ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 21ης Οκτωβρίου 2004*

Στην υπόθεση C-445/03,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως,

ασκηθείσα στις 21 Οκτωβρίου 2003,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την Μ. Πατακιά, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, εκπροσωπούμενου από τον S. Schreiner, επικουρούμενο από τον A. Rukavina, avocat,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους P. Jann, πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts (εισηγητή), K. Schiemann, E. Juhász και M. Ilešič, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: D. Ruiz-Jarabo Colomer
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 15ης Ιουλίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι:

— επιβάλλοντας σε παρέχοντα υπηρεσίες, εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, την υποχρέωση να διαθέτει ατομική άδεια εργασίας ή συλλογική έγκριση εργασίας, οσάκις ο εν λόγω ενδιαφερόμενος επιθυμεί να αποσπάσει το προσωπικό του, το οποίο απαρτίζεται από διαμένοντες και εργαζομένους

νομίμως σ' αυτό το άλλο κράτος μέλος υπηκόους τρίτων κρατών, άδεια ή έγκριση η έκδοση της οποίας εξαρτάται από προϋποθέσεις συνδεόμενες με την αγορά εργασίας, καθώς και την ύπαρξη συμβάσεως αορίστου χρόνου και προηγούμενης απασχολήσεως στον ίδιο παρέχοντα υπηρεσίες από τουλάχιστον έξι μηνών, και

— επιβάλλοντας στον εν λόγω παρέχοντα υπηρεσίες την υποχρέωση καταβολής τραπεζικής εγγυήσεως ποσού ύψους τουλάχιστον 60 000 φράγκων Λουξεμβούργου (1 487 ευρώ),

το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Το εθνικό νομικό πλαίσιο

2 Η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου, της 12ης Μαΐου 1972, περί θεσπίσεως των προς εφαρμογή μέτρων για την απασχόληση των αλλοδαπών εργαζομένων στην επικράτεια του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου (*Mémorial* A 1972, σ. 945), όπως τροποποιήθηκε με την κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 17ης Ιουνίου 1994 (*Mémorial* A 1994, σ. 1034, στο εξής: κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972), ορίζει στο άρθρο 1, πρώτο και τέταρτο εδάφιο:

«Υπό την επιφύλαξη των αφορωσών την είσοδο και διαμονή στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου διατάξεων, ουδείς αλλοδαπός δύναται να απασχολείται, στο έδαφος του Λουξεμβούργου, υπό την ιδιότητα του χειρώνακτος ή πνευματικώς εργαζομένου, χωρίς να έχει λάβει προς τούτο έγκριση σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας κανονιστικής ρυθμίσεως.

[...]

Οι διατάξεις της παρούσας κανονιστικής ρυθμίσεως δεν τυγχάνουν εφαρμογής επί των εργαζομένων, υπηκόων κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή κράτους, συμβαλλόμενου μέρους στη Συμφωνία για τον Οικονομικό Ευρωπαϊκό Χώρο».

3 Κατά το άρθρο 2 της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972, η κατά το άρθρο 1 της ιδίας κανονιστικής ρυθμίσεως έγκριση διαπιστώνεται με τη χορήγηση εκ μέρους του Υπουργού Εργασίας ή του εκπροσώπου του προς τον εργαζόμενο αδείας εργασίας για μια από τις τέσσερις απαριθμούμενες στο εν λόγω άρθρο κατηγορίες.

4 Το άρθρο 4, πρώτο, δεύτερο, πέμπτο και έκτο εδάφιο, της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 προβλέπει:

«Ουδείς εργοδότης δύναται να απασχολεί αλλοδαπό εργαζόμενο μη διαθέτοντα έγκυρη άδεια εργασίας και χωρίς να έχει προηγουμένως προβεί σε δήλωση προς το εθνικό γραφείο εργασίας σχετικά με την προς πλήρωση θέση εργασίας.

Η ανωτέρω δήλωση, η οποία πρέπει να υποβάλλεται σε δύο αντίτυπα, δεόντως υπογραφόμενα από τον εργαζόμενο, ισοδυναμεί με αίτηση για τη λήψη ή ανανέωση της αδείας εργασίας, οσάκις πρόκειται για εργαζόμενο μη διαθέτοντα ακόμη άδεια εργασίας ή η άδεια εργασίας του οποίου έληξε ή η άδεια εργασίας του οποίου είναι έγκυρη μόνο για έναν συγκεκριμένο εργοδότη ή για ένα συγκεκριμένο επάγγελμα.

[...]

Το εθνικό γραφείο εργασίας χορηγεί στον ενδιαφερόμενο εργαζόμενο απόδειξη παραλαβής της υποβληθείσας, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του παρόντος άρθρου, δηλώσεως. Η απόδειξη παραλαβής επέχει θέση εγκρίσεως προσωρινής εργασίας. Αντίγραφό της αποστέλλεται στον εργοδότη.

Σε περίπτωση αρνήσεως της αδείας εργασίας, στερείται αυτομάτως κύρους η έγκριση προσωρινής εργασίας.»

5 Το άρθρο 8 της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 είναι διατυπωμένο ως εξής:

«Ο Υπουργός Εργασίας ή ο εκπρόσωπός του χορηγεί, αρνείται τη χορήγηση ή ανακαλεί την άδεια εργασίας κατόπιν γνωμοδοτήσεως της [ειδικής επιτροπής γνωμοδοτήσεων], όπως προβλέπει το άρθρο 7 της παρούσας κανονιστικής ρυθμίσεως, και κατόπιν γνώμης της διοικήσεως εργασίας. Οι δύο γνωμοδοτήσεις λαμβάνουν ιδίως υπόψη την κατάσταση, την εξέλιξη ή την οργάνωση της αγοράς εργασίας.»

6 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 ορίζει:

«Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να χορηγηθεί συλλογική έγκριση εργασίας για τους αποσπασμένους προσωρινώς στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου αλλοδαπούς εργαζομένους για λογαριασμό είτε αλλοδαπής επιχειρήσεως είτε επιχειρήσεως του Λουξεμβούργου, κατόπιν αιτήσεως της επιχειρήσεως υπό τις εντολές της οποίας απασχολούνται οι εργαζόμενοι.

Μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συλλογικής εγκρίσεως εργασίας, κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου, μόνον οι εργαζόμενοι που συνδέονται με σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου προς την επιχείρηση από την οποία προέρχονται και η οποία προβαίνει στην απόσπαση, υπό την προϋπόθεση ότι η έναρξη ισχύος της εν λόγω συμβάσεως προηγείται τουλάχιστον κατά έξι μήνες της ενάρξεως της απασχολήσεως στην επικράτεια του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου για την οποία ζητείται η συλλογική έγκριση.»

7 Το άρθρο 9 bis, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, της ιδίας κανονιστικής ρυθμίσεως προβλέπει:

«Οι ατομικές άδειες εργασίας και οι συλλογικές εγκρίσεις εργασίας χορηγούνται μόνον εφόσον ο εργοδότης προσκομίσει τραπεζική εγγύηση εκ μέρους δεόντως εγκεκριμένου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος για τα τυχόν έξοδα επαναπατρισμού των εργαζομένων για τους οποίους ζητείται έγκριση εργασίας.

Το ύψος της τραπεζικής εγγυήσεως ορίζεται από την ειδική επιτροπή που συνιστάται βάσει του άρθρου 7 bis της παρούσας κανονιστικής ρυθμίσεως και δεν μπορεί να είναι κατώτερο των 60 000 φράγκων ανά εργαζόμενο.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

8 Εκτιμώντας ότι οι απορρέουσες από τα άρθρα 1, 4, 8, 9 και 9 bis της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 υποχρεώσεις αντίκεινται προς το άρθρο 49 ΕΚ, η Επιτροπή κίνησε τη διαδικασία λόγω παραβάσεως.

9 Αφού όχλησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου να της υποβάλει τις παρατηρήσεις του, η Επιτροπή απηύθυνε στις 21 Μαρτίου 2002 αιτιολογημένη γνώμη καλώντας το οικείο κράτος μέλος να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί συναφώς εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίησή της. Δεδομένου ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν ανταποκρίθηκε στην εν λόγω γνώμη, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρήματα των διαδίκων

10 Η Επιτροπή υποστηρίζει πρώτον ότι, εξαρτώντας την προσωρινή απόσπαση εργαζομένων στην επικράτεια του Λουξεμβούργου από προϋποθέσεις που ισχύουν για την πρόσβαση εργαζομένων στην τοπική αγορά εργασίας, η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 εμπεριέχει δυσμενή διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες. Προσθέτει ότι η εν λόγω κανονιστική ρύθμιση εμπεριέχει εν πάση περιπτώσει περιορισμούς που αντίκεινται προς το άρθρο 49 ΕΚ.

11 Δεύτερον, λαμβάνοντας θέση επί των διαφόρων προϋποθέσεων που προβλέπει η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση εκ των προτέρων εγκρίσεως εργασίας καθιστά άνευ αντικρίσματος την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ενώ η λήψη της ανωτέρω εγκρίσεως εμπίπτει στη διακριτική εξουσία της τοπικής διοικήσεως. Υποστηρίζει ότι είναι εφικτή, μέσω λιγότερο δεσμευτικών μέτρων, η διασφάλιση της τηρήσεως των λουξεμβουργιανών κανόνων κοινωνικής προστασίας σε περίπτωση αποσπάσεως εργαζομένων για τους σκοπούς της παροχής υπηρεσιών.

12 Όσον αφορά την υποχρέωση η σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου να έχει αρχίσει να ισχύει τουλάχιστον έξι μήνες πριν από την απόσπαση, η Επιτροπή αναφέρει ότι τούτο αντίκειται προς την αρχή της αναλογικότητας. Υποστηρίζει ότι, αφ' ης στιγμής πληρούνται οι προβλεπόμενες από την κανονιστική ρύθμιση του κράτους μέλους της εγκαταστάσεως του παρέχοντος υπηρεσίες για την πρόσληψη υπηκόου

τρίτου κράτους επαγγελματικές υποχρεώσεις, πρέπει να γίνεται δεκτό ότι ο εν λόγω υπήκοος ασκεί νομότυπη και συνήθη εργασία. Προσθέτει ότι η επίδικη υποχρέωση δεν λαμβάνει υπόψη τις ιδιομορφίες ορισμένων τομέων δραστηριοτήτων στα πλαίσια των οποίων γίνεται συχνά χρήση συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου, ούτε τις περιπτώσεις περιστασιακής και πολύ βραχείας διαρκείας παροχής υπηρεσιών.

13 Όσον αφορά την υποχρέωση συστάσεως τραπεζικής εγγυήσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι συνιστά επιπρόσθετη οικονομική επιβάρυνση για τους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή εργοδότες, οι οποίοι επωμίζονται ήδη τέλη, και μάλιστα την υποχρέωση συστάσεως τραπεζικής εγγυήσεως στο κράτος μέλος καταγωγής τους για τη λήψη αδείας εργασίας στο εν λόγω κράτος. Προσθέτει ότι άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα θα παρείχαν τη δυνατότητα να διασφαλίζεται η επιστροφή του εργαζομένου στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως του εργοδότη μετά τη λήψη της παροχής υπηρεσιών.

14 Η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου απαντά, πρώτον, ότι η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 πρέπει να εκτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη την εθνική κοινωνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία επιβάλλει αυστηρούς κανόνες σε θέματα κατώτατων αποδοχών, ασφαλείας στον χώρο εργασίας και διαρκείας της συμβάσεως εργασίας. Υποστηρίζει ότι ο μόνος αποτελεσματικός τρόπος διασφαλίσεως της τηρήσεως της εν λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως, περιλαμβανομένης της παροχής υπηρεσιών εκ μέρους αλλοδαπών επιχειρήσεων που απασχολούν υπηκόους τρίτων κρατών, έγκειται σε έλεγχο ο οποίος θεμελιώνεται σε διοικητικές εγκρίσεις. Ισχυρίζεται ότι οι επίδικες υποχρεώσεις, αφενός, υπηρετούν στόχο γενικού συμφέροντος, ήτοι την κοινωνική προστασία των εργαζομένων, διά της επιδιώξεως της αποτροπής των κινδύνων εκμεταλλεύσεώς τους, ιδίως εκείνων που προέρχονται από τρίτα κράτη, και, αφετέρου, τυγχάνουν αδιακρίτως εφαρμογής επί των αλλοδαπών που παρέχουν υπηρεσίες και επί των εγκατεστημένων στο Λουξεμβούργο επιχειρήσεων προκειμένου να αποφεύγονται αντιστρόφως δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος τους.

15 Δεύτερον, αμφισβητεί τη βασιμότητα των αιτιάσεων της Επιτροπής σε σχέση με τις διάφορες υποχρεώσεις που επιβάλλει η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972.

16 Όσον αφορά την υποχρέωση εκ των προτέρων εγκρίσεως, υποστηρίζει ότι οι αναφορές στην κατάσταση της αγοράς εργασίας και στις εξαιρετικές περιπτώσεις, αντιστοιχούσες στα άρθρα 8 και 9 της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972, συνιστούν απλώς την εφαρμογή της αρχής της κατά προτεραιότητα απασχολήσεως των κοινοτικών υπηκόων που καθιερώνει ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33). Προσθέτει ότι η άσκηση δικαστικού ελέγχου επί των αποφάσεων αρνήσεως εγκρίσεως αποκλείει οποιαδήποτε διακριτική εξουσία των λουξεμβουργιανών αρχών.

17 Εξάλλου, αμφισβητεί ότι το συλλογικό μέτρο εγκρίσεως έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά άνευ αντικρίσματος την παροχή υπηρεσιών, υπογραμμίζοντας ότι είναι ευκταίο ο παρέχων υπηρεσίες να υποβάλει την αίτησή του πριν από την οριστική ανάθεση της εργασίας, ενώ η αντιμετώπιση της εν λόγω αιτήσεως αποτελεί αντικείμενο απλοποιημένης διαδικασίας.

18 Όσον αφορά την υποχρέωση συνάψεως συμβάσεως εργασίας αορίστου χρόνου, η ισχύς της οποίας πρέπει να έχει αρχίσει τουλάχιστον έξι μήνες πριν από την απόσπαση, υποστηρίζει ότι τούτο στοχεύει στη διασφάλιση ο εργαζόμενος να έχει σταθερό δεσμό με το κράτος μέλος καταγωγής και στενό και τακτικό δεσμό με την επιχείρηση που τον αποσπά και τούτο προκειμένου να αποφεύγονται οι κίνδυνοι καταχρηστικής εκμεταλλεύσεως του εργατικού δυναμικού τρίτων κρατών και αλλοιώσεως του ανταγωνισμού μέσω πρακτικών κοινωνικού ντάμπινγκ. Προσθέτει ότι, ελλείψει προοπτικής εργασίας μακροπροθέσμως στην επιχείρηση καταγωγής του, ο αποσπασμένος εργαζόμενος θα ήταν ενδεχόμενο να αποπειραθεί να παραμείνει στη λουξεμβουργιανή αγορά εργασίας, αφ' ης στιγμής μετακινείται εκεί για ορισμένη διάρκεια. Επιπλέον, αμφισβητεί ότι η επίδικη υποχρέωση είναι δυσανάλογη, υπογραμμίζοντας ότι, λόγω των ισχυρών εθνικών ανισοτήτων επί του θέματος, η προστασία των μισθωτών δεν διασφαλίζεται κατ' ανάγκη στο κράτος μέλος απ' όπου προέρχεται ο αποσπασμένος εργαζόμενος.

19 Όσον αφορά την υποχρέωση συστάσεως τραπεζικής εγγυήσεως, ισχυρίζεται ότι αυτή συμποσούται στη λήψη εγγυητικής επιστολής από τραπεζικό ίδρυμα και ισοδυναμεί με ένα ανά εξάμηνο κόστος ανερχόμενο μόνο σε 25 ευρώ περίπου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

20 Αποτελεί πάγια νομολογία ότι το άρθρο 49 ΕΚ επιτάσσει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως λόγω της ιθαγένειάς του εις βάρος του εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος παρέχοντος υπηρεσίες, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, έστω και αν αυτός τυγχάνει αδιακρίτως εφαρμογής τόσο επί των ημεδαπών παρεχόντων υπηρεσίες όσο και εκείνων των άλλων κρατών μελών, οσάκις μπορεί να παρεμποδίσει, παρενοχλήσει ή καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες (βλ., ιδίως, απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2002, C-164/99, Portugaia Construções, Συλλογή 2002, σ. I-787, σκέψη 16, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 Εντούτοις, εθνική κανονιστική ρύθμιση διέπουσα τομέα ο οποίος δεν αποτέλεσε αντικείμενο εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο και εφαρμοζόμενη αδιακρίτως επί κάθε προσώπου ή επιχειρήσεως που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους μπορεί, παρά το περιοριστικό αποτέλεσμά της για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, να δικαιολογείται στο μέτρο που ικανοποιεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος δεν διασφαλίζεται ήδη από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου αυτός είναι εγκατεστημένος και εφόσον η εν λόγω ρύθμιση είναι πρόσφορη για την εξασφάλιση της επιτεύξεως του σκοπού τον οποίο επιδιώκει και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού μέτρου (βλ. απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-369/96 και C-376/96, Arblade κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-8453, σκέψεις 34 και 35, και προαναφερθείσα απόφαση Portugaia Construções, σκέψη 19).

22 Υπό το φως των ανωτέρω αρχών επιβάλλεται η εξέταση του συμβιβαστού των επιδίκων υποχρεώσεων προς το άρθρο 49 ΕΚ.

23 Δεν αμφισβητείται ότι οι απαιτούμενες, δυνάμει της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972, από επιχείρηση παρέχουσα υπηρεσίες προϋποθέσεις, προκειμένου να αποσπαστούν στο Λουξεμβούργο εργαζόμενοι υπήκοοι τρίτου κράτους, παρακωλύουν, λόγω των διοικητικών και οικονομικών

επιβαρύνσεων που αυτές συνεπάγονται, τη μελετώμενη απόσπαση και συνεπώς την εκ μέρους της εν λόγω επιχειρήσεως άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-49/98, C-50/98, C-52/98 έως C-54/98 και C-68/98 έως C-71/98, Finalarte κ.λπ., Συλλογή 2001, σ. I-7831, σκέψη 30).

24 Όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων τρίτου κράτους εκ μέρους κοινοτικής επιχειρήσεως παρέχουσας υπηρεσίες, έχει ήδη κριθεί ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση, εξαρτώσα την παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους εκ μέρους επιχειρήσεως εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος από τη χορήγηση διοικητικής εγκρίσεως, συνιστά περιορισμό στην εν λόγω ελευθερία, κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ (βλ. απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst, Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 15).

25 Το ζήτημα σχετικά με την απόσπαση μισθωτών εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους, στο πλαίσιο παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών δεν έχει εναρμονιστεί σε κοινοτικό επίπεδο, δεδομένου ότι η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις αποσπάσεως των μισθωτών εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους, στο πλαίσιο παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών (ΕΕ 1999, C 67, σ. 12), την οποία υπέβαλε η Επιτροπή στις 12 Φεβρουαρίου 1999, δεν έχει στην πραγματικότητα υιοθετηθεί μέχρι σήμερα. Επιπλέον, η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 τυγχάνει αδιακρίτως εφαρμογής επί της επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες εκτός ή επί του εδάφους του Μεγάλου Δουκάτου, όπως προκύπτει, ειδικότερα, από το άρθρο 9, παράγραφος 1, της εν λόγω κανονιστικής ρυθμίσεως.

26 Επιβάλλεται, υπό τις περιστάσεις αυτές, να εξεταστεί αν οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που απορρέουν από την κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 δικαιολογούνται προφανώς από στόχο γενικού συμφέροντος και, ενδεχομένως, αν είναι αναγκαίοι για την αποτελεσματική επιδίωξη, μέσω των καταλλήλων μέσων, του στόχου αυτού (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Finalarte κ.λπ., σκέψη 37).

27 Εν προκειμένω, έγινε επίκληση λόγων κοινωνικής προστασίας, αφενός, και σταθερότητας της αγοράς εργασίας, αφετέρου, προς υποστήριξη των υποχρεώσεων που περιλαμβάνει η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972.

28 Πρώτον, η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου επικαλείται την ανάγκη επαγρυπνήσεως για την τήρηση της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως επί του θέματος, ιδίως, όσον αφορά τις κατώτατες αποδοχές, την ασφάλεια στον χώρο εργασίας και τη διάρκεια της συμβάσεως εργασίας, προκειμένου να διασφαλίζεται η κοινωνική προστασία των αποσπασμένων στο έδαφός του εργαζομένων, καθώς και η ισότητα των όρων ανταγωνισμού, στο κοινωνικό επίπεδο, μεταξύ των εγκατεστημένων στο Λουξεμβούργο επιχειρήσεων και εκείνων που είναι εγκατεστημένες στην αλλοδαπή. Ειδικότερα, το να απαιτούνται σε περίπτωση συλλογικής αιτήσεως εγκρίσεως αδείας συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου συνδέουσες από έξι τουλάχιστον μηνών τους ενδιαφερομένους εργαζομένους προς την αρχική επιχείρησή τους, στοχεύει, κατά την ως άνω κυβέρνηση, στην αποφυγή των κινδύνων καταχρηστικής εκμεταλλεύσεως, μέσω επισφαλών συμβάσεων και κακοπληρωμών, του προερχόμενου από τρίτες χώρες εργατικού δυναμικού, καθώς και στην αποφυγή των κινδύνων αλλοιώσεως του ανταγωνισμού μέσω πρακτικών κοινωνικού ντάμπινγκ.

29 Ασφαλώς, μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που έχει ήδη αναγνωρίσει το Δικαστήριο καταλέγεται η προστασία των εργαζομένων (βλ., ιδίως, προαναφερθείσες αποφάσεις Finalarte κ.λπ., σκέψη 33, και Portugaia Construções, σκέψη 20). Γεγονός επίσης είναι ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στην εκ μέρους των κρατών μελών επέκταση της νομοθεσίας τους ή των συλλογικών συμβάσεων εργασίας που έχουν συνάψει οι κοινωνικοί εταίροι σε κάθε πρόσωπο που παρέχει αμειβόμενη εργασία, έστω και προσωρινή, στο έδαφός τους, ανεξάρτητα από τη χώρα εγκαταστάσεως του εργοδότη, ούτε απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν την υποχρέωση της τηρήσεως των κανόνων αυτών με τα ενδεδειγμένα μέτρα (βλ. απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1982, 62/81 και 63/81, Seco και Desquenne & Giral, Συλλογή 1982, σ. 223, σκέψη 14), οσάκις συμβαίνει η παρεχόμενη με αυτές προστασία να μη διασφαλίζεται μέσω ταυτοσήμων ή ουσιωδώς συγκρίσιμων υποχρεώσεων που υπέχει ήδη επιχείρηση στο κράτος μέλος εγκαταστάσεώς της (βλ. απόφαση της 28ης Μαρτίου 1996, C-272/94, Guiot, Συλλογή 1996, σ. I-1905, σκέψεις 16 και 17, και προαναφερθείσα απόφαση Arblade κ.λπ., σκέψη 51).

30 Εντούτοις, μέτρο εγκρίσεως εργασίας, όπως το θεσπιζόμενο με την κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενδεδειγμένο μέσο. Πράγματι, προϋποθέτει διατυπώσεις και προθεσμίες ικανές να αποθαρρύνουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους.

31 Η υποχρέωση μιας εταιρίας παρέχουσας υπηρεσίες να ενημερώνει εκ των προτέρων τις τοπικές αρχές για την παρουσία ενός ή περισσοτέρων αποσπασμένων μισθωτών εργαζομένων για την προβλεπόμενη διάρκεια της εν λόγω παρουσίας και για την ή τις παρεχόμενες υπηρεσίες που δικαιολογούν την απόσπαση συνιστά εξίσου αποτελεσματικό και λιγότερο περιοριστικό απ' όσο η επίδικη υποχρέωση μέτρο. Είναι ικανό να παράσχει στις εν λόγω αρχές δυνατότητα να ελέγχουν την τήρηση της κανονιστικής ρυθμίσεως επί κοινωνικών θεμάτων του Λουξεμβούργου κατά τη διάρκεια της αποσπάσεως, λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις που υπέχει ήδη η επιχείρηση δυνάμει των κανόνων του δικαίου κοινωνικής ασφαλίσεως που τυγχάνουν εφαρμογής στο κράτος μέλος προελεύσεως.

32 Εξάλλου, το ότι εξαρτάται η χορήγηση της συλλογικής εγκρίσεως εργασίας από την ύπαρξη συμβάσεων εργασίας αορίστου χρόνου συνδεουσών επί τουλάχιστον έξι μήνες προ της ενάρξεως ισχύος της αποσπάσεώς τους στο έδαφος του Λουξεμβούργου τους οικείους εργαζομένους προς την επιχείρηση προελεύσεώς τους, υπερβαίνει αυτό που μπορεί να απαιτείται εξ ονόματος του στόχου της κοινωνικής προστασίας ως αναγκαίας προϋποθέσεως για την παροχή υπηρεσιών μέσω αποσπάσεως εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους.

33 Πράγματι, η εν λόγω απαίτηση είναι ικανή, όπως επισημαίνει ορθά η Επιτροπή, να περιπλέξει σημαντικά την απόσπαση εργαζομένων τρίτου κράτους στο έδαφος του Λουξεμβούργου με σκοπό την παροχή υπηρεσιών στους τομείς όπου, λόγω των ιδιομορφιών της σχετικής δραστηριότητας, γίνεται συχνά χρήση συμβάσεων περιορισμένης διαρκείας ή συγκεκριμένης παρεχόμενης υπηρεσίας. Επιβάλλεται συναφώς η παρατήρηση ότι, βάσει των στοιχείων που παρέσχε η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, η εθνική κανονιστική ρύθμιση περί της συμβάσεως εργασίας επιτρέπει την προσφυγή, για ορισμένες μορφές καθηκόντων, σε συμβάσεις της φύσεως αυτής για την πρόσληψη κοινοτικών εργαζομένων.

34 Όπως υπογραμμίζει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 52 των προτάσεών του, η εν λόγω απαίτηση θίγει περαιτέρω την κατάσταση των νεοσυσταθεισών επιχειρήσεων που θα επιθυμούσαν να παρέχουν υπηρεσίες στο Λουξεμβούργο απασχολώντας εργαζομένους τρίτου κράτους.

35 Εξάλλου, δεν λαμβάνει υπόψη κοινωνικής φύσεως μέτρα στα οποία υπόκειται εντός του κράτους προελεύσεως η επιχείρηση που προτίθεται να πραγματοποιήσει την απόσπαση, ιδίως όσον αφορά τους όρους εργασίας και αμοιβής, δυνάμει του δικαίου του οικείου κράτους μέλους, ή τυχόν συμφωνία συνεργασίας συναφθείσα μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και του εν λόγω τρίτου κράτους, και η εφαρμογή των οποίων είναι ικανή να αποκλείσει σημαντικούς κινδύνους εκμεταλλεύσεως των εργαζομένων και στρεβλώσεως του μεταξύ των επιχειρήσεων ανταγωνισμού (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Vander Elst, σκέψη 25).

36 Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι επιβαλλόμενες με την κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 απαιτήσεις δεν συνιστούν ενδεδειγμένα μέσα επιδιώξεως του στόχου προστασίας των εργαζομένων.

37 Δεύτερον, όπως διευκρινίζει ρητώς επ' ευκαιρία της αναφερόμενης στις σκέψεις 32 έως 35 της παρούσας αποφάσεως απαιτήσεως η Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 σκοπεί στο να αποφεύγεται η διατάραξη της εθνικής αγοράς απασχολήσεως από τυχόν συρροή εργαζομένων, υπηκόων τρίτων κρατών.

38 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, ναι μεν η μέριμνα αποτροπής διαταράξεων στην αγορά εργασίας συνιστά ασφαλώς επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 27ης Μαρτίου 1990, C-113/89, Rush Portuguesa, Συλλογή 1990, σ. I-1417, σκέψη 13), πλην όμως οι εργαζόμενοι οι οποίοι απασχολούνται από εγκατεστημένη σε κράτος μέλος επιχείρηση και οι οποίοι είναι αποσπασμένοι σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να παράσχουν εκεί υπηρεσίες δεν προτίθενται να εισδύσουν στην αγορά εργασίας του δευτέρου αυτού κράτους, εφόσον επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής ή κατοικίας τους μετά την εκπλήρωση της αποστολής τους (βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Rush Portuguesa, σκέψη 15· Vander Elst, σκέψη 21, και Finalarte κ.λπ., σκέψη 22).

39 Πάντως, έχει ήδη κριθεί ότι ένα κράτος μέλος δύναται να ελέγξει το αν η εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος επιχείρηση, η οποία αποσπά στο έδαφός του εργαζομένους τρίτου κράτους, δεν κάνει χρήση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση σκοπού άλλου από εκείνο της παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας, όπως είναι επί παραδείγματι η έλευση του προσωπικού της για σκοπούς τοποθετήσεως ή διαθέσεως εργαζομένων (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Rush Portuguesa, σκέψη 17).

40 Εντούτοις, παρόμοιοι έλεγχοι πρέπει να τηρούν τα όρια που θέτει το κοινοτικό δίκαιο και ιδίως τα απορρέοντα από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η οποία δεν πρέπει να καθίσταται άνευ αντικρίσματος και η άσκηση της οποίας δεν μπορεί να εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως (προαναφερθείσα απόφαση Rush Portuguesa, σκέψη 17).

41 Εν προκειμένω, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 30 της παρούσας αποφάσεως, η ανάγκη λήψεως εγκρίσεως εργασίας είναι, λόγω των διατυπώσεων και των διαδικαστικών προθεσμιών που συνεπάγεται, ικανή να καταστήσει άνευ σημασίας την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στο έδαφος του Λουξεμβούργου μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους.

42 Επιπλέον, όπως υπογραμμίζει η Επιτροπή, ορίζοντας ότι η εξέταση των αιτήσεων ατομικών αδειών εργασίας πρέπει να χωρεί υπό το φως της καταστάσεως της αγοράς απασχολήσεως και ότι τυχόν συλλογική έγκριση εργασίας δεν μπορεί να χορηγείται παρά μόνον κατ' εξαίρεση, η κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 έχει ως συνέπεια να εξαρτά από τη διακριτική ευχέρεια της τοπικής διοικήσεως τη δυνατότητα αποσπάσεως στο έδαφος του Λουξεμβούργου εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους, για τους σκοπούς παροχής υπηρεσιών.

43 Σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της Κυβερνήσεως του Λουξεμβούργου, λόγοι συνδεόμενοι με την κατά προτεραιότητα απασχόληση κοινοτικών υπηκόων στερούνται λυσιτελείας όσον αφορά εργαζομένους των οποίων μελετάται η απόσπαση στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και σκοπός των οποίων δεν είναι συνεπώς η πρόσβαση στην αγορά εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής. Ως προς

το υποστηριζόμενο από την ίδια κυβέρνηση γεγονός ότι οι αποφάσεις της διοικήσεως μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου, τούτο ενισχύει την ερμηνεία ότι η λήψη της απαιτούμενης εγκρίσεως εργασίας μπορεί να αποτελέσει πηγή επιζήμιων για τον παρέχοντα υπηρεσίες καθυστερήσεων.

44 Όσον αφορά το ότι απαιτούνται, στην περίπτωση αιτήσεως συλλογικής εγκρίσεως εργασίας, συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου συνδέουσες τους ενδιαφερομένους εργαζομένους με την επιχείρηση προελεύσεώς τους από τουλάχιστον έξι μηνών, έχει ήδη επισημανθεί, στις σκέψεις 33 και 34 της παρούσας αποφάσεως, ότι είναι ικανή να περιπλέξει σημαντικά την παροχή, εκ μέρους επιχειρήσεων ανηκουσών σε τομέα ο οποίος χαρακτηρίζεται από συχνή χρήση συμβάσεων βραχείας διαρκείας ή συγκεκριμένης παροχής υπηρεσίας ή εκ μέρους νεοσυσταθεισών επιχειρήσεων, υπηρεσιών στο έδαφος του Λουξεμβούργου μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, υπηκόων τρίτου κράτους.

45 Επιπλέον, η απαίτηση αυτή είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον στόχο ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της επιστροφής των εργαζομένων στο κράτος μέλος προελεύσεως μετά το πέρας της αποσπάσεώς τους.

46 Πράγματι, η υποχρέωση της παρέχουσας υπηρεσίες επιχειρήσεως να προσκομίζει ενώπιον των τοπικών αρχών τα στοιχεία βεβαιώσεως του ότι οι οικείοι εργαζόμενοι τελούν σε κατάσταση νομιμότητας, ιδίως ως προς την κατοικία, έγκριση εργασίας και κοινωνική κάλυψη, στο κράτος μέλος όπου τους απασχολεί η εν λόγω επιχείρηση, θα παρείχε στις ανωτέρω αρχές, κατά τρόπο λιγότερο περιοριστικό και εξίσου αποτελεσματικό με τις επίδικες απαιτήσεις, εγγυήσεις ως προς τη νομιμότητα της καταστάσεως των εργαζομένων αυτών και το γεγονός ότι ασκούν την κύρια δραστηριότητά τους εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένη η παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση. Σε συνδυασμό με τις παρεχόμενες από την οικεία επιχείρηση πληροφορίες σχετικά με την προβλεπόμενη διάρκεια της αποσπάσεως (βλ. σκέψη 31 της παρούσας αποφάσεως), τα εν λόγω στοιχεία θα επέτρεπαν στις αρχές του Λουξεμβούργου να λάβουν τα επιβαλλόμενα μέτρα κατά τη λήξη της ανωτέρω χρονικής περιόδου.

47 Συναφώς, η υποχρέωση συστάσεως, για τους σκοπούς λήψεως εγκρίσεως εργασίας, τραπεζικής εγγυήσεως σκοπούσας στην κάλυψη των τυχόν εξόδων επαναπατρισμού εργαζομένου μετά τη λήξη της αποσπάσεώς του συνιστά για τις παρέχουσες υπηρεσίες επιχειρήσεις υπερβολική επιβάρυνση υπό το φως του συναφούς στόχου. Όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 56 των προτάσεών του, είναι όντως απόλυτα κατανοητά μέτρα λιγότερο αυστηρά έναντι της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών απ' όσο η εν λόγω γενική υποχρέωση εκ των προτέρων εγγυήσεως, όπως η διαταγή πληρωμής των εξόδων που συνεπήχθη στην πράξη τυχόν μέτρο επαναπατρισμού.

48 Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι επιβαλλόμενες με την κανονιστική ρύθμιση του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 απαιτήσεις είναι απρόσφορες για την επιδίωξη του στόχου προλήψεως της αποσταθεροποιήσεως της τοπικής αγοράς εργασίας.

49 Ενόψει των προεκτεθέντων, παρίστανται βάσιμες οι διατυπωθείσες από την Επιτροπή έναντι της κανονιστικής ρυθμίσεως του Μεγάλου Δουκάτου της 12ης Μαΐου 1972 αιτιάσεις.

50 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, υποχρεώνοντας τους παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος και επιθυμούν να αποσπάσουν στο έδαφός του εργαζομένους, υπηκόους τρίτου κράτους, να διαθέτουν ατομικές άδειες εργασίας, η χορήγηση των οποίων εξαρτάται από λόγους συνδεόμενους με την αγορά εργασίας, ή να διαθέτουν συλλογική έγκριση εργασίας, η οποία χορηγείται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και καθ' ο μέτρο οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι συνδέονται τουλάχιστον από έξι μηνών προ της ενάρξεως ισχύος της αποσπάσεώς τους προς την επιχείρηση προελεύσεώς τους με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, καθώς και να παρέχουν τραπεζική εγγύηση, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

51 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου στα δικαστικά έξοδα και το τελευταίο ηττήθηκε ως προς τους ισχυρισμούς του, επιβάλλεται να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Υποχρεώνοντας τους παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος και επιθυμούν να αποσπάσουν στο έδαφός του εργαζομένους, υπηκόους τρίτου κράτους, να διαθέτουν ατομικές άδειες εργασίας, η χορήγηση των οποίων εξαρτάται από λόγους συνδεόμενους με την αγορά εργασίας, ή να διαθέτουν συλλογική έγκριση εργασίας, η οποία χορηγείται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και καθ' ο μέτρο οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι συνδέονται τουλάχιστον από έξι μηνών προ της ενάρξεως ισχύος της αποσπάσεώς τους προς την επιχείρηση προελεύσεώς τους με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου, καθώς και να παρέχουν τραπεζική εγγύηση, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

2) Καταδικάζει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)