Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ATHANASIOS RANTOS
30 päivänä marraskuuta 2023[1]

Asia C-540/22

SN ym.
vastaan
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen tarjoamisen vapaus – SEUT 56 ja SEUT 57 artikla – Työntekijöiden lähettäminen työhön – Se, että Slovakiaan sijoittautunut yritys lähettää Ukrainan kansalaisia suorittamaan työtehtäviä Alankomaihin – Kesto, joka ylittää 90 päivää 180 päivän jakson aikana – Se, että työhön lähetetyillä työntekijöillä on oltava oleskelulupa Alankomaissa – Oleskeluluvan voimassaoloajan rajoittaminen – Oleskelulupaa koskevaan hakemukseen liittyvien maksujen määrä – Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus – Yleistä etua koskevat pakottavat syyt – Oikeasuhteisuus

I Johdanto

1. Slovakialainen palvelujen tarjoaja on lähettänyt työntekijöitä, jotka ovat Ukrainan kansalaisia, suorittamaan työtehtäviä Alankomaihin. Kyseisen työn kesto on pitkittynyt, joten se on ylittänyt 90 päivää 180 päivän jakson aikana. Tällaisessa tilanteessa Alankomaiden lainsäädännössä säädetään, että kolmansien valtioiden kansalaisilla on oltava oleskelulupa, johon liittyy kyseisen luvan voimassaoloaikaa koskevia edellytyksiä ja kyseisen luvan hankkimiseen liittyviä kustannuksia.

2. Onko tällainen lainsäädäntö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan mukainen? Tämä on pääpiirteissään se kysymys, jonka Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, Alankomaat) on esittänyt.

3. Tämä kysymys antaa unionin tuomioistuimelle aiheen täsmentää oikeuskäytäntöään, joka koskee unioniin työhön lähetettyihin kolmansien valtioiden kansalaisiin sovellettavaa järjestelmää. Vaikka oleskelulupaa koskeva vaatimus muodostaa kiistattomasti palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen, on tutkittava, missä määrin kyseistä rajoitusta voidaan pitää oikeutettuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja oikeasuhteisena.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Ulkomaalaisten työskentelystä 21.12.1994 annetun lain (Wet arbeid vreemdelingen)[2] 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

5. Ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun päätöksen (Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen), sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, 1 e §:ssä säädetään seuraavaa:

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

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

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

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

d. työnantaja harjoittaa tosiasiallisesti Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun lain (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie)[3] 6 §:n 3 momentin a kohdassa tarkoitettua merkittävää toimintaa.”

6. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annetun lain (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet; jäljempänä vuoden 2000 ulkomaalaislaki)[4] 14 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministerillä on toimivalta

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

– –

3. Määräaikainen oleskelulupa myönnetään rajoituksin, jotka liittyvät tarkoitukseen, jota varten oleskelu on sallittu. Lupaan voidaan sisällyttää myös muita ehtoja. – –”

2 Stb. 1994, nro 959.

3 Stb. 2016, nro 219.

4 Stb. 2000, nro 495.

7. Ulkomaalaislain täytäntöönpanosta 23.11.2000 annetun päätöksen (Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (vuoden 2000 ulkomaalaispäätös)[5] 3.31a §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

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

8. Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen 3.4 §:n 1 momentin i kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

i. rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen.”

9. Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun lain 8 §:n 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Palvelujen tarjoajan, joka lähettää työntekijän työhön Alankomaihin, on ilmoitettava tästä kirjallisesti tai sähköisesti ministerille ennen työn alkamista. Palvelujen tarjoajan ilmoituksen on sisällettävä seuraavat tiedot:

a. omat tunnistetiedot;

b. palvelujen vastaanottajan ja työhön lähetettävän työntekijän tunnistetiedot;

c. 7 §:ssä tarkoitettu yhteyshenkilö;

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

e. työn luonne ja suunniteltu kesto;

f. työpaikan osoite; ja

g. sovellettaviin sosiaaliturvajärjestelmiin suoritettavat maksut.

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

[5] Stb. 2000, nro 497.

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

10. Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun päätöksen 3 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ministerillä on toimivalta antaa omasta aloitteestaan ja velvollisuus antaa pyynnöstä ilmaiseksi maahanmuutto- ja kansalaisuusvirastolle tiedot, jotka koskevat palvelujen tarjoajia, palvelujen vastaanottajia, yhteyshenkilöitä, palkkojen maksamisesta vastuussa olevia henkilöitä ja työhön lähetettyjä työntekijöitä ja joita on käsitelty lain 8 §:ään liittyen, mukaan lukien kansallinen henkilötunnus, jollaisena kansalaispalvelunumeroa voidaan pitää, siltä osin kuin kyseiset tiedot ovat tarpeen tehtävissä, jotka liittyvät vuoden 2000 ulkomaalaislain täytäntöönpanoon."

11. Kyseisen päätöksen 11 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Palvelujen tarjoajan, joka lähettää ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun päätöksen 1 e §:ssä tarkoitetun ulkomaalaisen työntekijän työhön, on annettava kyseisen lain 8 §:n 1 momentissa mainittujen tietojen lisäksi tieto säännönmukaisen työskentelyjakson päättymisajankohdasta, joka on mainittu siinä asiakirjassa, jonka perusteella kyseinen ulkomaan kansalainen saa työskennellä työntekijänä luvan myöntäneessä jäsenvaltiossa."

12. Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen 3.58 §:n 1 momentin i kohdan ja 2.3.2001 annetun ulkomaalaisasioita koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000),[6] sellaisena kuin sitä sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, B5/3.1 osan mukaan Immigratie- en Naturalisatiedienst (maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, jäljempänä IND) myöntää oleskeluluvan, joka liittyy rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen, siten, että sen voimassaoloaika vastaa ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain täytäntöönpanosta annetun päätöksen 1 e §:n 2 momentissa tarkoitettua työn kestoa.

13. Vuoden 2000 ulkomaalaismääräyksen (Voorschrift Vreemdelingen),[7] joka on annettu 18.12.2000, 3.34 §:ssä määrätään, että ulkomaan kansalaisen, jolla ei ole sellaista väliaikaista oleskelulupaa, joka olisi voimassa oleskelua koskevassa hakemuksessa tarkoitettuun tarkoitukseen, on maksettava maksuja sellaisen hakemuksen käsittelystä, joka koskee rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan oleskeluluvan myöntämistä, muuttamista tai uusimista.

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

14. Kantajilla, jotka ovat Ukrainan kansalaisia, on määräaikainen slovakialainen oleskelulupa työskentelyä varten. He työskentelevät slovakialaisessa ROBI spol s.r.o. -yhtiössä, joka lähetti heidät alankomaalaiselle toimeksiantajalle, eli Ivens N.V. -yhtiölle, suorittamaan metalliteollisuuden alan työtehtäviä Rotterdamin (Alankomaat) satamassa. ROBI ilmoitti kantajien tulevista työtehtävistä ja niiden suoritusajankohdasta etukäteen Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringeniin (työntekijöiden vakuutusten hallinnoinnista vastaava laitos,

6 Stcrt. 2001, nro 64.

7 Stcrt. 2001, nro 10.

Alankomaat).[8] Myöhemmin ROBI ilmoitti Alankomaiden viranomaisille, että kyseinen työ ylittäisi kestoltaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen[9] 21 artiklan 1 kappaleessa määrätyn keston; kyseisen 21 artiklan 1 kappaleen mukaan ”ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa ja voimassa oleva matkustusasiakirja, liikkua vapaasti enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana muiden jäsenvaltioiden alueella, jos hän täyttää henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15 päivänä maaliskuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006[10] 5 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset eikä ole kyseisen jäsenvaltion kansallisessa maahantulokieltoluettelossa”.

15. Tässä yhteydessä ROBI toimitti IND:lle kutakin kantajaa varten oleskelulupahakemuksen tätä rajat ylittävää palvelujen tarjoamista varten, ja näiden hakemusten käsittelystä kannettiin maksut. IND päätti myöntää kantajille Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidin (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) (jäljempänä valtiosihteeri) nimissä määräaikaiset tavanomaiset oleskeluluvat, joihin liittyi rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskeva rajoitus, ja täsmensi, että näihin hakemuksiin liittyvään työhön ei tarvita työlupaa. Lisäksi näiden oleskelulupien voimassaoloaika rajoitettiin työskentelyä varten myönnettyjen määräaikaisten slovakialaisten oleskelulupien voimassaoloaikaan, minkä seurauksena oli se, että niiden voimassaoloaika oli lyhyempi kuin sen työn kesto, jota varten kantajat oli lähetetty työhön.

16. Kantajat jättivät näitä päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset IND:lle, joka käsitteli päätökset uudelleen valtiosihteerin nimissä. Nämä oikaisuvaatimukset koskivat velvollisuutta hakea oleskelulupaa rajat ylittävää palvelujen tarjoamista varten sinänsä, myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloaikaa ja näitä lupia koskevien hakemusten käsittelystä kannettuja maksuja. IND:n hallinnollinen kuulemiskomitea tutki mainitut oikaisuvaatimukset 16.3.2021. Valtiosihteeri hylkäsi 7.4.2021 44:llä erillisellä päätöksellä kantajien oikaisuvaatimukset perusteettomina.

17. Kantajat nostivat kyseisistä päätöksistä kanteen Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgissa (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, Alankomaat), ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Kyseisessä tuomioistuimessa kantajat ja valtiosihteeri ovat keskustelleet siitä, onko jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa olevilla työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, oltava sen lisäksi, että heillä on oleskelulupa kyseisessä jäsenvaltiossa, oleskelulupa oleskeluun toisessa jäsenvaltiossa rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetun 90 päivän jakson päättymisen jälkeen. Ne ovat keskustelleet myös siitä seikasta, että Alankomaissa myönnettyjen oleskelulupien

8 Alankomaiden hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, että ROBI ilmoitti Alankomaiden viranomaisille, että kyseisen työn kesto on 6.6.2019–4.3.2020.

9 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (EYVL 2000, L 239, s. 19), sellaisena kuin se on muutettuna Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta sellaisten henkilöiden liikkumisen osalta, joilla on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010 (EYVL 2010, L 85, s. 1) ja henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, neuvoston asetusten (EY) N:o 1683/95 ja (EY) N:o 539/2001 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EY) N:o 810/2009 muuttamisesta 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1) (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus).

10 EUVL 2006, L 105, s. 1.

voimassaoloaika on rajoitettu slovakialaisten oleskelulupien voimassaoloaikaan ja on lisäksi enintään kaksi vuotta, ja niiden maksujen määrästä, jotka oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelystä kannetaan Alankomaissa.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sitä, että Euroopan komissio on katsonut asiassa, jossa annettiin 21.9.2006 tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 31 ja 32 kohta), että palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä kukin palvelujen tarjoaja välittää työntekijöilleen ”johdetun oikeuden” oleskeluluvan saamiseen palvelun suorittamisen keston edellyttämäksi ajaksi ja että oleskeluoikeutta koskeva päätös (eli kyseisessä asiassa viisumin myöntäminen) on pelkästään muodollinen ja se pitäisi tunnustaa automaattisesti.

19. Kyseinen tuomioistuin pohtii sitä, eikö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa vahvistetusta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevasta oikeudesta seuraa myös johdettu oleskeluoikeus työntekijöille, jotka on lähetetty työhön rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Kyseisen tuomion 59 kohdasta käy ilmi, että näin ei ole, koska unionin tasolla ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu alaa, joka koskee kolmansien valtioiden kansalaisten tuloa jäsenvaltion alueelle ja oleskelua siellä, kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää heidät sinne työhön. Mainitun tuomioistuimen mukaan voitaisiin kuitenkin väittää, että SEUT 56 artiklan mukainen velvollisuus poistaa kaikki esteet palvelujen tarjoamisen vapaudelta johtaa siihen, että jos jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää sallitusti palvelujen vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, työhön toiseen jäsenvaltioon, näiltä ei saisi edellyttää henkilökohtaista oleskelulupaa, koska tämä velvollisuus vaikeuttaa tarpeettomasti palvelujen tarjoamista siten, että lähetetään työhön työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että komissio on lisäksi katsonut asiassa, jossa annettiin 21.9.2006 tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 20 kohta), että kaksinkertaisen menettelyn (eli kyseisessä asiassa viisumin ja työhönlähetysvahvistuksen) olemassaolo itsessään merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen suhteetonta rajoitusta. Käsiteltävässä asiassa on niin, että myös Alankomaiden lainsäädännössä säädetään kaksinkertaisesta menettelystä, sillä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan on yhtäältä tehtävä ilmoitus sen Alankomaihin työhön lähettämistä työntekijöistä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, kun taas kyseisten työntekijöiden on toisaalta haettava niiden samojen tietojen perusteella, jotka on toimitettu kyseistä ilmoitusta varten, erikseen oleskelulupaa Alankomaissa.

21. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on lisäksi niin, että jos oleskelulupaa koskeva vaatimus tulee ajankohtaiseksi vasta 90 päivän jakson päättymisen jälkeen, tällaisella vaatimuksella on sama vaikutus kuin ennakkoluvalla siltä osin kuin palvelujen suorittaminen kestää yli 90 päivää. Se, että IND ainoastaan tarkastaa, onko Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun lain 8 §:n mukainen ilmoitus tehty, eikä aseta mitään lisäehtoja, ei kuitenkaan merkitse sitä, että tämä kaksinkertainen menettely ei itse asiassa johtaisi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen. Se, että oleskeluluvan myöntämistä koskevat päätökset tehdään käytännössä lyhyessä ajassa, ei muuta asiaa.

22. Mainittu tuomioistuin lisää, että rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan oleskeluluvan saamista koskeva erillisen menettelyn rajoittavaa luonnetta tukee se, että kyseisen luvan voimassaoloaika on kansallisessa lainsäädännössä rajoitettu työn kestoon, kuitenkin enintään

kahteen vuoteen. Jos palvelujen suorittaminen kestää pidempään kuin alun perin suunniteltiin tai ylittää asetetun enimmäiskeston, on siis jätettävä uusi hakemus oleskeluluvan myöntämiseksi tai oleskeluluvan voimassaoloajan jatkamiseksi.

23. Lopuksi hakijan on maksettava jokaisesta oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta kansallisessa lainsäädännössä säädetyt maksut, joiden määrä on sama kuin kolmansien valtioiden kansalaisille työskentelyä varten myönnettävästä oleskeluluvasta kannettavien maksujen määrä. Maksut ovat sitä vastoin viisi kertaa niin suuret kuin unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettavat maksut. Kyseisten maksujen määriä mukautetaan ajoittain, ja kantajien osalta ne olivat heidän tilanteessaan 290 tai 320 euroa, kun taas niiden määräksi on vahvistettu tällä hetkellä 345 euroa.

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

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

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

3) Jos näin ei ole, onko SEUT 56 artikla esteenä

   a) kansallisen lainsäädännön säännökselle, jonka mukaan tällaisen oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla enintään kaksi vuotta riippumatta palvelujen suorittamisen kestosta?

   b) tällaisen oleskeluluvan voimassaoloajan rajoittamiselle sen työskentely- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka on myönnetty palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa?

   c) jokaisesta (jatkamis)hakemuksesta kannettavalle maksulle, joka on yhtä suuri kuin kolmansien maiden kansalaisten tavanomaisesta työskentelyä varten myönnettävästä luvasta kannettava maksu, mutta viisi kertaa niin suuri kuin unionin kansalaisen laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu?”

25. Kantajat, Alankomaiden, Belgian ja Norjan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Samat osapuolet Belgian hallitusta lukuun ottamatta esittivät myös suullisia huomautuksia 21.9.2023 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

26. Kolmella ennakkoratkaisukysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää työntekijöitä, jotka ovat kolmansien

valtioiden kansalaisia, työhön toiseen jäsenvaltioon yli 90 päivän ajaksi 180 päivän jakson aikana, kyseisillä työntekijöillä on oltava kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa henkilökohtainen oleskelulupa, jonka voimassaoloaika on rajoitettu ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa myönnetyn oleskelu- ja työluvan voimassaoloaikaan ja joka tapauksessa kahteen vuoteen ja jonka myöntäminen edellyttää sellaisten maksujen suorittamista, jotka ovat yhtä suuria kuin kolmannen valtion kansalaisen tavanomaisesta työskentelyä varten myönnettävästä luvasta kannettavat maksut.

27. Pääasiassa slovakialainen yhtiö on lähettänyt ukrainalaisia työntekijöitä suorittamaan metalliteollisuuden alan työtehtäviä Alankomaihin. Alankomaiden lainsäädännössä edellytetään, että työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on oleskelulupa, kun työn kesto ylittää Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa määrätyn keston, eli 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, ovatko kyseinen lainsäädäntö ja siinä säädetyt oleskeluluvan kestoa ja kannettavien maksujen määrää koskevat ehdot unionin oikeuden mukaisia.

28. Totean aluksi, että direktiivin 96/71/EY[11] johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan kyseinen direktiivi ei rajoita työntekijöiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, maahantulon, siellä oleskelun ja työnteon edellytyksiä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on korostanut, pääasiassa kyseessä olevaa Alankomaiden lainsäädäntöä on tutkittava EUT-sopimuksen kannalta.

29. Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yritys asettaa korvausta vastaan käyttöön työvoimaa, joka pysyy mainitun yrityksen palveluksessa ilman, että mitään työsopimusta tehdään työvoiman käyttäjän kanssa, on sellaista ammatillista toimintaa, joka täyttää SEUT 57 artiklan ensimmäisessä kohdassa asetetut edellytykset, ja tällaista toimintaa on näin ollen pidettävä tässä määräyksessä tarkoitettuna palveluna.[12] Lisäksi yhtäältä kahden eri jäsenvaltioihin sijoittautuneen yrityksen välinen palvelusuoritus kuuluu SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan soveltamisalaan ja toisaalta sillä, että kyseessä oleva työvoiman käyttöön asettaminen koskee työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ei ole vaikutusta tältä osin.[13]

30. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että SEUT 56 artiklassa määrätty palvelujen tarjoamisen vapaus ei velvoita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan se edellyttää 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.[14] Lisäksi on muistutettava, että säännöksiä, jotka koskevat työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, lähettämistä työhön rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen

[11] Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16.12.1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1997, L 18, s. 1).

[12] Tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[13] Ks. tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 39 kohta) ja tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 43 kohta).

[14] Tuomio 26.2.2020, Stanleyparma ja Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

yhteydessä, ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu unionin tasolla.[15] Tästä seuraa mielestäni, että jäsenvaltioilla on tällä alalla harkintavaltaa tällaiseen työntekijöiden työhön lähettämiseen sovellettavien ehtojen määrittämisessä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei kuitenkaan voi käyttää tätä koskevaa määräysvaltaansa siten, että se asettaa kyseenalaiseksi niiden yritysten vapauden palvelujen tarjoamiseen, jotka työllistävät nämä henkilöt.[16]

31. Koska käsiteltävässä asiassa pääasia koskee työhön lähetettyjä ukrainalaisia työntekijöitä, on mielestäni hyödyllistä tarkastella ensin heidän oikeuttaan tulla unioniin ja oleskella siellä nykyisessä tilanteessa. Tältä osin totean, että täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382[17] 2 artiklan mukaan kyseistä täytäntöönpanopäätöstä sovelletaan ”henkilöihin, jotka ovat joutuneet siirtymään Ukrainasta 24 päivänä helmikuuta 2022 tai sen jälkeen kyseisenä päivänä alkaneen Venäjän asevoimien sotilaallisen hyökkäyksen vuoksi” ja joihin kuuluvat Ukrainassa ennen 24.2.2022 asuneet Ukrainan kansalaiset, jotka voivat saada tilapäistä suojelua. On kuitenkin todettava, että kun otetaan huomioon pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aika, kantajat ovat yhtäältä tulleet unioniin ennen 24.2.2022, ja että he eivät toisaalta ja joka tapauksessa hae tilapäistä suojelua.

32. Lisäksi asetuksen (EU) 2018/1806[18] liitteestä II käy ilmi, että Ukraina sisältyy luetteloon niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia viisumipakko ei koske näiden ylittäessä jäsenvaltion ulkorajat, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Pääasiassa on kuitenkin kyse siitä, että henkilöllä on oltava oleskelulupa Alankomaissa kyseisen 90 päivän jälkeen. Näin ollen on todettava, että nämä oikeudelliset välineet eivät ole sellaisia, että niissä annettaisiin kantajille erityisasema siihen kyseessä olevaan vaatimukseen nähden, jonka mukaan henkilöllä on oltava tällainen oleskelulupa.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin vastaamiseksi tarkastelen kysymystä siitä, onko jäsenvaltioon työhön lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ”johdettu oleskeluoikeus”, ja sen jälkeen kysymystä siitä, onko jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa edellytetään, että työhön lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on oleskelulupa silloin, kun palvelujen suoritus kestää yli 90 päivää 180 päivän jakson aikana, kyseisessä lainsäädännössä säädetyin ehdoin SEUT 56 artiklan mukainen.

A Se, onko jäsenvaltioon työhön lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ”johdettu oleskeluoikeus”

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, käsittääkö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus ”johdetun oleskeluoikeuden” myöntämisen työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, kun he työskentelevät jäsenvaltiossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa.

[15] Tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 49 kohta) ja tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 47 kohta). Ks. ehdotus Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa [KOM(99) 0003 lopullinen], jonka komissio on vetänyt takaisin.

[16] Ks. tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[17] Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta 4.3.2022 annettu neuvoston täytäntöönpanopäätös (EUVL 2022, L 71, s. 1).

[18] Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 14.11.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2018, L 303, s. 39).

35. Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuin on eräissä tapauksissa todennut, että kolmansin valtioiden kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja jotka eivät voi direktiivin 2004/38/EY [19] säännösten perusteella saada johdettua oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus kyseisellä unionin kansalaisella on, voivat kuitenkin saada tällaisen oikeuden SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. [20] Tämä näkökohta perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa katsotaan pääasiallisesti, että tällaisen johdetun oleskeluoikeuden puuttuminen kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta tekisi unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi lähteä jäsenvaltiosta, jonka kansalainen hän on, käyttämään SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuvaa oikeuttaan oleskella toisessa jäsenvaltiossa, koska hänellä ei olisi varmuutta siitä, että hän voisi jatkaa lähtöjäsenvaltiossaan perhe-elämää, jota hän on kehittänyt tai lujittanut kyseisen kolmannen valtion kansalaisen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa heidän oleskellessaan tosiasiallisesti siellä. [21]

36. Mielestäni tätä oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa analogisesti palvelujen tarjoamisen vapauden alalla. SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla myönnettävä johdettu oleskeluoikeus perustuu nimittäin ensinnäkin luonnollisen henkilön, joka on unionin kansalainen, oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Käsiteltävässä asiassa palvelujen tarjoaja on kuitenkin oikeushenkilö, jolla ei ole toisessa jäsenvaltiossa sellaista oleskeluoikeutta, josta johdettaisiin niiden sen palveluksessa olevien työntekijöiden oleskeluoikeus, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia.

37. Seuraavaksi unionin kansalaisen oleskeluoikeudesta johdettu oleskeluoikeus koskee selkeästi määriteltyjä henkilöitä, eli unionin kansalaisen perheenjäseniä, joiden kanssa unionin kansalaisella on henkilökohtainen ja ainutlaatuinen suhde. Sitä vastoin palvelujen tarjoaja, joka on oikeushenkilö, ei ole sidoksissa tiettyihin henkilöihin palvelujen suorittamiseksi. Se voi siten ottaa palvelukseensa työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, palvelujen tarjoamisen aloittamiseksi ja sen jälkeen ottaa palvelukseensa muita tällaisten valtioiden työntekijöitä palvelujen tarjoamisen viimeistelemiseksi siten, että kaikki nämä työntekijät palaavat alkuperä- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan. [22]

38. Lopuksi, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, [23] komissio on jo vedonnut siihen, että jäsenvaltioon työhön lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on ”johdettu oleskeluoikeus” asiassa, jossa annettiin 21.9.2006 tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595). Tätä lähestymistapaa ei ole kuitenkaan omaksuttu kyseisessä tuomiossa. Unionin tuomioistuin on nimittäin noudattanut päättelyä, jossa tutkitaan sitä, onko kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö SEUT 56 artiklan mukainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa, [24] ilman, että se on maininnut johdetun oleskeluoikeuden olemassaoloa.

[19] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

[20] Ks. mm. tuomio 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[21] Ks. tuomio 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[22] Ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

[24] Ks. aikaisempi tuomio 21.10.2004, komissio v. Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655), joka koskee vastaanottavan jäsenvaltion sellaisille yrityksille asettamia vaatimuksia, jotka lähettävät sen alueelle työhön työntekijöitä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia.

39. Näin ollen katson, että SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattu palvelujen tarjoamisen vapaus ei käsitä ”johdetun oleskeluoikeuden” myöntämistä työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, kun he työskentelevät jäsenvaltiossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa. Se, että kyseisillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ei ole tällaista johdettua oleskeluoikeutta, ei kuitenkaan sulje pois sitä, että heillä voi olla toisen oikeusperustan nojalla oleskelulupa rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä.

B Se, onko jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa edellytetään, että työhön lähetetyillä työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on oleskelulupa silloin, kun palvelujen suoritus kestää yli 90 päivää 180 päivän jakson aikana, kyseisessä lainsäädännössä säädetyin ehdoin SEUT 56 artiklan mukainen

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa sitä, että pääasiassa kyseessä olevassa Alankomaiden lainsäädännössä säädetään kaksinkertaisesta menettelystä, sillä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan on yhtäältä tehtävä ilmoitus sen Alankomaihin työhön lähettämistä työntekijöistä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, kun taas kyseisten työntekijöiden on toisaalta haettava niiden samojen tietojen perusteella, jotka on toimitettu ilmoitusta varten, erikseen oleskelulupaa Alankomaissa. Kyseinen tuomioistuin on epävarma siitä, onko tämä kaksinkertainen menettely unionin oikeuden mukainen, kun otetaan huomioon 21.9.2006 annettu tuomio komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:595). Tältä osin on erotettava toisistaan yhtäältä palvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuus ja toisaalta velvollisuus hankkia työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

1. Palvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuus

41. Siltä osin kuin kyse on palvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuudesta unionin tuomioistuin on jo todennut sellaisen tapauksen osalta, jossa unionin jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää työhön kolmannen valtion työntekijöitä, että kansallista lainsäädäntöä, jossa asetetaan hallinnollinen lupa ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, on pidettävä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena. [25]

42. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että palveluja tarjoavalle yritykselle asetettu velvollisuus toimittaa vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille tiedot , jotka osoittavat, että työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, tilanne on lainmukainen – erityisesti oleskelun, työluvan ja sosiaaliturvan osalta – siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat tämän yrityksen palveluksessa, antaisi näille viranomaisille vähemmän rajoittavalla ja työlupaa koskevan vaatimuksen kanssa yhtä tehokkaalla tavalla takeen näiden työntekijöiden tilanteen lainmukaisuudesta ja siitä, että he harjoittavat pääasiallista toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palveluja tarjoava yritys on sijoittautunut. [26] Tältä osin on selvästi sekä vastaanottavan jäsenvaltion että palveluja tarjoavan yrityksen edun mukaista on, että niillä on ennen lähettämistä varmuus siitä, että työntekijät, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, ovat lainmukaisella työkomennuksella. [27]

[25] Ks. tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[26] Ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[27] Tuomio 19.1.2006, komissio v. Saksa (C-244/04, EU:C:2006:49, 49 kohta).

43. Velvollisuus toimittaa nämä tiedot voisi täyttyä pelkällä ennakkoilmoituksella, joka antaisi vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille mahdollisuuden valvoa mainittuja tietoja ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin siinä tapauksessa, että kyseessä olevien työntekijöiden tilanne on laiton. Tämä velvollisuus voitaisiin lisäksi täyttää toimittamalla suppeassa muodossa tarpeelliset asiakirjat, etenkin silloin kun tällaista valvontaa ei voida suorittaa tehokkaasti työntekijöiden työhön lähettämisen keston vuoksi.[28] Lisäksi velvollisuus, jonka mukaan palveluja tarjoavan yrityksen on ilmoitettava etukäteen vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille yhden tai useamman työntekijän työhön lähettämisestä, tämän lähettämisen arvioidusta kestosta ja siitä palvelusta tai niistä palveluista, joiden suorittamiseksi työntekijöitä lähetetään, olisi yhtä tehokas ja vähemmän rajoittava keino kuin työlupaa koskeva vaatimus. Se mahdollistaisi sen, että kyseiset viranomaiset voivat valvoa kyseisen jäsenvaltion kansallisen työ- ja sosiaalilainsäädännön noudattamista työhön lähettämisen aikana ja ottaa tällöin huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava lähtöjäsenvaltiossaan sovellettavien työ- ja sosiaalioikeuden säännösten nojalla. Tällainen velvollisuus mahdollistaa sen, että kyseiset viranomaiset voivat tarvittaessa toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet sen ajan päätyttyä, jonka työhön lähettämisen on arvioitu kestävän.[29]

44. Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että Alankomaiden lainsäädännössä säädetty ilmoitusvelvollisuus täyttää tämän ratkaisuehdotuksen 42 ja 43 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä asetetut edellytykset. Vastaavasti ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että ROBI on ilmoittanut kantajien työtehtävistä ja niiden suoritusajankohdasta etukäteen Alankomaiden viranomaisille. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös täsmentänyt, että IND ainoastaan tarkastaa, onko Euroopan unioniin työhön lähetettyjen työntekijöiden työehdoista annetun lain 8 §:n mukainen ilmoitus tehty, eikä aseta mitään lisäehtoja.[30] Jollei selvityksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu, palvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuus ei näin ollen vaikuta olevan SEUT 56 artiklan vastainen.

2. Se, että työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on oltava oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa

45. Siitä, että työntekijöillä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, on oltava oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on todettava, että palvelujen tarjoajan tekemän ilmoituksen tekemisen ajankohtana aikomuksena oli, että työn kesto Alankomaissa olisi lyhyempi kuin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu kesto. Kyseisen määräyksen mukaisesti he voivat liikkua vapaasti enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana muiden jäsenvaltioiden, kuten muun muassa Alankomaiden, alueella, koska heillä on Slovakian tasavallan työskentelyä varten myöntämä oleskelulupa.[31]

[28] Ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[29] Ks. vastaavasti tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[30] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

[31] Ks. julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus komissio v. Itävalta (C-168/04, EU:C:2006:135, 114 kohta), jonka mukaan työntekijät, jotka olivat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka toiseen Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolena olevaan jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys oli lähettänyt työhön Itävaltaan enintään kolmeksi kuukaudeksi, eivät olleet velvollisia hankkimaan Itävallan viranomaisilta minkäänlaista viisumia tai oleskelulupaa tehtävänsä suorittamiseksi kyseisen työhön lähettämisen yhteydessä.

46. Palvelujen tarjoaja on kuitenkin tämän jälkeen ilmoittanut Alankomaiden viranomaisille, että kyseisen työn kesto on pitkittynyt, joten se on ylittänyt 90 päivää, ja kyseinen palvelujen tarjoaja on tehnyt hakemukset siitä, että kullekin kantajalle myönnetään oleskelulupa. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että valtiosihteeri on hyväksynyt nämä hakemukset ja rajoittanut oleskelulupien voimassaoloajan slovakialaisten oleskelulupien voimassaoloaikaan eli aikaan, joka on lyhyempi kuin sen työn kesto, jota varten kantajat oli lähetetty työhön, ja kantanut maksun kustakin oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta. Kantajat ovat riitauttaneet unionin oikeuden perusteella periaatteen, jonka mukaan heillä oli velvollisuus hakea oleskelulupaa, kyseisten lupien voimassaoloajan ja kannettavien maksujen määrän.

47. Tältä osin, kuten Alankomaiden hallitus myöntää kirjallisissa huomautuksissaan, kansallista lainsäädäntöä, jossa asetetaan oleskelulupien myöntäminen kolmansien valtioiden kansalaisille ehdoksi sille, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, on pidettävä SEUT 56 artiklassa tarkoitettuna kyseisen vapauden rajoituksena. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista lainsäädäntöä, joka koskee alaa, jota ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, ja jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella, voidaan kuitenkin siitä huolimatta, että sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta, pitää perusteltuna, jos on kyse yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja jos tätä etua ei jo suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisjäsenvaltiossa sovellettavilla säännöksillä ja jos kyseinen lainsäädäntö omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumisen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [32]

48. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että vaikka tarve estää työmarkkinoiden häiriöt on kylläkin yleistä etua koskeva pakottava syy, työntekijät, jotka ovat yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen palveluksessa ja jotka lähetetään toiseen jäsenvaltioon suorittamaan siellä palveluja, eivät kuitenkaan pyri tämän toisen jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he palaavat alkuperä- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan. Jäsenvaltio voi kuitenkin tarkistaa, ettei toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka lähettää sen alueelle työntekijöitä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi. Tällaisten tarkistusten yhteydessä on kuitenkin noudatettava unionin oikeudesta, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapaudesta, seuraavia rajoituksia; palvelujen tarjoamisen vapaudesta ei saa tehdä pelkästään näennäistä, eikä sen käyttämistä saa tehdä riippuvaiseksi viranomaisten harkintavallasta. [33]

49. Näin ollen on niin, että vaikka jäsenvaltiolle onkin myönnettävä sekä oikeus varmistaa, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka tarjoaa ensimmäiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle käyttäjäyritykselle palveluja vuokraamalla tälle työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ei käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi, että mahdollisuus toteuttaa tältä osin tarpeellisia valvontatoimenpiteitä, tämän oikeuden käyttäminen ei kuitenkaan anna jäsenvaltiolle oikeutta asettaa suhteettomia vaatimuksia. [34] Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, vastaanottavan jäsenvaltion kansalliset viranomaiset voivat lisäksi valvoa työ- ja sosiaalilainsäädännön noudattamista työhön lähettämisen aikana ja ottaa tällöin huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava alkuperäjäsenvaltiossaan sovellettavien työ- ja sosiaalioikeuden säännösten nojalla.

[32] Tuomio 14.11.2018, Danieli & C. Officine Meccaniche ym. (C-18/17, EU:C:2018:904, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[33] Ks. tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 51–53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[34] Ks. tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 55 kohta).

50. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Alankomaiden lainsäädännössä säädetään kaksinkertaisesta menettelystä eli yhtäältä ilmoitusvelvollisuudesta ja toisaalta velvollisuudesta hankkia oleskelulupa. En yhdy tähän näkemykseen, koska ilmoitus ja oleskelulupaa koskeva vaatimus liittyvät työhön lähettämisen eri vaiheisiin ja niillä on eri tavoitteet. Jos työn kesto on lyhyempi kuin 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, tarvitaan nimittäin vain palvelujen tarjoajan tekemä ennakkoilmoitus, joka muodostuu siitä, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille toimitetaan tiedot, jotka osoittavat, että työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, tilanne on lainmukainen – erityisesti oleskelun, työluvan ja sosiaaliturvan osalta – siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat tämän yrityksen palveluksessa.[35] Se, että kullakin työtekijällä, joka on kolmannen valtion kansalainen, on oltava oleskelulupa, liittyy yksinomaan kyseisen 90 päivän jakson ylittymiseen. Vastaavasti tällaisen oleskeluluvan hankkimista koskevan velvollisuuden ei voida katsoa vastaavan ennakkolupaa koskevaa vaatimusta ja se ei voi aiheuttaa haitallista viivästystä palvelujen tarjoajalle.[36]

51. Alankomaiden hallitus on vedonnut kirjallisissa huomautuksissaan siihen, että palvelujen tarjoajan ilmoitusvelvollisuus mahdollistaa sen, että Alankomaiden viranomaiset voivat varmistaa, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei käytetä muuhun tarkoitukseen kuin kyseisen palvelun tarjoamiseksi ja että kansallista työ- ja sosiaalilainsäädäntöä noudatetaan työhön lähettämisen aikana. Kyseisellä ilmoitusvelvollisuudella ei kuitenkaan säännellä työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, oleskeluoikeutta.

52. Totean, että koska työhön lähetetyille työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, ei ole myönnetty ”johdettua oleskeluoikeutta”, kyseisillä työntekijöillä ei siis ole siinä tapauksessa, että oleskelun kesto ylittää 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, enää oikeutta oleskella Alankomaissa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artiklan 1 kappaleen perusteella. Alankomaiden hallituksen mukaan velvollisuudella hankkia oleskelulupa Alankomaissa sen jälkeen, kun oleskelun kesto ylittää 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, pyritään välttämään se, että kyseiset työntekijät oleskelevat laittomasti kyseisessä jäsenvaltiossa. Tältä osin asetuksen (EU) 2016/399[37] johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että ”rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan *laitonta maahanmuuttoa* ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat”.[38] Lisäksi, kuten kyseisen artiklan 6 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kolmansien maiden kansalaiset voivat oleskella Schengen-alueella ainoastaan enintään 90 päivää 180 päivän jakson aikana.[39]

[35] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

[36] Ks. vastaavasti tuomio 21.10.2004, komissio v. Luxemburg (C-445/03, EU:C:2004:655, 43 kohta).

[37] Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2016, L 77, s. 1).

[38] Kursivointi tässä.

[39] Ks. tuomio 5.2.2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Merimiesten pestautuminen Rotterdamin satamassa) (C-341/18, EU:C:2020:76, 58 kohta).

53. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut päätöksen N:o 1/80 [40] soveltamisen yhteydessä, että laittoman maahantulon ja oleskelun ehkäisemiseen liittyvä päämäärä on *yleistä etua koskeva pakottava syy*. [41] Katson, että kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa analogisesti säännöksiin, jotka koskevat työntekijöiden, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, lähettämistä työhön rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä ja joita ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu unionin tasolla. [42]

54. Komission mukaan oleskeluluvan myöntäminen työntekijöille, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka on lähetetty työhön johonkin jäsenvaltioon, on toteava toimi eikä oikeutta luova toimi. Katson kuitenkin, että koska jäsenvaltioiden tehtävänä on säännellä näiden työntekijöiden oleskeluoikeutta, asianomainen jäsenvaltio voi tehdä selvityksiä ennen kuin se myöntää henkilökohtaisen oleskeluluvan näille työntekijöille.

55. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että valtiosihteerin mukaan oleskeluluvan hankkimista koskeva menettely on yksinkertainen, koska tarvittavat asiakirjat ovat jo palvelujen tarjoajan hallussa ja tarkastuksessa varmistetaan, onko ilmoitus tehty ja onko työntekijällä toisessa jäsenvaltiossa työlupa, oleskelulupa ja työsopimus. Alankomaiden hallitus vetoaa kirjallisissa huomautuksissaan siihen, että lisäksi tarkistetaan työntekijän, joka on kolmannen valtion kansalainen, henkilöllisyys sen määrittämiseksi, onko työsopimuksessa mainittu työntekijä sama henkilö kuin oleskeluluvan hakija. Kansalliset viranomaiset tarkistavat myös, muodostaako kyseinen työntekijä uhkan yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

56. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko kyseisten tarkistusten yhteydessä noudatettu unionin oikeudesta, erityisesti palvelujen tarjoamisen vapaudesta, seuraavia rajoituksia; palvelujen tarjoamisen vapaudesta ei saa tehdä pelkästään näennäistä, eikä sen käyttämistä saa tehdä riippuvaiseksi viranomaisten harkintavallasta. [43] Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti yleiseen järjestykseen liittyviin syihin voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta, eikä näitä perusteita myöskään saada käyttää ainoastaan taloudellisten päämäärien vuoksi. [44]

57. Siinä tapauksessa, että nämä ehdot täyttyvät, eli vastaanottavan jäsenvaltion suorittamat tarkistukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, katson, että SEUT 56 ja SEUT 57 artikla eivät ole esteenä sille, että kullekin työhön lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen valtion kansalainen, haetaan henkilökohtaista oleskelulupaa rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä silloin, kun palvelujen suorittamisen kesto ylittää 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana ja kun palvelujen tarjoaja on täyttänyt ilmoitusvelvollisuutensa.

[40] Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehty assosiaationeuvoston päätös. Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

[41] Ks. tuomio 3.10.2019, A ym. (C-70/18, EU:C:2019:823, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[42] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

[43] Ks. tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 51–53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[44] Ks. analogisesti tuomio 2.3.2023, PrivatBank ym. (C-78/21, EU:C:2023:137, 62 kohta).

3. Oleskeluluvan voimassaoloaika

58. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Alankomaiden lainsäädännön mukaan Alankomaihin työhön lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen valtion kansalainen, myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika on rajoitettu sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka on myönnetty palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa, ja että tällaisen oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla joka tapauksessa enintään kaksi vuotta riippumatta palvelujen suorittamisen kestosta.

59. Komissio esittää, että kahden vuoden enimmäisvoimassaoloaika, joka – kuten Alankomaiden hallitus on vahvistanut kirjallisissa huomautuksissaan – perustuu siihen, että työhön lähetetty työntekijä pysyy alkuperäjäsenvaltionsa työ- ja sosiaalilainsäädännön alaisuudessa, ei ole oikeasuhteinen ja että vähemmän rajoittava ja aivan yhtä tehokas toimenpide olisi se, että oleskeluluvan voimassaoloaika saatettaisiin vastaamaan tehtävän kestoa ja että voimassaoloajalle ei asetettaisi enimmäiskestoa. Komissio lisää, että lähetettäessä työhön työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, oleskeluluvan voimassaoloaika voitaisiin myös rajata vastaamaan työluvan ja oleskeluluvan, joka näillä työntekijöillä on alkuperäjäsenvaltiossa, voimassaoloaikaa.

60. Tältä osin on muistettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksessa tarkoitettu palvelujen käsite voi kattaa hyvinkin erilaisia palveluja, mukaan lukien palveluja, joita jäsenvaltioon sijoittautunut talouden toimija tarjoaa melko toistuvasti tai säännöllisesti jopa pidemmän ajanjakson ajan henkilöille, jotka ovat sijoittautuneet yhteen tai useampaan muuhun jäsenvaltioon. Yhdenkään EUT-sopimuksen määräyksen perusteella ei voida määrittää abstraktisti sitä kestoa tai toistuvuutta, jonka perusteella palvelujen tai tietynkaltaisten palvelujen tarjoamista toisessa jäsenvaltiossa ei voida enää pitää EUT-sopimuksessa tarkoitettuna palvelujen suorittamisena. [45]

61. Näin ollen unionin oikeudessa tarkoitettu rajat ylittävä palvelun tarjoaminen voi kestää useita vuosia. [46] Mielestäni on kuitenkin erotettava toisistaan itse palvelujen suoritus ja ne henkilöt, jotka suorittavat kyseisiä palveluja ja jotka eivät, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, [47] pyri vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, koska he palaavat alkuperä- tai asuinmaahansa tehtävänsä suoritettuaan. Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan yhteydessä on tosin tärkeää, että yritykset ottavat palvelukseensa päteviä henkilöitä suorittamaan töitä, mikä voi edellyttää sitä, että on käännyttävä kolmansien valtioiden kansalaisten puoleen. Kyse on kuitenkin työntekijöiden ”tilapäisestä työhön lähettämisestä”, jossa työntekijät lähetetään työnantajansa tarjoaman palvelun yhteydessä toiseen jäsenvaltioon tekemään siellä töitä. [48]

62. Vastaavasti asetuksen (EY) N:o 883/2004 [49] 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiossa tavallisesti toimintaansa harjoittavalle työnantajalle tässä jäsenvaltiossa palkkatyötä tekevä henkilö, jonka tämä työnantaja lähettää toiseen jäsenvaltioon tekemään siellä työtä kyseisen työnantajan lukuun, on edelleen ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännön alainen, edellyttäen että tämän työskentelyn arvioitu kesto on enintään 24 kuukautta ja että kyseistä henkilöä ei lähetetä korvaamaan toista lähetettyä työntekijää”.

[45] Tuomio 2.9.2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[46] Istunnossa kantajat esittivät esimerkkinä ydinvoimalan rakentamisen.

[47] Ks. edellä 48 kohta.

[48] Ks. tältä osin 27.3.1990 annettu tuomio Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, 15 kohta).

[49] Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1).

63. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, sen välttämiseksi, ettei jäsenvaltion alueelle sijoittautunut yritys joutuisi vakuuttamaan tämän jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään tavallisesti kuuluvia työntekijöitään sen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmässä, jonne heidät lähetetään työskentelemään rajoitetuksi ajaksi, asetuksen N:o 883/2004 kyseinen säännös antaa yritykselle mahdollisuuden pitää työntekijänsä vakuutettuina ensin mainitun jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmässä.[50] Näin ollen unionin oikeudessa otetaan viitekohdaksi kahden vuoden voimassaoloaika, jonka jäsenvaltio voi ottaa huomioon (ilman, että sillä olisi tähän velvollisuutta) määrittäessään oleskeluluvan enimmäisvoimassaoloajan.

64. On nimittäin niin, että kun työntekijät, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, osoitetaan pitkäkestoiseen palvelujen tarjoamiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai heidät siirretään työskentelemään toisen palvelujen tarjoamisen yhteydessä tässä jäsenvaltiossa, on katsottava, että näiden työntekijöiden työhön lähettäminen ei enää ole tilapäistä vaan että he tulevat kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille. Tästä seuraa, että siinä tapauksessa, että palvelujen tarjoamisen kesto ylittää kaksi vuotta, asianomaisella jäsenvaltiolla on oikeus vaatia palvelujen tarjoajalta, että tämä kääntyy sellaisten muiden työntekijöiden puoleen, jotka ovat peräisin unionista tai jostain kolmannesta valtiosta.

65. Lisäksi jäsenvaltion, johon palvelujen tarjoaja on sijoittautunut, tehtävänä on rajat ylittävän työhön lähettämisen yhteydessä määrittää sen oleskeluoikeuden kesto, jonka perusteella työntekijä, joka on kolmannen valtion kansalainen, pääsee unionin alueelle. Tämän jäsenvaltion on erityisesti tarkistettava, täyttyvätkö asetuksen 2016/399 6 artiklassa säädetyt edellytykset. Vasta sitten, kun kyseisellä työntekijällä on oikeus oleskella ja työskennellä kyseisessä jäsenvaltiossa, hänet voidaan lähettää laillisesti työhön toiseen jäsenvaltioon. Vastaanottavalla jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus rajoittaa työhön lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen valtion kansalaisen, myönnettävän oleskeluluvan voimassaoloaika sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka on myönnetty palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa. Kuten Alankomaiden hallitus on esittänyt, on niin, että jos tämä viimeksi mainittu voimassaoloaika on päättynyt, vastaanottava jäsenvaltio ei enää voi tukeutua alkuperäjäsenvaltion suorittamaan valvontaan, vaan sen pitäisi tällöin itse suoritta asetuksen 2016/399 6 artiklassa säädettyä valvontaa, mikä on ristiriidassa työhön lähettämisen käsitteen kanssa.

66. Näin ollen SEUT 56 artikla ei ole esteenä sille, että oleskeluluvan voimassaoloaika siinä jäsenvaltiossa, jossa palvelut suoritetaan, vastaa oleskeluluvan voimassaoloaikaa palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa ja on joka tapauksessa enintään kaksi vuotta.

4. Kannettavien maksujen määrä

67. Kannettavien maksujen määrän osalta ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että se on yhtä suuri kuin kolmannen valtion kansalaisen tavanomaisesta työskentelyä varten myönnettävästä luvasta kannettavien maksujen määrä. Kyseinen määrä on viisi kertaa niin suuri kuin unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettavien maksujen määrä.[51]

[50] Ks. tuomio 3.6.2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[51] Alankomaiden hallitus on kuitenkin esittänyt kirjallisissa huomautuksissaan, että Alankomaiden kuningaskunta on 1.1.2019 saattanut oleskeluluvan myöntämisestä kannettavien maksujen määrän samalle tasolle kansallisen henkilökortin hinnan kanssa, joten komissio on päättänyt aloittamansa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

68. Istunnossa kantajat väittivät, että oleskelulupiensa saamisesta Alankomaissa suoritettavat maksut ovat erittäin korkeita ja että ne estävät palvelujen vapaan tarjoamisen.

69. Totean tältä osin, että unionin oikeus ei yleisesti ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan työntekijät, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, tai heidän työnantajansa maksamaan maksuja kyseisten työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelystä. SEUT 56 artiklan mukaan hallinnolliset maksut eivät kuitenkaan saa estää palvelujen tarjoamisen vapautta. [52]

70. Pääasian osalta on ensinnäkin todettava, että niiden työntekijöiden ryhmä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja jotka työskentelevät Alankomaissa, vaikuttaa olevan helpoimmin rinnastettavissa niiden työhön lähetettyjen työntekijöiden ryhmään, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, onko oleskeluluvan myöntämisestä työhön lähetetylle työntekijälle, joka on kolmannen valtion kansalainen, kannettavien maksujen määrää pidettävä oikeasuhteisena SEUT 56 artiklassa vahvistetun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena.

71. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että SEUT 56 ja SEUT 57 artikla eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, työhön toiseen jäsenvaltioon yli 90 päivän ajaksi 180 päivän jakson aikana, kyseisillä työntekijöillä on oltava kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa henkilökohtainen oleskelulupa, jonka voimassaoloaika on rajoitettu ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa myönnetyn oleskelu- ja työluvan voimassaoloaikaan ja joka tapauksessa kahteen vuoteen ja jonka myöntäminen edellyttää sellaisten maksujen suorittamista, jotka ovat yhtä suuria kuin kolmannen valtion kansalaisen tavanomaisesta työskentelyä varten myönnettävästä luvasta kannettavat maksu, kunhan tässä lainsäädännössä ei aseteta suhteettomia vaatimuksia.

V Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburgin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää työntekijöitä, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, työhön toiseen jäsenvaltioon yli 90 päivän ajaksi 180 päivän jakson aikana, kyseisillä työntekijöillä on oltava kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa oleskelulupa, jonka voimassaoloaika on rajoitettu ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa myönnetyn oleskelu- ja työluvan voimassaoloaikaan ja joka tapauksessa kahteen vuoteen ja jonka myöntäminen edellyttää sellaisten maksujen suorittamista, jotka ovat yhtä suuria kuin kolmannen valtion kansalaisen tavanomaisesta työluvasta kannettavat maksut, kunhan kyseisessä lainsäädännössä ei aseteta suhteettomia vaatimuksia.

[52] Ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, Essent Eneregie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, 47 kohta).