitsi jos otetaan selvästi käyttöön erottelu, joka perustuu objektiiviseen eroon, joka koskee esimerkiksi palvelujen luonnetta.

61. Koska Belgian kuningaskunta ei ole selittänyt tätä millään tavoin, on vain todettava, että näin tehdyt valinnat eivät ole johdonmukaisia ilmoitettujen tavoitteiden kanssa, että Limosa-järjestelmällä ei voida saavuttaa täysimääräisesti kyseisiä tavoitteita ja että siihen sisältyvä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen ei siksi ole välttämättömyyden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

62. Toiseksi on todettava, että Limosa-järjestelmän vaatimuksia ovat tietyissä tapauksissa huomattavasti lievennetty, sillä Belgian kuningaskunnan toimittamien selvitysten mukaan itsenäisten palvelujen tarjoajien, joiden toiminnasta huomattava osa tapahtuu Belgiassa, on tehtävä ainoastaan yksinkertaistettu ilmoitus, joka on voimassa 12 kuukautta ja johon ei liity jokaista palvelusuoritusta koskevaa ennakkoilmoitusta, mutta tämä mahdollisuus on suljettu pois rakennusalalla.

63. Vaikuttaa siltä, että Limosa-järjestelmä ei ole myöskään tältä osin täysin johdonmukainen haluttujen tavoitteiden kanssa, ja on lisäksi todettava, että yksinkertaistetun ilmoituksen olemassaolo herättää epäilyksen siitä, onko ”tavallinen” ilmoitus täysin oikeasuhteinen tai edes välttämätön.

64. Katson edellä esitetyn perusteella, että Limosa-järjestelmä, sellaisena kuin se on otettu käyttöön riidanalaisella puitelailla itsenäisten ammatinharjoittajien osalta, ei ole SEUT 56 artiklan mukainen, joten komission jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on hyväksyttävä.

65. Belgian kuningaskunta on näin ollen myös velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

43 — Em. asia komissio v. Luxemburg, tuomio 19.6.2008, 77–82 kohta.

44 — Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti katsottu, lainsäädäntö on omiaan takaamaan esiin tuodun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa pyrkimykseen saavuttaa tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla; ks. asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009 (Kok., s. I-1721, 55 kohta); asia C-341/08, Petersen, tuomio 12.1.2010 (Kok., s. I-47, 53 kohta); yhdistetyt asiat C-159/10 ja C-160/10, Fuchs ja Köhler, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6919, 85 kohta). Ks. pelejä koskevasta oikeuskäytännöstä julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus asiassa C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999 (Kok., s. I-6067) ja mm. asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999 (Kok., s. I-7289, 35 ja 36 kohta); asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-13031, 62 ja 67 kohta) ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 53 kohta. Muista yhteyksistä ks. asia C-500/06, Corporación Dermoestética, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5785, 39 ja 40 kohta); yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009 (Kok., s. I-4171, 42 kohta); asia C-28/09, komissio v. Itävalta, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-13525, 126 kohta) ja yhdistetyt asiat C-357/10–C-359/10, Duomo Gpa ym., tuomio 10.5.2012, 47 kohta. Ks. tästä Mathisen, G., *Consistency and coherence as conditions for justification of Member States measures restricting free movement*, CMLR, 2010, s. 1021.

V Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut 27.12.2006 hyväksytyn puitelain, sellaisena kuin se on voimassa 1.4.2007 lähtien, 137 §:n 8 momentin, 138 §:n kolmannen luetelmakohdan, 153 §:n ja 157 §:n 3 momentin.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.