

Kohtuasi C-540/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

11. august 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

11. august 2022

Kaebajad:

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

Vastustaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasi puudutab kohtuvaidlust kaebajate, 44 Ukraina kodakondsusega füüsilise isiku (edaspidi „kaebajad“) ja Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad, edaspidi „riigisekretär“) vahel seoses sellega, et kaebajate vaided, mille nad olid esitanud piiriüleseks teenuste osutamiseks tähtajalise elamisloa andmise vastu, lükati alusetuna tagasi.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

See ELTL artikli 267 kohane taotlus käsitleb ELTL artiklitega 56 ja 57 kaitstud teenuste osutamise vabaduse ulatust. Eelkõige puudutab see ühes liikmesriigis asuva teenuseid osutava ettevõtja teises liikmesriigis töötavate kolmandate riikide kodanikest töötajate elamisõigust selles teises liikmesriigis ning piiranguid, menetlustoiminguid ja kulusid, mida riigisisises õiguses on võimalik sellise elamisõiguse jaoks ette näha.

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artiklitega 56 ja 57 tagatud teenuste osutamise vabadus hõlmab sellest õigusest tulenevat elamisõigust liikmesriigis kolmandate riikide kodanikest töötajatele, kes võivad selles liikmesriigis töötada teises liikmesriigis asuva teenuseid osutava ettevõtja juures?
2. Kui vastus on eitav: Kas ELTL artikliga 56 on vastuolus see, et teenuseid osutav ettevõtja peab lisaks pelgale registreerimiskohustusele taotlema igale töötajale elamisluba, kui teenuse osutamise kestus ületab kolme kuud?
3. Kui vastus on eitav: Kas ELTL artikliga 56 on vastuolus

- a. riigisisene õigusnorm, mille kohaselt ei või sellise elamisloa kehtivusaeg ületada kahte aastat, olenemata teenuse kestusest?
- b. sellise elamisloa kehtivusaja piiramine töö- ja elamisloa kehtivusajaga liikmesriigis, kus asub teenuseid osutav ettevõtja?
- c. lõivude võtmine iga (pikendamise) taotluse eest, mille suurus vastab lõivudele, mida kolmanda riigi kodanik peab maksma töö tegemise loa eest, kuid samas on see viiekordne võrreldes lõivude summaga, mida tuleb tasuda tõendi eest liidu kodaniku seadusliku riigis elamise kohta?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

ELTL artiklid 56 ja 57

Viidatud riigisisese õiguse sätted

Vreemdelingenbesluit 2000 (2000. aasta välismaalaste määrus) artikli 3.58 lõike 1 punkt i

Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (seadus Euroopa Liidu piires lähetatud töötajate töötingimuste kohta) artikkel 8

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000. aasta ministeeriumidevaheline välismaalaste määrus) artikli 3.34 punkt h

Vreemdelingencirculaire 2000 (2000. aasta välismaalasi käsitlev ringkiri) punkt B5/3.1

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebajad on Ukraina kodanikud ja töötavad Slovakkia äriühingus ROBI spol s.r.o. (edaspidi „ROBI“). Äriühing teeb Madalmaades töid Madalmaade tellijale. Nende tööde tegemiseks lähetas ROBI kaebajad, kellel on tähtajaline Slovakkia elamisluba. ROBI teavitas Madalmaade ametiasutusi eelnevalt, et töid teevad kaebajad ja töödeks kavandatud ajast. Seejärel teatas ROBI nendele ametiasutustele, et kaebajate tehtavad tööd võtavad kauem aega kui õigus Schengeni konventsiooni alusel riigis viibida (90 päeva mis tahes 180-päevase perioodi jooksul).
- 2 Sellega seoses esitas ROBI lisaks asutusele Immigratie- en Naturalisatiedienst (sisserände- ja kodakondsusamet, Madalmaad, edaspidi „IND“) iga kaebaja kohta taotluse riigis viibimise õiguse pikendamiseks, et osutada piiriüleseid teenuseid. Nende taotluste menetlemise eest võeti lõivu. Riigisekretäri nimel rahuldas IND taotlused märkega, et nende konkreetsete tööde jaoks ei ole tööloa vaja. Välja antud elamislubade kehtivusaega piirati kaebajate Slovakkia elamislubade

kehtivusajaga ja seega on see lühem kui nende tööde kestus, milleks kaebajad lähetati.

- 3 Kaebajad esitasid taotluste rahuldamise otsuste peale vaide IND-le, kes vaatab otsused läbi riigisekretäri nimel. Kaebajate esitatud vastuväited puudutasid elamisloa taotlemise kohustust kui sellist, välja antud lubade kehtivusaega ja taotluste menetlemise eest tasumisele kuuluvaid lõive. Vaidlustatud otsustega jäeti kaebajate vaided alusetutena rahuldamata.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Kaebajad väidavad, et on rikutud ELTL artikleid 56 ja 57. Nad viitavad Euroopa Kohtu praktikale, muu hulgas otsustele Vander Elst¹ ja Essent², milles otsustati, et teenuseosutajat tuleb teenuste osutamise vabaduse teostamisel võimalikult vähe takistada.
- 5 See kohtupraktika ei anna siiski veel vastust küsimusele, kas on õiguspärane, et Euroopa Liidu liikmesriigis asuva teenuseosutaja kolmandate riikide kodanikest töötajad peaksid pärast Schengeni konventsiooni kohast riigis viibimise õiguse lõppemist (90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul) taotlema lisaks elamisloale teenuseosutaja asukohariigis ka luba teises liikmesriigis elamiseks, et selles liikmesriigis oleks võimalik teha töid piiriüleste teenuste osutamise raames. Kaebajad teevad siiski otsustest komisjon vs. Saksamaa³ ja Essent järelduse, et enne piiriüleste teenuste osutamist võib nõuda ainult teatist, registreerimisteadet või lihtsalt deklaratsiooni. Selline menetlus on ka Madalmaades kasutusele võetud. Kuna Madalmaades tuleb lisaks sellele menetlusele taotleda samade andmete alusel ka elamisluba, on tegemist tarbetu ja seetõttu õigusvastase kahekordse menetlusega.
- 6 Kaebajad peavad teenuste osutamise vabaduse põhjendamatuks takistuseks ka asjaolu, et välja antav elamisluba ei sõltu riigis viibimise õiguse kestusest liikmesriigis, kus asub teenuseosutaja, vaid teenuse eeldatavast kestusest Madalmaades. See puudutab ka elamisloa kehtivusaja piiramist maksimaalselt kahe aastaga, mis on seadusega ettenähtud.⁴ Kaebajate arvates viib see pikema teostamisperioodiga projektide takistamiseni.
- 7 Lõpuks leiavad kaebajad, et lõivud, mida tuleb maksta piiriüleste teenuste osutamiseks elamisloa väljaandmise taotluse menetlemise eest, on vastuolus teenuste osutamise vabadusega. Seejuures viitavad nad erinevusele lõivudega, mida tuleb maksta tõendi eest riigis seadusliku elamise kohta liidu kodanikuna.

¹ 9. augusti 1994. aasta kohtuotsus Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-244/04, EU:C:2006:49.

⁴ Vreemdelingenbesluit 2000 artikli 3.58 lõike 1 punkt i.

- 8 Riigisekretär leiab, et elamisloa nõue ei riku ELTL artikleid 56 ja 57. Kuna teenuseosutajal on vabadus viibida pärast lihtteatist iga 180 päeva järel 90 päeva jooksul Madalmaades, siis enne teenuse osutamise algust kontroll puudub. Elamisluba ei ole ka tööluba. Lisaks on elamisloa saamise menetlus lihtne. Nõutavad dokumendid on juba teenuseosutaja valduses ning kontrollitakse vaid seda, kas registreerimisteade on esitatud ning kas on olemas tööluba, elamisluba ja tööleping teises liikmesriigis.
- 9 Juhul kui juba seda tuleb käsitleda teenuste osutamise vabaduse piiranguna, on see piirang põhjendatud ülekaaluka avaliku huvi tõttu. Elamisloa nõue on nimelt vajalik sotsiaalkindlustuse valdkonna sätete järgimise taustal. See nõue on vajalik ka Madalmaade huvide kaitsmiseks, eelkõige selleks, et kaitsta juurdepääsu Madalmaade tööturule. Lisaks on elamisloa nõue vajalik selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja kasutab teenuste osutamise vabadust vahest muul eesmärgil kui see, milleks see kehtestati. Lõpuks väidab riigisekretär, et elamisluba on õiguskindluse huvides, kuna töötaja saab sellega välja antud elamisdokumendi alusel tõendada, et ta elab Madalmaades seaduslikult.
- 10 Riigisekretär on samuti arvamusel, et ta seadis antud lubade kehtivusaja põhjendatult sõltuvusse Slovakkia elamislubade kestusest. Ta vaidleb vastu sellele, et on kohustatud elamisloa kavandatud teenuse kestuse ajaks välja andma, ja juhib tähelepanu sellele, et töötaja, kellel ei ole tema tööandja liikmesriigis enam kehtivat töö- ja elamisluba, ei vasta teenuste osutamisel kehtivatele nõuetele. Madalmaade õiguses sätestatud maksimaalne kehtivusaeg ei ole ka vastuolus ELTL artiklitega 56 ja 57.
- 11 Lõpuks väidab riigisekretär, et elamisloa andmise (või kehtivusaja pikendamise) taotluste menetlemise eest võetavad lõivud ei ole ebaoproportsionaalselt suured. Lõivude suurust kohandati alates 1. jaanuarist 2019 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (riiginõukogu halduskohtuasjade osakond, Madalmaad) kohtupraktika alusel ja see on nüüd seotud riikliku isikutunnistuse lõivudega.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagi esimese astme kohus, Middelburgi kohtumaja, Madalmaad, edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“) juhib esmalt tähelepanu sellele, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale kujutab tegevus, mis seisneb selles, et ettevõtja vahendab tasu eest tööjõudu, kes jääb selle ettevõtja teenistusse, ilma et tööjõudu kasutava ettevõtjaga sõlmitaks töölepingut, endast kutsetegevust, mis vastab ELTL artikli 57 esimeses lõigus sätestatud tingimustele ja mida tuleb seega käsitada selle sätte mõttes teenusena.⁵

⁵ 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 37.

- 13 Lisaks ei nõua väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artikkel 56 mitte ainult kogu kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keelamist teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist – isegi juhul, kui need on eristusteta kohaldatavad nii koduriigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele –, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult analoogseid teenuseid⁶.
- 14 Euroopa Kohus on ka otsustanud, et arvestades ELTL artiklite 56 ja 57 sätteid, ei või töölooba nõuda kolmandate riikide kodanikest töötajate töötamiseks, kelle rendib ühes liikmesriigis asuvale ettevõtjale teises liikmesriigis asuv ettevõtja. Selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas teenus nende sätete tähenduses on tegelikult olemas, piisab nimelt sellest, kui kasutada vähem sekkuvat vahendit, lihtsalt eelnevat teatist, milles teenuseosutaja edastab teabe, mis on vajalik kontrollimiseks, kas renditud töötajad töötavad seaduslikult ja tegutsevad oma põhitegevusalal liikmesriigis, kus on teenuseid osutava ettevõtja asukoht. Sel viisil on võimalik kontrollida ka sotsiaalkindlustuse valdkonna sätete täitmist⁷.
- 15 Otsuses komisjon vs. Austria märkis Euroopa Kohus, et kolmandate riikide kodanike sisenemine liikmesriigi territooriumile ja seal viibimine teises liikmesriigis asuva, teenuseid osutava ettevõtja lähetuse raames ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud, kuid liikmesriigi tehtav kontroll kõnealuses valdkonnas ei tohi muuta küsitavaks selle ettevõtja teenuste osutamise vabadust, kes nimetatud isikutele tööd annab.⁸ Teenuste osutamise vabaduse piiramine võib siiski olla põhjendatud, kui see põhineb esiteks ülekaalukal avalikul huvil ja see ei ole juba kehtivate sätetega piisavalt kaitstud, teiseks saab piiravat meetet kasutada ka taotletava eesmärgi saavutamiseks ja kolmandaks ei lähe meede kaugemale sellest, mis on selleks vajalik.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu sellele, et Euroopa Komisjon väitis eespool nimetatud kohtuasjas Austria vastu, et teenuste osutamise vabaduse raames kannab iga teenuseosutaja oma töötajatele üle „tuletatud õiguse” saada selleks tegevuseks vajalikuks ajavahemikuks elamisluba. Euroopa Komisjoni

⁶ 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punkt 44, 21. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, punkt 20, ja 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 36.

⁷ 11. septembri 2014. aasta kohtuotsus Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, punktid 56–59, 21. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, punktid 31 ja 46, ning 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-244/04, EU:C:2006:49, punktid 41 ja 45.

⁸ 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 60, viitega 3. veebruari 1982. aasta kohtuotsusele Seco ja Desquenue & Giral, 62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34, punkt 12.

hinnangul on elamisõigust puudutav otsus puhtalt formaalse iseloomuga ja tuleb automaatselt välja anda.⁹

- 17 See tõstatab küsimuse, kas õigus teenuste osutamise vabadusele ELTL artiklite 56 ja 57 tähenduses ei too kaasa ka tuletatud õigust töötajatele, kes on lähetatud piiriüleste teenuste osutamise raames. Otsuse komisjon vs. Austria punktist 59 nähtub, et see nii ei ole, kuna kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist ja seal elamist reguleerivad sätted ei ole ikka veel ühtlustatud. Sellegipoolest võib ELTL artiklist 56 tuleneva teenuste osutamise vabadust takistavate asjaolude kõrvaldamise kohustuse põhjal väita, et teises liikmesriigis asuvas, teenuseid osutavas ettevõtjas töötavate kolmandate riikide kodanikest töötajate kasutamist ühes liikmesriigis, mis on selle teenuste osutamise vabaduse raames lubatud, ei saa siiski sõltuvaks teha individuaalsest elamisloast, sest see kohustus raskendab tarbetult teenuste osutamist kolmandate riikide kodanikest töötajate lähetamise kaudu.
- 18 Lisaks väitis Euroopa Komisjon kohtuasjas Austria vastu, et juba kahekordne menetlus iseenesest kujutab endast teenuste osutamise vabaduse põhimõtte ebaproportsionaalset piiramist.¹⁰ Madalmaade õigusnorme iseloomustab samuti kahekordne menetlus, sest teises liikmesriigis asuva tööandja Madalmaadesse lähetatud kolmandate riikide kodanikest töötajad registreeritakse esiteks mitmesuguse teabe alusel ja teiseks peavad nad taotlema selle teabe alusel eraldi elamisloa. Asjaolu, et elamisloa nõue muutub oluliseks alles pärast 90-päevase perioodi möödumist, ei muuda kuidagi seda, et sellel nõudel on eelneva nõusoleku mõju, kui teenus kestab kauem kui 90 päeva. Asjaolu, et IND kontrollib ainult seda, kas teatis on esitatud kooskõlas Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie artikliga 8 ja ei esita lisanõudeid, ei tähenda, et see kahekordne menetlus ei too faktiliselt kaasa teenuste osutamise vabaduse piiramist. Asjaolu, et praktikas tehakse elamisloa andmise otsus lühikese tähtaja jooksul, seda tulemust ei muuda.¹¹
- 19 Eraldi menetlus elamisloa andmiseks kujutab endast piirangut, sest elamisloa kehtivusaeg piiriüleste teenuste osutamiseks on seadusega piiratud tegevuse kestusega, kusjuures maksimaalne kestus on kaks aastat.¹² Juhul kui teenuse osutamine kestab algselt kavandatust kauem või on tegemist teenusega, mis ületab ettenähtud maksimaalset kestust, tuleb seetõttu esitada uus taotlus (elamisloa või kehtivusaja pikendamiseks).

⁹ 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punktid 31 ja 32.

¹⁰ 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-168/04, EU:C:2006:595, punkt 20.

¹¹ Vt 19. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-244/04, EU:C:2006:49, punkt 33.

¹² Vreemdelingenbesluit 2000 artikli 3.58 lõike 1 punkt i ja Vreemdelingencirculaire 2000 punkt B5/3.1.

- 20 Sellisel juhul tuleb iga uue taotluse eest tasuda seadusega ettenähtud lõivud. See summa vastab lõivudele, mis on ette nähtud tööloa eest, mille võib anda kolmandate riikide kodanikele, kuid on viiekordne võrreldes lõivude summaga, mida tuleb tasuda tõendi väljaandmise eest liidu kodaniku seadusliku riigis viibimise kohta (ELi elamisdokument).¹³
- 21 Eespool toodud selgitused ajendavad eelotsusetaotluse esitanud kohut paluma Euroopa Kohtul vastata eespool sõnastatud eelotsuse küsimustele.

TÖÖDOKUMENT

¹³ Voorschrift Vreemdelingen 2000 artikli 3.34 punkt h.