YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä lokakuuta 2004 *

Asiassa C-445/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta,

joka on nostettu 21.10.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Patakia, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehenään S. Schreiner, avustajanaan avocat A. Rukavina,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit K. Lenaerts (esittelevä tuomari), K. Schiemann, E. Juhász ja M. Ilešič,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.7.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan seuraavaa:

Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska

— se vaatii sellaiselta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta palvelujen tarjoajalta, joka haluaa siirtää työntekijöitään, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka työskentelevät säännönmukaisesti tässä toisessa jäsenvaltiossa, sellaista henkilökohtaista tai kollektiivista työlupaa, jonka saamiseen vaikuttavat työmarkkinoita koskevat seikat ja jonka saamisen edellytyksenä on toistaiseksi voimassa oleva työsopimus ja vähintään kuusi kuukautta kestänyt työskentely kyseisen palvelujen tarjoajan palveluksessa, ja

— se vaatii tältä palvelujen tarjoajalta esillä olevassa asiassa vähintään 60 000 Luxemburgin frangin (1 487 euroa) suuruisen pankkitakauksen antamista.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

2 Ulkomaalaisten työntekijöiden työhön Luxemburgin suurherttuakunnan alueella sovellettavista toimenpiteistä 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen (*Mémorial* A. 1972, s. 945, jäljempänä 12.5.1972 annettu suurherttuakunnan asetus), sellaisena kuin se on muutettuna 17.6.1994 annetulla suurherttuakunnan asetuksella (*Mémorial* A. 1994, s. 1034), 1 §:n ensimmäisessä ja neljännessä momentissa säädetään seuraavaa:

"Jollei Luxemburgin suurherttuakuntaan tuloa ja siellä oleskelua koskevista säännöksistä muuta johdu, ulkomaalainen ei voi tehdä ruumiillista tai henkistä työtä Luxemburgin alueella ilman tämän asetuksen säännösten mukaisesti myönnettyä lupaa.

— —

Tämän asetuksen säännöksiä ei sovelleta työntekijöihin, jotka ovat Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueen jäsenvaltion kansalaisia."

3 Kyseisen 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 2 §:n mukaan saman asetuksen 1 §:ssä tarkoitettu lupa saadaan siten, että työministeriö tai tämän valtuuttama henkilö myöntää työntekijälle johonkin tässä pykälässä lueteltuihin neljään ryhmään kuuluvan työluvan.

4 Kyseisen 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 4 §:n ensimmäisessä, toisessa, viidennessä ja kuudennessa momentissa säädetään seuraavaa:

"Työnantaja ei saa tarjota työtä ulkomaalaiselle työntekijälle, jolla ei ole voimassa olevaa työlupaa ja ilman, että kansalliseen työvoimatoimistoon on etukäteen ilmoitettu työpaikasta, johon tämä aiotaan palkata.

Tämän ilmoituksen, joka on tehtävä kahtena kappaleena ja joka työntekijän on allekirjoitettava, katsotaan olevan työluvan saamista tai sen uudistamista koskeva pyyntö, kun kyseessä on työntekijä, jolla ei vielä ole työlupaa tai jonka työluvan voimassaolo on päättynyt tai jonka työlupa koskee vain tiettyä työnantajaa tai tiettyä ammattia.

— —

Kansallinen työvoimatoimisto antaa kuitin tämän pykälän 2 momentin mukaisesti jätetystä ilmoituksesta. Tätä kuittia pidetään väliaikaisena työlupana. Sen jäljennös toimitetaan työnantajalle.

Jos työlupa evätään, väliaikainen työlupa lakkaa välittömästi olemasta voimassa."

5 Kyseisen 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Työluvan myöntää, epää tai peruuttaa työministeriö tai sen valtuuttama henkilö tämän asetuksen 7a §:ssä tarkoitetun [erityisen lausuntokomitean] lausunnon ja työvoimaviranomaisen lausunnon nojalla. Näissä kahdessa lausunnossa otetaan huomioon muun muassa työmarkkinatilanne, -kehitys ja -rakenne."

6 Kyseisen 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 9 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Poikkeustapauksissa Luxemburgiin väliaikaisesti siirrettyjä ulkomaisen tai luxemburgilaisen yrityksen palveluksessa olevia ulkomaalaisia työntekijöitä varten voidaan myöntää kollektiivinen työlupa työntekijät palkanneen yrityksen pyynnöstä.

Edellisessä momentissa tarkoitettu kollektiivinen työlupa voidaan myöntää vain työntekijöille, joilla on siirron toteuttavan, heidät alun perin palkanneen yrityksen kanssa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, sillä edellytyksellä, että tämä sopimus on tehty vähintään kuusi kuukautta ennen sen työn alkamista Luxemburgin suurherttuakunnan alueella, jota varten kollektiivista työlupaa haetaan."

7 Saman asetuksen 9a §:n ensimmäisessä ja toisessa momentissa säädetään seuraavaa:

"Henkilökohtaiset työluvat ja kollektiiviset työluvat luovutetaan vasta kun työnantaja on maksanut asianmukaisesti hyväksyttyyn rahalaitokseen pankkitakuun, jolla katetaan niiden työntekijöiden, joita varten työlupaa on pyydetty, mahdollisesta takaisinpalauttamisesta aiheutuvat kulut.

Pankkitakuun määrän vahvistaa tämän asetuksen 7a §:ssä tarkoitettu erityislautakunta, ja sen on oltava vähintään 60 000 frangia työntekijältä."

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

8 Koska komissio katsoi, että 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 1, 4, 8, 9 ja 9a §:ssä säädetyt vaatimukset olivat EY 49 artiklan vastaisia, se aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

9 Kehotettuaan virallisella huomautuksella Luxemburgin suurherttuakuntaa esittämään huomautuksensa komissio lähetti 21.3.2002 perustellun lausunnon, jossa se kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Koska Luxemburgin suurherttuakunta ei antanut tähän lausuntoon vastausta, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

10 Komissio väittää ensinnäkin, että 12.5.1972 annettu suurherttuakunnan asetus johtaa palveluja tarjoavien yritysten vahingoksi tapahtuvaan syrjintään, kun siinä asetetaan työntekijöiden väliaikaiseksi siirtämiseksi Luxemburgin alueelle työntekijöiden pääsyä paikallisille työmarkkinoille koskevia edellytyksiä. Se väittää lisäksi, että kyseiseen asetukseen sisältyy joka tapauksessa EY 49 artiklan vastaisia rajoituksia.

11 Toiseksi se ottaa kantaa 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa säädettyihin eri edellytyksiin ja väittää, että etukäteen saatavaa työlupaa koskeva edellytys tekee tyhjäksi palvelujen tarjoamisen vapauden ja että tämän luvan myöntäminen kuuluu paikallisen viranomaisen harkintavaltaan. Se väittää, että on mahdollista taata vähemmän rajoittavilla toimilla Luxemburgin työntekijöiden suojaa koskevien säännösten noudattaminen tapauksessa, jossa työntekijöitä siirretään palvelujen tarjoamista varten.

12 Sen edellytyksen osalta, joka koskee toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta, joka on tullut voimaan vähintään kuusi kuukautta ennen siirtoa, se toteaa, että tämä on vastoin suhteellisuusperiaatetta. Se toteaa, että kun palvelujen tarjoajan sijoittautu-

misvaltion lainsäädännössä säädetyt, kolmannen maan kansalaisen palkkaamista koskevat ammatilliset velvoitteet täyttyvät, on katsottava, että kyseisellä kansalaisella on säännönmukainen ja tavanomainen työ. Se toteaa lisäksi, että kyseisessä edellytyksessä ei oteta huomioon erityispiirteitä, jotka ovat ominaisia tietyillä aloilla, joilla tehdään usein määräaikaisia työsopimuksia, eikä tapauksia, joissa palveluja tarjotaan satunnaisesti ja hyvin lyhyen aikaa.

13 Pankkitakausta koskevan edellytyksen osalta se väittää, että tästä aiheutuu ylimääräinen taloudellinen rasite ulkomaille sijoittautuneille työnantajille, joiden on jo täytynyt suorittaa maksuja tai jopa antaa pankkitakaus lähtövaltiossaan saadakseen työluvan tässä maassa. Se toteaa lisäksi, että muilla vähemmän rajoittavilla toimilla voitaisiin taata työntekijän paluu työnantajan sijoittautumisvaltioon palvelujen tarjoamisen päättyessä.

14 Luxemburgin hallitus vastaa ensinnäkin, että 12.5.1972 annettua asetusta on arvioitava ottaen huomioon kansallinen työoikeudellinen lainsäädäntö, jossa asetetaan tiukkoja sääntöjä vähimmäispalkan, työturvallisuuden ja työsopimuksen keston osalta. Se korostaa, että ainoa tehokas keino tämän lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi, myös tapauksissa, joissa palveluja tarjoavat kolmansien maiden kansalaisia palkkaavat ulkomaiset yritykset, on hallinnollisiin lupiin perustuva valvonta. Se väittää, että kyseiset vaatimukset palvelevat yleisen edun mukaista tavoitetta eli työntekijöiden suojelua, sillä niillä pyritään poistamaan näiden, erityisesti kolmansista maista peräisin olevien työntekijöiden, hyväksikäytön vaara, ja toisaalta, että niitä sovelletaan erotuksetta ulkomaisiin palvelujen tarjoajiin ja Luxemburgiin sijoittautuneisiin yrityksiin, jotta voidaan välttää näiden viimeksi mainittujen vahingoksi tapahtuva syrjintä.

15 Toiseksi se toteaa, etteivät komission väitteet 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa säädetyistä eri vaatimuksista ole perusteltuja.

16 Se toteaa etukäteen hankittavaa lupaa koskevan edellytyksen osalta, että 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen 8 ja 9 §:ssä tehdyillä viittauksilla työmarkkinatilanteeseen ja poikkeustapauksiin vain sovelletaan periaatetta, jonka mukaan yhteisön kansalaisille myönnetään ensisijaisuus työnsaannissa ja josta säädetään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2). Se toteaa lisäksi, että luvan epäämistä koskevien päätösten tuomioistuinvalvonnasta seuraa, ettei Luxemburgin viranomaisilla ole niiden osalta mitään harkintavaltaa.

17 Se kiistää myös väitteen, jonka mukaan kollektiivisten lupien myöntäminen tekee palvelujen tarjoamisen mahdollisuudesta näennäistä, ja korostaa, että palvelujen tarjoaja voi vapaasti jättää pyynnön ennen lopullisen urakkasopimuksen tekemistä ja että tällainen pyyntö käsitellään yksinkertaistetussa menettelyssä.

18 Vaatimuksesta, joka koskee toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta, joka on tullut voimaan vähintään kuusi kuukautta ennen siirtoa, se toteaa, että tällä on tarkoitus taata, että työntekijällä on vakaa side lähtövaltioon ja läheinen ja säännönmukainen yhteys siirtävään yritykseen tarkoituksena välttää kolmansista maista peräisin olevan työvoiman hyväksikäytön vaara ja kilpailun vääristäminen sosiaalisella polkumyynnillä. Se toteaa lisäksi, että pitkäaikaista työskentelyä lähtöyrityksen palveluksessa koskevan edellytyksen puuttuessa siirretty työntekijä, joka olisi oleskellut tietyn ajan Luxemburgin työmarkkinoilla, saattaisi haluta jäädä sinne. Se kiistää myös väitteen, jonka mukaan riidanalainen vaatimus on suhteeton, ja korostaa, että tällä alalla vallitsevien suurten kansallisten erojen vuoksi työntekijöiden suojelua ei ole välttämättä taattu siinä jäsenvaltiossa, josta siirretty työntekijä on peräisin.

19 Pankkitakausta koskevan vaatimuksen osalta se toteaa, että tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että rahalaitokselta on hankittava takausasiakirja ja että siitä aiheutuu vain noin 25 euron suuruinen puolivuosittainen kulu.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

20 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä sitä, että palvelujen tarjoajaa, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, syrjitään hänen kansalaisuutensa perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. erityisesti asia C-164/99, Portugaia Construções, tuomio 24.1.2002, Kok. 2002, s. I-787, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Kuitenkin kansallista lainsäädäntöä, joka koskee alaa, jota ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, ja jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, voidaan, siitä huolimatta, että sillä rajoitetaan palvelujen vapaata tarjoamista, pitää perusteltuna yleistä etua koskevan pakottavan syyn perusteella, jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöillä ja jos säännökset ovat omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. yhdistetyt asiat C-369/96 ja C-376/96, Arblade ym., tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8453, 34 ja 35 kohta ja em. asia Portugaia Construções, tuomion 19 kohta).

22 Kyseisten vaatimusten yhteensoveltuvuutta EY 49 artiklan kanssa on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

23 On kiistatonta, että vaatimukset, joita palveluja tarjoavan yrityksen, joka aikoo siirtää Luxemburgin alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, on noudatettava 12.5.1972 annetun suurherttuakunnan asetuksen nojalla, rajoittavat

niistä aiheutuvien hallinnollisten ja taloudellisten rasitusten vuoksi kyseistä siirtämistä ja näin ollen kyseisen yrityksen palvelujen tarjoamista (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001, Kok. 2001, s. I-7831, 30 kohta).

24 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut sellaisen tapauksen osalta, jossa yhteisössä palveluja tarjoava yritys siirtää kolmannen maan työntekijöitä, että kansallista lainsäädäntöä, jossa muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palvelujen tarjoamisen ehdoksi valtion alueella asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä EY 49 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena (ks. asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59, 15 kohta).

25 Kysymyksiä, jotka koskevat sellaisten työntekijöiden siirtämistä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisia, ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, koska ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa (EYVL 1999, C 67, s. 12), jonka komissio on esittänyt 12.2.1999, ei ole hyväksytty tähän päivään mennessä. Lisäksi 12.5.1972 annettua suurherttuakunnan asetusta sovelletaan erotuksetta suurherttuakuntaan ja sen ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin, kuten käy ilmi tämän asetuksen 9 §:n 1 momentista.

26 Näissä olosuhteissa on selvitettävä, onko 12.5.1972 annetusta suurherttuakunnan asetuksesta seuraava palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen perusteltavissa yleistä etua koskevalla tavoitteella, ja tarvittaessa, onko se esillä olevassa asiassa tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tosiasiallisesti ja asianmukaisin keinoin (ks. em. yhdistetyt asiat Finalarte ym., tuomion 37 kohta).

27 Esillä olevassa asiassa vedotaan työntekijöiden suojelua ja työmarkkinoiden vakautta koskeviin perusteisiin 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa olevien vaatimusten tueksi.

28 Luxemburgin hallitus vetoaa ensiksikin tarpeeseen valvoa, että erityisesti vähimmäispalkkaa, työturvallisuutta ja työsopimuksen kestoa koskevaa kansallista lainsäädäntöä noudatetaan, jotta voidaan taata sen alueelle siirrettyjen työntekijöiden suojelu ja yhtäläiset kilpailuolosuhteet työolojen kannalta Luxemburgiin ja ulkomaille sijoittautuneiden yritysten välillä. Erityisesti vaatimuksella, jonka mukaan kollektiivisen työluvan saamiseksi edellytetään, että työntekijällä on oltava toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, joka on sitonut kyseiset työntekijät vähintään kuuden kuukauden ajan alkuperäiseen yritykseen, pyritään Luxemburgin hallituksen mukaan välttämään se, että kolmansista maista peräisin olevaa työvoimaa käytettäisiin hyväksi tilapäisten ja huonosti palkattujen sopimusten avulla, samoin kuin sosiaalisesta polkumyynnistä aiheutuva kilpailun vääristyminen.

29 On totta, että yhteisöjen tuomioistuimen jo vahvistamiin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin kuuluu työntekijöiden suojelu (ks. erityisesti em. yhdistetyt asiat Finalarte ym., tuomion 33 kohta ja em. asia Portugaia Construções, tuomion 20 kohta). Samoin on totta, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltiot ulottavat lainsäädäntönsä tai työmarkkinaosapuolten tekemät työehtosopimukset koskemaan kaikkia alueellaan palkkatyötä eli myös tilapäistyötä tekeviä henkilöitä, siitä riippumatta, mihin maahan työnantaja on sijoittautunut, ja ettei se myöskään ole esteenä sille, että jäsenvaltiot asianmukaisin keinoin huolehtivat siitä, että näitä sääntöjä noudatetaan (ks. yhdistetyt asiat 62/81 ja 63/81, Seco ja Desquenne & Giral, tuomio 3.2.1982, Kok. 1982, s. 223, Kok. Ep. VI, s. 311, 14 kohta), jos osoittautuu, että niissä myönnettyä suojaa ei ole taattu samoilla tai pääasiallisesti vastaavilla velvoitteilla, joita yrityksen on jo noudatettava sijoittautumisvaltiossaan (ks. asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, s. I-1905, 16 ja 17 kohta ja em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 51 kohta).

30 Kyseisessä 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa säädetyn kaltaisen työlupaa koskevan toimen ei kuitenkaan voida katsoa olevan asianmukainen keino. Siinä nimittäin asetetaan muodollisuuksia ja määräaikoja, jotka ovat omiaan estämään palvelujen vapaata tarjoamista sellaisten siirrettyjen työntekijöiden avulla, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia.

31 Velvollisuus, jonka mukaan palveluja tarjoavan yrityksen on ilmoitettava etukäteen paikallisille viranomaisille, että sen palveluksessa on yksi tai useampia siirrettyjä työntekijöitä, tämän siirron arvioitu kesto ja ne palvelut, joiden tarjoamiseksi siirto tapahtuu, olisivat yhtä tehokas ja vähemmän rajoittava keino kuin kanteen kohteena oleva vaatimus. Se olisi luonteeltaan sellainen, että kyseiset viranomaiset voisivat valvoa, että Luxemburgin työlainsäädäntöä noudatetaan siirron aikana, ottaen huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava lähtövaltiossaan sovellettavien työoikeuden säännösten nojalla.

32 Lisäksi se, että kollektiivisen työluvan myöntämisen edellytyksenä on, että työntekijällä on oltava toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, joka on sitonut kyseiset työntekijät alkuperäiseen yritykseen vähintään kuuden kuukauden ajaksi ennen siirtoa Luxemburgin alueelle, ylittää sen, mitä voidaan vaatia työntekijöiden suojelua koskevan tavoitteen nimissä edellytyksenä palvelujen tarjoamiselle sellaisten siirrettyjen työntekijöiden avulla, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia.

33 Kuten komissio on perustellusti todennut, tämä vaatimus vaikeuttaa huomattavasti kolmannen maan työntekijöiden siirtämistä Luxemburgin alueelle palvelujen tarjoamista varten sellaisilla aloilla, joilla kyseiseen toimintaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tehdään usein lyhytaikaisia tai määrättyä suoritusta koskevia sopimuksia. Tämän osalta on huomattava, että Luxemburgin hallituksen toimittamien tietojen mukaan kansallisen työsopimuslainsäädännön mukaan tietyntyyppisten tehtävien osalta on sallittua tehdä tämäntyyppisiä sopimuksia sellaisten työntekijöiden palkkaamiseksi, jotka ovat yhteisön kansalaisia.

34 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa, kyseisellä vaatimuksella on lisäksi vaikutuksia sellaisten äskettäin perustettujen yritysten tilanteeseen, jotka haluaisivat tarjota palveluja Luxemburgissa käyttämällä kolmannen maan työntekijöitä.

35 Siinä ei myöskään oteta huomioon niitä työoikeudellisia toimia, joita siirtoa suunnittelevan yrityksen on noudatettava lähtövaltiossaan erityisesti työsuhteen ehtojen ja palkkauksen osalta kyseisen jäsenvaltion oikeuden tai Euroopan yhteisöjen ja kyseisen kolmannen maan välillä mahdollisesti tehdyn sopimuksen nojalla ja jotka ovat omiaan estämään merkittävät työntekijöiden hyväksikäyttöön ja yritysten välisen kilpailun vääristymiseen liittyvät vaaratekijät (ks. em. asia Vander Elst, tuomion 25 kohta).

36 Näin ollen on katsottava, että 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa edellytetyt vaatimukset eivät ole asianmukaisia keinoja työntekijöiden suojelemista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

37 Toiseksi, kuten Luxemburgin hallitus toteaa nimenomaisesti tämän tuomion 32–35 kohdassa tarkoitetusta vaatimuksesta, 12.5.1972 annetulla suurherttuakunnan asetuksella pyritään välttämään se, että kansalliset työmarkkinat häiriintyisivät kolmansista maista peräisin olevien työntekijöiden virrasta.

38 Tämän osalta riittää kun muistutetaan, että vaikka tarve estää työmarkkinoiden häiriöt on kylläkin yleistä etua koskeva pakottava syy (ks. vastaavasti asia C-113/89, Rush Portuguesa, tuomio 27.3.1990, Kok. 1990, s. I-1417, Kok. Ep. X, s. 407, 13 kohta), sellaiset työntekijät, jotka ovat yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa ja jotka siirretään toiseen jäsenvaltioon palvelujen suorittamista varten, eivät pyri tämän toisen jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he palaavat koti- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan (ks. em. asiat Rush Portuguesa, tuomion 15 kohta; em. asia Vander Elst, tuomion 21 kohta ja yhdistetyt asiat Finalarte ym., tuomion 22 kohta).

39 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että jäsenvaltio voi varmistaa, ettei toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka siirtää sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi, esimerkiksi tuodakseen työntekijöitään työvoiman välittämiseksi tai vuokraamiseksi (ks. em. asia Rush Portuguesa, tuomion 17 kohta).

40 Tällaisten tarkastusten yhteydessä on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeudesta, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapaudesta, seuraavia rajoituksia; palvelujen tarjoamisen vapaudesta ei saa tehdä pelkästään näennäistä, eikä sen käyttämistä saa tehdä riippuvaiseksi viranomaisten harkintavallasta (em. asia Rush Portuguesa, tuomion 17 kohta).

41 Esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, kuten tämän tuomion 30 kohdassa, että työluvan hankkimista koskeva vaatimus on siihen liittyvien muodollisuuksien ja määräaikojen vuoksi omiaan estämään palvelujen vapaata tarjoamista Luxemburgin alueella sellaisten siirrettyjen työntekijöiden avulla, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia.

42 Lisäksi, kuten komissio on todennut, koska 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa säädetään, että henkilökohtaista työlupaa koskevat hakemukset on käsiteltävä ottaen huomioon työmarkkinatilanne ja että kollektiivisia työlupia voidaan myöntää vain poikkeustapauksissa, sen vaikutuksesta mahdollisuus siirtää palvelujen tarjoamista varten Luxemburgin alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, riippuu paikallishallinnon harkintavallasta.

43 Toisin kuin Luxemburgin hallitus väittää, yhteisön kansalaisten ensisijaisuutta työnsaannissa koskevat näkemykset ovat merkityksettömiä esillä olevassa asiassa, jossa on kyse työntekijöistä, jotka aiotaan siirtää tietyn palvelun tarjoamiseksi ja jotka eivät näin ollen pyri vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille. Tämän

hallituksen väite, jonka mukaan hallinnon tekemät päätökset voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena, vahvistaa toteamusta, jonka mukaan edellytetyn työluvan saaminen voi aiheuttaa haitallista viivästystä palvelujen tarjoajalle.

44 Kollektiivisia työlupia koskevasta vaatimuksesta, jossa edellytetään toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia, jotka ovat sitoneet kyseiset työntekijät alkuperäiseen yritykseen vähintään kuuden kuukauden ajaksi, on jo todettu esillä olevan tuomion 33 ja 34 kohdassa, että tämä vaatimus vaikeuttaa huomattavasti sellaisia yrityksiä, jotka toimivat alalla, jolla tehdään usein lyhytaikaisia tai määrättyä suoritusta koskevia sopimuksia, tai hiljattain perustettuja yrityksiä tarjoamasta palveluja Luxemburgin alueella sellaisten työntekijöiden avulla, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia.

45 Tämä vaatimus ei myöskään ole oikeassa suhteessa tavoitteeseen varmistaa, että työntekijät palaavat lähtövaltioonsa siirron päättyessä.

46 Palveluja tarjoavalle yritykselle asetettu vaatimus, jonka mukaan sen on toimitettava paikallisille viranomaisille kaikki tiedot sen osoittamiseksi, että sen palveluksessa olevien työntekijöiden tilanne on lainmukainen, erityisesti oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta, siinä jäsenvaltiossa, jossa heidät on palkattu, tarjoaisi vähemmän rajoittavat ja kanteen kohteena olevan vaatimuksen kanssa yhtä tehokkaat takeet näiden työntekijöiden tilanteen lainmukaisuudesta ja siitä, että he harjoittavat pääasiallista toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palvelut tarjoava yritys on sijoittautunut. Luxemburgin viranomaiset voisivat yhdessä tämän yrityksen toimittamien, siirron arvioitua kestoa koskevien tietojen (ks. esillä olevan tuomion 31 kohta) avulla toteuttaa asianmukaiset toimet tarvittaessa tämän ajan päätyttyä.

47 Tämän osalta on todettava, että työluvan myöntämisen edellytykseksi asetettu velvollisuus antaa pankkitakaus, jonka tarkoituksena on kattaa työntekijän mahdollisesta takaisinpalauttamisesta siirron päätyttyä aiheutuvat kulut, muodostaa palveluja tarjoaville yrityksille sen tavoitteeseen nähden kohtuuttoman rasitteen. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa, on täysin mahdollista määrätä muita toimia, esimerkiksi pikamaksumääräys takaisinpalauttamisesta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, joilla palvelujen vapaata tarjoamista noudatetaan tätä etukäteen annettavaa pankkitakausta koskevaa yleistä velvoitetta paremmin.

48 Näin ollen on todettava, että 12.5.1972 annetussa suurherttuakunnan asetuksessa edellytetyt vaatimukset eivät ole asianmukaisia keinoja paikallisten työmarkkinoiden epävakauden estämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

49 Edellä esitetyn perusteella komission 12.5.1972 annetusta suurherttuakunnan asetuksesta esittämät väitteet ovat perusteltuja.

50 Näin ollen on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta yrityksiltä, jotka aikovat siirtää sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, henkilökohtaisia työlupia, joiden saaminen riippuu työmarkkinoihin liittyvistä seikoista, tai kollektiivista työlupaa, joka myönnetään vain poikkeustapauksissa ja vain mikäli kyseisillä työntekijöillä on ollut vähintään kuuden kuukauden ajan ennen siirtoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, joka on sitonut heidät alkuperäiseen yritykseen, ja koska se vaatii näiltä palvelujen tarjoajilta pankkitakauksen antamista.

Oikeudenkäyntikulut

51 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Luxemburgin suurherttuakunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta yrityksiltä, jotka aikovat siirtää sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, henkilökohtaisia työlupia, joiden saaminen riippuu työmarkkinoihin liittyvistä seikoista, tai kollektiivista työlupaa, joka myönnetään vain poikkeustapauksissa ja vain mikäli kyseisillä työntekijöillä on ollut vähintään kuuden kuukauden ajan ennen siirtoa toistaiseksi voimassa oleva työsopimus, joka on sitonut heidät alkuperäiseen yritykseen, ja koska se vaatii näiltä palvelujen tarjoajilta pankkitakauksen antamista.**

2) **Luxemburgin suurherttuakunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset