HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 ianuarie 2010*

În cauza C-546/07,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 5 decembrie 2007,

Comisia Europeană, reprezentată de domnul E. Traversa și de doamna P. Dejmek, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

susținută de:

Republica Polonă, reprezentată de domnul M. Dowgielewicz, în calitate de agent,

intervenientă,

* Limba de procedură: germana.

împotriva

Republicii Federale Germania, reprezentată de domnii J. Möller, M. Lumma și C. Blaschke, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues (raportor), președintele Camerei a doua, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, domnii A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul R. Grass,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 septembrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin faptul că:

— în practică, autoritățile administrative germane interpretează în sensul de „întreprindere germană" noțiunea „întreprindere a celeilalte părți" prevăzută la articolul 1 alineatul 1 din Convenția dintre guvernul Republicii Federale Germania și guvernul Republicii Polone din 31 ianuarie 1990 privind detașarea de lucrători polonezi în vederea executării unor contracte de antrepriză, astfel cum a fost modificată la 1 martie și la 30 aprilie 1993 (BGBl. 1993 II, p. 1125, denumită în continuare „convenția germano-poloneză"), și că

— prin extinderea, în temeiul clauzei de protecție a pieței forței de muncă cuprinse în fișa 16a a Agenției Federale a Forței de Muncă din Republica Federală Germania, intitulată „Angajarea în Republica Federală Germania, în temeiul unor contracte de antrepriză, a lucrătorilor străini din noile state membre ale Uniunii Europene" (Merkblatt 16a, „Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten der EU im Rahmen von Werkverträgen in der Bundesrepublik Deutschland", denumită în continuare „fișa 16a"), a restricțiilor regionale privind accesul pe piața forței de muncă după data de 16 aprilie 2003, data semnării Tratatului de aderare a Republicii Polone la Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 17, denumit în continuare „tratatul de aderare"),

Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE și a încălcat clauza de „standstill” prevăzută la punctul 13 din capitolul 2 din anexa XII la Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările Tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „actul de aderare”).

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

Actul de aderare

2 Articolul 24 din actul de aderare prevede:

„Măsurile enumerate în anexele V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII și XIV la prezentul act se aplică noilor state membre în condițiile prevăzute în anexele menționate.”

3 Anexa XII la actul de aderare este intitulată „Lista prevăzută în articolul 24 din actul de aderare: Polonia". Capitolul 2 din această anexă, intitulat „Libera circulație a persoanelor", cuprinde un punct 13, care prevede:

„Pentru a face față unor perturbări grave sau pericolului ca acestea să se producă în anumite sectoare sensibile ale serviciilor pe piața forței de muncă, susceptibile să apară în anumite regiuni în urma prestării transnaționale de servicii, conform articolului 1 din Directiva 96/71/CE, și pe perioada în care aplică liberei circulații a lucrătorilor polonezi, în temeiul dispozițiilor tranzitorii sus-menționate, măsuri naționale sau măsuri care decurg din acorduri bilaterale, Germania și Austria pot deroga, notificând în prealabil Comisia, de la primul paragraf al articolului 49 din Tratatul CE pentru a limita, în contextul prestării de servicii de către companii stabilite în Polonia, circulația temporară a lucrătorilor al căror drept de a lucra în Germania și Austria este supus măsurilor naționale.

[…]

Aplicarea prezentului paragraf nu are drept consecință, în ceea ce privește circulația temporară a lucrătorilor în contextul prestării transnaționale de servicii între Germania sau Austria și Polonia, crearea de condiții mai restrictive decât cele existente la data semnării tratatului de aderare."

Convenția germano-poloneză

4 În conformitate cu articolul 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză:

„Se eliberează permise de muncă indiferent de situația pieței forței de muncă și de evoluția acesteia lucrătorilor polonezi detașați pentru desfășurarea unor activități temporare în temeiul unui contract de antrepriză încheiat între un angajator polonez și o întreprindere a celeilalte părți (lucrători contractuali)."

5 Articolul 5 alineatul 5 din această convenție prevede:

„Oficiul Federal al Forței de Muncă din Republica Federală Germania, în cooperare cu Ministerul Muncii și Politicii Sociale din Republica Polonă, asigură ca, în aplicarea prezentei convenții, să nu existe o concentrare de lucrători contractuali angajați într-o anumită regiune sau într-un anumit sector. Prezenta convenție nu se aplică lucrătorilor din sectorul construcțiilor din materiale ignifuge și al construcției de coșuri."

Orientările Agenției Federale a Forței de Muncă din Republica Federală Germania

6 Printre orientările adoptate de Agenția Federală a Forței de Muncă din Republica Federală Germania se numără fișa 16a, care are ca obiect angajarea în Republica Federală Germania, în temeiul unor contracte de antrepriză, a lucrătorilor străini din noile state membre ale Uniunii și care conține o clauză de protecție a pieței forței de

muncă. În temeiul acestei clauze sunt, în principiu, interzise contractele de antrepriză în cadrul cărora este utilizată forță de muncă străină atunci când aceste contracte trebuie executate într-o circumscripție a respectivei agenții în care rata medie a șomajului pe ultimele șase luni este cu cel puțin 30 % mai mare decât rata șomajului în Republica Federală Germania în ansamblu. Lista circumscripțiilor în privința cărora se aplică interdicția respectivă se actualizează trimestrial.

Procedura precontencioasă

7 Prin scrisoarea de punere în întârziere din 3 aprilie 1996, Comisia a atras atenția Republicii Federale Germania asupra incompatibilității cu articolul 49 CE a practicii autorităților administrative germane privind aplicarea convenției germano-poloneze, în sensul că autoritățile germane competente interpretează noțiunea „întreprindere a celeilalte părți" prevăzută la articolul 1 alineatul 1 din această convenție ca incluzând numai întreprinderile germane. Din cauza practicii menționate, spre deosebire de aceste ultime întreprinderi, cele din alte state membre decât Republica Federală Germania, care prestează servicii în sectorul construcțiilor în acest ultim stat membru, nu ar putea să încheie contracte de antrepriză cu întreprinderile poloneze.

8 Prin scrisoarea din 28 iunie 1996, Republica Federală Germania a informat Comisia cu privire la faptul că nu era de acord cu punctul de vedere exprimat de această instituție în scrisoarea sa din 3 aprilie 1996.

9 La 12 noiembrie 1997, Comisia a adresat Republicii Federale Germania un aviz motivat în care repeta acest punct de vedere, invitând-o să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestui aviz.

10 După o întâlnire între reprezentanții Comisiei și cei ai acestui stat membru care a avut loc la 5 mai 1998, acesta a arătat, într-o scrisoare din 19 iulie 1998, că se depuneau eforturi pentru găsirea unei soluții politice în contextul Acordului european de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele lor membre, pe de o parte, și Republica Polonă, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 16 decembrie 1991. Cu toate acestea, eforturile nu au fost încununate de succes.

11 Ca urmare a unei întrebări adresate de Comisie la 15 iunie 2004 Republicii Federale Germania, aceasta a răspuns, prin corespondența din 6 decembrie 2004, că își menținea practica în privința interpretării convenției germano-poloneze și că, având în vedere lipsa de acțiune din partea Comisiei timp de aproape șapte ani, era îndreptățită să considere că procedura privind neîndeplinirea obligațiilor nu va fi continuată.

12 Într-o scrisoare de punere în întârziere complementară din 10 aprilie 2006, Comisia a atras atenția Republicii Federale Germania cu privire la faptul că își menținea afirmația referitoare la încălcarea articolului 49 CE. Pe de altă parte, Comisia susținea că acest stat membru încălca și clauza de „standstill" prevăzută la capitolul 2 punctul 13 din anexa XII la actul de aderare (denumită în continuare „clauza de «standstill»"), în măsura în care extinderea restricțiilor regionale impuse în temeiul clauzei de protecție a pieței forței de muncă, întemeiată pe articolul 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză și cuprinsă în fișa 16a, încălca interdicția de extindere a restricțiilor existente la data semnării actului de aderare.

13 Prin scrisoarea din 8 iunie 2006, Republica Federală Germania, ca răspuns la primul motiv, a informat Comisia că extinderea aplicării convenției germano-poloneze cu privire la toate statele membre și la întreprinderile acestora ar fi inadecvată. În plus, aceasta s-a referit la rezerva privind ordinea publică prevăzută la articolul 46 CE și a arătat că trebuia să asigure o aplicare corectă a acestei convenții, precum și controlul necesar al respectării normelor în vigoare și o urmărire eficientă a încălcărilor. Or, ar fi imposibil să procedeze de o manieră rapidă și eficientă la recuperarea creanțelor de securitate socială de la întreprinderile stabilite în alte state membre. În ceea ce privește al doilea motiv, Republica Federală Germania arăta că extinderea restricțiilor regionale

întemeiate pe clauza de protecție a pieței forței de muncă la zone care nu au fost avute în vedere în luna aprilie 2003 nu încalcă clauza de „standstill", întrucât actualizarea listei restricțiilor regionale stabilite în aplicarea articolului 2 alineatul 5 din convenția menționată nu constituie o modificare a reglementării ca atare, ci reprezintă doar rezultatul evoluțiilor constatate pe pieţele regionale ale forței de muncă.

14 În avizul motivat complementar din 15 decembrie 2006, Comisia și-a reiterat motivele, în timp ce, prin răspunsul din 19 februarie 2007, Republica Federală Germania și-a menținut punctul de vedere.

15 În aceste condiții, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

Argumentele părților

16 Republica Federală Germania arată că acțiunea trebuie să fie declarată inadmisibilă, cel puțin în ceea ce privește motivul întemeiat pe încălcarea articolului 49 CE.

17 În această privință, statul membru menționat susține că putea în mod legitim să considere că inacțiunea Comisiei între luna noiembrie 1997 și luna iunie 2004, și anume timp de aproape șapte ani, echivala cu o renunțare la acest motiv. Încrederea legitimă a autorităților germane în renunțarea la respectivul motiv ar fi fost cu atât mai justificată cu cât, potrivit unei scrisori a domnului Monti, membru al Comisiei, pe care a adresat-o acestor autorități în luna iulie 1998, această instituție nu ar fi primit favorabil o denunțare a convenției germano-poloneze și că aceasta urma să aștepte până în noiembrie 1998 pentru a vedea dacă erau posibile alte soluții. Întrucât Comisia nu a acționat ulterior acestui termen, autoritățile germane ar fi fost îndreptățite să considere că respectiva instituție a renunțat la motivul său referitor la o încălcare a articolului 49 CE.

18 Numai ulterior semnării tratatului de aderare, cu alte cuvinte într-o etapă în care Republica Federală Germania nu mai putea să denunțe convenția germano-poloneză fără a încălca obligația de „standstill", Comisia ar fi luat în mod abuziv alte măsuri procedurale, deși tocmai la solicitarea Comisiei respectivul stat membru renunțase să denunțe această convenție.

19 Comisia răspunde că, dacă, în anumite ipoteze, o durată excesivă a procedurii precontencioase prevăzute la articolul 226 CE poate să facă mai dificilă, pentru statul membru în cauză, combaterea argumentelor Comisiei și, astfel, să încalce dreptul său la apărare, nu aceasta este situația în speță. Pe de altă parte, faptul de a nu da curs unui aviz motivat imediat sau într-un termen scurt nu poate da naștere unei încrederi legitime din partea statului membru vizat cu privire la faptul că procedura a fost încheiată.

20 Comisia adaugă că scrisoarea domnului Monti menționată la punctul 17 din prezenta hotărâre indica în mod explicit că o clasare a procedurii nu putea fi avută în vedere din perspectiva normelor pieței interne și că, în nicio ocazie, această instituție nu a lăsat să se înțeleagă că ar renunța la primul motiv.

Aprecierea Curții

21 Potrivit unei jurisprudențe constante, Comisia este cea căreia îi revine sarcina de a alege momentul în care va iniția acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, considerentele care determină această alegere neputând afecta admisibilitatea acestei acțiuni (a se vedea printre altele Hotărârea din 1 iunie 1994, Comisia/Germania, C-317/92, Rec., p. I-2039, punctul 4).

22 Normele prevăzute la articolul 226 CE trebuie să se aplice fără să fie impusă Comisiei obligația de a respecta un anumit termen, cu excepția situațiilor în care o durată excesivă a procedurii precontencioase prevăzute la această dispoziție poate să sporească, pentru statul în cauză, dificultatea de a combate argumentele Comisiei și să încalce astfel dreptul la apărare. Revine statului membru în cauză obligația de a face dovada unui asemenea efect (a se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, C-490/04, Rep., p. I-6095, punctul 26).

23 În speță, Republica Federală Germania nu a făcut dovada că durata neobișnuită a procedurii a avut un efect asupra modului în care și-a organizat apărarea.

24 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 21 din concluziile sale, intrarea în vigoare a clauzei de „standstill” în cursul fazei precontencioase a prezentei proceduri, care, potrivit Republicii Federale Germania, a determinat-o să se abțină să denunțe convenția germano-poloneză, nu putea, ca atare, să sporească dificultatea pentru acest stat membru de a combate argumentele prezentate de Comisie în cadrul motivului întemeiat pe o încălcare a articolului 49 CE. La aceasta se adaugă faptul că, astfel cum observă Comisia, trimiterea de către aceasta a scrisorii de punere în întârziere complementare din 10 aprilie 2006 și a avizului motivat complementar din

15 decembrie 2006, care avea ca obiect în special reiterarea motivului menționat, a permis Republicii Federale Germania să expună în deplină cunoștință de cauză rațiunile pentru care contesta acest motiv.

25 În plus, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se sprijină pe constatarea obiectivă a nerespectării de către un stat membru a obligațiilor pe care i le impune dreptul comunitar, iar principiul respectării încrederii legitime nu poate fi invocat de un stat membru, într-un caz precum cel în speță, cu scopul să împiedice o astfel de constatare, deoarece acceptarea acestei justificări ar fi contrară obiectivului urmărit de procedura prevăzută la articolul 226 CE (a se vedea printre altele Hotărârea din 24 aprilie 2007, Comisia/Țările de Jos, C-523/04, Rep., p. I-3267, punctul 28).

26 Astfel, din jurisprudența Curții reiese că, în ceea ce privește Comisia, faptul de a nu da curs unui aviz motivat imediat sau într-un termen scurt nu poate da naștere unei încrederi legitime din partea statului membru vizat cu privire la faptul că procedura a fost încheiată (a se vedea printre altele Hotărârea din 1 iunie 1994, Comisia/Germania, citată anterior, punctul 4). Acest lucru este cu atât mai adevărat atunci când, precum în speță, este cert că au fost întreprinse eforturi în perioada de inacțiune invocată, în special în cadrul acordului de asociere menționat la punctul 10 din prezenta hotărâre, în scopul de a găsi o soluție care să pună capăt încălcării invocate.

27 În sfârșit, în condițiile în care Comisia nu a exprimat nicio poziție care să indice că urma să încheie procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ce fusese declanșată, nici în scrisoarea domnului Monti amintită la punctele 17 și 20 din prezenta hotărâre, nici în vreo altă fază a procedurii, ceea ce Republica Federală Germania nu contestă, acest stat membru nu poate să invoce în mod util că respectiva instituție a încălcat principiul încrederii legitime prin faptul că nu a încheiat respectiva procedură.

28 Prin urmare, trebuie să se respingă excepția de inadmisibilitate invocată de Republica Federală Germania și să se declare admisibilă acțiunea introdusă de Comisie.

Cu privire la fond

Cu privire la primul motiv

— Argumentele părților

29 Comisia susține că, prin interpretarea expresiei „întreprindere a celeilalte părți" prevăzută la articolul 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză în sensul că include numai întreprinderile germane, autoritățile germane împiedică întreprinderile din alte state membre care intenționează să efectueze lucrări în Germania să încheie contracte cu un antreprenor polonez, cu excepția situației în care întreprinderile din aceste alte state membre înființează o filială în Germania. O asemenea interpretare, care nu ar rezulta din termenii acestui articol, ar avea ca rezultat descurajarea acestor ultime întreprinderi să își exercite dreptul la libera prestare a serviciilor garantat de articolul 49 CE în scopul de a încheia, în conformitate cu convenția germano-poloneză, contracte de antrepriză în vederea efectuării de lucrări în Germania prin utilizarea cotei de lucrători polonezi prevăzute de această convenție.

30 Comisia susține că o astfel de interpretare a articolului 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză constituie o discriminare întemeiată direct pe naționalitatea întreprinderii sau pe locul unde este situat sediul acesteia, care ar putea fi justificată numai de motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Utilizarea unor astfel de motive ar presupune necesitatea menținerii unei măsuri discriminatorii pentru a preveni o amenințare reală și suficient de gravă care să afecteze un interes fundamental al societății. Or, nu aceasta ar fi situația în speță.

31 Astfel, simplul fapt că întreprinderile care doresc să încheie un contract de antrepriză cu un antreprenor polonez nu sunt stabilite în Germania nu ar împiedica controlul bunei aplicări a convenției germano-poloneze. În ceea ce privește necesitatea de a asigura angajarea efectivă a răspunderii întreprinderii în caz de neplată a contribuțiilor la securitatea socială, Comisia observă că rațiunile de natură exclusiv administrativă nu constituie o cerință imperativă de interes general și nu ar putea justifica, așadar, restricții privind o libertate fundamentală garantată de tratat. Pe de altă parte, în

opoziție cu ceea ce afirmă Republica Federală Germania, nu ar fi niciun motiv să se considere că extinderea convenției germano-poloneze la întreprinderile din alte state membre determină sau favorizează o aplicare necorespunzătoare sau o eludare a dispozițiilor tranzitorii din tratatul de aderare, în plus față de faptul că o asemenea îngrijorare nu ar constitui în nicio situație un risc suficient de grav și de real pentru ordinea publică sau pentru siguranța publică, de natură să justifice o restricție discriminatorie privind libera prestare a serviciilor.

32 În sfârșit, Comisia subliniază că, în situația în care un stat membru încheie cu o stat terț un tratat bilateral, principiul fundamental al egalității de tratament impune acestui stat membru să acorde resortisanților din celelalte state membre aceleași avantaje ca cele de care beneficiază propriii resortisanți în temeiul acestui tratat, cu excepția situației în care poate invoca o justificare obiectivă a refuzului de a acționa în acest sens, Comisia referindu-se în această privință, printre altele, la Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Gottardo (C-55/00, Rec., p. I-413, punctul 34). Cu toate acestea, nu aceasta ar fi situația în speță.

33 Republica Polonă, intervenientă în susținerea concluziilor Comisiei, arată printre altele că, din cauza interpretării articolului 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză consacrate în practica autorităților administrative germane, întreprinderile poloneze nu pot executa pe teritoriul german contracte încheiate cu întreprinderi din alte state membre decât Republica Federală Germania, după cum întreprinderile stabilite în acestea din urmă și care furnizează servicii în Germania nu pot utiliza întreprinderi poloneze în calitate de subcontractanți. Precum Comisia, Republica Polonă concluzionează că această practică constituie o încălcare a principiului tratamentului național pe care niciunul dintre motivele enunțate la articolul 46 CE nu ar putea-o justifica și că nimic nu se opune extinderii avantajelor convenției menționate la întreprinderi din alte state membre decât Republica Federală Germania.

34 Republica Federală Germania susține că interpretarea în litigiu este în conformitate cu modul de redactare a convenției germano-poloneze. Împrejurarea că această convenție conferă drepturi numai întreprinderilor germane nu ar constitui o restricție interzisă în sensul articolului 49 CE. În principiu, antreprenorii din alte state membre ar avea dreptul de a presta servicii în Germania, dar acestea pur și simplu nu ar putea invoca

articolul 1 alineatul 1 din convenția menționată pentru a utiliza întreprinderi poloneze cu ocazia executării unei comenzi.

35 Pe de altă parte, întreprinderile germane care pot să invoce convenția germano-poloneză ar fi toate întreprinderile stabilite în Germania, inclusiv sucursale ale întreprinderilor din alte state membre.

36 De altfel, potrivit acesteia din urmă, întreprinderile germane și întreprinderile străine nu se găsesc într-o situație comparabilă, fapt care exclude *a priori* existența unei discriminări interzise. Pe de altă parte, convenția germano-poloneză ar constitui o convenție echilibrată, întemeiată pe reciprocitate și din care nu s-ar putea desprinde pur și simplu drepturi particulare de care să profite resortisanți ai unui stat membru care nu este parte la această convenție. Republica Federală Germania face trimitere, cu privire la aceste două argumente, în special la Hotărârea din 5 iulie 2005, D. (C-376/03, Rec., p. I-5821, punctul 61 și următoarele).

37 În plus, o interpretare extensivă a articolului 49 CE ar avea ca efect lipsirea de conținut a dispozițiilor tranzitorii prevăzute în actul de aderare, al căror context și finalitate ar fi fost să înlăture posibilitatea producerii consecințelor cauzate de condițiile diferite de concurență care există în sectoarele cu o puternică vocație terțiară și să împiedice tulburările pe piața forței de muncă.

38 În orice caz, în situația în care interpretarea articolului 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză consacrată în practica autorităților administrative germane ar fi considerată ca reprezentând o restricție în sensul articolului 49 CE, aceasta ar fi justificată în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolelor 55 CE și 46 CE, pentru motivul că extinderea beneficiului acestei convenții la întreprinderi care nu sunt stabilite în Germania nu ar mai garanta un control corespunzător al bunei executări a convenției menționate fără a suporta cheltuieli administrative disproporționate și nu ar permite să se asigure o angajare efectivă a răspunderii întreprinderii care însărcinează o

întreprindere subcontractantă poloneză să presteze servicii de lucrări în caz de neplată a contribuțiilor la securitatea socială de către aceasta din urmă.

— Aprecierea Curții

39 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că libera prestare a serviciilor implică în special eliminarea oricărei discriminări față de prestator pe considerente de cetățenie sau de naționalitate sau în temeiul împrejurării că s-a stabilit în alt stat membru decât cel în care trebuie efectuată prestația (a se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, citată anterior, punctul 83 și jurisprudența citată). Condiția potrivit căreia o întreprindere trebuie să înființeze un sediu permanent sau o filială în statul membru în care prestația este executată contravine în mod direct liberei prestări a serviciilor în măsura în care face imposibilă prestarea în acest stat membru a serviciilor de către întreprinderi stabilite în alte state membre (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania, 205/84, Rec., p. 3755, punctul 52, Hotărârea din 7 februarie 2002, Comisia/Italia, C-279/00, Rec., p. I-1425, punctul 17, și Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța, C-496/01, Rec., p. I-2351, punctul 65).

40 În această privință, trebuie să se constate că articolul 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză, astfel cum este interpretat în practică de autoritățile administrative germane, instituie o discriminare directă contrară articolului 49 CE față de prestatorii de servicii stabiliți în alte state membre decât Republica Federală Germania care intenționează să încheie un contract de antrepriză cu o întreprindere poloneză în scopul de a presta servicii în Germania.

41 Astfel, potrivit interpretării acestui articol reținute în practică de autoritățile administrative germane, numai întreprinderile care au sediul sau un sediu permanent în Germania pot să încheie contracte de antrepriză cu o întreprindere poloneză și să beneficieze astfel, în cadrul prestării de servicii în Germania, de cota de lucrători

polonezi garantată în temeiul convenției germano-poloneze, în pofida dispozițiilor tranzitorii prevăzute în actul de aderare.

42 În măsura în care Republica Federală Germania susține că practica administrativă în litigiu este justificată prin faptul că este permisă de o dispoziție prevăzută într-o convenție internațională bilaterală, trebuie să se arate că, în cadrul punerii în aplicare a angajamentelor contractate în temeiul convențiilor internaționale, fie că este vorba despre o convenție între state membre, fie despre o convenție între un stat membru și unul sau mai multe state terțe, statele membre sunt ținute, sub rezerva dispozițiilor articolului 307 CE, să respecte obligațiile care le revin în temeiul dreptului comunitar (a se vedea printre altele Hotărârea Gottardo, citată anterior, punctul 33).

43 Desigur, Curtea a hotărât că punerea în discuție a echilibrului și a reciprocității unei convenții internaționale bilaterale încheiate între un stat membru și un stat terț poate constitui o justificare obiectivă pentru refuzul statului membru parte la această convenție de a extinde pentru resortisanții din alte state membre avantajele pe care propriii resortisanți le au în temeiul convenției menționate (a se vedea printre altele Hotărârea din 21 septembrie 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec., p. I-6161, punctul 60, și Hotărârea Gottardo, citată anterior, punctul 36).

44 Cu toate acestea, în opoziție cu situațiile în discuție în aceste cauze și în cea în care s-a pronunțat Hotărârea D., citată anterior, pe care se întemeiază Republica Federală Germania, aplicarea convenției germano-poloneze are în vedere, de la data aderării Republicii Polone la Uniune, două state membre, astfel încât dispozițiile din respectiva convenție pot fi aplicate în relațiile dintre aceste state membre numai cu respectarea dreptului comunitar, în special a normelor din tratat referitoare la libera prestare a serviciilor (a se vedea, prin analogie, printre altele Hotărârea din 27 septembrie 1988, Matteucci, 235/87, Rec., p. 5589, punctele 16 și 19-21, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Budějovický Budvar, C-478/07, Rep., p. I-7721 punctele 97 și 98).

45 La aceasta se adaugă faptul că, astfel cum a arătat în mod întemeiat Republica Polonă, extinderea dreptului de a încheia contracte de antrepriză cu întreprinderile

subcontractante poloneze la întreprinderile stabilite în alte state membre decât Republica Federală Germania nu este de natură să afecteze, ca atare, cota stabilită în aplicarea articolului 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză.

46 De asemenea, în opoziție cu ceea ce susține Republica Federală Germania, nimic nu permite să se considere că o întreprindere stabilită în alt stat membru se află într-o situație diferită de cea a întreprinderilor stabilite în acest prim stat membru în ceea ce privește posibilitatea de a încheia contracte de antrepriză cu întreprinderi poloneze pentru a presta servicii în Germania.

47 Pe de altă parte, din jurisprudența Curții reiese că dispoziții precum cele în discuție din convenția germano-poloneză nu sunt compatibile cu dreptul comunitar decât dacă se pot întemeia pe o dispoziție derogatorie expresă, cum ar fi articolul 46 CE, la care face trimitere articolul 55 CE (a se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, citată anterior, punctul 86).

48 Din articolul 46 CE, care este de strictă interpretare, rezultă că normele discriminatorii pot fi justificate de motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică (a se vedea printre altele Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Germania, citată anterior, punctul 86).

49 Cu toate acestea, recurgerea la o asemenea justificare presupune existența unei amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 29 octombrie 1998, Comisia/Spania, C-114/97, Rec., p. I-6717, punctul 46, și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rep., p. I-9021, punctul 28).

50 Cu scopul de a justifica interdicția detașării de lucrători polonezi de către întreprinderile poloneze în cadrul contractelor de antrepriză încheiate cu întreprinderi care nu au sediul sau sediul permanent în Germania, Republica Federală Germania

invocă în special necesitatea de a asigura un control eficace al bunei aplicări a convenției germano-poloneze, care, în opinia acesteia, nu poate fi asigurată cu privire la întreprinderile stabilite în alte state membre decât prin suportarea unor costuri administrative suplimentare excesive, precum și probleme eventuale legate de recuperarea creanțelor de securitate socială de la întreprinderile responsabile de plata sumelor care corespund acestor creanțe în temeiul reglementării germane în situația în care aceste întreprinderi nu au un sediu permanent în Germania.

51 Procedând astfel, Republica Federală Germania nu a invocat niciun element concludent care să poată face parte din vreunul dintre motivele prevăzute la articolul 46 CE, considerațiile de natură economică și simplele dificultăți practice în punerea în aplicare a convenției germano-poloneze neputând, în niciun caz, să justifice restricții privind o libertate fundamentală (a se vedea, prin analogie, printre altele Hotărârea din 26 ianuarie 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec., p. I-345, punctul 45) și nici, cu atât mai mult, o derogare în temeiul articolului 46 CE, care presupune existența unei amenințări reale și suficient de grave ce afectează un interes fundamental al societății.

52 În sfârșit, în ceea ce privește riscul invocat al unei eludări a dispozițiilor tranzitorii favorabile Republicii Federale Germania, care au fost înscrise în actul de aderare în scopul de a preveni apariția unor perturbări grave pe piața germană a forței de muncă, este suficient să se arate că extinderea la întreprinderi stabilite în alte state membre a dreptului de a încheia contracte de antrepriză cu întreprinderi poloneze în scopul de a permite primelor să beneficieze de cota de lucrători polonezi stabilită în temeiul articolului 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză nu este de natură să producă un astfel de efect, numărul de permise de muncă acordate lucrătorilor polonezi nefiind, în niciun caz, modificat printr-o asemenea extindere în favoarea întreprinderilor stabilite în aceste alte state membre.

53 În aceste condiții, primul motiv trebuie admis.

Cu privire la al doilea motiv

— Argumentele părților

54 Comisia arată că, în ceea ce privește clauza de protecție a pieței forței de muncă cuprinsă în fișa 16a, în plus față de faptul că este îndoielnic că s-ar putea întemeia pe articolul 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză, aceasta încalcă clauza de „standstill”.

55 În temeiul acestei clauze de „standstill”, orice extindere a restricțiilor existente la data semnării tratatului de aderare, și anume 16 aprilie 2003, ar fi interzisă, indiferent de faptul că se întemeiază pe aplicarea unei reglementări existente sau a unei reglementări adoptate ulterior acestei date, în caz contrar clauza menționată fiind lipsită de efectul ei util. Or, după 16 aprilie 2003, noi circumscripții, printre care Bremerhaven, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Wuppertal, Dresda, Köln, Oberhausen și Recklinghausen, ar fi fost adăugate pe lista circumscripțiilor în privința cărora se aplică clauza de protecție a pieței forței de muncă cuprinsă în fișa 16a. Aplicarea acestei ultime clauze a cauzat, așadar, pentru lucrătorii polonezi, o înrăutățire efectivă a accesului pe piața germană a forței de muncă față de situația care exista înainte de data semnării tratatului de aderare, fapt care ar încălca în mod vădit clauza de „standstill”.

56 Referitor la clauza de protecție a pieței forței de muncă cuprinsă în fișa 16a, printre altele, Republica Polonă observă că aceasta nu constituie o punere în aplicare a articolului 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză, în măsura în care respectiva clauză nu urmărește ca numărul de lucrători dintr-o circumscripție dată să depindă de împrejurarea dacă există deja o concentrare de lucrători contractuali angajați, ci exclude orice încheiere a unui contract de antrepriză. În plus, înscrierea unei circumscripții pe lista stabilită de Agenția Federală a Forței de Muncă din Republica Federală Germania ar depinde de rata șomajului existentă în circumscripția respectivă, iar nu de concentrarea de lucrători polonezi care ar fi detașați în aceasta pentru executarea unor contracte de antrepriză.

57 Republica Federală Germania răspunde că, deși, în ceea ce privește aprecierea situației din perspectiva dreptului comunitar, nu are nicio importanță dacă articolul 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză a fost corect pus în aplicare prin clauza de protecție a pieței forței de muncă cuprinsă în fișa 16a, aceasta este într-adevăr situația.

58 Pe de altă parte, această clauză de protecție a pieței forței de muncă nu ar încălca clauza de „standstill". În vederea respectării acestei din urmă clauze, ar fi important numai ca situația juridică sau practica administrativă să nu cunoască vreo schimbare negativă de la data semnării tratatului de aderare, Republica Federală Germania invocând în această privință Hotărârea din 11 mai 2000, Savas (C-37/98, Rec., p. I-2927, punctul 69), Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tum și Dari (C-16/05, Rep., p. I-7415, punctul 49), Hotărârea din 21 octombrie 2003, Abatay și alții (C-317/01 și C-369/01, Rec., p. I-12301, punctul 81), Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle (C-302/97, Rec., p. I-3099, punctul 52 și următoarele), precum și Hotărârea din 24 mai 2007, Holböck (C-157/05, Rep., p. I-4051, punctul 41).

59 Or, aplicarea respectivei clauze de protecție a pieței forței de muncă, al cărei conținut ar fi rămas neschimbat din 4 ianuarie 1993, nu ar fi determinat nici o modificare defavorabilă a situației juridice, nici o modificare a practicii administrative față de Republica Polonă. Situația existentă pe piața forței de muncă în Germania ar fi singurul element care a cunoscut evoluții de la intrarea în vigoare a clauzei de „standstill". O încălcare a unei asemenea clauze ar fi exclusă în situația în care, precum în speță, administrația aplică în același mod ca în trecut o dispoziție care nu a fost modificată.

— Aprecierea Curții

60 În temeiul clauzei de protecție a pieței forței de muncă cuprinse în fișa 16a, cu privire la care este cert că din anul 1993 conținutul acesteia nu a fost modificat, sunt, în principiu, interzise contractele de antrepriză în cadrul cărora este utilizată forță de muncă străină atunci când aceste contracte trebuie executate într-o circumscripție a Agenției Federale a Forței de Muncă din Republica Federală Germania în care rata medie a șomajului pe ultimele șase luni este cu cel puțin 30 % mai mare decât rata șomajului în Republica

Federală Germania în ansamblu. Lista circumscripțiilor în privința cărora se aplică interdicția respectivă se actualizează trimestrial.

61 Așa cum Republica Federală Germania a arătat în mod întemeiat, prin prezentul motiv nu se solicită Curții să aprecieze dacă clauza respectivă și aplicarea acesteia de către autoritățile administrative germane constituie o punere în aplicare corectă a articolului 2 alineatul 5 din convenția germano-poloneză, ci i se solicită să examineze, astfel cum susține și Comisia, dacă clauza menționată, în modul în care este aplicată de autoritățile administrative germane, încalcă clauza de „standstill".

62 Capitolul 2 punctul 13 din anexa XII la actul de aderare autorizează Republica Federală Germania să deroge de la articolul 49 primul paragraf CE pentru a limita, în cadrul prestării de servicii de către întreprinderile stabilite în Polonia, circulația temporară a lucrătorilor al căror drept de a lucra în Germania este supus măsurilor naționale. Această derogare urmărește să permită Republicii Federale Germania să facă față unor perturbări grave sau pericolului ca acestea să se producă în anumite sectoare sensibile ale serviciilor pe piața forței de muncă, ce ar putea să apară în anumite regiuni ca urmare a unor prestări transnaționale de servicii în perioada în care acest stat membru aplică liberei circulații a lucrătorilor polonezi, în temeiul dispozițiilor tranzitorii citate anterior, măsuri naționale sau măsuri care decurg din acorduri bilaterale.

63 Pe de altă parte, respectivul punct 13 cuprinde o clauză de „standstill", în temeiul căreia aplicarea acestei dispoziții nu are ca efect să instituie, pentru circulația temporară a lucrătorilor în cadrul prestării transnaționale de servicii între Germania și Polonia, condiții mai restrictive decât cele existe la data semnării tratatului de aderare.

64 În opoziție cu teza susținută de Comisie, împrejurarea că, ulterior acestei date, au fost adăugate noi circumscripții pe lista celor pentru care, în temeiul convenției germano-

poloneze, nu sunt autorizate contracte de antrepriză nu reprezintă o încălcare a clauzei de „standstill”.

65 Astfel, această clauză prevede interdicția de a institui „condiții mai restrictive” privind circulația temporară a lucrătorilor decât cele existente la data semnării tratatului de aderare. Or, este evident că nu aceasta este situația atunci când diminuarea numărului de lucrători polonezi care pot fi detașați în cadrul prestării de servicii în Germania este simpla consecință a aplicării, după această dată, în privința unei situații de fapt existente pe piața forței de muncă ce s-a modificat, a unei clauze al cărei mod de redactare a rămas identic. Astfel cum a arătat în mod întemeiat Republica Federală Germania, lista, actualizată trimestrial, a circumscripțiilor cărora li se aplică interdicția care reiese din clauza de protecție a pieței forței de muncă cuprinsă în fișa 16a are, în acest context, un caracter exclusiv declarativ, întrucât nu s-a produs nici o înrăutățire a situației juridice, nici o modificare defavorabilă a practicii administrative germane.

66 Această interpretare este confirmată de finalitatea unor asemenea clauze de „standstill”, care constă în a împiedica faptul ca un stat membru să poată adopta măsuri noi al căror obiect sau efect ar fi să instituie condiții mai restrictive decât cele care erau aplicabile înainte de data de la care aceste clauze produc efecte (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea Savas, citată anterior, punctul 69, și Hotărârea din 17 septembrie 2009, Sahin, C-242/06, Rep., p. I-8465, punctul 63).

67 În aceste condiții, al doilea motiv trebuie respins ca neîntemeiat.

68 Având în vedere totalitatea considerațiilor de mai sus, trebuie să se constate că, prin faptul că, în practică, autoritățile administrative germane interpretează în sensul de „întreprindere germană” noțiunea „întreprindere a celeilalte părți” prevăzută la articolul 1 alineatul 1 din convenția germano-poloneză, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

69 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 69 alineatul (3) din același regulament, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere sau pentru motive excepționale.

70 În cauza de față, trebuie să se hotărască că Republica Federală Germania și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

71 În conformitate cu articolul 69 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

1) **Prin faptul că, în practică, autoritățile administrative germane interpretează în sensul de „întreprindere germană” noțiunea „întreprindere a celeilalte părți” prevăzută la articolul 1 alineatul 1 din Convenția dintre guvernul Republicii Federale Germania și guvernul Republicii Polone din 31 ianuarie 1990 privind detașarea de lucrători polonezi în vederea executării unor contracte de antrepriză, astfel cum a fost modificată la 1 martie și la 30 aprilie 1993, Republica Federală Germania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE.**

2) **Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**

3) **Comisia Europeană și Republica Federală Germania suportă propriile cheltuieli de judecată.**

4) **Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături