A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2004. október 21. *

A C-445/03. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránt 2003. október 21-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: M. Patakia, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Luxemburgi Nagyhercegség** (képviseli: S. Schreiner, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. Rukavina ügyvéd)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: francia.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, K. Lenaerts (előadó), K. Schiemann, Juhász E. és M. Ilešič bírák,

főtanácsnok: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2004. július 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Közösségek Bizottsága keresetében azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség,

— azzal, hogy egy másik tagállamban letelepedett szolgáltatótól — a munkaerőpiaci megfontolásoknak, valamint a határozatlan idejű munkaszerződés, illetve a szolgáltatónál legalább a megelőző hat hónapban fennálló munkaviszony

feltételének alávetett — egyéni vagy kollektív munkavállalási engedélyt követel meg abban az esetben, ha a szolgáltató a harmadik országban honos, ám e másik tagállamban jogszerűen tartózkodó és ott jogszerűen munkát vállaló személyzetét kiküldetésbe kívánja küldeni, valamint

— azzal, hogy ettől a szolgáltatótól legalább 60 000 luxemburgi frank (1487 euró) összegű bankgaranciát követel meg,

nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

A nemzeti jogi háttér

2 Az 1994. június 17-i nagyhercegi rendelettel (*Mémorial* A 1994., 1034. o.) módosított, a külföldi munkavállalóknak a Luxemburgi Nagyhercegség területén történő alkalmazása esetén irányadó intézkedések megállapításáról szóló, 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet (*Mémorial* A 1972., 945. o., a továbbiakban: az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet) 1. cikkének első és negyedik bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„A Luxemburgi Nagyhercegségbe való beutazásra és az ott-tartózkodásra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül — fizikai vagy szellemi dolgozóként –egyetlen külföldi személy sem rendelkezhet munkaviszonnyal Luxemburg területén anélkül, hogy erre a jelen rendelet rendelkezéseinek megfelelően engedélyt kapna.

[...]

A jelen rendelet rendelkezéseinek hatálya nem terjed ki az Európai Unió tagállamainak, illetve az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államok állampolgáraira."

3 Az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 2. cikke szerint a rendelet 1. cikke szerinti engedély kibocsátására oly módon kerül sor, hogy a munkaügyi miniszter vagy felhatalmazott helyettese az e cikk szerinti négy kategória valamelyikébe tartozó munkavállalási engedélyt ad ki a munkavállalónak.

4 Az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 4. cikkének első, második, ötödik és hatodik bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Egyetlen munkáltató sem alkalmazhat olyan külföldi munkavállalót, aki nem rendelkezik érvényes munkavállalási engedéllyel, illetve nem alkalmazhat külföldi munkavállalót azt megelőzően, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatalnál bejelentést tett volna a betöltendő állásról.

Ez a két példányban, a munkavállaló megfelelő ellenjegyzésével előterjesztendő bejelentés a munkavállalási engedély vagy annak meghosszabbítása iránti kérelemnek minősül, amennyiben munkavállalási engedéllyel még nem rendelkező munkavállalóról van szó, vagy olyanról, akinek a munkavállalási engedélye lejárt, illetve az engedélye csak egy meghatározott munkáltatónál vagy szakmában érvényes.

[...]

A jelen cikk második bekezdésének megfelelően tett bejelentésről a Nemzeti Munkaügyi Hivatal átvételi elismervényt kézbesít az érintett munkavállaló részére. Az átvételi elismervény ideiglenes munkavállalási engedélynek minősül. A munkáltató részére másolatot küldenek.

A munkavállalási engedély megtagadása esetén az ideiglenes munkavállalási engedély automatikusan érvényét veszti."

5 Az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 8. cikke az alábbiak szerint fogalmaz:

„A munkavállalási engedélyt a munkaügyi miniszter vagy felhatalmazott helyettese a jelen rendelet 7a. cikke szerinti [véleményező különbizottság], valamint a munkaügyi hatóság véleménye alapján bocsátja ki, tagadja meg, illetve vonja vissza. A két véleménynek különösen a munkaerőpiac helyzetét, fejlődését és szerkezetét kell figyelembe vennie."

6 Az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 9. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Kivételes esetben kollektív munkavállalási engedély kibocsátására kerülhet sor a Luxemburgi Nagyhercegség területére valamely külföldi vagy luxemburgi vállalkozás javára ideiglenes jelleggel kiküldött munkavállalók részére, azon vállalkozás kérelmére, amelynél a munkavállalókat alkalmazzák.

Az előző bekezdés szerinti kollektív munkavállalási engedély alanya kizárólag olyan munkavállaló lehet, aki az őt kiküldő vállalkozással határozatlan idejű munkaszerződést kötött, feltéve hogy e munkaviszony kezdete legalább hat hónappal megelőzi a Luxemburgi Nagyhercegség területén teljesített azon munkavégzés megkezdésének időpontját, amelynek javára a kollektív munkavállalási engedélyt igényelték."

7 Ugyanazon rendelet 9a. cikkének első és második bekezdése szerint:

„Az egyéni és kollektív munkavállalási engedélyek kibocsátására kizárólag azt követően kerül sor, hogy a munkáltató igazolja, hogy egy megfelelően elismert pénzintézet bankgaranciát vállalt azon munkavállalók esetleges hazatelepülési költségeinek fedezésére, akik részére munkavállalási engedélyt kértek.

A bankgarancia összegét a jelen rendelet 7a. cikke által létrehozott különbizottság állapítja meg, és munkavállalónként nem lehet kevesebb 60 000 franknál."

A pert megelőző eljárás

8 A Bizottság, mivel az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 1., 4., 8., 9. és 9a. cikkéből eredő követelményeket ellentétesnek találta az EK 49. cikkel, tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást kezdeményezett.

9 A Bizottság, miután a Luxemburgi Nagyhercegséget felszólította észrevételei előterjesztésére, 2002. március 21-én indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben felszólította a tagállamot, hogy a vélemény kézhezvételétől számított két hónapos határidőn belül tegye meg az annak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. Mivel a Luxemburgi Nagyhercegség nem válaszolt e véleményre, a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

A felek érvelése

10 A Bizottság először is fenntartja, hogy az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet azzal, hogy a munkavállalók ideiglenes luxemburgi kiküldetését a helyi munkaerőpiacra való belépés feltételeinek veti alá, hátrányosan megkülönbözteti a szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozásokat. Hozzáfűzi, hogy az említett rendelet mindenképpen korlátozza az EK 49. cikk érvényesülését.

11 A Bizottság másodszor — az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet által előírt különböző feltételekről állást foglalva — kifejti, hogy az előzetes munkavállalási engedély megkövetelése megfosztja tartalmától a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és hogy ezen engedély kiadása a helyi közigazgatás diszkrecionális jogkörébe tartozik. Fenntartja, hogy a munkavállalóknak a szolgáltatásnyújtás érdekében történő kiküldetése során a luxemburgi szociális védelmi előírások betartása kevésbé korlátozó intézkedésekkel is elérhető.

12 A legalább hat hónappal a kiküldetést megelőzően hatályba lépett határozatlan idejű munkaszerződés követelményét illetően a Bizottság megjegyzi, hogy az ellentétes az arányosság elvével. Fenntartja, hogy amennyiben teljesítik a szolgáltató székhelye

szerinti tagállam szabályozása által a valamely harmadik állam állampolgárának alkalmazásához előírt szakmai feltételeket, el kell fogadni, hogy ez a személy jogszerű és rendszeres munkaviszonnyal rendelkezik. Hozzáteszi, hogy a kérdéses követelmények nincsenek tekintettel sem az olyan tevékenységi ágazatok jellegzetességeire, amelyek gyakran kötnek határozott idejű munkaszerződést, sem azokra az esetekre, amikor a szolgáltatásnyújtás eseti és nagyon rövid idejű.

13 A bankgaranciára vonatkozó követelményt illetően a Bizottság fenntartja, hogy ez további gazdasági terhet jelent a külföldön letelepedett munkáltatók részére, amelyeknek a székhelyük szerinti tagállamban az ottani munkavállalási engedély megszerzésének feltételeként már járandóságot kell fizetniük, vagy adott esetben bankgaranciát kell beszerezniük. A Bizottság szerint egyéb, kevésbé korlátozó rendelkezések útján is elérhető, hogy a szolgáltatásnyújtás befejeződésekor biztosítsák, hogy a munkavállaló visszatér a munkáltató székhelye szerinti tagállamba.

14 A luxemburgi kormány válasza elsősorban az, hogy az 1972. május 12-i nagyhercegi rendeletet a nemzeti szociális szabályozás figyelembevételével kell vizsgálni, amely szigorú szabályokat állapít meg a minimálbér, a munkahelyi biztonság és a munkaszerződések időtartama tekintetében. Fenntartja, hogy a közigazgatási engedélyeken alapuló ellenőrzés elvégzése az egyetlen hatékony módja annak, hogy e szabályozás betartását a harmadik államok állampolgárait alkalmazó külföldi vállalkozások által nyújtott szolgáltatások esetében is biztosítsák. Megerősíti, hogy a kérdéses követelmények egyrészről közérdekű célt, azaz a munkavállalók szociális biztonságának védelmét szolgálják azzal, hogy a munkavállalók — különösen a nem uniós államokból érkezők — kihasználásának megelőzésére törekszenek, másrészről e követelmények különbségtétel nélkül alkalmazandók a külföldi szolgáltatók és a Luxemburgban letelepedett vállalkozások esetében, hogy megelőzzék ez utóbbiak ellentétes hatást eredményező hátrányos megkülönböztetését.

15 A luxemburgi kormány másodsorban vitatja a Bizottságnak az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet által előírt különböző követelmények kapcsán megfogalmazott kifogásait.

16 Az előzetes engedélyezés követelményét illetően a luxemburgi kormány fenntartja, hogy csak az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet 8., illetve 9. cikkében rögzített, a munkaerőpiac állapotára, illetve a kivételes esetekre vonatkozó hivatkozások csupán a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) által előírt, a közösségi állampolgárok foglalkoztatásának elsőbbségét megállapító elv alkalmazásának tekintendők. Hozzáfűzi, hogy az engedélyt megtagadó határozatok bírói felülvizsgálata teljesen kizárja a luxemburgi hatóságok diszkrecionális jogkörét.

17 Vitatja továbbá, hogy a kollektív engedélyezéssel kapcsolatos intézkedés hatására megfosztaná tartalmától a szolgáltatásnyújtást, és hangsúlyozza, hogy a szolgáltatók a szolgáltatási szerződés aláírását megelőzően is benyújthatják kérelmüket, és az ilyen kérelem elbírálására egyszerűsített eljárás keretében kerül sor.

18 A legalább hat hónappal a kiküldetést megelőzően hatályba lépett határozatlan idejű munkaszerződést illetően a luxemburgi kormány arra hivatkozik, hogy ennek célja az, hogy biztosítsa, hogy a munkavállalónak szilárd kapcsolata legyen a székhely szerinti tagállammal, valamint kiterjedt és rendszeres kapcsolata legyen az őt kiküldő vállalkozással, és így elkerülhető legyen a nem uniós államból származó munkaerő visszaélésszerű kihasználása, valamint a versenynek a szociális dömping alkalmazásával történő hátrányos befolyásolása. Megjegyzi továbbá, hogy ha a munkavállalónak az őt kiküldő vállalkozásnál nincs kilátása a hosszú távú munkavégzésre, az arra ösztönözheti, hogy ha már egyszer bizonyos időre belépett a luxemburgi munkaerőpiacra, ott is maradjon. A luxemburgi kormány azt is vitatja, hogy a kérdéses követelmény aránytalan volna, és azt hangsúlyozza, hogy az e körben tapasztalható jelentős nemzeti eltérések miatt az a tagállam, ahonnan a kiküldött munkavállaló érkezik, nem feltétlenül biztosítja a munkavállalók védelmét.

19 Ami a bankgaranciára vonatkozó követelményt illeti, a luxemburgi kormány állítása szerint ez kizárólag valamely pénzintézet garancialevelének beszerzésére korlátozódik, és félévenként csak körülbelül 25 eurós költséget jelent.

A Bíróság álláspontja

20 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 49. cikk nemcsak a más tagállamban letelepedett szolgáltatóval szemben az állampolgársága alapján alkalmazott minden hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem minden korlátozás megszüntetését is — még akkor is, ha a korlátozás különbségtétel nélkül vonatkozik a nemzeti és a más tagállamokból származó szolgáltatókra —, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a másik tagállamban letelepedett és ott jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató szolgáltatásait (lásd különösen a C-164/99. sz., Portugaia Construções-ügyben 2002. január 24-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-787. o.] 16. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

21 Mindazonáltal az a nemzeti szabályozás, amely közösségi szintű harmonizáció tárgyát nem képező területre vonatkozik, és amely különbségtétel nélkül alkalmazandó minden, az érintett tagállam területén tevékenységet végző személy vagy vállalkozás tekintetében, a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó hatása ellenére is indokolható, feltéve hogy olyan nyomós közérdeket szolgál, amelyet még nem védenek a szolgáltatóra a székhelye szerinti tagállamban vonatkozó szabályok, valamint hogy alkalmas céljainak elérésére, továbbá hogy nem haladja meg a céljai eléréséhez szükséges mértéket (lásd a C-369/96. és C-376/96. sz., Arblade és társai ügyben 1999. november 23-án hozott ítéletet [EBHT 1999., I-8453. o.] 34. és 35. pontját, valamint a fent hivatkozott Portugaia Construções-ítélet 19. pontját).

22 A kérdéses követelményeknek az EK 49. cikkel való összeegyeztethetőségét tehát ezen elvek fényében kell vizsgálni.

23 Vitathatatlan, hogy az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet alapján a valamely harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalókat luxemburgi területre kiküldeni kívánó, szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás által teljesítendő

követelmények a velük kapcsolatos adminisztratív és pénzügyi terhek miatt akadályozzák a tervezett kiküldetést, és következésképpen e vállalkozás szolgáltatási tevékenységének kifejtését (lásd ebben az értelemben a C-49/98., C-50/98., C-52/98–C-54/98., C-68/98–C-71/98. sz., Finalarte és társai ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-7831. o.] 30. pontját).

24 A harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalóknak valamely, szolgáltatási tevékenységet végző közösségi vállalkozás által történő kiküldetése tekintetében már megállapításra került, hogy az EK 49. cikk értelmében e szabadság korlátozásának minősül az a nemzeti szabályozás, amely a más tagállamban letelepedett vállalkozás által a nemzeti területen végzett szolgáltatásnyújtást közigazgatási engedély kibocsátásához köti (lásd a C-43/93. sz. Vander Elst-ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-3803. o.] 15. pontját).

25 A harmadik tagállam állampolgárságával rendelkező munkavállalóknak a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében történő kiküldetésének kérdését nem harmonizálták közösségi szinten, mivel a Bizottság által 1999. február 12-én előterjesztett, a harmadik államokban honos munkavállalóknak a határokon átnyúló szolgáltatások keretében történő kiküldetése feltételeiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvről szóló javaslatot (HL 1999. C 67., 12. o.) a mai napig nem fogadták el. Ezenkívül az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet — amint az különösen 9. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik — különbségtétel nélkül alkalmazandó a Nagyhercegség területén kívül, illetve az azon belül letelepedett vállalkozásokra.

26 Ilyen körülmények között meg kell vizsgálni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának az 1972. május 12-i nagyhercegi rendeletből eredő korlátozása igazolható-e valamilyen nyomós közérdekű céllal, és hogy — adott esetben — a korlátozás szükséges-e ezen cél hatékony és megfelelő eszközökkel való eléréséhez (lásd a fent hivatkozott Finalarte és társai ügyben hozott ítélet 37. pontját).

27 Jelen esetben az 1972. május 12-i nagyhercegi rendeletben foglalt követelmények alátámasztása érdekében egyrészről a szociális védelemhez, másrészről a munkaerőpiac stabilitásához fűződő indokokra hivatkoznak.

28 A luxemburgi kormány először is arra hivatkozik, hogy — különösen a minimálbér, a munkahelyi biztonság és a munkaszerződés időtartama tekintetében — ellenőrizni kell a nemzeti szabályozás betartását annak érdekében, hogy biztosítsa a területére kiküldött munkavállalók szociális védelmét, valamint szociális téren a versenyfeltételek egyenlőségét a Luxemburgban és a külföldön letelepedett vállalkozások között. E kormány szerint a kollektív munkavállalási engedély esetében az érintett munkavállalókat legalább hat hónapja az eredeti vállalkozásuk kötő határozatlan idejű munkaszerződés követelménye különösen arra irányul, hogy elhárítsa annak veszélyét, hogy a harmadik országból érkező munkaerőt kétes és nem megfelelően ellentételezett munkaszerződésekkel visszaélésszerűen kihasználják, valamint hogy a szociális dömping révén hátrányosan befolyásolják a versenyt.

29 A munkavállalók védelme valóban szerepel a Bíróság által elismert nyomós közérdekek között (lásd különösen a fent hivatkozott, Finalarte és társai ügyben hozott ítélet 33. pontját és a Portugaia Construções-ügyben hozott ítélet 20. pontját). Szintén igaz, hogy nem ellentétes a közösségi joggal, ha a tagállamok a jogszabályaik vagy a szociális partnerek között létrejött kollektív szerződések hatályát minden személyre kiterjesztik, aki a területükön ellenszolgáltatás fejében — akár időleges jelleggel — munkát végez, a munkáltató székhelyétől függetlenül, és hogy a közösségi jog nem tiltja, hogy a tagállamok megfelelő eszközökkel érvényt szerezzenek ezeknek a szabályoknak (lásd a 62/81. és 63/81. sz., Seco és Desquenne & Giral ügyben 1982. február 3-án hozott ítélet [EBHT 1982., 223. o.] 14. pontját), amennyiben az általuk védelmet nem biztosítják azok az azonos vagy hasonló jellegű kötelezettségek, amelyek a vállalkozást a székhelye szerinti tagállamban már terhelik (lásd a C-272/94. sz., Guiot-ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-1905. o.] 16. és 17. pontját és a fent hivatkozott, Arblade és társai ügyben hozott ítélet 51. pontját).

30 Az olyan munkavállalási engedéllyel kapcsolatos intézkedés, mint amelyet az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet állapít meg, mindazonáltal nem minősíthető megfelelő eszköznek. Olyan formalitásokat és határidőket ír elő, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságának harmadik állam állampolgárságával rendelkező, kiküldött munkavállalók általi gyakorlásának elkerüléséhez vezethetnek.

31 Ugyanilyen hatékony és a kérdéses követelménynél kevésbé korlátozó intézkedés lenne, ha a szolgáltatást nyújtó vállalkozást arra köteleznék, hogy előzetesen értesítse a helyi hatóságokat a kiküldött munkavállalója, illetve munkavállalói tartózkodásáról, a tartózkodás előreláthatható időtartamáról és a kiküldetést indokoló szolgáltatásról vagy szolgáltatásokról. Ez lehetővé tenné e hatóságok számára, hogy a kiküldetés időtartama alatt ellenőrizzék a luxemburgi szociális szabályozás betartását, figyelembe véve azokat a kötelezettségeket, amelyek a vállalkozást már a székhelye szerinti állam szociális joga alapján terhelik.

32 Másrészről az, hogy a kollektív munkavállalási engedély kibocsátását attól teszik függővé, hogy az érintett munkavállalók és a kiküldő vállalkozás között legalább hat hónappal a luxemburgi kiküldetést megelőzően hatályba lépett munkaszerződés álljon fenn, meghaladja azt, ami a szolgáltatásnyújtás harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalók kiküldetése révén történő végzésének szükséges feltételeként megkövetelhető a szociális védelem céljának érdekében.

33 Amint arra a Bizottság joggal hivatkozik, ez a követelmény valójában jelentősen bonyolultabbá teszi, hogy az olyan ágazatokban, ahol a kérdéses tevékenység jellege miatt gyakran kötnek rövid időtartamú vagy meghatározott szolgáltatásra irányuló szerződéseket, a harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalókat valamely szolgáltatás teljesítése érdekében luxemburgi területre küldjék. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a luxemburgi kormány által nyújtott felvilágosítás szerint a munkaszerződésekre vonatkozó nemzeti szabályozás bizonyos feladatok tekintetében megengedi, hogy a ilyen jellegű szerződéssel közösségi munkavállalókat alkalmazzanak.

34 Amint azt a főtanácsnok indítványának 52. pontjában hangsúlyozza, a kérdéses követelmény ezenkívül azon újonnan alapított vállalkozások helyzetét is befolyásolja, amelyek harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalók alkalmazásával kívánnak szolgáltatást nyújtani Luxemburgban.

35 Másrészről a követelmény nem veszi figyelembe azokat a szociális intézkedéseket, amelyeknek a kiküldetéssel élni kívánó vállalkozást a székhelye szerinti államban alávetették, különösen az érintett tagállam joga vagy az Európai Közösség és az érintett harmadik állam között esetleg létrejött együttműködési megállapodás szerinti munka- és díjazási feltételek terén, és amely intézkedések alkalmazása kizárja a munkavállalók kihasználásának, valamint a vállalkozások közötti verseny hátrányos befolyásolásának számottevő veszélyét (lásd a fent hivatkozott Vander Elst-ügyben hozott ítélet 25. pontját).

36 Meg kell tehát állapítani, hogy az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet által lefektetett követelmények nem képeznek megfelelő eszközt azon cél eléréséhez, hogy a munkavállalók védelmét biztosítsák.

37 Másodsorban, amint azt a luxemburgi kormány a jelen ítélet 32–35. pontjaiban említett követelmény kapcsán kifejezetten jelzi, az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet el kívánja kerülni, hogy a nemzeti munkaerőpiacot megzavarja a harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalók beáramlása.

38 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bár a munkaerő-piaci zavarok elkerülése valóban nyomós közérdek (lásd ebben az értelemben a C-113/89. sz., Rush Portuguesa-ügyben 1990. március 27-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-1417. o.] 13. pontját), az egyik tagállamban letelepedett vállalkozás által alkalmazott munkavállalók, akiket azzal a céllal küldenek ki egy másik tagállamba, hogy ott szolgáltatást nyújtsanak, nem szándékoznak belépni e második tagállam munkaerőpiacára, mivel kiküldetésük teljesítését követően visszatérnek a származásuk vagy a lakóhelyük szerinti országba (lásd a fent hivatkozott, Rush Portuguesa-ügyben hozott ítélet 15. pontját, a Vander Elst-ügyben hozott ítélet 21. pontját, valamint a Finalarte és társai ügyben hozott ítélet 22. pontját).

39 Mindazonáltal a Bíróság korábban már úgy határozott, hogy a tagállam ellenőrizheti, hogy egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás, amely a területére harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalót küld ki, nem használja-e fel a szolgáltatásnyújtás szabadságát az érintett szolgáltatás teljesítésétől eltérő célra, például arra, hogy saját alkalmazottait küldi ki munkaközvetítésre vagy arra, hogy a munkavállalókat harmadik fél rendelkezésére bocsássák (lásd a fent hivatkozott, Rush Portuguesa-ügyben hozott ítélet 17. pontját).

40 Az ilyen ellenőrzések során azonban tekintettel kell lenni a közösségi jog által szabott korlátokra, különösen azokra, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságából erednek, amelyet nem lehet megfosztani tartalmától, és nem lehet a közigazgatás diszkrecionális jogkörétől függővé tenni (lásd a fent hivatkozott, Rush Portuguesa-ügyben hozott ítélet 17. pontját).

41 Jelen esetben, amint azt a jelen ítélet 30. pontja említi, a munkavállalási engedély megszerzésének szükségessége — az ezzel járó formalitások és eljárási határidők miatt — a luxemburgi területen megszünteti a szabad szolgáltatásnyújtásnak a valamely harmadik állam állampolgárságával rendelkező, kiküldött munkavállalók révén történő gyakorlása iránti érdeklődést.

42 Ráadásul — amint arra a Bizottság hivatkozik — az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet hatásaként a helyi hatóságok mérlegelésétől függ annak lehetősége, hogy valamely szolgáltatás teljesítése érdekében a harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállaló kiküldhető-e Luxemburg területére, mivel a rendelet értelmében az egyéni munkavállalási engedélyek iránti kérelmeket a munkaerőpiac helyzete alapján kell elbírálni, és kollektív munkavállalási engedély kiadására csak kivételes esetben kerülhet sor.

43 A luxemburgi kormány állításával ellentétben a közösségi munkavállalók alkalmazásának elsőbbségével kapcsolatos megfontolások nem relevánsak olyan munkavállalók esetében, akiket szolgáltatásnyújtás keretében kívánnak kiküldetésbe küldeni, akiknek tehát nem áll szándékukban belépni a fogadó tagállam

munkaerőpiacára. A luxemburgi kormány által állított tény, miszerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, megerősíti azt az elemzést, amely szerint a megkövetelt munkavállalási engedély megszerzése sérelmet okozó késedelem forrása lehet a szolgáltató számára.

44 A kollektív munkavállalási engedélyek iránti kérelmek esetében az érintett munkavállaló és a kiküldő vállalkozás között legalább hat hónappal a kiküldetést megelőzően hatályba lépett határozatlan idejű munkaszerződés fennállására vonatkozó követelményt illetően a jelen ítélet 33. és 34. pontjaiban már megállapításra került, hogy e követelmény az olyan ágazatokban, ahol a kérdéses tevékenység jellege miatt gyakran alkalmaznak rövid időtartamú vagy meghatározott szolgáltatásra irányuló munkaszerződéseket, illetve az újonnan alapított vállalkozások esetében jelentősen bonyolultabbá teheti, hogy a harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalókat valamely szolgáltatás teljesítése érdekében Luxemburg területére küldjék kiküldetésbe.

45 Ez a követelmény ráadásul nem áll arányban azzal a céllal, hogy biztosítva legyen, hogy a munkavállalók kiküldetésük végeztével visszatérnek a munkáltató székhelye szerinti tagállamba.

46 Az, hogy a szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozást arra kötelezik, hogy nyújtson be igazolást a helyi hatóságoknak, miszerint az érintett munkavállalók helyzete jogszerű abban a tagállamban, ahol ez a vállalkozás alkalmazza őket, különösen a lakóhelyüket, munkavállalási engedélyüket és társadalombiztosítási fedezetüket illetően, a kérdéses követelményekhez képest kevésbé korlátozó és azokhoz hasonlóan hatékony garanciát jelenthetne az említett hatóságok számára arra vonatkozóan, hogy e munkavállalók helyzete jogszerű, illetve hogy e munkavállalók főtevékenységüket abban a tagállamban fejtik ki, ahol a szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás letelepedett. A kiküldetés várható időtartamára vonatkozó információval együtt (lásd a jelen ítélet 31. pontját) e tájékoztatás lehetővé tenné a luxemburgi hatóságok számára, hogy — adott esetben — megtegyék az ezen időtartam végén alkalmazandó intézkedéseket.

47 E tekintetben az a kötelezettség, hogy a munkavállalási engedély megszerzése érdekében a munkavállalónak a kiküldetés végén esedékes hazatelepülésével felmerülő költségek fedezésére bankgaranciát szolgáltassanak, az elérni kívánt célt meghaladó terhet jelent a szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozások számára. Amint azt a főtanácsnok indítványának 56. pontjában megállapítja, teljesen megfelelőek lennének az olyan intézkedések is, amelyek — mint például az esetleges hazatelepítési intézkedéssel kapcsolatos költségek megfizetésére való felszólítás — az általános előzetes biztosítékra vonatkozó kötelezettségnél jobban tiszteletben tartják a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

48 Meg kell tehát állapítani, hogy az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelet által megszabott követelmények nem alkalmasak azon cél eléréséhez, hogy megakadályozzák a helyi munkaerőpiac destabilizációját.

49 A fentiekre való tekintettel a Bizottság által az 1972. május 12-i nagyhercegi rendelettel szemben megfogalmazott kifogások megalapozottak.

50 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Luxemburgi Nagyhercegség nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel a más tagállamban letelepedett szolgáltatóktól — amelyek a területére harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalókat kívánnak kiküldeni — munkaerő-piaci megfontolásoknak alávetett egyéni munkavállalási engedély megszerzését vagy olyan kollektív munkavállalási engedély megszerzését követeli meg, amelynek kiadására csak kivételesen és csak abban az esetben kerül sor, ha az érintett munkavállalók és a kiküldő vállalkozás között legalább hat hónappal a kiküldetést megelőzően hatályba lépett, határozatlan idejű munkaszerződés áll fenn, valamint mivel bankgaranciát követel e szolgáltatóktól.

A költségekről

51 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Luxemburgi Nagyhercegséget, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) **A Luxemburgi Nagyhercegség nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit, mivel a más tagállamban letelepedett szolgáltatóktól — amelyek a területére harmadik állam állampolgárságával rendelkező munkavállalókat kívánnak kiküldeni — munkaerő-piaci megfontolásoknak alávetett egyéni munkavállalási engedély megszerzését vagy olyan kollektív munkavállalási engedély megszerzését követeli meg, amelynek kiadására csak kivételesen és csak abban az esetben kerül sor, ha az érintett munkavállalók és a kiküldő vállalkozás között legalább hat hónappal a kiküldetést megelőzően hatályba lépett, határozatlan idejű munkaszerződés áll fenn, valamint mivel bankgaranciát követel e szolgáltatóktól.**

2) **A Bíróság a Luxemburgi Nagyhercegséget kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások