YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2006 *

Asiassa C-244/04,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 8.6.2004,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Braun ja E. Traversa,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään C.-D. Quassowski ja A. Tiemann,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič ja E. Levits (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.9.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut täysin suhteettomalla tavalla yleiskirjeeseen perustuvan käytännön muodossa palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvaa kolmansien maiden kansalaisten lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY (EYVL 1997, L 18, s. 1) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että työsuhteeseen sovellettavasta lainsäädännöstä riippumatta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut yritykset takaavat jäsenvaltion alueelle työhön lähetetylle työntekijälle jäljempänä tarkoitettujen seikkojen osalta työehdot ja -olot, jotka siinä jäsenvaltiossa, jossa työ suoritetaan, vahvistetaan:

— laein, asetuksin tai hallinnollisin määräyksin,

ja/tai

— 8 kohdassa tarkoitetulla tavalla yleisesti sovellettaviksi julistetuin työehtosopimuksin tai välitystuomioin siltä osin kuin ne koskevat jotain liitteessä tarkoitettua toimintaa:

— —

c) vähimmäispalkat, myös ylityökorvaukset — —

— — "

3 Kolmansien maiden kansalaisten lähettämisestä työkomennukselle säädetään Saksassa ulkomaalaislaissa (Ausländergesetz), sellaisena kuin se on muutettuna 9.1.2002 (BGBl. 2002 I, s. 361; jäljempänä AuslG), tämän lain täytäntöönpanoasetuksessa ja Saksan ulkomaisille diplomaatti- ja konsuliedustustoille 15.5.1999 annetussa ulkoministeriön yleiskirjeessä (jäljempänä yleiskirje).

4 AuslG:n 1–3 §:n mukaan muilla kuin Saksan kansalaisilla on oltava viisumin muodossa saatava oleskelulupa saapuessaan Saksaan ja oleskellessaan siellä.

5 AuslG:n 10 §:ssä säädetään, että ulkomaalaisilla, jotka aikovat oleskella yli kolme kuukautta Saksassa ja tehdä siellä palkkatyötä, on oltava erityinen AuslG:n täytäntöönpanoasetuksen mukainen oleskelulupa.

6 Tämän luvan myöntämisehdoista määrätään yleiskirjeessä, jonka nojalla Saksan diplomaattiedustusto, jossa kolmannen valtion kansalainen hakee lupaa lähteäkseen työhön Saksaan, tutkii hakemuksen alustavasti ja varmistuu siitä, että hakemus täyttää seuraavat vaatimukset ja sisältää seuraavat tiedot:

— Työntekijän työkomennuksen alkamis- ja loppumisajankohta on määritelty selvästi.

— Työntekijä on ollut hänet työkomennukselle lähettävän yrityksen palveluksessa vähintään vuoden ajan.

— Jäsenvaltion, johon työntekijän lähettävä yritys on sijoittunut, myöntämä oleskelulupa ja työlupa, milloin tätä vaaditaan, on esitettävä sen takaamiseksi, että kyseinen työntekijä jatkaa työskentelyä lähettävän yrityksen palveluksessa, kun hän on suorittanut työtehtävänsä Saksassa.

— Kolmannen maan kansalainen kuuluu sen jäsenvaltion, johon lähettävä yritys on sijoittautunut, sosiaaliturvajärjestelmän alaisuuteen tai jos liittyminen siihen on tahdonvaltaista, hänellä on riittävä yksityinen sairaus- ja tapaturmavakuutus. Vakuutusjärjestelmän takaaman suojan täytyy ulottua myös Saksassa suoritettaviin työtehtäviin.

— Työntekijällä on passi, joka on voimassa vähintään sen ajan, kun suunniteltu oleskelu kestää.

Asian käsittelyn vaiheet

7 Komissio esitti 12.2.1997 Saksan viranomaisille osoittamassaan virallisessa huomautuksessa kysymyksen siitä, onko Saksan liittotasavallan soveltama menettely, joka koskee toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluja tarjoavan yrityksen kolmannen maan kansalaisia olevien työntekijöiden lähettämistä työhön sen alueelle EY 49 artiklan mukainen.

8 Koska komissio ei katsonut mainittujen viranomaisten tähän viralliseen huomautukseen antamaa vastausta tyydyttäväksi, se osoitti Saksan liittotasavallalle 7.8.1998 perustellun lausunnon, jossa se pyysi viimeksi mainittua täyttämään velvollisuutensa kahden kuukauden kuluessa kyseisen lausunnon tiedoksiantamisesta.

9 Kun Saksan hallitus oli vastannut mainittuun perusteltuun lausuntoon 5.11.1998 pysyen pääosin aikaisemmassa kannassaan, komissio osoitti Saksan liittotasavallalle lisätiedustelut 24.5.2000 ja 17.9.2001. Koska se totesi, että oikeudellinen tilanne oli tietyiltä osin kehittynyt huomattavasti, se päätti keskittää väitteensä siihen kysymykseen, ovatko Saksan diplomaattiviranomaisten suorittama ennakkovalvonta sekä vaatimus vuoden aikaisemmasta työskentelystä yrityksessä, joka aikoo lähettää työntekijöitä työkomennukselle, EY 49 artiklan mukaisia.

10 Koska komissio katsoi, että Saksan hallituksen kyseisiin lisätiedusteluihin antamat vastaukset (etenkin kirjeitse 28.11.2001) eivät olleet tyydyttäviä käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyjen väitteiden kannalta, se päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

11 Komissio esittää, että asettaessaan muuhun jäsenvaltioon kuin Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneille palveluja tarjoaville yrityksille erityisiä vaatimuksia, jotka

liittyvät yritysten kolmannen maan kansalaisia olevien työntekijöiden lähettämiseen työkomennukselle, Saksan viranomaisten käytäntö merkitsee syrjintää näiden palvelujen tarjoajien vahingoksi suhteessa niiden Saksaan sijoittautuneisiin kilpailijoihin, jotka voivat rajoituksitta käyttää henkilökuntaansa palvelujen suorittamiseen Saksassa.

12 Tuollaiset rajoitukset ovat kiellettyjä EY 49 artiklan mukaan, jos ne ovat syrjiviä ja niitä ei voida perustella EY 46 ja EY 55 artiklan säännösten mukaan tai jos ne eivät ole syrjiviä ja ne eivät perustu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyihin muihin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin.

13 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio katsoo, että käytäntö tiettyjen edellytysten tarkastamisesta ennen työkomennukselle lähettämistä sekä se, että työkomennukselle voidaan lähettää ainoastaan vähintään yhden vuoden ajan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluja tarjoavan yrityksen palveluksessa olleita työntekijöitä, ovat sellaisia esteitä palvelujen tarjoamisen vapaudelle, jotka eivät voi olla oikeutettuja edellisessä kohdassa mainittujen määräysten perusteella.

14 Ensinnäkin mitä tulee työkomennukselle lähettämisen ennakkovalvontaan liittyvään vaatimukseen, komissio ei tosin vastusta sitä, että työkomennukselle lähetettyjä kolmannen maan kansalaisia olevia työntekijöitä valvotaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-43/93, Vander Elst, 9.8.1994 antamassa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59) esittämien arviointiperusteiden nojalla, mutta se vastustaa kuitenkin sitä, että tämä valvonta suoritetaan ennen työntekijöiden lähettämistä Saksaan.

15 Komissio katsoo, että lähettämisen jälkeen tapahtuva valvonta mahdollistaisi yhtä tehokkaasti sen, että Saksan viranomaiset varmistuvat työntekijöiden palaamisesta alkuperäiseen jäsenvaltioon, ja tuollainen valvonta olisi joka tapauksessa vähemmän rajoittavaa kuin nykyinen ennakkovalvonta.

16 Toiseksi komissio esittää, että se, että yritys ei voi lähettää muita kuin sellaisia kolmannesta maasta kotoisin olevia työntekijöitä, jotka ovat olleet sen palveluksessa vähintään yhden vuoden ajan, on palvelujen tarjoamisen vapauden este.

17 Yhtäältä komissio esittää, että tämä lähettämisoikeuden rajoitus ei noudata mitenkään yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Vander Elst esittämiä arviointiperusteita ja että se tekee hiljattain perustettujen yritysten oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen illusorisen.

18 Toisaalta komissio esittää tämän toisen vaatimuksen perusteltavuuden osalta, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi asiassa C-445/03, komissio vastaan Luxemburg, 21.10.2004 antamassaan tuomiossa (Kok. 2004, s. I-10191) nimenomaisesti taloudellisen perusteen, joka liittyy kansallisten työmarkkinoiden suojelemiseen, sikäli kuin lähetetty työntekijä ei pyri pääsemään sen jäsenvaltion työmarkkinoille, jossa palvelu on suoritettava.

19 Saksan hallitus epäilee aluksi sen rajoituksen merkittävyyttä, joka aiheutuu nykyisestä menettelystä, jonka mukaan Saksaan työkomennukselle lähetettävällä kolmannen maan kansalaisella on oltava viisumi (eli "Vander Elst -viisumi"), jotta hän voi tehdä työtä Saksassa.

20 Tämä menettely vastaa nimittäin etenkin edellä mainitussa asiassa Vander Elst annetusta oikeuskäytännöstä johtuvia yhteisön oikeuden vaatimuksia, eikä se koske kuin rajoitettua määrää tapauksia, käsiteltävänä olevassa asiassa toisaalta sellaisia työkomennukselle lähetettyjä työntekijöitä, joilla ei ole Schengen-viisumia, ja toisaalta kolmansien maiden kansalaisia, joilla on jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa, mutta jotka on lähetetty yli kolmen kuukauden työkomennukselle Saksaan. Lisäksi "Vander Elst -viisumin" myöntämiseen toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole minkäänlaista harkintavaltaa, joten sen myöntäminen on lähes automaattista ja tapahtuu hyvin nopeasti.

21 Toiseksi Saksan hallitus kiistää komission esittämät väitteet myös sen tilanteen osalta, että katsottaisiin, että kyseessä on palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus.

22 Työkomennukselle lähettämisen ennakkovalvonnan osalta Saksan hallitus esittää, että tuollaisella menettelyllä pyritään ainoastaan varmistamaan, että palvelujen suorittajalla on oikeus palvelujen tarjoamisen vapauteen lähettäessään henkilöitä työkomennukselle. Tämä mahdollistaa sen estämisen, että yhteisön tai kansallisen oikeuden vaatimuksia kierretään kolmansien maiden kansalaisten työkomennuksen osalta.

23 Näin ollen on kyse tarkoituksenmukaisesta ja tarpeellisesta toimenpiteestä, koska pelkkä passin tai viisumin esittäminen saavuttaessa vastaanottavan jäsenvaltion alueelle ei mahdollista sen tarkastamista, että kolmansien maiden kansalaiset ovat työnantajansa sijoittautumispaikan jäsenvaltiossa laillisesti palkkatyössä.

24 Saksan hallitus esittää lisäksi, että jälkikäteinen valvonta rekisteröintivelvollisuuden täyttämisen hetkellä ei ole kovinkaan tehokas. Tämä rekisteröintivelvollisuus liittyy nimittäin toisaalta kotipaikkaan, jota lähetetyt työntekijät eivät tarvitse, ja toisaalta se kuuluu osavaltioiden toimivaltaan, joilla ei ole toimivaltaa ulkomaalaisten Saksaan saapumista ja oleskelua Saksan alueella koskevissa asioissa. Tästä seuraa, että lähettämisen laillisuuden jälkikäteinen valvonta kotipaikan rekisteröimisen yhteydessä johtaisi lähettämisen suorittavan yrityksen, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, osalta oikeudelliseen epävarmuuteen, sikäli kuin se ei tietäisi ennen työntekijöiden lähettämistä Saksaan, voivatko nämä oleskella tämän jäsenvaltion alueella niiden palvelujen suorittamisen loppuun asti, joita varten heidät on lähetetty.

25 Vastoin komission esitystä Saksan hallitus katsoo, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annettu tuomio ei ole asiaankuuluva ennakkotapaus kanteen kohteena olevan saksalaisen käytännön osalta. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei nimittäin ole kyse Luxemburgin lainsäädännössä tarkoitetusta työluvasta, vaan ainoastaan viisumista, johon liittyen tutkitaan tietyt lisäkriteerit. Lisäksi asiassa, jossa kyseinen tuomio annettiin, työluvan myöntäminen riippui toimivaltaisen viranomaisen harkinnasta, nimittäin kansallisten työmarkkinoiden tilanteeseen, kehitykseen tai rakenteeseen liittyvistä näkökannoista. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävänä olevassa asiassa, koska Saksan viranomaisten käytäntö perustuu ainoastaan yleisen edun mukaisiin vaatimuksiin.

26 Saksan hallitus esittää, että sillä vaatimuksella, että työsopimuksen on tullut olla voimassa vähintään vuoden ajan ennen lähettämistä, pannaan täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Vander Elst esittämä arviointiperuste laillisesta ja vakituisesta työstä.

27 Tämä ehto muodostaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan keinon saavuttaa erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita. Yhtäältä sillä pyritään lähetettyjen työntekijöiden suojeluun estämällä sen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys ottaa palvelukseensa henkilökuntaa vain lähettämistarkoituksessa. Toisaalta sen avulla jäsenvaltiot säilyttävät oikeutensa valvoa kolmansien maiden kansalaisten pääsyä työmarkkinoillensa.

28 Tältä osin Saksan hallitus esittää, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg antama ratkaisu ei sovellu käsiteltävänä olevassa asiassa. Asiassa, jossa tuo tuomio annettiin, Luxemburgin lainsäädännön mukaisten eri vaatimusten kumulatiivinen vaikutus yhdessä teki menettelystä suhteettoman verrattuna säännöksillä tavoiteltuihin päämääriin.

29 Saksan hallitus ilmoittaa olevansa tällä perusteella valmis lyhentämään lähettämistä edeltävän työskentelyajan kestoa kuuteen kuukauteen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin

palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. erityisesti asia C-164/99, Portugaia Construções, tuomio 24.1.2002, Kok. 2002, s. I-787, 16 kohta).

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

32 Koska kolmannesta valtiosta kotoisin olevien työntekijöiden lähettämistä rajat ylittävän palvelun suorittamiseksi ei ole vielä tähän mennessä harmonisoitu yhteisön tasolla, Saksan viranomaisten käytännössä asetettujen vaatimusten yhteensoveltuvuutta EY 49 artiklan kanssa on tulkittava kahdessa edeltävässä kohdassa esitettyjen periaatteiden valossa.

Ennakkovalvonta, jonka kohteena on Saksan viranomaisten vaatimusten noudattaminen

33 Aluksi on todettava, että sillä, että Saksan viranomaisten kolmannen maan kansalaisten lähettämistä työkomennukselle Saksaan koskeva käytäntö koskee vain rajoitettua henkilöryhmää ja että Vander Elst -viisumin myöntämismenettelyn kesto ei ylitä seitsemää päivää, sekä sillä, että toimivaltaisella viranomaisella ei ole minkäänlaista harkintavaltaa tuollaista viisumia myöntäessään, ei ole merkitystä arvioitaessa, rajoittaako tämä käytäntö palvelujen tarjoamisen vapautta.

34 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin jo todennut sellaisen tapauksen osalta, jossa yhteisöön sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää kolmannen maan työntekijöitä työkomennukselle, että kansallista lainsäädäntöä, jossa ehdoksi sille, että muuhun jäsenvaltioon sijoittautunut yritys saa tarjota palveluja valtion alueella, asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä EY 49 artiklassa tarkoitettuna palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena (ks. em. asia Vander Elst, tuomion 15 kohta ja em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 24 kohta).

35 Vaikka Saksan hallituksen esityksen mukaisesti pitäisikin paikkansa, että Saksan viranomaisten suorittamasta ennakkovalvonnasta aiheutuvat hallinnolliset ja taloudelliset rasitteet eivät ole sellaisia, joita yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetussa tuomiossa, menettelystä kuitenkin seuraa, että sillä tehdään vaikeammaksi tai mahdottomaksi palvelujen tarjoamisen vapauden käyttö lähettämällä kolmannen maan kansalaisia olevia työntekijöitä työkomennukselle, erityisesti kun palvelu on suoritettava nopeasti.

36 On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on oikeus tarkastaa kansallisen ja yhteisön lainsäädännön noudattaminen palveluja tarjottaessa. Se on samoin pitänyt hyväksyttävinä sellaisia valvontatoimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sen tarkastamiseksi, että yleisen edun vuoksi perusteltuja vaatimuksia noudatetaan (em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 38 kohta). Kuitenkin asiassa C-113/89, Rush Portuguesa, 27.3.1990 antamansa tuomion (Kok. 1990, s. I-1417, Kok. Ep. X, s. 407) 17 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että näiden toimenpiteiden on noudatettava yhteisöjen oikeudessa säädettyjä rajoja ja että ne eivät saa tehdä tyhjäksi palvelujen tarjoamisen vapautta.

37 Näin ollen on tutkittava, ovatko Saksan viranomaisten käytännöstä seuraavat palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset perusteltavissa yleistä etua koskevalla tavoitteella, ja tarvittaessa, ovatko ne tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tosiasiallisesti ja asianmukaisin keinoin (ks. yhdistetyt asiat C-49/98, C-50/98, C-52/98–C-54/98 ja C-68/98–C-71/98, Finalarte ym., tuomio 25.10.2001, Kok. 2001, s. I-7831, 37 kohta ja em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 26 kohta).

38 Käsiteltävänä olevassa asiassa Saksan hallitus on vedonnut palvelujen tarjoamisen vapauden väärinkäytön estämiseen, työntekijöiden suojeluun ja oikeusvarmuuteen.

39 Aluksi Saksan hallitus vetoaa tarpeeseen tutkia, käyttääkö toiseen jäsenvaltioon kuin Saksan liittotasavaltaan sijoittautunut palvelujen tarjoaja palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mitä varten se on luotu, esimerkiksi siihen, että se lähettäisi työntekijöitä välittääkseen heitä kansallisilla työmarkkinoilla. Tältä osin se katsoo, että valvontatoimenpiteet ovat oikeutettuja, sikäli kuin niillä pyritään panemaan täytäntöön yhteisön oikeuden mukainen vaatimus eli tutkimaan, olivatko kyseessä olevat työntekijät laillisessa ja vakinaisessa työssä edellä mainitussa

asiassa Vander Elst annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla palvelujen tarjoajan sijoittautumispaikan jäsenvaltiossa ennen heidän lähettämistään Saksan alueelle.

40 On jo katsottu, että jäsenvaltio voi tutkia, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, joka lähettää jäsenvaltion alueelle kolmannen maan kansalaisia olevia työntekijöitä, ei käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun tarkoitukseen kuin kyseessä olevan palvelun suorittamiseen (em. asia Rush Portuguesa, tuomion 17 kohta ja em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 39 kohta).

41 Joka tapauksessa, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 27 kohdassa, palveluja tarjoavalle yritykselle asetettava velvollisuus toimittaa etukäteen pelkkä ilmoitus siitä, että kyseessä olevien työntekijöiden tilanne on lainmukainen — erityisesti oleskeluoikeuden, työluvan ja sosiaaliturvan osalta — siinä jäsenvaltiossa, jossa he ovat tämän yrityksen palveluksessa, antaisi kansallisille viranomaisille vähemmän rajoittavalla ja yhtä tehokkaalla tavalla kuin työkomennukselle lähettämisen ennakkovalvonta takeen näiden työntekijöiden tilanteen lainmukaisuudesta ja siitä, että he harjoittavat pääasiallista toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palvelut tarjoava yritys on sijoittautunut (ks. tältä osin em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 46 kohta). Tämä velvollisuus antaisi kansallisille viranomaisille mahdollisuuden valvoa näitä tietoja jälkeenpäin ja suorittaa tarvittavat toimenpiteet siinä tapauksessa, että kyseessä olevien työntekijöiden tilanne on laiton. Tämä velvollisuus voitaisiin täyttää muun muassa toimittamalla suppeassa muodossa tarpeelliset asiakirjat, etenkin silloin kun jälkikäteistä valvontaa ei voida suorittaa tehokkaasti työkomennuksen keston vuoksi.

42 Tästä seuraa, että Saksan viranomaisten käytännön mukainen lähettämisen ennakkovalvonta ylittää sen, mikä on tarpeellista palvelujen tarjoamisen vapauden mahdollisen väärinkäytön estämiseksi.

43 Toiseksi Saksan hallitus vetoaa työntekijöiden suojeluun liittyviin perusteisiin oikeuttaakseen lähettämisen ennakkovalvonnan.

44 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin vahvistanut, että yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, jotka voivat oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisen, kuuluu työntekijöiden suojelu (em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 36 kohta), on muistutettava, että yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltiot ulottavat lainsäädäntönsä tai työmarkkinaosapuolten tekemät työehtosopimukset koskemaan kaikkia alueellaan palkkatyötä eli myös tilapäistyötä tekeviä henkilöitä, siitä riippumatta, mihin maahan työnantaja on sijoittautunut, ja ettei se myöskään ole esteenä sille, että jäsenvaltiot asianmukaisin keinoin huolehtivat siitä, että näitä sääntöjä noudatetaan, jos osoittautuu, että niissä myönnettyä suojaa ei ole taattu samoilla tai pääasiallisesti vastaavilla velvoitteilla, joita yrityksen on jo noudatettava sijoittautumisvaltiossaan (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 29 kohta).

45 Velvollisuus, jonka mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluja tarjoavan yrityksen olisi tämän tuomion 41 kohdassa viitatun vaatimuksen lisäksi ilmoitettava etukäteen paikallisille viranomaisille, että se aikoo lähettää työkomennukselle yhden tai useampia työntekijöitä, ja täsmennettävä tämän työkomennuksen arvioitu kesto ja ne palvelut, joiden suorittamiseksi työntekijöitä lähetetään, olisi vähemmän rajoittava ja yhtä tehokas keino kuin kyseessä oleva lähettämisen ennakkovalvonta ja näin ollen sitä oikeasuhteisempi keino. Se mahdollistaisi, että kyseiset viranomaiset valvovat Saksan työ- ja sosiaalioikeudellisen lainsäädännön noudattamista työkomennuksen aikana ja ottavat tällöin huomioon ne velvoitteet, joita yrityksen on jo noudatettava lähtövaltiossaan sovellettavien työ- ja sosiaalioikeuden säännösten nojalla (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 31 kohta).

46 Näin ollen on katsottava, että lähettämisen ennakkovalvonnan laajuus ylittää sen, mikä on tarpeellista työntekijöiden suojelua koskevan päämäärän saavuttamiseksi.

47 Kolmanneksi Saksan hallitus katsoo, että lähettämisen ennakkovalvonta antaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille palveluja tarjoaville yrityksille takeen siitä, että lähettäminen on suoritettu laillisesti, ja varmuuden siitä, että he voivat käyttää koko henkilökuntaansa koko palvelujen suorittamisen keston ajan.

48 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavia valvontatoimenpiteitä voidaan pitää perusteltuna yleistä etua koskevien pakottavien syiden perusteella vain, jos tätä etua ei suojella palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavilla säännöillä (em. asia Portugaia Construções, tuomion 19 kohta).

49 Sekä vastaanottavan jäsenvaltion että palveluja tarjoavan yrityksen edun mukaista on, että niillä on ennen lähettämistä varmuus siitä, että työntekijät, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, ovat lainmukaisella työkomennuksella.

50 Kuitenkin, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 28 kohdassa katsonut, yritysten, jotka eivät noudata mainittua lainsäädäntöä, on kannettava vastuu, jos lähettäminen tapahtuu laittomasti.

51 Tästä seuraa, että sellainen ennakkovalvontatoimenpide, kuten Saksan viranomaisten käytäntö lähetettäessä kolmannen maan kansalaisia työkomennukselle, ei voi olla oikeutettu sillä perusteella, että on välttämätöntä varmistua siitä, että lähettäminen on tapahtunut laillisesti, ja se on näin ollen suhteeton keino Saksan liittotasavallan tavoittelemiin päämääriin nähden.

Vaatimus siitä, että työntekijä on työskennellyt vähintään vuoden ajan lähettävän yrityksen palveluksessa

52 Saksan hallitus esittää, että vaatimuksella aikaisemmasta vähintään vuoden kestäneestä työskentelystä lähettävän yrityksen palveluksessa pannaan täytäntöön edellä mainitussa asiassa Vander Elst annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö; tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin myönsi jäsenvaltioille oikeuden tutkia, ovatko työkomennukselle lähetetyt kolmannen maan kansalaiset laillisesti ja vakinaisesti työssä heidän työnantajansa kotipaikan jäsenvaltiossa.

53 Ei ole kiistetty, että tuollainen vaatimus tarkoittaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista. Tämä ehto on nimittäin erityisen vahingollinen yrityksille, jotka toimivat aloilla, joilla tehdään usein lyhytaikaisia tai määrättyä suoritusta koskevia sopimuksia, tai hiljattain perustetuille yrityksille (ks. em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 44 kohta).

54 Käsiteltävänä olevassa asiassa Saksan hallitus väittää, että mainittu vaatimus muodostaa tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan keinon valvoa työntekijöiden

suojelua koskevan kansallisen ja yhteisön lainsäädännön tehokkuutta, säilyttää jäsenvaltioiden oikeudet valvottaessa pääsyä kansallisille työmarkkinoille ja estää sosiaalista polkumyyntiä.

55 Heti aluksi on todettava, että Saksan liittotasavalta ei voi tältä osin vedota yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Vander Elst antaman tuomion 26 kohdassa esittämään lausumaan katsoessaan, että tuollainen vaatimus edeltävästä työnteosta mahdollistaa sen tutkimisen, että lähetetty työntekijä, joka on kolmannen maan kansalainen, on laillisessa ja vakinaisessa työssä työnantajansa kotipaikan jäsenvaltiossa. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa esittänyt, tätä lausumaa on tarkasteltava ottaen huomioon kansallisen tuomarin esittämä kysymys asiassa, jossa on annettu mainittu tuomio Vander Elst. Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole liittänyt käsitteeseen "laillinen ja vakinainen työ" ehtoa oleskella tai työskennellä tietyn ajan valtiossa, jonne palveluja tarjoava yritys on sijoittautunut.

56 On kuitenkin vahvistettava, voidaanko vaatimuksella vähintään yhden vuoden aikaisemmasta työskentelystä lähettävässä yrityksessä saavuttaa Saksan liittotasavallan tavoittelemat päämäärät.

57 Käsiteltävänä olevassa asiassa on vedottu perusteisiin, jotka liittyvät työntekijöiden suojeluun, jäsenvaltioiden oikeuksien säilyttämiseen viimeksi mainittujen työmarkkinoille pääsyn osalta ja sosiaalisen polkumyynnin estämiseen.

58 Tältä osin on vastoin Saksan hallituksen esitystä jo katsottu, että lainsäädäntö, jolla asetetaan ehto kuuden kuukauden aikaisemmasta työskentelystä, ylittää jo sen, mitä voidaan vaatia työntekijöiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, sosiaalisen suojelun tavoitteen nimissä (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 32 kohta).

59 Lisäksi mitä tulee jäsenvaltioiden oikeuksien säilyttämiseen niiden työmarkkinoille pääsyn osalta, on muistutettava, että lähetetyt työntekijät eivät tavoittele pääsyä lähettävän jäsenvaltion työmarkkinoille (ks. em. asiat Rush Portuguesa, tuomion 15 kohta; Vander Elst, tuomion 21 kohta; Finalarte ym., tuomion 22 kohta sekä komissio v. Luxemburg, tuomion 38 kohta).

60 Lisäksi on jo katsottu, että tuollainen vaatimus on suhteeton siihen tavoitteeseen nähden, jonka mukaan on varmistettava työntekijöiden paluu alkuperäiseen jäsenvaltioon lähettämisen päätyttyä (em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 45 kohta).

61 Lopuksi sosiaalista polkumyyntiä koskevan oikeuttamisperusteen osalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiot saavat ulottaa lainsäädäntönsä tai minimipalkkaa koskevat kollektiiviset sopimukset kaikkiin henkilöihin, jotka työskentelevät, myös väliaikaisesti, niiden alueella (em. yhdistetyt asiat Arblade ym., tuomion 41 kohta). Tuollainen oikeus tunnustetaan myös direktiivin 96/71 3 artiklan mukaan.

62 Tältä osin tämän tuomion 41 ja 45 kohdassa mainittu ennakkoilmoitus, jota on täydennetty palkkaa ja työoloja koskevilla asiaankuuluvilla tiedoilla, olisi vähemmän

rajoittava keino palvelujen tarjoamisen vapauteen nähden ja antaisi paikallisille viranomaisille mahdollisuuden varmistua siitä, että lähetettyjä työntekijöitä koskevat säännökset eivät ole epäedullisempia kuin ne, joita sovelletaan työkomennuksen jäsenvaltiossa.

63 Tästä seuraa, että vaatimus vähintään yhden vuoden aikaisemmasta työskentelystä lähettävässä yrityksessä on katsottava suhteettomaksi Saksan liittotasavallan tavoittelemien päämäärien saavuttamisen kannalta.

64 Näin ollen on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole rajoittanut kolmannen maan kansalaisia olevien työntekijöiden alueelleen työkomennukselle lähettämiselle asetettuja vaatimuksia pelkkään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen työntekijöitä lähettävän yrityksen ennakkoilmoitukseen ja koska se vaatii, että lähetettävät työntekijät ovat olleet vähintään vuoden ajan tämän yrityksen palveluksessa.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole rajoittanut kolmannen maan kansalaisia olevien työntekijöiden alueelleen työkomennukselle lähettämiselle asetettuja vaatimuksia pelkkään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen työntekijöitä lähettävän yrityksen ennakkoilmoitukseen ja koska se vaatii, että lähetettävät työntekijät ovat olleet vähintään vuoden ajan tämän yrityksen palveluksessa.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset