KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PEDRO CRUZ VILLALÓN
esitatud 5. mail 2010[1]

I. Sissejuhatus

1. Rechtbank van eerste aanleg van het gerechtelijk arrondissement Antwerpen (Antwerpeni ringkonna esimese astme kohus, edaspidi „Rechtbank") palub Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas Belgia õigust saab tõlgendada kooskõlas töötajate lähetamist käsitleva direktiivi 96/71/EÜ[2] artikliga 5 ja ELTL artiklitega 56 ja 57.

2. Käesolev kohtuasi on sisuliselt järg Euroopa Kohtu otsusele liidetud kohtuasjades Arblade jt,[3] milles anti ELTL artiklite 56 ja 57 alusel kriteeriumid, mis on vajalikud selleks, et määrata kindlaks, kas töötajate ühendusesisese liikumise nõuetekohasuse järelevalvet käsitlev siseriiklik õigusnorm on nimetatud lepinguga kooskõlas. Nimelt on tekkinud küsimused ettevõtja suhtes kehtiva kohustuse seaduslikkuse kohta esitada lähetusdeklaratsioon eelnevalt Belgia tööturuametile ja hoida kättesaadavana dokumente, mis on võrreldavad Belgia tööaja arvestuslehe või palgaarvestuslehega.

3. Kümme aastat hiljem tuleb Euroopa Kohtul lahendada probleem, mis sarnaneb liidetud kohtuasjades Arblade jt tekkinud kahtlustega, kuid nüüd juba muutunud liikmesriigi õiguslikus raamistikus ja pärast seda, kui ka Euroopa Liidu sotsiaalõigust käsitlev kohtupraktika on oluliselt arenenud. Seega pakub käesolev kohtuasi võimaluse välja selgitada, kas see, et Euroopa Liidul on ka sotsiaalne eesmärk, nagu väitis Euroopa Kohus otsustes Viking Line ja Laval un Partneri,[4] mõjutab kuidagi liidetud kohtuasjades Arblade jt aluse saanud kohtupraktikat nüüd, kui Lissaboni leping on jõustunud.

1 – Algkeel: hispaania.

2 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT 1997, L 18, lk 1; ELT eriväljaanne 05/02, lk 431).

3 – 23. novembri 1999. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-369/96 ja C-376/96 (EKL 1999, lk I-8453).

4 – 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-438/05: International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union *vs.* Viking Line (EKL 2007, lk I-10779) ja 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-341/2005: Laval un Partneri (EKL 2007, lk I-11767).

II. Kohaldatavad õigusnormid

A. *Euroopa Liidu õigus*

1. Teenuste osutamise vabadus

4. ELTL artikkel 56 sätestab:

„Järgnevate sätete kohaselt keelatakse liidu piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse.

Euroopa Parlament ja nõukogu võivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt kohaldada käesoleva peatüki sätteid kolmanda riigi kodanike suhtes, kes osutavad teenuseid ja asuvad liidu piires."

2. Direktiiv 96/71

5. Piiriüleste teenuste osutamisega seotud töötajate lähetuste ühtlustamiseks kehtestas direktiiv 96/71 mitmed meetmed seoses töötajate õigustega ja tööandjate kohustustega. Nimetatud direktiivi töötingimusi käsitleva artikli 3 lõige 1 sätestab:

„Töötingimuse

1. Liikmesriigid tagavad olenemata töösuhte suhtes kohaldatavatest õigusaktidest, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad kindlustavad oma territooriumile lähetatud töötajatele töötingimused, mille liikmesriik, milles töö tehakse, on sätestanud:

– õigusnormidega

ja/või

– lõike 8 tähenduses üldiselt kohaldatavaks tunnistatud kollektiivlepingutega või vahekohtu otsustega, niivõrd kuivõrd need käsitlevad lisas nimetatud toiminguid, järgmistes küsimustes:

a) maksimaalne tööaeg ja minimaalne puhkeaeg;

b) tasulise põhipuhkuse minimaalne pikkus;

c) töötasu miinimummäärad, kaasa arvatud ületunnitöötasud; seda punkti ei kohaldata täiendavate kutsealaste vanaduspensioniskeemide suhtes;

d) töötajate vahendamise tingimused, eelkõige ajutist tööjõudu vahendavate ettevõtjate poolt vahendatavate töötajate puhul;

e) töötervishoid, -ohutus ja -hügieen;

f) rasedate või hiljuti sünnitanud naiste ning laste ja noorukite töötingimuste suhtes kohaldatavad kaitsemeetmed;

g) meeste ja naiste võrdne kohtlemine ning muud mittediskrimineerimise sätted.

Käesoleva direktiivi kohaldamisel määratletakse lõike 1 punktis c nimetatud töötasu miinimummäärade mõiste vastavalt selle liikmesriigi siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse.[…]"

6. Selleks et tagada direktiivi 96/71 täitmine, volitab artikkel 5 liikmesriike võtma asjakohaseid meetmeid, sätestades järgmist:

„Meetmed

Liikmesriigid võtavad asjakohased meetmed, kui käesolevat direktiivi ei täideta.

Nad tagavad eelkõige, et töötajatele ja/või nende esindajatele oleksid kättesaadavad käesolevast direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks vajalikud menetlused."

B. *Siseriiklik õigus*

7. Belgia võttis direktiivi 96/71 siseriiklikku õigusesse üle 5. märtsi 2002. aasta seadusega, [5] võttes üle ka Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Arblade avaldatud seisukohad. Muude meetmete hulgas ja just käesoleva asjaga seoses kehtestas ülevõtmisseadus Belgia territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate suhtes teatud sotsiaalkindlustusdokumentide pidamise lihtsustatud korra (edaspidi

5 – *Moniteur belge*, 13.3.2002.

„lihtsustatud kord"). Seda korda rakendati 29. märtsi 2002. aasta kuninga dekreediga,[6] milles määratleti ehitusalased tegevused, mis on sõnaselgelt loetletud nimetatud üleminekuseaduse artikli 6 teises lõigus.

8. Komisjoni, Belgia valitsuse ja põhikohtuasjas süüdistatavate ütlustest järeldub, et seaduse ja 29. märtsi 2002. aasta kuninga dekreediga välja töötatud lihtsustatud korda ei kohaldata enam alates 1. aprillist 2007, sest see asendati „uue, mugavama ja kättesaadavama menetlusega", mis põhineb elektroonilistel lähetusdeklaratsioonidel, mida nimetatakse „Limosa deklaratsioonideks",[7] sellest hoolimata moodustab 2002. aasta õigusakt *ratione tempore* käesoleva eelotsuse küsimuse käsitlemisel asjaomase siseriikliku õigusliku raamistiku.

9. Rakendusseaduse artikli 8 käesoleva kohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtivas redaktsioonis vabastati tööandjad 23. oktoobri 1978. aasta kuninga dekreedi nr 5 sotsiaalkindlustusdokumentide kättesaadavana hoidmise kohta artikli 6b teises lõigus kehtestatud kohustusest, seda küll vaid kuueks kuuks, nagu kehtestas kuningas sama sätte alusel. Seetõttu ei olnud tööandjal kohustust koostada tööeeskirju,[8] pidada palgaarvestuslehti,[9] töölepinguga seotud dokumente[10] ega ka kohustust koostada vastavat dokumenti ja töölevõtmisest viivitamata teatada, selleks et tööandja suhtes ei kohaldataks Belgia sotsiaalkindlustusalast korda.[11]

10. Mainitud kuninga dekreedi nr 5 artikli 6b teise lõigu kohaselt ei pidanud tööandjad koostama ega kättesaadavana hoidma kuninga dekreedi II peatükis või selle alusel võetud õigusnormides ette nähtud sotsiaalkindlustusdokumente, juhul kui nad täidavad kahte tingimust. Esiteks peavad nad enne töötajate töölevõtmist saatma pädevatele ametnikele artikli 6c kohaselt koostatud lähetusdeklaratsiooni. Teiseks tuleb samade ametnike jaoks esimeses lõigus kehtestatud ajavahemiku vältel hoida kättesaadavana tööandja asukohariigis kehtivate seadustega ette nähtud dokumentide koopiad, juhul kui need on samaväärsed kuninga dekreedi artikli 4 lõikes 1 reguleeritud „tööaja arvestuslehega" või 12. aprilli 1965. aasta töötajate palgakaitse seaduse artiklis 15 ette nähtud „palgaarvestuslehega".

11. Kui tööandja käsutuses ei ole „samaväärseid dokumente", siis peab ta mainitud kuninga dekreedi nr 5 artikli 6d neljanda lõigu kohaselt koostama ja kättesaadavana hoidma

6 – *Moniteur belge*, 17.4.2002.

7 – Lühend tuleb nimetusest „Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van MigratieOnderzoek bij de Sociale Administratie" (migratsiooni uurimiseks ette nähtud sotsiaalhalduslik piiriülene infosüsteem). Komisjoni kirjalikest märkustest tuleneb, et selle süsteemi suhtes viidi läbi ELTL artikli 56 rikkumisest tulenev liikmesriigi kohutuste rikkumise tuvastamise menetlus (menetlus nr 2007/2367).

8 – 8. aprillil 1965. aasta seaduse artikkel 4.

9 – 12. aprillil 1965. aastal seaduse artikkel 15.

10 – 3. juulil 1978. aasta seaduse artiklid 4 ja 123.

11 – 26. juulil 1996. aasta seaduse artikkel 38.

tööaja arvestuslehti ja palgaarvestuslehti kooskõlas Belgia õigusnormidega.

12. 29. märtsi 2002. aasta kuninga dekreedi III peatüki „Sotsiaalkindlustusdokumentide koostamisest ja kättesaadavana hoidmisest vabastamise kord" artikkel 3 nõuab, et tööandjad saadaksid enne lähetatud töötajate tööle rakendamist kas posti, elektronposti või faksi teel sotsiaalseaduste järelevalve ametile „lähetuse eeldeklaratsiooni" kooskõlas dekreedi artiklis 4 sätestatuga. Deklaratsiooni kättesaamist ja nõuetele vastavust kinnitatakse viie tööpäeva jooksul alates kuupäevast, mil järelevalveamet on deklaratsiooni kätte saanud, sellega seoses peab väljastama juba eespool kirjeldatud viisil tööandja deklaratsioonile „registreerimisnumbri" (teine lõik). Asjaomased töötajad tohib tegelikult tööle võtta alles pärast seda, kui järelevalveamet on tööandjale teatanud vastava registreerimisnumbri, mille puudumisel ei saa tööandja tugineda kõnealusele vabastamisele (kolmas lõik).

13. Sama kuninga dekreedi IV peatükis „Lähetusdeklaratsioonid" on artikkel 4, milles on täpsustatud seda, missuguseid andmeid peab eespool nimetatud eeldeklaratsioon sisaldama:

„1. tööandja kohta: perekonnanimi, eesnimi, elukoht või ärinimi ja ettevõtte asukoht, tegevusala liik, aadress, telefoninumber, faksinumber, elektronposti aadress ning tööandja isikukood või registreerimisnumber päritoluriigi pädevas sotsiaalkindlustusasutuses;

2. tööandja vastutava esindaja või voliniku kohta, kelle ülesandeks on samaväärsete dokumentide kättesaadavaks tegemine: perekonnanimi, eesnimi, ärinimi, aadress, telefoninumber, faksinumber ja elektronposti aadress;

3. iga Belgiasse lähetatud töötaja kohta: perekonnanimi, eesnimi, elukoht, sünnikuupäev, perekonnaseis, sugu, kodakondsus, aadress, telefoninumber, isikut tõendava dokumendi liik ja number, töölepingu sõlmimise kuupäev, Belgias tööle asumise kuupäev ja ametikoht;

4. lähetatud töötajate suhtes kohaldatavate tingimuste kohta: iganädalane töö kestus ja igapäevane tööaeg;

5. lähetuse kohta: lähetuse raames osutatavate teenuse liik, lähetuse alguskuupäev ja

kavandatav kestus ning tööülesannete täitmise koht;

6. samaväärsete dokumentide kohta: nende kättesaadavana hoidmise ja säilitamise koht vastavalt käesoleva dekreedi artiklile 5."

14. Kuninga dekreedi artikli 4 teine lõik nõuab, et kõnealune deklaratsioon peab olema koostatud vastavalt kuninga dekreedi lisas toodud näidisele.

15. Kõne all oleva õigusakti V peatükk „Samaväärsete dokumentide kättesaadavaks tegemise ja säilitamise kord" on jaotatud 1. jakku „Belgiasse lähetatud töötajate töötamise aeg" (artikkel 5) ning 2. jakku „Belgiasse lähetatud töötajate töö lõpetamisele järgnev aeg" (artikkel 6).

16. Artikli 5 esimene lõik näeb tööandjatele ette kohustuse säilitada ühe koopia järelevalveameti talitustele kättesaadavaks tegemiseks kas töökohas, kuhu töötaja on lähetatud, või Belgias niisuguse füüsilise isiku elukohas, kes säilitab neid vastutava esindaja või volinikuna. Selle kohustuse juurde kuulub ka dokumentide korrapärane täitmine vastavalt nõuetele, mida nende suhtes päritoluriigi seaduste kohaselt kohaldatakse. Muul juhul peavad nad koostama ja pidama tööaja arvestuslehti ja palgaarvestuslehti kooskõlas Belgia õigusnormidega, nagu näeb ette artikli 5 esimene lõik.

17. Pärast kuue kuu möödumist, millele viitab kuninga dekreedi artikkel 2, peavad tööandjad kõnealuste samaväärsete dokumentide koopiaid säilitama selliselt, et need oleksid eespool viidatud kohtades ja asjaomastele järelevalveameti talitustele kättesaadavad viie aasta jooksul, vastasel juhul peavad nad koostama tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehe. Kõnealuse artikli 5 kolmas lõik lubab siiski samaväärsete dokumentide koopiaid säilitada mis tahes kujul, tingimusel et need on loetavad ja et nende reprodutseerimisviis võimaldab tõhusat järelevalvet.

18. Ühtlasi osutab artikkel 6 tööandjate kohustusele anda samaväärsete dokumentide koopiad hoiule tööinspektsiooni; vastav kohustus kehtib ka pärast töötamise lõpetamist.

III. Asjaolud ja menetlus põhikohtuasjas

19. Laevaremondi vallas soojus- ja heliisolatsiooniga tegelev Portugali ettevõtja Termiso Limitada lähetas oma Portugali tehase keevitajad ja monteerijad allhanketööde

tegemiseks ettevõttele Antwerp Ship Repair kuuluvale dokile Antwerpenis.

20. Iga kord, kui tööleping oli sõlmitud, taotles Termiso Portugali ametiasutustelt vormi E101 [12] ja Antwerp Ship Repair omalt poolt teavitas töötajate lähetusest tööinspektsiooni, nagu näeb ette 14. augusti 1978. aasta majanduse ümberkorraldamise seaduse artikkel 69. [13]

21. 12. juulil 2004. aastal tegi föderaalse sotsiaalkindlustusameti inspektsioon kontrollkäigu Antwerp Ship Repair'i dokile ning leidis, et nimetatud sadamarajatisel töötas 53 Termiso Limitadast lähetatud metallurgiatöölist. Ühegi kõnealuse töötaja kohta ei olnud tehtud eeldeklaratsiooni ja seega ei olnud Belgia inspektsiooni nendest lähetustest eelnevalt teavitatud. Ühtlasi ei suutnud Termiso eestööline esitada ühtegi palgaarvestusega seotud dokumenti.

22. 14. juulil 2004. aastal algatas tööinspektsioon haldusmenetluse Termiso Limitada vastu seoses sotsiaalkindlustusdokumentide kättesaadavana hoidmist käsitlevate Belgia seaduste rikkumisega; menetlus lõpetati sama aasta 17. novembril.

23. Belgia leidis, et Belgia sotsiaalõiguses ette nähtud nõuete eiramine moodustab süüteo koosseisu. [14] Sellest tulenevalt esitas riigiprokuratuur Termiso Limitada (tööandja ja vastutav juriidiline isik), Vítor Manuel dos Santos Palhota (aktsionär ja peadirektor), Mário de Moura Gonçalvese (nüüdseks surnud) ja Fernando Luis das Neves Palhota (aktsionär ja tehniline direktor) vastu süüdistuse mitme süüteo toimepanemises, mis seisnesid selles, et lähetatud töötajate kohta ei peetud tööaja arvestuslehti ning samuti ei tasutud seadusjärgset miinimumpalka ega lisatasu ületundide eest kooskõlas Belgia seadustes sätestatuga.

IV. Eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

24. Rechtbank peatas Termiso Limitada, Vítor Manuel dos Santos Palhota, Mário de Moura Gonçalvese ja Fernando Luis das Neves Palhota vastu algatatud kriminaalmenetluse

12 – Põhikohtuasja süüdistatavad tunnistavad, et kuigi kõnealuseid vorme ei väljastatud õigeaegselt, ei tekitanud sellest tulenev viivitus kunagi Belgia tööinspektsiooni etteheiteid.

13 – *Moniteur belge,* 17.8.1978.

14 – Ei Rechtbanki kohtumääruses ega erinevate menetlusosaliste kirjalikes või suulistes märkustes ei täpsustatud kohaldatavaid kriminaalõiguse sätteid.

ja pöördus ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtusse järgmise eelotsuse küsimusega:

„Kas 5. märtsi 2002. aasta seaduse artikkel 8 ning 29. märtsi 2002. aasta kuninga dekreedi (rakendusdekreet) artiklid 3, 4 ja 5 on vastuolus EÜ asutamislepingu artiklitega 49 ja 50, kuivõrd nendes on välismaistele tööandjatele, kes soovivad oma töötajaid saata lähetusse, kehtestatud kohustus esitada eelnevalt lähetusdeklaratsioon Dienst Toezicht op de Sociale Wettenile (sotsiaalseaduste järelevalve amet) ning hoida kättesaadavana dokumente, mis on samaväärsed Belgia tööaja arvestuslehe või palgaarvestuslehega, mille tõttu on juurdepääs Belgia tööturule takistatud või vähemalt raskendatud?"

25. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 26. novembril 2008. aastal.

26. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 sätestatud tähtajaks esitasid märkusi Belgia, Saksamaa, Prantsusmaa, Kreeka ja Taani valitsus, samuti Euroopa Komisjon ja siseriikliku kriminaalmenetluse süüdistatavad.

27. 25. veebruaril 2010. aastal toimunud kohtuistungil osalesid Belgia Kuningriigi, Kreeka Vabariigi, Prantsusmaa Vabariigi ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni järelevalveameti ning samuti komisjoni esindaja.

V. Vastuvõetavus

28. Belgia esitab kolm eelotsuse küsimuse vastuvõetamatuse vastuväidet.

29. Esiteks väidab ta, et eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtus direktiivi 96/71 ülevõtmiseks vastu võetud Belgia seaduse artikli 8 ja selle seaduse rakendusdekreedi ekslikust tõlgendusest, mille kohaselt vaidlusalust „lihtsustatud korda" tuleb teenuseosutajate suhtes kohustuslikult kohaldada. Nende väitel näevad kõnealused õigusnormid ette alternatiivse korra, mis võimaldab asjaomasel tööandjal rakendada kas lihtsustatud korda või alternatiivselt koostada ja hoida kättesaadavana Belgia seadustele vastavaid dokumente.

30. Teiseks väidab Belgia, et eelotsusetaotlus on puudulikult põhjendatud, sest selle faktiline ja õiguslik raamistik ei võimalda teha otsust selle üle, mis alusel on Belgia õigusnormid vastuolus tänase ELTL artikliga 56, ning seab kahtluse alla direktiivi 96/71 asjakohasuse käesoleva kohtuasja lahendamisel.

31. Kolmandaks märgib Belgia, et Euroopa Kohtu pädevusse ei kuulu ELTL artikli 57 kohaldamise üle otsustamine, sest keegi ei ole kahelnud selles, et Termiso Limitada töötajate poolt Belgias tehtud töö seisneb teenuste osutamises, lisaks kuulub kohaldamise üle otsustamine siseriikliku kohtu pädevusse.

32. On selge, et esimene vastuvõetamatuse vastuväide ei ole piisav eelotsusetaotluse *a limine* tagasilükkamiseks. Esiteks seetõttu, et Euroopa Kohtu pädevusse ei kuulu liikmesriigi õiguse analüüsimine, sest eelotsusemenetlus põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel, seega on Euroopa Kohus pädev otsustama üksnes liidu õigusnormide tõlgenduse või kehtivuse üle, lähtudes talle siseriikliku kohtu poolt esitatud asjaoludest. [15] Teiseks seetõttu, et olgu mis tahes põhjused, mis võisid ajendada Rechtbanki kahtlema lihtsustatud korras, on üksnes tema pädev otsustama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise vajaduse ning faktilise ja õigusliku konteksti valimise üle. [16]

33. Teise vastuvõetamatuse vastuväite puhul tuleb silmas pidada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on eelotsusetaotluse *a limine* tagasilükkamine õigustatud vaid juhul, kui on selge, et ühenduse õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, [17] kui probleem on hüpoteetiline [18] või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, selleks et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [19]

34. Tegelikult on eelotsusetaotluse faktilise ja õigusliku konteksti määratlemine hädavajalik selleks, et Euroopa Kohus saaks anda liikmesriigi kohtule liidu õiguse tarviliku tõlgenduse, [20] ning eelnevalt ka selleks, et eelotsusemenetluses osalejad saaksid esitada omapoolsed märkused. [21]

35. Antud asjaoludel, vaatamata kohtumääruse sünteetilisele iseloomule, ei saa seega eitada, et konteksti kirjeldus on väga piiratud, kuid siiski piisav nii ELTL artikli 56, direktiivi 96/71 ja 2002. aasta Belgia õigusakti vahelise seose kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi toetavate faktiliste asjaolude kirjeldamiseks. Teisest küljest ei mõjuta see, et eelotsuse küsimuses ei mainita eespool nimetatud direktiivi, kuidagi Euroopa Kohtu pädevust, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb õigesti, kui ta viitab ka ELTL artiklile 56, mis on kindlasti asjakohane küsimusele vastuse andmiseks.

15 – Euroopa Kohtu 2. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-30/93: AC-ATEL Electronics Vertriebs (EKL 1994, lk I-2305, punkt 16); 20. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas C-352/95: Phytheron International (EKL 1997, lk I-1729, punkt 11) ja 16. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-235/95: Dumon ja Froment (EKL 1998, lk I-4531, punktid 25–27).

16 – Euroopa Kohtu 25. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-475/99: Ambulanz Glöckner (EKL 2001, lk I-8089, punkt 10); 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-136/03: Dörr ja Ünal (EKL 2005, lk I-4759, punkt 46) ja 22. juuni 2006. aasta otsus kohtuasjas C-419/04: Conseil général de la Vienne (EKL 2006, lk I-5645, punkt 24).

17 – Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-505/07: Compañía Española de Comercialización de Aceite (EKL 2009, lk I-8963, punkt 26).

18 – 22. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-390/99: Canal Satélite Digital (EKL 2002, lk I-607, punkt 19).

19 – Euroopa Kohtu 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/90–C-322/90: Telemarsicabruzzo jt (EKL 1993, lk I-393, punkt 6).

20 – 19. märtsi 1993. aasta määrus kohtuasjas C-157/92: Banchero (EKL 1993, lk I-1085, punkt 4); 7. aprilli 1995. aasta määrus kohtuasjas C-167/94: Grau Gomis jt (EKL 1995, lk I-1023, punkt 8) ja 23. detsembri 2009. aasta määrus kohtuasjas C-45/08: Spector Photo Group (EKL 2009, lk I-12073, punkt 26).

21 – Euroopa Kohtu 1. aprilli 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 141/81–143/81: Holdijk jt (EKL 1982, lk 1299, punkt 6).

36. Sama kehtib ka kolmanda Belgia vastuvõetamatuse vastuväite kohta, sest kui võtta arvesse, et ELTL artikkel 57 keelab diskrimineerimise teenuste osutamise vabaduse kontekstis, siis just seda problemaatikat Rechtbanki küsimus käsitlebki.

37. Seetõttu ei ole ühtegi põhjust lugeda eelotsusetaotlus vastuvõetamatuks.

VI. Sisulised küsimused

A. *Hindamiskriteeriumid*

1. Esialgne arutelu: töötajate lähetamine, direktiiv 96/71 ja kaalul olevad huvid

38. Käesolev kohtuasi rõhutab veel kord siseturu ülesehitamise ja sotsiaalsete väärtuste vahelisi loomulikke pingeid. Nagu ilmneb varasematest kohtuasjadest, asetab töötajate lähetamine teenuste osutamise vabadust kasutavad ettevõtjad, nende teenuse osutamisega seoses lähetatavad ettevõtja töötajad ning nii ettevõtjaid kui ka töötajaid vastuvõtvad liikmesriigid vastuolulisse olukorda. Sellele pingele üritab vastuse anda direktiiv 96/71, mille kohaldamisega tahetakse saavutada tasakaal ettevõtja teenuste osutamise vabaduse ja sotsiaalkaitsenormide tagamise vahel.

39. Oluline tegur, mis määrab direktiivi kohaldamise, peitub selles, kas majandustegevust teostatakse ettevõtja päritoluriigist erinevas liikmesriigis, kusjuures samas ettevõtja lähetab töötaja sinna enda kulul ja juhtimisel. Seetõttu on liidu seadusandja teadlik sellest, et „poolte huvides tuleb [selgitada] kavandatava töösuhte tingimused",[22] ja just seetõttu kehtestatakse eeskirjad kohaldatava tööõiguse sätestamiseks.

40. Kohaldatavate õigusnormidega (kas asukohariigi või vastuvõtva riigi õigusnormid) seotud küsimus lahendatakse, osutades liikmesriikide õigusaktide kooskõlastamise vajadusele, et saaks sätestada minimaalse kaitse põhilised kohustuslikud sätted,[23] mida tuleb sihtkoha riigis täita olenemata töötaja lähetuse kestusest.[24] Seda ideed käsitleb täpsemalt direktiivi artikli 3 lõige 1, mis sätestab, et „[l]iikmesriigid tagavad olenemata töösuhte suhtes kohaldatavatest õigusaktidest, et […]

22 – Direktiivi 96/71 põhjendus 6.
23 – Direktiivi 96/71 põhjendus 13.
24 – Direktiivi 96/71 põhjendus 14.

ettevõtjad kindlustavad oma territooriumile lähetatud töötajatele töötingimused", mis on seotud muu hulgas selliste oluliste aspektidega nagu maksimaalne tööaeg ja minimaalne puhkeaeg, töötasu miinimummäärad või töötervishoid. Lisaks sellele tagab lõige 7 igal juhul „töötajate jaoks soodsamate töötingimuste [kohaldamise]". [25]

41. Viimase punktina annab nimetatud artikli 3 lõige 10 liikmesriikidele õiguse kohaldada nende territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate suhtes kooskõlas aluslepingutega töötingimusi muudes kui selle artikli lõike 1 esimeses lõigus nimetatud küsimustes, kui tegemist on avaliku korra sätetega.

42. Viimati viidatud korraga, mida võib pidada direktiivi põhisisuks töösuhet puudutavas, kaasneb täiendav ja samas oluline õigusnormide kogum eespool nimetatud korra rakendamiseks: järelevalvet ja avalikku korda reguleerivad siseriiklikud eeskirjad, millega tagatakse kõnealuste töötajate õigustest kinnipidamine. Just sellesse rühma kuuluvad ka vaidlusalused Belgia õigusnormid. Neid eeskirju, mille on vastu võtnud ja mida rakendab tavaliselt sihtkoha liikmesriik, ei hõlma direktiivi sisuline osa: esiteks seetõttu, et neid ei ole artiklis 3, ja teiseks seetõttu, et artikkel 5 usaldab liikmesriikide pädevusse direktiivi eesmärkide täitmise tegeliku tagamise.

43. Sellel on aga järgmine tagajärg: ehkki mainitud artikkel 5 annab liikmesriikidele õiguse võtta meetmeid direktiivi 96/71 täitmise tagamiseks, peavad need meetmed olema liidu õigusega kooskõlas aluslepingute alusel. [26] Seetõttu ei nõua käesolev kohtuasi mitte niivõrd mainitud artikli 5 tõlgendamist, kuivõrd teenuste osutamise vabadust tunnustavate ELTL artiklite 56 ja 57 ja ka põhinõuete tõlgendamist, mis esitatakse liikmesriikidele kõnealuse vabaduse tõhususe tagamiseks.

25 – Direktiiviga 96/71 kehtestatud korra erilisus torkab veel enam silma, kui võrrelda seda 19. juuni 1980. aasta lepinguliste kohustuste suhtes kohaldatava õiguse Rooma konventsiooni (EÜT L 266, lk 1; ELT C 169, lk 10) artiklites 3 ja 6 sätestatud üldiste eeskirjadega. Konventsioon kaldub eelistama teist lahendust, nähes ette, et kui pooled ei ole ise valikut teinud (põhikriteerium), siis kohaldatakse töölepingu suhtes selle riigi õigust, kus töötaja lepingujärgselt oma põhitööd teeb, isegi kui ta ajutiselt töötab mõnes teises riigis, või selle riigi õigust, kus asub tegevuskoht, mille kaudu töötaja on tööle võetud (alternatiivne kriteerium), mis ei välista siiski seda, et teatavatel tingimustel võivad lepingule kohaldatavaks kuulutatud õigusega paralleelselt kehtida teise riigi õiguse imperatiivsed sätted, eeskätt selle liikmesriigi sätted, mille territooriumile töötaja on ajutiselt lähetatud (imperatiivsete sätete kriteerium).

26 – 12. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-60/03: Wolf & Müller (EKL 2004, lk I-9553, punkt 30).

44. See tulemus on ka kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, milles on viimasel ajal laialt ja selgelt teenuste osutamise vabadust soosivas võtmes tõlgendatud direktiivi 96/71 sisulisi meetmeid. Nagu on hästi teada, tõlgendati eespool viidatud kohtuotsuses Laval un Partneri direktiivi 96/71 artiklit 3 nii, et see piirab liikmesriikide tegutsemisruumi seoses nende territooriumile töötajad lähetanud välisettevõtjate suhtes mainitud sättes loetletutest erinevate sotsiaalkaitsemeetmete kohaldamisega. Selline direktiivi 96/71 artikli 3 tõlgendamine mõjutab ka ELTL artikli 56 kohaldamist ja nimelt seda, kuidas töötajate kaitset käsitlevate siseriiklike meetmete järelevalvet teostada. Selline lähenemine, mis ei ole pääsenud kriitikast ega ole ka üheselt mõistetav, [27] sai hiljuti kinnitust kohtuasjades Rüffert [28] ja komisjon *vs.* Luksemburg [29] tehtud otsustes.

45. Kui kõnealused meetmed mõjutavad aga järelevalve ja avaliku korra meetmeid, mille liikmesriigid on võtnud selleks, et tagada viidatud direktiivi 96/71 artikli 3 sätete täitmine, on Euroopa Kohtu kohaselt asjakohane järelevalvekriteerium aluslepingud. See selgub eespool nimetatud kohtuasjas komisjon *vs.* Luksemburg tehtud otsusest, milles Euroopa Kohus analüüsis siseriiklikke sisulisi meetmeid direktiivi 96/71 artikli 3 tähenduses, arvates järelevalve ja avaliku korra meetmed aluslepingutel põhineva kontrolli alla.

46. Seega tuleb vaidlusaluste siseriiklike meetmete suhtes kohaldada hindamiskriteeriumi ja järelevalve liiki, mis on sätestatud aluslepingutes ja nagu tehti ka liidetud kohtuasjades Arblade jt. Seega on mainitud kohtuasjas sedastatud tõlgendus endiselt täiesti kohaldatav, olenemata kohtuasjas Laval un Partneri hiljuti tehtud otsuses toimunud arengust.

47. Nagu tõdes Euroopa Kohus liidetud kohtuasjades Arblade jt, ei välista see järeldus asjaolu, et eelotsuse esitanud kohus „võtaks kooskõlas oma riigi kriminaalõiguses valitseva põhimõttega arvesse direktiivi 96/71 soodsamaid sätteid, et vajaduse korral kohaldada siseriiklikku õigust, kuigi liidu õigus ei kehtesta selles suhtes ühtegi kohustust”. [30] Seega eelnevast lähtudes ja sedavõrd, kuivõrd direktiiv 96/71 sätestab kriteeriumid, mis vähendavad süüdistatavate kriminaalvastutust, võib direktiivi arvesse võtta ELTL artiklite 56 ja 57 kohaldamisel.

2. Piirangud teenuste osutamise vabadusele ja nende õigustatus

48. Kui teenuste suhtes kohaldatavaid õigusnorme ei ole ühtlustatud, võib teatud juhtudel

27 – Kilpatrick, C., „The ECJ and Labour Law: A 2008 Retrospective”, *Industrial Law Journal*, kd 38, nr 2, Oxford University Press, 2009, lk 196–202.

28 – 3. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-346/06: Rüffert (EKL 2008, lk I-1989).

29 – 19. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2008, lk I-4323).

30 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade, punkt 29.

artikli 56 kohaldamist takistada kalduvus kohaldada siseriiklikke õigusnorme kõigi riigi territooriumil viibivate isikute suhtes, ka teises liikmesriigis asuvate teenuseosutajate suhtes, kes viibivad ajutiselt selle riigi territooriumil. Kohtupraktikas on korduvalt tõdetud, et see põhivabadus ei nõua mitte ainult kogu kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelamist piiriüleste teenuste osutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist isegi juhul, kui need laienevad erisusteta nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult samasuguseid teenuseid. [31]

50. ELTL artikli 52 – mida ELTL artikli 62 kohaselt kohaldatakse teenuste osutamise vabaduse suhtes – lõige 1 sätestab, et selle vabaduse piirangud võivad olla õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast. Samas kui piirang on vahet tegemata kohaldatav meede, mis otseselt ei diskrimineeri, on Euroopa Kohus möönnud, et sellisel juhul on samuti tegemist „ülekaaluka üldise huvi alusel õigustatud [meetmetega], mida kohaldatakse kõigile vastuvõtva liikmesriigi territooriumil tegutsevatele isikutele ja ettevõtjatele, juhul kui see huvi ei ole juba kaitstud teenuseosutajale tema asukohajärgses liikmesriigis kohaldatavate eeskirjadega.” [32] Seda õigustust tuleb tõlgendada kitsalt [33] ja kontrollides selle proportsionaalsust. [34]

49. Seetõttu käsitleb Euroopa Kohus teenuse osutamise vabadusega seonduvalt „piirangut” laia mõistena, mis sisaldab nii tegevuse tegelikku keelamist kui ka lihtsalt selle muutmist vähem ligitõmbavaks. Sellist käsitlust on kasutatud ka muude vabaduste suhtes, eelkõige kaupade vaba liikumise suhtes.

51. Alates 1. detsembrist 2009, mil jõustus Lissaboni leping, tuleb siiski arvesse võtta mitmeid esmaseid sotsiaalõigusalaseid sätteid, mis mõjutavad vabaduste raamistikku. Nimelt tuleb töötajate lähetamist, kuivõrd see võib mõjutada teenuste osutamise vabaduse intensiivsust, tõlgendada nimetatud aluslepinguga kehtestatud sotsiaalsete sätetega arvestades. ELTL artikkel 9 näeb nimelt ette sotsiaalkaitse üldtingimuse, mis kohustab

31 – Euroopa Kohtu 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-76/90: Säger (EKL 1991, lk I-4221, punkt 12); 5. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-398/95: SETTG (EKL 1997, lk I-3091, punkt 16); 19. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-244/04: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2006, lk I-885, punkt 30) ja 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-219/08: komisjon *vs.* Belgia (EKL 2009, lk I-9213, punkt 13).

32 – Sellega seoses vt eespool viidatud kohtuotsus Arblade jt, punkt 34; ning 15. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-165/98: Mazzoleni ja ISA (EKL 2001, lk I-2189, punkt 27); 25. oktoobri 2001. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98: Finalarte jt (EKL 2001, lk I-7831, punkt 33) ning samuti juba eespool viidatud kohtuotsus International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union, punkt 77, ja eespool viidatud kohtuotsus Laval un Partneri, punkt 103.

33 – Eespool viidatud kohtuotsus C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 30.

34 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade, punkt 35.

institutsioone võtma arvesse „kõrge tööhõive taseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge tasemega seotud nõudeid". See nõue sõnastatakse pärast ELL artikli 3 lõikes 3 selle sätestamist, et siseturu rajamine peab toimuma poliitika kohaselt, mis põhineb „kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress".

52. See sotsiaalne siht kajastub isegi selgemini nüüd liidu esmaste õigusaktide hulka kuuluva põhiõiguste harta artiklis 31, mis deklareerib, et „[i]gal töötajal on õigus töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased". Kõnealuste tingimuste seas näeb artikkel ette tööaja, puhkeaja ja tasulise puhkuse tagamise, mis kujutavad endast – küll mitte ammendavalt – töötajate kaitse miinimumnõudeid.

53. Lissaboni lepingu jõustumine nõuab, et kui töötingimusi saab käsitada ülekaaluka üldise huvi kaalutlusena, mis õigustab teenuste osutamise vabaduse suhtes erandi tegemist, tuleb loobuda nende kitsast tõlgendamisest. Kuna töötaja kaitset on loetud piisavalt tähtsaks, et näha see ette aluslepingutega, ei seisa me silmitsi vabaduse suhtes tehtava lihtsa erandiga ja veelgi vähem kohtupraktikast tuleneva kirjutamata erandiga. Tehes kohustuslikuks sotsiaalkaitse kõrge taseme, annab esmase õiguse uus raamistik liikmesriikidele volitused sotsiaalkaitse teatud taseme huvides vabadusi piirata, ilma et see liidu õiguse kohaselt osutuks erakorraliseks ja et seda tuleks seetõttu kitsalt analüüsida. See väide, mis põhineb mainitud aluslepingute uutel sätetel, tähendab praktikas proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist.

54. Kõnealused vastuvõtva riigi tööalased meetmed peavad selleks, et olla eespool toodud tähenduses õigustatud, olema taotletud eesmärkide täitmise tagamiseks sobivad ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalik. Proportsionaalsuse kriteeriumi, mida Euroopa Kohus on põhivabadustega seotud kohtupraktikas korduvalt rakendanud, peetakse tavaliselt vastavalt asjakohasuse ja vajalikkuse *testiks*.

55. Seetõttu tuleb kindlaks teha, kas kõnealused meetmed piiravad teenuste osutamise vabadust, ning kui vastus on positiivne, siis tuleb hinnata, kas need on proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt õigustatud. Mainitud

analüüs tuleb teha juhtumipõhiselt, hinnates iga asjaomast meedet eraldi ja lähtudes järelevalve liigist, mis aluslepingu kohaldamise puhul võib töötaja sotsiaalkaitse suhtes olla iseäranis tundlik.

B. *Belgia järelevalvemeetmed*

56. Begias 2002. aastal kehtestatud lihtsustatud kord vabastab teises liikmesriigis asuva teenuste osutaja teatud vastuvõtva riigi seadustega ette nähtud dokumentide koostamisest juhul, kui a) Belgia sotsiaalseaduste järelevalve ametisse saadetakse iga lähetatava töötaja kohta üksikasjalikule näidisele vastav eeldeklaratsioon, b) kui säilitatakse ja hoitakse asjaomastele asutustele kättesaadavana ettevõtja asukohariigi dokumendid, mis on samaväärsed Belgia seadustega ette nähtud tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehega, ning c) ajutine lähetus kestab maksimaalselt kuni kuus kuud.

57. Seega ei kohaldata lihtsustatud korda mitte kunagi lähetuste suhtes, mis kestavad kauem kui kuus kuud, ega ka nende lähetuste suhtes, mis kestavad kuni kuus kuud, aga mille puhul ei ole täidetud eeldeklaratsiooni nõue; neil juhtudel kohaldatakse üldist korda.

1. Lähetuse eeldeklaratsioon

a) Kirjeldus

58. Komisjon ja põhimenetluses süüdistatavad väidavad, et nii eeldeklaratsioon kui ka selle puudumise tagajärjed tähendavad tegelikkuses teenuste osutamise vabadust piirava loa taotlemist. Belgia valitsus väidab vastu, et ühenduse kohtupraktikas on selline järelevalvemehhanism sõnaselgelt heaks kiidetud, ning eitab seda, nagu tähendaks see vältimatut tingimust tavakorrast kõrvalehiilimiseks.

59. Belgia väidetest hoolimata osutab kõik sellele, et tegemist on teenuste osutamise vabaduse piiramisega, sest liikmesriik rikub välismaa teenuseosutaja ja oma riigi teenuseosutaja võrdse kohtlemise põhimõtet alates sellest hetkest, kui ta nõuab eeldeklaratsiooni üksnes esimeselt.

60. Seejuures tuleb meeles pidada, et kohtupraktika on näidanud, et töötajate õiguste kaitsmise huvides on eeldeklaratsiooni esitamine põhjendatud.[35] Tegelikult ei saa midagi vastu väita teenuseosutaja kohustusele

35 – Euroopa Kohtu 21. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-445/03: komisjon *vs.* Luksemburg (EKL 2004, lk I-10191, punkt 46); eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punktid 41 ja 42, ja samuti eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia, punkt 16.

täita sellist nõuet tõendamaks, et lähetatud töötajate puhul on eeskätt elukoha, tööloa ja sotsiaalkaitse nõuded täidetud liikmesriigis, mille territooriumil nimetatud tööandja nendega töösuhtes on. Selline meede ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik teenuste osutamise vabaduse rakendamisest tuleneda võivate kuritarvituste ennetamiseks.

61. Järgnevalt selgitan, kuidas see argument on põhjendatud nii taotluse *sisu* kui *vormi* osas. Seevastu asjaolu, et taotluse heakskiitmine sõltub sellest, kas see on esitatud *enne* tööle lähetamist või mitte, ja selle *praktilise kohaldamisega* seotud teatavad aspektid seavad kahtluse alla selle vastavuse ELTL artiklile 56.

b) Taotluse sisu

62. Andmed, mis 29. märtsi 2002. aasta kuninga dekreedi artikli 4 kohaselt peavad eeldeklaratsioonis kirjas olema, ei tekita liigseid kahtlusi, kui neid analüüsida aluslepingute valguses. Märkusi esitanud riikide väitel on nende üksikasjalike andmete esitamise eesmärk kontrollida direktiivi 96/71 kriteeriumide kohaselt selle olukorra õiguspärasuse vastavust, milles on töötajad päritoluriigis, ja määrata kindlaks õigused, mis neil peaksid olema ajutise teenuste osutamise kohas. Ühtlasi on need andmed hädavajalikud selleks, et teada saada, milline õigusnorm on soodsam. Tööandja ja töötajate endi kohta avaldatavate üksikasjalike andmete,[36] samuti rakendatavate töötingimuste, nimelt iganädalase töö kestuse ja igapäevaste tööaegade kajastamise eesmärk on kontrollida nende päritoluriigis töölevõtmise õiguspärasust. Seepärast on eesmärk selgitada välja töötajate õigused vastuvõtvas riigis proportsionaalne selgituste nõudmisega „lähetuse raames osutatavate teenuste laadi, lähetuse alguskuupäeva ja kavandatava kestuse ning teenuste osutamise koha" kohta.

63. Samuti on töötajate tõhusa kaitsega kooskõlas teada kohta, kus hoitakse kättesaadavana ja säilitatakse samaväärseid dokumente, samuti andmeid isiku kohta, kes vastutab nende eest Belgias. Nii tõdes Euroopa Kohus liidetud kohtuasjades Arblade jt tehtud otsuses, väites, et tulenevalt sellisest kaitsest ja eelkõige seoses tööohutuse, -tervishoiu ja tööajaga „võib olla vajalik, et teatud dokumendid oleksid kättesaadavad teenuste osutamise kohas või vähemalt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil asuvas kohas, kuhu selle riigi pädevatel töötingimuste järelevalve asutustel on kerge ligi pääseda ja mis on *selgelt identifitseeritud*, kui puudub

36 – Eriti olulised andmed on „töölepingu sõlmimise kuupäev, Belgias tööle asumise kuupäev ja ametikoht".

liikmesriikidevaheline teavitamisalase koostöö ja infovahetussüsteem, mille sätestab direktiivi 96/71 artikkel 4."

c) Deklaratsiooni vorm

64. Samuti ei saa pidada nõuet, et deklaratsioon koostataks näidisvormi järgi, ülemääraseks koormaks teenuseosutajale, pigem on see juriidiliselt selgem ja lihtsustab deklaratsiooni esitamise ülesannet. Pealegi võib teenuseosutaja täita vormi oma emakeeles. [37]

d) Lähetuseelne nõuetekohasuse kinnitamine

65. Üksikasjalikumat analüüsi väärivad vaidlusaluste õigusnormidega seotud Belgia õigusnormid, eelkõige need, mis vabastavad Belgia sotsiaalkindlustusdokumentide koostamisest ja kättesaadavana hoidmisest juhul, kui inspektsioon kinnitab „deklaratsiooni kättesaamist ja nõuetekohasust" viie tööpäeva jooksul alates selle kättesaamisest, väljastab deklaratsioonile registreerimisnumbri ja teavitab sellest tööandjat.

66. Belgia peab eeldeklaratsiooni esitamise korda „teavitamise lihtmenetluseks", [38] eitades, et see on lähetuse vajalik tingimus. Selline lähenemine osutub aga vastuoluliseks, kui Belgia kinnitab, et „lihtsustatud korra kohaldamine sõltub lähetusdeklaratsiooni saatmisest", [39] mida kinnitab ka seda reguleerivate õigusnormide sõnastus.

67. On tõsi, et sihtkohariigi ametiasutuste *ex ante* järelevalve läheb eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Saksamaa kohaselt „kaugemale sellest, mis on vajalik teenuste osutamise vabaduse rakendamisest tuleneda võivate kuritarvitamiste ennetamiseks. [40] Nõuetekohasuse eelnev kontrollimine on vastuolus puhtalt teavitava eesmärgiga, mida kohtupraktikas seda laadi teatistele on omistatud ja mis võimaldab "siseriiklikel ametiasutustel neid andmeid [*a posteriori*] kontrollida ning võtta vajalikke meetmeid juhul, kui töötajate olukord ei vasta õigusaktide nõuetele. [41]

37 – Seda väitis kohtuistungil Belgia valitsuse esindaja.

38 – Belgia Kuningriigi kirjalike märkuste punkt 32.

39 – Belgia Kuningriigi kirjalike märkuste punkt 31.

40 – Kohtuotsus C-244/04: komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 42.

41 – Eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 41.

68. Oluline on ka lisada, et seoses juhtumiga, kui liidus asuv äriühing lähetas temaga töösuhtes olevaid kolmandate riikide kodanikest töötajaid, on kohtupraktikas jõutud seisukohale, et siseriiklik õigusnorm ei tohi seada teenuste osutamist sõltuvusse haldusloa saamisest. [42] Seega tundub mõistlik, kui Euroopa Kohus jääks samale seisukohale ka juhul, kui tegemist on liidu kodanikest palgatöötajatega, nagu on Termiso Limitada töötajate puhul.

69. Käesolevas asjas on üks eripära, mis eristab seda kolmandate riikide kodanikke käsitlevast kohtupraktikast, nimelt peavad Belgia ametiasutused kohustuslikult väljastama tööandja esitatud eeldeklaratsioonile registreerimisnumbri. Nagu varem on juba märgitud, ei tuvasta vastuvõtva riigi ametiasutused nõuetekohasust kinnitades tingimata lähetuse vastavust kõigile sotsiaaleeskirjades ette nähtud nõuetele. Vastupidi, nõuetekohasuse kinnitamist võib pidada formaalseks toiminguks, mis piirdub sellega, et kuulutatakse deklaratsioon nõuetele vastavaks. Belgias kehtiv kord väärib hoopis teistsugust hinnangut, kui võtta arvesse, et teenuste osutamist ei saa alustada enne, kui asjaomasele ettevõtjale on väljastatud ja edastatud deklaratsiooni registreerimisnumber, ilma milleta, nagu on leidnud kinnitust, ei või lähetust toimuda.

70. Selle tagajärjel võivad lihtsalt info edastamine sihtkohariigi ametiasutustele ja kättesaamise kinnitamine muutuda teenuste osutamisele eelneva kontrolli ja loa väljastamise mehhanismideks. Sellist tulemust on raske pidada aluslepingute sätetele vastavaks ja eriti veel siis, kui seda hinnata tõhususe seisukohast.

e) Deklaratsiooni haldustõhusus

71. On selge, et konkreetse töösuhte asjaolude tundmine hõlbustab järelevalvet. Eeldeklaratsiooni nõuetekohaseks tunnistamisega saab töösuhte sisu teatavaks inspektorile, selleks et vältida võimalikke puudusi juba enne teenuste osutamise alustamist. Eeskirjade eiramise avastamisel ei väljastata tööandjale registreerimisnumbrit (ja nagu ma juba mainisin, ilma registreerimiseta ei ole ei lähetust ega tööd) ja välditakse seda, et inspektor peab need puudused töökohas kindlaks tegema.

42 – Euroopa Kohtu 9. augusti 1994. aasta otsuses kohtuasjas C-43/93: Vander Elst (EKL 1994, lk I-3803, punkt 15); eespool viidatud kohtuotsuses C-445/03: komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 24, ja eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 34, on seda nõuet tõlgendatud teenuste osutamise vabaduse piiramisena EÜ artikli 49 tähenduses.

72. Sellele vaatamata ja vastavalt ELTL artiklile 56 ei saa selline haldustõhusus õigustada seda, et lähetuse tingimuseks on deklaratsiooni heakskiitmine, mis seisneb registreerimisnumbri väljastamises.

73. Otsus liidetud kohtuasjades Arblade jt tõdeb kategooriliselt, et „teenuste osutamise vabaduse piirangu õigustamiseks ei piisa" järelevalveasutustel oma ülesannete täitmise hõlbustamise eesmärgist, lisades, et „on vaja, et need asutused ei saaks oma järelevalveülesannet tõhusalt täita".[43] Kohtuotsuses komisjon *vs.* Luksemburg kuulutas Euroopa Kohus sarnaselt ebaproportsionaalseks nõude, et Luksemburgis omaks elukohta esindaja, kes säilitaks teatavaid dokumente, väites, et suurhertsogiriik ei ole „toonud esile ühtegi konkreetset asjaolu, mis toetaks teesi, et üksnes kõnesolevate dokumentide säilitamine Luksemburgis elava esindaja poolt võimaldaks ametiasutustel järelevalvet teostada".[44]

74. Deklaratsiooni andmed on piisavalt selged, et võimaldada järelevalvet teostada tagantjärele, mistõttu on raske mõista, miks on nimetatud tegevuse teostamiseks vajalik nõuetekohasuse kinnitamine viiepäevase tähtaja jooksul.

75. Selline nõue ei tähenda ka lähetatud töötajate jaoks ei tegelikku ega lisaeelist võrreldes sellega, mis tuleneks *a posteriori* läbiviidavast kontrollist.[45] Siseriiklik vaidlus, milles kajastatakse ametiasutuste järelepärimisi Termiso Limitada töötajate palgaõiguste kohta, tõendab tegelikult seda, et lähetuse eeldeklaratsiooni eelnev kontrollimine ei ole Belgia järelevalveameti ülesannete jaoks määrava tähtsusega.

76. Teisest küljest leidis kinnitust, et viiepäevane tähtaeg, mis on Belgia ametiasutustele ette nähtud deklaratsiooni kättesaamise kinnitamiseks ja registreerimisnumbri väljastamiseks, võib vaatamata oma lühidusele piirata teenuste osutamise vabadust, mis kehtib selliste ettevõtete suhtes nagu Termiso, sest pakutavat liiki teenuste osutamine nõuab töötajate viivitamatut lähetamist Belgiasse,[46] mis ei saa toimuda, kui järelevalveameti vastust tuleb oodata mainitud aja jooksul. Näiteks võiks alternatiivse meetodina sobida vaikiv heakskiit, mille kohaselt eeldatakse, et registreerimisnumber on väljastatud, kui ametiasutus tähtaja jooksul ei vasta. Selline lahendus näitab, et on ka vähem tülikaid meetodeid kui kinnituse ja registreerimisnumbri ootamine,

43 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade, punkt 76.

44 – Eespool viidatud kohtuotsus C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 91.

45 – Töötajate lisaeelise kriteerium, mis piirdub küll päritoluriigi ja vastuvõtva riigi seaduste võrdlemisega, ilmneb eespool viidatud kohtuotsuses Finalarte jt.

46 – Põhikohtuasja süüdistatavate väidetest ilmneb ja seda kinnitavad ka kohtuistungil antud ütlused, et Termiso poolt teostatavad parandustööd nõuavad töötajate kiiret lähetamist.

mistõttu leian, et vaidlusalune meetod ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.[47]

f) Kokkuvõte

77. Eespool toodud argumentidest tulenevalt tuleb ELTL artikleid 56 ja 57 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riiklikud õigusnormid, mille kohaselt sõltub töötajate lähetus ja tegelik teenuste osutama hakkamine deklaratsiooni kättesaamise kinnitusest ja heakskiitmisest deklaratsiooni järelevalveametisse laekumisele järgneva viie tööpäeva jooksul.

2. Vastuvõtva riigi dokumentidega samaväärsed asukohariigi dokumendid

a) Kirjeldus

78. Rechtbankil on kahtlused ka teise meetme suhtes, mis kohustab teises liikmesriigis asuvat ettevõtjat hoidma pädevatele asutustele kättesaadavana teatavad päritoluriigi dokumendid, mis on samaväärsed sihtkohariigi dokumentidega, nimelt antud juhul Belgia tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehega.

79. „Topeltkontrolli" keelamine koostoimes Euroopa Kohtu praktikaga lubab tõdeda, et direktiiv 96/71 nõuab, et vastuvõtvas riigis kehtivad tagatismehhanismid oleksid mõistlikul määral samaväärsed tööandja päritoluriigis kehtivatega. Sellist nõuete võrreldavust kohaldatakse sageli just sotsiaalkindlustusdokumentide suhtes, millest tööinspektsioon tavaliselt kontrollimisel lähtub.

80. Liidetud kohtuasjades Arblade jt tehtud ettepanekus analüüsis kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer kõnealuse samaväärsusnõude toimivust, leides, et sihtkohariigid „peavad uurima välja, kas kõnealused ettevõtjad täidavad juba sarnaseid kohustusi asukoha liikmesriigi seaduste alusel, pööramata sedavõrd palju tähelepanu erinevate dokumentide nimetustele, kuivõrd nende sisule ja taotletavale eesmärgile, ning tunnistama jaatava vastuse korral dokumendid samaväärseks". Sellisel viisil saavad sihtkohariigid „nõuda [teenuseosutajatelt], et nad järgiksid nende seadusandlust vaid sedavõrd, kuivõrd see täiendab

47 – Märkimisväärne on see, et seda tunnistas komisjoni esindaja kohtuistungil.

asukohariigi seadusandlust, kuid mitte ühte teisest kõrgemale seades" (punkt 89).

81. Selle seisukoha võttis omaks Euroopa Kohus mainitud liidetud kohtuasjades tehtud otsuses, tõdedes, et kohustus koostada ja omada vastuvõtva liikmesriigi dokumente põhjustab „teises liikmesriigis asutatud ettevõtjatele kulutusi ning lisa haldus- ja finantskulule, nii et viimased ei ole konkurentsi osas võrdses olukorras vastuvõtvas liikmesriigis asutatud tööandjatega „(punkt 58). Euroopa Kohus leidis, et "üksnes asjaolu, et esinevad mõned vormilised või sisulised erinevused, ei õigusta kahte liiki dokumentide pidamist, millest ühed vastavad asukoha liikmesriigi õigusnormidele ja teised vastuvõtva liikmesriigi õigusnormidele, kui andmed, mida ettenähtud dokumendid asukoha liikmesriigi eeskirjade kohaselt sisaldavad, on tervikuna piisavad, selleks et võimaldada vastuvõtval liikmesriigil teostada vajalikku töötingimuste järelevalvet." [48] Sellest tulenevalt jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et „sellise kohustuse kehtestamine piirab asutamislepingu artikli 59 tähenduses teenuste osutamise vabadust" [49].

82. Liidetud kohtuasjades Arblade jt tehtud otsusest tulenev doktriin peegeldab liikmesriikide vastastikuse usalduse põhimõtet, sest „topeltülesande" keelamine nõuab lõppkokkuvõttes teise liikmesriigi (päritoluriigi) õiguse heakskiitmist kehtiva vahendina üldiste huvide kaitsmisel sihtkoha liikmesriigis.

83. Eespool toodust tulenevalt võib tõdeda, et päritoluriigi dokumentide nõudmine (*in abstracto*, võtmata arvesse kättesaadavana hoidmise ja säilitamise kohustusi) ei piira ELTL artikli 56 kohaldamist, sest ühest küljest peab ettevõtja dokumendid koostama oma asukohariigis nagu teisedki ning teisest küljest peavad teenuse osutamise riigis asuvad ettevõtjad esitama Belgia seadustega ette nähtud „samaväärsed" dokumendid. Belgia korrale iseloomulikud teatud omadused ja eelkõige kõnealuste dokumentide säilitamise kohustus võivad viia teise tulemuseni, mida alljärgnevalt käsitlen.

b) Vastuvõtva riigi tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehega samaväärsed dokumendid

84. Süvenemata selle valikuvõimaluse sisusse, mida Belgia valitsuse väitel nende kord teenuseosutajatele pakub (kas valida lihtsustatud kord või asuda kohe koostama Belgias ette nähtud dokumente), tuleb märkida, et

48 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade jt, punkt 64.
49 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade jt, punkt 59.

lihtsustatud korra eesmärk on vabastada tööandjad sellistest toimingutest, nagu seda on teatavate dokumentide (muu hulgas ka tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehe) koostamine ja kättesaadavana hoidmine, mida ELTL artikli 56 kohaselt saab nõuda vaid töötajate ajutise lähetuse puhul, kui töötaja sotsiaalkaitse ei ole tagatud ettevõtja asukoha liikmesriigi õigusnormiga ette nähtud dokumentidega.

85. Belgia väited kinnitavad seda tõlgendust: kuna liidetud kohtuasjades Arblade jt tehtud otsus takistab üldise kohustuse kehtestamist, mis nõuaks välismaa tööandjatelt Belgia õigusega ette nähtud tööaja arvestuslehe koostamist, vabastab Belgia õigus tööandja sellest kohustusest teatavatel tingimustel.

86. Tegelikult on kohtupraktikas välja kujunenud põhikriteerium ja täiendav kriteerium, mis määravad selged volitused ametiasutustele ja vajaduse korral vastuvõtva liikmesriigi kohtuorganitele, et nad „enne selle nõudmist, et nende riigi territooriumil koostatakse ja hoitakse kättesaadavana nende enda riigi sotsiaal- või tööseadustega ette nähtud dokumente, kontrolliksid pidevalt seda, et töötajate sotsiaalkaitse, mis võib õigustada kõnealuseid nõudmisi, oleks piisavalt tagatud juba asukoha liikmesriigis peetavate dokumentide või nende koopiate esitamisega mõistliku aja jooksul” [50].

87. Kui tööandja käsutuses ei ole kõnealuseid samaväärseid dokumente, siis näevad vastuvõtva riigi õigusnormid ette, et nad peavad koostama ja kättesaadavana hoidma Belgia seadustega ette nähtud tööaja arvestuslehti ja palgaarvestuslehti. Seetõttu ei ole põhjust keelata korda, mis nõuab asukohariigi dokumentidega samaväärseid sotsiaalkindlustusdokumente ja teises järjekorras dokumentide suhtes kehtiva tavapärase korra järgimist. Tuleb tõdeda, et selline seisukoht on kooskõlas liidetud kohtuasjades Arblade jt tehtud Euroopa Kohtu otsusega.

88. Keerulisem on aga põhjendada seda, et Belgia kohaldab Euroopa Kohtu otsust üksnes kuni kuuekuuliste lähetuste suhtes, sest pikemate lähetuste suhtes kohaldatakse ka ELTL artiklit 56. Ka üle kuuekuulised lähetused on siiski ajutised, nagu järeldub kohtuotsustest Rush Portuguesa, Vander Elst, Finalarte jt ning komisjon *vs.* Luksemburg, milles Euroopa Kohus osutas, et kuna töötaja lähetuskulud kannab ettevõtja, kes ei asu vastuvõtvas riigis, aga osutab seal teenuseid, „ei

50 – Eespool viidatud kohtuotsus Arblade jt, punkt 65.

taotle [töötajad] selle liikmesriigi tööturule pääsemist” [51].

c) Dokumentide sisu

89. Iga töötaja tööaja arvestuslehel kajastuvad töötaja poolt aasta jooksul osutatud teenused ja nende eest saadud tasu. Iga palgaarvestusperioodi kohta töötajale saadetaval palgaarvestuslehel näidatakse tema töötasu arvestamise täpsed alused koos asjaomaste kinnipidamistega.

90. Need dokumendid on selgelt asjakohased selgitamaks töötajate majanduslikke õigusi, sest nende alusel saab kontrollida seda, kas on kinni peetud õigusnormi või kollektiivlepinguga kehtestatud piirangutest, ja ka seda, kas palka on tõesti makstud kõigi päevade eest, kui teenuseid osutati, kas on kinni peetud pühadest ja iga-aastasest puhkusest, kusjuures need on vajalikud ka miinimumpalga ja ületundide eest makstava lisatasu kontrollimiseks. Ühtlasi on mainitud arvestuslehed vajalikud selleks, et võrrelda töötajate õigusi erinevate õigussüsteemide alusel ning asukohariigi ja sihtkohariigi dokumentide samaväärsuse järgimisel on see leebem meetod kui teised alternatiivsed meetodid, näiteks otse Belgia dokumentide täitmine.

d) Dokumentide säilitamine

91. Dokumentide säilitamisega seoses tuleb osutada kolmele eri aspektile: esiteks samaväärsete dokumentide kättesaadavana hoidmisele ja säilitamisele Belgiasse lähetatud töötajate töötamise ajal; teiseks kohustusele hoida dokumente kättesaadavana viie aasta jooksul alates kuue kuu möödumisest esimesest lähetusest; ja kolmandaks säilitamiskohale ehk töökohale, kuhu töötaja lähetati, või sellise füüsilise isiku elukohale Belgias, kellele on vastutava esindajana usaldatud dokumentide säilitamine.

92. Kõnealuse kohustuse ajalise kohaldamise seisukohast muudab direktiivi 96/71 artiklis 4

51 – Vt 27. märtsi 1990. aasta otsus kohtuasjas C-113/89: Rush Portuguesa (EKL 1990, lk I-1417, punkt 15); eespool viidatud kohtuotsus Vander Elst, punkt 21; eespool viidatud kohtuotsus Finalarte jt, punkt 22, ja eespool viidatud kohtuotsus C-445/03: komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 38.

sätestatud liikmesriikidevaheline koostöö- ja infovahetussüsteem liigseks selliste dokumentide säilitamise vastuvõtvas liikmesriigis pärast seda, kui tööandjal ei ole seal enam töötajaid. [52] Teisest küljest leidis kohtupraktikas heakskiitmist „teatavate dokumentide säilitamine vastuvõtvas liikmesriigis elava füüsilise isiku elukohas", kuid piirates ajaliselt säilitamise nõuet lähetuse kestusega. [53] Kuigi nõue säilitada samaväärseid dokumente lähetuse kestuse vältel on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, on siiski kaheldav kohustuse kehtivusaja pikendamine teenuse osutamise järgsele viiele aastale, seda kinnitavad ka otsused liidetud kohtuasjades Arblade jt (punktid 77 ja 78) ja kohtuasjas C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg (punktid 90–94). Asjaolu, et liikmesriigid rakendavad alternatiivseid koostöömehhanisme, mis asendavad tööandja kohustusi, ja et kõige sellega kaasnevad ka halduskulud, mis raskendavad asjatult teenuste osutamist asukohariigist erinevas liikmesriigis, kinnitab, et tegemist on ebaproportsionaalse ja ELTL artikliga 56 vastuolus oleva nõudega.

e) Kokkuvõte

93. Eespool toodust tulenevalt leian, et ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis nõuavad teatavate asukohariigi dokumentide (käesolevas asjas Belgia tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehe) esitamist, mis on samaväärsed sihtkohariigis nõutavate dokumentidega. Belgias kehtiv kord, mis nõuab teatavate vastuvõtva riigi dokumentidega samaväärsete asukohariigi dokumentide säilitamist pärast töötajate tegeliku lähetuse lõppemist, on ebaproportsionaalne ja ELTL artiklitega 56 ja 57 arvestades õigustamatu. Samuti ei ole õigustatud süsteem, mis nõuab töötajate üle kuuekuuliste ajutiste lähetuste puhul otse vastuvõtva riigi dokumentide koostamist.

52 – Eespool viidatud kohtuotsus C-319/06: komisjon *vs.* Luksemburg, punkt 92, ja eespool viidatud kohtuotsus Arblade jt, punkt 79.

53 – 18. juuli 2007. aasta kohtuasjas C-490/04: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2007, lk I-6095) tehtud otsuse punktis 74 tõdes Euroopa Kohus *sensu contrario* järgmist: „Tõepoolest, kuigi vastab tõele, et viidatud kohtuotsuse [Arblade jt] punktis 76 sedastas Euroopa Kohus, et teenuste osutamise vabaduse sellise piirangu õigustamiseks, mis seisneb selles, et välisriigi tööandjat kohustatakse säilitama teatavaid dokumente vastuvõtvas liikmesriigis elava füüsilise isiku elukohas, ei piisa asjaolust, et nende dokumentide asumine nimetatud riigis lihtsustab üldiselt selle riigi ametivõimude järelevalveülesannete täitmist, siis see viidatud kohtuotsuse punkt käsitles siiski tööandja kohustust hoida teatavaid dokumente pädeva ametiasutuse jaoks kättesaadaval, kuigi ta ei kasutanud enam vastuvõtvas liikmesriigis töötajaid."

VII. Ettepanek

94. Eelnevate kaalutluste alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt:

„1. ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus sellised riiklikud õigusnormid, mille kohaselt sõltub töötajate lähetus ja tegelik teenuste osutama hakkamine deklaratsiooni kättesaamise kinnitusest ja heakskiitmisest deklaratsiooni järelevalveametisse laekumisele järgneva viie tööpäeva jooksul.

2. ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis nõuavad teatavate asukohariigi dokumentide (käesolevas asjas Belgia tööaja arvestuslehe ja palgaarvestuslehe) esitamist, mis on samaväärsed sihtkohariigis nõutavate dokumentidega. Seevastu ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus siseriiklik kord, mis nõuab

– teatavate vastuvõtva riigi dokumentidega samaväärsete asukohariigi dokumentide säilitamist pärast töötajate lähetuse tegelikku lõppemist ja

– vastuvõtva riigi dokumentide esitamist töötajate ajutiste lähetuste puhul, mis kestavad kauem kui kuus kuud.”