РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

21 януари 2010 година*

По дело C-546/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 5 декември 2007 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н E. Traversa и г-жа P. Dejmek, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подпомагана от

Република Полша, за която се явява г-н M. Dowgielewicz, в качеството на представител,

встъпила страна,

* Език на производството: немски.

срещу

Федерална република Германия, за която се явяват г-н J. Möller, г-н M. Lumma и г-н C. Blaschke, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), председател на втори състав, изпълняващ функцията на председател на трети състав, г-н A. Rosas, г-н U. Lõhmus, г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н R. Grass,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 30 септември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че:

— като тълкува в административната си практика израза „предприятие от другата страна“, посочен в член 1, параграф 1 от Спогодбата от 31 януари 1990 г. между правителството на Федерална република Германия и правителството на Република Полша относно командироване на работници от полски предприятия за изпълнение на договори за изработка, изменена на 1 март и 30 април 1993 г. (BGBl. 1993 II, стр. 1125, наричана по-нататък „германско-полската спогодба“), като означаващ „германско предприятие“, и

— като съгласно клаузата за защита на пазара на труда, съдържаща се в документ 16а на Федералната служба по труда на Федерална република Германия, озаглавен „Наемане на чуждестранни работници от новите държави — членки на Европейския съюз, в рамките на договори за изработка във Федерална република Германия“ (Merkblatt 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland“, наричан по-нататък „документ 16а“), е разширила приложното поле на регионалните ограничения на достъпа на работници, и то след 16 април 2003 г., т.е. след деня на подписване на Договора за присъединяване на Република Полша към Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 17, наричан по-нататък „Договорът за присъединяване“),

Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 49 ЕО и е нарушила клаузата „standstill“, записана в глава 2, точка 13 от приложение XII към Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33, наричан по-нататък „Актът за присъединяване“).

Правна уредба

Общностна правна уредба

Актът за присъединяване

2 Член 24 от Акта за присъединяване предвижда:

„Мерките, изброени в приложения V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII и XIV на настоящия акт, се прилагат по отношение на новите държави членки в съответствие с условията, предвидени в тези приложения.“

3 Приложение XII към Акта за присъединяване е озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Полша“. Глава 2 от това приложение със заглавие „Свободно движение на хора“ съдържа точка 13, която предвижда:

„За да предотвратят тежки затруднения или опасност от настъпването на такива в определени чувствителни сектори на услугите на техните пазари на труда, които могат да възникнат в определени региони от транснационалното предлагане на услуги, както е определено в член първи от Директива 96/71/ЕО, и доколкото прилагат по силата на горепосочените разпоредби национални мерки или такива, които произтичат от двустранните споразумения за свободното движение на работници от Полша, Германия и Австрия могат, след като уведомят Комисията, […] да дерогират алинея първа на член 49 от Договора за ЕО, с оглед намаляването, в контекста на предлагането на услуги от създадени в Полша дружества, на временното движение на работници, чието право да постъпват на работа в Германия и Австрия зависи от националните мерки.

[…]

Ефектът от прилагането на тази алинея не променя условията за временно придвижване на работници в контекста на транснационалното предлагане на услуги между Германия или Австрия и Полша, които предвиждат по-големи ограничения от тези, които преобладават към датата на подписването на Договора за присъединяване.“

Германско-полската спогодба

4 В съответствие с член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба:

„На полски работници, които са командировани за извършването на временна дейност въз основа на договор за изработка между полски работодател и предприятие от другата страна (работници по договори за изработка), се издава разрешение за работа, независимо от състоянието и развитието на пазара на труда.“

5 Член 2, параграф 5 от тази спогодба предвижда:

„За целите на прилагането на настоящата спогодба Федералната служба по труда на Федерална република Германия следи, в сътрудничество с Министерство на труда и социалната политика на Република Полша, да няма регионално или секторно концентриране на наетите работници по договори за изработка. Настоящата спогодба не се прилага за работниците в сектора на огнеупорното строителство и на строителството на комини.“

Указания на Федералната служба по труда на Федерална република Германия

6 Сред указанията, приети от Федералната служба по труда на Федерална република Германия, е документ 16a, който има за предмет наемането на чуждестранни работници от новите държави — членки на Съюза, в рамките на договори за изработка във Федерална република Германия и който съдържа клауза за защита на пазара на труда. По силата на тази клауза по принцип са

забранени договорите за изработка, в рамките на които се използва чуждестранна работна ръка, когато тези договори трябва да бъдат изпълнени в административен район на посочената служба, в който средният процент на безработица през последните шест месеца е най-малко с 30 % по-висок от процента на безработица във Федерална република Германия като цяло. Списъкът на административните райони, за които се прилага тази забрана, се актуализира всяко тримесечие.

Досъдебна процедура

7 С официално уведомително писмо от 3 април 1996 г. Комисията насочва вниманието на Федерална република Германия върху несъвместимостта с член 49 ЕО на германската административна практика, свързана с прилагането на германско-полската спогодба, доколкото компетентните германски власти тълкуват понятието „предприятие от другата страна“, посочено в член 1, параграф 1 от тази спогодба, като визиращо единствено германските предприятия. Поради тази практика, за разлика от германските предприятия, предприятията от държавите членки, различни от Федерална република Германия, които предоставят услуги в сектора на строителството в последната държава членка, били възпрепятствани да сключват договори за изработка с полски предприятия.

8 С писмо от 28 юни 1996 г. Федерална република Германия уведомява Комисията, че не споделя гледната точка, изложена от тази институция в писмото ѝ от 3 април 1996 г.

9 На 12 ноември 1997 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище, в което потвърждава тази гледна точка, като я приканва да вземе необходимите мерки за съобразяване с това становище.

10 След проведена на 5 май 1998 г.среща на представители на Комисията и на тази държава членка последната посочва в писмо от 19 юли 1998 г., че са положени усилия за намиране на политическо решение в рамките на подписаното в Брюксел на 16 декември 1991 г. европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Полша, от друга. Тези усилия обаче не дават резултат.

11 След искане, адресирано на 15 юни 2004 г. от Комисията до Федерална република Германия, в съобщение от 6 декември 2004 г. последната отговаря, че запазва своята практика, що се отнася до тълкуването на германско-полската спогодба, и че с оглед на бездействието от страна на Комисията, продължило почти седем години, има основание да счита, че производството по нарушението няма да бъде продължено.

12 С допълнително официално уведомително писмо от 10 април 2006 г. Комисията обръща внимание на Федерална република Германия, че поддържа своето твърдение за нарушение на член 49 ЕО. Впрочем тя твърди, че тази държава членка нарушава и клаузата „standstill“, прогласена в глава 2, точка 13 от приложение XII към Акта за присъединяване (наричана по-нататък „клаузата standstill“), доколкото разширяването на приложното поле на регионалните ограничения, наложени по силата на клаузата за защита на пазара на труда, основана на член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба и съдържаща се в документ 16a, нарушава забраната за утежняване на ограниченията, съществуващи към датата на подписване на Акта за присъединяване.

13 С писмо от 8 юни 2006 г. в отговор на първото твърдение за нарушение Федерална република Германия заявява на Комисията, че разширяването на приложното поле на германско-полската спогодба към всички държави членки и към предприятията на същите е неоправдано. Освен това тя се позовава на свързаната с обществения ред резерва, предвидена в член 46 ЕО, като изтъква, че следва да се осигурят правилното прилагане на тази спогодба, както и необходимият контрол за спазване на действащите норми и ефикасно преследване на нарушенията. Невъзможно било обаче бързо и надеждно събиране на вземанията за социално осигуряване спрямо предприятия, установени в други държави членки. Що се отнася до второто твърдение за нарушение, Федерална република Германия изтъква, че разширяването на приложното поле на регионалните ограничения,

основани на клаузата за защита на пазара на труда, към зони, които не са били посочени през април 2003 г., не нарушава клаузата „standstill“, тъй като актуализирането на регионалните ограничения, установени в приложение на член 2, параграф 5 от посочената спогодба, не представлявало изменение на правната уредба като такава, а просто произтичало от констатираното развитие на регионалните пазари на труда.

14 В своето допълнително мотивирано становище от 15 декември 2006 г. Комисията потвърждава твърденията си за нарушения, а в отговора си от 19 февруари 2007 г. Федерална република Германия поддържа своята гледна точка.

15 При тези условия Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

По допустимостта

Доводи на страните

16 Федерална република Германия изтъква, че искът трябва да бъде обявен за недопустим, най-малкото в частта му, която се отнася до твърдението за нарушение на член 49 ЕО.

17 В това отношение тази държава членка твърди, че има основание да смята, че бездействието на Комисията в периода между ноември 1997 г. и юни 2004 г., или близо седем години, е равнозначно на отказ от това твърдение за нарушение. Оправданите правни очаквания на германските власти за отказ от посоченото твърдение за нарушение били още по-обосновани, доколкото според писмо, което членът на Комисията г-н Monti адресирал до тези власти през юли 1998 г., тази институция не била съгласна да се денонсира германско-полската спогодба и била склонна да изчака до ноември 1998 г., за да установи дали са възможни други разрешения на проблема. Тъй като след изтичането на този срок, Комисията не предприела действия, германските власти били в правото си да приемат, че тази институция се е отказала от своето твърдение за нарушение на член 49 ЕО.

18 Едва след подписването на Договора за присъединяване, тоест в период, в който Федерална република Германия вече не можела да денонсира германско-полската спогодба, без с това да наруши задължението си за „standstill“, Комисията предприела по-нататъшни действия по производството — като по този начин допуснала злоупотреба — въпреки че точно по нейно искане тази държава членка се отказала да денонсира спогодбата.

19 Комисията отговаря, че макар и в някои хипотези да е възможно прекомерната продължителност на предвидената в член 226 ЕО досъдебна процедура да затрудни съответната държава членка при оборването на доводите на Комисията и по този начин да наруши нейното право на защита, то в конкретния случай това не било така. Впрочем обстоятелството, че непосредствено или в кратък срок след изпращането на мотивираното становище не са предприети по-нататъшни процесуални действия, не можело да създаде у съответната държава членка оправдани правни очаквания, че производството е прекратено.

20 Комисията добавя, че в писмото на г-н Monti, споменато в точка 17 от настоящото решение, изрично се посочва, че с оглед на правилата на вътрешния пазар не е възможно да се стигне до прекратяване на производството и че в нито един момент тази институция не е създавала впечатление, че ще се откаже от първото твърдение за нарушение.

Съображения на Съда

21 Според постоянната съдебна практика Комисията трябва да избере момента, в който да предяви иск за установяване на неизпълнение на задължения, като съображенията, определящи този избор, не могат да засегнат допустимостта на иска (вж. по-конкретно Решение от 1 юни 1994 г. по дело Комисия/Германия, C-317/92, Recueil, стр. I-2039, точка 4).

22 Предвидените в член 226 ЕО правила трябва да се прилагат, без Комисията да е обвързана от спазването на определен срок, освен в хипотезите, при които прекомерната продължителност на предвидената в тази разпоредба досъдебна процедура може да затрудни допълнително съответната държава членка при оборването на доводите на Комисията и по този начин да наруши правото ѝ на защита. Заинтересованата държава членка трябва да докаже настъпването на подобна последица (вж. по-конкретно Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-490/04, Сборник, стр. I-6095, точка 26).

23 В конкретния случай Федерална република Германия не успява да докаже, че необичайната продължителност на процедурата се е отразила върху начина, по който тя е организирала своята защита.

24 Както отбелязва генералният адвокат в точка 21 от своето заключение, влизането в сила на клаузата „standstill“ в хода на досъдебната фаза на настоящото производство, което според Федерална република Германия ѝ е попречило да денонсира германско-полската спогодба, само по себе си не може да увеличи затрудненията на тази държава членка при оборването на доводите, изтъкнати от Комисията в рамките на твърдението за нарушение на член 49 ЕО. Към това се прибавя изтъкнатото и от Комисията обстоятелство, че изпратените от нея допълнително официално уведомително писмо от 10 април 2006 г. и допълнително мотивирано становище от 15 декември 2006 г., с които в частност отново се

поддържа това твърдение за нарушение, са позволили на Федерална република Германия при пълно познаване на случая да изложи причините, поради които оспорва това твърдение за нарушение.

25 Освен това производството за установяване на неизпълнение на задължения се основава на обективното установяване на неспазването от страна на държава членка на задълженията, които ѝ налага общностното право, и в подобен на конкретния случай принципът за защита на оправданите правни очаквания не може да бъде изтъкван от държавата членка с цел да попречи на това установяване на неспазването, тъй като приемането на подобна обосновка би било в противоречие с целта на процедурата, предвидена в член 226 ЕО (вж. по-конкретно Решение от 24 април 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-523/04, Сборник, стр. I-3267, точка 28).

26 Всъщност според практиката на Съда обстоятелството, че непосредствено или в кратък срок след изпращането на мотивираното становище Комисията не е предприела по-нататъшни процесуални действия, не може да създаде у съответната държава членка оправдани правни очаквания, че процедурата е прекратена (вж. по-конкретно Решение от 1 юни 1994 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 4). Това с още по-голямо основание е така, когато е установено, както е в конкретния случай, че през периода на твърдяно бездействие са били положени усилия за намиране на разрешение — в настоящия случай в рамките на споразумението за асоцииране, споменато в точка 10 от настоящото решение — така че да се преустанови твърдяното неизпълнение на задължения.

27 Накрая, след като нито в споменатото в точки 17 и 20 от настоящото решение писмо на г-н Monti, нито на друг етап от процедурата Комисията не е правила изявление в смисъл, че ще прекрати започнатата процедура за установяване на неизпълнение на задължения — обстоятелство, което Федерална република Германия не оспорва — тази държава членка няма основание да твърди, че посочената институция е нарушила принципа на защита на оправданите правни очаквания, като не е прекратила процедурата.

28 Ето защо направеното от Федерална република Германия възражение за недопустимост следва да се отхвърли, а предявеният от Комисията иск — да се обяви за допустим.

По съществото на спора

По първото твърдение за нарушение

— Доводи на страните

29 Комисията твърди, че като тълкуват израза „предприятие от другата страна“, посочен в член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба, в смисъл, че се отнася само до германските предприятия, германските власти създават пречки за предприятията от други държави членки, желаещи да извършват строителни работи в Германия, да сключват договори с полски изпълнител, освен ако предприятията от тези други държави членки не създадат дъщерно дружество в Германия. Подобно тълкуване, което не се налагало, щяло да възпре последните предприятия да упражняват гарантираното си с член 49 ЕО право на свободно предоставяне на услуги, за да сключват в съответствие с германско-полската спогодба договори за изработка за извършването на строителни работи в Германия, като използват предвидената в тази спогодба квота за полски работници.

30 Комисията поддържа, че подобно тълкуване на член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба представлява дискриминация, пряко основана на националността на предприятието или на мястото на неговото седалище, която не можело да бъде обоснована по друг начин освен със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве. Използването на подобни основания предполагало, че запазването на дискриминационната мярка е необходимо с цел да се предотврати действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес. В конкретния случай това обаче не било така.

31 Всъщност само по себе си обстоятелството, че предприятията, които желаят да сключат договор за изработка с полски изпълнител, не са установени в Германия, не поставяло пречки за контрола за надлежното прилагане на германско-полската спогодба. Що се отнася до необходимостта да се осигури ефективното реализиране на отговорността на предприятието в случай на неплащане на вноските за социално осигуряване, Комисията отбелязва, че съображенията от чисто административно естество не представляват императивно изискване от

общ интерес и следователно не биха могли да обосноват ограничения на основна свобода, гарантирана с Договора. Впрочем, противно на твърдяното от Федерална република Германия, нямало никаква причина за опасения, че разширяването на приложното поле на германско-полската спогодба към предприятията от други държави членки води до или насърчава неправилното прилагане или заобикалянето на преходните разпоредби на Договора за присъединяване, като освен това подобно опасение в никакъв случай не представлявало достатъчно сериозна и действителна опасност за обществения ред или за обществената сигурност, която е от естество да обоснове дискриминационно ограничение на свободното предоставяне на услуги.

32 Накрая, Комисията подчертава, че когато държава членка сключи двустранен договор с трета държава, основният принцип на равно третиране налага на тази държава членка да предостави на гражданите на другите държави членки същите предимства като тези, от които се ползват нейните граждани по силата на този договор, освен ако тя може да обоснове по обективен начин отказа си да действа в този смисъл, като в това отношение Комисията се позовава по-конкретно на Решение от 15 януари 2002 г. по дело Gottardo (C-55/00, Recueil, стр. I-413, точка 34). В конкретният случай обаче нямало такава обосновка.

33 Република Полша, встъпила в подкрепа на исканията на Комисията, изтъква наред с останалото, че поради установеното в германската административна практика тълкуване на член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба полските предприятия не могат да изпълняват на германска територия договорите, сключени с предприятия на държави членки, различни от Федерална република Германия, също както и че предприятия, установени в последните държави и предоставящи услуги в Германия, не могат да използват полски предприятия като подизпълнители. Подобно на Комисията Република Полша стига до извода, че тази практика представлява нарушение на принципа на национално третиране, което не би могло да се обоснове с нито едно от посочените в член 46 ЕО съображения, и че няма пречка за разширяване на приложното поле на предимствата по посочената спогодба към предприятията на държавите членки, различни от Федерална република Германия.

34 Федерална република Германия поддържа, че спорното тълкуване е съобразено с текста на германско-полската спогодба. Обстоятелството, че тази спогодба предоставя права единствено на германските предприятия, не представлявало

забранено ограничение по смисъла на член 49 ЕО. По принцип изпълнителите от други държави членки имали право да предоставят услуги в Германия, но те просто не можели да се позоват на член 1, параграф 1 от посочената спогодба, за да използват полски предприятия за изпълнението на дадена поръчка.

35 Освен това германски предприятия, които могат да се позовават на германско-полската спогодба, били всички установени в Германия предприятия, включително клоновете на предприятия от други държави членки.

36 Впрочем според тази държава членка германските и чуждестранните предприятия не се намират в сходно положение, а това a priori изключва наличието на забранена дискриминация. Освен това германско-полската спогодба представлявала балансирано и основано на взаимност споразумение, от което не можело просто да се отделят конкретни права, за да се предоставят на гражданите и юридическите лица на държава членка, която не е страна по тази спогодба. По отношение на тези два довода Федерална република Германия се позовава по-конкретно на Решение от 5 юли 2005 г. по дело D. (C-376/03, Recueil, стр. I-5821, точка 61 и сл.).

37 Нещо повече, евентуалното разширително тълкуване на член 49 ЕО щяло да лиши от съдържание преходните разпоредби, съдържащи се в Акта за присъединяване, чиито контекст и цел били да се заличат последствията от различните условия на конкуренция в предимно непроизводствените сектори на икономиката и да се предотвратят смущения на пазара на труда.

38 При всички случаи, ако даденото от германската административна практика тълкуване на член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба се разглеждало като съставляващо ограничение по смисъла на член 49 ЕО, това ограничение щяло да бъде обосновано по силата на разпоредбите на член 55 ЕО във връзка с член 46 ЕО по съображение, че разширяването на приложното поле на предимствата по тази спогодба към неустановените в Германия предприятия вече нямало да гарантира адекватния контрол за надлежното изпълнение на

посочената спогодба, освен ако не бъдат направени несъразмерни административни разходи, и нямало да позволява да се осигури ефективното реализиране на отговорността на предприятието, което възлага на полско предприятие подизпълнител да достави строителни услуги, в случай че последното не заплати вноските за социално осигуряване.

— Съображения на Съда

39 От постоянната съдебна практика е видно, че свободното предоставяне на услуги предполага по-специално премахването по отношение на доставчиците на услуги на всяка дискриминация, основана на тяхното гражданство или на обстоятелството, че са установени в различна държава членка от тази, в която трябва да се предоставят услугите (вж. по-конкретно Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 83 и цитираната съдебна практика). Условието, според което предприятието трябва да създаде постоянен обект или дъщерно дружество в държавата членка по предоставянето на услуги, влиза в пряко противоречие със свободното предоставяне на услуги, доколкото прави невъзможно предоставянето в тази държава членка на услуги от предприятия, установени в други държави членки (вж. в този смисъл по-конкретно Решение от 4 декември 1986 г. по дело Комисия/Германия, 205/84, Recueil, стр. 3755, точка 52, Решение от 7 февруари 2002 г. по дело Комисия/Италия, C-279/00, Recueil, стр. I-1425, точка 17 и Решение от 11 март 2004 г. по дело Комисия/Франция, C-496/01, Recueil, стр. I-2351, точка 65).

40 В това отношение следва да се констатира, че така както се тълкува в германската административна практика, член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба създава пряка дискриминация в противоречие с член 49 ЕО спрямо доставчиците на услуги, които са установени в държави членки, различни от Федерална република Германия, и желаят да сключат договор за изработка с полско предприятие с цел предоставяне на услуги в Германия.

41 Всъщност според възприетото в германската административна практика тълкуване на този член единствено предприятията със седалище или постоянен обект в Германия могат да сключват договори за изработка с полско предприятие

и по този начин при предоставянето на услуги в Германия да ползват гарантираната с германско-полската спогодба квота за полски работници независимо от преходните разпоредби на Акта за присъединяване.

42 Доколкото Федерална република Германия поддържа, че спорната административна практика е обоснована от обстоятелството, че става въпрос за разпоредба, съдържаща се в двустранна международна спогодба, следва да се отбележи, че при изпълнението на задълженията, поети по силата на международни споразумения, независимо дали става въпрос за споразумения между държави членки или между държава членка и една или няколко трети държави, държавите членки са длъжни, доколкото не е предвидено друго в разпоредбите на член 307 ЕО, да изпълняват задълженията си, произтичащи от общностното право (вж. по-конкретно Решение по дело Gottardo, посочено по-горе, точка 33).

43 Наистина Съдът е приел, че поставянето под въпрос на равновесието и на взаимността на двустранно международно споразумение, сключено между държава членка и трета държава, може да представлява обективна обосновка на отказа на държавата членка, която е страна по него, да разшири към гражданите на други държави членки приложното поле на предимствата, които нейните собствени граждани черпят от посоченото споразумение (вж. по-конкретно Решение от 21 септември 1999 г. по дело Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, стр. I-6161, точка 60 и Решение по дело Gottardo, посочено по-горе, точка 36).

44 При все това, за разлика от положенията, разглеждани в тези дела и в делото, довело до постановяване на горепосоченото Решение по дело D., на което се основава Федерална република Германия, след присъединяването на Република Полша към Съюза прилагането на германско-полската спогодба засяга две държави членки, поради което разпоредбите на посочената спогодба могат да се приложат в отношенията между тези държави членки само при спазване на общностното право, по-конкретно на правилата от Договора в областта на свободното предоставяне на услуги (вж. по аналогия по-конкретно Решение от 27 септември 1988 г. по дело Matteucci, 235/87, Recueil, стр. 5589, точки 16 и 19—21, както и Решение от 8 септември 2009 г. по дело Budějovický Budvar, C-478/07, Сборник, стр. I-7721, точки 97 и 98).

45 В допълнение към това, както Република Полша правилно отбелязва, разширяването на приложното поле на правото да се сключват договори за изработка с полски предприятия подизпълнители, така че да обхваща и предприятията,

установени в държави членки, различни от Федерална република Германия, само по себе си не е от естество да засегне квотата, фиксирана в приложение на член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба.

46 Също така, противно на поддържаното от Федерална република Германия, няма основание да се приеме, че предприятията, установени в други държави членки, се намират в различно положение от това на предприятията, установени в тази държава членка, що се отнася до възможността за сключване на договори за изработка с полски предприятия с цел предоставяне на услуги в Германия.

47 Впрочем от практиката на Съда произтича, че разпоредби като разглежданите в случая разпоредби на германско-полската спогодба са съвместими с общностното право само когато попадат в обхвата на изрична разпоредба за дерогиране, например член 46 ЕО, към който препраща член 55 ЕО (вж. по-конкретно Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 86).

48 От член 46 ЕО, който трябва да се тълкува стриктно, е видно, че дискриминационни правила могат да се обосноват със съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве (вж. по-конкретно Решение от 18 юли 2007 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 86).

49 Прибягването до подобна обосновка обаче предполага наличието на действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес (вж. в този смисъл по-конкретно Решение от 29 октомври 1998 г. по дело Комисия/Испания, C-114/97, Recueil, стр. I-6717, точка 46 и Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Сборник, стр. I-9021, точка 28).

50 С цел да обоснове забраната за командироване на полски работници от полските предприятия в рамките на договорите за изработка, сключени с предприятия,

които нямат седалище или постоянен обект в Германия, Федерална република Германия се позовава в частност както на необходимостта да се осигури ефикасен контрол за надлежното спазване на германско-полската спогодба — което според нея било възможно по отношение на установените в други държави членки предприятия само ако бъдат направени прекомерни допълнителни административни разходи —така и на евентуалните проблеми, свързани със събирането на вземанията за социално осигуряване от предприятията, отговорни за внасянето на съответстващите на тези вземания суми в приложение на германската правна уредба, ако тези предприятия не разполагат с постоянен обект в Германия.

51 По този начин Федерална република Германия не изтъква нито едно убедително съображение, което може да попадне в обхвата на основанията по член 46 ЕО, тъй като при всички случаи съображения от икономическо естество и само практически трудности при прилагането на германско-полската спогодба не могат да обосноват ограничения на основна свобода (вж. по аналогия по-конкретно Решение от 26 януари 1999 г. по дело Terhoeve, C-18/95, Recueil, стр. I-345, точка 45), нито — на още по-силно основание — дерогация по член 46 ЕО, която предполага наличието на действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес.

52 Накрая, що се отнася до твърдения риск от заобикаляне на благоприятните за Федерална република Германия преходни разпоредби, които са предвидени в Акта за присъединяване с цел да се предотврати появата на тежки затруднения на германския пазар на труда, достатъчно е да се посочи, че разширяването на приложното поле на правото на сключване на договори за изработка с полски предприятия, така че да обхваща и установените в други държави членки предприятия, с цел да се позволи на последните да ползват квотата за полски работници, определена в приложение на член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба, не е от естество да породи подобни последици, тъй като при всички случаи броят на предоставените на полските работници разрешения за работа няма да се промени поради факта на подобно разширяване на приложното поле в полза на предприятията, установени в тези други държави членки.

53 При това положение първото твърдение за нарушение следва да се приеме.

По второто твърдение за нарушение

— Доводи на страните

54 Според Комисията съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда едва ли има за основание член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба, а и освен това е в нарушение на клаузата „standstill“.

55 По силата на тази клауза „standstill“ било забранено всяко утежняване на ограниченията, съществуващи към датата на подписване на Договора за присъединяване, а именно 16 април 2003 г., независимо дали то е основано на прилагането на заварена или приета след тази дата правна уредба, като в противен случай посочената клауза би била лишена от своето полезно действие. След 16 април 2003 г. обаче нови административни райони, сред които Бремерхавен, Бохум, Дортмунд, Дуисбург, Есен, Вупертал, Дрезден, Кьолн, Оберхаузен и Реклингхаузен, били добавени в списъка на административните райони, за които се прилага съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда. От този момент нататък прилагането на тази клауза довело до фактическо ограничаване на достъпа на полските работници до германския пазар на труда в сравнение с положението преди датата на подписване на Договора за присъединяване, което ограничаване явно било в разрез с клаузата „standstill“.

56 Република Полша отбелязва по-конкретно, че съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда не е разпоредба за прилагане на член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба, доколкото посочената клауза не цели да постави броя на работниците в даден административен район в зависимост от това дали вече е налице концентрация на работници по договори за изработка, а напълно изключва сключването на договори за изработка в този район. Освен това включването на административен район в списъка, изготвен от Федералната служба по труда на Федерална република Германия, зависело от степента на безработица в съответния район, а не от концентрацията на полски работници, командировани в него за изпълнение на договори за изработка.

57 Федерална република Германия възразява, че макар това да е без значение за преценката на положението с оглед на общностното право, всъщност член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба е приложен правилно посредством съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда.

58 Впрочем тази клауза за защита на пазара на труда не нарушавала клаузата „standstill“. За целите на спазването на последната било важно единствено правното положение или административната практика да не са претърпели никакво отрицателно изменение след подписването на Договора за присъединяване, като в това отношение Федерална република Германия се позовава на Решение от 11 май 2000 г. по дело Savas (C-37/98, Recueil, стр. I-2927, точка 69), Решение от 20 септември 2007 г. по дело Tum и Dari (C-16/05, Сборник, стр. I-7415, точка 49), Решение от 21 октомври 2003 г. по дело Abatay и др. (C-317/01 и C-369/01, Recueil, стр. I-12301, точка 81), Решение от 1 юни 1999 г. по дело Konle, (C-302/97, Recueil, стр. I-3099, точка 52 и сл.), както и Решение от 24 май 2007 г. по дело Holböck (C-157/05, Сборник, стр. I-4051, точка 41).

59 Прилагането на посочената клауза за защита на пазара на труда, чието съдържание останало непроменено от 4 януари 1993 г. нататък, обаче не довело нито до неблагоприятно изменение на правното положение, нито до изменение на административната практика по отношение на Република Полша. Положението на пазара на труда в Германия било единственият фактор, претърпял развитие след влизането в сила на клаузата „standstill“. Било изключено да е налице нарушение на подобна клауза, когато — както е в конкретния случай — администрацията прилага по същия начин както в миналото разпоредба, която не е изменена.

— Съображения на Съда

60 По силата на съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда, за чието съдържание е безспорно, че от 1993 г. нататък е останало непроменено, по принцип са забранени договорите за изработка, в рамките на които се използва чуждестранна работна ръка, когато трябва да бъдат изпълнени в административен район на Федералната служба по труда на Федерална република Германия, в който средният процент на безработица през последните

шест месеца е най-малко с 30 % по-висок от процента на безработица във Федерална република Германия като цяло. Списъкът на административните райони, за които се прилага тази забрана, се актуализира всяко тримесечие.

61 Както правилно отбелязва Федерална република Германия, с настоящото твърдение за нарушение от Съда се иска не да прецени дали посочената клауза и нейното прилагане от германските административни органи представляват правилно прилагане на член 2, параграф 5 от германско-полската спогодба, а да установи дали, както поддържа Комисията, посочената клауза, така както се прилага от германските административни органи, нарушава клаузата „standstill“.

62 Глава 2, точка 13 от приложение XII към Акта за присъединяване разрешава на Федерална република Германия да се отклони от член 49, първа алинея ЕО с цел да ограничи в контекста на предоставяне на услуги от установените в Полша предприятия временното движение на работници, чието право да приемат работа в Германия зависи от национални мерки. Целта на тази дерогация е да се даде възможност на Федерална република Германия да предотврати тежки затруднения или опасност от настъпването на такива в определени чувствителни сектори на услугите на нейния пазар на труда, които биха могли да възникнат в някои райони вследствие на транснационално предоставяне на услуги, дотогава докато по силата на преходни разпоредби тази държава членка прилага към свободното движение на полските работници национални мерки или мерки, произтичащи от двустранни споразумения.

63 Посочената точка 13 впрочем съдържа клауза „standstill“, по силата на която прилагането на тази разпоредба не следва да създава условия за временното движение на работници в контекста на транснационално предоставяне на услуги между Германия и Полша, които са по-ограничителни от съществуващите към датата на подписването на Договора за присъединяване.

64 Противно на защитаваната от Комисията теза, обстоятелството, че след тази дата са добавени нови административни райони в списъка на тези, за които не са

разрешени договори за изработка по германско-полската спогодба, не е равнозначно на неспазване на клаузата „standstill“.

65 Всъщност тази клауза предвижда забрана за въвеждане на „условия, които предвиждат по-големи ограничения“ за временното движение на работници от съществуващите условия към датата на подписването на Договора за присъединяване. Случаят обаче явно не е такъв, когато намаляването на броя на полските работници, които могат да бъдат командировани в рамките на предоставянето на услуги в Германия, е само последица от прилагането след тази дата на клауза, чийто текст е останал непроменен, към фактическо положение на пазара на труда, което е претърпяло развитие. Както правилно отбелязва Федерална република Германия, актуализираният всяко тримесечие списък на административните райони, за които се прилага забраната, произтичаща от съдържащата се в документ 16а клауза за защита на пазара на труда, придобива в този контекст чисто декларативен характер, след като не е имало нито влошаване на правното положение, нито неблагоприятно изменение на германската административна практика.

66 Това тълкуване се потвърждава от целта на подобни клаузи „standstill“, която е да се предотврати възможността държава членка да приеме нови мерки, които имат за цел или водят до създаването на по-ограничителни условия от тези, които са били приложими преди датата, на която тези клаузи влизат в действие (вж. в този смисъл по-конкретно Решение по дело Savas, посочено по-горе, точка 69 и Решение от 17 септември 2009 г. по дело Sahin, C-242/06, Сборник, стр. I-8465, точка 63).

67 При тези условия второто твърдение за нарушение трябва да се отхвърли като неоснователно.

68 С оглед на всички изложени съображения следва да се констатира, че като тълкува в административната си практика израза „предприятие от другата страна“, посочен в член 1, параграф 1 от германско-полската спогодба, като означаващ „германско предприятие“, Федерална република Германия не изпълнява задълженията си по член 49 ЕО.

По съдебните разноски

69 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл. Съгласно член 69, параграф 3 от същия правилник, Съдът може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, или поради изключителни обстоятелства.

70 В конкретния случай следва да се постанови, че Комисията и Федерална република Германия понасят направените от тях съдебни разноски.

71 Съгласно член 69, параграф 4 от Процедурния правилник Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Като тълкува в административната си практика израза „предприятие от другата страна“, посочен в член 1, параграф 1 от Спогодбата от 31 януари 1990 г. между правителството на Федерална република Германия и правителството на Република Полша относно командироване на работници от полски предприятия за изпълнение на договори за изработка, изменена на 1 март и 30 април 1993 г., като означаващ „германско предприятие“, Федерална република Германия не изпълнява задълженията си по член 49 ЕО.

2) Отхвърля иска в останалата му част.

3) Европейската комисия и Федерална република Германия понасят направените от тях съдебни разноски.

4) Република Полша понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи