ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 21ης Ιανουαρίου 2010 *

Στην υπόθεση C-546/07,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, ασκηθείσα στις 5 Δεκεμβρίου 2007,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον E. Traversa και την P. Dejmek, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από τη:

Δημοκρατία της Πολωνίας, εκπροσωπούμενη από τον M. Dowgielewicz,

παρεμβαίνουσα,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπουμένης από τους J. Möller, M. Lumma και C. Blaschke, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. N. Cunha Rodrigues (εισηγητή), πρόεδρο του δευτέρου τμήματος, προεδρεύοντα του τρίτου τμήματος, A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák
γραμματέας: R. Grass

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2009,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

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

— ερμηνεύοντας, στη διοικητική πρακτική της, τους όρους «επιχείρηση του αντισυμβαλλομένου κράτους», που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της 31ης Ιανουαρίου 1990 μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Κυβερνήσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με την απόσπαση μισθωτών γερμανικών επιχειρήσεων για την εκτέλεση συμβάσεων έργου, όπως τροποποιήθηκε την 1η Μαρτίου και στις 30 Απριλίου 1993 (*BGBl.* 1993 II, σ. 1125, στο εξής: γερμανοπολωνική σύμβαση), ως αναφερόμενους σε «γερμανική επιχείρηση», και

— επεκτείνοντας, δυνάμει της ρήτρας προστασίας της αγοράς εργασίας, η οποία περιέχεται στο δελτίο 16a της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με τίτλο «Απασχόληση αλλοδαπών εργαζομένων από τα νέα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στο πλαίσιο συμβάσεων έργου στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας» (Merkblatt 16a, «Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland», στο εξής: δελτίο 16a), τους τοπικούς περιορισμούς όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, και τούτο μετά τις 16 Απριλίου 2003, ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ L 236, σ. 17, στο εξής: Συνθήκη Προσχωρήσεως),

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ και παραβίασε τη ρήτρα standstill που προβλέπεται στο κεφάλαιο 2, παράγραφος 13, του παραρτήματος XII της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λεττονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2003, L 236, σ. 33, στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως).

Το νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική νομοθεσία

Η Πράξη Προσχωρήσεως

2 Το άρθρο 24 της Πράξεως Προσχωρήσεως ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα μέτρα που απαριθμούνται στα παραρτήματα V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII και XIV της παρούσας Πράξης, ισχύουν όσον αφορά τα νέα κράτη μέλη, υπό τους όρους που ορίζονται στα παραρτήματα αυτά.»

3 Το παράρτημα XII της Πράξεως Προσχωρήσεως επιγράφεται «Κατάλογος ο οποίος αναφέρεται στο άρθρο 24 της Πράξης Προσχώρησης: Πολωνία». Το κεφάλαιο 2 του παραρτήματος αυτού, με τίτλο «Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων», περιλαμβάνει την εξής παράγραφο 13:

«Προκειμένου να αντιμετωπίζουν σοβαρές διαταραχές ή απειλές διαταραχών σε συγκεκριμένους ευαίσθητους τομείς υπηρεσιών στις αγορές εργασίας τους, που θα μπορούσαν να προκύψουν σε ορισμένες περιοχές λόγω διεθνικής παροχής υπηρεσιών, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας 96/71/ΕΚ, και ενόσω εφαρμόζουν, δυνάμει των ανωτέρω οριζόμενων μεταβατικών διατάξεων, εθνικά μέτρα ή μέτρα απορρέοντα από διμερείς συμφωνίες όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία Πολωνών εργαζομένων, η Γερμανία και η Αυστρία δύνανται, μετά από κοινοποίηση προς την Επιτροπή, να παρεκκλίνουν από το άρθρο 49, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΚ με σκοπό να περιορίσουν, στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών από επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην Πολωνία, την προσωρινή κυκλοφορία εργαζομένων των οποίων το δικαίωμα ανάληψης εργασίας στη Γερμανία και την Αυστρία υπόκειται σε εθνικά μέτρα.

[…].

Η εφαρμογή της παραγράφου αυτής δεν έχει ως αποτέλεσμα συνθήκες προσωρινής κυκλοφορίας των εργαζομένων στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών μεταξύ της Γερμανίας ή της Αυστρίας και της Πολωνίας, οι οποίες είναι πιο περιοριστικές από αυτές που επικρατούν την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχώρησης.»

Η γερμανοπολωνική σύμβαση

4 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως προβλέπει τα εξής:

«Στους Πολωνούς εργαζομένους που αποσπώνται προκειμένου να ασκήσουν πρόσκαιρη δραστηριότητα, βάσει συμβάσεως εργασίας μεταξύ Πολωνού εργολήπτη και επιχειρήσεως του αντισυμβαλλομένου κράτους (εργαζόμενοι επί συμβάσει), χορηγείται άδεια εργασίας, ανεξαρτήτως της καταστάσεως και της εξελίξεως της αγοράς εργασίας.»

5 Το άρθρο 2, παράγραφος 5, της συμβάσεως αυτής ορίζει τα ακόλουθα:

«Η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας μεριμνά, για την εφαρμογή της παρούσας Συμβάσεως, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής της Δημοκρατίας της Πολωνίας, ώστε να μην υπάρξει συγκέντρωση των επί συμβάσει απασχολουμένων σε ορισμένες περιοχές ή σε ορισμένους τομείς. Η παρούσα σύμβαση δεν έχει εφαρμογή στους εργαζομένους στον τομέα των αντιπυρικών κατασκευών και της κατασκευής τζακιών.»

Οδηγίες της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

6 Μεταξύ των οδηγιών που εξέδωσε η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας περιλαμβάνεται το δελτίο 16a, που έχει ως αντικείμενο την απασχόληση αλλοδαπών εργαζομένων από τα νέα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στο πλαίσιο συμβάσεων έργου στην Ομοσπονδιακή Δημο-

κρατία της Γερμανίας και το οποίο περιλαμβάνει ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας. Δυνάμει της ρήτρας αυτής, καταρχήν απαγορεύονται οι συμβάσεις έργου στο πλαίσιο των οποίων χρησιμοποιείται αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, όταν οι συμβάσεις αυτές είναι εκτελεστέες σε διοικητική περιφέρεια της εν λόγω Υπηρεσίας όπου το μέσο ποσοστό ανεργίας των έξι τελευταίων μηνών υπερβαίνει κατά 30 % τουλάχιστον το ποσοστό ανεργίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο σύνολό της. Ο κατάλογος των διοικητικών περιφερειών που υπόκεινται στην απαγόρευση αυτή ενημερώνεται ανά τρίμηνο.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

7 Με προειδοποιητική επιστολή της 3ης Απριλίου 1996, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο ασυμβίβαστο της γερμανικής διοικητικής πρακτικής για την εφαρμογή της γερμανοπολωνικής συμβάσεως με το άρθρο 49 ΕΚ, καθόσον οι αρμόδιες γερμανικές αρχές ερμηνεύουν τους όρους «επιχείρηση του αντισυμβαλλομένου κράτους», που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της συμβάσεως αυτής, ως αναφερόμενους αποκλειστικά στις γερμανικές επιχειρήσεις. Εξ αιτίας της εν λόγω πρακτικής, αντίθετα προς τις τελευταίες αυτές επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεις των άλλων πλην της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κρατών οι οποίες παρέχουν υπηρεσίες στον κατασκευαστικό τομέα εντός του κράτους μέλους αυτού εμποδίζονται να συνάπτουν συμβάσεις έργου με πολωνικές επιχειρήσεις.

8 Με έγγραφο της 28ης Ιουνίου 1996, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι δεν συμμεριζόταν την άποψη την οποία το όργανο αυτό εξέθεσε με την επιστολή της 3ης Απριλίου 1996.

9 Στις 12 Νοεμβρίου 1997, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ενέμεινε στην άποψη αυτή, και την κάλεσε να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς τη γνώμη αυτή.

10 Μετά από συνάντηση μεταξύ των εκπροσώπων της Επιτροπής και του κράτους μέλους αυτού, που πραγματοποιήθηκε στις 5 Μαΐου 1998, το εν λόγω κράτος μέλος ανέφερε, με έγγραφο της 19ης Ιουλίου 1998, ότι είχαν καταβληθεί προσπάθειες για την εξεύρεση πολιτικής λύσεως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συμφωνίας περί συνδέσεως μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των κρατών μελών τους, αφενός, και της Δημοκρατίας της Πολωνίας, αφετέρου, που υπογράφηκε στις Βρυξέλλες στις 16 Δεκεμβρίου 1991. Οι προσπάθειες αυτές, όμως, δεν ευοδώθηκαν.

11 Κατόπιν αιτήματος που απηύθυνε στις 15 Ιουνίου 2004 η Επιτροπή προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η τελευταία απάντησε, με ανακοίνωση της 6ης Δεκεμβρίου 2004, ότι ενέμενε στην πρακτική της όσον αφορά την ερμηνεία της γερμανοπολωνικής συμβάσεως και ότι, δεδομένης της επταετούς περίπου αδράνειας της Επιτροπής, δικαιούνταν να πιστεύει ότι η διαδικασία λόγω παραβάσεως δεν θα συνεχιζόταν.

12 Με συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή της 10ης Απριλίου 2006, η Επιτροπή επέστησε την προσοχή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο ότι ενέμενε στον ισχυρισμό της περί παραβάσεως του άρθρου 49 ΕΚ. Εξάλλου, υποστήριξε ότι το κράτος μέλος αυτό παραβίαζε επίσης και τη ρήτρα standstill του κεφαλαίου 2, παράγραφος 13, του παραρτήματος XII της Πράξεως Προσχωρήσεως (στο εξής: ρήτρα standstill), στο μέτρο που η επέκταση των τοπικών περιορισμών που επιβάλλονταν δυνάμει της ρήτρας προστασίας της αγοράς εργασίας, η οποία στηριζόταν στο άρθρο 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως και προβλεπόταν στο δελτίο 16a, συνιστούσε παράβαση της απαγορεύσεως της επιβολής αυστηρότερων περιορισμών από εκείνους που ίσχυαν κατά την ημερομηνία υπογραφής της Πράξεως Προσχωρήσεως.

13 Με επιστολή της 8ης Ιουνίου 2006, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, απαντώντας στην πρώτη αιτίαση, γνωστοποίησε στην Επιτροπή ότι η επέκταση της εφαρμογής της γερμανοπολωνικής συμβάσεως σε όλα τα κράτη μέλη και στις επιχειρήσεις τους δεν ήταν ενδεδειγμένη. Αναφέρθηκε, εξάλλου, στην απτόμενη της δημοσίας τάξεως επιφύλαξη που προβλέπεται στο άρθρο 46 ΕΚ, υποστηρίζοντας ότι έπρεπε να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή της συμβάσεως αυτής καθώς και ο απαραίτητος έλεγχος της τηρήσεως των ισχυόντων κανόνων και η αποτελεσματική δίωξη των παραβάσεων. Όμως, θα ήταν αδύνατο να προβαίνει ταχέως και κατά τρόπο αξιόπιστο στην είσπραξη των οφειλών κοινωνικής ασφαλίσεως από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη. Όσον αφορά τη δεύτερη αιτίαση, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστήριξε ότι η επέκταση των τοπικών

περιορισμών που στηρίζονταν στη ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας σε ζώνες για τις οποίες δεν προβλέπονταν τον Απρίλιο του 2003 δεν συνιστά παράβαση της ρήτρας standstill, καθόσον η ενημέρωση του καταλόγου των τοπικών περιορισμών που θεσπίζονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 5, της εν λόγω συμβάσεως δεν συνιστά τροποποίηση αυτής καθαυτήν της ρυθμίσεως, αλλ' αποτελεί απλώς απόρροια των εξελίξεων που διαπιστώνονται στις τοπικές αγορές εργασίες.

14 Με τη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη της, της 15ης Δεκεμβρίου 2006, η Επιτροπή επανέλαβε τις αιτιάσεις της, ενώ, με την από 19 Φεβρουαρίου 2007 απάντησή της, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ενέμεινε στην άποψή της.

15 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

16 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η προσφυγή πρέπει να κριθεί απαράδεκτη, τουλάχιστον όσον αφορά την αιτίαση που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ.

17 Το κράτος μέλος αυτό υποστηρίζει συναφώς ότι θεμιτώς μπορούσε να θεωρήσει ότι η αδράνεια της Επιτροπής από τον Νοέμβριο του 1997 έως τον Ιούνιο του 2004, ήτοι επί επτά περίπου έτη, ισοδυναμούσε με εγκατάλειψη της αιτιάσεως αυτής. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των γερμανικών αρχών ως προς την εγκατάλειψη της εν λόγω αιτιάσεως ήταν κατά μείζονα λόγο βάσιμη καθόσον, σύμφωνα με επιστολή την οποία ο M. Monti, μέλος της Επιτροπής, απηύθυνε στις αρχές αυτές τον Ιούλιο του 1998, το όργανο αυτό δεν θα δεχόταν ευνοϊκά τυχόν καταγγελία της γερμανοπολωνικής συμβάσεως και θα ανέμενε έως τον Νοέμβριο του 1998 προκειμένου να διαπιστώσει αν υπήρχαν άλλες δυνατές λύσεις. Εφόσον η Επιτροπή δεν ενήργησε μετά το χρονικό αυτό όριο, οι γερμανικές αρχές δικαίως εκτίμησαν ότι το εν λόγω όργανο είχε εγκαταλείψει την αιτίαση που αφορούσε παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ.

18 Μόνο μετά την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως, ήτοι σε χρόνο κατά τον οποίο η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν μπορούσε πλέον να καταγγείλει τη γερμανοπολωνική σύμβαση χωρίς να παραβεί την υποχρέωση standstill, έλαβε αυθαιρέτως η Επιτροπή άλλα διαδικαστικά μέτρα, ενώ ακριβώς κατόπιν αιτήσεώς της το κράτος μέλος αυτό δεν είχε προχωρήσει στην καταγγελία της συμβάσεως αυτής.

19 Η Επιτροπή απαντά ότι αν, σε ορισμένες περιπτώσεις, η υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ ενδέχεται να καταστήσει δυσχερέστερη για το καθού κράτος μέλος την αντίκρουση των επιχειρημάτων της Επιτροπής, με συνέπεια την προσβολή των δικαιωμάτων άμυνάς του, αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Εξάλλου, το γεγονός ότι δεν δίδει αμέσως ή σε σύντομο χρονικό διάστημα συνέχεια σε ορισμένη αιτιολογημένη γνώμη δεν μπορεί να δημιουργήσει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς το ότι η διαδικασία έχει κλείσει.

20 Η Επιτροπή προσθέτει ότι η μνημονευόμενη στη σκέψη 17 της παρούσας αποφάσεως επιστολή του M. Monti αναφέρει ρητώς ότι δεν υπήρχε θέμα θέσεως της υποθέσεως στο αρχείο όσον αφορά τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και ότι ουδέποτε το όργανο αυτό άφησε να εννοηθεί ότι εγκαταλείπει την πρώτη αιτίαση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

21 Κατά πάγια νομολογία, στην Επιτροπή εναπόκειται να επιλέξει το χρονικό σημείο κατά το οποίο θα ασκήσει την προσφυγή λόγω παραβάσεως, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, C-317/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1994, σ. I-2039, σκέψη 4).

22 Οι κανόνες που θεσπίζει το άρθρο 226 ΕΚ πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς η Επιτροπή να υποχρεούται να τηρήσει συγκεκριμένη προθεσμία, υπό την επιφύλαξη των περιπτώσεων στις οποίες η υπερβολική διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, την οποία προβλέπει η διάταξη αυτή, είναι δυνατό να καταστήσει δυσχερέστερη για το καθού κράτος μέλος την αντίκρουση των επιχειρημάτων της Επιτροπής και να προσβάλει έτσι τα δικαιώματα άμυνας. Στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος εναπόκειται να αποδείξει την επίπτωση αυτή (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, C-490/04, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2007, σ. I-6095, σκέψη 26).

23 Εν προκειμένω, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν απέδειξε ότι η ασυνήθης διάρκεια της διαδικασίας είχε επίπτωση στον τρόπο με τον οποίο οργάνωσε την άμυνά της.

24 Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 21 των προτάσεών του, η θέση σε ισχύ της ρήτρας standstill κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της παρούσας προσφυγής διαδικασίας, η οποία, κατά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, την εμπόδισε να καταγγείλει τη γερμανοπολωνική σύμβαση, δεν ήταν ικανή, αυτή καθαυτή, να καταστήσει δυσχερέστερη για το κράτος μέλος αυτό την αντίκρουση των επιχειρημάτων που προέβαλε η Επιτροπή στο πλαίσιο της αιτιάσεως που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ. Επιπροσθέτως, όπως παρατηρεί η Επιτροπή, η εκ μέρους της αποστολή της συμπληρωματικής προειδοποιητικής επιστολής της 10ης Απριλίου 2006 και της συμπληρωματικής αιτιολογημένης γνώμης της 15ης Δεκεμβρίου 2006, που είχαν ιδίως ως αντικείμενο την επαναδιατύπωση της εν

λόγω αιτιάσεως, παρέσχε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τη δυνατότητα να εκθέσει, εν πλήρη γνώσει της καταστάσεως, τους λόγους για τους οποίους αμφισβητούσε την αιτίαση αυτή.

25 Επιπλέον, η διαδικασία λόγω παραβάσεως στηρίζεται στην αντικειμενική διαπίστωση της μη τηρήσεως, εκ μέρους κράτους μέλους, των υποχρεώσεων που του επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, ένα δε κράτος μέλος δεν μπορεί, σε περίπτωση όπως η υπό κρίση, να επικαλεσθεί την αρχή του σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για να εμποδίσει μια τέτοια διαπίστωση, διότι η αποδοχή του δικαιολογητικού αυτού λόγου θα προσέκρουε στον σκοπό της διαδικασίας του άρθρου 226 ΕΚ (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Απριλίου 2007, C-523/04, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2007, σ. I-3267, σκέψη 28).

26 Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν δίδει αμέσως ή σε σύντομο χρονικό διάστημα συνέχεια σε ορισμένη αιτιολογημένη γνώμη δεν μπορεί να δημιουργήσει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς το ότι η διαδικασία έχει κλείσει (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 4). Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν, όπως εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι καταβλήθηκαν προσπάθειες κατά τη διάρκεια της προβαλλομένης αδράνειας, ιδίως στο πλαίσιο της μνημονευθείσας στη σκέψη 10 της παρούσας αποφάσεως Συμφωνίας Συνδέσεως, για την εξεύρεση λύσεως που θα έθετε τέρμα στην παράβαση.

27 Τέλος, εφόσον η Επιτροπή δεν έλαβε καμία θέση που να υποδηλώνει ότι επρόκειτο να κλείσει την κινηθείσα διαδικασία λόγω παραβάσεως, είτε με την επιστολή του M. Monti που μνημονεύθηκε στις σκέψεις 17 και 20 της παρούσας αποφάσεως είτε σε οποιοδήποτε άλλο στάδιο της διαδικασίας, πράγμα που δεν αμφισβητεί η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το κράτος μέλος αυτό δεν μπορεί να υποστηρίξει λυσιτελώς ότι το εν λόγω όργανο παραβίασε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μη κλείνοντας την εν λόγω διαδικασία.

28 Συνεπώς, η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρέπει να απορριφθεί και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να κριθεί παραδεκτή.

Επί της ουσίας

Επί της πρώτης αιτιάσεως

— Επιχειρήματα των διαδίκων

29 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, ερμηνεύοντας την έκφραση «επιχείρηση του αντισυμβαλλομένου κράτους», που περιέχεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, ως αναφερόμενη αποκλειστικά στις γερμανικές επιχειρήσεις, οι γερμανικές αρχές εμποδίζουν τις επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να εκτελέσουν έργα στη Γερμανία να συνάπτουν συμβάσεις με Πολωνό εργολήπτη, εκτός εάν οι επιχειρήσεις των άλλων αυτών κρατών μελών συστήσουν θυγατρική στη Γερμανία. Μια τέτοια μη αυτονόητη ερμηνεία έχει ως αποτέλεσμα να αποθαρρύνει τις τελευταίες αυτές επιχειρήσεις να ασκούν το δικαίωμά τους στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, που εγγυάται το άρθρο 49 ΕΚ, προκειμένου να συνάπτουν, σύμφωνα με τη γερμανοπολωνική σύμβαση, συμβάσεις έργου για την εκτέλεση έργων στη Γερμανία χρησιμοποιώντας την ποσόστωση Πολωνών εργαζομένων την οποία προβλέπει η σύμβαση αυτή.

30 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μια τέτοια ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως συνιστά διάκριση ευθέως στηριζόμενη στην εθνικότητα της επιχειρήσεως ή στον τόπο της έδρας της, διάκριση η οποία δεν μπορεί να δικαιολογηθεί παρά μόνο για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας. Η επίκληση τέτοιων λόγων προϋποθέτει ότι είναι αναγκαία η διατήρηση του συνιστώντος δυσμενή διάκριση μέτρου προκειμένου να προληφθεί πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Όμως, εν προκειμένω δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

31 Συγκεκριμένα, το γεγονός και μόνον ότι οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να συνάψουν σύμβαση έργου με Πολωνό εργολήπτη δεν είναι εγκατεστημένες στη Γερμανία δεν εμποδίζει τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής της γερμανοπολωνικής συμβάσεως. Όσον αφορά την ανάγκη εξασφαλίσεως της ουσιαστικής ευθύνης της επιχειρήσεως σε περίπτωση μη καταβολής των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως, η Επιτροπή παρατηρεί ότι θεωρήσεις αμιγώς διοικητικής φύσεως δεν συνιστούν επιτακτικό λόγο

γενικού συμφέροντος και δεν μπορούν, συνεπώς, να δικαιολογήσουν περιορισμούς μιας θεμελιώδους ελευθερίας την οποία εγγυάται η Συνθήκη. Εξάλλου, αντίθετα προς τα υποστηριζόμενα από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεν υφίσταται κανένας λόγος ανησυχίας ως προς το ότι η επέκταση της γερμανοπολωνικής συμβάσεως και στις επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών θα έχει ως συνέπεια ή θα ευνοήσει τη μη ενδεδειγμένη εφαρμογή ή την καταστρατήγηση των μεταβατικών διατάξεων της Συνθήκης Προσχωρήσεως, πέραν του ότι παρόμοια ανησυχία δεν συνιστά σε καμία περίπτωση επαρκώς σοβαρό και πραγματικό κίνδυνο για τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ώστε να δικαιολογεί συνιστάμενο σε δυσμενή διάκριση περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

32 Τέλος, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, οσάκις κράτος μέλος συνάπτει με τρίτο κράτος διμερή συνθήκη, η θεμελιώδης αρχή της ίσης μεταχειρίσεως επιβάλλει στο κράτος μέλος αυτό την υποχρέωση να χορηγεί στους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών τα ίδια πλεονεκτήματα με εκείνα των οποίων απολαύουν οι υπήκοοί του δυνάμει της συνθήκης αυτής, εκτός εάν είναι σε θέση να δικαιολογήσει αντικειμενικώς την άρνησή του να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο. Η Επιτροπή παραπέμπει συναφώς στην απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-55/00, Gottardo, Συλλογή 2002, σ. I-413, σκέψη 34). Ωστόσο, εν προκειμένω δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση.

33 Η Δημοκρατία της Πολωνίας, παρεμβαίνουσα υπέρ της Επιτροπής, υποστηρίζει μεταξύ άλλων ότι, λόγω της ερμηνείας του άρθρου 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως που έχει καθιερωθεί στη γερμανική διοικητική πρακτική, οι πολωνικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να εκτελούν επί του γερμανικού εδάφους συμβάσεις που έχουν συνάψει με επιχειρήσεις κρατών μελών άλλων από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όπως και οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στα κράτη μέλη αυτά και παρέχουν υπηρεσίες εντός της Γερμανίας δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν ως υπεργολάβους πολωνικές επιχειρήσεις. Η Δημοκρατία της Πολωνίας, όπως και η Επιτροπή, υποστηρίζει ότι η πρακτική αυτή συνιστά παραβίαση της αρχής της εθνικής μεταχειρίσεως μη δυνάμενη να δικαιολογηθεί από κανέναν από τους λόγους που προβλέπει το άρθρο 46 ΕΚ και ότι τίποτε δεν εμποδίζει την επέκταση των πλεονεκτημάτων της εν λόγω συμβάσεως και στις επιχειρήσεις των λοιπών κρατών μελών πλην της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

34 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η επίδικη ερμηνεία είναι σύμφωνη με το γράμμα της γερμανοπολωνικής συμβάσεως. Το γεγονός ότι η σύμβαση αυτή απονέμει δικαιώματα μόνον στις γερμανικές επιχειρήσεις δεν συνιστά απαγορευμένο περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ. Οι εργολήπτες

άλλων κρατών μελών έχουν, καταρχήν, το δικαίωμα να παρέχουν υπηρεσίες εντός της Γερμανίας, απλώς όμως δεν μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 1, παράγραφος 1, της εν λόγω συμβάσεως για να χρησιμοποιήσουν πολωνικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της εκτελέσεως μιας παραγγελίας.

35 Εξάλλου, οι γερμανικές επιχειρήσεις που μπορούν να επικαλεστούν τη γερμανοπολωνική σύμβαση είναι όλες οι εγκατεστημένες στη Γερμανία επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των υποκαταστημάτων επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών.

36 Κατά τα λοιπά, σύμφωνα με το καθού κράτος μέλος, οι γερμανικές επιχειρήσεις και οι αλλοδαπές επιχειρήσεις δεν βρίσκονται σε συγκρίσιμη κατάσταση, πράγμα που αποκλείει a priori την ύπαρξη απαγορευμένης δυσμενούς διακρίσεως. Εξάλλου, η γερμανοπολωνική σύμβαση συνιστά ισόρροπη σύμβαση, στηριζόμενη στην αμοιβαιότητα και από την οποία δεν μπορούν να αποσπαστούν απλώς επιμέρους δικαιώματα και να αναγνωριστούν υπέρ υπηκόων κράτους μέλους μη συμβαλλομένου στη σύμβαση αυτή. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παραπέμπει, όσον αφορά τα δύο αυτά επιχειρήματα, ιδίως στην απόφαση της 5ης Ιουλίου 2005, C-376/03, D., Συλλογή 2005, σ. I-5821, σκέψη 61 επ.).

37 Επιπλέον, η διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 49 ΕΚ θα καθιστούσε κενές περιεχομένου τις μεταβατικές διατάξεις που περιέχονται στην Πράξη Προσχωρήσεως, το πλαίσιο και ο σκοπός των οποίων συνίσταται στην εξάλειψη των επιπτώσεων των διαφορετικών συνθηκών ανταγωνισμού που επικρατούν σε κλάδους της οικονομίας όπου δεσπόζει ο τριτογενής τομέας και στην αποτροπή των αναστατώσεων στην αγορά εργασίας.

38 Εν πάση περιπτώσει, αν η ερμηνεία του άρθρου 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως που έχει καθιερωθεί από τη γερμανική διοικητική πρακτική θεωρηθεί ως συνιστώσα περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ, ο περιορισμός αυτός δικαιολογείται δυνάμει των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 55 ΕΚ και 46 ΕΚ, για τον λόγο ότι η επέκταση του πεδίου εφαρμογής της συμβάσεως αυτής και στις επιχειρήσεις που δεν είναι εγκατεστημένες στη Γερμανία δεν εξασφαλίζει πλέον τον

προσήκοντα έλεγχο της ορθής εκτελέσεως της εν λόγω συμβάσεως παρά μόνο με δυσανάλογες διοικητικές δαπάνες και δεν καθιστά δυνατή την ουσιαστική ευθύνη της επιχειρήσεως η οποία αναθέτει με υπεργολαβία σε πολωνική επιχείρηση την παροχή υπηρεσιών εκτελέσεως έργων, σε περίπτωση μη καταβολής των εισφορών κοινωνικής ασφαλίσεως εκ μέρους της τελευταίας αυτής επιχειρήσεως.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

39 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών επιβάλλει, ιδίως, την κατάργηση οποιωνδήποτε διακρίσεων εις βάρος των παρεχόντων υπηρεσίες, συνεπεία της ιθαγενείας τους ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 83 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η προϋπόθεση της συστάσεως, εκ μέρους της επιχειρήσεως, σταθερής εγκαταστάσεως ή θυγατρικής εντός του κράτους μέλους όπου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία θίγει ευθέως την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθόσον καθιστά αδύνατη, εντός του κράτους μέλους αυτού, την παροχή υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 52 της 7ης Φεβρουαρίου 2002, C-279/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-1425, σκέψη 17, και της 11ης Μαρτίου 2004, C-496/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2004, σ. I-2351, σκέψη 65).

40 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, όπως αυτό ερμηνεύεται στη γερμανική διοικητική πρακτική, δημιουργεί άμεση δυσμενή διάκριση αντιβαίνουσα στο άρθρο 49 ΕΚ εις βάρος των παρεχόντων υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη πλην της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και οι οποίοι επιθυμούν να συνάψουν σύμβαση έργου με πολωνική επιχείρηση προκειμένου να παράσχουν υπηρεσίες εντός της Γερμανίας.

41 Πράγματι, σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου αυτού που εφαρμόζει η γερμανική διοικητική πρακτική, μόνον οι επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους ή σταθερή εγκατάσταση στη Γερμανία μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις έργου με πολωνική επιχείρηση και να επωφελούνται έτσι, παρέχοντας υπηρεσίες εντός της Γερμανίας, της

εγγυημένης ποσοστώσεως Πολωνών εργαζομένων την οποία προβλέπει η γερμανο-πολωνική σύμβαση, κατά παρέκκλιση από τις μεταβατικές διατάξεις της Πράξεως Προσχωρήσεως.

42 Στο μέτρο που η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η επίδικη διοικητική πρακτική δικαιολογείται από το γεγονός ότι πρόκειται για διάταξη περιεχόμενη σε διμερή διεθνή σύμβαση, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, κατά την εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει δυνάμει διεθνών συμβάσεων, ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για σύμβαση μεταξύ κρατών μελών ή για σύμβαση μεταξύ κράτους μέλους και ενός ή πλειόνων τρίτων κρατών, τα κράτη μέλη οφείλουν, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 307 ΕΚ, να τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση Gottardo, σκέψη 33).

43 Ασφαλώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι διακυβεύεται η ισορροπία και η αμοιβαιότητα διμερούς διεθνούς συμβάσεως συναφθείσας μεταξύ κράτους μέλους και τρίτου κράτους μπορεί να συνιστά αντικειμενική δικαιολογία για την άρνηση του κράτους μέλους, συμβαλλομένου μέρους στη σύμβαση αυτή, να επεκτείνει στους υπηκόους των λοιπών κρατών μελών τα πλεονεκτήματα που οι υπήκοοί του αντλούν από την εν λόγω σύμβαση (βλ., μετάξύ άλλων, απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-307/97, Saint-Gobain ZN, Συλλογή 1999, σ. I-6161, σκέψη 60, και προμνησθείσα απόφαση Gottardo, σκέψη 36).

44 Ωστόσο, αντίθετα προς τις καταστάσεις που αφορούσαν οι υποθέσεις αυτές και η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προμνησθείσα απόφαση D., επί της οποίας στηρίζεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η εφαρμογή της γερμανο-πολωνικής συμβάσεως αφορά, από την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Πολωνίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και εντεύθεν, δύο κράτη μέλη, οπότε οι διατάξεις της συμβάσεως αυτής δεν μπορούν εφαρμοστούν στις σχέσεις μεταξύ των δύο αυτών κρατών μελών παρά μόνον τηρουμένου του κοινοτικού δικαίου, ιδίως των περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κανόνων της Συνθήκης (βλ., κατ' αναλογία, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 235/87, Matteucci, Συλλογή 1988, σ. 5589, σκέψεις 16 και 19 έως 21, καθώς και της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-478/07, Budejovicky Budvar, Συλλογή 2009, σ. I-7721, σκέψεις 97 και 98).

45 Επιπροσθέτως, όπως ορθώς παρατήρησε η Δημοκρατία της Πολωνίας, αυτή καθαυτήν η επέκταση του δικαιώματος συνάψεως συμβάσεων έργου με υπεργολάβους πολωνικές επιχειρήσεις και στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα

κράτη μέλη πλην της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν είναι ικανή να επηρεάσει την ποσόστωση που καθορίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως.

46 Ομοίως, αντίθετα προς τα υποστηριζόμενα από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, τίποτε δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι μια επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος βρίσκεται σε κατάσταση διαφορετική από αυτή των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στο πρώτο αυτό κράτος μέλος όσον αφορά τη δυνατότητα συνάψεως συμβάσεων έργου με πολωνικές επιχειρήσεις με σκοπό την παροχή υπηρεσιών εντός της Γερμανίας.

47 Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι διατάξεις όπως οι επίδικες διατάξεις της γερμανοπολωνικής συμβάσεως συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο μόνον αν μπορούν να υπαχθούν σε ρητή διάταξη περί εξαιρέσεως, όπως το άρθρο 46 ΕΚ, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 55 ΕΚ (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 86).

48 Από το άρθρο 46 ΕΚ, το οποίο πρέπει να ερμηνεύεται στενά, προκύπτει ότι κανόνες εισάγοντες δυσμενείς διακρίσεις μπορούν να δικαιολογηθούν από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας (βλ., μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 86).

49 Πάντως, η προσφυγή στη δικαιολογία αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (βλ. υπό το πνεύμα αυτό, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψη 46, και της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, Συλλογή 2009, σ. I-9021, σκέψη 28).

50 Προς δικαιολόγηση της απαγορεύσεως της αποσπάσεως Πολωνών εργαζομένων από πολωνικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο συμβάσεων έργου συναπτομένων με επιχειρήσεις

οι οποίες δεν έχουν την έδρα τους ή σταθερή εγκατάσταση στη Γερμανία, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επικαλείται, ειδικότερα, την ανάγκη εξασφαλίσεως αποτελεσματικού ελέγχου της ορθής εφαρμογής της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, η οποία, κατ' αυτήν, δεν μπορεί να εξασφαλιστεί έναντι των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη παρά μόνο με υπερβολικές πρόσθετες διοικητικές δαπάνες, καθώς και τα τυχόν προβλήματα που άπτονται της εισπράξεως των οφειλών κοινωνικής ασφαλίσεως από τις επιχειρήσεις που βαρύνονται με την καταβολή των ποσών που αντιστοιχούν στις οφειλές αυτές κατ' εφαρμογήν της γερμανικής νομοθεσίας, σε περίπτωση που οι επιχειρήσεις αυτές δεν διαθέτουν σταθερή εγκατάσταση στη Γερμανία.

51 Πράττοντας αυτό, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν επικαλέστηκε κανένα πειστικό στοιχείο που να εμπίπτει σε μία από τις δικαιολογίες που προβλέπει το άρθρο 46 ΕΚ, καθόσον θεωρήσεις οικονομικής φύσεως και απλές πρακτικές δυσκολίες κατά την εφαρμογή της γερμανοπολωνικής συμβάσεως δεν μπορούν, εν πάση περιπτώσει, να δικαιολογήσουν περιορισμούς μιας θεμελιώδους ελευθερίας (βλ., κατ' αναλογία, μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1999, C-18/95, Terhoeve, Συλλογή 1999, σ. I-345, σκέψη 45) ούτε, κατά μείζονα λόγο, παρέκκλιση βάσει του άρθρου 46 ΕΚ, που προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

52 Τέλος, όσον αφορά τον προβαλλόμενο κίνδυνο καταστρατηγήσεως των ευνοϊκών για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μεταβατικών διατάξεων που περιελήφθησαν στην Πράξη Προσχωρήσεως προκειμένου να προληφθεί η πρόκληση σοβαρών διαταραχών στη γερμανική αγορά εργασίας, αρκεί να παρατηρηθεί ότι η επέκταση στις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις του δικαιώματος συνάψεως συμβάσεων έργου με πολωνικές επιχειρήσεις, ώστε οι πρώτες να μπορούν να επωφεληθούν από την ποσόστωση Πολωνών εργαζομένων που καθορίστηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, δεν είναι ικανή να παραγάγει τέτοιο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι ο αριθμός των αδειών εργασίας που χορηγούνται σε Πολωνούς εργαζομένους, εν πάση περιπτώσει, δεν μεταβάλλεται λόγω της επεκτάσεως αυτής προς όφελος επιχειρήσεων εγκατεστημένων στα άλλα αυτά κράτη μέλη.

53 Υπό τις συνθήκες αυτές, η πρώτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

Επί της δεύτερης αιτιάσεως

— Επιχειρήματα των διαδίκων

54 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας, η οποία περιέχεται στο δελτίο 16a, πέραν του ότι είναι αμφίβολο αν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, παραβιάζει τη ρήτρα standstill.

55 Δυνάμει αυτής της ρήτρας standstill, απαγορεύεται κάθε επιδείνωση των περιορισμών που ίσχυαν κατά την ημερομηνία της υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως, ήτοι στις 16 Απριλίου 2003, ανεξαρτήτως του αν αυτή απορρέει από την εφαρμογή υφισταμένης ρυθμίσεως ή από την εφαρμογή ρυθμίσεως θεσπισθείσας μετά την ημερομηνία αυτή, άλλως η ρήτρα αυτή στερείται πρακτικού αποτελέσματος. Όμως, μετά τις 16 Απριλίου 2003, νέες διοικητικές περιφέρειες, μεταξύ των οποίων οι περιφέρειες Bremerhaven, Bochum, Ντόρτμουντ, Duisburg, Έσσεν, Βούππερταλ, Δρέσδης, Κολωνίας, Oberhausen και Recklinghausen, προστέθηκαν στον κατάλογο των περιφερειών που υπάγονται στη ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας η οποία περιέχεται στο δελτίο 16a. Η εφαρμογή της τελευταίας αυτής ρήτρας συνεπάγεται, επομένως, για τους Πολωνούς εργαζομένους, πραγματική επιδείνωση των όρων προσβάσεως στη γερμανική αγορά εργασίας σε σχέση προς την κατάσταση που επικρατούσε πριν από την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως, πράγμα που προδήλως αντιβαίνει στη ρήτρα standstill.

56 Η Δημοκρατία της Πολωνίας παρατηρεί, μεταξύ άλλων, ότι η ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας η οποία περιέχεται στο δελτίο 16a δεν συνιστά εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, στο μέτρο που η εν λόγω ρήτρα δεν εξαρτά τον αριθμό εργαζομένων σε μια δεδομένη περιφέρεια από το κατά πόσον υφίσταται ήδη συγκέντρωση επί συμβάσει απασχολουμένων εργαζομένων, αλλά αποκλείει οποιαδήποτε σύναψη συμβάσεως έργου. Επιπλέον, η εγγραφή μιας διοικητικής περιφέρειας στον κατάλογο που καταρτίζει η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας εξαρτάται από το ποσοστό ανεργίας που επικρατεί στην περιφέρεια αυτή και όχι από τη συγκέντρωση Πολωνών εργαζομένων που έχουν αποσπασθεί εκεί για την εκτέλεση συμβάσεων έργου.

57 Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας απαντά ότι, έστω και αν, ως προς την εκτίμηση της καταστάσεως από πλευράς του κοινοτικού δικαίου, είναι αδιάφορο αν το άρθρο 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως εφαρμόστηκε ορθώς με τη ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας που περιέχεται στο δελτίο 16a, το άρθρο αυτό εφαρμόστηκε ορθώς.

58 Εξάλλου, αυτή η ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας δεν αντιβαίνει στη ρήτρα standstill. Το μόνο που έχει σημασία από πλευράς τηρήσεως της τελευταίας αυτής ρήτρας είναι το ότι στη νομική κατάσταση ή στη διοικητική πρακτική δεν σημειώθηκε καμία αρνητική μεταβολή από την υπογραφή της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επικαλείται συναφώς τις αποφάσεις της 11ης Μαΐου 2000, C-37/98, Savas (Συλλογή 2000, σ. I-2927, σκέψη 69), της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, C-16/05, Tum και Dari (Συλλογή 2007, σ. I-7415, σκέψη 49), της 21ης Οκτωβρίου 2003, C-317/01 και C-369/01, Abatay κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-12301, σκέψη 81), της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97, Konle, (Συλλογή 1999, σ. I-3099, σκέψεις 52 επ.), καθώς και της 24ης Μαΐου 2007, C-157/05, Holböck (Συλλογή 2007, σ. I-4051, σκέψη 41).

59 Όμως, η εφαρμογή της εν λόγω ρήτρας προστασίας της αγοράς εργασίας, το περιεχόμενο της οποίας έχει παραμείνει αμετάβλητο από τις 4 Ιανουαρίου 1993, δεν οδήγησε ούτε σε δυσμενή μεταβολή της νομικής καταστάσεως ούτε σε μεταβολή της διοικητικής πρακτικής σε σχέση προς τη Δημοκρατία της Πολωνίας. Η κατάσταση της αγοράς εργασίας στη Γερμανία αποτελεί το μοναδικό στοιχείο στο οποίο σημειώθηκαν μεταβολές από την έναρξη της ισχύος της ρήτρας standstill. Αποκλείεται να συντρέχει περίπτωση παραβάσεως μιας τέτοιας ρήτρας όταν, όπως εν προκειμένω, η διοίκηση εφαρμόζει κατά τον ίδιο τρόπο όπως και στο παρελθόν μια διάταξη η οποία δεν έχει τροποποιηθεί.

— Εκτίμηση του Δικαστηρίου

60 Δυνάμει της ρήτρας προστασίας της αγοράς εργασίας η οποία περιέχεται στο δελτίο 16a, το περιεχόμενο του οποίου δεν αμφισβητείται ότι έχει παραμείνει αμετάβλητο από το 1993, απαγορεύονται καταρχήν οι συμβάσεις έργου στο πλαίσιο των οποίων χρησιμοποιείται αλλοδαπό εργατικό δυναμικό όταν οι συμβάσεις αυτές είναι εκτελεστέες σε διοικητική περιφέρεια της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Απασχολήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας όπου το μέσο ποσοστό ανεργίας των

έξι τελευταίων μηνών υπερβαίνει κατά 30 % τουλάχιστον το ποσοστό ανεργίας της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στο σύνολό της. Ο κατάλογος των διοικητικών περιφερειών που υπόκεινται στην απαγόρευση αυτή ενημερώνεται ανά τρίμηνο.

61 Όπως ορθώς παρατήρησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, με την παρούσα αιτίαση το Δικαστήριο καλείται όχι να εκτιμήσει κατά πόσον η εν λόγω ρήτρα και η εφαρμογή της από τις γερμανικές διοικητικές αρχές συνιστούν ορθή εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 5, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, αλλά να εξετάσει αν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η εν λόγω ρήτρα, όπως εφαρμόζεται από τις γερμανικές διοικητικές αρχές, παραβιάζει τη ρήτρα standstill.

62 Το κεφάλαιο 2, παράγραφος 13, του παραρτήματος XII της Πράξεως Προσχωρήσεως επιτρέπει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να παρεκκλίνει από το άρθρο 49, πρώτο εδάφιο, ΕΚ προκειμένου να περιορίσει, στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην Πολωνία, την προσωρινή κυκλοφορία εργαζομένων των οποίων το δικαίωμα αναλήψεως εργασίας στη Γερμανία υπόκειται σε εθνικά μέτρα. Σκοπός της παρεκκλίσεως αυτής είναι να παράσχει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει σοβαρές διαταραχές ή απειλές σοβαρών διαταραχών σε συγκεκριμένους ευαίσθητους τομείς υπηρεσιών στην αγορά εργασίας της, που θα μπορούσαν να προκύψουν σε ορισμένες περιοχές λόγω διεθνικής παροχής υπηρεσιών επί όσο χρονικό διάστημα το κράτος μέλος αυτό εφαρμόζει στην ελεύθερη κυκλοφορία των Πολωνών εργαζομένων, δυνάμει μεταβατικών διατάξεων, εθνικά μέτρα ή μέτρα απορρέοντα από διμερείς συμφωνίες.

63 Η εν λόγω παράγραφος 13 περιέχει εξάλλου ρήτρα standstill, δυνάμει της οποίας η εφαρμογή της διατάξεως αυτής δεν έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία, για την προσωρινή κυκλοφορία των εργαζομένων στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών μεταξύ της Γερμανίας και της Πολωνίας, συνθηκών περισσότερο περιοριστικών από αυτές που επικρατούσαν κατά την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως.

64 Αντίθετα προς την άποψη που υποστηρίζει η Επιτροπή, το γεγονός ότι, σε χρόνο μεταγενέστερο της ημερομηνίας αυτής, προστέθηκαν νέες διοικητικές περιφέρειες

στον κατάλογο των περιφερειών για τις οποίες οι συμβάσεις έργου δεν επιτρέπονται δυνάμει της γερμανοπολωνικής συμβάσεως δεν ισοδυναμεί με παραβίαση της ρήτρας standstill.

65 Πράγματι, η ρήτρα αυτή προβλέπει την απαγόρευση της δημιουργίας «[συνθηκών] οι οποίες είναι πιο περιοριστικές» από αυτές που επικρατούσαν κατά την ημερομηνία υπογραφής της Συνθήκης Προσχωρήσεως. Ωστόσο, προδήλως δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση όταν η μείωση του αριθμού Πολωνών εργαζομένων που είναι δυνατόν να αποσπαστούν στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών εντός της Γερμανίας αποτελεί απλή συνέπεια της εφαρμογής, μετά την ημερομηνία αυτή, μιας ρήτρας, οι όροι της οποίας παρέμειναν αμετάβλητοι, σε μια πραγματική κατάσταση στην αγορά εργασίας όπου έχει σημειωθεί μεταβολή. Όπως ορθώς παρατήρησε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ο ενημερωνόμενος ανά τρίμηνο κατάλογος των διοικητικών περιφερειών που υπόκεινται στην απαγόρευση η οποία απορρέει από τη ρήτρα προστασίας της αγοράς εργασίας που περιέχεται στο δελτίο 16a έχει, στο πλαίσιο αυτό, καθαρά δηλωτικό χαρακτήρα, ενώ δεν σημειώθηκε ούτε χειροτέρευση της νομικής καταστάσεως ούτε δυσμενής μεταβολή της γερμανικής διοικητικής πρακτικής.

66 Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται και από τον σκοπό αυτών των ρητρών standstill, ο οποίος συνίσταται στο να παρεμποδίζεται ένα κράτος μέλος να θεσπίσει νέα μέτρα που θα είχαν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τη δημιουργία όρων περισσότερο περιοριστικών από εκείνους που ίσχυαν πριν από την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος των ρητρών αυτών (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, μεταξύ άλλων, προμνησθείσα απόφαση Savas, σκέψη 69, και απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, C-242/06, Sahin, Συλλογή 2009, σ. I-8965, σκέψη 63).

67 Υπό τις συνθήκες αυτές, η δεύτερη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

68 Βάσει του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ερμηνεύοντας, στη διοικητική πρακτική της, τους όρους «επιχείρηση του αντισυμβαλλομένου κράτους», που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της γερμανοπολωνικής συμβάσεως, ως αναφερόμενους σε «γερμανική επιχείρηση», παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

69 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δυνάμει του άρθρου 69, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού, το Δικαστήριο μπορεί να κατανείμει τα έξοδα ή να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων ή εφόσον συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι.

70 Εν προκειμένω, αποφασίζεται ότι η Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

71 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

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

1) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ερμηνεύοντας, στη διοικητική πρακτική της, τους όρους «επιχείρηση του αντισυμβαλλομένου κράτους», που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της Συμβάσεως της 31ης Ιανουαρίου 1990 μεταξύ της Κυβερνήσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Κυβερνήσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με την απόσπαση μισθωτών γερμανικών επιχειρήσεων για την εκτέλεση συμβάσεων έργου, όπως τροποποιήθηκε την 1η Μαρτίου και στις 30 Απριλίου 1993, ως αναφερόμενους σε «γερμανική επιχείρηση», παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

4) Η Δημοκρατία της Πολωνίας φέρει τα δικαστικά της έξοδα.

(υπογραφές)