



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 11ης Σεπτεμβρίου 2014*

«Συμφωνία Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας — Άρθρα 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και 13 της αποφάσεως 1/80 — Πεδίο εφαρμογής — Επιβολή νέων περιορισμών ως προς την ελευθερία εγκαταστάσεως, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση — Απαγορεύεται — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ — Απόσπαση εργαζομένων — Υπήκοοι τρίτων κρατών — Απαίτηση άδειας εργασίας για τη διάθεση εργατικού δυναμικού»

Στην υπόθεση C-91/13,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες) με απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 2013, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Φεβρουαρίου 2013, στο πλαίσιο της δίκης

Essent Energie Productie BV

κατά

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Silva de Lapuerta (εισηγήτρια), πρόεδρο τμήματος, J. L. da Cruz Vilaça, Γ. Αρέστη, J.-C. Bonichot και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot

γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 20ής Μαρτίου 2014,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Essent Energie Productie BV, εκπροσωπούμενη από τον T. L. Badoux, advocaat,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. Bulterman και τον J. Langer,
- η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. Wolff,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους J. Enegren και M. van Beek,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 8ης Μαΐου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που υπογράφηκε στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και το οποίο συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/002, σ. 149, στο εξής: πρόσθετο πρωτόκολλο), και 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της συνδέσεως (στο εξής: απόφαση 1/80). Το Συμβούλιο Συνδέσεως συστάθηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, αφενός, και από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα, αφετέρου, και η οποία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48, στο εξής: Συμφωνία Συνδέσεως).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Essent Energie Productie BV (στο εξής: Essent) και του Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Υπουργού Κοινωνικών Υποθέσεων και Εργασίας, στο εξής: Minister) σχετικά με πρόστιμο που επιβλήθηκε από τον Minister στην Essent για τον λόγο ότι εκτέλεσε εργασίες με εργαζομένους υπηκόους τρίτων κρατών χωρίς να έχει χορηγηθεί για τους εργαζομένους αυτούς άδεια εργασίας.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η Συμφωνία Συνδέσεως

- 3 Αντικείμενο της Συμφωνίας Συνδέσεως είναι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, αυτής, η προαγωγή της συνεχούς και ισορρόπου ενισχύσεως των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών επίσης και όσον αφορά το εργατικό δυναμικό, με τη σταδιακή πραγμάτωση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 12 της Συμφωνίας Συνδέσεως) και με την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 13 της ως άνω Συμφωνίας) και στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών (άρθρο 14 της εν λόγω Συμφωνίας), με σκοπό να βελτιωθεί το βιοτικό επίπεδο του τουρκικού λαού και να διευκολυνθεί μεταγενέστερα η ένταξη της Δημοκρατίας της Τουρκίας στην Ένωση (τέταρτο εδάφιο του προοιμίου και άρθρο 28 της ίδιας Συμφωνίας).

Το πρόσθετο πρωτόκολλο

- 4 Το πρόσθετο πρωτόκολλο, το οποίο, κατά το άρθρο του 62, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της Συμφωνίας Συνδέσεως, θεσπίζει, κατά το άρθρο του 1, τους όρους, τον τρόπο και τον ρυθμό εφαρμογής της μεταβατικής φάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 4 της ως άνω Συμφωνίας.
- 5 Το πρόσθετο πρωτόκολλο περιλαμβάνει τον τίτλο II, που επιγράφεται «Κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών», του οποίου το κεφάλαιο I αφορά «[τ]ους εργαζομένους» και το κεφάλαιο II ρυθμίζει το δικαίωμα εγκαταστάσεως, τις υπηρεσίες και τις μεταφορές.

- 6 Το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που περιλαμβάνεται στο εν λόγω κεφάλαιο II, ορίζει τα εξής:

«Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν επιβάλλουν μεταξύ τους νέους περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.»

- 7 Το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που περιλαμβάνεται στον τίτλο IV αυτού, ο οποίος επιγράφεται «Γενικές και τελικές διατάξεις», έχει ως εξής:

«Στους τομείς που καλύπτονται από το παρόν πρωτόκολλο, η Τουρκία δεν δύναται να απολαύει περισσότερο ευνοϊκής μεταχειρίσεως από εκείνη που υφίσταται μεταξύ των κρατών μελών δυνάμει της [Συνθήκης ΕΚ].»

Η απόφαση 1/80

- 8 Το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη της [Ενωσης] και η Τουρκία δεν μπορούν να εισαγάγουν νέους περιορισμούς σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους που διαμένουν και απασχολούνται νομίμως στο αντίστοιχο έδαφός τους.»

Το ολλανδικό δίκαιο

- 9 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο b, σημείο 1, του νόμου περί της εργασίας των αλλοδαπών (Wet arbeid vreemdelingen), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο για τη διαφορά της κύριας δίκης χρόνο (στο εξής: Wav 1994), ως «εργοδότης» νοείται το πρόσωπο που εξασφαλίζει την εκτέλεση μιας εργασίας από τρίτο στο πλαίσιο της ενάσκησης καθηκόντων ή επαγγέλματος ή της λειτουργίας μιας επιχειρήσεως.
- 10 Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, του Wav 1994, απαγορεύεται στον εργοδότη η εκτέλεση μιας εργασίας με αλλοδαπό στις Κάτω Χώρες χωρίς άδεια εργασίας.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 11 Η Essent είναι εταιρία εδρεύουσα στις Κάτω Χώρες η οποία ανέθεσε στην BIS Industrial Services Nederland BV (στο εξής: BIS), επίσης εδρεύουσα στις Κάτω Χώρες, εργασίες συναρμολογήσεως σκαλωσιών στο υποκατάστημά της στο Geetruidenberg (Κάτω Χώρες).
- 12 Σύμφωνα με έκθεση που συνέταξε η επιθεώρηση εργασίας στις 8 Μαρτίου 2010, στο πλαίσιο ελέγχου που διενήργησε στις 15, 19 και 20 Μαΐου 2008 στο ως άνω υποκατάστημα, διαπιστώθηκε ότι στην εκτέλεση των εν λόγω εργασιών συμμετείχαν, μεταξύ 1ης Ιανουαρίου και 20ής Μαΐου 2008, 33 υπήκοοι τρίτων κρατών, εκ των οποίων οι 29 ήταν Τούρκοι υπήκοοι.
- 13 Κατά την έκθεση αυτή, οι ως άνω εργαζόμενοι που ήταν υπήκοοι τρίτων κρατών αποσπάστηκαν στην υπηρεσία της BIS από την Ekinici Gerüstbau GmbH (στο εξής: Ekinici), εγκατεστημένη στη Γερμανία επιχείρηση η οποία τους απασχολούσε, χωρίς να έχει χορηγηθεί για την απόσπαση αυτή άδεια εργασίας από τις ολλανδικές αρχές.
- 14 Με απόφαση της 11ης Μαΐου 2010, ο Minister επέβαλε στην Essent πρόστιμο ύψους 264 000 ευρώ για παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 1, του Wav 1994, με το αιτιολογικό ότι η ως άνω εταιρία είχε εκτελέσει τις εν λόγω εργασίες με αλλοδαπούς εργαζομένους χωρίς να έχει χορηγηθεί για τους τελευταίους άδεια εργασίας, ενώ μια τέτοια άδεια ήταν απαραίτητη βάσει της ολλανδικής νομοθεσίας.

- 15 Η Essent υπέβαλε διοικητική ένσταση κατά της εν λόγω αποφάσεως.
- 16 Με απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, ο Minister απέρριψε την ως άνω ένσταση ως αβάσιμη για τον λόγο ότι η παρασχεθείσα από την Ekinci υπηρεσία συνίστατο αποκλειστικά σε απόσπαση εργαζομένων, οπότε η Essent, ως αναθέτουσα επιχείρηση και εργοδότης των εν λόγω αλλοδαπών εργαζομένων, όφειλε να διαθέτει άδειες εργασίας για τους εργαζομένους αυτούς.
- 17 Με απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 2011, το Rechtbank 's-Hertogenbosch (Κάτω Χώρες) απέρριψε την προσφυγή της Essent κατά της εν λόγω απορριπτικής αποφάσεως. Το ως άνω δικαστήριο έκρινε ιδίως ότι ορθώς ο Minister είχε επιβάλει πρόστιμο στην Essent, δεδομένου ότι η παρασχεθείσα από την Ekinci υπηρεσία συνίστατο αποκλειστικά στην απόσπαση αλλοδαπών εργαζομένων και, στο πλαίσιο αυτό, το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθετο σε νομοθεσία κράτους μέλους κατά την οποία οι αποσπασμένοι στο κράτος αυτό εργαζόμενοι έπρεπε να είναι κάτοχοι άδειας εργασίας.
- 18 Η Essent άσκησε αναίρεση κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.
- 19 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Δύναται, σε περίπτωση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, ένας αναθέτων φορέας, ο οποίος σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 1, του νόμου [Wav 1994] πρέπει να θεωρηθεί εργοδότης των περί ων πρόκειται Τούρκων εργαζομένων, να επικαλεστεί έναντι των ολλανδικών αρχών τη ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 ή τη ρήτρα standstill του άρθρου 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου;
- 2) α) Έχει η ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80 ή η ρήτρα standstill του άρθρου 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου την έννοια ότι εμποδίζει την εισαγωγή απαγορεύσεως όπως η περιεχόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του [Wav 1994] προς τους αναθέτοντες φορείς να εκτελούν με εργαζομένους υπηκόους τρίτου κράτους, εν προκειμένω της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας, εργασία στις Κάτω Χώρες χωρίς άδεια απασχολήσεως, αν οι εργαζόμενοι αυτοί απασχολούνται από γερμανική επιχείρηση και εργάζονται [...] για λογαριασμό του [εγκατεστημένου στις Κάτω Χώρες] αναθέτοντος φορέα μέσω δανειζόμενης εργαζομένης ολλανδικής επιχείρησης;
- β) Έχει συναφώς σημασία το γεγονός ότι, ήδη προτού τεθεί σε ισχύ τόσο η ρήτρα standstill του άρθρου 41 του πρόσθετου πρωτοκόλλου όσο και η ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, απαγορευόταν στους εργοδότες να εκτελούν εργασία με αλλοδαπό βάσει συμβάσεως εργασίας χωρίς άδεια απασχολήσεως και ότι η απαγόρευση αυτή είχε επεκταθεί, επίσης προτού τεθεί σε ισχύ η ρήτρα standstill του άρθρου 13 της αποφάσεως 1/80, στις δανειζόμενες εργαζομένες επιχειρήσεις στην υπηρεσία των οποίων αποσπώνται αλλοδαποί;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 20 Με τα ερωτήματά του, που πρέπει να συνεξετασθούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν τα άρθρα 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και 13 της αποφάσεως 1/80 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε νομοθεσία κράτους μέλους, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας όταν Τούρκοι εργαζόμενοι διατίθενται, από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος σε χρήστρια επιχείρηση εγκατεστημένη στο πρώτο κράτος μέλος η οποία χρησιμοποιεί τους εργαζομένους αυτούς προκειμένου να εκτελέσει εργασίες για τον λογαριασμό άλλης επιχείρησης επίσης εγκατεστημένης στο πρώτο κράτος μέλος, για τη διάθεση αυτή απαιτείται να έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας για τους ως άνω εργαζομένους.

Επί της δυνατότητας εφαρμογής των άρθρων 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και 13 της απόφασης 1/80

- 21 Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα άρθρα 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και 13 της απόφασης 1/80 έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Κατά συνέπεια, οι Τούρκοι υπήκοοι ως προς τους οποίους έχουν εφαρμογή οι δύο αυτές διατάξεις μπορούν να τις επικαλεσθούν ενώπιον των δικαστηρίων των κρατών μελών προκειμένου να μην εφαρμοσθούν οι αντιβαίνουσες σε αυτές ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου (βλ. αποφάσεις Abatay κ.λπ., C-317/01 και C-369/01, EU:C:2003:572, σκέψεις 58 και 59, καθώς και Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, σκέψη 38).
- 22 Το Δικαστήριο διευκρίνισε όμως περαιτέρω ότι γενική αρχή περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μεταξύ της Τουρκίας και της Ένωσης δεν προβλέπεται στη Συμφωνία Συνδέσεως ή στο πρόσθετο πρωτόκολλο αυτής ούτε στην απόφαση 1/80, που αφορά μόνο την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων (βλ. απόφαση Demirkan, EU:C:2013:583, σκέψη 53).
- 23 Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι, σε αντίθεση με τους εργαζομένους των κρατών μελών, οι Τούρκοι υπήκοοι δεν απολαμβάνουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ένωσης, αλλά μπορούν απλώς να ασκούν ορισμένα δικαιώματα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής και μόνο (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, σκέψη 59· Abatay κ.λπ., EU:C:2003:572, σκέψη 64, καθώς και Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, σκέψη 66).
- 24 Επισημαίνεται ότι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, το κράτος μέλος υποδοχής των εν λόγω Τούρκων εργαζομένων είναι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην οποία διαμένουν και εργάζονται νομίμως.
- 25 Συνεπώς, αυτό είναι το κράτος μέλος έναντι του οποίου οι ως άνω εργαζόμενοι μπορούν να προβάλουν τα δικαιώματα που αντλούν από το άρθρο 13 της απόφασης 1/80.
- 26 Εξάλλου, το εν λόγω άρθρο 13 αφορά τα εθνικά μέτρα για την πρόσβαση στην απασχόληση και δεν προστατεύει τους Τούρκους υπηκόους που είναι ήδη ενταγμένοι στην αγορά εργασίας ενός κράτους μέλους (βλ. απόφαση Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, σκέψη 51).
- 27 Πέραν αυτού, από την οικονομία και τον σκοπό της απόφασης 1/80 προκύπτει ότι στο παρόν στάδιο εξελίξεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο πλαίσιο της συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, η ως άνω απόφαση αποσκοπεί κυρίως στη σταδιακή ένταξη των Τούρκων εργαζομένων στο κράτος μέλος υποδοχής μέσω της νόμιμης και καταρχήν αδιάκοπης απασχολήσεώς τους (βλ. απόφαση Abatay κ.λπ., EU:C:2003:572, σκέψη 90).
- 28 Οι επίμαχοι όμως στην κύρια δίκη Τούρκοι εργαζόμενοι, οι οποίοι διαμένουν και εργάζονται νομίμως στο κράτος μέλος υποδοχής τους, δηλαδή την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αποσπάρθηκαν στις Κάτω Χώρες για περιορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο αντιστοιχούσε στον απαραίτητο χρόνο για την εκτέλεση των εργασιών συναρμολογήσεως σκαλωσιών που είχαν ανατεθεί στην BIS από την Essent.
- 29 Έτσι, κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι οι εν λόγω εργαζόμενοι είχαν την πρόθεση να ενταχθούν στην αγορά εργασίας του Βασιλείου των Κάτω Χωρών ως κράτους μέλους υποδοχής.
- 30 Εξ αυτού συνάγεται ότι το άρθρο 13 της απόφασης 1/80 δεν έχει εφαρμογή σε περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης.

- 31 Ως προς το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου, υπενθυμίζεται ότι, όπως προκύπτει και από το γράμμα του, εισάγει κατά τρόπο σαφή, ακριβή και ανεπιφύλακτο, μια αναμφίβολη ρήτρα *standstill*, η οποία απαγορεύει στα συμβαλλόμενα μέρη να εισαγάγουν νέους περιορισμούς στην ελεύθερη εγκατάσταση και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ του πρόσθετου πρωτοκόλλου (βλ. απόφαση *Demirkan*, EU:C:2013:583, σκέψη 37).
- 32 Η ως άνω ρήτρα *standstill* απαγορεύει γενικώς τη θέσπιση οποιουδήποτε νέου μέτρου που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα να εξαρτηθεί η εκ μέρους ενός Τούρκου υπηκόου άσκηση των εν λόγω οικονομικού χαρακτήρα ελευθεριών στο έδαφος κράτους μέλους από όρους πιο περιοριστικούς σε σχέση με εκείνους που ίσχυαν κατά την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του πρόσθετου πρωτοκόλλου ως προς το κράτος μέλος αυτό (βλ. απόφαση *Demirkan*, EU:C:2013:583, σκέψη 39).
- 33 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι επιχείρηση εγκατεστημένη στην Τουρκία, η οποία παρέχει νομίμως υπηρεσίες σε κράτος μέλος, καθώς και Τούρκοι εργαζόμενοι που απασχολούνται ως οδηγοί φορτηγών αυτοκινήτων από τέτοια επιχείρηση, μπορούν να επικαλεσθούν το άρθρο 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου (βλ. αποφάσεις *Abatay* κ.λπ., EU:C:2003:572, σκέψεις 105 και 106, καθώς και *Demirkan*, EU:C:2013:583, σκέψη 40).
- 34 Αντιθέτως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 55 των προτάσεών του, στη διαφορά της κύριας δίκης, ο μόνος σύνδεσμος με τη Δημοκρατία της Τουρκίας έγκειται στο ότι μεταξύ των εργαζομένων που αποσπάστηκαν από την *Ekinci* στις Κάτω Χώρες περιλαμβάνονταν Τούρκοι υπήκοοι. Ελλείπει όμως μιας οικονομικής δραστηριότητας αναπτυσσόμενης μεταξύ της Δημοκρατίας της Τουρκίας και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών στο πραγματικό πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς, αυτό το στοιχείο συνδέσεως δεν αρκεί ώστε η περίπτωση της κύριας δίκης να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου.
- 35 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι τα άρθρα 41, παράγραφος 1, του πρόσθετου πρωτοκόλλου και 13 της αποφάσεως 1/80 δεν έχουν εφαρμογή σε περίπτωση όπως αυτή της κύριας δίκης.

Επί των άρθρων 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ

- 36 Υπενθυμίζεται ότι το γεγονός ότι, από τυπικής απόψεως, ένα εθνικό δικαστήριο διατύπωσε προδικαστικό ερώτημα αναφερόμενο σε ορισμένες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να του παράσχει όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που μπορεί να του είναι χρήσιμα για την εκδίκαση της υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί, ασχέτως του αν στα ερωτήματά του γίνεται μνεία συγκεκριμένων διατάξεων. Συναφώς, απόκειται στο Δικαστήριο να εξαγάγει, από το σύνολο των στοιχείων που παρέχει το εθνικό δικαστήριο και ιδίως από το σκεπτικό της αποφάσεως περί παραπομπής, εκείνα τα στοιχεία του δικαίου της Ένωσης που χρειάζονται ερμηνεία, υπό το πρίσμα του αντικειμένου της διαφοράς (βλ. απόφαση *Vicoplus* κ.λπ., C-307/09 έως C-309/09, EU:C:2011:64, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 37 Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ακόμη ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η δραστηριότητα η οποία συνίσταται στη διάθεση εκ μέρους μιας επιχειρήσεως, έναντι αμοιβής, εργατικού δυναμικού που παραμένει στην υπηρεσία της ως άνω επιχειρήσεως, χωρίς να έχει συναφθεί καμία σύμβαση εργασίας με εκείνον που χρησιμοποιεί τους εργαζομένους, αποτελεί επαγγελματική δραστηριότητα η οποία συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις του άρθρου 57, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και πρέπει επομένως να θεωρείται ως υπηρεσία κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως (βλ. αποφάσεις *Webb*, 279/80, EU:C:1981:314, σκέψη 9, καθώς και *Vicoplus* κ.λπ., EU:C:2011:64, σκέψη 27).
- 38 Στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, η υπηρεσία η οποία συνίσταται στη διάθεση εργατικού δυναμικού παρέχεται από εγκατεστημένη στη Γερμανία επιχείρηση σε χρήστρια επιχείρηση η οποία είναι εγκατεστημένη στις Κάτω Χώρες.

- 39 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 60 των προτάσεών του, αφενός, η ως άνω παροχή υπηρεσιών από μια επιχείρηση σε άλλη, εγκατεστημένη σε διαφορετικό κράτος μέλος, επιχείρηση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ και, αφετέρου, το γεγονός ότι η επίμαχη διάθεση εργατικού δυναμικού αφορά εργαζομένους υπηκόους τρίτων κρατών δεν ασκεί συναφώς επιρροή.
- 40 Ομοίως, το γεγονός ότι η Essent δεν αποτελεί τον άμεσο αποδέκτη της υπηρεσίας που συνίσταται στην επίμαχη στην κύρια δίκη διάθεση εργατικού δυναμικού δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια να στερείται η ως άνω επιχείρηση τη δυνατότητα να επικαλεσθεί τα άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ προκειμένου να αμφισβητήσει την κύρωση που της επιβλήθηκε από τον Minister.
- 41 Ειδικότερα, αν δεν αναγνωριζόταν στην Essent μια τέτοια δυνατότητα, θα αρκούσε το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου είναι εγκατεστημένη η αποδέκτρια μιας τέτοιας παροχής επιχείρηση να υιοθετήσει ευρύ ορισμό της έννοιας του εργοδότη, όπως ο επίμαχος στην κύρια δίκη, έτσι ώστε να εμποδίσει την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, να καταστήσει άνευ αποτελέσματος την απαγόρευση περιορισμού της ως άνω, προβλεπόμενης στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ, ελευθερίας.
- 42 Εξάλλου, στο μέτρο που, ως αναθέτων φορέας που εντάσσεται στην αλυσίδα των επιχειρήσεων τις οποίες αφορά η επίδικη στην κύρια δίκη παροχή υπηρεσίας, η Essent ήταν η μόνη επιχείρηση την οποία κατηγόρησαν οι ολλανδικές αρχές και στην οποία επιβλήθηκε πρόστιμο, το ερώτημα αν οι διατάξεις της επίδικης στην κύρια δίκη νομοθεσίας βάσει των οποίων επιβλήθηκε το ως άνω πρόστιμο συμβιβάζονται με τα άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ είναι αναμφιβόλως χρήσιμο για την επίλυση της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο και η οποία αφορά τη νομιμότητα του εν λόγω προστίμου.
- 43 Συνεπώς, πρέπει να εξετασθεί αν τα άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε νομοθεσία όπως η επίδικη στην κύρια δίκη.
- 44 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ επιτάσσει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως που υφίσταται λόγω της ιθαγενείας του ο εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος παρέχων υπηρεσίες, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, ακόμη και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες όσο και σε αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις μπορεί να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, C-445/03, EU:C:2004:655, σκέψη 20, και Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-168/04, EU:C:2006:595, σκέψη 36).
- 45 Όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους από παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος της Ένωσης, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι εθνική νομοθεσία η οποία εξαρτά την παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους εκ μέρους επιχείρησης εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος από τη χορήγηση διοικητικής αδειάς συνιστά περιορισμό στην ως άνω ελευθερία κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-244/04, EU:C:2006:49, σκέψη 34, και Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψη 40).
- 46 Δυνάμει όμως της επίδικης στην κύρια δίκη νομοθεσίας, δεν επιτρέπεται στον εργοδότη να εκτελεί, στο πλαίσιο διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών η οποία συνίσταται στη διάθεση εργατικού δυναμικού, μια εργασία στις Κάτω Χώρες με αλλοδαπό μη διαθέτοντα άδεια εργασίας.
- 47 Εξάλλου, οι προϋποθέσεις και περιορισμοί από πλευράς προθεσμιών για την απόκτηση της ως άνω άδειας εργασίας καθώς και το διοικητικό κόστος που αυτή συνεπάγεται παρεμποδίζουν τη διάθεση, από μια εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος επιχείρηση παροχής υπηρεσιών σε μια εγκατεστημένη

στις Κάτω Χώρες χρήστρια επιχείρηση, εργαζομένων που είναι υπήκοοι τρίτων κρατών και, κατά συνέπεια, την άσκηση από την πρώτη επιχείρηση δραστηριοτήτων που συνίστανται στην παροχή υπηρεσιών (βλ., επ' αυτού, αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 23· Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 35, καθώς και Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψεις 39 και 42).

- 48 Μια εθνική όμως νομοθεσία η οποία αφορά μη εναρμονισμένο σε επίπεδο Ένωσης τομέα και εφαρμόζεται αδιακρίτως σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους μπορεί, παρά το περιοριστικό αποτέλεσμά της για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, να δικαιολογείται στο μέτρο που ικανοποιεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ο οποίος δεν διασφαλίζεται ήδη από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος και εφόσον η εν λόγω ρύθμιση είναι πρόσφορη για να εξασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού τον οποίο επιδιώκει και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 21· Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 31, και Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψη 37).
- 49 Ο τομέας ο οποίος αφορά την απόσπαση μισθωτών εργαζομένων που είναι υπήκοοι τρίτου κράτους στο πλαίσιο διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών δεν έχει ακόμη εναρμονισθεί στην Ένωση. Πρέπει συνεπώς, υπ' αυτές τις συνθήκες, να εξετασθεί αν οι απορρέοντες από την επίδικη στην κύρια δίκη νομοθεσία περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δικαιολογούνται από σκοπό γενικού συμφέροντος και, ενδεχομένως, αν είναι αναγκαίοι για την αποτελεσματική επιδίωξη, με τα κατάλληλα μέσα, του σκοπού αυτού (βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψη 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 50 Ερωτηθείσα συναφώς κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η επίδικη στην κύρια δίκη νομοθεσία δικαιολογούνταν από τον σκοπό προστασίας της εθνικής αγοράς εργασίας.
- 51 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι καίτοι η προσπάθεια αποτροπής διαταράξεων στην αγορά εργασίας συνιστά αναμφιβόλως επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, εντούτοις οι εργαζόμενοι οι οποίοι απασχολούνται από εγκατεστημένη σε κράτος μέλος επιχείρηση και οι οποίοι είναι αποσπασμένοι σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να παράσχουν εκεί υπηρεσίες δεν προτίθενται να εισδύσουν στην αγορά εργασίας του δεύτερου αυτού κράτους, δεδομένου ότι επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής ή κατοικίας τους μετά την εκπλήρωση της αποστολής τους (βλ. αποφάσεις *Rush Portuguesa*, C-113/89, EU:C:1990:142, σκέψη 15· Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 38, και Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψη 55).
- 52 Πάντως, ένα κράτος μέλος δύναται να ελέγξει αν η εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος επιχείρηση, η οποία αποσπά εντός του εδάφους του εργαζομένους τρίτου κράτους, κάνει χρήση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση σκοπού άλλου από εκείνον της παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας (βλ. αποφάσεις *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, σκέψη 17· Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 39, και Επιτροπή κατά Αυστρίας, EU:C:2006:595, σκέψη 56).
- 53 Παρόμοιοι έλεγχοι πρέπει όμως να τηρούν τα όρια που θέτει το δίκαιο της Ένωσης και ιδίως τα απορρέοντα από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η οποία δεν πρέπει να καταστεί πλασματική και η άσκηση της οποίας δεν μπορεί να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως (βλ. αποφάσεις *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, σκέψη 17· Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 36, και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 40).
- 54 Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι η ιδιάζουσα φύση της δραστηριότητας η οποία συνίσταται στη διάθεση εκ μέρους μιας επιχειρήσεως, έναντι αμοιβής, εργατικού δυναμικού που παραμένει στην υπηρεσία της ως άνω επιχειρήσεως, χωρίς να έχει συναφθεί καμία σύμβαση εργασίας με εκείνον που χρησιμοποιεί τους εργαζομένους, δεν αφαιρεί από την εν λόγω επιχείρηση τον χαρακτήρα

επιχειρήσεως παροχής υπηρεσιών υπαγόμενων στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 56 ΣΛΕΕ επ. ούτε μπορεί να εξαιρέσει τη δραστηριότητα αυτή από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (βλ. απόφαση Webb, EU:C:1981:314, σκέψη 10).

- 55 Συνεπώς, μολονότι πρέπει να γίνει δεκτή τόσο η ευχέρεια που έχει κράτος μέλος να εξακριβώσει αν μια εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος επιχείρηση η οποία παρέχει σε μια εγκατεστημένη στο πρώτο κράτος μέλος χρήστρια επιχείρηση υπηρεσία η οποία συνίσταται στη διάθεση εργαζομένων υπηκόων τρίτων κρατών χρησιμοποιεί την ελευθερία παροχής υπηρεσιών για σκοπούς άλλους από την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας, όσο και η δυνατότητά του να λάβει τα απαραίτητα προς τούτο ελεγκτικά μέτρα (βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 36), η άσκηση της ευχέρειας αυτής δεν παρέχει πάντως στο εν λόγω κράτος μέλος τη δυνατότητα επιβολής δυσανάλογων όρων.
- 56 Η διατήρηση όμως από κράτος μέλος μιας πάγιας προϋποθέσεως λήψεως άδειας εργασίας για τους υπηκόους τρίτων κρατών οι οποίοι διατίθενται από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος σε εγκατεστημένη στο κράτος αυτό επιχείρηση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της επίδικης στην κύρια δίκη νομοθεσίας.
- 57 Συναφώς, η υποχρέωση που θα επιβαλλόταν σε παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση να παράσχει στις ολλανδικές αρχές τα στοιχεία τα οποία θα πιστοποιούσαν ότι οι εργαζόμενοι περί των οποίων πρόκειται τελούν σε κατάσταση νομιμότητας, ιδίως ως προς τη διαμονή, την άδεια εργασίας και την κοινωνικοασφαλιστική κάλυψη, στο κράτος μέλος στο οποίο τους απασχολεί η ως άνω επιχείρηση θα παρείχε στις εν λόγω αρχές, κατά τρόπο λιγότερο περιοριστικό και εξίσου αποτελεσματικό με την επίδικη στην κύρια δίκη προϋπόθεση περί άδειας εργασίας, εγγυήσεις ως προς τη νομιμότητα της καταστάσεως των εργαζομένων αυτών και ως προς το γεγονός ότι ασκούν την κύρια δραστηριότητά τους στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη η παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 46, και Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 41).
- 58 Η υποχρέωση αυτή θα μπορούσε να συνίσταται σε μια απλή προηγούμενη δήλωση, η οποία θα καθιστούσε δυνατό για τις ολλανδικές αρχές να ελέγξουν τα υποβαλλόμενα στοιχεία και να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα σε περίπτωση που η κατάσταση των οικείων εργαζομένων δεν θα ήταν σύμφωνη. Ακόμη, η εν λόγω υποχρέωση θα μπορούσε να έχει τη μορφή μιας συνοπτικής κοινοποιήσεως των απαιτούμενων εγγράφων, ιδίως σε περιπτώσεις που λόγω της διάρκειας της αποσπάσεως δεν είναι δυνατή η αποτελεσματική διεξαγωγή του ως άνω ελέγχου (βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 41).
- 59 Ομοίως, η υποχρέωση η οποία θα επιβαλλόταν σε επιχείρηση παροχής υπηρεσιών να ενημερώνει εκ των προτέρων τις ολλανδικές αρχές για την παρουσία ενός ή περισσοτέρων αποσπασμένων μισθωτών εργαζομένων, για την προβλεπόμενη διάρκεια της εν λόγω παρουσίας και για την ή τις παρεχόμενες υπηρεσίες που δικαιολογούν την απόσπαση θα συνιστούσε εξίσου αποτελεσματικό και λιγότερο περιοριστικό μέτρο απ' ό,τι η επίδικη στην κύρια δίκη απαίτηση περί άδειας εργασίας. Η υποχρέωση αυτή θα ήταν ικανή να παράσχει στις ως άνω αρχές τη δυνατότητα να ελέγξουν την τήρηση της ολλανδικής κοινωνικοασφαλιστικής νομοθεσίας κατά τη διάρκεια της αποσπάσεως, συνεκτιμώντας τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει ήδη η επιχείρηση αυτή από τις διατάξεις κοινωνικοασφαλιστικού δικαίου που ισχύουν στο κράτος μέλος προελεύσεως (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, EU:C:2004:655, σκέψη 31, και Επιτροπή κατά Γερμανίας, EU:C:2006:49, σκέψη 45). Σε συνδυασμό με τα στοιχεία τα οποία θα προσκόμιζε η εν λόγω επιχείρηση σχετικά με την κατάσταση των οικείων εργαζομένων και στα οποία γίνεται αναφορά στη σκέψη 57 της ανά χείρας αποφάσεως, η υποχρέωση αυτή θα παρείχε στις εν λόγω αρχές τη δυνατότητα να λάβουν, αν χρειαζόταν, τα επιβεβλημένα μέτρα κατά τη λήξη της προβλεπόμενης περιόδου αποσπάσεως.

- 60 Βάσει του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε νομοθεσία κράτους μέλους, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας όταν εργαζόμενοι που είναι υπήκοοι τρίτων κρατών διατίθενται, από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος σε χρήστρια επιχείρηση εγκατεστημένη στο πρώτο κράτος μέλος η οποία χρησιμοποιεί τους εργαζομένους αυτούς προκειμένου να εκτελέσει εργασίες για τον λογαριασμό άλλης επιχείρησης επίσης εγκατεστημένης στο πρώτο κράτος μέλος, για τη διάθεση αυτή απαιτείται να έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας για τους ως άνω εργαζομένους.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 61 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπíπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαινεται:

Τα άρθρα 56 ΣΛΕΕ και 57 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε νομοθεσία κράτους μέλους, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας όταν εργαζόμενοι που είναι υπήκοοι τρίτων κρατών διατίθενται, από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος σε χρήστρια επιχείρηση εγκατεστημένη στο πρώτο κράτος μέλος η οποία χρησιμοποιεί τους εργαζομένους αυτούς προκειμένου να εκτελέσει εργασίες για τον λογαριασμό άλλης επιχείρησης επίσης εγκατεστημένης στο πρώτο κράτος μέλος, για τη διάθεση αυτή απαιτείται να έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας για τους ως άνω εργαζομένους.

(υπογραφές)