Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

20 päivänä kesäkuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen tarjoamisen vapaus – SEUT 56 ja SEUT 57 artikla – Jäsenvaltion yrityksen suorittama kolmansien maiden kansalaisten lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon – Kesto, joka ylittää 90 päivää 180 päivän jakson aikana – Vaatimus, jonka mukaan lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on oltava oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jos työskentely kestää yli kolme kuukautta – Oleskelulupien voimassaoloajan rajoittaminen – Oleskelulupaa koskevaan hakemukseen liittyvien maksujen määrä – Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus – Yleistä etua koskevat pakottavat syyt – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-540/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, Alankomaat) on esittänyt 11.8.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.8.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

SN ym.

vastaan

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan (esittelevä tuomari) sekä tuomarit Z. Csehi, M. Ilešič, I. Jarukaitis ja D. Gratsias,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Stefanova-Kamisheva,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.9.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– SN ym., edustajinaan B. J. Maes ja D. O. Wernsing, advocaten,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, A. Hanje ja J. M. Hoogveld,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja L. Van den Broeck,

– Norjan hallitus, asiamiehinään I. Collett, E. Eikeland ja S. Hammersvik,

– Euroopan komissio, asiamiehinään L. Armati, A. Katsimerou, P.-J. Loewenthal ja M. Mataija,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.11.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä SN ja muut työntekijät, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka slovakialainen yhtiö on antanut alankomaalaisen yhtiön käyttöön, ja toisaalta Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) (jäljempänä valtiosihteeri) ja joka koskee näiden työntekijöiden velvollisuutta saada alankomaalainen oleskelulupa, ja tällaisen luvan myöntämisedellytyksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

3 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (EYVL 2000, L 239, s. 19), sellaisena kuin se on muutettuna 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010 (EUVL 2010, L 85, s. 1) sekä 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1) (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), 1 artiklassa määritellään käsite ”ulkomaalainen” siten, että sen merkitys on ”muu henkilö kuin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalainen”.

4 Tämän yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa ja voimassa oleva matkustusasiakirja, liikkua vapaasti enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana muiden jäsenvaltioiden alueella, jos hän täyttää henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15 päivänä maaliskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 [(EUVL 2006, L 105, s. 1)] 5 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset eikä ole kyseisen jäsenvaltion kansallisessa maahantulokieltoluettelossa.”

Schengenin rajasäännöstö

5 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1; jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 6 artiklan, jonka otsikko on ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset”, 1 kohdassa, jolla on korvattu asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 1 kohta, säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen ja täyttää seuraavat vaatimukset:
   i) sen on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen. Perustellussa hätätapauksessa tästä vaatimuksesta voidaan poiketa;
   ii) sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana;

– –

c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat;

– –

e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.”

Direktiivi 96/71/EY

6 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1) johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”tämä direktiivi ei vaikuta yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemiin sopimuksiin eikä kolmansien maiden palvelujen tarjoajien pääsyä jäsenvaltioiden alueelle koskeviin jäsenvaltioiden lakeihin; tämä direktiivi ei myöskään rajoita kolmansien maiden kansalaisten maahantulon, siellä oleskelun ja työnteon edellytyksiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä”.

7 Tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin, jotka tarjotessaan valtioiden välillä palveluja lähettävät 3 kohdan mukaisesti työntekijöitä työhön toisen jäsenvaltion alueelle.”

Asetus (EY) N:o 1030/2002

8 Kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1030/2002 (EYVL 2002, L 157, s. 1) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

1. Jäsenvaltioiden kolmansien maiden kansalaisille myöntämien oleskelulupien on oltava yhtenäisen kaavan mukaisia ja niihin on varattava riittävä tila tämän asiakirjan liitteessä mainituille tiedoille. – – Jäsenvaltio voi lisätä yhtenäisessä kaavassa tätä varten varattuun kohtaan tarvittavia tietoja luvan luonteesta ja sen haltijan oikeudellisesta asemasta, erityisesti siitä, onko henkilöllä työlupa.

2. Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’oleskeluluvalla’ jäsenvaltion viranomaisten myöntämää lupaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen voi laillisesti oleskella jäsenvaltion alueella – –”

9 Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhtenäisen oleskeluluvan kaavaa varten vahvistetaan 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen tekniset lisäeritelmät – –”

Asetus (EY) N:o 883/2004

10 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4), 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiossa tavallisesti toimintaansa harjoittavalle työnantajalle tässä jäsenvaltiossa palkkatyötä tekevä henkilö, jonka tämä työnantaja lähettää toiseen jäsenvaltioon tekemään siellä työtä kyseisen työnantajan lukuun, on edelleen ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön alainen, edellyttäen että tämän työskentelyn arvioitu kesto on enintään 24 kuukautta ja että kyseistä henkilöä ei lähetetä korvaamaan toista lähetettyä työntekijää.”

Direktiivi 2004/38/EY

11 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EUVL 2004, L 158, s. 77) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

12 Tämän direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskelukortti niille unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, jos heillä on tarkoitus oleskella maassa yli kolme kuukautta.”

Direktiivi 2006/123/EY

13 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Lisäpoikkeukset palvelujen tarjoamisen vapaudesta”, säädetään seuraavaa:

”Edellä olevaa 16 artiklaa [jossa säädetään palvelujen tarjoajien oikeudesta tarjota palveluja muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet,] ei sovelleta:

– –

9) sellaisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamiseksi, jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vaatia viisumia tai oleskelulupaa kolmansien maiden kansalaisilta, joihin ei sovelleta – – Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklassa määrättyä vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmää, eikä mahdollisuuteen velvoittaa kolmansien maiden kansalaisia ilmoittautumaan maahantulonsa yhteydessä tai sen jälkeen sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa palvelu tarjotaan;

– –”

Direktiivi 2009/52/EY

14 Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18.6.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/52/EY (EUVL 2009, L 168, s. 24) johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Eurooppa-neuvoston kokouksessa 14 ja 15 päivänä joulukuuta 2006 sovittiin yhteistyön lisäämisestä jäsenvaltioiden välillä laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja erityisesti laittoman työnteon torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden tehostamisesta sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla.

(2) EU:hun suuntautuvan laittoman maahanmuuton keskeinen houkutin on mahdollisuus työskennellä EU:n alueella ilman vaadittua oikeudellista asemaa. Siksi laittoman maahanmuuton ja laittoman oleskelun torjunnassa olisi toteutettava myös tämän houkuttelevuuden vastaisia toimia.

(3) Tällaisten toimenpiteiden ytimenä tulisi olla yleinen kielto ottaa palvelukseen kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:n alueella, ja sen lisäksi olisi määrättävä seuraamuksista työnantajille, jotka rikkovat kieltoa.”

15 Kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan ”laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella” tarkoitetaan ”sellaista jäsenvaltion alueella oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka ei täytä tai ei enää täytä maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.

16 Saman direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnteko.”

Direktiivi 2011/98/EU

17 Kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmälupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/98/EU (EUVL 2011, L 343, s. 1) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään

a) yhden hakemuksen menettelystä yhdistelmäluvan myöntämiseksi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella työntekoa varten tapahtuvaa oleskelua varten, jolloin tavoitteena on yksinkertaistaa heidän maahanpääsyään koskevia menettelyjä ja helpottaa heidän asemansa valvontaa – –

– – ”

18 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta niihin kolmansien maiden kansalaisiin,

– –

c) jotka on lähetetty työhön lähettämisen keston ajaksi [oikeammin: ”jotka on lähetetty työhön, lähettämisen keston aikana”];

– – ”

19 Mainitun direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdistelmälupa”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä yhdistelmälupa käyttäen asetuksessa [N:o 1030/2002] vahvistettua yhtenäistä kaavaa ja ilmoitettava työlupaa koskevat tiedot tuon asetuksen liitteessä olevan a kohdan 7.5–9 alakohdan mukaisesti.

Jäsenvaltiot voivat ilmoittaa kolmannen maan kansalaisen työsuhdetta koskevia lisätietoja (esimerkiksi työnantajan nimen ja osoitteen, työpaikan, työn laadun, työajat ja palkan) paperimuodossa tai tallentaa tällaiset tiedot sähköisessä muodossa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 4 artiklassa ja sen liitteessä olevan a kohdan 16 alakohdassa tarkoitetuin tavoin.

2. Myöntäessään yhdistelmäluvan jäsenvaltiot eivät saa myöntää muita lupia todisteeksi hakijalla olevasta luvasta työmarkkinoille pääsyyn.”

20 Saman direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnetyt oleskeluluvat”, säädetään seuraavaa:

”1. Myöntäessään asetuksen [N:o 1030/2002] mukaisesti oleskelulupia jäsenvaltioiden on ilmoitettava työlupaa koskevat tiedot riippumatta siitä, minkä tyyppisestä luvasta on kyse.

Jäsenvaltiot voivat ilmoittaa kolmannen maan kansalaisen työsuhdetta koskevia lisätietoja (esimerkiksi työnantajan nimen ja osoitteen, työpaikan, työn laadun, työajat ja palkan) paperimuodossa tai tallentaa tällaiset tiedot sähköisessä muodossa asetuksen (EY) N:o 1030/2002 4 artiklassa ja sen liitteessä olevan a kohdan 16 alakohdassa tarkoitetuin tavoin.

2. Myöntäessään asetuksen [N:o 1030/2002] mukaisesti oleskelulupia jäsenvaltiot eivät saa myöntää muita lupia todisteeksi hakijalla olevasta luvasta työmarkkinoille pääsyyn.”

Direktiivi 2003/109/EY

21 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin,

– –

e) jotka oleskelevat maassa pelkästään tilapäisesti esimerkiksi au pair -sopimuksella tai kausityöläisinä tai palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tai toimivat itse rajat ylittävien palvelujen tarjoajana, tai jos henkilöiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu”.

Direktiivi 2014/67/EU

22 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) 9 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää vain sellaisista hallinnollisista vaatimuksista ja valvontatoimenpiteistä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että tässä direktiivissä ja direktiivissä [96/71] säädettyjen velvoitteiden noudattamista valvotaan tehokkaasti, edellyttäen, että hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia unionin oikeuden mukaisesti.

Näitä tarkoituksia varten jäsenvaltiot voivat säätää erityisesti seuraavista toimenpiteistä:

a) toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle asetettava velvollisuus antaa vastuussa oleville kansallisille toimivaltaisille viranomaisille viimeistään palvelujen tarjoamisen aloittamishetkellä vastaanottavan jäsenvaltion virallisella kielellä tai yhdellä sen virallisista kielistä taikka vastaanottavan jäsenvaltion hyväksymällä yhdellä tai useammalla muulla kielellä yksinkertainen ilmoitus, joka sisältää asiaankuuluvat tiedot, joita tarvitaan tosiasiallisten valvontatoimien toteuttamiseksi työpaikalla, mukaan lukien:
   i) palveluntarjoajan henkilöllisyys;
   ii) selvästi yksilöitävissä olevien lähetettyjen työntekijöiden ennakoitu lukumäärä;
   iii) jäljempänä e ja f alakohdassa tarkoitetut henkilöt;
   iv) työntekijöiden lähettämisen ennakoitu kesto sekä suunniteltu alkamis- ja päättymispäivä;
   v) työpaikan osoite (osoitteet); ja
   vi) lähettämisen perusteena olevien palvelujen luonne;

b) velvoite pitää saatavilla tai asettaa saataville ja/tai säilyttää paperikopio tai sähköinen kopio työsopimuksesta tai vastaavasta [työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista 14.10.1991 annetussa] neuvoston direktiivissä 91/533/ETY [(EYVL 1991, L 288, s. 32)] tarkoitetusta asiakirjasta, mukaan luettuna tapauksen ja tarpeen mukaan kyseisen direktiivin 4 artiklassa tarkoitetut lisätiedot, palkkalaskelmista, työaikakirjanpidosta, josta käy ilmi vuorokautisen työajan alku, loppu ja kesto, ja palkanmaksun suorittamista koskevasta todistuksesta tai kopiot vastaavista asiakirjoista lähetettynä olon ajan vastaanottavan jäsenvaltion alueella olevassa helppopääsyisessä ja selvästi yksilöidyssä paikassa, kuten työpaikalla tai rakennustyömaalla taikka kuljetusalan liikkuvien työntekijöiden osalta asemapaikassa tai ajoneuvossa, jota käytetään palvelun tarjoamisessa;

c) velvoite toimittaa b alakohdassa tarkoitetut asiakirjat työntekijän lähetettynä olon päättymisen jälkeen vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten pyynnöstä kohtuullisessa ajassa;

d) velvoite toimittaa b alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen käännös vastaanottavan jäsenvaltion virallisella kielellä tai yhdellä sen virallisista kielistä taikka vastaanottavan jäsenvaltion hyväksymällä yhdellä tai useammalla muulla kielellä;

e) velvoite nimetä henkilö pitämään yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin siinä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa palvelut tarjotaan, ja lähettämään ja vastaanottamaan asiakirjoja ja/tai ilmoituksia tarvittaessa;

f) velvoite nimetä tarvittaessa yhteyshenkilö toimimaan edustajana, jonka kautta asianomaiset työmarkkinaosapuolet voivat pyrkiä saamaan palveluntarjoajan osallistumaan työehtosopimusneuvotteluihin vastaanottavassa jäsenvaltiossa kansallisen lain ja/tai käytännön mukaisesti sinä aikana, kun palveluja tarjotaan. Tämä henkilö voi olla eri henkilö kuin e alakohdassa tarkoitettu, eikä hänen tarvitse olla läsnä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mutta hänen on oltava käytettävissä kohtuullisen ja perustellun pyynnön johdosta.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää muista hallinnollisista vaatimuksista ja valvontatoimenpiteistä, jos esiintyy tilanteita, joista ilmenee, tai jos kehitys etenee siihen suuntaan, että olemassa olevat hallinnolliset vaatimukset ja valvontatoimenpiteet eivät ole riittäviä tai tehokkaita direktiivissä [96/71] ja tässä direktiivissä säädettyjen velvoitteiden noudattamisen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi, edellyttäen, että nämä muut vaatimukset ja toimenpiteet ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia.

3. Mikään tässä artiklassa ei vaikuta niihin muihin velvoitteisiin, jotka johtuvat työntekijöiden suojelua tai työsuhteita koskevasta unionin lainsäädännöstä, muun muassa [toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annetusta] neuvoston direktiivistä 89/391/ETY [(EYVL 1989, L 183, s. 1)] ja asetuksesta [N:o 883/2004], ja/tai kansallisesta laista, edellyttäen, että niitä sovelletaan yhtäläisesti asianomaiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin yrityksiin ja että ne ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia."

Alankomaiden lainsäädäntö

Ulkomaalaisten työskentelystä annettu laki

23 Ulkomaalaisten työskentelystä 21.12.1994 annetun lain (Wet arbeid vreemdelingen, Stb. 1994, nro 959) 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Työnantaja ei saa Alankomaissa teettää työtä ulkomaan kansalaisella, jolla ei ole työlupaa tai jolla ei ole yhdistelmälupaa työskentelyyn kyseiselle työnantajalle."

Ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annettu päätös

24 Ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun päätöksen (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 1e §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltoa ei sovelleta ulkomaan kansalaiseen, joka työskentelee Alankomaissa tilapäisesti osana rajat ylittävää palvelujen tarjoamista sellaisen työnantajan palveluksessa, joka on sijoittautunut Alankomaiden ulkopuolelle toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, toiseen Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevaan valtioon tai Sveitsiin, jos:

a. ulkomaan kansalainen täyttää kaikki oleskelua, työskentelylupaa ja sosiaaliturvaa koskevat edellytykset työskennelläkseen työnantajan työntekijänä siinä maassa, johon työnantaja on sijoittautunut;

b. ulkomaan kansalainen tekee työtä, joka vastaa sitä työtä, jota hänellä on oikeus tehdä siinä maassa, johon työnantaja on sijoittautunut;

c. ulkomaan kansalainen on vain sellaisen toisen ulkomaan kansalaisen sijainen, joka on tehnyt vastaavaa työtä, jos sovitun palvelujen suorituksen kokonaiskestoa ei ylitetä; ja

d. työnantaja harjoittaa tosiasiallisesti – – merkittävää toimintaa."

Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annettu laki

25 Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista 1.6.2016 annetun lain (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie; Stb. 2016, nro 219; jäljempänä WagwEU) 8 §:n 1–4 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Palvelujen tarjoajan, joka lähettää työntekijän työhön Alankomaihin, on ilmoitettava tästä kirjallisesti tai sähköisesti [Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheidille (sosiaali- ja työministeri, Alankomaat)] ennen työn alkamista. Palvelujen tarjoajan ilmoituksen on sisällettävä seuraavat tiedot:

a. omat tunnistetiedot;

b. palvelujen vastaanottajan ja työhön lähetettävän työntekijän tunnistetiedot;

c. 7 §:ssä tarkoitettu yhteyshenkilö;

d. palkkojen maksamisesta vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön tunnistetiedot;

e. työn luonne ja suunniteltu kesto;

f. työpaikan osoite; ja

g. sovellettaviin sosiaaliturvajärjestelmiin suoritettavat maksut.

2. Jos palvelujen tarjoaja lähettää työntekijän työhön Alankomaihin, palvelujen tarjoajan on toimitettava ennen työn alkamista kirjallinen tai sähköinen jäljennös 1 momentissa tarkoitetusta ilmoituksesta palvelujen vastaanottajalle, ja siihen on sisällyttävä vähintään palvelujen tarjoajan ja työhön lähetettävän työntekijän tunnistetiedot, tieto työpaikan osoitteesta ja tieto työn luonteesta ja kestosta.

3. Palvelujen vastaanottajan on tarkistettava, sisältääkö 2 momentissa tarkoitettu ilmoituksen jäljennös kyseisessä 2 momentissa mainitut tiedot, ja ilmoitettava kaikista virheellisyyksistä tai siitä, että se ei ole saanut jäljennöstä, [sosiaali- ja työministerille] kirjallisesti tai sähköisesti viiden työpäivän kuluessa siitä, kun työ on alkanut.

4. [Sosiaali- ja työministerin] tämän pykälän nojalla käsittelemät tiedot toimitetaan hallinto- ja valvontaelimille siltä osin kuin ne ovat tarpeen niiden rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.”

Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annettu päätös

26 Euroopan unioniin lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun päätöksen (Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, jäljempänä BagwEU) 3 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”[Sosiaali- ja työministerillä] on toimivalta antaa omasta aloitteestaan ja velvollisuus antaa pyynnöstä ilmaiseksi Immigratie- en Naturalisatiedienstille [(maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, Alankomaat; jäljempänä IND)] tiedot, jotka koskevat palvelujen tarjoajia, palvelujen vastaanottajia,

yhteyshenkilöitä, palkkojen maksamisesta vastuussa olevia henkilöitä ja työhön lähetettyjä työntekijöitä ja joita on käsitelty [WagwEU:n] 8 §:ään liittyen, mukaan lukien kansallinen henkilötunnus, jollaisena kansalaispalvelunumeroa voidaan pitää, siltä osin kuin kyseiset tiedot ovat tarpeen tehtävissä, jotka liittyvät vuoden 2000 ulkomaalaislain [(Vreemdelingenwet 2000)] täytäntöönpanoon."

27 Tämän päätöksen 11 §:n 3 momentin mukaan palvelujen tarjoajan on annettava WagwEU:n 8 §:n 1 momentissa mainittujen tietojen lisäksi tieto laillisen työskentelyjakson päättymisajankohdasta.

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki

28 Vuoden 2000 ulkomaalaislain 14 §:n 1 momentin a kohdassa ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. [Minister van Justitie en Veiligheidillä (oikeus- ja turvallisuusministeri, Alankomaat)] on toimivalta

a. hyväksyä, hylätä tai jättää käsittelemättä hakemus määräaikaisen oleskeluluvan myöntämiseksi;

– –.

3. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään rajoituksin, jotka liittyvät tarkoitukseen, jota varten oleskelu on sallittu. Lupaan voidaan sisällyttää myös muita ehtoja. Viran puolesta myöntämistä, muuttamista ja uusimista sekä rajoituksia ja ehtoja koskevia sääntöjä voidaan vahvistaa yleisellä hallintotoimella tai sen nojalla."

Vuoden 2000 ulkomaalaispäätös

29 Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen (Vreemdelingenbesluit), joka annettiin 23.11.2000 (Stb. 2000, no 497), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 3.31a §:n 1 momentissa, säädetään seuraavaa:

"Tavanomainen määräaikainen oleskelulupa voidaan myöntää rajoituksin, jotka liittyvät ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun vuoden 2022 päätöksen [(Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022)] 4.6 §:ssä tarkoitettuun rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä harjoitettavaan toimintaan, jos on tehty [WagwEU:n] 8 §:ssä tarkoitettu ilmoitus antaen kyseisessä pykälässä ja [Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun päätöksen] 11 §:n 3 momentissa säädetyt tiedot."

30 Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 3.4 §:n 1 momentin i kohdassa säädetään seuraavaa:

"[Vuoden 2000 ulkomaalaislain] 14 §:n 3 momentissa tarkoitetut rajoitukset liittyvät:

– –

i. rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen."

31 Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen 3.58 §:n 1 momentin i kohdan ja 2.3.2001 annetun ulkomaalaisasioita koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, B5/3.1 osan mukaan IND myöntää oleskeluluvan, joka liittyy rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen, siten, että sen voimassaoloaika vastaa ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun päätöksen, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tapahtumahetkellä, 1 e §:n 2 momentissa tarkoitettua työn kestoa, mutta ei voi ylittää kahta vuotta.

Vuoden 2000 ulkomaalaismääräys

32 Vuoden 2000 ulkomaalaismääräyksen (Voorschrift Vreemdelingen), joka on annettu 18.12.2000 (Stcrt. 2001, nro 10), 3.34 §:ssä määrätään, että ulkomaan kansalaisen, jolla ei ole sellaista väliaikaista oleskelulupaa, joka olisi voimassa oleskelua koskevassa hakemuksessa tarkoitettuun tarkoitukseen, on maksettava maksuja sellaisen hakemuksen käsittelystä, joka koskee rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan oleskeluluvan myöntämistä, muuttamista tai uusimista.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

33 Pääasian kantajilla, jotka ovat Ukrainan kansalaisia, oli Slovakian viranomaisten myöntämä tilapäinen oleskelulupa, joka oli voimassa 21.11.2020 saakka. He työskentelivät ROBI spol s.r.o:n palveluksessa, joka on Slovakian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka lähetti heidät Alankomaiden oikeuden mukaan perustetun Ivens NV:n palvelukseen Rotterdamin (Alankomaat) satamassa suoritettavaa tehtävää varten.

34 Tätä varten ROBI ilmoitti 4.12.2019 Alankomaiden toimivaltaisille viranomaisille niistä työtehtävistä, joita varten kantajat oli lähetetty, ja työtehtävien kestosta, joiden oli alun perin tarkoitus alkaa 6.12.2019 ja päättyä 4.3.2020. ROBI ilmoitti 28.2.2020 päivätyllä ilmoituksella näille viranomaisille työtehtävien jatkamisesta 31.12.2021 saakka.

35 Koska mainitun työskentelyn arvioitu kesto ylitti niillä ulkomaalaisilla, joilla on jonkin jäsenvaltion Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleen nojalla myöntämä oleskelulupa, olevan 90 päivän liikkumisoikeuden 180 päivän jakson aikana, ROBI haki 6.3.2020 Alankomaiden viranomaisilta kunkin pääasian kantajan nimissä ja lukuun tavanomaista määräaikaista oleskelulupaa. Kunkin hakemuksen käsittelystä oli maksettava 290 tai 320 euron suuruiset maksut hakijoiden yksilöllisestä tilanteesta riippuen.

36 IND myönsi pyydetyt oleskeluluvat valtiosihteerin nimissä. Näiden oleskelulupien voimassaoloaika rajoittui kuitenkin pääasian kantajille myönnettyjen tilapäisten slovakialaisten oleskelulupien voimassaoloaikaan, joka oli lyhyempi kuin sen työskentelyn kesto, jota varten heidät oli tarkoitus lähettää Alankomaihin.

37 Pääasian kantajat esittivät oikaisuvaatimukset jokaisesta oleskeluluvan myöntämistä koskevasta päätöksestä päivänä, jota kansallinen tuomioistuin ei ole yksilöinyt. Tässä yhteydessä he riitauttivat sekä velvollisuuden saada oleskelulupa rajat ylittävää palvelujen tarjoamista varten että myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloajan ja näitä lupia koskevien hakemusten käsittelystä kannettava maksut.

38 Sen jälkeen kun IND:n hallinnollinen kuulemiskomitea oli tutkinut nämä oikaisuvaatimukset 16.3.2021, valtiosihteeri hylkäsi mainitut oikaisuvaatimukset perusteettomina 7.4.2021 tekemillään päätöksillä.

39 ROBI jätti 7.5.2021 Alankomaiden viranomaisille tiettyjen pääasian kantajien nimissä ja lukuun uusia oleskelulupahakemuksia, joiden tueksi se vetosi siihen, että Slovakian viranomaiset olivat myöntäneet heille uudet oleskeluluvat 31.3.2022 saakka.

40 Valtiosihteerin nimissä toimiva IND hyväksyi nämä hakemukset ja myönsi asianomaisille hakijoille oleskeluluvat, jotka olivat voimassa siihen päivään asti, jonka ROBI ilmoitti Alankomaiden viranomaisille työnteon päättymispäiväksi eli 31.12.2021.

41 Lisäksi ROBI jätti 20.5.2022 uudelleen oleskelulupahakemuksia tietylle määrälle näistä kantajista, jotta heidät voitaisiin siirtää toiseen työhön Alankomaissa.

42 Samanaikaisesti pääasian kantajat nostivat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa he vaativat 7.4.2021 tehtyjen päätösten kumoamista SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan rikkomisen perusteella.

43 Pääasian kantajat riitauttavat kyseisessä tuomioistuimessa rajat ylittävän palvelujen tarjoamiseen liittyvän velvollisuuden, jonka mukaan jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa olevilla työntekijöillä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on oltava kyseisessä jäsenvaltiossa myönnetyn oleskeluluvan lisäksi oleskelulupa palvelun suorittamisen jäsenvaltiossa, kun Schengenin yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu 90 päivän ajanjakso on kulunut umpeen. Ne väittävät, että tällainen velvollisuus on päällekkäinen rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan ennakkoilmoitusmenettelyn kanssa. Kantajien mukaan se, että Alankomaiden viranomaisten heille myöntämien oleskelulupien voimassaoloaika on rajoitettu heidän slovakialaisten oleskelulupiensa voimassaoloaikaan ja enintään kahteen vuoteen, on SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden perusteeton rajoitus. Lopuksi kantajat väittävät, että Alankomaissa oleskeluluvan myöntämistä koskevien hakemusten käsittelymaksujen määrä ei ole unionin oikeuden mukainen, koska se on korkeampi kuin unionin kansalaisille myönnettävistä laillista oleskelua koskevista todistuksista kannettava maksu. Valtiosihteeri kiistää kaikki pääasian kantajien esittämät väitteet.

44 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sitä, että Euroopan komissio on katsonut asiassa, jossa annettiin 21.9.2006 tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 31 ja 32 kohta), että palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä kukin palvelujen tarjoaja välittää työntekijöilleen ”johdetun oikeuden” oleskeluluvan saamiseen palvelun suorittamisen keston edellyttämäksi ajaksi, että oleskeluoikeutta koskeva päätös on pelkästään muodollinen ja että se pitäisi tunnustaa automaattisesti. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä asiassa, että Itävallan tasavalta ei ollut noudattanut EY 49 artiklan, josta on tullut SEUT 56 artikla, mukaisia velvoitteitaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii näin ollen, eikö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa vahvistetusta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta oikeudesta seuraa johdettu oleskeluoikeus työntekijöille, jotka on lähetetty työhön rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii joka tapauksessa sitä, onko SEUT 56 artiklasta johtuva velvollisuus poistaa kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset esteenä sille, että kolmannen maan työntekijöiden, jotka ovat jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa, lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon edellyttää henkilökohtaista

oleskelulupaa, kun – kuten nyt esillä olevassa asiassa – kansallisessa lainsäädännössä edellytetään jo nyt, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen työnantajan työhön lähettämistä työntekijöistä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on tehtävä ilmoitus, joka sisältää samat tiedot kuin ne, joita vaaditaan oleskeluluvan myöntämiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Vaikka nimittäin oleskelulupavaatimusta sovelletaan vasta 90 päivän kuluttua, tällainen vaatimus voitaisiin kuitenkin rinnastaa ennakkolupaan, jota koskeva menettely voi merkitä palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

46 Jos katsotaan, että tällaista oleskelulupaa voidaan vaatia, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii lopuksi yhtäältä sitä, voidaanko tämän luvan voimassaoloaika rajoittaa Alankomaiden lainsäädännöllä työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, kuitenkin siten, että voimassaoloaika voi olla enintään kaksi vuotta, ja toisaalta sitä, voidaanko kyseisen oleskeluluvan hakija velvoittaa maksamaan maksuja, joiden määrä on viisi kertaa niin suuri kuin unionin kansalaisen laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu.

47 Tässä tilanteessa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Käsittääkö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattu palvelujen vapaa liikkuvuus tästä oikeudesta johdetun oikeuden oleskella jäsenvaltiossa sellaisille kolmansien maiden työntekijöille, jotka saavat työskennellä kyseisessä jäsenvaltiossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa?

2) Jos näin ei ole, onko SEUT 56 artikla esteenä sille, että jos palvelujen suoritusten kesto ylittää kolme kuukautta, palvelujen tarjoajalla olevan yksinkertaisen ilmoitusvelvollisuuden lisäksi jokaiselle yksittäiselle työntekijälle on haettava oleskelulupa?

3) Jos näin ei ole, onko SEUT 56 artikla esteenä
   a) kansallisen lainsäädännön säännökselle, jonka mukaan tällaisen oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla enintään kaksi vuotta riippumatta palvelujen suorittamisen kestosta?
   b) tällaisen oleskeluluvan voimassaoloajan rajoittamiselle sen työskentely- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka on myönnetty palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa?
   c) jokaisesta (jatkamis)hakemuksesta kannettavalle maksulle, joka on yhtä suuri kuin kolmansien maiden kansalaisten tavanomaisesta työskentelyä varten myönnettävästä luvasta kannettava maksu, mutta viisi kertaa niin suuri kuin unionin kansalaisen laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu?”

Ensimmäinen kysymys

48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta tulkittava siten, että työntekijöille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää työhön toiseen jäsenvaltioon, on automaattisesti myönnettävä ”johdettu oleskeluoikeus”.

49 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käyttää käsitettä ”johdettu oleskeluoikeus”, kun se viittaa työhön lähetettyjen työntekijöiden, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, oleskeluoikeuteen, joka johtuu siitä, että heidän työnantajansa käyttää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa oikeuttaan; komissio oli vedonnut tämän johdetun oleskeluoikeuden olemassaoloon asiassa, jossa annettiin 21.9.2006 tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595).

50 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi kyseisessä tuomiossa komission nostaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, se ei kuitenkaan vahvistanut tällaisen oleskeluoikeuden olemassaoloa. Todetakseen, että kyseinen jäsenvaltio ei ollut noudattanut palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan oikeuden mukaisia velvoitteitaan, yhteisöjen tuomioistuin totesi tavanomaisen lähestymistapansa mukaisesti ensiksi, että kyseessä olleen lainsäädännön tietyt näkökohdat aiheuttivat palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia, ja toiseksi, että nämä rajoitukset ylittivät sen, mikä oli tarpeen niiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin kyseinen jäsenvaltio oli vedonnut.

51 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa, käsitteellä ”johdettu oleskeluoikeus” viitataan yleisemmin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansalaisuutta koskevissa asioissa kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja jotka eivät voi direktiivin 2004/38 säännösten perusteella saada oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus kyseisellä unionin kansalaisella on, voivat saada tietyissä tapauksissa ”johdetun oikeuden” SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 23 kohta ja tuomio 12.7.2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 On kuitenkin huomattava, että tällainen ratkaisu perustuu päätelmään, jonka mukaan johdetun oleskeluoikeuden puuttuminen kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta tekisi unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi lähteä jäsenvaltiosta, jonka kansalainen hän on, käyttämään SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuvaa oikeuttaan oleskella toisessa jäsenvaltiossa, koska hänellä ei olisi varmuutta siitä, että hän voisi jatkaa lähtöjäsenvaltiossaan perhe-elämää, jota hän on kehittänyt tai lujittanut kyseisen kolmannen valtion kansalaisen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa heidän oleskellessaan tosiasiallisesti siellä (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2018, Banger, C-89/17, EU:C:2018:570, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Tästä seuraa, että kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettu johdettu oleskeluoikeus perustuu SEUT 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun luonnollisen henkilön, joka on unionin kansalainen, oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 36 kohdassa, tätä oikeutta ei kuitenkaan sovelleta yrityksiin, jotka voivat vedota SEUT 49 artiklassa vahvistettuun sijoittautumisvapauteen ja SEUT 56 artiklassa vahvistettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen.

54 Lisäksi kuten julkisasiamies olennaisin osin totesi ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa, saman perheen ensimmäisen asteen jäsenten väliset suhteet tai sellaisten henkilöiden väliset suhteet, jotka ovat kehittäneet samankaltaiset suhteet tai lujittaneet niitä – näillä jäsenillä ja henkilöillä on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattu perusoikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen –, eivät ole rinnastettavissa yrityksen ja sen työntekijöiden välisiin suhteisiin. Näin ollen tämän tuomion 50 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ei voida päätellä edes analogisesti, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa työntekijälle, joka on

kolmannen maan kansalainen ja jonka yritys lähettää toiseen jäsenvaltioon suorittamaan siellä palveluja sen nimissä, on automaattisesti myönnettävä oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa näiden palvelujen keston ajaksi.

55 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että työntekijöille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja on lähettänyt työhön toiseen jäsenvaltioon, ei pidä automaattisesti myöntää ”johdettua oleskeluoikeutta” siinä jäsenvaltiossa, jossa heidät on otettu palvelukseen, tai siinä jäsenvaltiossa, johon heidät on lähetetty työhön.

Toinen kysymys

56 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään, että kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys tarjoaa palveluja ensimmäisessä jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan, tämän yrityksen on paitsi ilmoitettava ensimmäisen jäsenvaltion viranomaisille palvelujen tarjoamisesta myös hankittava oleskelulupa jokaiselle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka se aikoo lähettää työhön kyseiseen jäsenvaltioon.

57 Aluksi on huomattava, että kuten ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, se, että jäsenvaltioon sijoittautunut työnantaja käyttää oikeuttaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, ei johda siihen, että työntekijöillä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka se lähettää tätä tarkoitusta varten työhön toiseen jäsenvaltioon, on oma oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella. Näin ollen tätä toista kysymystä on tutkittava yksinomaan sen perusteella, miten pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö voi vaikuttaa tällä työnantajalla olevaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan oikeuteen.

58 Toisaalta on niin, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut kysymyksessään paitsi palvelujen tarjoajan velvollisuuteen hakea oleskelulupaa jokaiselle työntekijälle, jonka se aikoo lähettää työhön, myös asianomaisen yrityksen velvollisuuteen ilmoittaa palvelujen tarjoamisesta, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt eivät koske sitä, onko tämä jälkimmäinen velvollisuus erikseen tarkasteltuna SEUT 56 artiklan mukainen, vaan sitä, onko velvollisuus hankkia oleskelulupa SEUT 56 artiklan mukainen siltä osin kuin sen lisäksi on asetettu velvollisuus ilmoittaa palvelujen tarjoamisesta.

59 Tältä osin on huomattava, että SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta, kuten muitakin liikkumisvapauksia, sovelletaan vain aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu tyhjentävästi (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jotta voidaan vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, on näin ollen ensin tutkittava, kuuluuko kansallisen tuomioistuimen kysymyksessään mainitseman kaltainen lainsäädäntö alaan, joka on yhdenmukaistettu tyhjentävästi, tai ainakin sellaisen alan osa-alueeseen, joka on yhdenmukaistettu tällä tavalla.

60 Nyt esillä olevassa asiassa pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö koskee sellaisten palkattujen työntekijöiden oleskeluoikeutta, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka ovat laillisesti työssä yhdessä jäsenvaltiossa, mutta jotka on lähetetty toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamista varten. Näin ollen siltä osin kuin tämä lainsäädäntö koskee toisen jäsenvaltion

alueelle työhön lähetettyjä palkattuja työntekijöitä, se voi kuulua direktiivin 96/71 ja direktiivin 2006/123 soveltamisalaan, ja siltä osin kuin se koskee kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeutta, se voi kuulua asetuksen N:o 1030/2002, direktiivin 2003/109 ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen soveltamisalaan.

61 Ensinnäkin direktiivin 96/71 osalta on kuitenkin todettava, että vaikka kyseistä direktiiviä voidaan soveltaa työhön lähetettyihin työntekijöihin, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, siinä säädettyjen oikeuksien osalta, sen johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan kyseinen direktiivi ei kuitenkaan vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön, joka koskee työntekijöiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, maahantulon, oleskelun ja työskentelyn edellytyksiä.

62 Seuraavaksi on todettava direktiivistä 2006/123, että on tosin selvää, että kun palvelun tarjoaminen kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, kyseessä olevaa kansallista toimenpidettä ei ole tarpeen tutkia SEUT 56 artiklan kannalta (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2023, AUTOTECHNICA FLEET SERVICES, C-278/22, EU:C:2023:1026, 55 kohta). Mainitun direktiivin 17 artiklan 9 alakohdasta ilmenee kuitenkin, että direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon palvelujen tarjoamiseksi.

63 Lisäksi on niin, että vaikka asetuksella N:o 1030/2002 otettiin käyttöön kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien oleskelulupien yhtenäinen kaava, kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltion näin myöntämät oleskeluluvat ovat voimassa vain kyseisen valtion alueella.

64 Samoin direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa todetaan nimenomaisesti, että direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka oleskelevat maassa pelkästään tilapäisesti esimerkiksi palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

65 Schengenin yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa, liikkua vapaasti edellyttäen, että oleskelulupa on voimassa ja että hänellä on voimassa oleva matkustusasiakirja, enintään 90 päivän ajan 180 päivän jakson aikana muiden jäsenvaltioiden alueella edellyttäen, että hän täyttää Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitetut maahantulon edellytykset eikä ole kyseisen jäsenvaltion kansallisessa maahantulokieltoluettelossa. Yli 90 päivän oleskelu 180 päivän jakson aikana kuuluu kuitenkin edelleen yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan (ks. vastaavasti tuomio 7.3.2017, X ja X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 44 ja 51 kohta).

66 Tästä seuraa, että kysymykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa jäsenvaltion alueelle ja oleskelua siellä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluja tarjoavan yrityksen suorittaman työhön lähettämisen yhteydessä, kuuluvat alaan, jota ei ole yhdenmukaistettu unionin oikeuden tasolla, ja että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä voidaan näin ollen arvioida SEUT 56 artiklan määräysten valossa (ks. analogisesti tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 59 ja 60 kohta).

67 SEUT 56 artiklan nojalla kiellettyjä ovat rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Tällaisia rajoituksia ovat erityisesti kansalliset säännökset, jotka aiheuttavat hallinnollista tai taloudellista lisärasitusta tai joiden vuoksi palvelujen tarjoaminen jäsenvaltioiden välillä on vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä (ks.

vastaavasti tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa, C-591/17, EU:C:2019:504, 135 ja 136 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja jotka tämän vuoksi tekevät muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien, jotka tarjoavat niissä laillisesti palvelujaan, toiminnan vähemmän houkuttelevaksi.

68 Toisaalta SEUT 57 artiklan mukaan oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen merkitsee sitä, että palvelujen tarjoajalla on oikeus harjoittaa tilapäisesti toimintaansa palvelun tarjoamiseksi jäsenvaltiossa, jossa palvelu suoritetaan, niillä edellytyksillä, joita tämä valtio asettaa kansalaisilleen. Näin ollen rajoituksen käsitteen soveltamisalaan eivät lähtökohtaisesti kuulu toimenpiteet, jotka vaikuttavat samalla tavalla palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltioiden välillä ja niiden tarjoamiseen jäsenvaltion sisällä ja joiden ainoana vaikutuksena on, että kyseisen palvelun tarjoamisen kustannukset nousevat siitä riippumatta, kuka tarjoaja on (ks. vastaavasti tuomio 18.6.2019, Itävalta v. Saksa, C-591/17, EU:C:2019:504, 137 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Jotta SEUT 56 artiklalta ei poistettaisi tehokasta vaikutusta, jäsenvaltion lainsäädäntöä, jota sovelletaan kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, ei kuitenkaan voida soveltaa kokonaisuudessaan samalla tavalla rajat ylittävään toimintaan (ks. vastaavasti tuomio 17.12.1981, Webb, 279/80, EU:C:1981:314, 16 kohta; tuomio 25.7.1991, Säger, C-76/90, EU:C:1991:331, 13 kohta ja tuomio 24.1.2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, 17 kohta).

70 Näin ollen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksina unionissa on pidettävä palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltion alueella vaikuttavia toimenpiteitä, joita sovelletaan ketään syrjimättä mutta joissa ei oteta huomioon vaatimuksia, joita sellaisten palvelujen tarjoajien toimintaan, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon, jossa ne laillisesti tarjoavat vastaavia palveluja, jo sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jotka tällä perusteella voivat estää tai vaikeuttaa näiden palvelujen tarjoajien toimintaa kyseisellä alueella tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa.

71 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaista lainsäädäntöä, joka koskee palvelujen tarjoamista kansallisella alueella, on tosin pidettävä syrjimättömästi sovellettavana, koska siinä velvoitetaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien lisäksi myös kansalliselle alueelle sijoittautuneet palvelujen tarjoajat varmistamaan, että niiden palveluksessa olevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oleskelulupa.

72 Kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palvelujen suorittamisen kesto ylittää kolme kuukautta, kyseisessä lainsäädännössä kuitenkin asetetaan näille yrityksille velvollisuus noudattaa lisämuodollisuuksia niiden muodollisuuksien lisäksi, joita jäsenvaltio, johon ne ovat sijoittautuneet, on jo asettanut niille direktiivin 2009/52 mukaisesti, jotta ne voivat ottaa toimintaansa varten työhön kolmansien maiden kansalaisia.

73 Koska tällaisella lainsäädännöllä siis tehdään palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltioiden välillä vaikeampaa kuin niiden tarjoamisesta pelkästään jäsenvaltion sisällä, sillä on katsottava otettavan käyttöön SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa tarkoitetun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, vaikka myös kansalliselle alueelle sijoittautuneilla palvelujen tarjoajilla olisi velvollisuus hakea oleskelulupaa ottaakseen työhön kolmansien maiden kansalaisia samanlaisen palvelun suorittamiseksi kyseisellä alueella.

74 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottelematta sovellettava kansallinen lainsäädäntö voi olla oikeutettua, vaikka sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, jos se perustuu yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2002, Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, 19 kohta).

75 Tällainen oikeuttamisperuste voidaan kuitenkin hyväksyä vain, jos yhtäältä etua, jota kyseisillä säännöksillä on tarkoitus suojata, ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa sovellettavilla säännöksillä (tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, 48 kohta; tuomio 10.3.2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, 100 kohta, sekä tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 46 kohta).

76 Toissaalta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kyseisen lainsäädännön on oltava omiaan takaamaan sillä tavoitellun tavoitteen toteutuminen, mikä tarkoittaa sitä, että se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 52 kohta), eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 37 kohta).

77 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Alankomaiden hallitus on esittänyt neljä oikeuttamisperustetta, jotka liittyvät ensiksi tarpeeseen suojella pääsyä kansallisille työmarkkinoille ja toiseksi tarpeeseen tarkistaa, ettei muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palvelu suoritetaan, sijoittautunut palvelujen tarjoaja käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun suorittamiseen, kolmanneksi siihen, että kunnioitetaan työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeutta oikeusvarmuuteen, koska heille myönnettävän oleskeluluvan avulla he voivat todistaa, etteivät he oleskele laittomasti sen jäsenvaltion alueella, johon heidät on lähetetty työhön, ja neljänneksi tarpeeseen tarkistaa, ettei lähetetty työntekijä muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle.

78 Ensinnäkin kansallisille työmarkkinoille pääsyn suojelusta on todettava, että työmarkkinoiden häiriöiden estämistä koskeva huoli on varmasti yleisen edun mukainen pakottava syy (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) siltä osin kuin tämä huoli ei kohdistu jäsenvaltioiden kansalaisiin, joilla on SEUT 45 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti oikeus – jollei yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu – oleskella toisessa jäsenvaltiossa tehdäkseen siellä työtä, vaan kolmansien maiden kansalaisiin.

79 On kuitenkin huomattava, että kansallisella lainsäädännöllä, jota ei sovelleta ainoastaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka lähetetään tilapäisesti suorittamaan työntekijöiden välityksen tai käyttöön asettamisen yhteydessä heille annettuja tehtäviä vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen valvonnassa ja alaisuudessa, vaan myös – kuten pääasiassa – kolmansien maiden kansalaisiin, jotka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys on lähettänyt työhön suorittamaan valvonnassaan ja alaisuudessaan muita palveluja kuin työvoiman vuokraamista, ei missään tapauksessa voida katsoa pyrittävän johdonmukaisesti tällaiseen tavoitteeseen.

80 Kun nimittäin työntekijät, joita työvoiman välitys tai vuokraaminen koskee, toimivat sen jäsenvaltion työmarkkinoilla, johon heidät on lähetetty tätä tarkoitusta varten, ne työntekijät, jotka on lähetetty työhön suorittamaan työnantajansa valvonnassa ja alaisuudessa muuta palvelua

kuin työvoiman vuokraamista, eivät pyri näille työmarkkinoille, koska he suorittavat tehtävänsä työnantajansa valvonnassa ja alaisuudessa ja palaavat lähtö- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Näissä olosuhteissa tämän tuomion 73 kohdassa todettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta ei voida perustella työmarkkinoiden häiriöiden estämistä koskevalla yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä.

82 Toiseksi tarpeesta tarkistaa, että yritykset, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon kuin siihen jäsenvaltioon, jossa ne tarjoavat palvelujaan, eivät käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin tämän palvelun tarjoamiseen, unionin tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltio voi tarkistaa, etteivät tällaiset yritykset käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi, esimerkiksi tuodakseen työntekijöitään työvoiman välittämiseksi tai vuokraamiseksi (tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 56 kohta), ja näin on, vaikka SEUT 45 artiklassa taattua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sovelletaan vain jäsenvaltioiden työntekijöihin.

83 Pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä edellytetään kuitenkin jo, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet palvelujen tarjoajat ilmoittavat kansallisille viranomaisille palvelujen tarjoamisesta ja tällöin – kuten unionin tuomioistuimen käytettävänä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee – niiden työntekijöiden henkilöllisyydestä, joita ne aikovat lähettää, sekä toiminnan luonteesta ja kestosta. Tällainen vaatimus, jota voitaisiin tarvittaessa tiukentaa velvollisuudella antaa muita tietoja edellyttäen, että nämä tiedot ovat direktiivin 2014/67 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia, antaa näille viranomaisille jo nyt takeet siitä, että niiden alueelle työhön lähetetyt työntekijät ovat siellä laillisesti ja että asianomaiset yritykset käyttävät näin ollen laillisesti oikeuttaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, ja se tekee tämän vähemmän rajoittavalla ja yhtä tehokkaalla tavalla kuin oleskelulupavaatimus (ks. analogisesti tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 52 kohta ja tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym., C-18/17, EU:C:2018:904, 50 kohta).

84 Näin ollen tämän tuomion 73 kohdassa todettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta ei voida perustella myöskään yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä eli sillä, että tarkistetaan, etteivät muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen suorittamisen jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin näiden palvelujen suorittamiseen.

85 Kolmanneksi on katsottava siitä, että työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeusvarmuus varmistetaan helpottamalla heidän mahdollisuuksiaan osoittaa, että heidät on lähetetty työhön sen jäsenvaltion alueelle, jossa palvelu suoritetaan, lainmukaisin edellytyksin ja että he siis oleskelevat siellä laillisesti, että tällainen tavoite on yleisen edun mukainen pakottava syy (ks. vastaavasti tuomio 19.1.2006, komissio v. Saksa, C-244/04, EU:C:2006:49, 47–49 kohta).

86 Tällaisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden osalta on myös todettava, että yhtäältä se, että palvelujen tarjoajia, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa ne suorittavat palveluja, vaaditaan hakemaan oleskelulupaa jokaiselle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka ne aikovat lähettää työhön, jotta näillä työntekijöillä tosiasiallisesti olisi turvaominaisuuksilla varustettu asiakirja, on toimenpide, jolla voidaan saavuttaa työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeusturvan parantamista koskevat tavoitteet. Tällä luvalla, joka on laadittava asetuksen N:o 1030/2002 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan

mukaan kyseisessä asetuksessa säädetyn yhtenäisen kaavan ja siinä säädetyn menettelyn mukaisesti hyväksyttyjen teknisten lisäeritelmien perusteella, varmistetaan, että viranomainen tunnustaa täysi-ikäisen ulkomaalaisen oleskeluoikeuden kansallisella alueella, ja osoitetaan, että työhön lähetetyillä työntekijöillä on oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

87 Näillä työntekijöillä on periaatteessa jo direktiivissä 2011/98 tarkoitettu yhdistelmälupa, joka on myönnetty asetuksessa (EY) N:o 1030/2002 säädetyn yhtenäisen kaavan mukaisesti ja joka sisältää direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti tiedot työluvasta, joka heillä on siinä jäsenvaltiossa, johon heidän työnantajansa on sijoittautunut. Jos heillä ei ole yhdistelmälupaa, heillä on kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu muuta tarkoitusta kuin työntekoa varten myönnetty oleskelulupa, joka on myönnetty asetuksen N:o 1030/2002 mukaisesti ja jossa todetaan, että heillä on lupa työskennellä siinä jäsenvaltiossa, johon heidän työnantajansa on sijoittautunut. Tämän asetuksen 2 artiklasta seuraa, että kyseisessä asetuksessa säädetyn yhtenäisen kaavan perusteella laadittujen asiakirjojen on täytettävä tehostetut vaatimukset jäljittelyn ja väärentämisen estämiseksi.

88 Kun kuitenkin otetaan huomioon, että unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt direktiivin 2011/98 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, että tätä direktiiviä ei sovelleta niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on lähetetty työhön, lähettämisen keston aikana, ja asetuksen N:o 1030/2002 1 artiklan 2 kohdassa, että asetuksen mukaisesti myönnetyt oleskeluluvat ovat voimassa ainoastaan ne myöntäneen jäsenvaltion alueella, muita jäsenvaltioita ei voida arvostella siitä, että ne vaativat työhön lähetettyjä työntekijöitä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, hankkimaan omien yksiköidensä myöntämän turvaominaisuuksilla varustetun asiakirjan. Lisäksi se, että työntekijällä, joka on kolmannen maan kansalainen, on oleskelu- ja työlupa jäsenvaltiossa, ei välttämättä tarkoita sitä, että tämä työntekijä voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa, vaikka hänet lähetetään sinne työhön palvelujen suorittamiseksi, koska tämä toinen jäsenvaltio voi asettaa työhön lähettämisen edellytykseksi tiettyjen vaatimusten noudattamisen, kunhan tämän tuomion 74–76 kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät.

89 Toisaalta pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö ei näytä ylittävän sitä, mikä on tarpeen tämän tuomion 85 kohdassa mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisessä lainsäädännössä edellytetään ainoastaan, että saadakseen oleskeluluvan työntekijöille, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka palvelujen tarjoajat aikovat lähettää työhön yli kolmeksi kuukaudeksi, palvelujen tarjoajat ovat ennalta ilmoittaneet toimivaltaisille viranomaisille kyseisten palvelujen tarjoamisesta ja toimittaneet näille viranomaisille oleskeluluvat, jotka kyseisillä työntekijöillä on palvelujen tarjoajien sijoittautumisjäsenvaltiossa, sekä heidän työsopimuksensa.

90 Palvelujen tarjoamista koskeva ennakkoilmoitusvelvollisuus on yksi niistä velvoitteista, joiden noudattamista jäsenvaltio voi vaatia, kun palvelujen tarjoaja aikoo käyttää oikeuttaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, kun taas velvollisuus toimittaa työhön lähetettyjen työntekijöiden oleskeluluvat ja työsopimukset on tarpeen sen tarkistamiseksi, että kyseisten työntekijöiden voidaan katsoa olevan laillisesti työhön lähetettyjä ja siten osallistuvan kyseisten palvelujen suorittamiseen.

91 Unionin tuomioistuin on erityisesti jo todennut, että jäsenvaltio voi vaatia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita palvelujen tarjoajia ilmoittamaan sille palvelujen tarjoamisesta, jonka ne aikovat toteuttaa sen alueella, ja toimittamaan sille tässä yhteydessä asiakirjat, jotka ovat tarpeen sen tarkistamiseksi, että työntekijöiden, jotka ne aikovat lähettää työhön kyseisessä yhteydessä,

tilanne on lainmukainen erityisesti oleskelu, työluvan ja sosiaaliturva edellytysten osalta, siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat tämän yrityksen palveluksessa (ks. vastaavasti tuomio 19.1.2006, komissio v. Saksa, C-244/04, EU:C:2006:49, 40 ja 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä voidaan perustella tavoitteella parantaa työhön lähetettyjen työntekijöiden oikeusvarmuutta ja helpottaa hallinnollista valvontaa, ja sitä on pidettävä, kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen kuvaamat oleskeluluvan myöntämisedellytykset, oikeasuhteisena.

93 Neljänneksi perustelusta, joka koskee tarvetta valvoa, että kyseinen työntekijä ei edusta uhkaa yleiselle järjestykselle, voidaan aluksi todeta, että SEUT 52 artiklan 1 kohta, johon SEUT 62 artiklassa viitataan, liittyy nimenomaisesti yleisen järjestyksen suojeluun perusteena, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen.

94 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tosin yleiseen järjestykseen liittyviin syihin voidaan vedota henkilön osalta vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta, eikä näitä perusteita myöskään saada käyttää ainoastaan taloudellisten päämäärien vuoksi (ks. analogisesti tuomio 2.3.2023, PrivatBank ym., C-78/21, EU:C:2023:137, 62 kohta).

95 Jäsenvaltioiden on kuitenkin voitava harjoittaa tällaista valvontaa. Tavoitteen, joka liittyy tarpeeseen valvoa, että kyseinen työntekijä ei edusta uhkaa yleiselle järjestykselle, on siis katsottava voivan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen.

96 Toimenpiteen, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta yrityksiltä edellytetään, että ne hakevat ja saavat oleskeluluvan kullekin työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka ne aikovat lähettää työhön vastaanottavaan jäsenvaltioon yli kolmen kuukauden ajan kestävien palvelujen suorittamiseksi, suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta on todettava, että sen lisäksi, että tällainen velvollisuus vaikuttaa sopivalta tämän tavoitteen saavuttamiseksi, sen ei voida katsoa menevän tältä osin pidemmälle kuin on tarpeen, kunhan se johtaa oleskeluluvan epäämiseen vain henkilöiltä, jotka muodostavat yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2010, komissio v. Saksa, C-546/07, EU:C:2010:25, 49 kohta ja tuomio 14.2.2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, 67 kohta).

97 Tätä tulkintaa ei kyseenalaista mahdollisten analogisten vaatimusten olemassaolo palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa eikä myöskään 21.9.2006 annetussa tuomiossa komissio v. Itävalta, C-168/04 (EU:C:2006:595, 66 kohta) korostettu mahdollisuus tarkistaa ilmoitusmenettelyn aikana saatujen tietojen perusteella, ettei uhkaa yleiselle järjestykselle ole.

98 On totta, että oleskeluluvan myöntäminen työntekijöille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on jo voinut edellyttää sen yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa, joka aikoo lähettää heidät työhön, valvontaa yleiselle järjestykselle aiheutuvan uhan puuttumisesta. Koska arviointi uhasta, jota henkilö voi edustaa yleiselle järjestykselle, voi kuitenkin vaihdella maasta toiseen ja hetkestä toiseen (ks. vastaavasti tuomio 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, 34 kohta), tällaisen valvonnan olemassaolo ei voi tehdä merkityksettömäksi sen jäsenvaltion, jossa palvelut on suoritettava, suorittamaa valvontaa sen varmistamiseksi, että asianomaisen henkilön oleskelu sen alueella ei aiheuta vaaraa sen omalle yleiselle järjestykselle, vaikka tällainen valvonta tehdäänkin Schengenin yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleen mukaan vasta kolmen kuukauden määräajan jälkeen.

99 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut 21.9.2006 annetussa tuomiossa komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 66 kohta), että yleisen järjestyksen suojelu ei voi oikeuttaa sääntöä, jolla suljetaan pois kaikki mahdollisuudet laillistaa työhön lähetettyjen työntekijöiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, tilanne, kun he ovat saapuneet laittomasti vastaanottavan jäsenvaltion alueelle, koska työhön lähettämistä koskevassa ennakkoilmoituksessa annettujen tietojen avulla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat jo voineet toteuttaa tapauskohtaisesti tarvittavat toimenpiteet, jos ilmenee, että työntekijä, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka työhön lähettämistä suunnitellaan, edustaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, ennen kuin hän saapuu jäsenvaltion alueelle.

100 Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut, että vaatimus, jonka mukaan työhön lähetetyllä työntekijällä on oltava vastaanottavan jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa, olisi itsessään unionin oikeuden vastainen. Tällainen vaatimus, jonka perusteella jäsenvaltio voi kerää tai tarkistaa tietoja, joita ei voida kerätä tai tarkistaa ilmoitusmenettelyssä, on erityisen tärkeä, kun otetaan huomioon yleiseen järjestykseen kohdistuvien uhkien ehkäisemistä koskeva tavoite, joka pyritään erityisesti toteuttamaan viranomaisilla olevilla erilaisilla positiivisilla velvoitteilla, joita voi aiheutua perusoikeuskirjassa taatuista oikeuksista.

101 Toisin kuin ilmoitusmenettely, joka perustuu saatujen tai jo hallussa olevien tietojen perusteella tehtävään valvontaan, oleskelulupamenettely, jossa asianomaisen henkilön on saavuttava toimivaltaisen viranomaisen tiloihin, voi erityisesti mahdollistaa henkilön henkilöllisyyden perusteellisen tarkistamisen, mikä on erityisen tärkeää yleiseen järjestykseen kohdistuvien uhkien ehkäisemisessä.

102 Näin ollen on katsottava, että yleisen järjestyksen suojelua koskeva tavoite voi oikeuttaa sen, että jäsenvaltio edellyttää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta palvelujen tarjoajilta, jotka haluavat lähettää työhön työntekijöitä, joilla on kolmannen maan kansalaisuus, että ne hankkivat sen jälkeen, kun kyseiset työntekijät ovat oleskelleet kolme kuukautta ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, oleskeluluvan kullekin näistä työntekijöistä, ja että tällöin kyseinen jäsenvaltio asettaa tällaisen luvan myöntämisen edellytykseksi sen tarkistamisen, että kyseinen henkilö ei edusta uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jos tätä varten suoritettavaa valvontaa ei voitu luotettavasti suorittaa niiden tietojen perusteella, joiden toimittamista kyseinen jäsenvaltio vaatii tai olisi kohtuudella voinut vaatia ilmoittamismenettelyssä, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava.

103 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan silloin, kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys suorittaa palveluja ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan, tämä yritys on velvollinen hankkimaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskeluluvan jokaiselle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka se aikoo lähettää työhön kyseiseen jäsenvaltioon, ja että tämän luvan hankkimiseksi se ilmoittaa ennalta palvelujen tarjoamisesta, jonka suorittamista varten työntekijät on lähetettävä työhön, ja että se toimittaa vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille oleskeluluvat, jotka kyseisillä työntekijöillä on yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja heidän työsopimuksensa.

Kolmas kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

104 Alankomaiden hallitus huomauttaa, että pääasiassa kyseessä olevassa asiassa palvelujen tarjoaja hankki oleskeluluvat, jotka olivat voimassa riidanalaisen palvelujen tarjoamisen päättymispäivään eli 31.12.2021 saakka. Hallitus pohtii näin ollen, missä määrin kansallinen tuomioistuin todella tarvitsee vastauksen kolmanteen kysymykseen ratkaistakseen pääasiassa kyseessä olevan oikeusriidan.

105 Tästä on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun oikeusriidan tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä. Samalla tavoin yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa kyseinen asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, ovatko sen unionin tuomioistuimelle esittämät kysymykset tarpeellisia ja onko niillä merkitystä asian kannalta. Näin ollen unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti annettava ratkaisu, jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa (tuomio 7.8.2018, Banco Santander ja Escobedo Cortés, C-96/16 ja C-94/17, EU:C:2018:643, 50 kohta ja tuomio 24.11.2022, Varhoven administrativen sad (Riidanalaisen säännöksen kumoaminen lainsäädäntöteitse), C-289/21, EU:C:2022:920, 24 kohta).

106 Tästä seuraa, että olettama, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten esittämillä ennakkoratkaisukysymyksillä on merkitystä, voidaan hylätä vain poikkeustapauksissa (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, 30 kohta). Näin ollen unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 62 kohta).

107 Käsiteltävänä olevassa asiassa on heti aluksi todettava, että Alankomaiden hallituksen esittämät epäilyt koskevat vain sitä, onko pääasiassa kyseessä olevan oikeusriidan ratkaisemisen kannalta merkitystä yhdellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksessään tarkoittamalla lainsäädännön piirteellä, joka koskee sitä, että oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla enintään kaksi vuotta.

108 Tältä osin on totta, että valtiosihteerin nimissä toiminut IND myönsi kyseisille pääasian kantajille oleskeluluvat, jotka olivat voimassa toimivaltaisille viranomaisille ilmoitetun kyseisen työskentelyn päättymispäivään eli 31.12.2021 saakka. On kuitenkin selvää, että pääasian kantajat riitauttavat oleskelulupiensa keston. Sen lisäksi, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole ratkaista, millä edellytyksillä tällaiset kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi Alankomaiden lainsäädännön nojalla, asiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi, että heidän työnantajansa piti sittemmin suorittaa Alankomaissa toinen palvelu ja että tällöin oli jätettävä uusia lupahakemuksia, joista kannettiin jälleen hallinnollisia maksuja.

109 Kun otetaan huomioon, että jos pääasian kantajat olisivat saaneet pidempiaikaisen oleskeluluvan, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaisten maksujen maksaminen olisi voitu välttää, ei ole ilmeistä, että haettu unionin oikeuden tulkinta ei liittyisi millään tavoin pääasian oikeusriidan tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että ongelma olisi luonteeltaan hypoteettinen.

110 Koska unionin tuomioistuimella on lisäksi tiedossaan kaikki ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen, jotta se voi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyyn kysymykseen, kolmas kysymys on otettava kokonaisuudessaan tutkittavaksi.

Asiakysymys

111 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 56 artikla esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan ensiksi oleskeluluvan, joka voidaan myöntää kyseiseen jäsenvaltioon työhön lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen, voimassaoloaika ei voi poikkeuksetta ylittää kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä määritettyä kestoa, joka voi näin ollen olla lyhyempi kuin on tarpeen sen palvelun suorittamiseksi, jota varten kyseinen työntekijä on lähetetty työhön, toiseksi tämän oleskeluluvan voimassaoloaika on rajoitettu sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka asianomaisella on palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja kolmanneksi mainitun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää sellaisten maksujen suorittamista, joiden määrä ylittää unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettavat maksut.

112 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee aluksi siitä, että myönnettävien oleskelulupien voimassaoloaika ei saa ylittää kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädettyä samaa voimassaoloaikaa, että EUT-sopimuksessa tarkoitettu palvelujen käsite voi kattaa hyvinkin erilaisia palveluja, mukaan lukien palveluja, joita jäsenvaltioon sijoittautunut talouden toimija tarjoaa melko toistuvasti tai säännöllisesti jopa pidemmän ajanjakson ajan henkilöille, jotka ovat sijoittautuneet yhteen tai useampaan muuhun jäsenvaltioon (tuomio 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles, C-502/20, EU:C:2021:678, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen ei voida sulkea pois sitä, että jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan tästä jäsenvaltiosta työhön lähettämien työntekijöiden avulla suorittama palvelujen tarjoaminen toisessa jäsenvaltiossa kestää pidempään kuin se enimmäiskesto, joka oleskeluluvalle voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan myöntää.

113 Jotta SEUT 56 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus koskisi palvelujen tarjoajaa, joka lähettää työntekijöitä työhön palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla, tämä voi kuitenkin tehdä lähettämisen vain tilapäisesti (tuomio 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja jäsenvaltioiden on näin ollen voitava liittää voimassaoloaika oleskelulupiin, jotka ne myöntävät niiden alueelle työhön lähetetyille kolmansien maiden työntekijöille.

114 Direktiivin 2014/67 9 artiklan 1 kohdassa säädetään tosin, että jäsenvaltiot voivat vaatia toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita palvelujen tarjoajia ilmoittamaan kansallisille viranomaisille palvelujen tarjoamisesta ja tässä yhteydessä niiden työntekijöiden henkilöllisyydestä, joita ne aikovat lähettää, sekä toiminnan luonteesta ja kestosta. Näin ollen kyseisessä säännöksessä annetaan näille viranomaisille mahdollisuus arvioida ilmoituksen hetkellä kyseisen työhön lähettämisen aikana suoritettavia tehtäviä ja niiden suorittamiseen tarvittavaa aikaa.

115 Vaikka jäsenvaltio olisi käyttänyt tätä mahdollisuutta, se, että myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloaika ei missään tapauksessa saa ylittää tiettyä kestoa, joka määritellään asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä, ei kuitenkaan sinänsä näytä olevan unionin oikeuden vastaista, vaikka tämä kesto voi näin ollen olla lyhyempi kuin on tarpeen sen palvelun suorittamiseksi, jota varten työntekijät on lähetetty työhön. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kansallinen toimenpide, jolla ei pyritä sääntelemään edellytyksiä, joilla asianomaiset yritykset tarjoavat palveluja, ja jonka rajoittavat vaikutukset, joita sillä saattaa olla palvelujen tarjoamisen vapauteen, ovat liian sattumanvaraisia ja välillisiä, jotta sen voitaisiin katsoa voivan rajoittaa tätä vapautta, ei ole SEUT 56 artiklassa määrätyn kiellon vastainen (tuomio 27.10.2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual, C-411/21, EU:C:2022:836, 29 kohta).

116 Säätämällä siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion myöntämien lupien voimassaoloaika ei missään tapauksessa voi ylittää tiettyä kestoa, ei ole tarkoitus säännellä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan oikeuden käyttöedellytyksiä, koska tällaista rajoitusta sovelletaan myös tämän jäsenvaltion yrityksiin, jotka työllistävät kolmansien maiden kansalaisia, eikä se ole luonteeltaan sellainen, että se estää työnantajaa käyttämästä oikeuttaan palvelujen tarjoamisen vapauteen tai vaikeuttaa sitä tai tekee sen vähemmän houkuttelevaksi riittävän varmalla ja suoralla tavalla, paitsi jos tämä alkuperäinen voimassaoloaika on selvästi liian lyhyt palvelujen tarjoajien enemmistön tarpeisiin nähden tai jos sen uudistaminen ei missään tilanteessa ole mahdollista muuten kuin kohtuuttomia muodollisuuksia täyttämällä.

117 Tämän jälkeen on huomattava siitä seikasta, ettei oleskelulupien, jotka jäsenvaltio voi myöntää työntekijöille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää työhön kyseiseen jäsenvaltioon, voimassaoloaika saa olla pidempi kuin työlupien, jotka kyseisillä henkilöillä on kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa, että SEUT 56 artiklassa taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen voivat vedota ainoastaan palvelujen tarjoajat, jotka ovat sijoittautuneet muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palvelu on suoritettava, ja jossa ne tarjoavat laillisesti vastaavia palveluja (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, 98 kohta).

118 Koska palvelujen tarjoaja voi tarjota laillisesti palvelujaan sijoittautumisjäsenvaltiossaan ja näin ollen hyötyä palvelujen tarjoamisen vapaudesta vain, jos hänen palveluksessaan olevat työntekijät ovat hänen palveluksessaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, sen, että jäsenvaltio rajoittaa alueelleen työhön lähetetyille kolmansien maiden kansalaisille myöntämiensä oleskelulupien voimassaoloajan niiden työlupien voimassaoloaikaan, jotka näillä kansalaisilla on palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, ei voida katsoa loukkaavan tämän oikeutta palvelujen tarjoamisen vapauteen.

119 Lopuksi on todettava siitä, että jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen toiseen jäsenvaltioon työhön lähettävälle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen, myönnettävästä oleskeluluvasta kannettava maksu, joka on sama kuin kolmannen maan kansalaiselle työn harjoittamista varten myönnettävästä tavanomaisesta oleskeluluvasta kannettava maksu, on korkeampi kuin unionin kansalaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta kannettava maksu, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen, jossa edellytetään maksujen suorittamista jäsenvaltion myöntämän oleskeluluvan vastineeksi, katsominen SEUT 56 artiklan mukaiseksi edellyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, ettei näiden maksujen määrä ole liiallinen tai kohtuuton (ks. analogisesti tuomio 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, 42 kohta).

120 Kannettavien maksujen määrän liiallisuutta tai kohtuuttomuutta ja täten suhteettomuutta on kuitenkin arvioitava niiden kustannusten perusteella, jotka aiheutuvat kyseisen hakemuksen käsittelystä ja jotka kyseisen jäsenvaltion on näin ollen katettava.

121 Tämän vuoksi pelkästään se, että oleskeluluvan myöntämisestä lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen, kannettavat maksut ovat korkeammat kuin unionin kansalaisen oleskelua koskevasta todistuksesta kannettavat maksut, ei lähtökohtaisesti riitä yksinään osoittamaan, että näiden maksujen määrä olisi liiallinen tai kohtuuton ja täten SEUT 56 artiklan vastainen, mutta se voi olla vahva osoitus tämän määrän suhteettomuudesta, jos tehtävät, jotka hallinnon on suoritettava tällaisen oleskeluluvan myöntämiseksi, kun otetaan huomioon erityisesti kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä tältä osin asetetut edellytykset ja vastaavan turvaominaisuuksilla varustetun asiakirjan laatimiskustannukset, vastaavat tehtäviä, jotka ovat tarpeen unionin kansalaisen oleskelua koskevan todistuksen myöntämiseksi, mitä kansallisen tuomioistuimen on arvioitava.

122 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan ensiksi oleskeluluvan, joka voidaan myöntää työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka lähetetään työhön kyseiseen jäsenvaltioon, voimassaoloaika ei voi missään tapauksessa ylittää kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä määritettyä kestoa, joka voi näin ollen olla lyhyempi kuin on tarpeen sen palvelun suorittamiseksi, jota varten työntekijä on lähetetty työhön, toiseksi tämän oleskeluluvan voimassaoloaika on rajoitettu sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka asianomaisella henkilöllä on palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja kolmanneksi mainitun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää korkeampaa maksua kuin unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu, kunhan saman luvan alkuperäinen voimassaoloaika ei ole selvästi liian lyhyt palvelujen tarjoajien enemmistön tarpeisiin nähden, oleskelulupa voidaan uusia ilman kohtuuttomia muodollisuuksia ja siitä kannettava maksu vastaa suunnilleen tällaisen luvan hankkimista koskevan hakemuksen käsittelystä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

Oikeudenkäyntikulut

123 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 (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että työntekijöille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja on lähettänyt työhön toiseen jäsenvaltioon, ei pidä automaattisesti myöntää ”johdettua oleskeluoikeutta” siinä jäsenvaltiossa, jossa heidät on otettu palvelukseen, tai siinä jäsenvaltiossa, johon heidät on lähetetty työhön.

2) SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan silloin, kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys suorittaa palveluja ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan, tämä yritys on velvollinen hankkimaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskeluluvan jokaiselle työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja jonka se aikoo lähettää työhön kyseiseen jäsenvaltioon, ja että tämän luvan hankkimiseksi se ilmoittaa ennalta palvelujen tarjoamisesta, jonka suorittamista varten työntekijät on lähetettävä työhön, ja että se toimittaa vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille oleskeluluvat, jotka kyseisillä työntekijöillä on yrityksen sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja heidän työsopimuksensa.

3) SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan ensiksi oleskeluluvan, joka voidaan myöntää työntekijälle, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka lähetetään työhön kyseiseen jäsenvaltioon, voimassaoloaika ei voi missään tapauksessa ylittää kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä määritettyä kestoa, joka voi näin ollen olla lyhyempi kuin on tarpeen sen palvelun suorittamiseksi, jota varten työntekijä on lähetetty työhön, toiseksi tämän oleskeluluvan voimassaoloaika on rajoitettu sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka asianomaisella henkilöllä on palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja kolmanneksi mainitun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää korkeampaa maksua kuin unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu, kunhan saman luvan alkuperäinen voimassaoloaika ei ole selvästi liian lyhyt palvelujen tarjoajien enemmistön tarpeisiin nähden, oleskelulupa voidaan uusia ilman kohtuuttomia muodollisuuksia ja siitä kannettava maksu vastaa suunnilleen tällaisen luvan hankkimista koskevan hakemuksen käsittelystä aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

Allekirjoitukset