Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ATHANASIOS RANTOS
esitatud 30. novembril 2023 [1]

Kohtuasi C-540/22

SN jt
versus
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – ELTL artiklid 56 ja 57 – Töötajate lähetamine – Slovakkias asuva ettevõtja poolt Ukraina kodanike lähetamine töötamiseks Madalmaades – Üle 90-päevane kestus 180-päevase ajavahemiku jooksul – Lähetatud töötajate kohustus omada Madalmaades elamisluba – Elamisloa kehtivusaja piirang – Elamisloa taotlemisel nõutava lõivu suurus – Teenuste osutamise vabaduse piirang – Ülekaalukas üldine huvi – Proportsionaalsus

I. Sissejuhatus

1. Slovakkia teenuseosutaja on lähetanud Ukrainast pärit töötajad tööde tegemiseks Madalmaadesse. Nende tööde kestust pikendati nii, et see ületas 90 päeva 180-päevase ajavahemiku jooksul. Sellises olukorras on Madalmaade õigusnormides ette nähtud, et kolmandate riikide kodanikel peab olema elamisluba, mille kehtivusaeg ja väljastamise lõiv on kindlaks määratud.

2. Kas selline õigusnorm on kooskõlas ELTL artiklitega 56 ja 57? See on sisuliselt rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgi (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad) esitatud küsimus.

3. See küsimus võimaldab Euroopa Kohtul selgitada oma kohtupraktikat, mis käsitleb Euroopa Liidus lähetatud kolmandate riikide kodanike suhtes kohaldatavaid õigusnorme. Kuivõrd elamisloa omamise nõue kujutab endast kahtlemata teenuste osutamise vabaduse piirangut, tuleb hinnata, mil määral võib see piirang vastata ülekaalukale üldisele huvile ja olla proportsionaalne.

[1] Algkeel: prantsuse.

II. Õiguslik raamistik

4. 21. detsembri 1994. aasta välismaalaste tööseaduse (Wet arbeid vreemdelingen)[2] artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

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

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

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

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

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

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

d. tööandja tegeleb tegelikult olulise tegevusega Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seaduse (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie) artikli 6 lõike 3 punkti a tähenduses.“[3]

6. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse üldise läbivaatamise seaduse (wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet; edaspidi „2000. aasta välismaalaste seadus“)[4] artikli 14 lõikes 1 on sätestatud:

„Ministril on õigus:

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

[…]

3. Tähtajalise elamisloa andmisel kehtestatakse piirangud, mis on seotud elamisloa andmise eesmärgiga. Samuti võib ette näha muid loaga seotud tingimusi. […]“.

2 *Stb*. 1994, nr 959.

3 *Stb*. 2016, nr 219.

4 *Stb*. 2000, nr 495.

7. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste määruse (Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000; edaspidi „2000. aasta välismaalaste määrus“)[5] artikli 3.31a lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

8. 2000. aasta välismaalaste määruse artikli 3.4 lõike 1 punktis i on sätestatud:

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

[…]

i. teenuste piiriülese osutamisega.“

9. Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seaduse artikli 8 lõigetes 1–3 on sätestatud:

„1. Töötaja Madalmaadesse lähetav teenuseosutaja peab sellest enne tegevuse alustamist kirjalikult või elektrooniliselt ministrile teatama. Teenuseosutaja teates tuleb ära näidata:

a. ettevõtja andmed;

b. teenusesaaja ja lähetatud töötaja andmed;

c. artiklis 7 osutatud kontaktisik;

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

e. tegevuse laad ja eeldatav kestus;

f. töökoha aadress; ja

g. maksed kohaldatavatesse sotsiaalkindlustusskeemidesse.

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

3. Teenusesaaja kontrollib, kas lõikes 2 nimetatud teate koopia sisaldab lõikes 2 nimetatud teavet, ning teatab ministrile kirjalikult või elektrooniliselt kõigist ebatäpsustest või koopia mittesaamisest hiljemalt viie tööpäeva jooksul tegevuse alustamisest.“

[5] *Stb*. 2000, nr 497.

10. Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste määruse artikli 3 lõikes 2 on sätestatud:

„Ministril on õigus ja kohustus anda migratsiooni- ja naturalisatsiooniametile nõudmisel tasuta andmeid teenuseosutajate, teenusesaajate, kontaktisikute, palga maksmise eest vastutavate isikute ja lähetatud töötajate kohta, mida on töödeldud vastavalt nimetatud seaduse artiklile 8, sealhulgas riiklik isikukood, kui need andmed on vajalikud 2000. aasta välismaalaste seaduse rakendamisega seotud ülesannete täitmiseks.“

11. Selle määruse artikli 11 lõikes 3 on sätestatud:

„Teenuseosutaja, kes lähetab välismaalase välismaalaste tööseaduse rakendusmääruse artikli 1 tähenduses, esitab lisaks selle seaduse artikli 8 lõikes 1 nimetatud teabele ka selle seadusliku töötamise perioodi lõppkuupäeva, mis on märgitud dokumendis, mille alusel sellel välismaalasel on lubatud töötada töösuhtes lähetavas liikmesriigis.“

12. Vastavalt 2000. aasta välismaalaste määruse artikli 3.58 lõike 1 punktile i ja 2. märtsi 2001. aasta välismaalaste ringkirja (Vreemdelingencirculaire 2000)[6] osale B5/3.1 põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsioonis väljastab Immigratie- en Naturalisatiedienst (migratsiooni- ja naturalisatsiooniamet, Madalmaad, edaspidi „IND“) piiriüleste teenuste osutamiseks elamisloa ajavahemikuks, mis võrdub välismaalaste tööseaduse rakendusmääruse artikli 1 lõikes 2 nimetatud tegevuse kestusega.

13. 18. detsembri 2000. aasta välismaalaste määruse (Voorschrift Vreemdelingen 2000)[7] artiklis 3.34 on sätestatud, et välismaalane, kellel ei ole elamisloa taotlemisel kehtivat ajutist elamisluba, on kohustatud maksma lõivu piiriüleste teenuste osutamiseks elamisloa andmise, muutmise või uuendamise taotluse menetlemise eest.

III. Vaidlus põhikohtuasjas, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

14. Ukraina kodanikest kaebajatel on Slovakkias tähtajaline elamisluba töötamiseks. Nad töötavad Slovakkia äriühingus ROBI spol s. r. o., kes lähetas nad tegema Madalmaade kliendile Ivens N.V. metallitöid Rotterdami sadamas (Madalmaades). ROBI teatas Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringenile (töötajate kindlustuse haldamise amet, Madalmaad) ette töödest, mida kaebajad pidid hakkama tegema, ja tööde valmimiseks kavandatud tähtajast.[8] Mõni aeg hiljem teatas ROBI Madalmaade ametivõimudele, et kõnealused tegevused kestavad kauem, kui on ette nähtud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni[9] artikli 21 lõikes 1, mille kohaselt „[v]älismaalane võib ühe liikmesriigi antud kehtiva elamisloa ja kehtiva reisidokumendi alusel liikuda vabalt teiste liikmesriikide territooriumil kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku

6 *Stcrt.* 2001, nr 64.

7 *Stcrt.* 2001, nr 10.

8 Madalmaade valitsus märkis oma kirjalikes seisukohtades, et ROBI teatas 4. detsembril 2019 Madalmaade ametivõimudele, et kõnealune tegevus kestab 6. detsembrist 2019 kuni 4. märtsini 2020.

9 14. juuni 1985. aasta konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel, mis kirjutati Schengenis all 19. juunil 1990 ja mis jõustus 26. märtsil 1995 (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel (ELT 2010, L 85, lk 1), ning samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad), Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, nõukogu määrusi (EÜ) nr 1683/95 ja (EÜ) nr 539/2001 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008 ja (EÜ) nr 810/2009 (ELT 2013, L 182, lk 1) (edaspidi „Schengeni rakenduskonventsioon“).

jooksul, kui ta vastab [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta] määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad))[10] artikli 5 lõike 1 punktides a, c ja e osutatud sissesõidunõuetele ning kõnealune liikmesriik ei ole kandnud teda siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse“.

15. Sellega seoses esitas ROBI IND-le iga kaebaja kohta piiriüleste teenuste osutamiseks elamisloa pikendamise taotluse, mille menetlemise eest võeti lõivu. IND otsustas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad) (edaspidi „riigisekretär“) nimel väljastada kaebajatele tavalised elamisload, mille tähtaeg oli piiratud piiriüleste teenuste osutamise kestusega, märkides, et nende taotlustega seotud töötamine ei eelda tööloa saamist. Lisaks oli kõnealuste elamislubade kehtivusaeg piiratud Slovakkias töötamiseks antud ajutiste elamislubade kehtivusajaga, mistõttu oli see lühem kui nende tööde kestus, milleks kaebajad lähetati.

16. Kaebajad esitasid nimetatud otsuste peale vaided IND-le, kes vaatas need riigisekretäri nimel läbi. Vaiete vastuväited puudutasid elamisloa taotlemise kohustust kui sellist, välja antud lubade kehtivusaega ja loataotluste menetlemise eest tasumisele kuuluvaid lõive. 16. märtsil 2021 vaatas vaided läbi IND vaidekomisjon. 7. aprillil 2021 tunnistas riigisekretär 44 eraldi otsusega kaebajate vaided põhjendamatuiks.

17. Kaebajad esitasid nende otsuste peale kaebuse rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgile (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad), mis on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Selles kohtus vaidlesid kaebajad ja riigisekretär nõude üle, mille kohaselt peab kolmandatest riikidest pärit töötajatel, kes on töösuhtes liikmesriigis asuva teenuseosutajaga, pärast Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 21 lõikes 1 osutatud 90-päevase tähtaja möödumist lisaks töösuhte liikmesriigis kehtivale elamisloale olema piiriülese teenuse osutamiseks elamisluba teises liikmesriigis. Samuti vaidlesid nad asjaolu üle, et Madalmaade väljastatud elamislubade kehtivusaeg on piiratud Slovakkia elamislubade kehtivusajaga ja on pealegi maksimaalselt kaks aastat, ning Madalmaades elamisloa taotluse menetlemise eest nõutava lõivu summa üle.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punktid 31 ja 32), väitis Euroopa Komisjon, et teenuste osutamise vabaduse raames kannab iga teenuseosutaja oma töötajatele üle „tuletatud õiguse“ saada selleks tegevuseks vajalikuks ajavahemikuks elamisluba ning et riigis elamise õigust (st tolles asjas viisa andmist) puudutav otsus on lihtsalt formaalse iseloomuga ja seda tuleb tunnustada automaatselt.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas ELTL artiklites 56 ja 57 ette nähtud õigus teenuste osutamise vabadusele toob ühtlasi kaasa tuletatud õiguse riigis elamiseks töötajatele, kes on lähetatud piiriüleste teenuste osutamise raames. Selle kohtuotsuse punktist 59 nähtub, et see ei ole nii, kuivõrd liidu tasandil ei ole ühtlustatud teises liikmesriigis asuva ettevõtja poolt lähetatavate kolmandate riikide kodanike sisenemist liikmesriigi territooriumile ja seal elamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et ELTL artiklist 56 tulenev kohustus kõrvaldada teenuste osutamise vabaduse mis tahes piirang võimaldab väita, et ühes liikmesriigis asuva teenuseosutajaga töösuhtes olevate kolmandate riikide kodanikest töötajate teises liikmesriigis

10 ELT 2006, L 105, lk 1.

töötamist, mis on teenuste osutamise vabaduse raames lubatud, ei saa seada sõltuvusse individuaalsest elamisloast, sest see kohustus raskendab tarbetult teenuste osutamist kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamise teel.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 20), väitis komisjon samuti, et juba topeltmenetluse (st tolles asjas viisa menetlus ja lähetuse kinnitamise menetlus) olemasolu iseenesest kujutab endast teenuste osutamise vabaduse põhimõtte ebaproportsionaalset piirangut. Käesoleval juhul iseloomustab Madalmaade õigusnorme samuti topeltmenetlus, kuna esiteks peab teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja teatama tema poolt Madalmaadesse lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajatest, ning teiseks peavad need töötajad eraldi taotlema Madalmaades elamisluba sama teabe alusel, mis on esitatud kõnealuses teates.

21. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi elamisloa nõue muutub asjakohaseks alles pärast 90-päevase tähtaja möödumist, on sellel nõudel eelneva nõusoleku mõju, kui teenuste osutamine ületab nimetatud tähtaja. Kuigi IND kontrollib ainult seda, kas teade on esitatud vastavalt Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seaduse artiklile 8, ega kehtesta lisatingimusi, ei tähenda see, et topeltmenetlus ei tooks faktiliselt kaasa teenuste osutamise vabaduse piirangut. Asjaolu, et praktikas tehakse otsus elamisloa andmise kohta lühikese aja jooksul, ei muuda seda järeldust.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et piiriüleste teenuste osutamiseks eraldi elamisloa taotlemise menetluse piiravat iseloomu kinnitab asjaolu, et selle elamisloa kehtivusaeg on riigisiseste õigusnormidega piiratud tegevuse kestusega ega tohi ületada kahte aastat. Kui teenuste osutamine kestab alguses kavandatust kauem või ületab ette nähtud maksimaalset tähtaega, tuleb esitada uus elamisloa taotlus või loa kehtivusaja pikendamise taotlus.

23. Lõpuks peab taotleja iga elamisloataotluse eest tasuma riigisisestes õigusnormides sätestatud lõivu, mille summa on võrdne lõivuga, mis on ette nähtud kolmandate riikide kodanikele tööloa andmise eest. Samas on see summa viis korda suurem kui liidu kodanikult seadusliku riigis elamise tõendi väljastamise eest nõutav lõiv. Nende lõivude summasid kohandatakse perioodiliselt ja kaebajate puhul oleksid need olnud olenevalt nende olukorrast 290 eurot või 320 eurot, samas kui nüüd on nende lõivude summaks määratud 345 eurot.

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

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

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

3. Kui vastus on eitav: kas ELTL artikliga 56 on vastuolus:

   a. riigisisene õigusnorm, mille kohaselt ei või sellise elamisloa kehtivusaeg ületada kahte aastat, olenemata teenuse osutamise kestusest?

b. sellise elamisloa kehtivusaja piiramine töö- ja elamisloa kehtivusajaga liikmesriigis, kus asub teenuseid osutav ettevõtja?

c. iga (pikendamise) taotluse eest ette nähtud lõiv, mille suurus vastab lõivule, mida kolmanda riigi kodanik peab maksma töö tegemise loa eest, kuid samas on see viiekordne võrreldes selle lõivu summaga, mida tuleb tasuda tõendi eest liidu kodaniku seadusliku riigis elamise kohta?“

25. Kirjalikud seisukohad esitasid kaebajad, Madalmaade, Belgia ja Norra valitsus ning komisjon. Samad menetlusosalised, välja arvatud Belgia valitsus, esitasid suulisi seisukohti ka 21. septembri 2023. aasta kohtuistungil.

IV. Analüüs

26. Kolme eelotsuse küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt juhul, kui ühes liikmesriigis asuv teenuseosutaja lähetab kolmandate riikide kodanikest töötajaid teise liikmesriiki kauemaks kui 90 päevaks 180-päevase ajavahemiku jooksul, peab neil töötajatel olema selles teises liikmesriigis individuaalne elamisluba, mille kehtivusaeg on piiratud esimeses liikmesriigis antud elamis- ja tööloa kehtivusajaga ja igal juhul kahe aastaga ning mille väljastamise eest tuleb tasuda niisama suur lõiv, kui kolmanda riigi kodanik peab tasuma tavapärase tööloa eest.

27. Põhikohtuasjas lähetas üks Slovakkia äriühing Ukraina töötajad töölähetusse metallitöödeks Madalmaades. Madalmaade õigusnormide kohaselt peab kolmandate riikide kodanikest töötajatel olema elamisluba, kui nende tegevus ületab Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 21 lõikes 1 ette nähtud kestust, st 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas need õigusnormid ja nendes ette nähtud tingimused, mis puudutavad elamisloa kestust ja tasutava lõivu suurust, on liidu õigusega kooskõlas.

28. Kõigepealt märgin, et direktiivi 96/71/EÜ[11] põhjenduse 20 kohaselt ei „piira see direktiiv liikmesriikide selliste õigusaktide kohaldamist, mis käsitlevad kolmandate riikide töötajate sissesõitu, elamist ja töösaamist“. Neil asjaoludel, nagu märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuleb põhikohtuasjas vaidluse all olevaid Madalmaade õigusnorme analüüsida EL toimimise lepingu alusel.

29. Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale kujutab tegevus, mis seisneb selles, et ettevõtja vahendab tasu eest tööjõudu, kes jääb selle ettevõtja teenistusse, ilma et kasutajaga sõlmitaks mingisugust töölepingut, endast majandustegevust, mis täidab ELTL artikli 57 esimeses lõigus sätestatud tingimused ja mida tuleb seega käsitada selle sätte mõttes teenusena.[12] Lisaks, esiteks kuulub niisugune teenuste osutamine kahe ettevõtja vahel, kes asuvad kahes erinevas

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

[12] 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

liikmesriigis, kahtlemata ELTL artiklite 56 ja 57 kohaldamisalasse ning teiseks ei ole asjaolu, et kõnesolev tööjõu vahendamine puudutab kolmandate riikide kodanikest töötajaid, selles suhtes oluline.[13]

30. Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et ELTL artiklis 56 sätestatud teenuste osutamise vabadus ei nõua ainult igasuguse riikkondsusel või kodakondsusel põhineva diskrimineerimise kaotamist teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist isegi juhul, kui need laienevad 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 samalaadseid teenuseid seaduslikult osutab.[14] Lisaks tuleb meeles pidada, et kolmanda riigi kodanikest töötajate lähetamist piiriülese teenuste osutamise raames ei ole siiani liidu tasandil ühtlustatud.[15] Sellest järeldub, et liikmesriikidel on sellise lähetuse suhtes kohaldatavate tingimuste kindlaksmääramisel kaalutlusruum. Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa liikmesriigi tehtav kontroll kõnealuses valdkonnas siiski muuta küsitavaks selle ettevõtja teenuste osutamise vabadust, kes neile kodanikele tööd annab.[16]

31. Kuna käesoleval juhul puudutab põhikohtuasi lähetatud Ukraina töötajaid, on minu arvates asjakohane kõigepealt analüüsida nende õigust käesolevas olukorras liitu siseneda ja seal elada. Sellega seoses märgin, et rakendusotsuse (EL) 2022/382[17] artikli 2 kohaselt kohaldatakse seda otsust „isikute kategooriate suhtes, kes olid sunnitud põgenema 24. veebruaril 2022 või pärast seda kuupäeva tulenevalt Venemaa relvajõudude sõjalisest sissetungist, mis algas nimetatud kuupäeval“, sealhulgas enne 24. veebruari 2022 Ukrainas elanud Ukraina kodanike suhtes, kellel on õigus saada ajutist kaitset. Siiski tuleb märkida, et esiteks, arvestades põhikohtuasja asjaolude asetleidmise kuupäeva, sisenesid kaebajad liitu enne 24. veebruari 2022, ning teiseks ja igal juhul ei taotle nad ajutist kaitset.

32. Lisaks nähtub määruse (EL) 2018/1806[18] II lisast, et Ukraina on kantud nende kolmandate riikide loetellu, kelle kodanikud on liikmesriikide välispiiride ületamisel viisanõudest vabastatud, kui nad viibivad liidus kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Põhikohtuasi puudutab aga kohustust omada Madalmaades elamisluba pärast seda 90-päevast tähtaega. Järelikult tuleb asuda seisukohale, et neist õigusaktidest tulenevalt ei ole kaebajad eriolukorras seoses kõnealuse kohustusega omada taolist elamisluba.

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks analüüsin küsimust, kas liikmesriiki lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajatel on „tuletatud elamisõigus“, ja seejärel seda, kas liikmesriigi õigusnormid, mis kohustavad kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajaid omama elamisluba, kui teenuste osutamise kestus ületab 90 päeva 180 -päevase ajavahemiku jooksul, on nendes õigusnormides ette nähtud tingimustel ELTL artikliga 56 kooskõlas.

[13] Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 39) ja 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 43).

[14] 26. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Stanleyparma ja Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

[15] 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 49) ja 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 47). Vt ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviks piiriüleste teenuste osutamise raames kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamise kohta [KOM (99) 3 (lõplik)], mille on komisjon tagasi võtnud.

[16] Vt 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Austria (C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

[17] Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse (ELT 2022, L 71, lk 1).

[18] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta määrus, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT 2018, L 303, lk 39).

A. Liikmesriiki lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate „tuletatud elamisõiguse“ olemasolu

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas ELTL artiklitega 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadus hõlmab „tuletatud elamisõiguse“ andmist kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kui nad töötavad ühes liikmesriigis teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja alluvuses.

35. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on teatud juhtudel tunnustanud, et liidu kodaniku pereliikmetest kolmandate riikide kodanikel, kellel direktiivi 2004/38/EÜ [19] sätete alusel ei ole tuletatud elamisõigust liikmesriigis, mille kodakondsus liidu kodanikul on, võib see õigus sellegipoolest olla ELTL artikli 21 lõike 1 alusel, mille kohaselt on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. [20] See järeldus tuleneb sisuliselt väljakujunenud kohtupraktikast, mille kohaselt võiks juhul, kui sellisel kolmanda riigi kodanikul sellist tuletatud elamisõigust ei oleks, see pärssida liidu kodaniku tahet lahkuda liikmesriigist, mille kodakondsus tal on, et kasutada ELTL artikli 21 lõike 1 alusel teises liikmesriigis elamise õigust, kuna ta ei saa olla kindel, et tal on võimalik oma päritoluliikmesriigis jätkata perekonnaelu, mida ta vastuvõtvas liikmesriigis tegeliku elamise ajal on alustanud või tugevdanud selle kolmanda riigi kodanikuga. [21]

36. Seda kohtupraktikat ei saa teenuste osutamise vabaduse valdkonnas analoogia alusel kohaldada. Esiteks põhineb ELTL artikli 21 lõikega 1 antud tuletatud elamisõigus füüsilise isiku, kes on liidu kodanik, õigusel vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. Käesoleval juhul on teenuseosutaja juriidiline isik, kellel ei ole teises liikmesriigis elamise õigust, millest võiks tuleneda nende kolmandate riikide kodanikest töötajate elamisõigus, kellele ta on tööandjaks.

37. Lisaks puudutab liidu kodaniku elamisõigusest tuletatud elamisõigus konkreetseid isikuid, nimelt selle kodaniku pereliikmeid, kellega tal on ainulaadne isiklik suhe. Seevastu juriidilisest isikust teenuseosutaja ei ole teenuste osutamiseks seotud konkreetsete isikutega. Nii võib ta võtta tööle kolmandate riikide kodanikest töötajad, kes alustavad teenuste osutamist, ja seejärel palgata teised kolmandatest riikidest pärit töötajad neid töid lõpule viima, kusjuures kõik need töötajad pöörduvad pärast oma kohustuste täitmist tagasi oma päritolu- või elukohariiki. [22]

38. Lõpuks, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, [23] on komisjon kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (C-168/04, EU:C:2006:595), juba tuginenud „tuletatud elamisõigusele“. Nimetatud kohtuotsuses seda lähenemisviisi siiski ei kasutatud. Analüüsides, kas asjaomased riigisisesed õigusnormid on kooskõlas ELTL artikliga 56, lähtus Euroopa Kohus oma väljakujunenud kohtupraktikast teenuste osutamise vabaduse piirangute kohta, [24] viitamata tuletatud elamisõiguse olemasolule.

[19] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

[20] Vt eelkõige 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

[21] Vt 12. juuli 2018. aasta kohtuotsus Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

[22] Vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

[23] Vt käesoleva ettepaneku punkt 18.

[24] Vt varasema kohtuotsuse kohta 21. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), milles käsitleti nõudeid, mille vastuvõttev liikmesriik oli kehtestanud ettevõtjatele, kes lähetavad tema territooriumile kolmanda riigi kodanikest töötajaid.

39. Seetõttu olen seisukohal, et ELTL artiklitega 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadus ei hõlma „tuletatud elamisõiguse“ andmist kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kui nad töötavad ühes liikmesriigis teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja alluvuses. Asjaolu, et nendel töötajatel sellist tuletatud elamisõigust ei ole, ei tähenda siiski, et mõnel muul õiguslikul alusel ei võiks neil olla elamisluba piiriüleste teenuste osutamiseks.

B. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis kohustavad kolmandate riikide kodanikest lähetatud töötajaid omama elamisluba, kui teenuste osutamise kestus ületab 90 päeva 180-päevase ajavahemiku jooksul, on nendes õigusnormides ette nähtud tingimustel ELTL artikliga 56 kooskõlas

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasjas vaidluse all olevaid Madalmaade õigusnorme iseloomustab topeltmenetlus, kuna esiteks peab teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja esitama tema poolt Madalmaadesse lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajate kohta teate ja teiseks peavad need töötajad eraldi taotlema Madalmaades elamisluba samade andmetega, mis on juba teates esitatud. Nimetatud kohus kahtleb, kas see topeltmenetlus on liidu õigusega kooskõlas, arvestades 21. septembri 2006. aasta kohtuotsust komisjon *vs*. Austria (C-168/04, EU:C:2006:595). Sellega seoses tuleb eristada ühelt poolt teenuseosutaja teatamiskohustust ja teiselt poolt kolmandate riikide kodanikest töötajate kohustust omada lähetuse sihtliikmesriigis elamisluba.

1. Teenuseosutaja teatamiskohustus

41. Mis puudutab teenuseosutaja teatamiskohustust, siis on Euroopa Kohus juba otsustanud, et juhul, kui kolmandast riigist pärit töötajaid lähetab teenuseid osutav ettevõtja, kelle asukoht on Euroopa Liidu liikmesriigis, kujutab riigisisene normistik, mille kohaselt peab teises liikmesriigis asuv ettevõtja selles riigis teenuste osutamiseks saama halduslikku loa, endast teenuste osutamise vabaduse piirangut ELTL artikli 56 tähenduses.[25]

42. Euroopa Kohus täpsustas, et teenuseid osutava äriühingu kohustus esitada lähetuse sihtliikmesriigi ametiasutustele tõendid selle kohta, et kolmandate riikide kodanikest töötajate puhul on elukoha, tööloa ja sotsiaalse kaitse nõuded täidetud liikmesriigis, kus ettevõtja need töötajad tööle võttis, annaks ametiasutustele põhikohtuasjas kõne all oleva tööloa nõudega võrreldes vähem piirava, kuid sama tõhusa tagatise asjaomaste töötajate olukorra õiguspärasuse kohta ja selle kohta, et nad tegutsevad oma põhitegevusalal liikmesriigis, kus on teenuseosutaja asukoht.[26] Kindlasti on nii vastuvõtva liikmesriigi kui ka teenuseid osutava ettevõtja huvides see, kui nad võivad enne lähetust olla kindlad, et kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamine toimub seaduslikult.[27]

43. Euroopa Kohtu sõnul võiks niisugune kohustus seisneda lihtsas eelnevas deklaratsioonis, mis võimaldaks lähetuse sihtliikmesriigi ametiasutustel kontrollida esitatud andmeid ja võtta vajalikud meetmed, kui puudutatud töötajate olukord osutub õigusvastaseks. Ka võiks selline kohustus seisneda kokkuvõtlikus teates nõutud dokumentide kohta, seda eriti juhul, kui lähetuse kestus ei

[25] Vt 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

[26] Vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

[27] 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Saksamaa (C-244/04, EU:C:2006:49, punkt 49).

võimalda niisugust kontrolli tõhusalt läbi viia.[28] Teenuseid osutava äriühingu suhtes sätestatud kohustus teavitada lähetuse sihtliikmesriigi ametiasutust varem ühe või mitme lähetatud töötaja kohalviibimisest, nende lähetuse kavandatavast kestusest ja lähetust õigustavatest teenustest, oleks sama tõhus ja vähem piirav meede kui tööloa nõue. See kohustus võimaldaks asjaomastel ametiasutustel kontrollida, kas selle liikmesriigi sotsiaalõigusnorme lähetuse kestel täidetakse, arvestades äriühingul juba ka tema asukohaliikmesriigis kohaldatavate sotsiaalõigusnormide alusel olevaid kohustusi. Selline kohustus võimaldaks ametiasutusel võtta vajaduse korral meetmed, mis on kavandatud lähetusperioodi lõpul vältimatud.[29]

44. Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et Madalmaade õigusnormides ette nähtud teatamiskohustus vastab käesoleva ettepaneku punktides 42 ja 43 viidatud kohtupraktikas kehtestatud tingimustele. Selles osas nähtub eelotsusetaotlusest, et ROBI teatas Madalmaade ametiasutustele ette kaebajate poolt tehtavast tööst ja ajavahemikust, mille jooksul nad pidid seda tegema. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on samuti täpsustanud, et IND piirdub selle kontrollimisega, kas Euroopa Liidus lähetatud töötajate töötingimuste seaduse artikli 8 alusel on teade esitatud, kehtestamata seejuures lisatingimusi.[30] Järelikult, kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrollist ei selgu teisiti, ei näi teenuseosutaja teatamiskohustus olevat vastuolus ELTL artikliga 56.

2. Kolmandate riikide kodanikest töötajate kohustus omada elamisluba lähetuse sihtliikmesriigis

45. Mis puudutab kolmandate riikide kodanikest töötajate kohustust omada lähetuse sihtliikmesriigis elamisluba, siis tuleb märkida, et käesoleval juhul oli teenuseosutaja teate esitamise ajal kavandatud, et Madalmaades töötamise kestus on lühem kui Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 21 lõikes 1 osutatud tähtaeg. Nimetatud sätte kohaselt võisid kõnealused töötajad Slovaki Vabariigi poolt töötamiseks väljastatud elamisloa omanikena vabalt liikuda kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul teiste liikmesriikide territooriumil, sealhulgas Madalmaades.[31]

46. Kuid seejärel teatas teenuseosutaja Madalmaade ametiasutustele, et asjaomase töö kestust pikendati, nii et see ületas 90 päeva, ning teenuseosutaja taotles igale kaebajale Madalmaade elamisloa andmist. Eelotsusetaotlusest nähtub, et riigisekretär rahuldas need taotlused, piirates elamislubade kehtivusaega Slovakkia elamislubade kehtivusajaga, st andes load lühemaks ajavahemikuks, kui pidi kestma töö, milleks kaebajad olid lähetatud, ning nõudis iga elamisloataotluse pealt lõivu. Kaebajad vaidlustasid liidu õiguse alusel nii elamisloa taotlemise kohustuse põhimõtte, nende lubade kehtivusaja kui ka tasumisele kuuluva lõivu suuruse.

47. Nagu Madalmaade valitsus oma kirjalikes seisukohtades möönab, kujutab riigisisene normistik, mis seab teises liikmesriigis asuva ettevõtja poolt teenuste osutamise sõltuvusse kolmandate riikide kodanikele elamisloa väljastamisest, endast selle vabaduse piirangut ELTL artikli 56 tähenduses. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib liidu tasandil

[28] Vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

[29] Vt selle kohta 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

[30] Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

[31] Vt kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Austria, C-168/04, EU:C:2006:135, punkt 114, mille kohaselt ei olnud kolmandate riikide kodanikest töötajad, kelle on lähetanud kuni kolmeks kuuks Austriasse teises Schengeni rakenduskonventsiooniga ühinenud liikmesriigis asutatud teenuseid osutav äriühing, kohustatud hankima oma tööülesannete täitmiseks selle lähetuse raames Austria ametiasutustelt mingit viisat ega elamisluba.

ühtlustamata valdkonda kuuluv riigisisene normistik, mida kohaldatakse ilma eristamata kõigi kõnealuses liikmesriigis tegutsevate isikute või ettevõtjate suhtes, vaatamata selle teenuste vaba osutamist piiravale mõjule olla õigustatud niivõrd, kuivõrd see vastab ülekaalukale üldisele huvile, mis ei ole juba kaitstud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis tema suhtes kohaldatavate eeskirjadega, tingimusel et see on sobiv eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale, kui on selle saavutamiseks vajalik. [32]

48. Euroopa Kohus on täpsustanud, et tööturul häirete vältimine kuulub kahtlemata ülekaalukate üldiste huvide hulka, ent liikmesriigis asuva äriühingu palgatud töötajad, kes lähetatakse teise liikmesriiki teenuseid osutama, ei taotle siiski ligipääsu selle teise liikmesriigi tööturule, kuna nad naasevad pärast töö sooritamist oma päritolu- või elukohaliikmesriiki. Samas võib liikmesriik kontrollida, kas teises liikmesriigis asuv äriühing, kes lähetab tema territooriumile kolmanda riigi kodanikest töötajaid, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul kui asjaomase teenuse osutamise eesmärgil. Siiski peab niisuguse kontrollimise puhul arvestama liidu õigusest, eelkõige teenuste osutamise vabadusest tulenevate piiridega; seda vabadust ei või muuta näiliseks ja selle teostamist ei või allutada administratsiooni diskretsioonile. [33]

49. Järelikult, kuigi tuleb tunnustada nii liikmesriigi pädevust kontrollida, et teises liikmesriigis asuv ettevõtja, kes pakub esimeses liikmesriigis asuvale kasutajaettevõtjale teenust, mis seisneb kolmanda riigi kodanikest töötajate vahendamises, ei kasuta teenuste osutamise vabadust muul eesmärgil kui asjasse puutuva teenuse osutamine, kui ka liikmesriigi võimalust võtta selleks vajalikke kontrollimeetmeid, ei tohiks selle pädevuse kasutamine siiski võimaldada liikmesriigil kohaldada ebaproportsionaalseid nõudeid. [34] Lisaks, nagu nähtub käesoleva ettepaneku punktis 43 viidatud kohtupraktikast, on lähetuse sihtliikmesriigi ametiasutustel õigus kontrollida sotsiaalõigusnormide järgimist lähetuse ajal, võttes arvesse kohustusi, mis sellel ettevõtjal on juba päritoluliikmesriigis kohaldatavate sotsiaalõigusnormide alusel.

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul iseloomustab Madalmaade asjaomaste õigusnorme topeltmenetlus, nimelt ühelt poolt teatamiskohustus ja teiselt poolt elamisloa omamise kohustus. Ma ei jaga seda seisukohta, kuna teatamine ja elamisloa omamise nõue on aktuaalsed lähetuse erinevates etappides ja neil on erinevad eesmärgid. Kui tegevuse kestus on lühem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, on vaja üksnes teenuseosutaja eelnevat teadet, mis seisneb selles, et lähetuse sihtliikmesriigi ametiasutustele antakse teave, mis tõendab, et kolmandate riikide kodanikest töötajate puhul on elukoha, tööloa ja sotsiaalse kaitse nõuded täidetud liikmesriigis, kus kõnealusel ettevõtjal on nende töötajatega töösuhe. [35] Nõue, et igal kolmanda riigi kodanikust töötajal peab olema elamisluba, on seotud üksnes asjaoluga, et see 90-päevane tähtaeg on ületatud. Selles mõttes ei saa sellise elamisloa taotlemise kohustust pidada samaväärseks eelneva loa nõudega ning see ei saa põhjustada teenuseosutajale kahjulikku viivitust. [36]

[32] 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus Danieli & C. Officine Meccaniche jt (C-18/17, EU:C:2018:904, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

[33] Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punktid 51–53 ja seal viidatud kohtupraktika).

[34] Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 55).

[35] Vt käesoleva ettepaneku punkt 42.

[36] Vt selle kohta 21. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Luksemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, punkt 43).

51. Madalmaade valitsus väitis oma kirjalikes seisukohtades, et teenuseosutaja teatamiskohustus võimaldab Madalmaade ametiasutustel kontrollida, kas teenuste osutamise vabadust ei kasutata muul eesmärgil kui asjaomase teenuse osutamiseks ja kas lähetuse ajal järgitakse riigisiseseid sotsiaalõigusnorme. See teatamiskohustus ei puuduta aga kolmandate riikide kodanikest töötajate riigis elamise õigust.

52. Märgin, et lähetatud kolmandate riikide kodanikele antud „tuletatud elamisõiguse“ puudumisel ja juhul, kui nad viibivad riigis kauem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, ei ole nendel töötajatel Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 21 lõike 1 alusel enam Madalmaades elamise õigust. Madalmaade valitsuse sõnul on kohustus taotleda Madalmaades elamisluba pärast 90 päeva täitumist mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul ette nähtud selleks, et vältida nende töötajate ebaseaduslikku riigis viibimist. Sellega seoses on määruse (EL) 2016/399 [37] põhjenduses 6 märgitud, et „[p]iirikontroll ei ole üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiril seda teostatakse, vaid kõigi liikmesriikide huvides, kes on kaotanud piirikontrolli sisepiiridel. Piirikontroll peaks aitama võidelda *ebaseadusliku sisserände* ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele“ [38]. Lisaks sellele, nagu nähtub selle määruse artikli 6 lõikest 1, võivad kolmandate riikide kodanikud viibida Schengeni alal üksnes kuni 90 päeva 180 -päevase ajavahemiku jooksul. [39]

53. Lisaks leidis Euroopa Kohus seoses otsuse nr 1/80 [40] kohaldamisega, et ebaseadusliku riiki sisenemise ja seal elamise takistamise eesmärk kujutab endast *ülekaalukat üldist huvi*. [41] Olen seisukohal, et seda kohtupraktikat saab analoogia alusel üle kanda küsimusele, mis puudutab kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamist piiriüleste teenuste osutamise raames, mida ei ole seni liidu tasandil ühtlustatud. [42]

54. Komisjoni sõnul peab liikmesriiki lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajatele elamisloa andmine olema deklaratiivne, mitte õigustloov akt. Siiski leian, et kuivõrd liikmesriikide pädevuses on reguleerida nende töötajate riigis elamise õigust, võib asjaomane liikmesriik läbi viia kontrolli enne nendele töötajatele individuaalse elamisloa andmist.

55. Eelotsusetaotlusest nähtub, et riigisekretäri sõnul on elamisloa taotlemise menetlus lihtne selles mõttes, et teenuseosutajal on juba olemas vajalikud dokumendid ning et kontroll piirdub selle tuvastamisega, kas teade on esitatud ja kas teises liikmesriigis on olemas tööluba, elamisluba ja tööleping. Madalmaade valitsus selgitab oma kirjalikes seisukohtades veel, et kolmanda riigi kodanikust töötaja isik tuvastatakse selleks, et teha kindlaks, kas töölepingus nimetatud töötaja on sama isik kui elamisloa taotleja. Riiklikud ametiasutused kontrollivad ühtlasi seda, et töötaja ei kujutaks endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

[37] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1).

[38] Kohtujuristi kursiiv.

[39] Vt 5. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (meremeeste laevapere liikmeks munsterdamine Rotterdami sadamas) (C-341/18, EU:C:2020:76, punkt 58).

[40] Assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus assotsiatsiooni arendamise kohta Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel. Assotsiatsiooninõukogu loodi Ankaras 12. septembril 1963 ühelt poolt Türgi Vabariigi ja teiselt poolt EMÜ liikmesriikide ja ühenduse alla kirjutatud lepinguga assotsiatsiooni loomise kohta Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10).

[41] Vt 3. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus A jt (C-70/18, EU:C:2019:823, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

[42] Vt käesoleva ettepaneku punkt 30.

56. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas taoline kontrollimine on kooskõlas liidu õigusega kehtestatud piiridega, eelkõige nendega, mis tulenevad teenuste osutamise vabadusest, mida ei või muuta näiliseks ja mille teostamist ei või allutada administratsiooni diskretsioonile.[43] Eelkõige tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et avaliku korraga seotud põhjustele saab tugineda üksnes siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on tegelik ja piisavalt suur ning kui need ei teeni pelgalt majanduslikke huve.[44]

57. Juhul kui need tingimused on täidetud, see tähendab, et lähetuse sihtliikmesriigi tehtavad kontrollid on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, siis olen seisukohal, et ELTL artiklitega 56 ja 57 ei ole vastuolus see, kui pärast teenuseosutaja poolt oma teatamiskohustuse täitmist nõutakse igalt piiriüleste teenuste osutamise raames lähetatud kolmanda riigi kodanikust töötajalt individuaalset elamisluba, kui teenuste osutamine kestab kauem kui 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

3. Elamisloa kehtivusaeg

58. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Madalmaade asjaomaste õigusnormide kohaselt on Madalmaadesse lähetatud kolmanda riigi kodanikule väljastatud elamisloa kehtivusaeg piiratud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis väljastatud töö- ja elamisloa kehtivusajaga ning et olenemata teenuste osutamise kestusest ei või sellise elamisloa kehtivusaeg igal juhul ületada kahte aastat.

59. Komisjon leiab, et maksimaalne kaheaastane kehtivusaeg, mis – nagu kinnitab Madalmaade valitsus oma kirjalikes seisukohtades – põhineb asjaolul, et lähetatud töötaja suhtes jäävad kehtima tema päritoluliikmesriigi sotsiaalkindlustuse normid, on ebaproportsionaalne ning vähem piirav ja sama tõhus meede oleks see, kui elamisluba kehtiks sama kaua kui lähetus, maksimaalset kehtivusaega ette nägemata. Komisjon lisab, et kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamise korral võiks elamisloa kehtivus olla samuti piiratud nendele töötajatele päritoluliikmesriigis antud tööloa ja elamisloa kehtivuse ajaga.

60. Selle kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib mõiste „teenus“ EL toimimise lepingu tähenduses hõlmata väga erinevat laadi teenuseid, sealhulgas teenuseid, mida teises liikmesriigis asuv ettevõtja osutab tihedamini või harvemini, korrapärasemalt või korrapäratumalt, ka pikema ajavahemiku vältel, isikutele ühes või mitmes teises liikmesriigis. Mitte ükski EL toimimise lepingu säte ei võimalda abstraktselt kindlaks määrata pikkust või sagedust, millest alates ei saa teenuse osutamist või teatud liiki teenuse osutamist enam käsitada teenuste osutamisena EL toimimise lepingu tähenduses.[45]

61. Järelikult võib piiriülese teenuse osutamine liidu õiguse tähenduses käia mitu aastat[46]. Minu arvates tuleb siiski eristada teenuste kui selliste osutamist ja neid teenuseid osutavaid isikuid, kes – nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast[47], ei taotle juurdepääsu lähetuse sihtliikmesriigi tööturule, kuivõrd nad pöörduvad pärast oma ülesannete täitmist tagasi oma päritolu- või elukohariiki. Siseturu tõrgeteta toimimiseks on küll oluline, et tööandjad võtavad tööle töötajad,

[43] Vt 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punktid 51–53 ja seal viidatud kohtupraktika).

[44] Vt analoogia alusel 2. märtsi 2023. aasta kohtuotsus PrivatBank jt (C-78/21, EU:C:2023:137, punkt 62).

[45] 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

[46] Kohtuistungil tõid kaebajad näiteks tuumajaama ehitamise.

[47] Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

kellel on oskused seda tööd teha, mistõttu võib olla vajalik tööle võtta kolmandate riikide kodanikest töötajaid. Siiski on tegemist töötajate „ajaliselt piiratud lähetusega“, kui nad on saadetud teise liikmesriiki, et teha seal tööd nende tööandja poolt teenuste osutamise raames[48].

62. Selles suhtes on määruse (EÜ) nr 883/2004[49] artikli 12 lõikes 1 sätestatud, et „[i]siku suhtes, kes töötab liikmesriigis tööandja heaks, kes tavaliselt seal tegutseb, ning kelle tööandja lähetab teise liikmesriiki selle tööandja nimel tööd tegema, kohaldatakse jätkuvalt esimese liikmesriigi õigusakte, tingimusel et sellise töö eeldatav kestus ei ületa 24 kuud ning teda ei saadeta teist lähetatud isikut asendama“.

63. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, et vältimaks liikmesriigi territooriumil asuvale ettevõttele kohustust, et ta peaks kindlustama need töötajad, kelle suhtes kehtivad tavaliselt selle liikmesriigi sotsiaalkindlustusnormid, sotsiaalkindlustusskeemis teises liikmesriigis, kuhu nad on nähetatud tööde tegemiseks piiratud ajaks, lubab määruse nr 883/2004 see säte ettevõttel säilitada nende töötajate kindlustuse esimesena nimetatud liikmesriigi sotsiaalkindlustusskeemis[50]. Järelikult on liidu õiguses võetud aluseks kaheaastane ajavahemik, mida liikmesriik võib (kui see ei ole kohustus) elamisloa maksimaalse kestuse kindlaksmääramisel arvesse võtta.

64. Nimelt kui kolmandate riikide kodanikest töötajad on lähetatud teenuse osutamiseks pikaajaliselt teise liikmesriiki või osalevad nad seal juba teise teenuse osutamises, tuleb asuda seisukohale, et nende töötajate lähetamine ei ole enam ajutine ja nad osalevad selle liikmesriigi tööturul. Eeltoodust nähtub, et kui teenuste osutamise kestus on pikem kui kaks aastat, on asjaomasel liikmesriigil õigus lanna teenuseosutajale kohustus kasutada teisi liidu või kolmanda riigi töötajaid.

65. Lisaks on piiriülese lähetuse puhul teenuseosutaja asukohaliikmesriigi pädevuses kindlaks määrata selle elamisõiguse kestus, mille alusel kolmanda riigi kodanikust töötajal on õigus viibida liidu territooriumil. Eelkõige peab see liikmesriik kontrollima, kas määruse 2016/399 artiklis 6 ette nähtud tingimused on täidetud. Ainult siis, kui taolisel töötajal on õigus elada ja töötada selles liikmesriigis, võib teda seaduslikult teise liikmesriiki lähetada. Seega on lähetuse sihtliikmesriigil õigus piirata lähetatud kolmanda riigi kodanikust töötajale väljastatava elamisloa kehtivusaeg teenuseosutaja asukohaliikmesriigis väljastatud töö- ja elamisloa kehtivusajaga. Nagu märkis Madalmaade valitsus, siis kui viimase kehtivusaeg on läbi, ei saa lähetuse liikmesriik enam tugineda päritoluliikmesriigis tehtud kontrollile ja peab seega ise läbi viima määruse 2016/399 artiklis 6 ette nähtud kontrolli, mis on erinev mõistest „lähetus“.

66. Seega ei ole minu arvates ELTL artikliga 56 vastuolus see, et elamisloa kehtivusaeg teenuse osutamise liikmesriigis määratakse kindlaks vastavalt elamisloa kehtivusajale selles liikmesriigis, kus on teenuseosutaja asukoht, ja igal juhul maksimaalselt kaheks aastaks.

[48] Vt selle kohta 27. märtsi 1990. aasta kohtuotsus Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, punkt 15).

[49] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 166, lk 1; ELT eriväljaanne 05/05, lk 72), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta määrusega (EL) nr 465/2012 (ELT 2012, L 149, lk 4).

[50] Vt 3 juuni 2021. aasta kohtuotsus TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

4. Tasumisele kuuluva lõivu summa

67. Mis puudutab tasumisele kuuluva lõivu summat, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et see on võrdne lõivuga, mis tuleb tasuda kolmanda riigi kodaniku tavalise tööloa saamiseks. See summa on viis korda suurem kui liidu kodanikult seadusliku elamise tõendi eest küsitav lõiv.[51]

68. Kohtuistungil väitsid kaebajad, et Madalmaades neile elamisloa andmiseks tasumisele kuuluv lõiv on väga suur ning see kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut.

69. Selle kohta märgin, et üldiselt ei ole liidu õigusega vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis kohustavad kolmandate riikide kodanikest töötavaid või nende tööandjaid maksma lõivu nende elamisloa taotluste läbivaatamise eest. Siiski ei tohi vastavalt ELTL artiklile 56 haldustasud takistada teenuste osutamise vabaduse kasutamist[52].

70. Põhikohtuasjas näib esmapilgul, et lähetatud kolmandate riikide kodanike rühm on kõige kergemini võrreldav Madalmaades töötavate kolmandate riikide kodanikest töötajate rühmaga. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikust lähetatud töötajalt elamisloa väljastamise eest nõutava lõivu suurus kujutab endast ELTL artiklis 56 ette nähtud teenuste osutamise vabadusega ebaproportsionaalset piirangut.

71. Kõike eeltoodut arvestades leian, et ELTL artiklitega 56 ja 57 ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt olukorras, milles liikmesriigis asuv teenuseosutaja lähetab enda töötajad, kes on kolmanda riigi kodanikud, teise liikmesriiki rohkem kui 90 päevaks 180 päevase ajavahemiku jooksul, peab neil töötajatel olema teises liikmesriigis individuaalne tööluba, mille kehtivus on piiratud esimeses liikmesriigis antud elamis- ja tööloa kehtivusega, ja igal juhul kahe aastaga, ning mille saamiseks tuleb maksta lõivu, mis on sama suur kui kolmanda riigi kodanikule tavaliselt töötamiseks loa andmisel, kui nende õigusnormidega kehtestatud nõuded ei ole ebaproportsionaalsed.

V. Ettepanek

72. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgi (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

ELTL artikleid 56 ja 57 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt olukorras, kus liikmesriigis asuv teenuseosutaja lähetab kolmandate riikide kodanikest töötajaid teise liikmesriiki kauemaks kui 90 päevaks 180-päevase ajavahemiku jooksul, peab neil töötajatel olema selles teises liikmesriigis individuaalne elamisluba, mille kehtivusaeg on piiratud esimeses liikmesriigis antud elamis- ja tööloa kehtivusajaga ja igal juhul kahe aastaga ning mille väljastamise eest tuleb tasuda lõiv, mis on võrdne kolmanda riigi kodaniku tavalise tööloa eest makstava lõivuga, tingimusel et nende õigusnormidega kehtestatud nõuded ei ole ebaproportsionaalsed.

[51] Madalmaade valitsus märkis oma kirjalikes seisukohtades siiski, et 1. jaanuaril 2019 ühtlustas Madalmaade Kuningriik elamisloa väljastamise eest tasumisele kuuluvate lõivude summa riikliku isikutunnistuse tariifiga ja seejärel lõpetas komisjon rikkumismenetluse, mille ta oli algatanud.

[52] Vt selle kohta 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 47).