TIESAS SPRIEDUMS (trešā palāta)

2010. gada 21. janvārī*

Lieta C-546/07

par prasību sakarā ar valsts pienākumu neizpildi atbilstoši EKL 226. pantam, ko 2007. gada 5. decembrī cēla

Eiropas Komisija, ko pārstāv E. Traversa [*E. Traversa*] un P. Dejmeka [*P. Dejmek*], pārstāvji, kas norādīja adresi Luksemburgā,

prasītāja,

ko atbalsta

Polijas Republika, ko pārstāv M. Dovgelevičs [*M. Dowgielewicz*], pārstāvis,

persona, kas iestājusies lietā,

* Tiesvedības valoda — vācu.

pret

Vācijas Federatīvo Republiku, ko pārstāv J. Mellers [*J. Möller*], M. Lumma [*M. Lumma*] un K. Blaške [*C. Blaschke*], pārstāvji, kas norādīja adresi Luksemburgā,

atbildētāja.

TIESA (trešā palāta)

šādā sastāvā: otrās palātas priekšsēdētājs, kas pilda trešās palātas priekšsēdētāja pienākumus, H. N. Kunja Rodrigess [*J. N. Cunha Rodrigues*] (referents), tiesneši A. Ross [*A. Rosas*], U. Lehmuss [*U. Lõhmus*], A. O'Kīfs [*A. Ó Caoimh*] un A. Arabadžijevs [*A. Arabadjiev*],

ģenerāladvokāts J. Mazaks [*J. Mazák*],
sekretārs R. Grass [*R. Grass*],

noklausījusies ģenerāladvokāta secinājumus 2009. gada 30. septembra tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

Spriedums

1 Eiropas Kopienu Komisija prasības pieteikumā lūdza Tiesu atzīt, ka:

— Vācijas Federatīvās Republikas valdības un Polijas Republikas valdības 1990. gada 31. janvāra nolīguma par Polijas uzņēmumu darbinieku norīkošanu būvdarbu līgumu izpildei, kurā grozījumi izdarīti 1993. gada 1. martā un 30. aprīlī (*BGBl.* 1993 II, 1125. lpp.; turpmāk tekstā — "Vācijas un Polijas nolīgums"), 1. panta 1. punktā minēto jēdzienu "otras puses uzņēmums" administratīvajā praksē interpretējot kā "Vācijas uzņēmumu" un

— ar "darba tirgus aizsardzības" klauzulu, kas ietverta Vācijas Federatīvās Republikas Federālās Nodarbinātības aģentūras 16.a brošūrā ar nosaukumu "Ārvalsts darba ņēmēju no jaunajām [Eiropas Savienības] dalībvalstīm nodarbināšana saskaņā ar uzņēmuma līgumu Vācijas Federatīvajā Republikā" (*Merkblatt 16a*, "Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland"; turpmāk tekstā — "16.a brošūra"), paplašinot reģionālos darba tirgus piekļuves ierobežojumus pēc 2003. gada 16. aprīļa, t.i., pēc Līguma par Polijas Republikas pievienošanos Eiropas Savienībai (OV 2003, L 236, 17. lpp.; turpmāk tekstā — "pievienošanās līgums") parakstīšanas,

Vācijas Federatīvā Republika nav izpildījusi tai EKL 49. pantā paredzētos pienākumus un ir pārkāpusi Akta par Čehijas Republikas, Igaunijas Republikas, Kipras Republikas, Latvijas Republikas, Lietuvas Republikas, Ungārijas Republikas, Maltas Republikas, Polijas Republikas, Slovēnijas Republikas un Slovākijas Republikas pievienošanās nosacījumiem un pielāgojumiem Līgumos, kas ir Eiropas Savienības pamatā (OV 2003, L 236, 33. lpp.; turpmāk tekstā — "pievienošanās akts") XII pielikuma 2. nodaļas 13. punktā ietverto "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu.

Atbilstošās tiesību normas

Kopienu tiesiskais regulējums

Pievienošanās akts

2 Pievienošanās akta 24. pantā ir noteikts:

"Šā Akta V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII un XIV pielikumā uzskaitītos pasākumus jaunajās dalībvalstīs piemēro atbilstīgi minētajos pielikumos paredzētajiem nosacījumiem."

3 Pievienošanās akta XII pielikuma nosaukums ir "Pievienošanās akta 24. pantā minētais saraksts: Polija". Šī pielikuma 2. nodaļā ar nosaukumu "Personu brīva pārvietošanās" ietverts 13. punkts, kurā ir noteikts:

"Lai atsevišķās jutīgās pakalpojumu jomās darba tirgū novērstu nopietnus traucējumus vai šādu traucējumu rašanās iespēju, ko dažos reģionos var izraisīt transnacionāla pakalpojumu sniegšana, kā tā definēta Direktīvas 96/71/EK 1. pantā, un tiktāl, ciktāl tās atbilstīgi iepriekš izklāstītajiem pārejas noteikumiem attiecībā uz Polijas darba ņēmējiem īsteno savas valsts pasākumus vai pasākumus, kas izriet no divpusējiem nolīgumiem, Vācija un Austrija var — iepriekš par to informējot Komisiju — atkāpties no EK līguma 49. panta pirmās daļas, lai saistībā ar pakalpojumiem, kurus sniedz sabiedrības, kas veic uzņēmējdarbību Polijā, ierobežotu tādu darba ņēmēju pagaidu pārvietošanos, kuru tiesībām strādāt Vācijā un Austrijā piemērojami šo valstu iekšējie pasākumi.

[..]

Šā punkta piemērošanas sekas nedrīkst būt tādi darba ņēmēju pagaidu pārvietošanās nosacījumi saistībā ar pakalpojumu transnacionālu sniegšanu Vācijā vai Austrijā un Polijā, kas būtu vairāk ierobežojoši nekā nosacījumi, kuri ir spēkā Pievienošanās līguma parakstīšanas dienā."

Vācijas un Polijas nolīgums

4 Saskaņā ar Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punktu:

"Darba atļaujas izsniedz Polijas darba ņēmējiem, kuri ir nosūtīti pagaidu darbā, pamatojoties uz darba līgumu starp Polijas darba devēju un otras puses uzņēmumu (līgumdarbinieki), neatkarīgi no darba tirgus apstākļiem un tendencēm."

5 Šī nolīguma 2. panta 5. punktā ir noteikts:

"Piemērojot šo nolīgumu sadarbībā ar Polijas Republikas Nodarbinātības un sociālās politikas ministriju, Vācijas Federatīvās Republikas Federālais Nodarbinātības dienests nodrošina, lai nenotiktu nodarbinātu līgumdarbinieku koncentrācija kādā noteiktā reģionā vai nozarē. Šis nolīgums nav piemērojams darba ņēmējiem krāšņu un kamīnbūves nozarē."

Vācijas Federatīvās Republikas Federālās Nodarbinātības aģentūras norādījumi

6 Starp Vācijas Federatīvās Republikas Federālās Nodarbinātības aģentūras pieņemtajiem norādījumiem ir 16.a brošūra, kurā regulēta ārvalsts darba ņēmēju no jaunajām Eiropas Savienības dalībvalstīm nodarbināšana saskaņā ar uzņēmuma līgumiem Vācijas Federatīvajā Republikā un kurā ir ietverta "darba tirgus aizsardzības" klauzula.

Saskaņā ar šo klauzulu uzņēmuma līgumi, kuros paredzēts izmantot ārvalsts darbaspēku, principā ir aizliegti, ja šie līgumi ir izpildāmi minētā dienesta rajonos, kuros vidējais bezdarba līmenis iepriekšējos sešos mēnešos ir bijis vismaz par 30 % lielāks nekā visā Vācijas Federatīvajā Republikā kopumā. To rajonu saraksts, uz kuriem attiecas minētais aizliegums, tiek atjaunots katru ceturksni.

Pirmstiesas procedūra

7 Ar 1996. gada 3. aprīļa brīdinājuma vēstuli Komisija vērsa Vācijas Federatīvās Republikas uzmanību uz to, ka tās administratīvā prakse Vācijas un Polijas nolīguma piemērošanā ir pretrunā EKL 49. pantam, jo Vācijas kompetentās iestādes šī nolīguma 1. panta 1. punktā minēto jēdzienu "otras puses uzņēmums" interpretē kā tādu, kas attiecas tikai uz Vācijas uzņēmumiem. Šīs prakses dēļ atšķirībā no šiem uzņēmumiem tādiem uzņēmumiem no citām dalībvalstīm, nevis Vācijas Federatīvās Republikas, kas sniedz pakalpojumus būvniecības nozarē Vācijā, esot liegts slēgt uzņēmuma līgumus ar Polijas uzņēmumiem.

8 1996. gada 28. jūnija vēstulē Vācijas Federatīvā Republika Komisijai paziņoja, ka tā nepiekrīt šīs iestādes 1996. gada 3. aprīļa vēstulē izklāstītajam viedoklim.

9 1997. gada 12. novembrī Komisija nosūtīja Vācijas Federatīvajai Republikai argumentētu atzinumu, kurā tā atkārtoja savu viedokli un aicināja to veikt pasākumus, kas nepieciešami, lai izpildītu šī atzinuma prasības.

10 Pēc Komisijas un šīs dalībvalsts pārstāvju tikšanās 1998. gada 5. maijā Vācija 1998. gada 19. jūlija vēstulē norādīja, ka tiek meklēts politisks risinājums saistībā ar 1991. gada 16. decembrī Briselē parakstīto Eiropas Līgumu par asociācijas izveidošanu starp Eiropas Kopienām un to dalībvalstīm, no vienas puses, un Polijas Republiku, no otras puses. Tomēr šie centieni nebija sekmīgi.

11 Atbildot uz Komisijas 2004. gada 15. jūnija pieprasījumu, Vācijas Federatīvā Republika 2004. gada 6. decembra vēstulē norādīja, ka tā nemainīs savu praksi Vācijas un Polijas nolīguma interpretācijā un ka, ņemot vērā, ka Komisija gandrīz septiņus gadus nav neko darījusi šajā sakarā, tā varēja leģitīmi pieņemt, ka procedūra par valsts pienākumu neizpildi netiks turpināta.

12 2006. gada 10. aprīļa papildu brīdinājuma vēstulē Komisija vērsa Vācijas Federatīvās Republikas uzmanību uz to, ka tā patur spēkā apgalvojumu par EKL 49. panta pārkāpumu. Tā turklāt apgalvoja, ka šī dalībvalsts ir pārkāpusi arī pievienošanās akta XII pielikuma 2. nodaļas 13. punktā paredzēto "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu (turpmāk tekstā — "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula) tiktāl, ciktāl ar "darba tirgus aizsardzības" klauzulu, kas balstīta uz Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punktu un ietverta 16.a brošūrā, ar ieviesto reģionālo ierobežojumu paplašināšanu ir pārkāpts aizliegums paplašināt pievienošanās akta parakstīšanas dienā spēkā esošos ierobežojumus.

13 Ar 2006. gada 8. jūnija vēstuli Vācijas Federatīvā Republika, atbildot uz pirmo iebildumu, Komisijai paziņoja, ka nebūtu atbilstoši piemērot Vācijas un Polijas nolīgumu visām dalībvalstīm un to uzņēmumiem. Tā turklāt atsaucās uz EKL 46. pantā paredzēto sabiedriskās kārtības atkāpi, apgalvojot, ka ir jānodrošina pareiza šī nolīguma piemērošana, kā arī spēkā esošo noteikumu ievērošanas obligāta kontrole un efektīva pārkāpumu izmeklēšana. Tā nebūtu iespējams ātri un droši iekasēt sociālā nodrošinājuma parādus no citās dalībvalstīs dibinātiem uzņēmumiem. Saistībā ar otro iebildumu Vācijas Federatīvā Republika apgalvoja, ka, ar "darba tirgus aizsardzības" klauzulu pamatotos reģionālos ierobežojumus attiecinot arī uz apgabaliem, kas nebija paredzēti 2003. gada aprīlī, netiek pārkāpta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula, jo, piemērojot minētā nolīguma 2. panta 5. punktu, atjaunojot

noteikto reģionālo ierobežojumu sarakstu, netiek izdarītas izmaiņas pašā tiesiskajā regulējumā, bet gan tikai konstatētas izmaiņas reģionālajos darba tirgos.

14 2006. gada 15. decembra papildu argumentētajā atzinumā Komisija atkārtoja savus iebildumus, bet Vācijas Federatīvā Republika 2007. gada 19. februāra atbildē savukārt palika pie sava viedokļa.

15 Šādos apstākļos Komisija nolēma celt šo prasību.

Par prasību

Par pieņemamību

Lietas dalībnieku argumenti

16 Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka prasība ir jāatzīst par nepieņemamu vismaz tiktāl, ciktāl tā attiecas uz iebildumu par EKL 49. panta pārkāpumu.

17 Šī dalībvalsts šajā sakarā apgalvo, ka tā varēja leģitīmi uzskatīt, ka Komisijas bezdarbība no 1997. gada novembra līdz 2004. gada jūnijam, proti, gandrīz septiņus gadus, nozīmē, ka tā ir atteikusies no šī iebilduma. Vācijas iestāžu tiesisko paļāvību saistībā ar atteikšanos no iebilduma esot pastiprinājusi komisāra Monti [*Monti*] 1998. gada jūlijā šīm iestādēm nosūtītā vēstule, kurā norādīts, ka Komisija nevēlas Vācijas un Polijas nolīguma denonsēšanu un ir gatava gaidīt līdz 1998. gada novembrim, lai redzētu, vai nav iespējams rast citu risinājumu. Tā kā Komisija pēc šī datuma nerīkojās, Vācijas iestādes esot bijušas tiesīgas uzskatīt, ka minētā iestāde ir atteikusies no iebilduma par EKL 49. panta pārkāpumu.

18 Tikai pēc pievienošanās līguma parakstīšanas, t.i., laikā, kad Vācijas Federatīvā Republika vairs nevarēja denonsēt Vācijas un Polijas nolīgumu un vienlaikus izpildīt pienākumu atturēties no jebkādas darbības, Komisija esot ļaunprātīgi veikusi tālākus procesuālus pasākumus, kaut gan tieši Komisijas lūguma dēļ šī dalībvalsts bija atteikusies no šī nolīguma denonsēšanas.

19 Komisija iebilst, ka, lai gan dažos gadījumos EKL 226. pantā paredzētās pirmstiesas procedūras pārmērīgā ilguma dēļ attiecīgajai valstij var būt apgrūtinoši atspēkot Komisijas argumentus un tādējādi tiek pārkāptas tiesības uz aizstāvību, šajā gadījumā tas tā nav. Turklāt tas, ka Komisija nav reaģējusi uzreiz vai īsā termiņā pēc argumentētā atzinuma, nevarot attiecīgajai dalībvalstij radīt tiesisku paļāvību, ka procedūra ir noslēgusies.

20 Komisija piebilst, ka šī sprieduma 17. punktā minētā Monti vēstule skaidri liecinot, ka procedūru nebija iespējams izbeigt saskaņā ar iekšējā tirgus noteikumiem, un ka šī iestāde nevienu brīdi nav devusi pamatu uzskatīt, ka tā varētu atkāpties no pirmā iebilduma.

Tiesas vērtējums

21 Saskaņā ar pastāvīgo judikatūru tieši Komisija izvēlas brīdi, kad tā ceļ prasību sakarā ar valsts pienākumu neizpildi; apsvērumi, kas nosaka šo izvēli, nevar ietekmēt šīs prasības pieņemamību (skat. it īpaši 1994. gada 1. jūnija spriedumu lietā C-317/92 Komisija/Vācija, *Recueil*, I-2039. lpp., 4. punkts).

22 EKL 226. pantā minētie noteikumi ir jāpiemēro, neuzliekot Komisijai pienākumu ievērot noteiktu termiņu, izņemot gadījumus, kad šajā tiesību normā paredzētais pirmstiesas procedūras pārmērīgais ilgums attiecīgajai dalībvalstij var apgrūtināt Komisijas argumentu atspēkošanu un tādējādi aizskart tiesības uz aizstāvību. Šāds apstāklis ir jāpierāda ieinteresētajai dalībvalstij (skat. it īpaši 2007. gada 18. jūlija spriedumu lietā C-490/04 Komisija/Vācija, Krājums, I-6095. lpp., 26. punkts).

23 Šajā lietā Vācijas Federatīvā Republika nav pierādījusi, ka neierastais procedūras ilgums būtu ietekmējis tās aizstāvības veidu.

24 Kā ģenerāladvokāts ir norādījis secinājumu 21. punktā, tas vien, ka "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula stājās spēkā pirmstiesas procedūras laikā, kas, kā apgalvo Vācijas Federatīvā Republika, tai liedza denonsēt Vācijas un Polijas nolīgumu, nevarēja apgrūtināt šīs valsts iespējas atspēkot Komisijas saistībā ar iebildumu par EKL 49. panta pārkāpumu izvirzītos argumentus. Turklāt, kā norāda Komisija, tas, ka tā 2006. gada 10. aprīlī nosūtīja papildu brīdinājuma vēstuli un 2006. gada 15. decembrī — papildu argumentētu atzinumu, kurā būtībā tika atkārtots sākotnējais iebildums, sniedza

Vācijas Federatīvajai Republikai iespēju izklāstīt savus argumentus par to, kāpēc tā apstrīd šo iebildumu, zinot visus faktus.

25 Tiesvedība sakarā ar pienākumu neizpildi ir atkarīga no objektīva konstatējuma, ka dalībvalsts nav izpildījusi savus Kopienu tiesībās paredzētos pienākumus, un dalībvalsts tādā lietā kā šī nevar atsaukties uz tiesiskās paļāvības principa ievērošanu, lai liktu šķēršļus šādam konstatējumam, jo šāda attaisnojuma atzīšana būtu pretrunā EKL 226. pantā paredzētās procedūras mērķim (skat. it īpaši 2007. gada 24. aprīļa spriedumu lietā C-523/04 Komisija/Nīderlande, Krājums, I-3267. lpp., 28. punkts).

26 No Tiesas judikatūras izriet, ka tas, ka Komisija nav reaģējusi uzreiz vai īsā termiņā pēc argumentētā atzinuma, nevar attiecīgajai dalībvalstij radīt tiesisku paļāvību, ka procedūra ir noslēgusies (skat. it īpaši iepriekš minēto 1994. gada 1. jūnija spriedumu lietā Komisija/Vācija, 4. punkts). Tas tā vēl jo vairāk ir tādā gadījumā kā šajā lietā, kad nav strīda par to, ka apgalvotajā bezdarbības laikposmā ir mēģināts panākt risinājumu, lai novērstu valsts pienākumu neizpildi, it īpaši atbilstoši šī sprieduma 10. punktā minētajam asociācijas līgumam.

27 Visbeidzot, tā kā Komisija ne šī sprieduma 17. un 20. punktā minētajā Monti vēstulē, ne kādā citā procedūras stadijā nav izteikusi nostāju, ka tā izbeigs ierosināto valsts pienākumu neizpildes procedūru, ko Vācijas Federatīvā Republika neapstrīd, nevar piekrist šīs dalībvalsts apgalvotajam, ka minētā iestāde, neizbeidzot minēto procedūru, būtu pārkāpusi tiesiskās paļāvības principu.

28 Tāpēc ir jānoraida Vācijas Federatīvās Republikas iebilde par nepieņemamību un Komisijas celtā prasība jāatzīst par pieņemamu.

Par lietas būtību

Par pirmo iebildumu

— Lietas dalībnieku argumenti

29 Komisija apgalvo, ka, interpretējot Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punktā minēto jēdzienu "otras puses uzņēmums" kā tādu, kas attiecas tikai uz Vācijas uzņēmumiem, Vācijas iestādes liedz citu dalībvalstu uzņēmumiem, kas vēlas veikt būvdarbus Vācijā, slēgt līgumus ar Polijas uzņēmumiem, ja vien šo citu dalībvalstu uzņēmumi nenodibina meitasuzņēmumu Vācijā. Šī nepareizā interpretācija atturot šos pēdējos minētos uzņēmumus izmantot EKL 49. pantā nodrošinātās tiesības uz pakalpojumu sniegšanas brīvību, lai saskaņā ar Vācijas un Polijas nolīgumu slēgtu uzņēmuma līgumus par būvdarbu veikšanu Vācijā, izmantojot šajā nolīgumā paredzēto Polijas darba ņēmēju kvotu.

30 Komisija apgalvo, ka šāda Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punkta interpretācija rada tiešu diskrimināciju uzņēmuma valstspiederības vai juridiskās adreses vietas dēļ, ko var attaisnot tikai ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai cilvēku veselības aizsardzības iemesliem. Šo iemeslu izmantošanas priekšnosacījums ir vajadzība paturēt spēkā diskriminējošo pasākumu, lai novērstu reālu un pietiekami nopietnu apdraudējumu sabiedrības pamatinteresēm. Taču šajā gadījumā tas tā neesot.

31 Tas vien, ka uzņēmumi, kas vēlas noslēgt uzņēmuma līgumu ar kādu Polijas uzņēmumu, nav dibināti Vācijā, neliedzot kontrolēt pareizu Vācijas un Polijas nolīguma piemērošanu. Par vajadzību nodrošināt efektīvu uzņēmumu saukšanu pie atbildības gadījumā, ja tie nav samaksājuši sociālā nodrošinājuma iemaksas, Komisija norāda, ka tikai administratīva rakstura apsvērumi neskar būtiskas sabiedrības intereses un tāpēc nevar pamatot Līgumā nodrošinātas pamatbrīvības ierobežošanu. Turklāt pretēji Vācijas Federatīvās Republikas apgalvotajam neesot nekāda iemesla

uztraukties par to, ka Vācijas un Polijas nolīguma piemērošana arī citu dalībvalstu uzņēmumiem ietvertu vai veicinātu neatbilstošu pievienošanās līguma pārejas noteikumu piemērošanu vai to apiešanu, papildus tam, ka šādas bažas nekādā ziņā neietverot pietiekami nopietnu un tūlītēju risku sabiedriskajai kārtībai vai valsts drošībai, lai attaisnotu diskriminējošu pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojumu.

32 Visbeidzot, Komisija uzsver, ka, ja dalībvalsts noslēdz divpusēju līgumu ar trešo valsti, vienlīdzīgas attieksmes pamatprincips liek šai dalībvalstij piešķirt citu dalībvalstu pilsoņiem tādas pašas priekšrocības, kādas saskaņā ar šo līgumu ir tās pašas pilsoņiem, ja vien tā nevar objektīvi pamatot savu atteikšanos šādi rīkoties, un Komisija šajā sakarā it īpaši atsaucas uz 2002. gada 15. janvāra spriedumu lietā C-55/00 *Gottardo* (*Recueil*, I-413. lpp., 34. punkts). Šajā lietā tas tomēr tā neesot.

33 Polijas Republika, kas iestājusies lietā Komisijas prasījumu atbalstam, cita starpā apgalvo, ka Vācijas administratīvajā praksē veiktās Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punkta interpretācijas dēļ Polijas uzņēmumi nevar Vācijas teritorijā pildīt ar citu dalībvalstu, izņemot Vācijas Federatīvās Republikas, uzņēmumiem noslēgtus līgumus un citās valstīs dibināti uzņēmumi, kas sniedz pakalpojumus Vācijā, nevar izmantot Polijas uzņēmumus kā apakšuzņēmējus. Polijas Republika, tāpat kā Komisija, secina, ka ar šo praksi tiek pārkāpts princips par vienādu tiesību piešķiršanu savas un citu dalībvalstu pilsoņiem, to nevar pamatot ne ar vienu no EKL 46. pantā minētajiem pamatiem un nekas neliedz minētā nolīguma priekšrocības piemērot arī citu dalībvalstu, nevis tikai Vācijas Federatīvās Republikas uzņēmumiem.

34 Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka apstrīdētā interpretācija atbilstot Vācijas un Polijas nolīguma tekstam. Tas, ka šajā nolīgumā tiesības ir paredzētas tikai Vācijas uzņēmumiem, neesot aizliegts ierobežojums EKL 49. panta izpratnē. Citu dalībvalstu

uzņēmējiem principā esot tiesības sniegt pakalpojumus Vācijā, tie tikai nevarot izmantot minētā nolīguma 1. panta 1. punktu, lai pasūtījuma izpildē iesaistītu Polijas uzņēmumus.

35 Turklāt Vācijas uzņēmumi, kas var izmantot Vācijas un Polijas nolīgumu, esot visi Vācijā dibinātie uzņēmumi, ieskaitot citu dalībvalstu uzņēmumu filiāles.

36 Vēl saskaņā ar atbildētājas dalībvalsts viedokli Vācijas uzņēmumi un ārvalsts uzņēmumi neesot līdzīgās situācijās, bet tas *a priori* izslēdzot aizliegtas diskriminācijas pastāvēšanu. Turklāt Vācijas un Polijas nolīgums esot līdzsvarots nolīgums, kas balstīts uz savstarpējību un no kura nevarot atdalīt atsevišķas tiesības, lai tās piešķirtu tādas dalībvalsts pilsoņiem, kas nav šī nolīguma puse. Vācijas Federatīvā Republika saistībā ar šiem diviem argumentiem it īpaši atsaucas uz 2005. gada 5. jūlija spriedumu lietā C-376/03 *D.* (Krājums, I-5821. lpp., 61. un nākamie punkti).

37 Turklāt EKL 49. panta paplašināta interpretācija atņemtu jēgu pievienošanās aktā paredzētajiem pārejas noteikumiem, kuru konteksts un mērķis esot bijis novērst sekas, ko radītu dažādie konkurences apstākļi nozarēs ar izteiktām apkalpojošās sfēras iezīmēm, un novērst satricinājumu darba tirgū.

38 Katrā ziņā, ja Vācijas administratīvā prakse Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punkta interpretācijā tiktu uzskatīta par ierobežojumu EKL 49. panta izpratnē, to attaisnojot EKL 55. un 46. panta noteikumi, aplūkojot tos kopā, jo šī nolīguma priekšrocību attiecināšana arī uz uzņēmumiem, kas nav dibināti Vācijā, vairs nenodrošinātu atbilstošu minētā nolīguma pareizas izpildes kontroli bez nesamērīgām administratīvām izmaksām un neļautu nodrošināt efektīvu tādu uzņēmumu, kas kā

apakšuzņēmējus būvdarbu pakalpojumu veikšanai izmanto Polijas uzņēmumus, saukšanu pie atbildības gadījumā, ja pēdējie nesamaksātu sociālā nodrošinājuma iemaksas.

— Tiesas vērtējums

39 No pastāvīgās judikatūras izriet, ka pakalpojumu sniegšanas brīvība nozīmē, ka ir jānovērš jebkāda pakalpojuma sniedzēja diskriminācija tā valstiskās piederības dēļ vai tādēļ, ka tas ir dibināts citā dalībvalstī nevis tajā, kur jāsniedz pakalpojums (skat. it īpaši iepriekš minēto 2007. gada 18. jūlija spriedumu lietā Komisija/Vācija, 83. punkts un tajā minētā judikatūra). Nosacījums, ka uzņēmumam dalībvalstī, kur tiek sniegts pakalpojums, ir jāizveido stabila iestāde vai meitasuzņēmums, tiešā veidā ierobežo pakalpojumu sniegšanas brīvību, jo padara neiespējamu citās dalībvalstīs dibinātiem uzņēmumiem sniegt pakalpojumus šajā dalībvalstī (šajā ziņā skat. it īpaši 1986. gada 4. decembra spriedumu lietā 205/84 Komisija/Vācija, *Recueil*, 3755. lpp., 52. punkts; 2002. gada 7. februāra spriedumu lietā C-279/00 Komisija/Itālija, *Recueil*, I-1425. lpp., 17. punkts, un 2004. gada 11. marta spriedumu lietā C-496/01 Komisija/Francija, *Recueil*, I-2351. lpp., 65. punkts).

40 Šajā sakarā jākonstatē, ka Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punkts, kā tas tiek interpretēts Vācijas administratīvajā praksē, rada EKL 49. pantā aizliegtu tiešu diskrimināciju pret citās dalībvalstīs, nevis Vācijas Federatīvajā Republikā dibinātiem pakalpojumu sniedzējiem, kas vēlas slēgt uzņēmuma līgumus ar Polijas uzņēmumiem pakalpojumu sniegšanai Vācijā.

41 Saskaņā ar Vācijas administratīvajā praksē piemēroto šī panta interpretāciju tikai tie uzņēmumi, kuru juridiskā adrese vai stabila iestāde atrodas Vācijā, var slēgt līgumus ar

Polijas uzņēmumiem un tādējādi, sniedzot pakalpojumus Vācijā, izmantot saskaņā ar Vācijas un Polijas nolīgumu garantēto Polijas darba ņēmēju kvotu pretēji pievienošanās akta pārejas noteikumiem.

42 Tiktāl, ciktāl Vācijas Federatīvā Republika apgalvo, ka apstrīdēto administratīvo praksi pamato tas, ka šis ir divpusējā starptautiskā līgumā ietverts noteikums, jānorāda, ka, īstenojot saistības saskaņā ar starptautiskiem nolīgumiem, kas var būt nolīgumi starp dalībvalstīm vai nolīgumi starp dalībvalsti un vienu vai vairākām trešām valstīm, dalībvalstīm, izņemot EKL 307. pantā noteiktos gadījumus, ir jāpilda tām Kopienu tiesībās paredzētie pienākumi (skat. it īpaši iepriekš minēto spriedumu lietā *Gottardo*, 33. punkts).

43 Tiesa tiešām ir atzinusi, ka dalībvalsts un trešās valsts noslēgta divpusēja starptautiska nolīguma līdzsvarotības un savstarpējības apdraudēšana var būt objektīvs pamatojums dalībvalsts, kas ir šī nolīguma puse, atteikumam sniegt minētajā nolīgumā tās pilsoņiem paredzētās priekšrocības arī citu dalībvalstu pilsoņiem (skat. it īpaši 1999. gada 21. septembra spriedumu lietā C-307/97 *Saint-Gobain ZN*, *Recueil*, I-6161. lpp., 60. punkts, un iepriekš minēto spriedumu lietā *Gottardo*, 36. punkts).

44 Tomēr pretēji situācijai šajās lietās un lietā *D.*, kurā pieņemts iepriekš minētais spriedums, uz kuru pamatojas Vācijas Federatīvā Republika, Vācijas un Polijas nolīguma piemērošana kopš Polijas Republikas pievienošanās Eiropas Savienībai attiecas uz divām dalībvalstīm, tāpēc minētais nolīgums šo dalībvalstu attiecībās ir piemērojams, tikai ievērojot Kopienu tiesības, it īpaši Līguma noteikumus brīvas pakalpojumu sniegšanas jomā (pēc analoģijas skat. it īpaši 1988. gada 27. septembra spriedumu lietā 235/87 *Matteucci*, *Recueil*, 5589. lpp., 16. un 19.–21. punkts, kā arī 2009. gada 8. septembra spriedumu lietā C-478/07 *Budějovický Budvar*, Krājums, I-7721. lpp., 97. un 98. punkts).

45 Turklāt, kā pareizi norāda Polijas Republika, tiesību slēgt uzņēmuma līgumus ar apakšuzņēmējiem Polijas uzņēmumiem piešķiršana arī citās dalībvalstīs, nevis tikai

Vācijas Federatīvajā Republikā dibinātiem uzņēmumiem vien nevar ietekmēt saskaņā ar Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punktu noteikto kvotu.

46 Tāpat pretēji Vācijas Federatīvās Republikas apgalvotajam nekas neļauj uzskatīt, ka citās dalībvalstīs dibināti uzņēmumi būtu citādākā situācijā nekā pirmajā dalībvalstī dibināti uzņēmumi saistībā ar iespēju noslēgt uzņēmuma līgumus ar Polijas uzņēmumiem, lai sniegtu pakalpojumus Vācijā.

47 Turklāt no Tiesas judikatūras izriet, ka tādi noteikumi kā apstrīdētie Vācijas un Polijas nolīguma noteikumi ir saderīgi ar Kopienu tiesībām tikai tad, ja uz tiem attiecas tiesību norma, kurā ir tieši paredzēta tāda atkāpe kā EKL 46. pants, uz kuru ir atsauce EKL 55. pantā (skat. it īpaši iepriekš minēto 2007. gada 18. jūlija spriedumu lietā Komisija/Vācija, 86. punkts).

48 No EKL 46. panta, kas ir interpretējams strikti, izriet, ka diskriminējošus noteikumus var pamatot ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības un cilvēku veselības apsvērumiem (skat. it īpaši iepriekš minēto 2007. gada 18. jūlija spriedumu lietā Komisija/Vācija, 86. punkts).

49 Tomēr, lai varētu izmantot šādu pamatojumu, ir jāpastāv reālam un pietiekami nopietnam sabiedrības pamatinterešu apdraudējumam (šajā ziņā skat. it īpaši 1998. gada 29. oktobra spriedumu lietā C-114/97 Komisija/Spānija, *Recueil*, I-6717. lpp., 46. punkts, un 2009. gada 1. oktobra spriedumu lietā C-567/07 *Woningstichting Sint Servatius*, Krājums, I-9021. lpp., 28. punkts).

50 Lai pamatotu Polijas uzņēmumu aizliegumu nosūtīt Polijas darba ņēmējus saskaņā ar uzņēmuma līgumiem, kas noslēgti ar uzņēmumiem, kuriem Vācijā nav ne juridiskās adreses, ne pastāvīgas iestādes, Vācijas Federatīvā Republika it īpaši min vajadzību

nodrošināt efektīvu Vācijas un Polijas nolīguma pareizas piemērošanas kontroli, ko saskaņā ar tās viedokli citās dalībvalstīs dibinātu uzņēmumu gadījumā esot iespējams nodrošināt tikai ar lielu papildu administratīvo izmaksu palīdzību, kā arī esot iespējamas problēmas, kas saistītas ar sociālā nodrošinājuma parādu iekasēšanu no uzņēmumiem, kas atbildīgi par šiem parādiem atbilstošo summu pārskaitīšanu, piemērojot Vācijas tiesisko regulējumu, ja šiem uzņēmumiem Vācijā nav stabilas iestādes.

51 Šādi Vācijas Federatīvā Republika nav izvirzījusi nevienu pārliecinošu argumentu, kas varētu attiekties uz kādu no EKL 46. pantā minētajiem iemesliem, bet ekonomiska rakstura apsvērumi un tikai praktiskas grūtības Vācijas un Polijas nolīguma īstenošanā nekādā ziņā nevar pamatot pamatbrīvības ierobežojumus (pēc analoģijas skat. it īpaši 1999. gada 26. janvāra spriedumu lietā C-18/95 *Terhoeve*, *Recueil*, I-345. lpp., 45. punkts) un vēl jo vairāk — atkāpi saskaņā ar EKL 46. pantu, kā priekšnosacījums ir reāls un pietiekami nopietns sabiedrības pamatinterešu apdraudējums.

52 Visbeidzot, runājot par apgalvoto risku apiet Vācijas Federatīvajai Republikai labvēlīgos pievienošanās aktā, lai novērstu smagu satricinājumu Vācijas darba tirgū, ietvertos pārejas noteikumus, pietiek norādīt, ka tiesību slēgt līgumus ar Polijas uzņēmumiem piešķiršana arī citu dalībvalstu uzņēmumiem, lai tiem ļautu izmantot, piemērojot Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punktu, noteikto Polijas darba ņēmēju kvotu, nevar radīt šādas sekas, jo, dodot šādu iespēju arī citās dalībvalstīs dibinātiem uzņēmumiem, nekādā ziņā nemainās Polijas darba ņēmējiem piešķirto darba atļauju skaits.

53 Šādos apstākļos pirmais iebildums ir jāapmierina.

Par otro iebildumu

— Lietas dalībnieku argumenti

54 Komisija apgalvo, ka papildus tam, ka ir apšaubāms, vai 16.a brošūrā ietverto "darba tirgus aizsardzības" klauzulu var pamatot ar Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punktu, tiek pārkāpta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula.

55 Saskaņā ar šo "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu esot aizliegta jebkāda pievienošanās līguma parakstīšanas datumā, proti, 2003. gada 16. aprīlī, spēkā esošo ierobežojumu pastiprināšana neatkarīgi no tā, vai tā ir pamatota ar jau spēkā esošu vai pēc šī datuma pieņemtu tiesisko regulējumu, jo tādējādi minētajai klauzulai tiktu liegta tās lietderīgā iedarbība. Taču pēc 2003. gada 16. aprīļa 16.a brošūrā ietvertajai "darba tirgus aizsardzības" klauzulai pakļauto rajonu saraksts esot papildināts ar jauniem rajoniem, to skaitā Bremerhāvenu, Bohumu, Dortmundi, Duisburgu, Eseni, Vūpertāli, Drēzdeni, Ķelni, Oberhauzenu un Reklinghauzenu. Šīs pēdējās klauzulas piemērošana tādējādi Polijas darba ņēmējiem ir radījusi faktisku pieejas Vācijas darba tirgum pasliktināšanos salīdzinājumā ar situāciju pirms pievienošanās līguma parakstīšanas, bet tas esot acīmredzami pretrunā "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulai.

56 Polijas Republika it īpaši norāda, ka ar 16.a brošūrā ietverto "darba tirgus aizsardzības" klauzulu netiek īstenots Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punkts, jo minētajā klauzulā nav paredzēts, ka darba ņēmēju skaits konkrētā rajonā būtu atkarīgs no tā, vai tur jau pastāv nodarbinātu līgumdarbinieku koncentrācija, bet gan izslēgta jebkāda uzņēmuma līgumu slēgšanas iespēja. Turklāt rajona ierakstīšana Vācijas Federatīvās Republikas Federālās Nodarbinātības aģentūras izveidotajā sarakstā esot atkarīga no tajā pastāvošā bezdarba līmeņa, nevis no tur uzņēmuma līgumu izpildei nosūtīto Polijas darba ņēmēju koncentrācijas.

57 Vācijas Federatīvā Republika iebilst, ka, pat ja tam, vai ar 16.a brošūrā ietverto "darba tirgus aizsardzības" klauzulu ir pareizi īstenots Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punkts, neesot nozīmes situācijas novērtēšanai Kopienu tiesību aspektā, tas tā esot bijis.

58 Turklāt ar šo "darba tirgus aizsardzības" klauzulu netiekot pārkāpta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula. Pēdējās klauzulas ievērošanai svarīgi esot tikai, lai kopš pievienošanās līguma parakstīšanas nebūtu pasliktinājusies tiesiskā situācija vai administratīvā prakse, un Vācijas Federatīvā Republika šajā sakarā atsaucas uz 2000. gada 11. maija spriedumu lietā C-37/98 *Savas* (*Recueil*, I-2927. lpp., 69. punkts), 2007. gada 20. septembra spriedumu lietā C-16/05 *Tum* un *Dari* (Krājums, I-7415. lpp., 49. punkts), 2003. gada 21. oktobra spriedumu apvienotajās lietās C-317/01 un C-369/01 *Abatay* u.c. (*Recueil*, I-12301. lpp., 81. punkts), 1999. gada 1. jūnija spriedumu lietā C-302/97 *Konle* (*Recueil*, I-3099. lpp., 52. un nākamie punkti), kā arī 2007. gada 24. maija spriedumu lietā C-157/05 *Holböck* (Krājums, I-4051. lpp., 41. punkts).

59 Taču minētās "darba tirgus aizsardzības" klauzulas, kuras teksts kopš 1993. gada 4. janvāra nav ticis mainīts, piemērošana neesot izraisījusi ne tiesiskās situācijas pasliktināšanos, ne administratīvās prakses izmaiņas attiecībā uz Polijas Republiku. Vienīgais faktors, kas esot mainījies kopš "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulas spēkā stāšanās, esot darba tirgus situācija Vācijā. Šādas klauzulas pārkāpums neesot iespējams, kad valsts pārvaldes iestādes tiesību normu, kurā nav izdarīti grozījumi, piemēro tāpat kā iepriekš, kā tas ir šajā lietā.

— Tiesas vērtējums

60 Saskaņā ar 16.a brošūrā ietverto "darba tirgus aizsardzības" klauzulu, par kuru ir noskaidrots, ka tajā kopš 1993. gada nav izdarīti grozījumi, uzņēmuma līgumi, kuros paredzēts izmantot ārvalsts darbaspēku, principā ir aizliegti, ja šie līgumi ir izpildāmi Vācijas Federatīvās Republikas Federālās Nodarbinātības aģentūras noteiktajos rajonos, kur vidējais bezdarba līmenis iepriekšējos sešos mēnešos ir bijis vismaz par

30 % lielāks nekā visā Vācijas Federatīvajā Republikā kopumā. To rajonu saraksts, uz kuriem attiecas minētais aizliegums, tiek atjaunots katru ceturksni.

61 Kā Vācijas Federatīvā Republika ir pareizi norādījusi, šajā iebildumā Tiesai ir jāvērtē nevis minētā klauzula un, vai Vācijas valsts pārvaldes iestādes to piemēro, pareizi īstenojot Vācijas un Polijas nolīguma 2. panta 5. punktu, bet gan jāpārbauda, vai, kā apgalvo Komisija, ar minēto klauzulu tādā veidā, kā to piemēro Vācijas valsts pārvaldes iestādes, netiek pārkāpta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula.

62 Pievienošanās akta XII pielikuma 2. nodaļas 13. punktā Vācijas Federatīvajai Republikai ir atļauts atkāpties no EKL 49. panta pirmās daļas, lai saistībā ar pakalpojumiem, kurus sniedz Polijā dibinātas sabiedrības, ierobežotu tādu darba ņēmēju pagaidu pārvietošanos, kuru tiesībām strādāt Vācijā piemērojami valsts iekšējie pasākumi. Ar šo atkāpi ir paredzēts ļaut Vācijas Federatīvajai Republikai novērst nopietnus traucējumus vai šādu traucējumu rašanās iespēju dažās viegli ietekmējamās tās darba tirgus pakalpojumu nozarēs, ko dažos reģionos varētu izraisīt pārrobežu pakalpojumu sniegšana, kamēr šī dalībvalsts atbilstīgi pārejas noteikumiem attiecībā uz Polijas darba ņēmēju brīvu pārvietošanos īsteno savas valsts pasākumus vai pasākumus, kas izriet no divpusējiem nolīgumiem.

63 Minētais 13. punkts tātad ietver "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu, kurā teikts, ka šī noteikuma piemērošana attiecībā uz darba ņēmēju pagaidu pārvietošanos saistībā ar pārrobežu pakalpojumiem starp Vāciju un Poliju nevar radīt ierobežojošākus nosacījumus par tiem, kas bija spēkā pievienošanās līguma parakstīšanas dienā.

64 Pretēji Komisijas aizstāvētajam viedoklim tas, ka pēc šī datuma to rajonu sarakstā, kuros saskaņā ar Vācijas un Polijas nolīgumu uzņēmuma līgumi nav atļauti, tika iekļauti jauni rajoni, nenozīmē, ka būtu pārkāpta "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzula.

65 Šajā klauzulā ir paredzēts aizliegums noteikt "ierobežojošākus" darba ņēmēju pagaidu pārvietošanās "nosacījumus" nekā tie, kas bija spēkā pievienošanās līguma parakstīšanas dienā. Tas acīmredzami tā nav, ja to Polijas darba ņēmēju skaita samazināšanās, kurus var nosūtīt pakalpojumu sniegšanai Vācijā, vienkārši ir sekas tam, ka pēc šī datuma faktiskajai situācijai darba tirgū, kas ir mainījies, tiek piemērota klauzula, kuras formulējums nav mainīts. Kā pareizi norāda Vācijas Federatīvā Republika, reizi ceturksnī atjaunotajam to rajonu sarakstam, uz kuriem attiecas no 16.a brošūrā ietvertās "darba tirgus aizsardzības" klauzulas izrietošais aizliegums, šajā sakarā ir tikai deklaratīvs raksturs, jo nav notikusi ne tiesiskās situācijas pasliktināšanās, ne negatīvas izmaiņas Vācijas administratīvajā praksē.

66 Šo interpretāciju apstiprina šādu "atturēšanās no jebkādas darbības" klauzulu mērķis liegt dalībvalstij iespēju veikt jaunus pasākumus, kuru mērķis vai sekas būtu radīt ierobežojošākus nosacījumus par tiem, kas bijuši spēkā pirms datuma, no kura šīs klauzulas stājušās spēkā (šajā ziņā skat. it īpaši iepriekš minēto spriedumu lietā *Savas*, 69. punkts, un 2009. gada 17. septembra spriedumu lietā C-242/06 *Sahin*, Krājums, I-8465. lpp., 63. punkts).

67 Šajos apstākļos otrais iebildums ir jānoraida kā nepamatots.

68 Ņemot vērā visu iepriekš minēto, jākonstatē, ka, administratīvajā praksē interpretējot Vācijas un Polijas nolīguma 1. panta 1. punktā minēto jēdzienu "otras puses uzņēmums" kā "Vācijas uzņēmumu", Vācijas Federatīvā Republika nav izpildījusi tai EKL 49. pantā paredzētos pienākumus.

Par tiesāšanās izdevumiem

69 Atbilstoši Reglamenta 69. panta 2. punktam lietas dalībniekam, kuram spriedums ir nelabvēlīgs, piespriež atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, ja to ir prasījis lietas dalībnieks, kuram spriedums ir labvēlīgs. Atbilstoši Reglamenta 69. panta 3. punktam, ja abiem lietas dalībniekiem spriedums ir daļēji labvēlīgs un daļēji nelabvēlīgs vai ja pastāv izņēmuma apstākļi, Tiesa var nolemt, ka tiesāšanās izdevumi ir jāsadala vai ka lietas dalībnieki sedz savus tiesāšanās izdevumus paši.

70 Šajā lietā jāizlemj, ka Komisija un Vācijas Federatīvā Republika sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas.

71 Saskaņā ar Reglamenta 69. panta 4. punktu Polijas Republika sedz savus tiesāšanās izdevumus pati.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (trešā palāta) nospriež:

1) **Vācijas Federatīvās Republikas valdības un Polijas Republikas valdības 1990. gada 31. janvāra nolīguma par Polijas uzņēmumu darbinieku norīkošanu uzņēmuma līgumu izpildei, kurā grozījumi izdarīti 1993. gada 1. martā un 30. aprīlī, 1. panta 1. punktā minēto jēdzienu "otras puses uzņēmums" administratīvajā praksē interpretējot kā "Vācijas uzņēmumu", Vācijas Federatīvā Republika nav izpildījusi tai EKL 49. pantā paredzētos pienākumus;**

2) **pārējā daļā prasību noraidīt;**

3) Eiropas Komisija un Vācijas Federatīvā Republika sedz savus tiesāšanās izdevumus pašas;

4) Polijas Republika sedz savus tiesāšanās izdevumus pati.

[Paraksti]