A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2010. január 21.*

A C-546/07. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2007. december 5-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: E. Traversa és P. Dejmek, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

támogatja:

a **Lengyel Köztársaság** (képviseli: M. Dowgielewicz, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

* Az eljárás nyelve: német.

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: J. Möller, M. Lumma és C. Blaschke, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues (előadó), a második tanács elnöke, a harmadik tanács elnökeként eljárva, A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: R. Grass,

a főtanácsnok indítványának a 2009. szeptember 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Bizottság keresetlevelével annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság:

– mivel közigazgatási gyakorlatában az 1993. március 1-jén és április 30-án módosított, a lengyel vállalkozások munkavállalóinak vállalkozási szerződések teljesítése céljából történő kiküldetéséről szóló, a Lengyel Köztársaság kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya által 1990. január 31-én aláírt megállapodás (BGBl. 1993. II, 1125. o.; a továbbiakban: lengyel–német megállapodás) 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő „másik fél vállalkozása" kifejezést „német vállalkozás" értelemben vette, és

– mivel a szövetségi munkaügyi ügynökségének „az [Európai Unió] új tagállamaiból származó külföldi munkavállalóknak a Németországi Szövetségi Köztársaság területén vállalkozási szerződés keretében történő alkalmazása" címet viselő, 16a. számú tájékoztatójában (Merkblatt 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland", a továbbiakban: 16a. számú tájékoztató) szereplő, a munkaerőpiac védelmére vonatkozó klauzula értelmében a munkaerőpiachoz való hozzáférés regionális korlátozását kiterjesztette, méghozzá 2003. április 16-a, vagyis a Lengyel Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés (HL 2003. L 236., 17. o.; a továbbiakban: csatlakozási szerződés) aláírása után,

nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit, és megsértette a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2003. L 236., 33. o., a továbbiakban: csatlakozási okmány) XII. melléklete 2. fejezetének (13) bekezdésében foglalt „standstill” klauzulát.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

A csatlakozási okmány

2 A csatlakozási egyezmény 24. cikke kimondja:

„Az ezen okmány V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., XIII. és XIV. mellékletében felsorolt intézkedéseket az új tagállamok vonatkozásában az említett mellékletekben meghatározott feltételekkel kell alkalmazni.”

3 A csatlakozási okmány XII. melléklete „A csatlakozási okmány 24. cikkében hivatkozott lista: Lengyelország” címet viseli. E mellékletnek a „Személyek szabad mozgása” című 2. fejezetében található (13) bekezdése kimondja:

„Németország, illetve Ausztria a munkaerőpiacukon egy adott régióban a 96/71/EK irányelv 1. cikke szerinti transznacionális szolgáltatásnyújtásokból eredően egyes érzékeny szolgáltatási ágazatokban fellépő vagy fenyegető súlyos zavarok esetében, ameddig a lengyel munkavállalók szabad mozgására a fenti átmeneti rendelkezések értelmében a nemzeti jogszabályaiban vagy kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazza, a Bizottság értesítését követően eltérhet az EK-Szerződés 49. cikkének (1) bekezdésében foglaltaktól, annak érdekében, hogy a Lengyelországban letelepedett társaságok által nyújtott szolgáltatások körében korlátozza azon munkavállalók ideiglenes mozgását, akik munkavégzésre való jogosultságára Németországban, illetve Ausztriában a nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni.

[…]

E bekezdés alkalmazása a Németország, illetve Ausztria és Lengyelország között transznacionális szolgáltatásnyújtás érdekében ideiglenesen mozgó munkavállalók tekintetében nem eredményezhet szigorúbb feltételeket, mint amelyek a csatlakozási szerződés aláírásának időpontjában fennállnak.”

A lengyel–német megállapodás

4 A lengyel–német megállapodás 1. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Azon lengyel munkavállalók, akiket lengyel vállalkozó és a másik fél vállalkozása közötti munkaszerződés alapján, ideiglenes tevékenység végzése céljából küldtek ki, (szerződéses munkavállalók) munkavállalási engedélyt kapnak, a munkaerő-piaci helyzet állapotától és fejlődésétől függetlenül."

5 E megállapodás 2. cikkének (5) bekezdése kimondja:

„A Németországi Szövetségi Köztársaság szövetségi munkaügyi ügynökség a jelen Megállapodás alkalmazása céljából a Lengyel Köztársaság Munkaügyi és szociálpolitikai minisztériumával együttműködve felügyeli, hogy ne kerüljön sor a szerződéses munkavállalók regionális vagy ágazati koncentrációjára. A jelen megállapodás nem vonatkozik az épületek tűzállóvá tételének és a kéményépítés ágazatára."

A Németországi Szövetségi Köztársaság munkaügyi ügynökségének végrehajtási utasításai

6 A Németországi Szövetségi Köztársaság szövetségi munkaügyi ügynöksége által elfogadott végrehajtási utasítások között szerepel a 16a. számú tájékoztató, amely az [Európai Unió] új tagállamaiból származó külföldi munkavállalóknak a Németországi Szövetségi Köztársaság területén vállalkozási szerződés keretében történő alkalmazásáról szól, és amely a munkaerőpiac védelmére vonatkozó klauzulát tartalmaz.

E klauzula értelmében főszabály szerint tilos olyan vállalkozási szerződést kötni, amelynek keretében külföldi munkaerőt alkalmaznak, ha e szerződést az említett ügynökség olyan körzetében kell végrehajtani, ahol az elmúlt hat hónap átlagos munkanélküliségi rátája legalább 30%-kal meghaladja a Németországi Szövetségi Köztársaság egészének munkanélküliségi rátáját. Az e tilalom alá eső körzetek listáját négyhavonta teszik közzé.

A pert megelőző eljárás

7 A Bizottság 1996. április 3-i felszólító levelében felhívta a Németországi Szövetségi Köztársaság figyelmét arra, hogy a lengyel–német megállapodás alkalmazásának német közigazgatási gyakorlata összeegyeztethetetlen az EK 49. cikkel, amennyiben a hatáskörrel rendelkező német hatóságok e megállapodás 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő a „másik fél vállalkozása" kifejezést kizárólag a német vállalkozásokra vonatkozóként értelmezik. Az említett gyakorlat miatt a német vállalkozásoktól eltérően a Németországi Szövetségi Köztársaságban a más tagállamban letelepedett, de e tagállam építőipari ágazatában szolgáltatást nyújtó vállalkozások akadályoztatva voltak abban, hogy lengyel vállalkozásokkal vállalkozási szerződést kössenek.

8 1996. június 28-i levelében a Németországi Szövetségi Köztársaság tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem osztja az ezen intézmény által az 1996. április 3-i levelében kifejtett álláspontot.

9 A Bizottság 1997. november 12-én indokolással ellátott véleményt intézett a Németországi Szövetségi Köztársasághoz, amelyben megismételte korábbi álláspontját, és felszólította utóbbit, hogy fogadja el a véleményben foglaltaknak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

10 A Bizottság és e tagállam képviselői között 1998. május 5-én létrejött találkozót követően a Bizottság 1998. július 19-i levelében jelezte, hogy erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Lengyel Köztársaság közötti társulás létesítéséről szóló, 1991. december 16-án Brüsszelben aláírt európai megállapodás keretében politikai megoldást találjanak. Ezen erőfeszítések azonban nem vezettek eredményre.

11 A Bizottság által 2004. június 15-én levélben a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett kérdésre ez utóbbi 2004. december 6-án közleményben azt a választ adta, hogy fenntartja a lengyel–német megállapodás értelmezésére vonatkozó gyakorlatát, és – tekintettel arra, hogy a Bizottság közel hét évig nem tett semmit ez ügyben – joggal vélte úgy, hogy a jogsértési eljárás nem fog folytatódni.

12 2006. április 10-i kiegészítő felszólító levelében a Bizottság felhívta a Németországi Szövetségi Köztársaság figyelmét arra, hogy fenntartja az EK 49. cikk megsértésére vonatkozó állítását. Másfelől a Bizottság azt állította, hogy e tagállam ugyancsak megszegte a csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (13) bekezdésében szereplő „standstill” klauzulát (a továbbiakban: „standstill” klauzula), mivel a lengyel–német megállapodás 2. cikkének (5) bekezdésében előírt és a 16a. számú tájékoztatóban szereplő piacvédelmi klauzulán alapuló regionális korlátozások kiterjesztése sérti a csatlakozási okmány aláírásának időpontjában fennálló korlátozások szigorításának tilalmát.

13 2006. június 8-i levelében a Németországi Szövetségi Köztársaság az első kifogásra válaszul tájékoztatta a Bizottságot, hogy a lengyel–német megállapodás alkalmazásának az összes többi tagállamra és azok vállalkozásaira történő kiterjesztése nem volna megfelelő lépés. Emellett hivatkozott az EK 46. cikkben szereplő közrendi záradékra, azzal érvelve, hogy biztosítani kell e megállapodás megfelelő végrehajtását, valamint a hatályos szabályok tiszteletben tartásának szükséges ellenőrzését és a jogsértések hatékony üldözését. Márpedig lehetetlen volna gyorsan és hatékonyan behajtani a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokkal szemben fennálló társadalombiztosítási követeléseket. A második kifogást illetően a Németországi Szövetségi Köztársaság azzal érvelt, hogy a munkaerőpiac-védelmi klauzulán alapuló regionális korlátozásoknak a 2003 áprilisában nem érintett területekre történő kiterjesztése nem sérti a „standstill” klauzulát, mivel az említett megállapodás 2. cikkének (5) bekezdése alapján elfogadott

regionális korlátozások listájának naprakésszé tétele nem minősül maga a szabályozás módosításának, hanem egyszerűen a regionális munkaerőpiacon tapasztalt fejlődés eredménye.

14 2006. december 15-i indokolással ellátott kiegészítő véleményében a Bizottság ismét előadta kifogásait, míg a Németországi Szövetségi Köztársaság 2007. február 19-i válaszában a maga részéről fenntartotta álláspontját.

15 Ilyen körülmények között a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

Az elfogadhatóságról

A felek érvei

16 A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a keresetet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani, legalábbis az EK 49. cikk megsértésérére alapított kifogásra vonatkozó részében.

17 E tekintetben e tagállam azt állítja, hogy jogszerűen vélte úgy, hogy a Bizottság 1997 novembere és 2004 júniusa közötti, vagyis közel hétéves tétlensége e kifogástól való elállást jelent. A német hatóságok jogos bizakodását az említett kifogástól való elállást illetően az is igazolja, hogy azon levél szerint, amelyet M. Monti, a Bizottság tagja 1998 júliusában intézett a német hatóságokhoz, a Bizottság nem fogadta volna kedvezően a lengyel–német megállapodás felmondását, és 1998 novemberéig várt arra, hogy kiderüljön, elképzelhető-e más megoldás. A Bizottság e határidő letelte után nem cselekedett, így a német hatóságok joggal vélték úgy, hogy az említett intézmény elállt az EK 49. cikk megsértésére vonatkozó kifogástól.

18 Csupán a csatlakozási szerződés aláírását követően, vagyis olyan időpontban, amikor a Németországi Szövetségi Köztársaság már nem mondhatta fel a lengyel–német megállapodást a „standstill” klauzula megsértése nélkül, végzett a Bizottság visszaélésszerűen további eljárási cselekményeket, noha e tagállam éppen a Bizottság kérésére tett le e megállapodás felmondásáról.

19 A Bizottság válasza az, hogy noha bizonyos esetekben az EK 226. cikkben előírt pert megelőző eljárás túlzott hosszúsága megnehezítheti az érintett tagállam számára a Bizottság érveinek cáfolatát, ezáltal sértheti annak védelemhez való jogát, a jelen esetben nem ez a helyzet. Másfelől az a tény, hogy az indokolással ellátott véleményt nem követik azonnal vagy rövid határidőn belül lépések, nem alakíthat ki az érintett tagállamban jogos bizalmat arra vonatkozóan, hogy az eljárás lezárult.

20 A Bizottság hozzáteszi, hogy M. Monti a jelen ítélet 17. pontjában említett levele kifejezetten említést tett arról, hogy az eljárás lezárása a belső piac szabályaira tekintettel nem képzelhető el, és a Bizottság egy pillanatra sem engedett arra következtetni, hogy elállna az első kifogástól.

A Bíróság álláspontja

21 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság feladata a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának megválasztása, az e döntéseket meghatározó megfontolások e kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással (lásd többek között a C-317/92. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1994. június 1-jén hozott ítélet [EBHT 1994., I-2039. o.] 4. pontját).

22 Az EK 226. cikkben meghatározott szabályok anélkül alkalmazandók, hogy a Bizottságnak meghatározott határidőt kellene betartania, azon feltételezés sérelme nélkül, hogy az e rendelkezésben előírt pert megelőző eljárás túlzott hosszúsága az érintett tagállam számára megnehezítheti a Bizottság érveinek cáfolatát, és ezzel sértheti a tagállamnak a védelemhez való jogát. Ennek bizonyítása az érintett tagállamot terheli (lásd többek között a C-490/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-6095. o.] 26. pontját).

23 A jelen esetben a Németországi Szövetségi Köztársaság nem bizonyította, hogy az eljárás szokatlan hosszúsága hatással lett volna arra, ahogyan e tagállam a védelmét megszervezte.

24 Ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 21. pontjában rámutatott, a „standstill" klauzulának a pert megelőző eljárás során bekövetkezett hatálybalépése, amely a Németországi Szövetségi Köztársaság szerint megakadályozta őt a lengyel–német megállapodás felmondásában, mint olyan nem nehezítette e tagállam helyzetét abban, hogy megcáfolja a Bizottságnak az EK 49. cikk megsértésére vonatkozó kifogás keretében előadott érveit. Ehhez jön még az is, hogy amint azt a Bizottság megjegyezte, az általa küldött 2006. április 10-i kiegészítő felszólító levél és a 2006. december 15-i indokolással ellátott kiegészítő vélemény, amely többek között megismételte a kifogá-

sokat, lehetővé tette a Németországi Szövetségi Köztársaság számára, hogy azon indokok teljes ismeretében fejtse ki érveit, amelyek alapján e kifogást vitatta.

25 Emellett a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás a közösségi jog értelmében a tagállamra háruló kötelezettségek be nem tartásának objektív megállapításán alapszik, és a jelen ügyhöz hasonló esetben a tagállam nem hivatkozhat a bizalomvédelem elvére annak érdekében, hogy megakadályozza az ilyen megállapítást, mivel ezen igazolás elfogadása ellentétes lenne az EK 226. cikkben meghatározott eljárás céljával (lásd többek között a C-523/04. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2007. április 24-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-3267. o.] 28. pontját).

26 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis kitűnik, hogy az a tény, hogy a Bizottság részéről az indokolással ellátott véleményt nem követik azonnal vagy rövid határidőn belül lépések, nem alakíthat ki az érintett tagállamban arra vonatkozó jogos bizakodást, hogy az eljárás lezárult (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 4. pontját). Ez még inkább igaz, amikor – ahogyan a jelen esetben is – nyilvánvaló, hogy az állítólagos tétlenség időszaka alatt, többek között a jelen ítélet 10. pontjában említett társulási megállapodás keretében, erőfeszítések történtek annak érdekében, hogy véget vessenek a hivatkozott kötelezettségszegésnek.

27 Végezetül, mivel sem M. Montinak a jelen ítélet 17. és 20. pontjában hivatkozott levelében nem szerepel, sem az eljárás későbbi szakaszában nem történt a Bizottság részéről bármiféle arra vonatkozó állásfoglalás, hogy a megindított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást lezárja, amit a Németországi Szövetségi Köztársaság nem vitat, e tagállam nem érvelhet hatékonyan azzal, hogy az említett intézmény megsértette a bizalomvédelem elvét azzal, hogy nem zárta le az említett eljárást.

28 Ebből következik, hogy el kell utasítani a Németországi Szövetségi Köztársaság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást, és a Bizottság által benyújtott keresetet elfogadhatónak kell nyilvánítani.

Az ügy érdeméről

Az első kifogásról

– A felek érvei

29 A Bizottság azt állítja, hogy a német hatóságok azzal, hogy a lengyel–német megállapodás 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő a „másik fél vállalkozása" kifejezést kizárólag a német vállalkozásokra vonatkozóként értelmezik, megakadályozzák a más tagállamban letelepedett, de Németországban munkálatokat végezni kívánó vállalkozásokat abban, hogy lengyel vállalkozásokkal kössenek vállalkozási szerződést, hacsak e más tagállamok vállalkozásai nem hoznak létre leányvállalatot Németországban. Az ilyen – nem feltétlenül szükséges – értelmezés visszatarthatja ez utóbbi vállalkozásokat attól, hogy gyakorolják az EK 49. cikkben biztosított, szabad szolgáltatásnyújtáshoz való jogukat annak érdekében, hogy a lengyel–német megállapodásnak megfelelően németországi munkálatok elvégzésére vonatkozó vállalkozási szerződéseket kössenek az e megállapodásban a lengyel munkavállalókra előírt kvóta terhére.

30 A Bizottság azt állítja, hogy a lengyel–német megállapodás 1. cikke (1) bekezdésének ilyen értelmezése közvetlenül a vállalkozás honosságán vagy székhelyének elhelyezkedésén alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül, amelyet semmi más nem igazolhat, mint közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok. Az ilyen indokokra való hivatkozás előfeltétele, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel járó intézkedés fenntartása a társadalom valamely alapvető érdekét veszélyeztető, valóságos és kellően komoly veszély megelőzése érdekében szükséges. Márpedig a jelen esetben nem ez a helyzet.

31 Önmagában az a tény ugyanis, hogy a lengyel vállalkozóval szerződést kötni kívánó vállalkozások nem Németországban telepedtek le, nem akadályozná a lengyel–német megállapodás megfelelő alkalmazásának ellenőrzését. Ami a társadalombiztosítási járulékok be nem fizetése esetén a vállalkozás hatékony felelősségre vonásának biztosítását illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy a pusztán közigazgatási jellegű megfontolások nem minősülnek nyomós közérdeknek, így nem igazolhatják a Szerződés által biztosított alapvető szabadság korlátozását. Másfelől a Németországi

Szövetségi Köztársaság állításával ellentétben megalapozatlan az a félelem, hogy a lengyel–német megállapodás más tagállamok vállalkozásaira történő kiterjesztése maga után vonná vagy elősegítené a csatlakozási egyezmény átmeneti rendelkezéseinek nem megfelelő alkalmazását vagy megkerülését, azon kívül, hogy az ilyen aggodalom semmi esetre sem minősül a közrend vagy a közbiztonság olyan kellően súlyos és tényleges kockázatának, amely indokolná a szolgáltatásnyújtás szabadságának hátrányos megkülönböztetést jelentő korlátozását.

32 Végezetül a Bizottság hangsúlyozza, hogy amikor valamely tagállam, egy harmadik állammal kétoldalú egyezményt köt, az egyenlő bánásmód általános elve alapján e tagállam köteles a többi tagállam állampolgárainak ugyanazon előnyöket biztosítani, mint amelyek az említett egyezmény értelmében a saját állampolgárait megilletik, feltéve hogy ennek megtagadásához nem tud objektív igazolást előterjeszteni; e tekintetben a Bizottság többek között a C-55/00. sz., Gottardo-ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-413. o.) 34. pontjára hivatkozik. A jelen esetben pedig nem ez a helyzet.

33 A Bizottság kérelmeinek támogatására beavatkozó Lengyel Köztársaság többek között azzal érvel, hogy a lengyel–német megállapodás 1. cikke (1) bekezdésének a német közigazgatási gyakorlatban használt értelmezése miatt a lengyel vállalkozások német területen nem hajthatják végre a Németországi Szövetségi Köztársaságtól eltérő tagállamok vállalkozásaival kötött szerződéseket, ahogyan az e tagállamokban letelepedett, és Németországban szolgáltatást nyújtó vállalkozások nem foglalkoztathatnak lengyel vállalkozásokat alvállalkozóként. A Bizottsághoz hasonlóan a Lengyel Köztársaság azon a véleményen van, hogy ez a gyakorlat a nemzeti bánásmód elvének megsértésének minősül, amelyet semmiféle az EK 46. cikkben szereplő indok nem igazolhat, és az említett megállapodásban szereplő előnyök kiterjesztése a Németországi Szövetségi Köztársaságtól eltérő tagállamokra semmilyen akadályba nem ütközik.

34 A Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a vitatott értelmezés megfelel a lengyel–német megállapodás szövegének. Az a körülmény, hogy e megállapodás kizárólag a német vállalkozások számára biztosít előnyöket, nem minősül az EK 49. cikk értelmében vett tiltott korlátozásnak. A többi tagállam vállalkozói alapvetően jogosultak arra, hogy Németországban nyújtsanak szolgáltatást, csupán az említett

egyezmény 1. cikkének (1) bekezdésére nem hivatkozhatnak annak érdekében, hogy megrendeléseik teljesítése során lengyel alvállalkozókat foglalkoztassanak.

35 Másfelől a német vállalkozások, amelyek hivatkozhatnak a lengyel–német megállapodásra, mind Németországban letelepedett vállalkozások, ideértve más tagállamok vállalkozásainak fióktelepeit is.

36 Végezetül a Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a német és a külföldi vállalkozások nincsenek összehasonlítható helyzetben, ami eleve kizárja a hátrányos megkülönböztetés fennállásának lehetőségét. Másfelől a lengyel–német megállapodás kölcsönösségen alapuló, kiegyensúlyozott megállapodás, a benne foglalt sajátos jogosultságokat pedig nem lehet egyszerűen különválasztani azért, hogy azokban e megállapodásban nem részes tagállam állampolgárai részesüljenek. A Németországi Szövetségi Köztársaság e két érvet illetően többek között a C-376/03. sz. D.-ügyben 2005. július 5-én hozott ítéletre (EBHT 2005., I-5821. o.) hivatkozik.

37 Ráadásul az EK 49. cikk kiterjesztő értelmezése lényegétől fosztaná meg a csatlakozási okmányban szereplő átmeneti rendelkezéseket, amely okmány oka és célja az volt, hogy megszüntesse az erősen harmadik szektor jellegű területeken a versenyfeltételeket illetően fennálló különbségek hatásait, és megakadályozza a munkaerőpiac zavarait.

38 Mindenesetre, ha a lengyel–német megállapodás 1. cikke (1) bekezdésének a német közigazgatási gyakorlat által használt értelmezését az EK 49. cikk értelmében vett korlátozásnak kellene tekinteni, e korlátozást az EK 55. cikk és az EK 46. cikk rendelkezéseinek együttes olvasata igazolná azon az alapon, hogy e megállapodás kedvezményeinek kiterjesztése a nem Németországban letelepedett vállalkozásokra, már csupán aránytalan közigazgatási költségek mellett biztosítaná az említett megállapodás helyes végrehajtásának megfelelő ellenőrzését, és nem tenné lehetővé a lengyel alvállalkozó céget munkálatok elvégzésével megbízó vállalkozás hatékony

felelősségre vonását abban az esetben, ha az alvállalkozó nem tesz eleget társadalombiztosítási-járulék fizetési kötelezettségének.

– A Bíróság álláspontja

39 Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága magában foglalja többek között minden olyan hátrányos megkülönböztetés megszüntetését, amely a szolgáltatót állampolgárságánál/honosságánál vagy annál a ténynél fogva érinti, hogy más tagállamban nyújtja szolgáltatását, mint amelyben letelepedett (lásd többek között a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet 83. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Az a feltétel, amely szerint valamely vállalkozásnak állandó telephelyet vagy leányvállalatot kell létrehoznia abban a tagállamban, ahol a szolgáltatásnyújtás történik, közvetlenül szembemegy a szolgáltatásnyújtás szabadságával, mivel e tagállamban lehetetlenné teszi a más tagállamban letelepedett vállalkozások általi szolgáltatásnyújtást (lásd ebben az értelemben többek között a 205/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1986., 3755. o.] 52. pontját, a C-279/00. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-1425. o.] 17. pontját és a C-496/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-2351. o.] 65. pontját).

40 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a lengyel–német megállapodás 1. cikkének (1) bekezdése, ahogyan azt a német közigazgatási gyakorlat értelmezi, az EK 49. cikkbe ütköző közvetlen hátrányos megkülönböztetést hoz létre a Németországi Szövetségi Köztársaságtól eltérő tagállamban letelepedett azon vállalkozásokkal szemben, amelyek Németországban nyújtandó szolgáltatás céljából lengyel vállalkozással kívánnak vállalkozási szerződést kötni.

41 E cikknek a német közigazgatási gyakorlat által használt értelmezése szerint ugyanis kizárólag a Németországban letelepedett vagy ott állandó telephellyel rendelkező vállalkozások köthetnek vállalkozói szerződést valamely lengyel vállalkozással, és használhatják ezáltal, Németországban szolgáltatást nyújtva, a lengyel–német

megállapodás alapján a lengyel munkavállalókra vonatkozóan megállapított kvótát, a csatlakozási okmány átmeneti rendelkezései ellenére.

42 Mivel a Németországi Szövetségi Köztársaság azt állítja, hogy a vitatott közigazgatási gyakorlatot igazolja az a tény, hogy kétoldalú nemzetközi megállapodásban szereplő rendelkezésről van szó, rá kell mutatni, hogy a nemzetközi egyezmények értelmében vállalt kötelezettségek teljesítése során – akár tagállamok között, akár valamely tagállam és harmadik ország, illetve országok között létrejött egyezményről van szó – a tagállamok kötelesek – az EK 307. cikk rendelkezéseire is figyelemmel – eleget tenni a közösségi jogból eredő kötelezettségeiknek (lásd többek között a fent hivatkozott Gottardo-ügyben hozott ítélet 33. pontját).

43 Igaz, a Bíróság kimondta, hogy valamely tagállam és egy harmadik ország között létrejött kétoldalú nemzetközi egyezmény egyensúlyának és kölcsönösségének megzavarása olyan objektív igazolás lehet, amelyre a részes tagállam hivatkozhat, amikor a saját állampolgárait az egyezmény alapján megillető előnyöket megtagadja a többi tagállam állampolgáraitól (lásd többek között a C-307/97. sz., Saint-Gobain ZN ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6161. o.] 60. pontját és a fent hivatkozott Gottardo-ügyben hozott ítélet 36. pontját).

44 Mindazonáltal az ezen ügyekben szereplő és a fent hivatkozott D.-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló helyzetekkel ellentétben – amely utóbbi ügyre a Németországi Szövetségi Köztársaság támaszkodik – a lengyel–német megállapodás alkalmazása a Lengyel Köztársaságnak az Unióhoz való csatlakozása óta két tagállamot érint, így az említett megállapodást e két tagállam között kizárólag a közösségi jog, többek között a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályainak a tiszteletben tartása mellett lehet alkalmazni (lásd analógia útján többek között a 235/87. sz. Matteucci-ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 1988., 5589. o.] 16. és 19–21. pontját, valamint a C-478/07. sz., Budějovický Budvar ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7721. o.] 97. és 98. pontját).

45 Ráadásul, ahogyan arra a Lengyel Köztársaság helyesen rámutatott, a lengyel alvállalkozókkal vállalkozási szerződés megkötésére vonatkozó jogosultság kiterjesz-

tése a Németországi Szövetségi Köztársaságtól eltérő tagállamokban letelepedett vállalkozásokra nem olyan jellegű, hogy befolyásolná a lengyel–német megállapodás 2. cikkének (5) bekezdése alapján rögzített kvótát.

46 Ugyanígy, a Németországi Szövetségi Köztársaság állításával ellentétben semmi sem teszi lehetővé, hogy valamely másik tagállamban letelepedett adott vállalkozást eltérő helyzetben lévőnek tekintsenek az ugyanezen tagállamban letelepedett más vállalkozásokhoz képest, ami a szolgáltatás Németországban történő nyújtására irányuló vállalkozói szerződések lengyel vállalkozásokkal való megkötésének lehetőségét illeti.

47 Másfelől a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a lengyel–német megállapodás szóban forgó rendelkezéseihez hasonló rendelkezések csupán akkor egyeztethetők össze a közösségi joggal, ha valamely kifejezett eltérést engedő rendelkezésen alapulnak, mint például az EK 46. cikk, amelyre az EK 55. cikk utal (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet 86. pontját).

48 A megszorítóan értelmezendő EK 46. cikkből az következik, hogy a hátrányos megkülönböztetéshez vezető szabályokat közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok igazolhatják (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet 86. pontját).

49 Mindazonáltal az ilyen igazolás feltétele a társadalom alapvető érdekét veszélyeztető, valóságos és kellően komoly veszély fennállása (lásd ebben az értelemben többek között a C-114/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-6717. o.] 46. pontját és a C-567/07. sz., Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009., I-9021. o.] 28. pontját).

50 A lengyel munkavállalók lengyel vállalkozások által, székhellyel vagy állandó telephellyel nem Németországban rendelkező vállalkozásokkal kötött vállalkozási szerződés keretében történő kiküldetése tilalmának igazolása céljából a Németországi Szövetségi

Köztársaság különösen annak szükségességére hivatkozik, hogy biztosítani kell a lengyel–német megállapodás helyes alkalmazásának hatékony ellenőrzését, amely szerinte más tagállamokban letelepedett vállalkozások esetén csupán túlzott adminisztratív költségek árán volna biztosítható, valamint azokra az esetleges problémákra hivatkozik, amelyek a német szabályozás alapján a társadalombiztosítási követelések befizetésére köteles vállalkozásokkal szemben ezen összegek behajtásához kapcsolódnak, ha e vállalkozások nem rendelkeznek állandó telephellyel Németországban.

51 Ily módon a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozott semmiféle olyan meggyőző tényre, amely az EK 46. cikkben szereplő indokok közé tartozhatna, a pusztán gazdasági jellegű megfontolások és a lengyel–német megállapodás végrehajtásának egyszerű gyakorlati nehézségei pedig semmi esetre sem igazolhatják valamely alapvető szabadság korlátozását (lásd analógia útján többek között a C-18/95. sz. Terhoeve-ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-345. o.] 45. pontját), és még kevésbé az EK 46. cikk alapján való eltérést, amelynek feltétele a társadalom alapvető érdekét veszélyeztető, valóságos és kellően komoly veszély fennállása.

52 Végezetül, ami azoknak a Németországi Szövetségi Köztársaság számára kedvező átmeneti rendelkezéseknek az állítólagos megkerülését jelenti, amelyeket a csatlakozási okmány írt elő abból a célból, hogy megelőzze súlyos zavarok kialakulását a német munkaerőpiacon, elegendő rámutatni, hogy a lengyel vállalkozásokkal vállalkozási szerződés megkötésére vonatkozó jogosultság kiterjesztése a más tagállamokban letelepedett vállalkozásokra annak érdekében, hogy utóbbiak is használhassák a lengyel–német megállapodás 2. cikkének (5) bekezdése alapján rögzített kvótát, nem járna ilyen hatással, mivel a lengyel munkavállalók számára kiadott munkavállalási engedélyek számát semmi esetre sem befolyásolná a más tagállamokban letelepedett vállalkozások javára történő ilyen kiterjesztés.

53 Ilyen körülmények között az első kifogást el kell fogadni.

A második kifogásról

– A felek érvei

54 A Bizottság azzal érvel, hogy a 16a. számú tájékoztatóban szereplő munkaerőpiac-védelmi klauzula amellett, hogy kétséges, hogy a lengyel–német megállapodás 2. cikkének (5) bekezdésén alapul, sérti a „standstill” klauzulát.

55 E „standstill” klauzula értelmében tilos minden, a csatlakozási szerződés aláírásának időpontjában, vagyis 2003. április 16-án fennálló korlátozás terhesebb, akár valamely létező szabályozás alkalmazásán, akár ezen időpontot követően elfogadott szabályozáson alapuló korlátozásról van szó, máskülönben az említett klauzula hatékony érvényesülése megszűnne. Márpedig 2003. április 16-a után új körzetek – köztük Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Drezda, Köln, Oberhausen és Recklinghausen – kerültek fel a 16a. számú tájékoztatóban szereplő piacvédelmi klauzula hatálya alá tartozó körzetek listájára. A piacvédelmi klauzula alkalmazása a lengyel munkavállalók számára a csatlakozási szerződés aláírását megelőző helyzethez képest a német munkaerőpiachoz való hozzáférés tényleges romlását vonta maga után, ami nyilvánvalóan ellentétes a „standstill” klauzulával.

56 A Lengyel Köztársaság többek között megjegyzi, hogy a 16a. számú tájékoztatóban szereplő munkaerőpiac-védelmi klauzula nem jelenti a lengyel–német megállapodás 2. cikke (5) bekezdésének végrehajtását, amennyiben az említet klauzula célja nem az, hogy adott körzeten belül a munkavállalók számát attól tegye függővé, hogy ott fennáll-e már a szerződéses munkaviszonyban álló munkavállalók koncentrációja, hanem ott kizárja a vállalkozói szerződés kötésének minden lehetőségét. Emellett valamely körzet felvétele a Németországi Szövetségi Köztársaság szövetségi munkaügyi ügynöksége által készített listára az adott körzetre jellemző munkanélküliség szintjétől függ, nem pedig az oda vállalkozási szerződés végrehajtására kiküldetésben lévő lengyel munkavállalók koncentrációjától.

57 A Németországi Szövetségi Köztársaság válasza az, hogy még ha a helyzetnek a közösségi jogra tekintettel való mérlegelése szempontjában nincs is jelentősége annak, hogy a lengyel–német megállapodás 2. cikkének (5) bekezdését megfelelően hajtja-e végre a 16a. számú tájékoztatóban szereplő munkaerőpiac-védelmi klauzula, a helyzet akkor is ez.

58 Másfelől a munkaerőpiac-védelmi klauzula nem sérti a „standstill" klauzulát. A „standstill" klauzula tiszteletben tartása szempontjából csupán az számít, hogy a jogi helyzet vagy a közigazgatási gyakorlat semmiféle módon nem változott hátrányosan a csatlakozási szerződés aláírása óta, aminek alátámasztására a Németországi Szövetségi Köztársaság a C-37/98. sz. Savas-ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2927. o.) 69. pontjára, a C-16/05. sz., Tum és Dari ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-7415. o.) 49. pontjára, a C-317/01. és C-369/01. sz., Abatay és társai egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-12301. o.) 81. pontjára, a C-302/97. sz. Konle-ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999., I-3099. o.) 52. és azt követő pontjaira, valamint a C-157/05. sz. Holböck-ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4051. o.) 41. pontjára hivatkozik.

59 Márpedig az említett, 1993. január 4-e óta változatlan tartalommal bíró munkaerőpiac-védelmi klauzula alkalmazása a Lengyel Köztársaságra nézve nem vezetett a jogi helyzet vagy a közigazgatási gyakorlat kedvezőtlen változásához. A német munkaerő-piaci helyzet az egyetlen olyan tényező, amely fejlődött a „standstdill" klauzula hatálybalépése óta. E klauzula megsértése tehát kizárt amikor – mint a jelen esetben is – a közigazgatás a korábbival egyező módon alkalmaz valamely nem módosított rendelkezést.

– A Bíróság álláspontja

60 A 16a. számú tájékoztatóban szereplő munkaerőpiac-védelmi klauzula értelmében – amelynek tartalmát 1993 óta nyilvánvalóan nem módosították – főszabály szerint tilos olyan vállalkozási szerződést kötni, amelynek keretében külföldi munkaerőt alkalmaznak, ha e szerződést a Németországi Szövetségi Köztársaság szövetségi munkaügyi ügynöksége olyan körzetében kell végrehajtani, ahol az elmúlt hat hónap

átlagos munkanélküliségi rátája legalább 30%-kal meghaladja a Németországi Szövetségi Köztársaság egészének munkanélküliségi rátáját. Az e tilalom alá eső körzetek listáját négyhavonta teszik közzé.

61 Ahogyan arra Németországi Szövetségi Köztársaság helyesen rámutatott, a Bíróságnak a jelen kifogással kapcsolatban nem azt kell mérlegelnie, hogy az említett klauzula és annak a német hatóságok általi alkalmazása a lengyel–német megállapodás 2. cikke (5) bekezdésének megfelelő végrehajtását jelenti-e, hanem ahogyan azt a Bizottság említi, azt kell vizsgálnia, hogy az említett klauzulának a német közigazgatási hatóságok általi alkalmazása sérti-e a „standstill" klauzulát.

62 A csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (13) bekezdése megengedi a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy eltérjen az EK 49. cikk első bekezdésétől annak érdekében, hogy a Lengyelországban letelepedett társaságok által nyújtott szolgáltatások körében korlátozza azon munkavállalók ideiglenes mozgását, akik munkavégzésre való jogosultságára Németországban a nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni. Ezen eltérés célja az, hogy lehetővé tegye a Németországi Szövetségi Köztársaság számára, hogy fellépjen a munkaerőpiacán bizonyos régiókban a transznacionális szolgáltatásnyújtásokból eredően egyes érzékeny szolgáltatási ágazatokban fellépő vagy fenyegető súlyos zavarok esetében, ameddig e tagállam a lengyel munkavállalók szabad mozgására az átmeneti rendelkezések értelmében a nemzeti jogszabályaiban vagy kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazza.

63 Másfelől az említett (13) bekezdés „standstill" klauzulát tartalmaz, amelynek értelmében e rendelkezés alkalmazása a Németország és Lengyelország között transznacionális szolgáltatásnyújtás érdekében ideiglenesen mozgó munkavállalók tekintetében nem eredményezhet szigorúbb feltételeket, mint amelyek a csatlakozási szerződés aláírásának időpontjában fennálltak.

64 A Bizottság által védett állásponttal ellentétben az a körülmény, hogy új körzetek kerültek fel azon körzetek listájára, amelyekben a lengyel–német megállapodás

értelmében nem lehet vállalkozói szerződéseket kötni, nem jelenti a „standstill” klauzula megsértését.

65 E klauzula ugyanis azt tiltja meg, hogy a csatlakozási szerződés aláírásának időpontjában fennállóknál „szigorúbb feltételeket” szabjanak az ideiglenesen mozgó munkavállalók tekintetében. Márpedig nyilvánvalóan nem ez a helyzet, amikor a Németországba szolgáltatásnyújtás keretében kiküldhető lengyel munkavállalók számának csökkenése egy változatlan szövegű klauzula ezen időpontot követő, a megváltozott piaci helyzetben történő alkalmazásának egyszerű következménye. Ahogyan arra a Németországi Szövetségi Köztársaság helyesen rámutatott, a 16a. számú tájékoztatóban szereplő munkaerőpiac-védelmi klauzulából fakadó tilalom alá tartozó körzetek negyedévente naprakésszé tett listája ilyen összefüggésben csupán deklaratív jellegű, miközben sem a jogi helyzet, sem a német közigazgatási gyakorlat nem változott hátrányosan.

66 Ezen értelmezést erősíti meg a hasonló „standstill” klauzulák célja, amely nem más, mint annak megakadályozása, hogy valamely tagállam olyan új intézkedéseket hozzon, amelyek célja vagy hatása az e klauzulák hatálybalépése előtt alkalmazandó feltételeknél szigorúbb feltételek létrehozása (lásd ebben az értelemben a C-242/06. sz. Sahin-ügyben 2009. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-8465. o.] 63. pontját.

67 Ilyen körülmények között a második kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

68 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel közigazgatási gyakorlatában a lengyel–német megállapodás 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő „másik fél vállalkozása” kifejezést „német vállalkozás” értelemben vette – nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

69 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Ugyanezen eljárási szabályzat 69. cikkének 3. §-a alapján részleges pernyertesség, illetve kivételes körülmények fennállása esetén a Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását, vagy határozhat úgy, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit.

70 A jelen esetben a Bizottság és a Németországi Szövetségi Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

71 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 4. §-ával összhangban a Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit.

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

1) A Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel közigazgatási gyakorlatában az 1993. március 1-jén és április 30-án módosított, a lengyel vállalkozások munkavállalóinak vállalkozási szerződések teljesítése céljából történő kiküldetéséről szóló, a Lengyel Köztársaság kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya által 1990. január 31-én aláírt megállapodás 1. cikkének (1) bekezdésében szereplő „másik fél vállalkozása" kifejezést „német vállalkozás" értelemben vette – nem teljesítette az EK 49. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

3) Az Európai Bizottság és a Németországi Szövetségi Köztársaság maguk viselik saját költségeiket.

4) A Lengyel Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások