EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. jaanuar 2010 *

Kohtuasjas C-546/07,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 5. detsembril 2007 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: E. Traversa ja P. Dejmek, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab

Poola Vabariik, esindaja: M. Dowgielewicz,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

versus

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: J. Möller, M. Lumma ja C. Blaschke, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: teise koja esimees kolmanda koja esimehe ülesannetes J. N. Cunha Rodrigues (ettekandja), kohtunikud A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: R. Grass,

olles 30. septembri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Saksamaa Liitvabariik:

– tõlgendas oma halduspraktikas Saksamaa Liitvabariigi ja Poola Vabariigi valitsuse vahelise Poola ettevõtjate töötajate lähetamist töövõtulepingute täitmiseks puudutava 31. jaanuari 1990. aasta kokkuleppe (muudetud 1. märtsil ja 30. aprillil 1993) (*BGBl.* 1993 II, lk 1125, edaspidi „Saksamaa-Poola kokkulepe") artikli 1 lõikes 1 kasutatud mõistet „teise poole ettevõtja" tähenduses „Saksamaa ettevõtjad", ja

– laiendas Föderaalse Tööagentuuri suunises 16a „Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest tulevate töötajate töötamine töövõtulepingu alusel Saksamaa Liitvabariigis" (*Merkblatt* 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland", edaspidi „suunis 16a") sisalduva tööturu kaitsmise tingimuse alusel piirkondlikke piiranguid tööturul osalemiseks pärast 16. aprilli 2003, kui sõlmiti Poola Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemise leping (ELT L 236, lk 17, edaspidi „ühinemisleping"),

siis on see liikmesriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi akti Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003, L 236, lk 875; edaspidi „ühinemisakt") XII lisa 2. peatüki punktis 13.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

Ühinemisakt

2 Ühinemisakti artikkel 24 sätestab:

„Käesoleva akti V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII ja XIV lisas loetletud meetmeid kohaldatakse uute liikmesriikide suhtes vastavalt neis lisades sätestatud tingimustele."

3 Ühinemisakti XII lisa pealkiri on „Ühinemisakti artiklis 24 osutatud nimekiri: Poola". Nimetatud lisa 2. peatüki „Isikute vaba liikumine" punkt 13 sätestab:

„Selleks et tulla teatud tundlikes teenindussektorites toime tõsiste tööturuhäirete või nende ohuga, mida teatud piirkondades võib põhjustada direktiivi 96/71/EÜ artiklis 1 määratletud piiriülene teenuste osutamine, võivad Saksamaa ja Austria, kohaldades eespool esitatud üleminekusätete alusel Poola töötajate vaba liikumise suhtes riiklikke või kahepoolsetest kokkulepetest tulenevaid meetmeid niikaua, kui nimetatud meetmed kehtivad, teha pärast komisjonile teatamist erandi EÜ asutamislepingu artikli 49 esimesest lõigust, et piirata töötajate ajutist liikumist seoses teenuste osutamisega Poola äriühingute poolt, kui nimetatud töötajate õigust teha tööd Saksamaal ja Austrias reguleerivad riiklikud meetmed.

[…]

Käesoleva punkti kohaldamise mõjul ei või töötajate ajutise liikumise tingimused Saksamaa või Austria ja Poola vahelise teenuste piiriülese osutamise raames olla piiravamad kui ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeval kehtinud tingimused."

Saksamaa-Poola kokkulepe

4 Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Poola töötajatele, kes lähetatakse ajutisele tööle Poola tööandja ja teise poole ettevõtja vahelise töövõtulepingu alusel (lepingulised töötajad), antakse tööload olenemata tööturu olukorrast ja suundumustest.”

5 Nimetatud kokkuleppe artikli 2 lõikes 5 on sätestatud:

„Käesoleva kokkuleppe rakendamisel koostöös Poola Vabariigi Töö- ja Sotsiaalpoliitika Ministeeriumiga tagab Saksamaa Liitvabariigi Föderaalne Tööturuamet, et lepingulised töötajad ei kontsentreeru teatavasse piirkonda ega teatavasse sektorisse. Käesolev kokkulepe ei kuulu kohaldamisele tuletõkete ja korstnate ehituse alal.”

Saksamaa Föderaalse Tööagentuuri suunised

6 Saksamaa Liitvabariigi Föderaalse Tööagentuuri poolt vastu võetud suuniste hulgas on suunis 16a, mis käsitleb Euroopa Liidu uutest liikmesriikidest tulevate töötajate töötamist töölepingu alusel Saksamaa Liitvabariigis ja mis sisaldab tööturu kaitse tingimust. Nimetatud tingimuse kohaselt on põhimõtteliselt keelatud lepingud, mille

raames kasutatakse võõrtöötajaid, kui töid teostatakse Föderaalse Tööagentuuri piirkondades, kus eelnenud kuue kuu keskmine tööpuuduse tase on olnud vähemalt 30% kõrgem kui tööpuuduse tase Saksamaa Liitvabariigis tervikuna. Nende piirkondade loetelu, millele see tingimus kohaldub, ajakohastatakse igas kvartalis.

Kohtueelne menetlus

7 Komisjon juhtis 3. aprilli 1996. aasta märgukirjas Saksamaa Liitvabariigi valitsuse tähelepanu sellele, et Saksamaa halduspraktika Saksamaa-Poola kokkuleppe rakendamisel ei ole kooskõlas EÜ artikliga 49, kuna Saksamaa pädevad ametiasutused tõlgendavad artikli 1 lõikes 1 kasutatud mõistet „teise poole ettevõtja" nii, et see tähendab ainult „Saksamaa ettevõtjaid". Nimetatud halduspraktika tulemusel ei ole Saksamaa Liitvabariigi ehitussektoris teenuseid pakkuvatel teiste liikmesriikide ettevõtjatel – erinevalt Saksamaa Liitvabariigi ettevõtjatest – õigust sõlmida töövõtulepinguid Poola ettevõtjatega.

8 Saksamaa teatas 28. juuni 1996. aasta kirjas komisjonile, et ei nõustu nimetatud institutsiooni poolt 3. aprilli 1996. aasta kirjas väljendatud seisukohaga.

9 Komisjon esitas Saksamaa Liitvabariigile 12. novembril 1997 põhjendatud arvamuse, milles kordas nimetatud seisukohta ja tegi viimasele ettepaneku võtta põhjendatud arvamuse täitmiseks vajalikud meetmed.

10 Pärast komisjoni ja Saksamaa Liitvabariigi esindajate vahel 5. mail 1998 toimunud kohtumist märkis liikmesriik 19. juuli 1998. aasta kirjas, et 16. detsembri 1991. aasta Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Poola Vabariigi vahelise assotsieerumislepingu raames, mis kirjutati alla 16. detsembril 1991 Brüsselis, tehakse jõupingutusi poliitilise lahenduse leidmiseks. Nimetatud jõupingutused ei kandnud siiski vilja.

11 Vastuseks komisjoni 15. juuni 2004. aasta päringule märkis Saksamaa Liitvabariik 6. detsembri 2004. aasta kirjas, et ta jääb Saksamaa-Poola kokkuleppe suhtes oma tõlgenduspraktika juurde ja et arvestades komisjonipoolset tegevusetust ligikaudu seitsme aasta jooksul on tal õigus eeldada, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust ei jätkata.

12 Komisjon juhtis 10. aprilli 2006. aasta täiendavas märgukirjas Saksamaa valitsuse tähelepanu sellele, et jääb oma seisukoha juurde, et rikutud on EÜ artiklit 49. Lisaks väitis komisjon, et kõnealune liikmesriik on rikkunud ühinemisakti XII lisa 2. peatüki punktis 13 sätestatud *standstill*-tingimust (edaspidi „*standstill*-tingimus"), kuna Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõikel 5 põhineva ja Föderaalse Tööagentuuri suunises 16a sisalduva tööturu kaitse tingimuse alusel piirkondlike piirangute laiendamisega rikuti ühinemisakti allkirjastamise kuupäeval kehtivate piirangute laiendamise keeldu.

13 Saksamaa valitsus teatas komisjoni esimesele etteheitele vastuseks saadetud 8. juuni 2006. aasta kirjas, et Saksamaa-Poola kokkuleppe kohaldamine kõikidele liikmesriikidele ja nende ettevõtjatele ei ole asjakohane. Lisaks viitas Saksamaa EÜ artiklis 46 sätestatud avaliku korra kaitse klauslile, väites, et tagada tuleb kokkuleppe õige kohaldamine, vajalik järelevalve kehtivate õigusnormide täitmise üle ning tõhus rikkumiste menetlemise kord. Saksamaa väitel on teistes liikmesriigis asuvatelt ettevõtjatelt võimatu kiiresti ja nõuetekohaselt sotsiaalkindlustusmaksete võlgnevusi sisse nõuda. Teise etteheite kohta väidab Saksamaa Liitvabariik, et tööturu kaitse

tingimuse alusel piirkondlike piirangute laiendamine piirkondadele, mille suhtes nimetatud piirangud aprillis 2003 ei kehtinud, ei riku *standstill*-tingimust, kuna kõnealuse kokkuleppe artikli 2 lõike 5 alusel kehtestatud piirkondlike piirangute loetelu ajakohastamine ei kujuta endast iseenesest õigusnormide muutmist, vaid on üksnes piirkondlikel tööjõuturgudel täheldatud muudatuste tulemus.

14 Komisjon kordas oma etteheiteid 15. detsembri 2006. aasta täiendavas põhjendatud arvamuses, kuid Saksamaa Liitvabariik jäi sellele vastuseks saadetud 19. veebruari 2007. aasta kirjas oma seisukohale kindlaks.

15 Nendel tingimustel otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

Vastuvõetavus

Poolte argumendid

16 Saksamaa Liitvabariik väidab, et hagi tuleb tunnistada vastuvõetamatuks vähemalt osas, mis puudutab etteheidet, et rikutud on EÜ artiklit 49.

17 Nimetatud liikmesriik väidab selles küsimuses, et ta võis õiguspäraselt eeldada, et komisjoni tegevusetus ajavahemikus novembrist 1997 kuni juunini 2003 ehk ligikaudu seitsme aasta jooksul tähendas, et viimane on etteheitest loobunud. Saksamaa ametiasutuste õiguspärane ootus, et komisjon on sellest etteheitest loobunud, on seda enam õigustatud, et komisjoni liikme M. Monti poolt nimetatud ametivõimudele juulis 1998 saadetud kirja kohaselt ei olnud kokkuleppe lõpetamine komisjoni jaoks tervitatav ning komisjon ootas kuni 1998. aasta novembrini, et näha, kas on võimalik muu lahendus. Kuna komisjon seejärel midagi ette ei võtnud, oli Saksamaa ametiasutustel õigus eeldada, et nimetatud institutsioon on loobunud etteheitest, et on rikutud EÜ artiklit 49.

18 Üksnes pärast ühinemislepingu allkirjastamist ehk ajal, mil Saksamaa Liitvabariik ei saanud Saksamaa-Poola kokkulepet üles öelda ilma *standstill*-tingimust rikkumata, võttis komisjon alusetult muid menetluslikke meetmeid, kuigi Saksamaa oli just komisjoni taotlusel Saksamaa-Poola kokkuleppe üles ütlemata jätnud.

19 Komisjon väidab, et kuigi teatud juhtudel võib EÜ artiklis 226 sätestatud kohtueelse menetluse ülemäärase kestuse tõttu olla asjaomasel liikmesriigil keerulisem komisjoni argumente ümber lükata ja seega võib olla võimalik, et rikutakse selle liikmesriigi kaitseõigusi, ei ole käesoleval juhul tegemist sellise olukorraga. Lisaks ei saanud asjaolu, et komisjon ei tegutsenud kohe või lühikese aja jooksul pärast põhjendatud arvamuse esitamist, tekitada asjaomasele liikmesriigile õiguspärast ootust, et kõnealune menetlus on lõpetatud.

20 Komisjon lisab, et käesoleva otsuse punktis 17 viidatud M. Monti kiri osutab selgelt sellele, et siseturu eeskirju silmas pidades ei olnud kavas kõnealust menetlust lõpetada ja et komisjon ei viidanud kordagi sellele, et ta kavatseb esimesest etteheitest loobuda.

Euroopa Kohtu hinnang

21 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on komisjoni valida hetk, mil alustada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, kusjuures kaalutlused, mis need valikud kindlaks määravad, ei mõjuta hagi vastuvõetavust (vt eelkõige 1. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas C-317/92: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 1994, lk I-2039, punkt 4).

22 EÜ artikli 226 sätteid tuleb kohaldada ilma, et komisjon peaks järgima kindlaksmääratud tähtaega, välja arvatud juhtudel, mil selles sättes ette nähtud kohtueelse menetluse liiga pikk kestus võib asjassepuutuval liikmesriigil raskendada komisjoni väidete kummutamist ja rikkuda sellega kaitseõigust. Asjaomase liikmesriigi ülesanne on seda tõendada (vt eelkõige 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-490/04: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2007, lk I-6095, punkt 26).

23 Käesolevas asjas ei ole Saksamaa Liitvabariik tõendanud, et menetluse tavapäratu kestus mõjutas tema kaitse korraldamist.

24 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 21, ei saanud asjaolu, et *standstill*-tingimus jõustus kohtueelse menetluse ajal, mille tagajärjel Saksamaa ei saanud enda väitel enam lõpetada Saksamaa-Poola kokkulepet, muuta Saksamaa jaoks iseenesest raskemaks komisjoni poolt EÜ artikli 49 rikkumist puudutavate argumentide kummutamist. Lisaks, nagu märgib komisjon, võimaldas see, et komisjon saatis 10. aprillil 2006 täiendava märgukirja ja 15. detsembril 2006 täiendava põhjendatud arvamuse, mille mõlema eesmärk oli seda etteheidet korrata, Saksamaa Liitvabariigil

esitada kõikidest asjaoludest teadlikuna põhjendused, millele tuginedes ta nimetatud etteheitele vastu vaidleb.

25 Lisaks on liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse aluseks ühenduse õigusest tulenevate liikmesriigi kohustuste täitmata jätmise objektiivne tuvastamine ja see, et liikmesriik ei või käesolevas asjas käsitletavas olukorras tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele, et takistada EÜ asutamislepingust või teisese õiguse aktist tulenevate kohustuste temapoolse täitmatajätmise objektiivset tuvastamist, sest sellise õigustuse lubamine oleks vastuolus EÜ artiklis 226 sätestatud menetluse eesmärgiga (vt eelkõige 24. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-523/04: komisjon *vs.* Madalmaad, EKL 2007, lk I-3267, punkt 28).

26 Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei anna see, et komisjon ei tegutsenud kohe või lühikese aja jooksul pärast põhjendatud arvamuse esitamist, asjaomase liikmesriigi jaos alust õiguspäraseks ootuseks, et menetlus on lõppenud (eespool viidatud 1. juuni 1994. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 4). Eeltoodu peab seda enam paika käesoleva asja asjaoludel, kuna on selge, et väidetava tegevusetuse ajal tehti jõupingutusi, eeskätt käesoleva otsuse punktis 10 viidatud assotsiatsioonilepingu raames, et leida lahendus väidetava liikmesriigi kohustuste rikkumise lõpetamiseks.

27 Lõpuks, kuna komisjon ei viidanud kordagi – ei käesoleva otsuse punktides 17 ja 20 viidatud komisjoni liikme M. Monti kirjas ega muus menetluse faasis – kavatsusele lõpetada liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamiseks algatatud menetlus – asjaolu, millele Saksamaa Liitvabariik ka vastu ei vaidle –, ei saa nimetatud liikmesriik tulemuslikult väita, et kõnealune institutsioon rikkus menetlust lõpetamata jättes õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.

28 Eeltoodust järeldub, et Saksamaa Liitvabariigi vastuvõetamatuse vastuväide tuleb tagasi lükata ja komisjoni hagi vastuvõetavaks tunnistada.

Põhiküsimus

Esimene etteheide

– Poolte argumendid

29 Komisjon väidab, et tõlgendades Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõikes 1 sisalduvat mõistet „teise poole ettevõtja" nii, et see viitab üksnes Saksamaa ettevõtjatele, takistavad Saksamaa ametiasutused teiste liikmesriikide ettevõtjatel, kes soovivad Saksamaal töid teostada, sõlmida töövõtulepinguid Poola ettevõtjatega, välja arvatud juhul, kui teise liikmesriigi ettevõtja asutab Saksamaal tütarühingu. Selline tõlgendus, mis ei ole siduv, pärsib teiste liikmesriikide ettevõtjate poolt EÜ artikliga 49 ette nähtud teenuste osutamise vabaduse kasutamist, selleks et sõlmida Saksamaa-Poola kokkuleppe alusel töövõtulepinguid Saksamaal tööde teostamiseks, kasutades nimetatud kokkuleppes sätestatud Poola töötajate kvooti.

30 Komisjon väidab, et Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõike 1 selline tõlgendus kujutab endast ettevõtja otsest diskrimineerimist riikkondsuse või asukoha alusel, mida saab õigustada üksnes avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise kaalutlustest lähtudes. Nimetatud põhjendustele tuginemine eeldab, et diskrimineerivaid meetmeid on vaja rakendada selleks, et vältida tegelikku ja reaalset tõsist ohtu mingile ühiskonna põhihuvile. Käesolevas asjas ei ole tegemist niisuguse olukorraga.

31 Pelk asjaolu, et ettevõtjad, kes soovivad sõlmida töövõtulepinguid Poola ettevõtjatega, ei asu Saksamaal, ei takista järelevalvet Saksamaa-Poola kokkuleppe nõuetekohase kohaldamise üle. Komisjon märgib seoses vajadusega tagada ettevõtjate vastutus sotsiaalkindlustusmaksete tasumata jätmise korral, et puhtalt halduslikud kaalutlused ei kujuta endast ülekaalukat avalikku huvi ega õigusta seega asutamislepinguga tagatud põhivabaduste piiramist. Lisaks, vastupidi sellele, mida väidab Saksamaa Liitvabariik, ei

ole põhjust karta, et Saksamaa-Poola kokkuleppe laiendamine teiste liikmesriikide ettevõtjatele toob endaga kaasa ühinemisaktis sisalduvate üleminekusätete ebaõige kohaldamise või neist kõrvalehoidumise või soodustab seda, ning igal juhul ei kujuta selline kartus endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule, mis õigustaks teenuste osutamise vabaduse diskrimineerivat piirangut.

32 Viidates eeskätt 15. jaanuari 2002. aasta otsusele kohtuasjas C-55/00: Gottardo (EKL 2002, lk I-413, punkt 34), rõhutab komisjon lõpuks, et kui liikmesriik sõlmib kolmanda riigiga kahepoolse rahvusvahelise lepingu, peab asjaomane liikmesriik võrdse kohtlemise aluspõhimõttest lähtuvalt andma teiste liikmesriikide kodanikele samu eeliseid, mis on selle lepingu alusel tema enda kodanikel, kui ta ei esita keeldumiseks mõnda objektiivset põhjust. Käesolevas asjas ei ole tegemist niisuguse olukorraga.

33 Poola Vabariik, kes astus menetlusse komisjoni nõuete toetuseks, väidab muu hulgas, et Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõike 1 Saksamaa ametiasutuste halduspraktikas juurdunud tõlgenduse tõttu ei ole Poola ettevõtjatel võimalik täita Saksamaa territooriumil muude liikmesriikide kui Saksamaa Liitvabariigi ettevõtjatega sõlmitud lepinguid, nagu ka muudes liikmesriikides asuvatel ja Saksamaal teenuseid osutavatel ettevõtjatel ei ole võimalik sõlmida alltöövõtulepinguid Poola ettevõtjatega. Sarnaselt komisjoniga väidab Poola Vabariik, et nimetatud halduspraktika kujutab endast võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, mida ei saa õigustada ühegi EÜ artiklis 46 sätestatud tingimusega, ning et miski ei takista laiendamast kõnealuses kokkuleppes sätestatud eeliseid teistele ettevõtjatele, kes asuvad muus liikmesriigis kui Saksamaa Liitvabariik.

34 Saksamaa Liitvabariik väidab, et vaidlusalune tõlgendus on kooskõlas Saksamaa-Poola kokkuleppe sõnastusega. Asjaolu, et see kokkulepe annab õigusi üksnes Saksamaa ettevõtjatele, ei kujuta endast keelatud piirangut EÜ artikli 49 tähenduses. Teiste liikmesriikide ettevõtjatel on põhimõtteliselt lubatud Saksamaal teenuseid osutada,

kuid nad ei või lihtsalt tugineda kõnealuse kokkuleppe artikli 1 lõikele 1 selleks, et kaasata lepingu täitmisel Poola ettevõtjaid.

35 Lisaks võivad Saksamaa-Poola kokkuleppele tugineda kõik Saksamaal asuvad ettevõtjad, kaasa arvatud teiste liikmesriikide ettevõtjate filiaalid.

36 Igal juhul väidab Saksamaa Liitvabariik, et Saksamaa ettevõtjad ja välisriikide ettevõtjad ei ole võrreldavas olukorras, mis *a priori* välistab keelatud diskrimineerimise. Lisaks on Saksamaa-Poola kokkulepe tasakaalus olev ja vastastikkusel põhinev leping, millest ei saa lihtsalt tuletada teatud õigusi sellise liikmesriigi ettevõtjatele, kes ei ole nimetatud kokkuleppe osapool. Saksamaa Liitvabariik viitab nende kahe argumendi puhul eeskätt 5. juuli 2005. aasta otsusele kohtuasjas C-376/03: D. (EKL 2005, lk I-5821, punktid 61 jj).

37 Lisaks muudaks EÜ artikli 49 lai tõlgendus sisutühjaks ühinemisaktis sisalduvad üleminekusätted, mille sisu ja eesmärk oli piirata enamasti kõrgharidust eeldavatel kutsealadel erinevate konkurentsitingimuste mõju ja kõikumisi tööturul.

38 Isegi kui Saksa halduspraktikas juurdunud Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõike 1 tõlgendus kujutab endast piirangut EÜ artikli 49 tähenduses, on see igal juhul õigustatud EÜ artikli 55 ja EÜ artikli 46 koosmõju alusel, sest kui nimetatud kokkuleppest tulenevat eelist laiendada ettevõtjatele, kes ei asu Saksamaal, ei ole enam võimalik tagada – ilma et see tooks kaasa ebaproportsionaalseid halduskulusid – kohast

järelevalvet selle kokkuleppe nõuetekohase täitmise üle ja tagada tõhusalt Poola ettevõtjatega alltöövõtulepingud sõlminud ettevõtjate vastutus sotsiaalkindlustusmaksete tasumata jätmise korral.

– Euroopa Kohtu hinnang

39 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab teenuste osutamise vabadus eelkõige igasuguse diskrimineerimise kõrvaldamist, mis põhineb teenuseosutaja riikkondsusel või asjaolul, et ta on asutatud teises liikmesriigis kui see, kus teenust tuleb osutada (vt eelkõige eespool viidatud 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika). Tingimus, mille kohaselt ettevõtja peab asutama püsiva tegevuskoha või filiaali liikmesriigis, kus teenuseid osutatakse, on otseses vastuolus teenuste osutamise vabaduse põhimõttega tingimuse selles osas, millega tehakse võimatuks teistes liikmesriikides asuvatel ettevõtjatel kõnealuses liikmesriigis teenuste osutamine (vt selle kohta eelkõige 4. detsembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 205/84: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 1986, lk 3755, punkt 52; 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-279/00: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2002, lk I-1425, punkt 17, ja 11. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-496/01: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2004, lk I-2351, punkt 65).

40 Selles küsimuses tuleb märkida, et Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõike 1 Saksamaa halduspraktikas kohaldatav tõlgendus on EÜ artiklit 49 rikkudes otseselt diskrimineeriv muudes liikmesriikides kui Saksamaa Liitvabariik asuvate teenuseid osutavate ettevõtjate suhtes, kes soovivad sõlmida Poola ettevõtjatega töövõtulepinguid Saksamaal teenuste osutamiseks.

41 Saksamaa halduspraktikas juurdunud tõlgenduse kohaselt võivad üksnes Saksamaal asuvad või seal püsivat tegevuskohta omavad ettevõtjad sõlmida Poola ettevõtjatega

töövõtulepinguid ja kasutada sel viisil Saksamaa-Poola kokkuleppega tagatud Poola lepinguliste töötajate kvooti, mis ei mõjuta ühinemisaktis sisalduvaid üleminekusätteid.

42 Mis puudutab Saksamaa Liitvabariigi väidet, et vaidlusalune halduspraktika on õigustatud, kuna see puudutab rahvusvahelises kahepoolses kokkuleppes sisalduvat sätet, siis tuleb märkida, et kohustuste täitmisel, mis on võetud rahvusvaheliste lepingutega, olgu siis tegemist liikmesriikidevahelise lepinguga või liikmesriigi ja ühe või mitme kolmanda riigi vahelise lepinguga, peavad liikmesriigid järgima ühenduse õigusest tulenevaid kohustusi, kui EÜ artiklis 307 ei ole sätestatud teisiti (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Gottardo, punkt 33).

43 Euroopa Kohus on tõepoolest leidnud, et liikmesriigi ja kolmanda riigi vahel sõlmitud kahepoolse rahvusvahelise lepingu tasakaalu ja vastastikkuse ohtuseadmine võib olla objektiivne põhjus, miks selle lepingu pooleks olev liikmesriik keeldub andmast teiste liikmesriikide kodanikele soodustusi, mida tema enda kodanikud kõnealuse lepingu alusel saavad (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Saint-Gobain ZN, punkt 60, ja eespool viidatud kohtuotsus Gottardo, punkt 36).

44 Kuid erinevalt nimetatud kohtuotsuste ja eespool viidatud kohtuotsuse D. aluseks olnud asjaoludest, millele tugineb Saksamaa Liitvabariik, puudutab Saksamaa-Poola kokkulepe pärast Poola Vabariigi Euroopa Liiduga ühinemist kahte liikmesriiki ja seega võib kõnealuse kokkuleppe sätteid nende kahe liikmesriigi vaheliste suhete suhtes kohaldada üksnes juhul, kui need ei ole vastuolus ühenduse õigusega, eelkõige EÜ asutamislepingu teenuste osutamise vabadust käsitlevate sätetega (vt analoogia alusel eelkõige 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 235/87: Matteucci, EKL 1988, lk 5589, punktid 16 ja 19–21, ning 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-478/07: Budějovický Budvar, EKL 2009, lk I-7721, punktid 97 ja 98).

45 Tuleb lisada, nagu Poola Vabariik õigesti märkis, et õiguse sõlmida töövõtulepinguid Poola alltöövõtjatega laiendamine muus liikmesriigis kui Saksamaa Liitvabariigis

asuvatele ettevõtjatele ei mõjuta iseenesest Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõikega 5 kehtestatud kvoodi kohaldamist.

46 Samuti, vastupidi Saksamaa Liitavabariigi väidetele, ei anna miski alust leida, et teises liikmesriigis asuv ettevõtja on teistsuguses olukorras kui esimesena nimetatud liikmesriigis asuvad ettevõtjad osas, mis puudutab võimalust sõlmida töövõtulepinguid Poola ettevõtjatega Saksamaal teenuste osutamiseks.

47 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et arutusel olevad Saksamaa-Poola kokkuleppe sätted on ühenduse õigusega kooskõlas vaid siis, kui need tulenevad sõnaselgest erisättest, nagu EÜ artikkel 46, millele viitab EÜ artikkel 55 (vt eelkõige eespool viidatud 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 86).

48 EÜ artiklist 46, mida tuleb tõlgendada kitsalt, nähtub, et diskrimineerivad õigusnormid võivad olla õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (vt eelkõige eespool viidatud 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 86).

49 Sellele õigustusele tuginemine eeldab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu mingile ühiskonna põhihuvile (vt selle kohta eelkõige 29. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-114/97: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 1998, lk I-6717, punkt 46, ja 1. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-567/07: Woningstichting Sint Servatius, EKL 2009, lk I-9021, punkt 28).

50 Põhjendades keeldu lähetada Poola ettevõtjate töötajaid selliste töövõtulepingute täitmiseks, mis on sõlmitud ettevõtjatega, kelle asukoht või püsiv tegevuskoht ei ole

Saksamaal, tugineb Saksamaa Liitvabariik eelkõige vajadusele tagada tõhus järelevalve Saksamaa-Poola kokkuleppe kohase täitmise üle, mis nimetatud liikmesriigi sõnul on teiste liikmesriikide ettevõtjate suhtes võimalik üksnes täiendavaid ülemääraseid halduskulusid kandes, ja võimalikele probleemidele seoses sotsiaalkindlustusmaksete võlgnevuste sissenõudmisega ettevõtjatelt, kes on Saksa õiguse alusel kohustatud nimetatud võlgnevustele vastavaid makseid tegema, juhul kui nimetatud ettevõtjatel ei ole Saksamaal püsivat tegevuskohta.

51 Samas ei esita Saksamaa Liitvabariik ühtegi veenvat väidet, mis põhineks EÜ artiklis 46 sätestatud tingimustel, kuna majanduslikud kaalutlused või lihtsalt Saksamaa-Poola kokkuleppe täitmisega seotud praktilised raskused ei õigusta mingil juhul põhivabaduse kasutamise piiramist (vt analoogia alusel eelkõige 26. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-18/95: Terhoeve, EKL 1999, lk I-345, punkt 45) ega veel enam erandit EÜ artikli 46 alusel, millele tuginemine eeldab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu mingile ühiskonna põhihuvile.

52 Mis lõpuks puudutab väidetavat ohtu, et hoitakse kõrvale Saksamaa Liitvabariigile soodsatest üleminekusätetest, mis sätestati ühinemisaktis eesmärgiga vältida suuri kõikumisi Saksa tööturul, siis piisab, kui märkida, et Poola ettevõtjatega töövõtulepingute sõlmimise õiguse laiendamine teiste liikmesriikide ettevõtjatele, et võimaldada neil kasutada Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõikega 5 kehtestatud Poola lepinguliste töötajate kvooti, ei too endaga kaasa selliseid tagajärgi, kuna kõnealuse õiguse teiste liikmesriikide ettevõtjatele laiendamine ei muuda igal juhul Poola töötajatele ette nähtud töölubade arvu.

53 Neil asjaoludel tuleb esimese etteheitega nõustuda.

Teine etteheide

– Poolte argumendid

54 Komisjon väidab, et suunises 16a sisalduv tööturu kaitse tingimus – lisaks sellele, et on kaheldav, kas nimetatud tingimus põhineb Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõikel 5 – rikub *standstill*-tingimust.

55 Nimetatud *standstill*-tingimuse kohaselt on keelatud igasugune ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeval ehk 16. aprillil 2003 kehtinud piirangute laiendamine, sõltumata sellest, kas see põhineb nimetatud kuupäeval kehtinud või hiljem vastu võetud õigusnormidel, kuna muul juhul muutuks kõnealune tingimus sisutühjaks. Pärast 16. aprilli 2003 lisati nende tööturu piirkondade loetelusse, mille puhul kuulub kohaldamisele suunises 16a sisalduv tööturu kaitse tingimus, uued piirkonnad, sealhulgas Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Dresden, Köln, Oberhausen ja Recklinghausen. Nimetatud tingimuse kohaldamine tähendab Poola töötajate jaoks võimaluste vähenemist osaleda Saksa tööturul võrreldes olukorraga enne ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeva, mis on selgelt vastuolus *standstill*-tingimusega.

56 Poola Vabariik märgib eeskätt, et suunises 16a sisalduv tööturu kaitse tingimus ei kujuta endast Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõike 5 kohaldamist, kuna selle tingimuse eesmärk ei ole seada teatud piirkonna töötajate arvu sõltuvusse sellest, kas kõnealusesse piirkonda on juba kontsentreerunud töövõtulepingu alusel töötajaid, vaid pigem välistab üldse selles piirkonnas töövõtulepingute sõlmimise. Lisaks sõltub Saksamaa Liitvabariigi Föderaalse Tööagentuuri poolt koostatud loetellu piirkonna lisamine keskmisest tööpuuduse tasemest selles piirkonnas, mitte sinna lähetatud töövõtulepinguid täitvatest Poola töötajate arvust.

57 Saksamaa Liitvabariik väidab vastu, et isegi kui see, kas Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõiget 5 kohaldati suunises 16a sisalduva tööturu kaitse tingimusega õigesti, ei ole olukorra hindamisel ühenduse õiguse seisukohast oluline, on tegemist just sellise olukorraga.

58 Lisaks ei riku kõnealune tööturu kaitse tingimus *standstill*-tingimust. Saksamaa Liitvabariik väidab, et viimati nimetatud tingimuse järgimisel on oluline üksnes see, et alates ühinemislepingule allakirjutamise kuupäevast ei oleks õiguslikus olukorras ega halduspraktikas toimunud negatiivseid muutusi, tuginedes selle väite puhul 11. mai 2000. aasta otsusele kohtuasjas C-37/98: Savas (EKL 2000, lk I-2927, punkt 69), 20. septembri 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-16/05: Tum ja Dari (EKL 2007, lk I-7415, punkt 49), 21. oktoobri 2003. aasta otsusele liidetud kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt (EKL 2003, lk I-12301, punkt 81), 1. juuni 1999. aasta otsusele kohtuasjas C-302/97: Konle (EKL 1999, lk I-3099, punktid 52 jj) ja 24. mai 2007. aasta otsusele kohtuasjas C-157/05: Holböck (EKL 2007, lk I-4051, punkt 41).

59 Tööturu kaitse tingimuse – mille sisu ei ole pärast 4. jaanuari 1993 muudetud – kohaldamisega ei kaasnenud Poola Vabariigi jaoks ebasoodsaid muutusi õiguslikus olukorras ega muutusi halduspraktikas. *Standstill*-tingimuse jõustumisest alates on muutunud üksnes olukord Saksamaa tööturul. Seega ei ole nimetatud tingimust rikutud, kuna käesolevas asjas kohaldavad ametiasutused sätet, mida ei ole muudetud, samamoodi kui varem.

– Euroopa Kohtu hinnang

60 Suunises 16a sisalduva tööturu kaitse tingimuse kohaselt, mille osas on selge, et seda ei ole pärast 1993. aastat muudetud, ei ole põhimõtteliselt lubatud töövõtulepingud, mille raames kasutatakse võõrtöötajaid, kui need tuleb täita föderaalse tööagentuuri piirkonnas, kus eelnenud kuue kuu keskmine tööpuuduse tase on olnud vähemalt

30% kõrgem kui üldine tööpuuduse tase Saksamaa Liitvabariigis tervikuna. Nende piirkondade loetelu, millele see tingimus kohaldub, ajakohastatakse igas kvartalis.

61 Nagu Saksamaa Liitvabariik õigesti märkis, tuleb Euroopa Kohtul käesolevas asjas tuvastada mitte see, kas kõnealuse tingimusega ja selle kohaldamisega Saksamaa ametiasutuste poolt on nõuetekohaselt rakendatud Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 2 lõiget 5, vaid see, nagu märkis komisjon, kas kõnealune tingimus sellisena, nagu seda rakendavad Saksa ametiasutused, rikub *standstill*-tingimust.

62 Ühinemisakti XII lisa 2. peatüki punkt 13 lubab Saksamaa Liitvabariigil teha erand EÜ artiklist 49, et piirata töötajate ajutist liikumist seoses teenuste osutamisega Poola ettevõtjate poolt, kui nimetatud töötajate õigust teha tööd Saksamaal reguleerivad riiklikud meetmed. Selle erandi eesmärk on võimaldada Saksamaa Liitvabariigil tulla toime teatud tundlikes teenindusvaldkondades tõsiste tööturuhäirete või nende ohuga, mida teatud piirkondades võib põhjustada piiriülene teenuste osutamine, seni kuni see liikmesriik kohaldab üleminekusätete alusel Poola töötajate vaba liikumise suhtes riiklikke või kahepoolsetest kokkulepetest tulenevaid meetmeid.

63 Lisaks sisaldab punkt 13 *standstill*-tingimust, mille kohaselt ei või selle punkti kohaldamise mõjul töötajate ajutise liikumise tingimused Saksamaa ja Poola vahelise teenuste piiriülese osutamise raames olla piiravamad kui ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeval kehtinud tingimused.

64 Vastupidi komisjoni väitele ei kujuta endast *standstill*-tingimuse rikkumist asjaolu, et pärast nimetatud kuupäeva on nende piirkondade loetellu, mille osas ei ole lubatud sõlmida töövõtulepinguid Saksamaa-Poola kokkuleppe alusel, lisatud uusi piirkondi.

65 Selle tingimuse kohaselt ei või töötajate ajutisele liikumisele kehtestatud „tingimused olla piiravamad" kui ühinemislepingu allakirjutamise kuupäeval kehtinud tingimused. Niisuguse olukorraga ei ole selgelt tegemist juhul, kui Saksamaal teenuseid osutama lähetatavate Poola töötajate arv on vähenenud pelgalt sellise tingimuse kohaldamise tõttu, mis on pärast kõnealust kuupäeva jäänud samaks, olenemata tegelikust arengust tööturul. Nagu Saksamaa Liitvabariik õigesti märgib, kujutab nende piirkondade loetelu, mille suhtes suunises 16a sisalduv tööturu kaitse tingimusest tulenev keeld kohaldub ja mida ajakohastatakse igas kvartalis, neil asjaoludel endast pelgalt teadaannet, kuna Saksamaa õiguslik olukord ei ole halvenenud ja halduspraktikas ei ole toimunud ebasoodsaid muudatusi.

66 Seda tõlgendust kinnitab niisuguse *standstill*-tingimuse eesmärk keelata selliste uute siseriiklike meetmete kehtestamine, mille eesmärk või tagajärg on kehtestada piiravamad tingimused kui need, mida kohaldatati nimetatud tingimuse jõustumisel (vt selle kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Savas, punkt 69, ja 17. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-242/06: Sahin, EKL 2009, lk I-8465, punkt 63).

67 Neil asjaoludel tuleb teine etteheide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

68 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb asuda seisukohale, et kuna Saksamaa Liitvabariik tõlgendas Saksamaa-Poola kokkuleppe artikli 1 lõikes 1 sisalduvat mõistet „teise poole ettevõtja" nii, et see viitab üksnes Saksamaa ettevõtjatele, on see liikmesriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

69 Vastavalt kodukorra artikli 69 lõikele 2 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kodukorra artikli 69 lõike 3 alusel võib Euroopa Kohus määrata kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks või kui tegemist on eriliste põhjustega.

70 Käesolevas asjas kannavad komisjon ja Saksamaa Liitvabariik ise oma kohtukulud.

71 Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannab Poola Vabariik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Kuna Saksamaa Liitvabariik tõlgendas Saksamaa Liitvabariigi ja Poola Vabariigi valitsuse vahelise Poola ettevõtjate töötajate lähetamist töövõtulepingute täitmiseks puudutava 31. jaanuari 1990. aasta kokkuleppe (muudetud 1. märtsil ja 30. aprillil 1993) artikli 1 lõikes 1 sisalduvat mõistet „teise poole ettevõtja" nii, et see viitab üksnes Saksamaa ettevõtjatele, on see liikmesriik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.**

2. **Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**

3. Euroopa Komisjon ja Saksamaa Liitvabariik kannavad ise oma kohtukulud.

4. Poola Vabariik kannab ise oma kohtukulud.

Allkirjad