Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

13 päivänä marraskuuta 2018 *

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 56 artikla – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Rajoitukset – Palvelut sisämarkkinoilla – Direktiivi 2006/123/EY – Työoikeus – Työntekijöiden lähettäminen rakennustöiden suorittamista varten – Työntekijöiden ilmoittaminen – Palkkakuittien säilyttäminen ja kääntäminen – Maksujen suorittamisen lopettaminen – Palvelun vastaanottaja maksaa vakuuden – Palvelun suorittajalle mahdollisesti määrättävän sakon takaaminen

Asiassa C-33/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Bleiburgin alioikeus, Itävalta) on esittänyt 17.1.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.1.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Čepelnik d.o.o.

vastaan

Michael Vavti,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, osastojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, M. Vilaras, E. Regan ja C. Toader sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund ja C. Vajda,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.2.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Čepelnik d.o.o., edustajinaan R. Grilc, R. Vouk, M. Škof ja M. Ranc, Rechtsanwälten, ja M. Erman, odvetnica,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Hesse,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Pavliš ja J. Vláčil,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. de Moustier ja R. Coesme,

* Oikeudenkäyntikielet: saksa ja sloveeni.

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. M. Tátrai, M. Z. Fehér ja G. Koós,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

– Slovenian hallitus, asiamiehenään A. Grum,

– Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer, L. Malferrari ja M. Kocjan,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.5.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 artiklan ja palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta 15.5.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/67/EU (EUVL 2014, L 159, s. 11) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat Čepelnik d.o.o. -niminen yritys ja Michael Vavti ja jossa mainittu yritys on vaatinut rakennusurakkasopimuksen perusteella kyseistä henkilöä maksamaan 5 000 euroa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) johdanto-osan 7 ja 14 perustelukappale on muotoiltu seuraavasti:

”(7) Tällä direktiivillä luodaan yleinen oikeudellinen kehys, joka hyödyttää monia erilaisia palveluja ottaen huomioon kunkin elinkeinon tai ammatin ja niitä koskevan sääntelyjärjestelmän erityispiirteet. – – On tarpeen säätää tasapainotetuista toimenpiteistä, jotka koskevat kohdennettua yhdenmukaistamista, viranomaisyhteistyötä, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kannustamista laatimaan käytännesääntöjä tietyistä kysymyksistä. Kansallista lainsäädäntöä yhteensovittamalla olisi varmistettava, että [unionin] oikeudellisen yhdentymisen aste ja yleiseen etuun liittyvien tavoitteiden suojataso ovat korkeat, varsinkin kuluttajien suojelun osalta, mikä on välttämätöntä jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vakiinnuttamiseksi. Direktiivissä otetaan lisäksi huomioon muita yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten ympäristönsuojelu, yleinen turvallisuus ja kansanterveys sekä työoikeuden noudattaminen.

– –

(14) Tämä direktiivi ei vaikuta työehtoihin, kuten enimmäistyöaikoihin tai vähimmäislepoaikoihin, palkallisten vuosilomien vähimmäiskestoon, vähimmäispalkkoihin taikka työterveyteen, työturvallisuuteen ja työhygieniaan, joita jäsenvaltiot soveltavat [unionin] oikeuden mukaisesti, eikä myöskään työmarkkinaosapuolten välisiin suhteisiin mukaan luettuina oikeus neuvotella ja tehdä työehtosopimuksia, lakko-oikeus ja oikeus työtaistelutoimenpiteisiin yhteisön oikeuden

mukaisia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä noudattaen. Sitä ei myöskään sovelleta työvoimanvuokrausyritysten palveluihin. Direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen.”

4 Direktiivin 2006/123 1 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei vaikuta työoikeuteen, toisin sanoen jäsenvaltioiden [unionin] oikeu[tta noudattaen] kansallisen lainsäädännön mukaisesti soveltamiin lakisääteisiin tai sopimusperusteisiin [säännöksiin ja määräyksiin, jotka koskevat] työehto[ja ja -oloja], mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus, ja työnantajien ja työntekijöiden välis[iä suhteita]. Tämä direktiivi ei myöskään vaikuta jäsenvaltioiden kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen.”

Itävallan oikeus

5 Työsopimusoikeuden mukauttamisesta annetun lain (Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz; BGBl., 459/1993; jäljempänä AVRAG), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 7b §:n 3 ja 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”3. Edellä 1 momentissa tarkoitettujen työnantajien on tehtävä työntekijöistä, jotka lähetetään niiden käyttöön Itävaltaan siellä tehtävää työtä varten, viimeistään viikko ennen työn alkamista ilmoitus laittoman työvoiman käytön valvontaa koordinoivalle keskusyksikölle – –

– –

8. Se, joka edellä 1 momentissa tarkoitettuna työnantajana

1. jättää 3 momentin vastaisesti tekemättä määräajassa täydellisen ilmoituksen tai ilmoituksen myöhemmistä muutoksista (muutosilmoitus)

– –

syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta alueellisen hallintoviranomaisen on määrättävä sakkoa kustakin kyseessä olevasta työntekijästä – –”

6 AVRAG:n 7i §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Se, joka

1. 7 §:ssä, 7a §:n 1 momentissa tai 7b §:n 1 ja 9 momentissa tarkoitettuna työnantajana ei 7d §:n vastaisesti aseta palkka-asiakirjoja saataville

– –

syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta alueellisen hallintoviranomaisen on määrättävä sakkoa kustakin kyseessä olevasta työntekijästä – –”

7 AVRAG:n 7m §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos on perusteltu syy epäillä 7b §:n 8 momentin, 7i §:n tai 7k §:n 4 momentissa tarkoitettua hallinnollista rikkomusta ja jos tiettyjen olosuhteiden vuoksi on oletettava, että syytteeseen asettaminen tai seuraamusten täytäntöönpano on mahdotonta tai huomattavasti vaikeampaa syistä, jotka liittyvät työnantajan (urakoitsijan) henkilöön tai työvoimaa tarjoavan yrityksen henkilöön, 7f §:n mukaisten tutkimusten yhteydessä veroviranomaisten elimet ja rakennustyöntekijöiden loma- ja

irtisanomiskorvauksista vastaava kassa voivat määrätä kirjallisesti, että rakennuttajan on, jos se käyttää toisen yrityksen tarjoamaa työvoimaa, jätettävä maksamatta vielä suorittamatta oleva urakkahinta tai vielä suorittamatta oleva korvaus työvoiman tarjoamisesta kokonaan tai osittain (maksujen suorittamisen lopettaminen).

– –

3. Jos on perusteltu syy epäillä 7b §:n 8 momentin, 7i §:n tai 7k §:n 4 momentissa tarkoitettua hallinnollista rikkomusta ja jos tiettyjen olosuhteiden vuoksi on oletettava, että syytteeseen asettaminen tai seuraamusten täytäntöönpano on mahdotonta tai huomattavasti vaikeampaa syistä, jotka liittyvät työnantajan (urakoitsijan) henkilöön tai työvoimaa tarjoavan yrityksen henkilöön, alueellinen hallintoviranomainen voi päätöksellään määrätä rakennuttajan tai työnantajan, jos tämä käyttää toisen yrityksen tarjoamaa työvoimaa, maksamaan vakuutena vielä suorittamatta olevan urakkahinnan tai vielä suorittamatta olevan korvauksen työvoiman tarjoamisesta kokonaan tai osittain kohtuullisen ajan kuluessa.

– –

5. Edellä 3 momentissa tarkoitetun maksun vaikutuksesta rakennuttaja tai työnantaja vapautuu velastaan urakoitsijalle tai työvoimaa tarjoavalle yritykselle.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8 Čepelnik on Sloveniaan sijoittautunut rajavastuuyhtiö.

9 Se teki Michael Vavtin kanssa urakkasopimuksen viimeksi mainitun omistamassa, Itävallassa sijaitsevassa talossa suoritettavista rakennustöistä yhteensä 12 2000 euron arvosta.

10 Yritys ja Vavti sopivat 7 000 euron suuruisesta ennakkomaksusta, jonka Vavti maksoi.

11 Finanzpolizei/Finančna policija (talousrikospoliisi, Itävalta) teki 16.3.2016 tarkastuksen työmaalla ja totesi, että Čepelnik oli AVRAG:n 7b §:n 8 momentin 1 kohdan, luettuna yhdessä sen 7b §:n 3 momentin kanssa, vastaisesti jättänyt ilmoittamatta toimivaltaiselle valtion viranomaiselle kahden lähetetyn työntekijän käyttämisestä työmaalla ja ettei mainitulla yhtiöllä ollut saksankielisiä palkkakuitteja neljän lähetetyn työntekijän osalta, vaikka AVRAG:n 7i §:n 4 momentin 1 kohdassa, luettuna yhdessä sen 7d §:n 1 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen kanssa, tätä edellytetään.

12 Talousrikospoliisi määräsi tämän todettuaan Vavtin lopettamaan kyseistä rakennusurakkaa koskevat maksut. Lisäksi se pyysi Bezirkshauptmannschaft Völkermarkt/Okrajno glavarstvo Velikovecia (Völkermarktin aluehallintoviranomainen, Itävalta) määräämään Vavtin maksamaan vakuuden, jonka suuruus – 5 200 euroa – vastasi vielä suorittamatta olevaa rakennusurakan hintaa.

13 Völkermarktin aluehallintoviranomainen hyväksyi 17.3.2016 tämän pyynnön ja velvoitti Vavtin maksamaan 5 200 euron suuruisen vakuuden sellaisen sakon takaamiseksi, joka Čepelnikille saatettaisiin määrätä myöhemmin toimitettavassa oikeudenkäynnissä. Vavti ei valittanut tästä päätöksestä ja maksoi vakuuden 20.4.2016.

14 Čepelnikille määrättiin 11.10.2016 ja 12.10.2016 annetuilla tuomioilla 1 000 euron ja 8 000 euron suuruinen sakko niiden kahden hallinnollisen rikkomuksen perusteella, joihin talousrikospoliisi oli katsonut tämän syyllistyneen 16.3.2016 tehdyssä tarkastuksessa. Čepelnik valitti 2.11.2016 näistä tuomioista. Valitukset olivat vireillä hetkellä, jolloin ennakkoratkaisupyyntö päätettiin esittää.

15 Saatuaan rakennusurakan valmiiksi Čepelnik vaati Vavtia maksamaan 5 000 euroa. Koska tämä ei maksanut vaadittua summaa, Čepelnik saattoi asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

16 Vavti on esittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että koska hän oli maksanut 5 200 euron suuruisen vakuuden Völkemarktin aluehallintoviranomaiselle, hänellä ei ollut enää tämän suuruista velkaa Čepelnikiin nähden. Sovellettavan Itävallan lainsäädännön mukaan vakuuden maksamisella on näet hänen mukaansa velkavastuusta vapauttava vaikutus.

17 Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno Sodišče Pliberk (Bleiburgin alioikeus, Itävalta) päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 56 artiklaa sekä [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio määrää kotimaisen rakennuttajan lopettamaan maksujen suorittamisen ja maksamaan vakuutena summan, joka on yhtä suuri kuin vielä maksamatta oleva urakkahinta, jos maksujen suorittamiskiellolla ja vakuuden asettamisella on tarkoitus taata yksinomaan mahdollinen sakko, joka pitäisi määrätä vasta erillisessä menettelyssä sellaista palvelun tarjoajaa vastaan, jonka kotipaikka on jossain toisessa jäsenvaltiossa?

2) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi:
   a) Onko SEUT 56 artiklaa sekä [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio määrää kotimaisen rakennuttajan lopettamaan maksujen suorittamisen ja maksamaan vakuutena summan, joka on yhtä suuri kuin vielä maksamatta oleva urakkahinta, jos palvelun tarjoajalle, jolla on kotipaikka jossain toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa ja jolle sakko pitäisi määrätä, ei ole annettu oikeussuojakeinoja sellaista päätöstä vastaan, jolla määrätään vakuuden asettamisesta tähän vakuuteen liittyvässä menettelyssä, eikä kotimaisen rakennuttajan kyseisestä päätöksestä tekemällä valituksella ole lykkäävää vaikutusta?
   b) Onko SEUT 56 artiklaa sekä [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio määrää kotimaisen rakennuttajan lopettamaan maksujen suorittamisen ja maksamaan vakuutena summan, joka on yhtä suuri kuin vielä maksamatta oleva urakkahinta, pelkästään siitä syystä, että palvelun tarjoajan kotipaikka on jossain toisessa jäsenvaltiossa?
   c) Onko SEUT 56 artiklaa sekä [direktiiviä 2014/67] tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio määrää kotimaisen rakennuttajan lopettamaan maksujen suorittamisen ja maksamaan vakuutena summan, joka on yhtä suuri kuin vielä maksamatta oleva urakkahinta, vaikka se ei ole vielä erääntynyt ja vaikka urakkahinnan lopullista määrää ei ole vielä määritetty vastavaatimusten ja pidätysoikeuksien vuoksi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

18 Itävallan hallitus on todennut aluksi, että ennakkoratkaisupyyntö ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska unionin tuomioistuimen vastaus ei ole tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi ratkaista käsiteltävänään olevan pääasian.

19 Itävallan hallitus esittää tämän osalta, että ennakkoratkaisukysymykset koskevat hallintomenettelyä, jossa rakennuttaja määrätään lopettamaan maksujen suorittaminen ja maksamaan vakuus, kun taas ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu ainoastaan siviilikanne, joka koskee tällaisen vakuuden maksamisen jälkeen vielä maksamatta olevaa rakennusurakan hintaa. Jälkimmäisessä menettelyssä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi Itävallan hallituksen mukaan ottaa huomioon pelkästään se vapauttava vaikutus, joka kohdistuu asianomaiseen

rakennuttajaan sille määrätyn vakuuden maksamisesta, eikä se voi muuttaa tai kumota päätöstä, jolla vakuus on määrätty maksettavaksi. Tällainen päätös voidaan Itävallan hallituksen mukaan riitauttaa ainoastaan erillisessä hallintomenettelyssä.

20 Tämän osalta on muistettava, että SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä 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 unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 5.6.2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Tämän johdosta olettamana on, että unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä, jotka kansallinen tuomioistuin on esittänyt sen säännöstön ja niiden tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei kuulu unionin tuomioistuimelle, on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että oikeusriita käsiteltävässä pääasiassa on tiiviisti sidoksissa ennakkoratkaisukysymysten kohteena olevien toimenpiteiden vaikutuksiin siksi, että vastaus näiden toimenpiteiden unionin oikeuden mukaisuutta koskevaan kysymykseen voi vaikuttaa riita-asian ratkaisuun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa nimittäin, että Vavti on perustellut riita-asian taustalla olevan päätöksensä kieltäytyä maksamasta Čepelnikille kyseisestä rakennusurakasta vielä suorittamatta olevaa määrää vastaavaa 5 000 euron suuruista summaa sillä, että AVRAG:n 7m §:n 5 momentin mukaan hänelle tämän lain 7m §:n 3 momentin perusteella määrätyn vakuuden maksaminen oli vapauttanut hänet velastaan Čepelnikiin nähden.

23 Näin ollen ei siis voida katsoa, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla ei olisi mitään yhteyttä pääasian oikeusriidan tosiseikkoihin tai kohteeseen.

24 Koska Itävallan hallituksen ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättämisestä esittämät lausumat perustuvat osittain siihen, ettei kansallinen oikeus anna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehdä pääasian oikeudenkäynnissä päätöstä Čepelnikille määrätyistä sakoista, on lisäksi muistettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä kansallisen oikeuden tulkinta kuuluu yksinomaan mainitulle tuomioistuimelle (tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 28 kohta), minkä vuoksi tällaiset lausumat eivät riitä kumoamaan edellä 21 kohdassa esiin tuotua olettamaa kysymysten merkityksestä asian ratkaisun kannalta.

25 Ennakkoratkaisupyyntö on edellä todetun perusteella otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa esittämillään kysymyksillä, jotka on syytä tutkia yhdessä, vastauksen asiallisesti siihen, onko SEUT 56 artiklaa ja direktiiviä 2014/67 tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen rakennuttajan lopettamaan maksut toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle sopimuskumppanilleen tai jopa maksamaan

vakuuden, joka vastaa suuruudeltaan vielä maksamatta olevaa urakkahintaa, sellaisen mahdollisen sakon maksamisen takaamiseksi, joka saatetaan määrätä tälle sopimuskumppanille, mikäli todetaan, että ensin mainitun jäsenvaltion työoikeutta on rikottu.

Alustavia huomioita

27 Todettakoon ensin – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa korostanut –, että unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista voidaan päätellä, että direktiivi 2014/67, jonka täytäntöönpanon määräaika päättyi sen 23 artiklan mukaisesti 18.6.2016, saatettiin osaksi Itävallan oikeutta kesäkuussa 2016 annetulla lailla, joka tuli voimaan 1.1.2017. Pääasian tosiseikat tapahtuivat kuitenkin maaliskuussa 2016, minkä vuoksi direktiiviä 2014/67 ei voida soveltaa niihin, eikä ennakkoratkaisukysymyksiin ole syytä vastata siltä osin kuin ne koskevat kyseistä direktiiviä (ks. analogisesti tuomio 3.12.2014, De Clercq ym., C-315/13, EU:C:2014:2408, 49–51 kohta).

28 Lisäksi monet unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet asian osapuolet ovat katsoneet, että sen pitäisi perustaa vastauksensa ennakkoratkaisukysymyksiin direktiiviin 2006/123.

29 Tämän osalta on todettava, että mainitun direktiivin 1 artiklan 6 kohdan mukaan se ”ei vaikuta työoikeuteen”.

30 Mainitun säännöksen mukaan direktiivissä tarkoitettu työoikeuden käsite kattaa lakisääteiset ja sopimusperusteiset säännökset ja määräykset, jotka koskevat työehtoja ja -oloja, mukaan luettuna työterveys ja työturvallisuus, ja työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita ja joita jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta noudattaen kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

31 Direktiivin 2006/123 1 artiklan 6 kohdassa on näin yhdessä sen johdanto-osan 14 perustelukappaleen kanssa määritelty työoikeuden käsite laajasti.

32 Säännöksessä ei eroteta millään tavoin toisistaan yhtäältä työoikeuden aineellisia sääntöjä ja sääntöjä, jotka koskevat näiden aineellisten sääntöjen noudattamisen takaamiseksi toteutettavia toimenpiteitä, ja toisaalta sääntöjä, joilla pyritään takaamaan näiden sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrättävien seuraamusten tehokkuus.

33 Lisäksi on mainittava siitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut direktiivin antaessaan, kuten direktiivin johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta käy ilmi, taata tasapainon yhtäältä sen tavoitteen, joka koskee palvelun tarjoajien sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden esteiden poistamista, ja toisaalta sen vaatimuksen välillä, joka koskee yleisen edun mukaisille tavoitteille – kuten työoikeuden noudattaminen – tarjottavan suojan korkeaa tasoa (ks. analogisesti tuomio 11.7.2013, Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, 39 kohta).

34 Sillä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä otetaan käyttöön varoittavia toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan työoikeuden aineellisten sääntöjen noudattaminen ja näiden sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrättävien seuraamusten tehokkuus, myötävaikutetaan työoikeuden noudattamisen kaltaisen yleisen edun mukaisen tavoitteen korkeatasoiseen suojaan.

35 Tästä seuraa, että direktiivin 2006/123 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu työoikeuden käsite kattaa tällaisen kansallisen lainsäädännön.

36 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, ettei direktiiviä 2006/123 voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella lainsäädännöllä käyttöön otettuihin toimenpiteisiin, mutta on kuitenkin todettava, ettei tämä päätelmä anna direktiivin 1 artiklan 6 kohdan sanamuodon mukaan mahdollisuutta jättää selvittämättä sitä, onko tällainen lainsäädäntö unionin oikeuden, erityisesti SEUT 56 artiklan, johon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämissä kysymyksissä on viitattu, mukainen.

Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen

37 Todettakoon aluksi, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (tuomio 4.5.2017, Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa annetaan oikeuksia paitsi itse palvelun tarjoajalle myös sen vastaanottajalle (tuomio 18.10.2012, X, C-498/10, EU:C:2012:635, 23 kohta ja tuomio 3.12.2014, De Clercq ym., C-315/13, EU:C:2014:2408, 52 kohta).

39 On huomattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisilla toimenpiteillä, joilla rakennuttaja määrätään lopettamaan maksut, jotka sen pitäisi vielä suorittaa sopimuskumppanilleen, ja maksamaan vakuus, jonka määrä vastaa vielä maksamatta olevaa rakennusurakan hintaa, jos on perusteltua syytä epäillä palvelun tarjoajan syyllistyneen kansallisen työoikeuden säännösten vastaiseen hallinnolliseen rikkomukseen, voidaan saada sekä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa toimivat rakennuttajat luopumaan johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden palvelun tarjoajien käyttämisestä että viimeksi mainitut tarjoamasta palvelujaan ensin mainituille.

40 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 37 ja 38 kohdassa todennut, tällaisilla toimenpiteillä voidaan yhtäältä aikaistaa hetkeä, jolloin asianomaisen palvelun vastaanottajan on suoritettava rakennusurakasta vielä maksamatta oleva määrä, ja viedä siltä näin mahdollisuus pidättää, minkä sovellettava lainsäädäntö normaalisti sallii, osa kyseisestä summasta korvauksena siitä, että työt on suoritettu epäasianmukaisesti tai viivästyneinä. Toisaalta näillä samoilla toimenpiteillä voidaan viedä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta palvelun tarjoajilta oikeus vaatia itävaltalaisilta asiakkailtaan kyseisestä rakennusurakasta vielä suorittamatta olevan määrän maksamista ja altistetaan ne näin riskille maksujen viivästymisestä.

41 Pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetyn kaltaisten toimenpiteiden on näin ollen katsottava johtavan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen.

Palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvan rajoituksen oikeuttaminen

42 Unionin tuomioistuimen täysin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että niillä on yleisen edun mukainen tavoite, että niillä voidaan taata tämän tavoitteen toteuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 18.5.2017, Lahorgue, C-99/16, EU:C:2017:391, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Käsiteltävässä tapauksessa Itävallan hallitus katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan oikeuttaa työntekijöiden sosiaaliseen suojeluun liittyvillä tavoitteilla sekä petosten, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisten petosten, torjuntaa ja väärinkäytösten ehkäisemistä koskevilla tavoitteilla.

44 Tämän osalta on todettava, että työntekijöiden sosiaalinen suojelu sekä petosten, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisten petosten, torjunta ja väärinkäytösten ehkäiseminen ovat tavoitteita, jotka kuuluvat sellaisten yleisen edun mukaisten pakottavien syiden joukkoon, jotka voivat oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2012, komissio v. Belgia, C-577/10, EU:C:2012:814, 45 kohta ja tuomio 3.12.2014, De Clercq ym., C-315/13, EU:C:2014:2408, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä käyttöön otettujen kaltaisten toimenpiteiden, joilla tähdätään muun muassa niiden seuraamusten tehokkuuden turvaamiseen, joita saatetaan määrätä palvelun tarjoajalle siinä tapauksessa, että työoikeudellista lainsäädäntöä on rikottu, voidaan katsoa soveltuvan tällaisten tavoitteiden toteuttamiseen.

46 Tällaisen lainsäädännön oikeasuhteisuudesta on todettava, kun sitä arvioidaan näiden tavoitteiden kannalta, että siinä on säädetty toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuudesta määrätä rakennuttaja lopettamaan maksujen suorittaminen palvelun tarjoajalle ja maksamaan vakuus, joka vastaa rakennusurakasta vielä maksamatta olevaa määrää, mikäli on ”perusteltua syytä epäillä” työoikeutta koskevan kansallisen lainsäädännön vastaista ”hallinnollista rikkomusta”. Tämän lainsäädännön avulla voidaan siis toteuttaa tämänkaltaisia toimenpiteitä jo ennen kuin toimivaltainen viranomainen on todennut hallinnollisen rikkomuksen, jossa voi olla kyse petoksesta, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisesta petoksesta, väärinkäytöksestä tai työntekijöiden suojelua loukkaavasta menettelytavasta.

47 Tässä lainsäädännössä ei myöskään säädetä, että tällaisen perustellun epäilyn kohteena oleva palvelun tarjoaja saisi ennen mainittujen toimenpiteiden toteuttamista tuoda esiin näkemyksensä teoista, joista sitä syytetään.

48 Lopuksi on vielä tuotava esiin se, että palvelun vastaanottajan maksettavaksi mahdollisesti määrättävän vakuuden suuruus vastaa pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaan toimenpiteen toteuttamishetkellä rakennusurakasta vielä maksamatta olevaa määrää. Toimivaltaiset viranomaiset voivat siis vahvistaa vakuuden määrän ottamatta huomioon mahdollisia rakennusvirheitä tai muita palvelun tarjoajan laiminlyöntejä urakkasopimuksen toteuttamisessa, minkä vuoksi se voi tapauksen mukaan huomattavallakin tavalla ylittää määrän, joka asianomaisen rakennuttajan olisi normaalisti pitänyt maksaa töiden päätyttyä.

49 Edellisissä kolmessa kohdassa esiin tuoduista syistä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen lainsäädännön on katsottava ylittävän sen, mikä on tarpeen työntekijöiden suojelua, petosten, erityisesti työ- ja sosiaalioikeudellisten petosten, torjuntaa sekä väärinkäytösten ehkäisemistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

50 Esitettyihin kysymyksiin on edellä todetun perusteella vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen rakennuttajan lopettamaan maksut johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle sopimuskumppanilleen ja maksamaan vakuuden, joka vastaa suuruudeltaan vielä maksamatta olevaa urakkahintaa, sellaisen mahdollisen sakon maksamisen takaamiseksi, joka saatetaan määrätä tälle sopimuskumppanille, mikäli todetaan, että ensin mainitun jäsenvaltion työoikeutta on rikottu.

Oikeudenkäyntikulut

51 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä tähän jäsenvaltioon sijoittautuneen rakennuttajan lopettamaan maksut johonkin toiseen jäsenvaltioon

sijoittautuneelle sopimuskumppanilleen ja maksamaan vakuuden, joka vastaa suuruudeltaan vielä maksamatta olevaa urakkahintaa, sellaisen mahdollisen sakon maksamisen takaamiseksi, joka saatetaan määrätä tälle sopimuskumppanille, mikäli todetaan, että ensin mainitun jäsenvaltion työoikeutta on rikottu.

Allekirjoitukset