TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2010 m. sausio 21 d.*

Byloje C-546/07

dėl 2007 m. gruodžio 5 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama E. Traversa ir P. Dejmek, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

palaikoma:

Lenkijos Respublikos, atstovaujamos M. Dowgielewicz,

įstojusios į bylą šalies,

* Proceso kalba: vokiečių.

prieš

Vokietijos Federacinę Respubliką, atstovaujamą J. Möller, M. Lumma ir C. Blaschke, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro antrosios kolegijos pirmininkas J. N. Cunha Rodrigues (pranešėjas), einantis trečiosios kolegijos pirmininko pareigas, teisėjai A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ir A. Arabadjiev,

generalinis advokatas J. Mazák,
kancleris R. Grass,

susipažinęs su 2009 m. rugsėjo 30 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Ieškiniu Europos Bendrijų Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad:

— savo administracinėje praktikoje 1990 m. sausio 31 d. Vokietijos ir Lenkijos vyriausybių susitarimo dėl Lenkijos įmonių darbuotojų komandiravimo vykdyti rangos sutartis, iš dalies pakeisto 1993 m. balandžio 30 d. ir kovo 1 d. (BGBl. 1993 II, p. 1125, toliau – Vokietijos ir Lenkijos susitarimas), 1 straipsnio 1 dalyje esančius žodžius „kitos šalies įmonė“ aiškindama kaip „Vokietijos įmonė“ ir

— po 2003 m. balandžio 16 d., t. y. po to, kai buvo pasirašyta Lenkijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą sutartis (OL L 236, 2003, p. 17, toliau – Stojimo sutartis), pagal Vokietijos Federacinės Respublikos federalinės įdarbinimo agentūros 16a informaciniame lape „Darbuotojų užsieniečių iš Europos Sąjungos naujųjų valstybių narių įdarbinimas pagal rangos sutartis Vokietijos Federacinėje Respublikoje“ (*Merkblatt 16a, Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland*, toliau – 16a informacinis lapas) esančią darbo rinkos apsaugos išlygą išplėtusi regioninius apribojimus dėl darbuotojų patekimo į darbo rinką,

Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį ir pažeidė *standstill* sąlygą, įrašytą Akto dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir Sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų (OL L 236, 2003, toliau –Stojimo aktas) XII priedo 2 skyriaus 13 dalyje.

Teisinis pagrindas

Bendrijos teisės aktai

Stojimo aktas

2 Stojimo akto 24 straipsnyje nurodyta:

„Šio Akto V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII ir XIV prieduose išvardytos priemonės naujosiose valstybėse narėse taikomos tuose prieduose nustatytomis sąlygomis.“

3 Stojimo akto XII priedas pavadintas „Stojimo akto 24 straipsnyje nurodytas sąrašas: Lenkija“. Šio priedo 2 skyriuje „Laisvas asmenų judėjimas“ yra 13 dalis, kurioje numatyta:

„Vokietija ir Austrija, siekdamos spręsti didelius savo darbo rinkos konkrečiuose jautriuose paslaugų sektoriuose trikdymus ar kilus jų grėsmei dėl transnacionalinių paslaugų teikimo, kaip apibrėžta Direktyvos 96/71/EB 1 straipsnyje, tam tikruose regionuose, kol jos, remdamosi pirmiau išdėstytomis pereinamojo laikotarpio nuostatomis, taiko nacionalines priemones ar priemones pagal dvišalius susitarimus dėl Lenkijos darbuotojų laisvo judėjimo, pranešusios Komisijai, gali nukrypti nuo EB sutarties 49 straipsnio pirmosios dalies [pirmos pastraipos] siekdamos apriboti laikiną darbuotojų, kurių teisei dirbti Vokietijoje ir Austrijoje taikomos nacionalinės priemonės, judėjimą bendrovių, įsteigtų Lenkijoje, teikiamų paslaugų kontekste.

<…>.

Dėl šios dalies taikymo poveikio laikino darbuotojų judėjimo transnacionalinių paslaugų teikimo tarp Vokietijos ar Austrijos ir Lenkijos kontekste sąlygos netampa labiau ribojančiomis nei tos, kurios yra Stojimo sutarties pasirašymo dieną.“

Vokietijos ir Lenkijos susitarimas

4 Pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalį:

„Lenkų darbuotojams, komandiruotiems remiantis Lenkijos darbdavio ir kitos šalies įmone sudaryta rangos sutartimi (darbuotojai sutartininkai), leidimai dirbti išduodami neatsižvelgiant į darbo rinkos padėtį ir tendencijas.“

5 Šio susitarimo 2 straipsnio 5 dalyje numatyta:

„Taikant šį susitarimą, Vokietijos Federacinės Respublikos federalinis įdarbinimo biuras, bendradarbiaudamas su Lenkijos Respublikos Socialinės politikos ir darbo ministerija, prižiūri, kad nebūtų įdarbintų darbuotojų sutartininkų regioninės ar sektorinės koncentracijos. Šis susitarimas netaikomas ugnies gesinimo sistemų ir kaminų statybos sektorių darbuotojams.“

Vokietijos Federacinės Respublikos federalinės įdarbinimo agentūros taisyklės

6 Tarp Vokietijos Federacinės Respublikos federalinės įdarbinimo agentūros priimtų taisyklių yra ir 16a informacinis lapas, skirtas „darbuotojams užsieniečiams iš Sąjungos naujųjų valstybių narių įdarbinti pagal rangos sutartis Vokietijos Federacinėje Respublikoje“ ir kuriame numatyta darbo rinkos apsaugos išlyga. Pagal šią išlygą iš

principo draudžiamos rangos sutartys, pagal kurias darbo jėga iš užsienio naudojama, kai šios sutartys turi būti vykdomos minėtos agentūros apskrityje, kurioje vidutinis nedarbo lygis per pastaruosius šešis mėnesius didesnis nei 30 % bendro Vokietijos Federacinės Respublikos nedarbo lygio. Nustatytų apskričių sąrašas, kuriam taikomas šis draudimas, atnaujinamas kiekvieną ketvirtį.

Ikiteisminė procedūra

7 1996 m. balandžio 3 d. oficialiu pranešimu Komisija atkreipė Vokietijos Federacinės Respublikos dėmesį į tai, kad Vokietijos administracinė praktika, susijusi su Vokietijos ir Lenkijos susitarimo taikymu, neatitinka EB 49 straipsnio, nes kompetentingos Vokietijos valdžios institucijos šio susitarimo 1 straipsnio 1 dalyje esančius žodžius „kitos šalies įmonė“ aiškina kaip apimančius tik Vokietijos įmones. Minėta praktika, kitaip nei pastarosioms įmonėms, įmonėms iš kitų nei Vokietijos Federacinės Respublikos valstybių narių trukdoma sudaryti rangos sutartis su Lenkijos įmonėmis.

8 1996 m. laišku Vokietijos Federacinė Respublika informavo Komisiją, kad nepritaria 1996 m. balandžio 3 d. laiške išdėstytai Komisijos pozicijai.

9 1997 m. lapkričio 12 d. Komisija išsiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai pagrįstą nuomonę, kurioje pakartojo šią poziciją, nurodydama imtis būtinų priemonių šiai nuomonei įvykdyti.

10 1998 m. gegužės 5 d. įvykus Komisijos ir šios valstybės narės atstovų susitikimui, 1998 m. liepos 19 d. laiške minėta valstybė narė nurodė, kad dedamos pastangos politiniam sprendimui surasti pagal 1991 m. gruodžio 16 d. Briuselyje pasirašytą Europos susitarimą, įsteigiantį asociaciją tarp Europos Bendrijų ir jų valstybių narių ir Lenkijos Respublikos. Tačiau šios pastangos buvo nesėkmingos.

11 Kai 2004 m. birželio 15 d. Komisija pateikė prašymą Vokietijos Federacinei Respublikai, ši atsakė 2004 m. gruodžio 6 d. pranešimu nurodydama, kad ir toliau taiko savo praktiką, susijusią su Vokietijos ir Lenkijos susitarimo aiškinimu, ir kad, atsižvelgiant į tai, jog beveik septynerius metus Komisija šiuo atžvilgiu nesiėmė veiksmų, ji turi teisę manyti, kad nebus pradėta procedūra dėl pažeidimo.

12 2006 m. balandžio 10 d. papildomame oficialiame pranešime Komisija atkreipė Vokietijos Federacinės Respublikos dėmesį į tai, kad ir toliau mano, jog pažeistas EB 49 straipsnis. Be to, ji teigė, kad ši valstybė narė taip pat pažeidžia Stojimo akto XII priedo 2 skyriaus 13 dalyje įtvirtintą *standstill* sąlygą (toliau – *standstill* sąlyga), nes išplečiant pagal darbo rinkos apsaugos išlygą, grindžiamą Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalimi ir įrašytą 16a informaciniame lape, nustatytus apribojimus pažeidžiamas draudimas nustatyti didesnius apribojimus nei tuos, kurie buvo Stojimo sutarties pasirašymo dieną.

13 2006 m. birželio 8 d. laiške atsakydama į pirmąjį kaltinimą Vokietijos Federacinė Respublika informavo Komisiją, kad būtų netinkama išplėsti Vokietijos ir Lenkijos susitarimo taikymą visoms valstybėms narėms ir jų įmonėms. Be to, ji rėmėsi EB 46 straipsnyje numatyta su viešąją tvarka susijusia išlyga, tvirtindama, kad reikia užtikrinti tinkamą šio susitarimo taikymą, būtiną galiojančių taisyklių laikymosi kontrolę ir veiksmingą patraukimą atsakomybėn už pažeidimus. Vokietijos Federacinė Respublikos teigimu, neįmanoma greitai ir patikimai išieškoti socialinio draudimo įmokų skolų iš kitose valstybėse narėse įsteigtų įmonių. Dėl antrojo kaltinimo ji tvirtina, kad darbo rinkos apsaugos išlyga grindžiamus regioninius apribojimus išplečiant kitoms, 2003 m. balandžio mėnesį nenurodytoms teritorijos dalims, nepažeidžiama *standstill* sąlyga, nes atnaujinant pagal šio susitarimo 2 straipsnio 5 dalį nustatytų

regioninių apribojimų sąrašą nėra keičiami patys teisės aktai; toks atnaujinimas paprasčiausia išplaukia iš nustatytų regioninių darbo rinkų pokyčių.

14 2006 m. gruodžio 15 d. papildomoje pagrįstoje nuomonėje Komisija pakartojo savo kaltinimus, o 2007 m. vasario 19 d. atsakyme Vokietijos Federacinė Respublika savo ruožtu nepakeitė pozicijos.

15 Šiomis aplinkybėmis Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Dėl priimtinumo

Šalių argumentai

16 Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad ieškinį reikia pripažinti nepriimtinu bent jau kaltinimo, susijusio su EB 49 straipsnio pažeidimu, atžvilgiu.

17 Šiuo klausimu ši valstybė narė teigia galėjusi pagrįstai manyti, jog tai, kad Komisija nesiėmė veiksmų nuo 1997 m. lapkričio mėn. iki 2004 m. birželio mėn., t. y. beveik septynerius metus, prilygsta šio kaltinimo atsisakymui. Vokietijos valdžios institucijų teisėti lūkesčiai, kad minėto kaltinimo atsisakyta, yra juo labiau pagrįsti dėl to, kad, kaip matyti iš laiško, kurį Komisijos narys M. Monti siuntė šioms valdžios institucijoms 1998 m. liepos mėn., ši institucija nepritarė Vokietijos ir Lenkijos susitarimo atšaukimui ir laukė iki 1998 m. lapkričio mėn., kad sužinotų, ar ketinama imtis kitų sprendimo būdų. Kadangi pasibaigus nurodytam terminui Komisija nesiėmė jokių veiksmų, Vokietijos valdžios institucijos turėjo teisę manyti, kad minėta institucija atsisakė kaltinimo dėl EB 49 straipsnio pažeidimo.

18 Tik po to, kai buvo pasirašyta Stojimo sutartis, t. y. kai Vokietijos Federacinė Respublika nebegalėjo atšaukti Vokietijos ir Lenkijos susitarimo, antraip būtų neįvykdžiusi *standstill* įsipareigojimo, Komisija piktnaudžiaudama ėmėsi kitų procedūrinių priemonių, nors būtent jos pačios prašymu ši valstybė narė atsisakė atšaukti susitarimą.

19 Komisija atsikerta, kad nors tam tikrais atvejais pernelyg ilga EB 226 straipsnyje numatytos ikiteisminės procedūros trukmė gali apsunkinti galimybę suinteresuotajai valstybei paneigti Komisijos argumentus ir taip pažeisti jos teisę į gynybą, taip nėra šiuo atveju. Be to, tai, jog iš karto po pagrįstos nuomonės arba per trumpą laikotarpį nuo jos nesiimama veiksmų, negali sukelti atitinkamai valstybei narei teisėtų lūkesčių, jog įsipareigojimų neįvykdymo procedūra baigta.

20 Komisija priduria, kad šio sprendimo 17 punkte minėto M. Monti laiške buvo aiškiai nurodyta, kad, atsižvelgus į vidaus rinkos taisykles, neketinama nutraukti bylos ir kad jokiu momentu ši institucija neleido suprasti, jog atsisakys pirmojo kaltinimo.

Teisingumo Teismo vertinimas

21 Pagal nusistovėjusią teismo praktiką būtent Komisijai turi pasirinkti, kada pareikšti valstybei narei ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, o šį pasirinkimą lemiantys motyvai negali turėti poveikio šio ieškinio priimtinumui (visų pirma žr. 1994 m. birželio 1 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-317/92, Rink. p. I-2039, 4 punktą).

22 EB 226 straipsnyje įtvirtintas normas reikia taikyti atsižvelgiant į tai, kad Komisija neprivalo laikytis nustatyto termino, nebent pernelyg ilga šioje nuostatoje numatytos ikiteisminės procedūros trukmė apsunkintų valstybės narės, kuriai pateikti kaltinimai, galimybę paneigti Komisijos argumentus ir taip pažeistų jos gynybos teises. Tokį poveikį turi įrodyti suinteresuotoji valstybė narė (visų pirma žr. 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, C-490/04, Rink. p. I-6095, 26 punktą).

23 Šioje byloje Vokietijos Federacinė Respublika neįrodė, kad neįprasta procedūros trukmė turėjo poveikį jos gynybos organizavimui.

24 Kaip savo išvados 21 punkte pažymėjo generalinis advokatas, tai, kad *standstill* sąlyga įsigaliojo vykstant šios procedūros ikiteisminei stadijai, kuri, Vokietijos Federacinės Respublikos teigimu, sukliudė jai atšaukti Vokietijos ir Lenkijos susitarimą, negalėjo šiai valstybei narei sudaryti didesnių sunkumų paneigti Komisijos argumentus, pateiktus kaltinime dėl EB 49 straipsnio panaikinimo. Prie to pridurtina, kad, kaip pastebi Komisija, jos išsiųsti 2006 m. balandžio 10 d. ir 2006 m. gruodžio 15 d. oficialūs

pranešimai, kuriuose būtent ir buvo pakartotas minėtas kaltinimas, leido Vokietijos Federacinei Respublikai visiškai žinant pagrindą išdėstyti priežastis, dėl kurių ji ginčijo šį kaltinimą.

25 Be to, procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo grindžiama objektyviu valstybės narės įsipareigojimų, kuriuos jai nustato Bendrijos teisė, nesilaikymo konstatavimu, ir tokiu atveju kaip šis valstybė narė negali remtis teisėtų lūkesčių apsaugos principu, kad užkirstų kelią tokiam objektyviam konstatavimui, jog nesilaikė EB sutartyje ar antrinėje teisėje nustatytų įsipareigojimų, nes toks pateisinimas, jei jam būtų pritarta, prieštarautų EB 226 straipsnyje numatytos procedūros tikslui (visų pirma žr. 2007 m. balandžio 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-523/04, Rink. p. I-3267, 28 punktą).

26 Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad tai, jog Komisija iš karto arba per trumpą laikotarpį nesiima, remdamasi pagrįsta nuomone, tolesnių veiksmų, negali sukelti atitinkamai valstybei narei teisėtų lūkesčių, jog procedūra baigta (visų pirma žr. minėto 1994 m. birželio 1 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 4 punktą). Tai juo labiau tiesa, kai, kaip ir šioje byloje, yra aišku, kad per tariamą neveikimo laikotarpį buvo dedamos pastangos, visų pirma pagal šio sprendimo 10 punkte minėtą asociacijos susitarimą, surasti sprendimo būdą tariamam įsipareigojimų neįvykdymui pašalinti.

27 Galiausiai šio sprendimo 17 ir 20 punktuose nurodytame M. Monti laiške ar bet kurioje kitoje stadijoje Komisijai nepareiškus pozicijos, kurioje būtų nurodyta, jog ji ketina užbaigti pradėtą įsipareigojimų neįvykdymo procedūrą, ir to Vokietijos Federacinė Respublika neginčija, ši valstybė narė negali pagrįstai remtis tuo, jog ši institucija, neužbaigusi minėtos procedūros, pažeidė teisėtų lūkesčių principą.

28 Todėl reikia atmesti Vokietijos Federacinės Respublikos prieštaravimą dėl priimtinumo ir pripažinti Komisijos pareikštą ieškinį priimtinu.

Dėl esmės

Dėl pirmojo kaltinimo

— Šalių argumentai

29 Komisija teigia, kad Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalyje esančius žodžius „kitos šalies įmonė“ aiškindamos kaip apimančius tik Vokietijos įmones, Vokietijos valdžios institucijos trukdo įmonėms iš kitų valstybių narių, norinčioms vykdyti darbus Vokietijoje, sudaryti sutartis su Lenkijos verslininku, nebent įmonės iš šių kitų valstybių narių Vokietijoje būtų įsteigusios dukterinę įmonę. Tokiu aiškinimu, kuris nėra privalomas, šios įmonės atgrasomos naudotis EB 49 straipsniu joms garantuojama teise laisvai teikti paslaugas, kad galėtų pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimą sudaryti rangos sutartis darbams vykdyti Vokietijoje pasinaudojant šiame susitarime numatyta Lenkijos darbininkų kvota.

30 Komisija teigia, kad taip aiškinant Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalį įmonė tiesiogiai diskriminuojama pagal jos nacionalinę priklausomybę arba buveinės vietą, ir tokia diskriminacija negali būti pateisinama kitaip, kaip tik viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos pagrindais. Šiais pagrindais galima remtis, tik jei diskriminacinę priemonę palikti yra būtina siekiant užkirsti kelią realiam ir pakankamai reikšmingam pavojui, paveikiančiam pagrindinį visuomenės interesą. O taip nėra šiuo atveju.

31 Iš tiesų vien tai, kad su Lenkijos verslininku norinčios sudaryti rangos sutartį įmonės yra įsteigtos ne Vokietijoje, netrukdo kontroliuoti, ar tinkamai taikomas Vokietijos ir Lenkijos susitarimas. Kalbėdama apie būtinybę užtikrinti veiksmingą įmonės atsakomybės įgyvendinimą šiai nesumokėjus socialinio draudimo įmokų, Komisija pastebi, kad vien administracinio pobūdžio argumentai nelaikomi privalomuoju bendrojo intereso reikalavimu ir todėl negali pateisinti EB sutartimi garantuojamos pagrindinės laisvės apribojimų. Be to, priešingai nei teigia Vokietijos Federacinė

Respublika, nėra jokios priežasties bijoti, jog Vokietijos ir Lenkijos susitarimą taikant ir įmonėms iš kitų valstybių narių, būtų netinkamai taikomos Stojimo sutarties pereinamojo laikotarpio nuostatos, jos apeinamos, skatinama taip daryti, nepaisant to, kad tokia baimė jokiu atveju nesukelia pakankamai reikšmingo ir realaus pavojaus viešajai tvarkai ar visuomenės saugumui, galinčio pateisinti laisvę teikti paslaugas diskriminuojantį apribojimą.

32 Galiausiai Komisija pabrėžia, kad kai valstybė narė sudaro su trečiąja valstybe dvišalį susitarimą, pagal pagrindinį vienodo požiūrio principą ši valstybė narė privalo taikyti kitų valstybių narių nacionaliniams subjektams tuos pačius pranašumus, kuriuos pagal šį susitarimą ji taiko savo nacionaliniams subjektams, nebent ji gali objektyviai pateisinti atsisakymą taip daryti. Šiuo klausimu Komisija remiasi visų pirma 2002 m. sausio 15 d. Sprendimu *Gottardo* (C-55/00, Rink. p. I-413, 34 punktas). Vis dėlto taip nėra šiuo atveju.

33 Lenkijos Respublika, įstojusi į bylą Komisijos pusėje, be kita ko, tvirtina, kad dėl Vokietijos administracinėje praktikoje įtvirtinto Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalies aiškinimo Lenkijos įmonės negali Vokietijos teritorijoje vykdyti sutarčių, sudarytų su įmonėmis iš kitų nei Vokietijos Federacinė Respublika valstybių narių, kaip ir pastarosiose valstybėse narėse įsteigtos ir Vokietijoje paslaugas teikiančios įmonės negali panaudoti Lenkijos įmonių kaip subrangovių. Kaip ir Komisija, Lenkijos Respublika daro išvadą, kad tokia praktika pažeidžiamas nacionalinio vertinimo principas, nes nė vienas EB 46 straipsnyje nurodytas motyvas negali jos pateisinti, o minėto susitarimo pranašumų niekas nedraudžia taikyti ir įmonėmis iš kitų nei Vokietijos Federacinė Respublika valstybių narių.

34 Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad ginčijamas aiškinimas atitinka Vokietijos ir Lenkijos susitarimo tekstą. Aplinkybė, jog šiuo susitarimu suteikiamos teisės tik Vokietijos įmonėms, nesudaro EB 49 straipsnio prasme draudžiamo apribojimo. Verslininkai iš kitų valstybių narių iš principo turi teisę teikti paslaugas Vokietijoje, jie

negali tik remtis minėto susitarimo 1 straipsnio 1 dalimi, kad pasinaudotų Lenkijos įmonėmis vykdydami užsakymą.

35 Be to, Vokietijos ir Lenkijos susitarimu galinčios remtis Vokietijos įmonės yra visos Vokietijoje įsteigtos įmonės, įskaitant ir įmonių iš kitų valstybių narių filialus.

36 Valstybės narės atsakovės teigimu, kalbant apskritai, Vokietijos įmonės ir užsienio įmonės nėra panašioje padėtyje, todėl *a priori* nėra draudžiamos diskriminacijos. Be to, Vokietijos ir Lenkijos susitarimas yra pusiausvyra grindžiamas susitarimas, kuris pagrįstas abipusiškumu ir nuo kurio negalima paprasčiausia atskirti konkrečių teisių, kad jomis galėtų pasinaudot kitos valstybės narės, nesančios šio susitarimo šalimi, nacionaliniai subjektai. Nurodydama šiuos abu argumentus, Vokietijos Federacinė Respublika remiasi būtent 2005 m. liepos 5 d. Sprendimu *D.* (C-376/03, Rink. p. I-5821, 61 ir paskesni punktai).

37 Be to, EB 49 straipsnį aiškinant plačiai, netektų prasmės Stojimo sutartyje esančios pereinamojo laikotarpio nuostatos, kurių kontekstas ir tikslas yra užkirsti kelią pasekmėms, kurias sukelia paslaugų sektoriuose esančios skirtingos konkurencijos sąlygos, ir užkirsti kelią disbalansui darbo rinkoje.

38 Bet kuriuo atveju, jeigu Vokietijos administracinėje praktikoje įtvirtintas Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalies aiškinimas būtų laikomas sukeliančiu apribojimą EB 49 straipsnio prasme, jis galėtų būti pateisinamas pagal bendrąsias EB 55 ir 46 straipsnio nuostatas remiantis tuo, kad šį susitarimą taikant ir ne Vokietijoje įsteigtoms įmonėms, nebebūtų užtikrinama tinkama minėto susitarimo vykdymo kontrolė, nebent patiriant neproporcingų administracinių išlaidų, ir nebūtų galima

užtikrinti veiksmingo įmonės, kuri paveda Lenkijos įmonei subrangovei vykdyti darbus, atsakomybės įgyvendinimo šiai nesumokėjus socialinio draudimo įmokų.

— Teisingumo Teismo vertinimas

39 Iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos matyti, jog laisvė teikti paslaugas reikalauja panaikinti bet kokią diskriminaciją paslaugų teikėjo atžvilgiu dėl jo nacionalinės priklausomybės arba dėl to, kad jis įsisteigęs kitoje nei paslaugų teikimo valstybėje narėje (visų pirma žr. minėto 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 83 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką). Sąlyga, pagal kurią įmonė turi įsteigti nuolatinį padalinį arba dukterinę bendrovę valstybėje narėje, kurioje teikiamos paslaugos, tiesiogiai prieštarauja laisvei teikti paslaugas, nes dėl jos neįmanoma kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms teikti paslaugas šioje valstybėje narėje (šiuo klausimu visų pirma žr. 1986 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją*, 205/84, Rink. p. 3755, 52 punktą; 2002 m. vasario 7 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-279/00, Rink. p. I-1425, 17 punktą ir 2004 m. kovo 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-496/01, Rink. p. I-2351, 65 punktą).

40 Šiuo klausimu konstatuotina, kad Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalimi, kaip ji aiškinama Vokietijos administracinėje praktikoje, sukuriama tiesioginė kitose nei Vokietijos Federacinė Respublika valstybėse narėse įsteigtų įmonių, norinčių sudaryti rangos sutartį su Lenkijos įmone, kad galėtų Vokietijoje teikti paslaugas, diskriminacija.

41 Iš tikrųjų pagal Vokietijos administracinėje praktikoje įtvirtintą šio straipsnio aiškinimą tik Vokietijoje buveinę ar nuolatinį padalinį turinčios įmonės gali sudaryti rangos sutartis su Lenkijos įmone ir taip panaudoti, teikdamos paslaugas Vokietijoje, Lenkijos

darbuotojų kvotą, kuri garantuojama pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimą, nepaisant Stojimo akte esančių pereinamojo laikotarpio nuostatų.

42 Tiek, kiek Vokietijos Federacinė Respublika teigia, jog ginčijama administracinė praktika pateisinama nuostata, įtvirtinta dvišaliame tarptautiniame susitarime, reikia pažymėti, kad vykdydamos tarptautinėse konvencijose, sudarytose tarp valstybių narių ar vienos valstybės narės ir vienos ar kelių trečiųjų valstybių, nustatytus įsipareigojimus valstybės narės turi laikytis pagal Bendrijos teisę joms tenkančių pareigų, nepažeisdamos EB 307 straipsnio nuostatų (visų pirma žr. minėto sprendimo *Gottardo* 33 punktą).

43 Tiesa, Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybės narės ir trečiosios valstybės sudaryto dvišalio tarptautinio susitarimo pusiausvyros ir abipusiškumo sutrikdymas gali objektyviai pateisinti valstybės narės, šio susitarimo šalies, atsisakymą išplėsti pranašumų, kuriais naudojasi šios valstybės piliečiai pagal minėtą susitarimą, taikymą kitų valstybių narių piliečiams (visų pirma žr. 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Saint-Gobain ZN*, C-307/97, Rink. p. I-6161, 60 punktą ir minėto sprendimo *Gottardo* 36 punktą).

44 Vis dėlto, priešingai nei šiose bylose nagrinėtais atvejais ir tuo atveju, dėl kurio buvo priimtas minėtas sprendimas *D.*, kuriuo remiasi Vokietijos Federacinė Respublika, Lenkijos Respublikai įstojus į Europos Sąjungą, Vokietijos ir Lenkijos susitarimo taikymas susijęs su dviem valstybėmis narėmis, vadinasi, minėto susitarimo nuostatos gali būti taikomos šių dviejų valstybių narių santykiuose tik laikantis Bendrijos teisės, visų pirma, Sutarties nuostatų dėl laisvės teikti paslaugas (pagal analogiją visų pirma žr. 1988 m. rugsėjo 27 d. Sprendimo *Matteucci*, 235/87, Rink. p. 5589, 16 ir 19–21 punktus; taip pat 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Budějovický Budvar*, C-478/07, Rink. p. I-7721, 97 ir 98 punktus).

45 Prie viso to pridurtina, kad, kaip teisingai pažymėjo Lenkijos Respublika, teisės sudaryti rangos sutartis su Lenkijos įmonėmis subrangovėmis taikymą išplėtus kitose nei

Vokietijos Federacinėje Respublika valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms, tai negalėtų savaime paveikti pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalį nustatytos kvotos.

46 Taip pat, priešingai nei teigia Vokietijos Federacinė Respublika, niekas neleidžia teigti, kad kitoje valstybėje narėje įsteigta įmonė yra skirtingoje padėtyje nei pirmojoje valstybėje narėje įsteigtos įmonės, kiek tai susiję su galimybe sudaryti rangos sutartis su Lenkijos įmonėmis norint teikti paslaugas Vokietijoje.

47 Be kita ko, iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad nuostatos, kaip antai esančiosios Vokietijos ir Lenkijos susitarime, nesuderinamos su Bendrijos teise, nebent jos gali patekti į aiškiai nukrypti leidžiančios nuostatos taikymo sritį, kaip antai EB 46 straipsnis, į kurį nukreipia EB 55 straipsnis (visų pirma žr. minėto 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 86 punktą).

48 Iš EB 46 straipsnio, kurį reikia aiškinti griežtai, išplaukia, kad diskriminacinės nuostatos gali būti pateisintos viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir visuomenės sveikatos sumetimais (visų pirma žr. minėto 2007 m. liepos 18 d. Sprendimo *Komisija prieš Vokietiją* 86 punktą).

49 Tačiau tokiu pateisinimu galima remtis, tik jei yra realus ir pakankamai reikšmingas pavojus, paveikiantis pagrindinį visuomenės interesą (šiuo klausimu visų pirma žr. 1998 m. spalio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-114/97, Rink. p. I-6717, 46 punktą ir 2009 m. spalio 1 d. Sprendimo *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, Rink. p. I-9021, 28 punktą).

50 Siekdama pateisinti draudimą Lenkijos įmonėms komandiruoti Lenkijos darbuotojus pagal su Vokietijoje neturinčiomis savo buveinės ar nuolatinio padalinio įmonėmis sudarytas rangos sutartis, Vokietijos Federacinė Respublika konkrečiai remiasi

būtinybe garantuoti veiksmingą tinkamo Vokietijos ir Lenkijos susitarimo taikymo kontrolę, kuri, jos teigimu, galėtų būti užtikrinta kitose valstybėse narėse įsteigtų įmonių atžvilgiu tik patiriant pernelyg didelių papildomų administracinių išlaidų bei galimų problemų, susijusių su socialinio draudimo įmokų skolų išieškojimu iš įmonių, atsakingų už šias skolas atitinkančių sumų sumokėjimą pagal Vokietijos teisės aktus, jeigu šios įmonės Vokietijoje neturi nuolatinio padalinio.

51 Tai darydama Vokietijos Federacinė Respublika nesiremia jokiu įtikinamu argumentu, galinčiu patekti į vieno iš EB 46 straipsnyje numatytų pagrindų taikymo sritį, o ekonominio pobūdžio sumetimai ir vien praktiniai Vokietijos ir Lenkijos susitarimo įgyvendinimo sunkumai bet kuriuo atveju negali pateisinti pagrindinės laisvės apribojimų (pagal analogiją visų pirma žr. 1999 m. sausio 26 d. Sprendimo *Terhoeve*, C-18/95, Rink. p. I-345, 45 punktą) ar *a fortiori* leidžiančios nukrypti nuostatos pagal EB 46 straipsnį, kuria galima remtis, tik jei egzistuoja realus ir pakankamai reikšmingas pavojus, paveikiantis pagrindinį visuomenės interesą.

52 Galiausiai, kalbant apie tariamą pavojų, kad bus apeinamos Vokietijos Federacinei Respublikai palankios pereinamojo laikotarpio nuostatos, kurios buvo įrašytos į Stojimo aktą siekiant užkirsti kelią dideliems Vokietijos darbo rinkos trikdymams, pakanka pažymėti, kad teisę sudaryti rangos sutartis su Lenkijos įmonėmis išplėtus kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms, kad šios galėtų pasinaudoti pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalį nustatyta Lenkijos darbuotojų kvota, toks išplėtimas negali sukelti tokio poveikio, nes minėtą teisę suteikiant ir šiose kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms, Lenkijos darbuotojams suteiktų darbo leidimų skaičius bet kuriuo atveju nekinta.

53 Tokiomis aplinkybėmis pirmąjį kaltinimą reikia pripažinti pagrįstu.

Dėl antrojo kaltinimo

— Šalių argumentai

54 Komisija tvirtina, kad ne tik abejotina, ar 16a informaciniame lape esanti darbo rinkos apsaugos išlyga gali būti pagrįsta Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalimi; ši išlyga, be to, pažeidžia ir *standstill* sąlygą.

55 Pagal šią *standstill* sąlygą draudžiama kaip nors sugriežtinti Stojimo sutarties pasirašymo dieną, t. y. 2003 m. balandžio 16 d., galiojusius apribojimus, nesvarbu, ar toks sugriežtinimas būtų grindžiamas tą dieną galiojusiais, ar vėliau po šios datos priimtais teisės aktais, antraip ši sąlyga taptų neveiksminga. Taigi po 2003 m. balandžio 16 d. naujos apskritys, tarp kurių Brėmerhafenas, Bochumas, Dortmundas, Duisburgas, Esenas, Vupertalis, Dresdenas, Kelnas, Oberhauzenas, Reklinghauzenas, buvo įrašytos į apskričių, kurioms taikoma 16a informaciniame lape esanti darbo rinkos apsaugos išlyga, sąrašą. Todėl taikant šią išlygą Lenkijos darbuotojams iš tikrųjų buvo sunkiau patekti į Vokietijos darbo rinką, palyginti su prieš Stojimo sutartį pasirašymo dieną buvusia situacija, o tai akivaizdžiai prieštarauja *standstill* sąlygai.

56 Lenkijos Respublika, be kita ko, pastebi, kad 16a informaciniame lape esančia darbo rinkos apsaugos išlyga nėra įgyvendinama Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalis, nes šia išlyga nesiekiama darbuotojų skaičių tam tikroje apskrityje susieti su tuo, ar ten jau yra samdomų darbuotojų sutartininkų koncentracija, bet atmetama bet kokia galimybė sudaryti rangos sutartis. Be to, apskrities įrašymas į Federalinės įdarbinimo agentūros parengtą sąrašą priklauso nuo joje esančio nedarbo lygio, o ne nuo Lenkijos darbuotojų, kurie ten komandiruojami vykdyti rangos sutartis, koncentracijos.

57 Vokietijos Federacinė Respublika atsikerta, kad net jeigu Bendrijos teisės atžvilgiu nesvarbu, ar Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalis buvo teisingai įgyvendinta 16a informaciniame lape esančia darbo rinkos apsaugos išlyga, vis dėl to taip yra.

58 Be kita ko, šia darbo rinkos apsaugos išlyga nepažeidžiama *standstill* sąlyga. Vokietijos Federacinės Respublikos teigimu, nagrinėjant, ar laikytasi šios sąlygos, svarbu tik tai, kad teisinė padėtis arba administracinė praktika neigiamai nepakito nuo tada, kai buvo pasirašyta Stojimo sutartis, ir šiuo klausimu ji remiasi 2000 m. gegužės 11 d. Sprendimu *Savas* (C-37/98, Rink. p. I-2927, 69 punktas), 2007 m. rugsėjo 20 d. Sprendimu *Tum ir Dari* (C-16/05, Rink. p. I-7415, 49 punktas), 2003 m. spalio 21 d. Sprendimu *Abatay ir kt.* (C-317/01 ir C-369/01, Rink. p. I-12301, 81 punktas), 1999 m. birželio 1 d. Sprendimu *Konle* (C-302/97, Rink. p. I-3099, 52 ir paskesni punktai) bei 2007 m. gegužės 24 d. Sprendimu *Holböck*, C-157/05 (Rink. p. I-4051, 41 punktas).

59 Taikant minėtą darbo rinkos apsaugos išlygą, kurios turinys nekito nuo 1993 m. sausio 4 d., nei nepalankiai kito teisinė padėtis, nei keitėsi administracinė praktika Lenkijos Respublikos atžvilgiu. Vokietijos darbo rinkos padėtis yra vienintelis veiksnys, kuris kito įsigaliojus *standstill* sąlygai. Šios sąlygos neįmanoma pažeisti, jeigu, kaip ir šiuo atveju, administracija nuostatą, kuri nebuvo keista, taiko taip pat, kaip ir anksčiau.

— Teisingumo Teismo vertinimas

60 Pagal 16a informaciniame lape esančią darbo rinkos apsaugos išlygą, kurios turinys neginčijamai nebuvo pakeistas nuo 1993 m., iš principo draudžiamos rangos sutartys, pagal kurias darbo jėga iš užsienio naudojama, kai šios sutartys turi būti vykdomos Vokietijos Federacinės Respublikos federalinės įdarbinimo agentūros apskrityje, kurioje vidutinis nedarbo lygis per pastaruosius šešis mėnesius didesnis nei 30 %

bendro Vokietijos Federacinės Respublikos nedarbo lygio. Nustatytų apskričių sąrašas, kuriam taikomas šis draudimas, atnaujinamas kiekvieną ketvirtį.

61 Kaip teisingai pažymėjo Vokietijos Federacinė Respublika, šiuo kaltinimu Teisingumo Teismo prašoma ne įvertinti, ar šia išlyga ir Vokietijos administracinių institucijų vykdomu jos taikymu teisingai įgyvendinama Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 2 straipsnio 5 dalis, bet išnagrinėti, ar, kaip tai teigia Komisija, šia išlyga, kaip ją taiko Vokietijos administracinės institucijos, nesilaikoma *standstill* sąlygos.

62 Pagal Stojimo akto XII priedo 2 skyriaus 13 dalį Vokietijos Federacinė Respublika gali nukrypti nuo EB sutarties 49 straipsnio pirmosios dalies [pirmos pastraipos] siekdama apriboti laikiną darbuotojų, kurių teisei dirbti Vokietijoje taikomos nacionalinės priemonės, judėjimą bendrovėms, įsteigtoms Lenkijoje, teikiant paslaugas. Šia leidžiančia nukrypti nuostata siekiama sudaryti galimybę Vokietijos Federacinei Respublikai spręsti didelius savo darbo rinkos konkrečiuose jautriuose paslaugų sektoriuose trikdymus ar kilus jų grėsmei dėl transnacionalinių paslaugų teikimo tam tikruose regionuose, kol ši valstybė narė, remdamasi pereinamojo laikotarpio nuostatomis, Lenkijos darbuotojų laisvam judėjimui taiko nacionalines priemones ar priemones pagal dvišalius susitarimus.

63 Be to, minėtoje 13 dalyje yra *standstill* sąlyga, pagal kurią dėl šios nuostatos taikymo poveikio laikino darbuotojų judėjimo transnacionalinių paslaugų teikimo tarp Vokietijos ir Lenkijos atveju sąlygos netampa labiau ribojančios nei tos, kurios buvo Stojimo sutarties pasirašymo dieną.

64 Priešingai Komisijos ginamam teiginiui, tai, kad po šios datos į apskričių, kuriose negalima vykdyti rangos sutarčių pagal Vokietijos ir Lenkijos susitarimą, sąrašą buvo įtrauktos naujos apskritys, neprilygsta *standstill* sąlygos nesilaikymui.

65 Šioje sąlygoje numatytas draudimas sudaryti laikinam darbuotojų judėjimui labiau ribojančias sąlygas nei tos, kurios buvo Stojimo sutarties pasirašymo dieną. Taip aiškiai nėra tuo atveju, kai sumažėjęs Lenkijos darbuotojų, galinčių būti komandiruojamų į Vokietiją teikti paslaugas, skaičius yra paprasčiausia po šios datos atliekamo išlygos, kurios formuluotė išliko tokia pati kaip ir faktinėmis pakitusios darbo rinkos aplinkybėmis, taikymo pasekmė. Kaip teisingai pažymėjo Vokietijos Federacinė Respublika, kiekvieną ketvirtį atnaujinamas apskričių, kurioms taikomas iš 16a informaciniame lape numatytos darbo rinkos apsaugos išlygos išplaukiantis draudimas, sąrašas tokiomis aplinkybėmis yra vien deklaruojamo pobūdžio, nes nei pablogėjo teisinė padėtis, nei nepalankiai pasikeitė Vokietijos administracinė praktika.

66 Šį aiškinimą patvirtina tokių *standstill* sąlygų tikslas, kuriuo siekiama užkirsti kelią valstybės narės galimybei priimti naujas priemones, kurių tikslas ar poveikis yra nustatyti labiau ribojančius reikalavimus nei tie, kurie buvo taikomi iki šių sąlygų įsigaliojimo datos (šiuo klausimu visų pirma žr. minėto sprendimo *Savas* 69 punktą ir 2009 m. rugsėjo 17 d. Sprendimo *Sahin*, C-242/06, Rink. p. I-8465, 63 punktą).

67 Tokiomis aplinkybėmis antrąjį kaltinimą reikia pripažinti nepagrįstu.

68 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad savo administracinėje praktikoje Vokietijos ir Lenkijos susitarimo 1 straipsnio 1 dalyje esančius žodžius „kitos šalies įmonė“ aiškindama kaip „Vokietijos įmonė“, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

69 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 3 dalį, jeigu kiekvienos šalies dalis reikalavimų patenkinama, o dalis atmetama, arba jeigu susiklosto ypatingos aplinkybės, Teisingumo Teismas gali paskirstyti bylinėjimosi išlaidas šalims arba nurodyti kiekvienai padengti savo išlaidas.

70 Šioje byloje reikia nurodyti, kad Komisija ir Vokietijos Federacinė Respublika padengia savo bylinėjimo išlaidas.

71 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 4 dalį Lenkijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

1. **Savo administracinėje praktikoje 1990 m. sausio 31 d. Vokietijos Federacinės Respublikos ir Lenkijos Respublikos vyriausybių susitarimo dėl Lenkijos įmonių darbuotojų komandiravimo vykdyti rangos sutartis, iš dalies pakeisto 1993 m. balandžio 30 d. ir kovo 1 d., 1 straipsnio 1 dalyje esančius žodžius „kitos šalies įmonė“ aiškindama kaip „Vokietijos įmonė“, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 49 straipsnį.**

2. **Atmesti likusią ieškinio dalį.**

3. **Europos Komisija ir Vokietijos Federacinė Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

4. **Lenkijos Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.