Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

20. juuni 2024*

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – ELTL artiklid 56 ja 57 – Ühe liikmesriigi ettevõtja poolt kolmandate riikide kodanike lähetamine töötamiseks muus liikmesriigis – Üle 90-päevane kestus 180-päevase ajavahemiku jooksul – Lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate kohustus omada vastuvõtvas liikmesriigis elamisluba, kui teenuse osutamise kestus ületab kolme kuud – Elamislubade kehtivusaja piirang – Elamisloa taotlemisel nõutava lõivu suurus – Teenuste osutamise vabaduse piirang – Ülekaalukas üldine huvi – Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-540/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgi (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad) 11. augusti 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. augustil 2022, menetluses

SN jt

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan (ettekandja), kohtunikud Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis ja D. Gratsias,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: ametnik R. Stefanova-Kamisheva,

arvestades kirjalikku menetlust ja 21. septembri 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– SN jt, esindajad: *advocaten* B. J. Maes ja D. O. Wernsing,

– Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, A. Hanje ja J. M. Hoogveld,

– Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs ja L. Van den Broeck,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

– Norra valitsus, esindajad: I. Collett, E. Eikeland ja S. Hammersvik,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal ja M. Mataija,

olles 30. novembri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artiklite 56 ja 57 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, milles osalesid ühelt poolt SN ja teised kolmandate riikide kodanikest töötajad, kelle Slovakkia äriühing rentis Madalmaade äriühingule, ning teiselt poolt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad) (edaspidi „riigisekretär“), nende töötajate kohustuse üle saada Madalmaade elamisluba ja niisuguse loa andmise tingimuste üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

3 Schengenis 19. juunil 1990 allkirjastatud ja 26. märtsil 1995 jõustunud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010 (ELT 2010, L 85, lk 1) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1)) (edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“), artiklis 1 on mõiste „välismaalane“ määratletud kui mis tahes „isik, kes ei ole Euroopa ühenduste liikmesriigi kodanik“.

4 Konventsiooni artikli 21 lõikes 1 on ette nähtud:

„Välismaalane võib ühe liikmesriigi antud kehtiva elamisloa ja kehtiva reisidokumendi alusel liikuda vabalt teiste liikmesriikide territooriumil kuni kolm kuud kuue kuu jooksul, kui ta vastab [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta] määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad)) [(ELT 2006, L 105, lk 1)] artikli 5 lõike 1 punktides a, c ja e osutatud sissesõidunõuetele ning kõnealune liikmesriik ei ole kandnud teda siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.“

Schengeni piirieeskirjad

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1; edaspidi „Schengeni piirieeskirjad“), artikli 6 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“ lõikes 1, millega asendati määruse nr 562/2006 artikli 5 lõige 1, on sätestatud:

„Kuni 90-päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, mis tähendab igale viibimispäevale eelneva 180-päevase ajavahemiku arvestamist, kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

a) neil on kehtiv reisidokument, mis annab kasutajale õiguse piiri ületada ning vastab järgmistele kriteeriumidele:
   i) see kehtib vähemalt kolm kuud pärast liikmesriikide territooriumilt lahkumise kavandatavat kuupäeva. Põhjendatud erakorralisel juhul võib sellest nõudest siiski loobuda;
   ii) see on väljastatud viimase kümne aasta jooksul;

[…]

c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kuhu lubamises nad on kindlad, või nad on võimelised omandama need vahendid seaduslikul teel;

[…]

e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul, kui nende kohta pole liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil samadel põhjustel.“

Direktiiv 96/71/EÜ

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431) põhjenduses 20 on märgitud:

„käesolev direktiiv ei mõjuta ühenduse kokkuleppeid kolmandate riikidega ega liikmesriikide õigusakte, millega reguleeritakse kolmandate riikide teenusepakkujate juurdepääsu nende territooriumile; käesolev direktiiv ei piira ka liikmesriikide selliste õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kolmandate riikide töötajate sissesõitu, elamist ja töösaamist“.

7 Direktiivi artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriigis asuvate ettevõtjate suhtes, kes seoses riikidevahelise teenuste osutamisega lähetavad töötajaid lõike 3 kohaselt liikmesriigi territooriumile.“

Määrus (EÜ) nr 1030/2002

8 Nõukogu 13. juuni 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1030/2002, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (EÜT 2002, L 157, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 3), artiklis 1 on märgitud:

„1. Liikmesriikide poolt kolmandate riikide kodanikele antavad elamisload koostatakse ühtses vormis ning neil on piisavalt ruumi käesoleva määruse lisas sätestatud teabe jaoks. […] Iga liikmesriik võib ühtse vormi vastavale väljale lisada teabe loa iseloomu ja asjassepuutuva isiku õigusliku seisundi kohta, eelkõige info selle kohta, kas isikul on lubatud töötada.

2. Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *elamisluba* – liikmesriigi ametivõimude poolt välja antud mis tahes luba, mis võimaldab kolmanda riigi kodanikul seaduslikult tema territooriumil viibida […]“.

9 Määruse artikli 2 lõikes 1 on ette nähtud:

„Artikli 7 lõikes 2 nimetatud korras kehtestatakse ühtse elamisloavormi täiendav tehnospetsifikaat […]“.

Määrus (EÜ) nr 883/2004

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1), mida on muudetud määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4), artikli 12 lõikes 1 on sätestatud:

„Isiku suhtes, kes töötab liikmesriigis tööandja heaks, kes tavaliselt seal tegutseb, ning kelle tööandja lähetab teise liikmesriiki selle tööandja nimel tööd tegema, kohaldatakse jätkuvalt esimese liikmesriigi õigusakte, tingimusel et sellise töö eeldatav kestus ei ületa 24 kuud ning teda ei saadeta teist lähetatud isikut asendama.“

Direktiiv 2004/38/EÜ

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 3 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende artikli 2 punktis 2 määratletud pereliikmete suhtes, kes on nendega kaasas või ühinevad nendega.“

12 Direktiivi artikli 9 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid annavad elamisloa välja liidu kodaniku pereliikmetele, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, kui nende kavandatav elamisperiood ületab kolme kuud.“

Direktiiv 2006/123/EÜ

13 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artiklis 17 „Täiendavad erandid teenuste osutamise vabadusest“ on ette nähtud:

„Artiklit 16[, mis käsitleb teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud,] ei kohaldata järgmise suhtes:

[…]

9) kolmandate riikide kodanike puhul, kes siirduvad teise liikmesriiki seoses teenuse osutamisega, liikmesriikide võimalus nõuda viisat või elamisluba kolmandate riikide kodanikelt, kelle suhtes ei kehti ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] artiklis 21 sätestatud vastastikuse tunnustamise kord, ja võimalus kohustada kolmandate riikide kodanikke teavitama selle liikmesriigi pädevaid asutusi, kus teenust osutatakse, riiki saabumise ajal või hiljem;

[…]“.

Direktiiv 2009/52/EÜ

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded (ELT 2009, L 168, lk 24), põhjendustes 1–3 on märgitud:

„(1) Euroopa Ülemkogu kohtumisel 14. ja 15. detsembril 2006 lepiti kokku selles, et tuleks tihendada liikmesriikidevahelist koostööd võitluses ebaseadusliku sisserände vastu ja eelkõige selles, et ebaseadusliku töötamise vastu võitlemise meetmeid tuleks liikmesriikide ja ELi tasandil intensiivistada.

(2) Põhiline tegur, mis meelitab ebaseaduslikke sisserändajaid ELi, on võimalus saada ELis tööd ilma nõutava õigusliku seisundita. Ebaseadusliku sisserände ja riigis viibimise vastane tegevus peaks seetõttu hõlmama selle teguri vastaseid meetmeid.

(3) Kõnealuste meetmete keskmes peaks olema üldine keeld võtta tööle kolmandate riikide kodanikke, kellel puudub õigus elada ELis, ja karistused tööandjate suhtes, kes seda keeldu rikuvad.“

15 Vastavalt nimetatud direktiivi artikli 2 punktile b tähendab direktiivi kohaldamisel „ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik“ „liikmesriigi territooriumil viibiv[at] kolmanda riigi kodanik[ku], kes ei täida või kes enam ei täida selles liikmesriigis viibimise või elamise tingimusi“.

16 Sama direktiivi artikli 3 lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid keelustavad ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike töötamise.“

Direktiiv 2011/98/EL

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/98/EL kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis elamist ja töötamist võimaldava ühtse loa taotlemise ühtse menetluse ning liikmesriigis seaduslikult elavate kolmandatest riikidest pärit töötajate ühiste õiguste kohta (ELT 2011, L 343, lk 1) artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesoleva direktiiviga kehtestatakse

a) kolmandate riikide kodanikele liikmesriigis töötamise eesmärgil viibimise ühtse loa väljastamise ühtne menetlus, et lihtsustada nende riiki lubamise menetlust ja nende staatuse kontrollimist […]

[…]“.

18 Direktiivi artikli 3 lõikes 2 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste kolmandate riikide kodanike suhtes:

[…]

c) keda loetakse lähetatuks nii kaua, kui nad viibivad lähetuses;

[…]“.

19 Direktiivi artiklis 6 „Ühtne luba“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid väljastavad ühtse loa, kasutades ühtset vormi, mis on kehtestatud määruses [nr 1030/2002], ning esitavad sellel teabe töötamisloa kohta vastavalt selle lisa punkti a alapunktile 7.5-9.

Liikmesriik võib esitada kolmanda riigi kodaniku töösuhte kohta lisateavet (näiteks tööandja nimi ja aadress, töötamise koht, töö liik, tööaeg, tasu) kas paberkandjal või säilitada sellist teavet elektroonilisel kujul vastavalt määruse [nr 1030/2002] artiklile 4 ja selle lisa punkti 16 alapunktile a.

2. Ühtse loa väljastamisel ei väljasta liikmesriik tööturule juurdepääsu andmise tõendamiseks täiendavaid lube.“

20 Sama direktiivi artiklis 7 „Elamisload, mis on välja antud muul kui töötamise eesmärgil“ on ette nähtud:

„1. Vastavalt määrusele [nr 1030/2002] väljastatud elamislubadel esitab liikmesriik teabe töötamise õiguse kohta sõltumata loa liigist.

Liikmesriik võib esitada kolmanda riigi kodaniku töösuhte kohta lisateavet (näiteks tööandja nimi ja aadress, töötamise koht, töö liik, tööaeg, tasu) kas paberkandjal või säilitada sellist teavet elektroonilisel kujul vastavalt määruse [nr 1030/2002] artiklile 4 ja selle lisa punkti 16 alapunktile a.

2. Elamisloa väljastamisel vastavalt määrusele [nr 1030/2002] ei väljasta liikmesriik tööturule juurdepääsu andmise tõendamiseks täiendavaid lube.“

Direktiiv 2003/109/EÜ

21 Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272) artikli 3 lõike 2 punktis e on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes:

[…]

e) elab üksnes ajutiselt nt *au pair*'na, hooajatöölisena või teenusepakkuja lähetatud töötajana teenuste piiriülese pakkumise eesmärgil või on ise teenuse piiriülene pakkuja või kui tema elamisloa tähtaeg on ametlikult piiratud“.

Direktiiv 2014/67/EL

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd („IMI määrus“) (ELT 2014, L 159, lk 11), artikli 9 „Haldusnõuded ja kontrollimeetmed“ lõigetes 1–3 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid võivad kehtestada üksnes haldusnõudeid ja kontrollimeetmeid, mis on vajalikud selleks, et tagada käesolevas direktiivis ja direktiivis 96/71/EÜ sätestatud kohustuste täitmise tulemuslik järelevalve, tingimusel et need nõuded ja meetmed on põhjendatud ja proportsionaalsed ning kooskõlas liidu õigusega.

Sel eesmärgil võivad liikmesriigid kehtestada eelkõige järgmised meetmed:

a) teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja kohustus esitada hiljemalt teenuseosutamist alustades riigi pädevatele asutustele vastuvõtva liikmesriigi (ühes) ametlikus keeles või vastuvõtvas liikmesriigis aktsepteeritavas muus keeles lihtne teade, mis sisaldab asjaomast, töökohal kontrollide teostamist võimaldavat teavet, sealhulgas:
   i) teenuseosutaja andmed;
   ii) selgelt identifitseeritavate lähetatud töötajate eeldatav arv;
   iii) punktides e ja f osutatud isikud;
   iv) lähetuse eeldatav kestus ning kavandatav algus- ja lõppkuupäev;
   v) töökoha aadress(id) ning
   vi) lähetust õigustavate teenuste olemus;

b) kohustus hoida või teha kättesaadavaks ja/või säilitada paber- või digikoopia töölepingust või sellega samaväärsest dokumendist [14. oktoobri 1991. aasta] direktiivi 91/533/EMÜ [tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest (EÜT 1991, L 288, lk 32; ELT eriväljaanne 05/02, lk 3)] tähenduses, mis vajaduse korral sisaldab ka kõnealuse direktiivi artiklis 4 osutatud täiendavat teavet, töötasu tõenditest ja töögraafikutest, milles on märgitud töö algus- ja lõppaeg ja kestus iga päeva kohta, ning töötasu maksmist tõendavatest

dokumentidest või samaväärsete dokumentide koopiatest kogu lähetusperioodi vältel ettevõtja territooriumil juurdepääsetavas ja selgelt kindlaksmääratud kohas, nt töökohal või ehitusplatsil, või transpordisektori liikuvate töötajate puhul tegevuskohas või sõidukis, millega teenust osutatakse;

c) kohustus esitada pärast lähetusperioodi lõppu vastuvõtva liikmesriigi asutuste taotluse korral punktis b osutatud dokumendid mõistliku aja jooksul;

d) kohustus esitada punktis b osutatud dokumendid tõlgituna vastuvõtva liikmesriigi ühte ametlikest keeltest/ametlikku keelde/ametlikesse keeltesse või vastuvõtva liikmesriigi aktsepteeritavasse muusse keelde/aktsepteeritavatesse muudesse keeltesse;

e) kohustus määrata kontaktisik teenuste osutamise kohaks oleva vastuvõtva liikmesriigi pädevate asutustega suhtlemiseks ning vajaduse korral dokumentide ja/või teadete saatmiseks ja vastuvõtmiseks;

f) kohustus määrata vajaduse korral esindajana tegutsev kontaktisik, kelle poole võivad pöörduda asjaomased sotsiaalpartnerid, et püüda kaasata teenuseosutaja teenuste osutamise perioodil vastuvõtvas liikmesriigis kollektiivläbirääkimistesse vastavalt siseriiklikule õigusele ja/või tavale. See isik võib olla muu isik kui punktis e osutatud isik ja ta ei pea vastuvõtvas liikmesriigis kohal viibima, kuid peab olema kättesaadav mõistliku ja põhjendatud taotluse korral.

2. Liikmesriik võib kehtestada muid haldusnõudeid ja kontrollimeetmeid, kui kujuneb olukord või tekivad uued arengud, millest ilmneb, et kehtivad haldusnõuded ja kontrollimeetmed ei ole piisavad või tõhusad, et tagada tulemuslik järelevalve direktiivis [96/71] ja käesolevas direktiivis sätestatud kohustuste järgimise üle, tingimusel et need nõuded ja meetmed on põhjendatud ja proportsionaalsed.

3. Käesolev artikkel ei mõjuta liidu õigusaktidest, sealhulgas nõukogu [12. juuni 1989. aasta] direktiivist 89/391/EMÜ [tööandja kohustuse kohta teavitada töötajaid töölepingu või töösuhte tingimustest (EÜT 1989, L 183, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 349)] ja [määrusest nr 883/2004] ja/või siseriiklikust õigusest tulenevaid muid kohustusi seoses töötajate kaitse või töölevõtmisega, tingimusel et need kohustused kehtivad võrdselt asjaomastes liikmesriikides asutatud ettevõtjatele ning need on põhjendatud ja proportsionaalsed.“

Madalmaade õigus

Välismaalaste tööseadus

23 21. detsembri 1994. aasta välismaalaste tööseaduse (Wet arbeid vreemdelingen) (*Stb*. 1994, nr 959) artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Tööandjal on keelatud anda Madalmaades tööd välismaalasele, kellel ei ole tööluba või ühtset luba selle tööandja juures töötamiseks.“

Välismaalaste tööseaduse rakendusmäärus

24 Välismaalaste tööseaduse rakendusmääruse (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen) artikli 1 lõikes 1 (põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis) on sätestatud:

„Välismaalaste tööseaduse artikli 2 lõikes 1 sätestatud keeldu ei kohaldata välismaalase suhtes, kes töötab piiriüleste teenuste osutamiseks ajutiselt Madalmaades tööandja heaks, kelle asukoht on väljaspool Madalmaid mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis, mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis või Šveitsis, tingimusel et

a. välismaalane vastab kõigile elukoha, tööloa ja sotsiaalkindlustuse tingimustele, et teha tööandja palgalise töötajana tööd tööandja asukohariigis;

b. välismaalane teeb samalaadset tööd sellega, milleks tal on luba tööandja asukohariigis;

c. välismaalane üksnes asendab teist välismaalast, kes on teinud samalaadset tööd, kui kokkulepitud teenuste osutamise kogukestust ei ületata, ja

d. tööandja tegeleb tegelikult olulise tegevusega […]“.

Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seadus

25 1. juuni 2016. aasta Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seaduse (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie; *Stb*. 2016, nr 219; edaspidi „WagwEU“) artikli 8 lõigetes 1–4 on ette nähtud:

„1. Töötaja Madalmaadesse lähetav teenuseosutaja peab sellest enne tegevuse alustamist kirjalikult või elektrooniliselt [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheidile (sotsiaal- ja tööhõiveminister, Madalmaad)] teatama. Teenuseosutaja teates tuleb ära näidata:

a. ettevõtja andmed;

b. teenusesaaja ja lähetatud töötaja andmed;

c. artiklis 7 osutatud kontaktisik;

d. töötasu maksmise eest vastutava füüsilise või juriidilise isiku andmed;

e. tegevuse laad ja eeldatav kestus;

f. töökoha aadress ja

g. maksed kohaldatavatesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.

2. Kui töötaja Madalmaadesse lähetav teenuseosutaja esitab enne tegevuse alustamist teenusesaajale lõikes 1 osutatud teate kirjaliku või elektroonilise koopia, peab see sisaldama vähemalt teavet tema ja lähetatud töötaja, töökoha aadressi ning tegevuse laadi ja kestuse kohta.

3. Teenusesaaja kontrollib, kas lõikes 2 nimetatud teate koopia sisaldab lõikes 2 nimetatud teavet, ning teatab [sotsiaal- ja tööhõiveministrile] kirjalikult või elektrooniliselt kõigist ebatäpsustest või koopia mittesaamisest hiljemalt viie tööpäeva jooksul tegevuse alustamisest.

4. [Sotsiaal- ja tööhõive]ministri poolt käesoleva artikli kohaselt töödeldavad andmed edastatakse haldus- ja järelevalveasutustele osas, milles need on vajalikud riikidevahelise teenuste osutamisega seotud ülesannete täitmiseks.“

Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste määrus

26 Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste määruse (Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie) artikli 3 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„[Sotsiaal- ja tööhõive]ministril on õigus ja kohustus anda Immigratie- en Naturalisatiedienstile [(migratsiooni- ja naturalisatsiooniamet; edaspidi „IND“)] nõudmisel tasuta andmeid teenuseosutajate, teenusesaajate, kontaktisikute, palga maksmise eest vastutavate isikute ja lähetatud töötajate kohta, mida on töödeldud vastavalt [WagwEU] artiklile 8, sealhulgas riiklik isikukood, kui need andmed on vajalikud 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) rakendamisega seotud ülesannete täitmiseks.“

27 Selle määruse artikli 11 lõike 3 kohaselt peab teenuseosutaja lisaks WagwEU artikli 8 lõikes 1 nimetatud teabele andma teada seadusliku töötamisperioodi lõppkuupäeva.

2000. aasta välismaalaste seadus

28 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 14 lõike 1 punktis a ja lõikes 3 on sätestatud:

„1. [Minister van Justitie en Veiligheidil (justiits- ja julgeolekuminister, Madalmaad)] on õigus:

a. tähtajalise elamisloa taotlus rahuldada, jätta see rahuldamata või läbi vaatamata;

[…].

3. Tähtajalise elamisloa andmisel kehtestatakse piirangud, mis on seotud elamisloa andmise eesmärgiga. Samuti võib ette näha muid loaga seotud tingimusi. Omal algatusel loa andmist, muutmist ja pikendamist, piiranguid ja tingimusi käsitlevad eeskirjad võib kehtestada avalik-õigusliku ametiasutuse määrusega või selle alusel.“

2000. aasta välismaalaste määrus

29 23. novembri 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000; *Stb*. 2000, nr 497) artikli 3.31a lõige 1 (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) on sõnastatud järgmiselt:

„Kui esitatakse [WagwEU] artiklis 8 osutatud teade, mis sisaldab nimetatud artiklis ja [Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste määruse] artikli 11 lõikes 3 sätestatud teavet, võib tavalise tähtajalise elamisloa väljastada välismaalaste tööseaduse 2022. aasta rakendusmääruse [(Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022)] artiklis 4.6 osutatud piiriülese teenuse osutamisega seotud tegevuse piiranguga.“

30 2000. aasta välismaalaste määruse artikli 3.4 lõike 1 punktis i (põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis) on sätestatud:

„[2000. aasta välismaalaste seaduse] artikli 14 lõikes 3 nimetatud piirangud on seotud:

[…]

i. teenuste piiriülese osutamisega.“

31 Vastavalt 2000. aasta välismaalaste määruse artikli 3.58 lõike 1 punktile i ja 2. märtsi 2001. aasta välismaalaste ringkirja (Vreemdelingencirculaire 2000; *Stcrt*. 2001, nr 64) osale B5/3.1 (põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis) väljastab IND piiriülese teenuse osutamiseks elamisloa ajavahemikuks, mis võrdub välismaalaste tööseaduse rakendusmääruse artikli 1 lõikes 2 (põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis) nimetatud tegevuse kestusega, kuid mis ei tohi ületada kahte aastat.

2000. aasta välismaalaste määrus

32 18. detsembri 2000. aasta välismaalaste määruse (Voorschrift Vreemdelingen 2000; *Stcrt*. 2001, nr 10) artiklis 3.34 on sätestatud, et välismaalane, kellel ei ole elamisloa taotlemisel kehtivat ajutist elamisluba, on kohustatud maksma lõivu piiriüleste teenuste osutamiseks elamisloa andmise, muutmise või pikendamise taotluse menetlemise eest.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

33 Ukraina kodanikest põhikohtuasja kaebajatel oli Slovakkia ametiasutuste väljastatud ajutine elamisluba, mis kehtis kuni 21. novembrini 2020 (kaasa arvatud). Nad töötavad Slovakkia õiguse alusel asutatud äriühingu ROBI spol s.r.o (edaspidi „ROBI“) heaks, kes lähetas nad Madalmaade õiguse alusel asutatud äriühingusse Ivens NV, et nad töötaksid lähetatuna Rotterdami (Madalmaad) sadamas.

34 Selleks teatas ROBI 4. detsembril 2019 Madalmaade pädevatele asutustele töödest, mida kaebajad pidid lähetatuna hakkama tegema, ja nende kestusest; alguses oli ette nähtud, et töid tehakse 6. detsembrist 2019 kuni 4. märtsini 2020. ROBI andis 28. veebruari 2020. aasta teates neile ametiasutustele teada, et töid tehakse kauem, kuni 31. detsembrini 2021.

35 Kuna nende tööde eeldatav kestus ületas õigust 180-päevase ajavahemiku jooksul 90 päeva vabalt liidu piires liikuda, mis on välismaalastel, kellel on liikmesriigi poolt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 21 lõike 1 alusel väljastatud elamisluba, taotles ROBI 6. märtsil 2020 iga põhikohtuasja kaebaja nimel ja huvides Madalmaade ametiasutustelt tavalist tähtajalist elamisluba. Iga taotluse menetlemise eest tuli maksta lõivu summas, mille suurus oli olenevalt kaebajate konkreetsest olukorrast kas 290 või 320 eurot.

36 IND väljastas riigisekretäri nimel taotletud elamisload. Nende elamislubade kehtivusaeg oli siiski piiratud põhikohtuasja kaebajatele väljastatud Slovakkia ajutise elamisloa kehtivusajaga, mis oli lühem kui nende tööde kestus, milleks nad kavatseti Madalmaadesse lähetada.

37 Kuupäeval, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei täpsustanud, esitasid põhikohtuasja kaebajad vaided iga otsuse peale, millega neile anti elamisluba. Nad esitasid sellega seoses vastuväited, mis käsitlesid nii elamisloa taotlemise kohustust piiriülese teenuse osutamiseks kui ka välja antud lubade kehtivusaega ja loataotluste menetlemise eest tasumisele kuuluvaid lõive.

38 Pärast seda, kui IND vaidekomisjon oli need vaided 16. märtsil 2021 läbi vaadanud, jättis riigisekretär 7. aprilli 2021. aasta otsustega need vaided põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

39 ROBI esitas 7. mail 2021 Madalmaade ametiasutustele uued elamisloataotlused teatavate põhikohtuasja kaebajate nimel ja huvides, mida ta põhjendas sellega, et Slovakkia ametiasutused olid neile andnud uued elamisload, mis kehtisid kuni 31. märtsini 2022.

40 IND rahuldas riigisekretäri nimel need taotlused ja väljastas asjaomastele kaebajatele elamisload, mis kehtisid kuni 31. detsembrini 2021, st kuupäevani, millest ROBI oli Madalmaade ametiasutustele teada andnud kui tööde lõpetamise kuupäevast.

41 Lisaks esitas ROBI 20. mail 2022 uuesti elamisloataotlused mitme konkreetse kaebaja jaoks, et lähetada nad Madalmaadesse muuks tegevuseks.

42 Samal ajal esitasid põhikohtuasja kaebajad eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse nõudega tühistada 7. aprilli 2021. aasta otsused ELTL artiklite 56 ja 57 rikkumise tõttu.

43 Selles kohtus vaidlustasid põhikohtuasja kaebajad kohustuse, mille järgi peab piiriülese teenuse osutamisel olema kolmandate riikide kodanikest töötajatel, kelle on tööle võtnud liikmesriigis asuv teenuseosutaja, pärast Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 21 lõikes 1 osutatud 90-päevase ajavahemiku möödumist lisaks tööandja asukoha liikmesriigis kehtivale elamisloale elamisluba teenuse osutamise liikmesriigis. Nad väidavad, et niisugune kohustus tähendab kahekordset teatamismenetlust, mis eelneb piiriülesele teenuste osutamisele. Nad leiavad, et asjaolu, et Madalmaade ametiasutuste neile väljastatud elamislubade kehtivusaeg on piiratud nende Slovakkia elamislubade kehtivusajaga ja maksimaalselt kahe aastaga, kujutab endast ELTL artiklitega 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabaduse õigustamatut piirangut. Lõpuks väidavad nad, et Madalmaades elamisloa taotlustelt nõutavate lõivude suurus ei ole kooskõlas liidu õigusega, sest see summa on suurem kui see, mida nõutakse liidu kodanikele väljastatava tõendi eest riigis seadusliku elamise kohta. Riigisekretär vaidleb kõigile põhikohtuasja kaebajate esitatud argumentidele vastu.

44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib selles kontekstis, et kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punktid 31 ja 32), väitis Euroopa Komisjon, et teenuste osutamise vabaduse raames kannab iga teenuseosutaja oma töötajatele üle „tuletatud õiguse“ saada teenuse osutamiseks vajalikuks ajavahemikuks elamisluba ning et riigis elamise õigust käsitlev otsus on täielikult formaalse iseloomuga ja seda tuleb tunnustada automaatselt. Samas otsustas Euroopa Kohus selles kohtuasjas, et Austria Vabariik on rikkunud EÜ artiklist 49 – nüüd ELTL artikkel 56 – talle tulenevaid kohustusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib seega, kas ELTL artiklites 56 ja 57 ette nähtud õigus teenuste osutamise vabadusele toob ühtlasi kaasa „tuletatud õiguse“ riigis elamiseks töötajatele, kes on lähetatud piiriüleste teenuste osutamise raames.

45 Igal juhul soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ELTL artiklist 56 tuleneva kohustusega kõrvaldada mis tahes piirangud teenuste osutamise vabadusele on vastuolus see, kui lähetamaks liikmesriiki kolmandast riigist pärit töötajaid, kes on muus liikmesriigis asuva

teenuseosutaja töötajad, võib nõuda individuaalse elamisloa olemasolu, kui – nagu käesoleval juhul – riigisiseste õigusnormide järgi on nagunii juba nõutav, et kui muus liikmesriigis asuv tööandja lähetab kolmandate riikide kodanikest töötajaid, peab ta esitama teate, mis sisaldab sama teavet, mis on vajalik vastuvõtvas liikmesriigis elamisloa väljastamiseks. Isegi kui elamisloa nõue kehtib alles alates 90 päeva möödumisest, võib sellist nõuet siiski võrdsustada eelneva loaga ning niisugune menetlus võib endast kujutada piirangut teenuste osutamise vabadusele.

46 Lõpuks, kui asuda seisukohale, et sellist elamisluba võib nõuda, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada esiteks seda, kas Madalmaade õigusnormidega võib selle loa kehtivusaega piirata teenuseosutaja asukohaliikmesriigis väljastatava töö- ja elamisloa kehtivusajaga, mis ei või ületada maksimaalset kaheaastast kestust, ning teiseks, kas elamisloa taotlejat võib kohustada tasuma lõive, mille suurus on viiekordne võrreldes lõivude summaga, mida tuleb tasuda tõendi eest liidu kodaniku seadusliku riigis elamise kohta.

47 Neil asjaoludel otsustas rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artiklitega 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadus hõlmab sellest õigusest tulenevat elamisõigust liikmesriigis kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kes võivad selles liikmesriigis töötada teises liikmesriigis asuva teenuseid osutava ettevõtja juures?

2. Kui vastus on eitav, kas ELTL artikliga 56 on vastuolus see, et teenuseid osutav ettevõtja peab lisaks pelgale registreerimiskohustusele taotlema igale töötajale elamisloa, kui teenuse osutamine kestab üle kolme kuu?

3. Kui vastus on eitav, kas ELTL artikliga 56 on vastuolus
   a) riigisisene õigusnorm, mille kohaselt ei või sellise elamisloa kehtivusaeg ületada kahte aastat, olenemata teenuse osutamise kestusest;
   b) sellise elamisloa kehtivusaja piiramine töö- ja elamisloa kehtivusajaga liikmesriigis, kus asub teenuseid osutav ettevõtja;
   c) iga (pikendamise) taotluse eest ette nähtud lõiv, mille suurus vastab lõivule, mida kolmanda riigi kodanik peab maksma töö tegemise loa eest, kuid samas on see viiekordne võrreldes selle lõivu summaga, mida tuleb tasuda tõendi eest liidu kodaniku seadusliku riigis elamise kohta?“

Esimene küsimus

48 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklites 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadust tuleb tõlgendada nii, et kolmandate riikide kodanikest töötajate puhul, kelle on liikmesriiki lähetanud muus liikmesriigis asuv teenuseosutaja, tuleb automaatselt tunnustada nende „tuletatud elamisõigust“.

49 Sellega seoses nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kasutab mõistet „tuletatud elamisõigus“, viidates lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate elamisõigusele, mis neil tekib siis, kui nende tööandja kasutab oma õigust teenuste osutamise vabadusele; viimase olemasolule tugines ka komisjon kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Kuigi Euroopa Kohus rahuldas nimetatud kohtuotsuses komisjoni esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, ei tunnustanud ta siiski niisuguse elamisõiguse olemasolu. Otsustamaks selle üle, kas asjasse puutuv liikmesriik oli rikkunud talle teenuste osutamise vabadusest tulenevaid kohustusi, märkis Euroopa Kohus vastavalt oma tavapärasele lähenemisviisile esiteks, et kõnealuste õigusnormide teatavad aspektid tekitavad teenuste osutamise vabadusele piiranguid, ja teiseks, et need piirangud lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik selle liikmesriigi viidatud üldise huvi eesmärkide saavutamiseks.

51 On tõsi, et nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 35 rõhutas, osutab mõiste „tuletatud elamisõigus“ üldisemalt Euroopa Kohtu praktikale, mille järgi võidakse kodakondsuse valdkonnas liidu kodaniku pereliikmetest kolmandate riikide kodanike puhul, kes ei saa direktiivi 2004/38 sätete alusel saada elamise õigust liikmesriigis, mille kodakondsus on sel liidu kodanikul, teatavatel juhtudel tunnustada ELTL artikli 21 lõike 1 alusel „tuletatud õigust“ (vt selle kohta 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt, C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 23, ja 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Siiski olgu meelde tuletatud, et niisugune lahendus põhineb kaalutlusel, et juhul kui sellel kolmanda riigi kodanikul niisugust tuletatud elamisõigust ei oleks, võiks see pärssida liidu kodaniku tahet lahkuda liikmesriigist, mille kodakondsus tal on, et kasutada ELTL artikli 21 lõike 1 alusel teises liikmesriigis elamise õigust, sest ta ei saa olla kindel, et tal on võimalik oma päritoluliikmesriigis jätkata perekonnaelu, mida ta vastuvõtvas liikmesriigis tegeliku elamise ajal on alustanud või tugevdanud selle kolmanda riigi kodanikuga (vt selle kohta 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Sellest järeldub, et tuletatud elamisõiguse aluseks kõnealuse kohtupraktika tähenduses on liidu kodanikust füüsilise isiku ELTL artikli 21 lõikes 1 tunnustatud õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 36, ei ole seda õigust aga ettevõtjatel, kes võivad tugineda asutamisvabadusele või teenuste osutamise vabadusele, mis on tagatud vastavalt ELTL artiklites 49 ja 56.

54 Lisaks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 37 sisuliselt rõhutas, ei ole suhted sama perekonna (esimeses sugulusastmes) liikmete vahel või isikute vahel, kes on loonud või tugevdanud sarnaseid suhteid ja keda kõiki kaitseb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7 tagatud põhiõigus era- ja perekonnaelu austamisele, võrreldavad ettevõtja ja tema töötajate vaheliste suhetega. Seega ei saa isegi analoogia alusel järeldada käesoleva kohtuotsuse punktis 51 viidatud kohtupraktikast, et niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tuleb iga kolmanda riigi kodanikust töötaja puhul, kelle ettevõtja on lähetanud muusse liikmesriiki, et see osutaks seal tema nimel teenuseid, automaatselt tunnustada tema elamisõigust selles liikmesriigis kõnealuse teenuse osutamise ajaks.

55 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et kolmandate riikide kodanikest töötajate puhul, kelle on liikmesriiki lähetanud teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja, ei pea automaatselt tunnustama nende „tuletatud elamisõigust“ ei liikmesriigis, kus nad on tööle võetud, ega liikmesriigis, kuhu nad on lähetatud.

Teine küsimus

56 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on ette nähtud, et juhul, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja osutab esimeses liikmesriigis teenuseid, mille kestus on pikem kui kolm kuud, ei ole sel ettevõtjal mitte ainult kohustus anda teenuste osutamisest esimese liikmesriigi ametiasutustele teada, vaid ka kohustus saada elamisluba iga kolmanda riigi kodanikust töötaja jaoks, keda ta kavatseb sellesse liikmesriiki lähetada.

57 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et ühelt poolt – nagu nähtub esimesele küsimusele antud vastusest – ei anna see, kui ühes liikmesriigis asuv tööandja kasutab oma teenuste osutamise vabadust, niisugustele kolmandate riikide kodanikest töötajatele, keda ta nende teenuste osutamiseks lähetab teise liikmesriiki, neile enda iseseisvat selle liikmesriigi territooriumil elamise õigust. Järelikult tuleb teist küsimust analüüsida, võttes arvesse üksnes mõju, mida niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võivad avaldada selle tööandja õigusele osutada vabalt teenuseid.

58 Teiselt poolt, kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus viitas oma küsimuses nii teenuseosutaja kohustusele taotleda igale töötajale, keda ta kavatseb lähetada, elamisluba kui ka asjaomase ettevõtja kohustusele anda teenuste osutamisest teada, nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused ei käsitle mitte seda, kas see teine kohustus eraldivõetuna on kooskõlas ELTL artikliga 56, vaid seda, kas elamisloa taotlemise kohustus niivõrd, kuivõrd see lisandub teenuste osutamisest teada andmise kohustusele, on selle artikliga kooskõlas.

59 Sellega seoses tuleb sedastada, et ELTL artiklites 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadust, nagu ka muid liikumisvabadusi, kohaldatakse üksnes valdkondades, mida ei ole ammendavalt ühtlustatud (vt selle kohta 1. juuli 2014. aasta kohtuotsus Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika). Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamiseks kõigepealt analüüsida, kas niisugused õigusnormid nagu need, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimuses osutab, kuuluvad valdkonda, mis on ammendavalt ühtlustatud, või vähemalt niisuguselt ühtlustatud valdkonna ühte aspekti.

60 Käesoleval juhul käsitlevad põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid nende kolmandate riikide kodanikest töötajate riigis elamise õigust, kes töötavad liikmesriigis seaduslikult, kuid kes on teenuste osutamiseks lähetatud muusse liikmesriiki. Seega, kuna nende õigusnormide adressaadiks on teise liikmesriigi territooriumile lähetatud töötajad, võivad need kuuluda nii direktiivi 96/71 ja direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse kui ka – kolmandate riikide kodanike riigis elamise õigust puudutavas osas – määruse nr 1030/2002, direktiivi 2003/109 ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni kohaldamisalasse.

61 Mis puudutab aga kõigepealt direktiivi 96/71, siis kuigi see direktiiv võib selles ette nähtud õiguste tõttu olla kohaldatav kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajatele, ei piira see direktiiv põhjenduse 20 kohaselt siiski liikmesriikide selliste õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kolmandate riikide kodanikest töötajate sissesõitu, elamist ja töö saamist.

62 Edasi olgu direktiivi 2006/123 kohta märgitud, et on selge, et kui teenuste osutamine kuulub selle direktiivi kohaldamisalasse, ei ole alust kõnealust riigisisest meedet analüüsida ELTL artikli 56 alusel (vt selle kohta 21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus AUTOTECHNICA FLEET SERVICES,

C-278/22, EU:C:2023:1026, punkt 55). Kõnealuse direktiivi artikli 17 punktist 9 ilmneb siiski, et direktiivi ei kohaldata kolmandate riikide kodanike puhul, kes siirduvad teise liikmesriiki seoses teenuste osutamisega.

63 Lisaks, kuigi määrusega nr 1030/2002 kehtestati ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks, nähtub sama määruse artikli 1 lõike 2 punkti a sõnastusest, et liikmesriigi poolt sel viisil väljastatud load kehtivad üksnes selle liikmesriigi territooriumil.

64 Samuti on direktiivi 2003/109 artikli 3 lõike 2 punktis e otsesõnu märgitud, et direktiivi adressaadiks ei ole kolmandate riikide kodanikud, kes elavad riigis üksnes ajutiselt, näiteks teenusepakkuja lähetatud töötajad teenuste piiriülese pakkumise eesmärgil.

65 Viimasena tuleb tõdeda, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 21 lõikes 1 on ette nähtud, et välismaalane võib ühe liikmesriigi antud kehtiva elamisloa ja kehtiva reisidokumendi alusel liikuda vabalt teiste liikmesriikide territooriumil kuni kolm kuud kuue kuu jooksul, kui ta vastab Schengeni piirieeskirjade artikli 6 lõike 1 punktides a, c ja e osutatud sissesõidunõuetele ning kõnealune liikmesriik ei ole kandnud teda riigisisesesse sissesõidukeeluregistrisse. Seevastu rohkem kui 90-päevane viibimine 180-päevase ajavahemiku jooksul jääb liikmesriikide ainupädevusse (vt selle kohta 7. märtsi 2017. aasta kohtuotsus X ja X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punktid 44 ja 51).

66 Sellest järeldub, et kolmandate riikide kodanike liikmesriigi territooriumile sisenemine ja seal elamine, kui teises liikmesriigis asuv teenuseid osutav ettevõtja nad sinna lähetab, kuulub valdkonda, mida ei ole liidu õiguse tasandil ühtlustatud, ning järelikult saab niisuguseid õigusnorme, nagu on kõne all põhikohtuasjas, hinnata ELTL artikli 56 sätete alusel (vt analoogia alusel 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punktid 59 ja 60).

67 ELTL artikli 56 kohaselt on keelatud liidu piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse. Niisuguste piirangute hulka kuuluvad eelkõige riigisisesed õigusnormid, mis toovad kaasa täiendavat majanduslikku või halduskoormust või muudavad teenuste osutamise liikmesriikide vahel raskemaks võrreldes puhtalt liikmesriigisiseste teenuste osutamisega (vt selle kohta 18. juuni 2019. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Saksamaa, C-591/17, EU:C:2019:504, punktid 135 ja 136 ning seal viidatud kohtupraktika) ja mis seetõttu võivad muuta teistes liikmesriikides, kus nad oma teenuseid seaduslikult osutavad, asutatud teenuseosutajate tegevuse vähem atraktiivseks.

68 Seevastu ELTL artikli 57 kohaselt annab teenuste osutamise vabadus teenuse osutajale õiguse jätkata oma teenuse osutamiseks ajutiselt oma tegevust liikmesriigis, kus teenuseid osutatakse, samadel tingimustel, mis see riik on seadnud oma kodanikele. Järelikult ei kuulu põhimõtteliselt mõiste „piirang“ alla meetmed, mis mõjutavad ühtviisi teenuste osutamist nii liikmesriikide vahel kui ka liikmesriigi sees ning mille ainus tagajärg on teenuse maksumuse suurenemine sõltumatult teenuseosutajast, kes teenust osutab (vt selle kohta 18. juuni 2019. aasta kohtuotsus Austria *vs.* Saksamaa, C-591/17, EU:C:2019:504, punkt 137 ja seal viidatud kohtupraktika).

69 Samas selleks, et mitte võtta ELTL artiklilt 56 soovitavat toimet, ei saa liikmesriigi õigusnorme, mida kohaldatakse selles liikmesriigis asutatud teenuseosutajate suhtes, kohaldada piiriülese tegevuse suhtes täielikult samamoodi (vt selle kohta 17. detsembri 1981. aasta kohtuotsus Webb,

279/80, EU:C:1981:314, punkt 16; 25. juuli 1991. aasta kohtuotsus Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, punkt 13, ja 24. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 17).

70 Järelikult tuleb liidu piires teenuste osutamise vabaduse piiranguteks pidada meetmeid, mis mõjutavad teenuste osutamist ühe liikmesriigi territooriumil ja mida küll kohaldatakse vahet tegemata, aga mis ei võta arvesse nõudeid, mis kehtivad juba niigi selliste teenuseosutajate tegevusele, kes on asutatud teises liikmesriigis, kus nad osutavad seaduslikult samalaadseid teenuseid, ja mis seetõttu keelavad, takistavad või muudavad vähem atraktiivseks teenuseosutaja tegevuse selle riigi territooriumil.

71 Käesoleval juhul tuleb kõnealuseid õigusnorme, mis mõjutavad teenuste osutamist riigi territooriumil, igal juhul pidada niisugusteks, mida kohaldatakse ilma eristamata, sest need ei kohusta mitte ainult teises liikmesriigis asutatud teenuseosutajaid, vaid ka selle riigi territooriumil asuvaid teenuseosutajaid tagama, et neil kolmandate riikide kodanikest töötajatel, keda nad tööle võtavad, oleks elamisluba.

72 Siiski juhul, kui teises liikmesriigis asuvate ettevõtjate teenuste osutamine kestab kauem kui kolm kuud, on kõnealuste õigusnormidega pandud neile ettevõtjatele kohustus täita täiendavaid formaalsusi võrreldes nendega, mida nad juba peavad täitma direktiivi 2009/52 alusel liikmesriigis, kus nad on asutatud, et võtta oma vajaduste rahuldamiseks majandustegevuse raames tööle kolmandate riikide kodanikke.

73 Kuna niisuguste õigusnormide toimel muutub teenuste osutamine liikmesriikide vahel raskemaks, kui see oleks pelgalt ühe liikmesriigi siseselt, tuleb neid õigusnorme pidada teenuste osutamise vabaduse piirangut kehtestavaks ELTL artiklite 56 ja 57 tähenduses, isegi kui liikmesriigi enda territooriumil asutatud teenuseosutajatel on samuti kohustus taotleda elamisluba selleks, et võtta tööle kolmandate riikide kodanikest töötajaid samasuguse teenuse osutamiseks sellel territooriumil.

74 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib riigisisene normistik, mida kohaldatakse ilma eristamata, olla vaatamata selle teenuste vaba osutamist piiravale mõjule põhjendatud siis, kui see vastab ülekaalukale üldisele huvile (vt selle kohta 24. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 19).

75 Selline põhjendus on lubatav siiski üksnes juhul, kui esiteks ei ole huvi, mida kõnealuste õigusnormidega soovitakse kaitsta, juba kaitstud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis tema suhtes kohaldatavate eeskirjadega (11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 48; 10. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 100, ning 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 46).

76 Teiseks peab see normistik vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, mis tähendab, et see peab vastama tõepoolest soovile see eesmärk järjepidevalt ja süstemaatiliselt saavutada (14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Memoria ja Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 52) ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik (21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 37).

77 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et Madalmaade valitsus esitas neli põhjendust, mis käsitlevad järgmist: esiteks vajadus kaitsta ligipääsu riigisisesele tööturule, teiseks vajadus kontrollida, kas teenuseosutaja, kes asub muus liikmesriigis kui see, kus teenust osutatakse, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui selle teenuse osutamise eesmärgil, kolmandaks lähetatud töötajate õigus õiguskindlusele, sest viimastele elamisloa andmine võimaldaks neil tõendada, et nad ei viibi ebaseaduslikult selle liikmesriigi territooriumil, kuhu nad on lähetatud, ja neljandaks vajadus kontrollida, et lähetatud töötaja ei kujuta endast ohtu avalikule korrale.

78 Esimesena tuleb liikmesriigi tööturule ligipääsu kaitse kohta märkida, et tööturul häirete vältimise soov kuulub kahtlemata ülekaalukate üldiste huvide hulka (vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 48 ning seal viidatud kohtupraktika), tingimusel et see ei ole suunatud mitte liikmesriikide töötajate vastu – kellel on ELTL artikli 45 lõike 3 punkti c kohaselt õigus elada teises liikmesriigis, et seal töötada, välja arvatud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud piirangute korral –, vaid kolmandate riikide kodanike vastu.

79 Siiski tuleb märkida, et riigisiseseid õigusnorme, mida ei kohaldata mitte ainult nende kolmandate riikide kodanike suhtes, keda lähetati ajutiselt töötajate vahendamise või rentimise raames niisuguste ülesannete täitmiseks, mida nad teevad vastuvõtvas liikmesriigis asuva ettevõtja kontrolli all ja alluvuses, vaid ka – nagu põhikohtuasjas – nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle teises liikmesriigis asuv teenuseid osutav ettevõtja lähetas selleks, et nad osutaksid tema kontrolli all ja alluvuses muud teenust kui renditöö tegemine, ei saa mingil juhul pidada niisugusteks, millega taotletakse kõnealust eesmärki järjepidevalt.

80 Nimelt, kui töötajad, kelle tööjõudu vahendatakse või antakse rendile, tegutsevad selle liikmesriigi tööturul, kuhu nad on selleks lähetatud, ei soovi need töötajad, kes lähetatakse tööle selleks, et nad osutaksid oma tööandja kontrolli all ja alluvuses muud teenust kui renditöö tegemine, ligipääsu selle teise liikmesriigi tööturule, sest nad täidavad oma tööülesandeid tööandja kontrolli all ja alluvuses ning naasevad pärast töö sooritamist oma päritolu- või elukohaliikmesriiki (vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

81 Neil asjaoludel ei saa käesoleva kohtuotsuse punktis 73 tuvastatud teenuste osutamise vabaduse piirangut põhjendada ülekaaluka üldise huviga vältida häireid tööturul.

82 Teisena, mis puudutab vajadust kontrollida, ega ettevõtjad, kes asuvad muus liikmesriigis kui see, kus nad oma teenuseid osutavad, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui selle teenuse osutamise eesmärgil, siis on Euroopa Kohus juba möönnud, et liikmesriik võib kontrollida, ega niisugused ettevõtjad ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui asjaomase teenuse osutamise eesmärgil, näiteks lähetades töötajaid tööjõu vahendamise või rentimise tarbeks (21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 56), ja seda isegi siis, kui töötajate vaba liikumist, mis on tagatud ELTL artikliga 45, kohaldatakse ainult liikmesriikide töötajate suhtes.

83 Põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid nõuavad siiski juba muus liikmesriigis asuvatelt teenuseosutajatelt, et need annaksid esimese liikmesriigi ametiasutustele teada teenuste osutamisest ja sel juhul – nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust – ka nende töötajate nimed, keda teenuseosutajad kavatsevad lähetada, ning tegevuse laadi ja kestuse. Niisugune nõue, mida võib vajaduse korral tugevdada kohustus esitada muud teavet, tingimusel

et see teave on vastavalt direktiivi 2014/67 artikli 9 lõikele 1 põhjendatud ja proportsionaalne, annab juba nimetatud ametiasutustele tagatise, et nende territooriumile lähetatud töötajate viibimine seal on seaduslik ning seega kasutavad asjasse puutuvad ettevõtjad oma õigust teenuste osutamise vabadusele õiguspäraselt, ning seda vähem piiraval ja sama tõhusal viisil kui elamisloa nõue (vt analoogia alusel 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 52, ning 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt, C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 50).

84 Järelikult ei saa niisugust teenuste osutamise vabaduse piirangut, mis on tuvastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 73, põhjendada ka ülekaaluka üldise huviga, mis seisneb selle kontrollimises, kas ettevõtjad, kes asuvad muus liikmesriigis kui see, kus nad teenuseid osutavad, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui teenuste osutamise eesmärgil.

85 Kolmandana, mis puudutab lähetatud töötajate õiguskindluse tagamist, võimaldades neil hõlpsamini tõendada, et nad on teenuse osutamise liikmesriigi territooriumile lähetatud õiguspärastel tingimustel ja seega viibivad seal seaduslikult, siis tuleb möönda, et selline eesmärk kujutab endast ülekaalukat üldist huvi (vt selle kohta 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-244/04, EU:C:2006:49, punktid 47–49).

86 Niisuguse meetme proportsionaalsuse kohta olgu aga samuti märgitud, et esiteks kujutab see, kui kohustada teenuseosutajaid, kes asuvad muus liikmesriigis kui see, kus nad teenust osutavad, taotlema elamisluba iga kolmanda riigi kodanikust töötaja jaoks, keda teenuseosutajad kavatsevad lähetada, selleks et neil oleks füüsiliselt olemas turvaline dokument, endast meedet, mis on sobiv lähetatud töötajate õiguskindluse parandamise eesmärkide saavutamiseks. See luba – mis tuleb vastavalt määruse nr 1030/2002 artikli 1 lõikele 1 ja artikli 2 lõikele 1 välja anda, kasutades samas määruses kehtestatud ühtset vormi ja täiendavat tehnospetsifikaati, mis on selles määruses sätestatud korras vastu võetud – tagab, et ametiasutus tunnustab täisealise välismaalase õigust viibida riigi territooriumil, ja tõendab, et lähetatud töötajatel on õigus viibida vastuvõtvas liikmesriigis.

87 Kahtlemata on neil töötajatel reeglina olemas juba ühtne luba direktiivi 2011/98 tähenduses, mis on välja antud määrusega nr 1030/2002 ette nähtud ühtse vormi alusel, mis vastavalt selle direktiivi artikli 6 lõikele 1 sisaldab teavet tööloa kohta, mis neil on liikmesriigis, kus asub nende tööandja. Selle puudumisel on neil töötajatel elamisluba, mis on väljastatud muul kui töötamise eesmärgil – nagu on sätestatud kõnealuse direktiivi artikli 7 lõikes 1 –, mis on välja antud vastavalt määrusele nr 1030/2002 ja milles on märgitud, et neil on lubatud töötada liikmesriigis, kus on nende tööandja asukoht. Selle määruse artiklist 2 nähtub aga, et määruses ette nähtud ühtse vormi alusel välja antud dokumendid vastavad tugevdatud võltsimis- ja järeletegemisvastastele standarditele.

88 Arvestades siiski, et liidu seadusandja nägi otsesõnu direktiivi 2011/98 artikli 3 lõike 2 punktis c ette, et seda direktiivi ei kohaldata lähetatud kolmandate riikide kodanike suhtes seni, kuni nad viibivad lähetuses, ja määruse nr 1030/2002 artikli 1 lõikes 2, et nimetatud määruse kohaselt väljastatud elamisload kehtivad ainult selle väljastanud liikmesriigi territooriumil, ei saa teistele liikmesriikidele ette heita, et nad nõuavad kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajatelt, et neile oleks väljastatud turvaline dokument, mille on välja andnud nende enda asutused. Pealegi ei tähenda asjaolu, et kolmanda riigi kodanikust töötajal on ühes liikmesriigis elamis- ja tööluba, tingimata seda, et see töötaja võib elada teises liikmesriigis, isegi kui ta lähetatakse sinna teenuste osutamiseks, sest see teine liikmesriik võib lähetusele seada teatavad nõuded, tingimusel et on täidetud käesoleva kohtuotsuse punktides 74–76 meelde tuletatud tingimused.

89 Teiseks ei lähe põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid kaugemale sellest, mis on vajalik käesoleva kohtuotsuse punktis 85 nimetatud eesmärgi saavutamiseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel piirduvad need õigusnormid sellega, et niisugustelt teenuseosutajatelt, kes kavatsevad lähetada kolmandate riikide kodanikest töötajaid kauemaks kui kolmeks kuuks, nõutakse kõnealustele töötajatele elamisloa väljastamiseks, et teenuseosutajad teataksid enne kõnealuste teenuste osutamist neist pädevatele ametiasutustele ning et nad edastaksid neile ametiasutustele elamisload, mis on kõnealustel töötajatel liikmesriigis, kus teenuseosutajad on asutatud, ning töötajate töölepingud.

90 Teenuste osutamisest eelneva teatamise kohustus kuulub aga nende kohustuste hulka, mille järgimist võib liikmesriik nõuda, kui teenuseosutaja kavatseb kasutada oma teenuste osutamise vabadust, samas kui lähetatud töötajate elamislubade ja töölepingute edastamise kohustus on vajalik kontrollimaks, kas asjaomaseid töötajaid võib pidada õiguspärastel tingimustel lähetatuks ja seetõttu asjaomaste teenuste osutamises osalevateks.

91 Täpsemalt on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus tõdeda, et liikmesriik võib teises liikmesriigis asuvatelt teenuseosutajatelt nõuda, et nad teataksid talle teenuste osutamisest, mida nad kavatsevad tema territooriumil teha, ning et nad esitaksid sellega seoses dokumendid, mis on vajalikud kontrollimaks, kas asjaomased töötajad on seal seaduslikult, eeskätt seoses elukoha, tööloa ja sotsiaalkindlustuse nõuetega tööandja asukohaliikmesriigis (vt selle kohta 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-244/04, EU:C:2006:49, punktid 40 ja 41 ning seal viidatud kohtupraktika).

92 Seega võivad niisugused riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, olla põhjendatud eesmärgiga parandada lähetatud töötajate õiguskindlust ja lihtsustada ametiasutuste kontrolli ning neid tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud elamislubade andmise tingimusi arvestades pidada proportsionaalseks.

93 Neljandaks olgu põhjenduse kohta, et on vaja kontrollida, ega asjaomane töötaja ei kujuta endast ohtu avalikule korrale, kõigepealt märgitud, et ELTL artikli 52 lõikes 1, millele viitab ELTL artikkel 62, on otsesõnu nimetatud avaliku korra kaitset kui põhjendust, mis võib õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut.

94 On tõsi, et väljakujunenud kohtupraktika järgi saab isiku suhtes avaliku korraga seotud põhjustele tugineda üksnes siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on tegelik ja piisavalt suur ning kui need ei teeni pelgalt majanduslikke huve (vt analoogia alusel 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsus PrivatBank jt, C-78/21, EU:C:2023:137, punkt 62).

95 Siiski peab liikmesriikidel olema võimalik sellist kontrolli läbi viia. Seega tuleb eesmärki, mis tuleneb vajadusest kontrollida, ega asjaomane töötaja ei kujuta endast ohtu avalikule korrale, pidada eesmärgiks, mis võib põhjendada teenuste osutamise vabaduse piirangut.

96 Mis puutub aga sellesse, kas proportsionaalsuse põhimõttega on kooskõlas meede, millega kohustatakse muus liikmesriigis asuvat ettevõtjat taotlema ja saama elamisluba iga kolmanda riigi kodanikust töötaja jaoks, keda ta kavatseb vastuvõtvasse liikmesriiki lähetada, et osutada teenuseid kauem kui kolm kuud, siis lisaks sellele, et niisugune kohustus tundub olevat selle eesmärgi saavutamiseks sobiv, ei saa seda pidada meetmeks, mis läheb kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik, kui selle tulemusena keeldutakse elamisloa andmisest üksnes

isikutele, kes kujutavad endast tõelist ja piisavalt suurt ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile (vt selle kohta 21. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 49, ja 14. veebruari 2019. aasta kohtuotsus Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, punkt 67).

97 Seda tõlgendust ei sea kahtluse alla samalaadsete nõuete võimalik olemasolu teenuseosutaja asukohaliikmesriigis ega 21. septembri 2006. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 66) esile toodud võimalus kontrollida teatamismenetluses saadud teabe põhjal, kas oht avalikule korrale puudub.

98 On tõsi, et juba elamisloa väljastamisel kolmandate riikide kodanikest töötajatele võidi liikmesriigis, kus asub töötajaid lähetada kavatsev ettevõtja, kontrollida, kas puudub oht avalikule korrale. Samas – arvestades seda, et selle ohu hindamine, mida isik võib endast kujutada avalikule korrale, võib erineda riigiti ja olenevalt ajahetkest (vt selle kohta 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punkt 34) – ei saa niisuguse kontrolli olemasolu muuta tähtsusetuks seda, et liikmesriik, kus teenust kavatsetakse osutada, kontrollib, kas asjaomase isiku viibimine tema territooriumil ei tähenda ohtu tema enda avalikule korrale, ja seda isegi siis, kui Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 21 lõike 1 kohaselt toimub see kontroll alles pärast kolmekuulise tähtaja möödumist.

99 Mis puudutab 21. septembri 2006. aasta kohtuotsust komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 66), siis on tõsi, et selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et avaliku korra kaitsega ei saa põhjendada eeskirja, mis välistab juhul, kui kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajad sisenevad vastuvõtva liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult, igasuguse nende seadustamise võimaluse, sest enne lähetust täidetud deklaratsioonis antud teabe alusel oli liikmesriigi pädevatel asutustel juba enne sellise töötaja sisenemist riigi territooriumile võimalik võtta juhtumipõhiselt vajalikke meetmeid juhuks, kui peaks selguma, et kolmanda riigi kodanikust töötaja, keda kavatsetakse lähetada, kujutab endast ohtu avalikule korrale ja avalikule julgeolekule.

100 Samas ei leidnud Euroopa Kohus osutatud kohtuotsuses, et lähetatud töötajalt vastuvõtva liikmesriigi väljastatud elamisloa nõudmine oleks iseenesest liidu õigusega vastuolus. Nimelt, kuivõrd niisugune nõue võimaldab liikmesriigil koguda või kontrollida teavet, mida teatamismenetluse raames ei saa koguda või kontrollida, säilib konkreetne huvi avaliku korra rikkumise ohu ärahoidmiseks, millega soovitakse mh täita erinevaid positiivseid ametiasutuste kohustusi, mis võivad tuleneda Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga tagatud õigustest.

101 Erinevalt teatamismenetlusest, mis põhineb saadud või juba teadaoleva teabe kontrollimisel, võimaldab elamisloamenetlus – kuivõrd selles on nõutud, et huvitatud isik oleks pädeva asutuse ruumides isiklikult kohal – eeskätt tema identiteedi põhjalikku kontrollimist, millel on avaliku korra rikkumise ohu vastu võitlemisel täiesti eriline tähtsus.

102 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et avaliku korra kaitse eesmärgiga võib põhjendada seda, kui liikmesriik nõuab muus liikmesriigis asuvatelt teenuseosutajatelt, kes kavatsevad lähetada kolmandate riikide kodanikest töötajaid, et nad muretseksid pärast seda, kui need töötajad on elanud kolm kuud esimeses liikmesriigis, elamisloa igale töötajale, ning kui see liikmesriik seab kõnealuses olukorras niisuguse loa väljastamise tingimuseks selle kontrollimise, et huvitatud isik ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ja avalikule julgeolekule, tingimusel et seda ei saanud usaldusväärselt kontrollida teabe alusel, mille edastamist see liikmesriik teatamismenetluses nõuab või oleks võinud mõistlikult nõuda – seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

103 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on ette nähtud, et juhul, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja osutab esimeses liikmesriigis teenuseid, mille kestus on pikem kui kolm kuud, on sel ettevõtjal kohustus saada vastuvõtvas liikmesriigis elamisluba iga kolmanda riigi kodanikust töötaja jaoks, keda ta kavatseb sinna lähetada, kusjuures selle loa saamiseks on nõutav, et kõnealune ettevõtja annab enne nende teenuste osutamist teada teenustest, milleks need töötajad tuleb lähetada, ja et see ettevõtja edastab vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustele nii elamisload, mis on kõnealustel töötajatel ettevõtja asukohaliikmesriigis, kui ka töötajate töölepingud.

Kolmas küsimus

Vastuvõetavus

104 Madalmaade valitsus märgib, et põhikohtuasjas sai teenuseosutaja elamisload, mis kehtisid kuni vaidlusaluse teenuse osutamise lõpetamiseni, st 31. detsembrini 2021. Seetõttu tekib nimetatud valitsusel küsimus, mil määral on eelotsusetaotluse esitanud kohtul põhikohtuasja lahendamiseks tõepoolest vaja vastust kolmandale küsimusele.

105 Sellega seoses tuleb sedastada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 267 viidatud menetluses, mis põhineb selgel liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete eristamisel, põhikohtuasja faktiliste asjaolude hindamine ning riigisisese õiguse tõlgendamine ja kohaldamine vaid liikmesriigi kohtu pädevuses. Samamoodi on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul kohtuasja eripärasid arvesse võttes õigus hinnata nii Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste vajalikkust kui ka asjakohasust. Järelikult, kuivõrd esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud otsuse tegema (7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Banco Santander ja Escobedo Cortés, C-96/16 ja C-94/17, EU:C:2018:643, punkt 50, ning 24. novembri 2022. aasta kohtuotsus Varhoven administrativen sad (vaidlustatud sätte kehtetuks tunnistamine), C-289/21, EU:C:2022:920, punkt 24).

106 Sellest järeldub, et eeldades liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimuste asjakohasust, võib neile vastamisest keelduda üksnes erandjuhtudel (vt selle kohta 16. juuni 2005. aasta kohtuotsus Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 30). Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast keelduda üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 62).

107 Käesoleval juhul tuleb kõigepealt märkida, et Madalmaade valitsuse väljendatud kahtlused käsitlevad üksnes seda, kas põhikohtuasja lahendamisel on asjakohane üks eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt oma küsimuses osutatud õigusnormide tunnus, mis seisneb selles, et elamislubade kehtivusaeg ei tohi ületada kahte aastat.

108 Sellega seoses on tõsi, et IND väljastas riigisekretäri nimel põhikohtuasja kaebajatele elamisload, mis kehtisid kuni kõnealuse tegevuse lõpetamiseni, millest oli teatatud pädevatele asutustele, ehk 31. detsembrini 2021. Samas on selge, et põhikohtuasja kaebajad vaidlustasid nende elamislubade kestuse. Aga lisaks sellele, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole otsustada niisuguste kaebuste

vastuvõetavuse tingimuste üle Madalmaade õiguses, nähtub toimikust, et kaebajate tööandja pidi pärast tööde tegemist osutama Madalmaades veel ühte teenust ja et seetõttu tuli esitada uued elamisloataotlused, mille eest nõuti uuesti haldustasu maksmist.

109 Lähtudes sellest, et ei saa välistada, et kui põhikohtuasja kaebajad oleksid saanud pikema kehtivusajaga elamisload, oleks niisuguse tasu maksmist saanud vältida, siis ei ole ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või et probleem on hüpoteetiline.

110 Kuna Euroopa Kohtul on lisaks olemas kõik vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimusele, siis tuleb kolmas küsimus tunnistada tervikuna vastuvõetavaks.

Sisuline analüüs

111 Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikliga 56 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on esiteks ette nähtud, et sellesse liikmesriiki lähetatud kolmanda riigi kodanikust töötajale väljastatava elamisloa kehtivus ei või mingil juhul ületada vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormidega kindlaks määratud kestust, mis võib seega olla lühem, kui on vaja selle teenuse osutamiseks, mille jaoks töötaja on lähetatud, milles on teiseks kõnealuse elamisloa kehtivusaeg piiratud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis huvitatud isikule antud elamis- ja tööloa kehtivusajaga ning mille järgi tuleb kolmandaks elamisloa väljastamisel tasuda lõivu, mis on suurem kui liidu kodanikult seadusliku riigis elamise tõendi väljastamise eest nõutav lõiv.

112 Kõigepealt tuleb asjaolu kohta, et elamislubade kehtivusaeg ei või mingil juhul olla pikem kui vaidlusalustes riigisisestes õigusnormides kindlaks määratud kehtivusaeg, siis nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et mõiste „teenus“ EL toimimise lepingu tähenduses võib hõlmata väga erinevat laadi teenuseid, sealhulgas teenuseid, mida teises liikmesriigis asutatud ettevõtja osutab tihedamini või harvemini, korrapärasemalt või korrapäratumalt, ka pikema ajavahemiku vältel, isikutele ühes või mitmes teises liikmesriigis (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika). Järelikult ei saa välistada, et ühes liikmesriigis teenuste osutamine, mida teeb muus liikmesriigis asuv teenuseosutaja selleks muust liikmesriigist lähetatud töötajatega, kestab kauem kui maksimaalne kehtivusaeg, mis on liikmesriigi õiguses elamisloa puhul ette nähtud.

113 Sellegipoolest ei muuda see midagi tõigas, et kui teenuseosutaja lähetab töötajaid teenuste osutamise vabaduse alusel, saab ta – et olla hõlmatud ELTL artiklis 56 tagatud teenuste osutamise vabadusega – seda teha üksnes ajutiselt (22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika) ning järelikult peavad liikmesriigid saama nende territooriumile lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajatele antavatele elamislubadele seada kehtivusaja.

114 Direktiivi 2014/67 artikli 9 lõikes 1 on küll ette nähtud, et liikmesriigid võivad nõuda, et muus liikmesriigis asutatud teenuseosutajad teataksid oma riigi ametiasutustele teenuse osutamisest ja sellega seoses nende töötajate nimed, keda nad kavatsevad lähetada, ning tegevuse laadi ja kestuse. Järelikult annab see säte nimetatud ametiasutustele teatamise hetkel võimaluse hinnata lähetuse ajal täidetavaid ülesandeid ja nende täitmiseks vajalikku aega.

115 Siiski, isegi kui liikmesriik on seda võimalust kasutanud, ei tundu asjaolu, et väljastatud elamislubade kehtivus ei või mingil juhul ületada teatavat kestust, mis on kõnealustes riigisisestes õigusnormides kindlaks määratud, olevat iseenesest liidu õigusega vastuolus, isegi kui see kestus võib seega olla lühem sellest, mis on vajalik selle teenuse osutamiseks, mille jaoks need töötajad on lähetatud. Nimelt on väljakujunenud kohtupraktikas tõdetud, et ELTL artiklis 56 kehtestatud keeluga ei ole vastuolus riigisisene meede, mille eesmärk ei ole reguleerida asjaomaste ettevõtjate teenuste osutamise tingimusi ja mille võimalik piirav mõju teenuste osutamise vabadusele on liiga juhuslik ja liiga kaudne selleks, et neis kehtestatud kohustust saaks pidada seda vabadust takistavaks (27. oktoobri 2022. aasta kohtuotsus Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, punkt 29).

116 Asjaoluga, et sättes on ette nähtud, et vastuvõtvas liikmesriigis väljastatud lubade kehtivus ei või ühelgi juhul ületada teatud kestust, ei soovita aga reguleerida teises liikmesriigis asuvate ettevõtjate teenuste osutamise vabaduse teostamise tingimusi, sest niisugune piirang on kohaldatav ka selle liikmesriigi ettevõtjatele, kes võtavad tööle kolmandate riikide kodanikke, ning võidakse ainult siis piisavalt kindlalt ja otseselt keelata või takistada tööandjal kasutada tema õigust teenuste osutamise vabadusele või muuta seda vähem atraktiivseks, kui esialgne kehtivusaeg on ilmselgelt liiga lühike, et rahuldada enamiku teenuseosutajate vajadusi, või kui kehtivusaega ei saa pikendada, ilma et sellega kaasneksid vähemalt ülemäärased formaalsused.

117 Mis puudutab seejärel asjaolu, et elamislubadel, mida liikmesriik võib väljastada kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kelle on sellesse liikmesriiki lähetanud muus liikmesriigis asuv teenuseosutaja, ei või olla pikem kehtivusaeg kui huvitatud isikute töölubadel selles teises liikmesriigis, siis tuleb meelde tuletada, et ELTL artiklis 56 tagatud teenuste osutamise vabadusele saavad tugineda üksnes teenuseosutajad, kes asuvad muus liikmesriigis kui see, kus neid teenuseid tuleb osutada või kus osutab ta seaduslikult samalaadseid teenuseid (vt selle kohta 10. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punkt 98).

118 Kuna teenuseosutaja saab oma asukohaliikmesriigis seaduslikult osutada oma teenuseid ja seega kasutada teenuste osutamise vabadust vaid siis, kui tema töötajate töötamine on kooskõlas selle liikmesriigi õigusega, ei saa seda, kui liikmesriik piirab tema territooriumile lähetatud kolmandate riikide kodanikele väljastatud elamislubade kehtivusaega nende töölubade kehtivusajaga, mis neil on teenuseosutaja asukohaliikmesriigis, pidada teenuste osutamise vabaduse rikkumiseks.

119 Viimaks olgu asjaolu kohta, et lõivu suurus, mida tuleb kolmanda riigi kodanikust töötajal, kelle on liikmesriiki lähetanud muus liikmesriigis asuv ettevõtja, tasuda elamisloa väljastamise eest, on küll võrdne selle lõivu suurusega, mida tuleb kolmanda riigi kodanikul tasuda siis, kui ta taotleb töötamiseks tavapärast elamisluba, aga on suurem kui liidu kodanikult riigis elamise tõendi väljastamise eest nõutav lõiv, märgitud, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi selleks, et meedet, millega liikmesriik nõuab elamisloa väljastamise eest lõivu tasumist, saaks pidada ELTL artikliga 56 kooskõlas olevaks, selle lõivu suurus olla ülemäära suur ega ebamõistlik (vt analoogia alusel 22. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punkt 42).

120 Sellegipoolest tuleb tasumisele kuuluvate lõivude ülemäärasust või ebamõistlikkust ja sellest tulenevalt nende lõivude suuruse ebaproportsionaalsust hinnata kõnealuse taotluse menetlemisel tekkivate kulude alusel, mida seega peab kandma asjaomane liikmesriik.

121 Järelikult ei saa ainuüksi asjaolu, et lõivud, mida nõutakse kolmanda riigi kodanikust lähetatud töötajale elamisloa väljastamise eest, on suuremad kui need, mida nõutakse liidu kodanikult seadusliku elamise tõendi eest, olla üldjuhul piisav, et tõendada, et nende lõivude summa on ülemäära suur või ebamõistlik ja rikub seega ELTL artiklit 56, vaid see võib kujutada endast olulist märki sellest, et see summa on ebaproportsionaalne, kui ülesanded, mida ametiasutus peab niisuguse elamisloa andmiseks täitma – võttes eelkõige arvesse asjaomastes riigisisestes õigusnormides selleks ette nähtud tingimusi ning vastava turvalise dokumendi tootmise kulusid –, on samaväärsed nendega, mis on vajalikud liidu kodanikule seadusliku elamise tõendi väljastamiseks; selle peab kindlaks tegema eelotsusetaotluse esitanud kohus.

122 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb kolmandale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on esiteks ette nähtud, et sellesse liikmesriiki lähetatud kolmanda riigi kodanikust töötajale väljastatava elamisloa kehtivus ei või mingil juhul ületada vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormidega kindlaks määratud kestust, mis võib seega olla lühem, kui on vaja selle teenuse osutamiseks, mille jaoks töötaja on lähetatud, milles on teiseks kõnealuse elamisloa kehtivusaeg piiratud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis huvitatud isikule antud elamis- ja tööloa kehtivusajaga, ning mille järgi tuleb kolmandaks elamisloa väljastamisel tasuda lõivu, mis on suurem kui liidu kodanikult seadusliku riigis elamise tõendi väljastamise eest nõutav lõiv, juhul kui esiteks ei ole selle loa algne kehtivusaeg ilmselgelt liiga lühike, et rahuldada enamiku teenuseosutajate vajadusi, teiseks on võimalik elamisluba pikendada, ilma et oleks vaja täita ülemääraseid formaalsusi, ning kolmandaks vastab see summa ligikaudu halduskulule, mis kaasneb niisuguse loa taotluse menetlemisega.

Kohtukulud

123 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et kolmandate riikide kodanikest töötajate puhul, kelle on liikmesriiki lähetanud teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja, ei pea automaatselt tunnustama nende „tuletatud elamisõigust“ ei liikmesriigis, kus nad on tööle võetud, ega liikmesriigis, kuhu nad on lähetatud.**

2. **ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on ette nähtud, et juhul, kui muus liikmesriigis asuv ettevõtja osutab esimeses liikmesriigis teenuseid, mille kestus on pikem kui kolm kuud, on sel ettevõtjal kohustus saada vastuvõtvas liikmesriigis elamisluba iga kolmanda riigi kodanikust töötaja jaoks, keda ta kavatseb sinna lähetada, kusjuures selle loa saamiseks on nõutav, et kõnealune ettevõtja annab enne nende teenuste osutamist teada teenustest, milleks need töötajad tuleb lähetada, ja et see ettevõtja edastab vastuvõtva liikmesriigi ametiasutustele nii elamisload, mis on kõnealustel töötajatel ettevõtja asukohaliikmesriigis, kui ka töötajate töölepingud.**

3. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, milles on esiteks ette nähtud, et sellesse liikmesriiki lähetatud kolmanda riigi kodanikust töötajale väljastatava elamisloa kehtivus ei või mingil juhul ületada vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormidega kindlaks määratud kestust, mis võib seega olla lühem, kui on vaja selle teenuse osutamiseks, mille jaoks töötaja on lähetatud, milles on teiseks kõnealuse elamisloa kehtivusaeg piiratud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis huvitatud isikule antud elamis- ja tööloa kehtivusajaga, ning mille järgi tuleb kolmandaks elamisloa väljastamisel tasuda lõivu, mis on suurem kui liidu kodanikult seadusliku riigis elamise tõendi väljastamise eest nõutav lõiv, juhul kui esiteks ei ole selle loa algne kehtivusaeg ilmselgelt liiga lühike, et rahuldada enamiku teenuseosutajate vajadusi, teiseks on võimalik elamisluba pikendada, ilma et oleks vaja täita ülemääraseid formaalsusi, ning kolmandaks vastab see summa ligikaudu halduskulule, mis kaasneb niisuguse loa taotluse menetlemisega.

Allkirjad