

СТАНОВИЩЕ НА СЪДА

19 март 1993 година

дадено съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за ЕИО

„Конвенция № 170 на Международната организация по труда относно безопасността при използването на химикали при работа”

Становище 2/91

На 21 август 1991 г. Съдът на Европейските общности е получил искане за становище, подадено от Комисията на Европейските общности, съгласно член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност. Тази алинея предвижда, че:

„Съветът, Комисията или държава-членка могат да получат предварително становище от Съда на ЕО относно съвместимостта на предвижданото споразумение с разпоредбите на настоящия договор. Споразумението, което е предмет на отрицателно становище на Съда на ЕО, може да влезе в сила само при условията, определени в зависимост от случая в член 236.”

I. Предмет на искането за становище

С искането си, Комисията моли за становище Съда относно съвместимостта на Конвенция № 170 на Международната организация по труда (наричана по-нататък „МОТ”) за безопасността при използването на химикали при работа („Конвенция № 170) с Договора за ЕИО, и по-специално за компетентността на Общността да сключи Конвенцията, и за последиците от това за държавите-членки.

Конвенция №170 е приета на 25 юни 1990 г. на 77-мата сесия на Международната организация на труда.

II. Процедура

Искането за становище е било връчено на Съвета и държавите-членки съгласно член 107, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на Европейските общности. Писмените становища са били представени от Комисията и Съвета, и от датското, германското, гръцкото, испанското, френското, ирландското, нидерландското правителство и правителството на Обединеното кралство.

С писмо, получено в секретариата на Съда на 30 април 1992 г., Комисията е отговорила на писмения въпрос, зададен от Съда. Комисията, Съветът, упоменатите по-горе правителства и белгийското правителство са били изслушани в откритото съдебно заседание на Съда на 30 юни 1992 г.

На 23 октомври 1992 г. генералните адвокати са изслушани от Съда в закрито заседание, съгласно член 108, параграф 2 от Процедурния правилник.

III. МОТ

МОТ е основана през 1919 г. с цел да подобрява условията на работа и да насърчава социалната справедливост. Държавите, които са членки на Обединените нации (чийто специален орган е МОТ) могат да се присъединят към МОТ, както и други държави, които са допуснати съгласно условията, определени в Устава на МОТ. Органите на МОТ са: Генералната конференция на представителите на държавите (наричана по-нататък „Конференцията“), Управляващият орган и Международното бюро по труда. Основната задача на Събранието, което върховен орган на МОТ, е да приема предложения под формата на международни конвенции или препоръки. Неговата дейност се основава на тристранен състав: всяка държава-членка има четирима представители – двама правителствени делегата и други двама, представляващи работодателите и работниците в съответната държава. Всеки делегат има право на отделен глас по всички въпроси, които се разглеждат от Конференцията (член 4, параграф 1 от Устава на МОТ).

Приемането на конвенции и препоръки става съгласно процедура, чиито отделни стадии задължително са следните: когато управляващият орган на МОТ е решил да включи в дневния ред на Конференцията определянето на стандарти в определена област, Международното бюро по труда изготвя доклад, основан на отговорите, представени от държавите-членки на предварително изпратения им въпросник. Докладът се обсъжда на първо четене на годишната сесия на Конференцията и ако се вземе решение да се приеме конвенция или препоръка, Международното бюро по труда изготвя за тази цел текст, който се предоставя на правителствата за становище. За да се приеме конвенция или препоръка, е необходимо мнозинство от две-трети от гласовете на присъстващите делегати (член 19, параграф 2 от Устава на МОТ) и държавите-членки могат само да ратифицират конвенцията (член 19, параграф 5, буква г)).

От държавите се изисква да съобщават за приетата мярка (конвенция или препоръка) на съответния национален орган, за да бъде тя прилагана и да уведомяват генералния директор на Международното бюро по труда за органа или органите, считани за компетентни и за предприетото от тях действие (член 19, параграф 5, букви б) и в) и член 19, параграф 6, букви б) и в) от Устава на МОТ).

Следва да се отбележи, че съгласно разпоредбите на Правилника на Конференцията и Конвенция на МОТ № 144 за Тристранните консултации за насърчаване прилагането на международните стандарти за труд, която е приета от Събранието на 2 юни 1976 г., следва да се проведат консултации с двете страни в производството, и по-специално те да изразят становищата си по отговорите на правителствата на изпратените им въпросници (член 39, параграф 1 от Правилника на Конференцията и член 5, параграф 1, буква „а“ от Конвенция № 144) и за предложенията, направени от компетентните органи, съгласно член 19 (член 5, параграф 1, буква б) от Конвенция № 144).

Трябва също така да се има предвид, че Уставът на МОТ предвижда процедура за контролиране на начина, по който държавите-членки прилагат конвенциите, към които са се присъединили; тази процедура включва консултации с представители на работници и работодатели (членове 22 - 34 от Устава на МОТ).

И накрая, следва да се отбележи, че съгласно член 19, параграф 8 от Устава на МОТ, „в никакъв случай приемането на конвенция или препоръка от Съвета, или ратификацията на конвенция от някоя държава-членка, ще се счита за оказващо влияние на всеки закон, решение, обичай или споразумение, което осигурява по-благоприятни условия на съответните работници, в сравнение с условията, предвидени в конвенцията или препоръката.

IV. Участие на Общността в преговори, които водят до конвенции на МОТ

Въпросът за участието на Общността – която не е член на МОТ, но има статут на наблюдател – в преговори, които водят до конвенции, сключени от МОТ, за първи път възниква във връзка с Конвенция № 153 за работното време и почивките в пътния транспорт (1977 г. - 1979 г.), област, която към този момент се регламентира от Регламент (ЕИО) № 543/69 на Съвета от 25 март 1969 г. относно хармонизацията на определено социално законодателство, свързано с пътния транспорт (ОВ 1969 г. (I), стр. 170). За да улесни участието на Общността в различни преговори, Международното бюро по труда е изготвило работен документ за Конференцията. От друга страна, предвидените решения в този документ, не са одобрени от редица държави-членки, заради реакциите на работодатели и работници, които се опасяват, че с тези решения тяхното влияние в Конференцията ще бъде намалено.

Този документ, съставен от управляващия орган на Международното бюро по труда, на 12 февруари 1981 г., е допълнен от друг документ с дата 31 май 1989 г. По същество, тези два документа предвиждат, във връзка с преговорите, че държавите-членки на Общността са можели да разрешат на Комисията да предлага изменения от тяхно име, и че институцията, посочена в член 19 от Устава на МОТ, може да е Съветът, както и във връзка с ратификацията, че тя може да се прави чрез съответно изявление от страна на Общността, при условие че предварително съобщение от всички държави-членки е потвърдило, че тази мярка представлява ратификация от дванадесетте.

Тези документи се отнасят и за задължения, поети от държави-членки, които са ратифицирали конвенцията. В това отношение те отбелязват, че самите държави-членки могат да бъдат държани отговорни за неизпълнение на тези задължения, дори ако нарушението на разпоредби от такава конвенция може да се обясни с мярка на Общността, приета с мнозинство.

Проблемът с компетентността на Общността в контекста на МОТ възниква отново при подготовката на Конвенция № 160 за безопасността при използване на азбест (1983 г. - 1986 г.), област, която е уредена от четири директиви на Общността. Предвид факта, че като не обсъждат компетентността на Общността, редица държави са на мнение, че Уставът на МОТ не позволява на Общността да участва в Конференцията, Съветът е решил, че Общността и нейните държави-членки биха се позовали на позицията на Общността на основание съответните директиви на Общността. Комисията е завела дело за отмяна на решение на Съвета на основание на това, че той е нарушил член 228 от Договора за ЕИО. От друга страна, тя е оттеглила иска си, след като на 22 декември 1986 г. Съветът е приел решение, което според Комисията, е разрешило по подходящ начин проблема с участието на Общността в преговори на МОТ.

Решението, взето със съгласието на Комисията, се ограничава до случаи, които са в изключителната компетентност на Общността. То налага пълно съответствие с процедурата за тристранни консултации, предвидена в Конвенция № 144 и с автономността на двете страни, заети в производството. То също така предвижда, че отговорите на Общността на въпросниците на МОТ трябва да се приемат от Съвета след предложение от Комисията, и че те трябва да вземат предвид консултациите с работодатели и организации на търговски съюзи. За подготовката на първо четене на проекта на конвенция, Комисията трябва да предложи Съветът да приеме решение, с което му разрешава да преговаря и му дава официално пълномощно да преговаря. На Конференцията, Комисията говори от името на Общността и действа в консултации с

държавите-членки. Делегатите от държавите-членки запазват правото си да говорят по време на пленарните заседания на Конференцията.

През м. юли 1988 г., когато Комисията съгласно упоменатото по-горе Решение на Съвета от 22 декември 1986 г., изисква от държавите-членки да отговорят на въпросника на МОТ, като с това се предотвратява препредаването на отговорите на ниво Общност. Комисията е на становище, че изключителната компетентност на Общността не е въпрос, който се подлага на съмнение и е писала на Съвета на 12 май 1989 г., като е изисквала да ѝ бъдат предоставени правомощия да преговаря във връзка с Конвенция № 170.

На 30 ноември 1989 г. Съветът е приел решение, с което се дава право на Комисията да представи позицията на Общността по време на въпросните преговори, при тясно сътрудничество с държавите-членки. Последните са си запазили правото да изразяват своето мнение по въпроси, които попадат в обхвата на тяхната национална компетентност. Решението е определило процедура, с която могат да бъдат разрешавани различията, които могат да възникнат в това отношение. Съветът също се е съгласил в това решение да преразгледа своето Решение от 22 декември 1986 г. и, ако е необходимо, със съгласието на Комисията, да допълни това решение с разпоредби, уреждащи въпроси от обща компетентност на Общността и държавите-членки, както и разпоредби, предназначени за предотвратяване на затруднения, които могат да възникнат от Устава на МОТ или от нейната институционална практика.

След приемането на Конвенция № 170, Комисията е писала на Съвета, като е изразила своето становище, че държавите-членки са били задължени да информират генералният директор на Международното бюро по труда, че компетентните органи по смисъла на член 19, параграф 5, буква в) от Устава на МОТ, в настоящия случай са институции на Общността. В този случай, няколко национални делегации в Съвета са изразили своя отказ да приемат, че Общността има изключителна компетентност да сключи Конвенцията.

V – Съдържание на Конвенцията

Конвенция № 170 е предназначена да защитава работниците от вредните последици от използването на химикали при работа

Конвенцията е разделена на седем части.

Част I има за цел да определи обхвата на Конвенцията, която се прилага за всички отрасли на икономиката, в които се използват химикали (член 1, параграф 1). Държавите, които са ратифицирали Конвенцията, могат обаче да изключват определени отрасли на икономиката, предприятия или стоки от обхвата на Конвенцията, или от прилагането на определени разпоредби от нея. Такова изключване трябва да се предшества от консултации с най-заинтересовани представителни организации на работодатели и работници (член 1, параграф 2).

Част II определя общи принципи. Част 3 и част 4 възлагат задължения на членовете да се консултират с упоменатите по-горе организации за мерките, които да се предприемат с оглед изпълнение на разпоредбите на Конвенцията (член 3) и за мерките, които са взети с цел формулиране, изпълнение и периодичен преглед на последователната политика за безопасност с оглед използването на химикали при работа. Съгласно член 5 „компетентните органи имат правомощия, ако е оправдано на основание здравето и безопасността, да забранят или ограничат използването на

определени опасни химикали, или да изискат предварително уведомяване и разрешение преди използването на такива химикали”.

Част III се отнася за класификацията на химическите продукти и установява правила, уреждащи техния транспорт, поставяне на етикети и продажба, подготовката на доклади за химическа безопасност и отговорностите на доставчиците в тези области (членове 6, 7, 8 и 9).

Част IV определя отговорностите на работодателите с оглед идентификацията на химическите продукти (поставяне на етикети, обозначаване и използване на доклади за химическа безопасност на тези продукти), тяхното прехвърляне в други контейнери или оборудване и излагането на работници на въздействието на опасни химикали (членове 10 - 12). От работодателите се изисква да приемат съответни мерки за защита на работниците от рискове, които възникват от използването на опасни химикали, и за намаляване до минимум на рисковете, произтичащи от излагане на въздействието на химикали, които вече не са необходими (членове 13 - 14). И накрая, работодателите следва да информират своите работници, да ги инструктират и обучат за използването на химикали при работа (членове 15 и 16).

Част V определя задълженията на работниците да сътрудничат на своите работодатели при освобождаването им от отговорност от страна на работодателите и да спазват всички правила и практики, свързани с безопасността на използването на химикали при работа. Работниците също така следва да предприемат всички необходими стъпки, за да премахнат или намалят до минимум риска за себе си и околните при използването на химикали (член 17).

Част VI се отнася до правата на работниците и техните представители. Конвенцията предвижда в това отношение, че работниците следва да имат право да се предпазват от опасност, произтичаща от използването на химикали, когато те имат основателни причини да считат, че съществува непосредствен и сериозен риск за тяхната безопасност или здраве, като те следва незабавно да уведомят своите ръководители. Работници, които упражняват това свое право или друго право, съгласно Конвенцията, трябва да са защитени от прекомерни последици. Те трябва да имат право на информация за същността на използваните при работата химикали, опасните свойства на тези химикали, предпазните мерки, образование и обучение, информацията, която се съдържа в етикети и маркировка и на последно място в протоколите за химическа безопасност и всяка друга информация, която се изисква съгласно Конвенцията (член 18).

Част VII определя отговорностите на държавите износителки. Когато в държава-членка, осъществяваща износ, всички или някои приложения на опасни химикали са забранени с оглед осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд, този факт и причините за него трябва да бъдат съобщени от държавата-членка износител на всяка държава-вносител (член 19).

Член 20 и последващи от Конвенцията са процесуални разпоредби и се отнасят до процедурите за ратификация, денонсиране и изменения.

VI – Резюме на писмените бележки, предоставени от институциите и от правителствата на държавите-членки.

A-Допустимост

Германското правителство счита, че иска за становище е недопустимо, тъй като член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора се отнася само за споразумения, чието сключване е предвидено от Общността. То твърди, че в настоящия случай положението не е такова, тъй като Общността не е член на МОТ, а член 19, параграф 5, буква г) от Устава на МОТ ограничава ратификацията на конвенции за държави, които са членки на Организацията.

Германското правителство също така застъпва становището, че структурата на МОТ, която е основана на тристранна система, изключва възможността Общността да сключи Конвенция № 170. То отбелязва в това отношение, че в съответствие с духа на Устава на МОТ и Конвенция № 144, консултациите с представителите на работодатели и работници трябва да са ефективни, тъй като целта на тези консултации е да позволи на съответните представители да окажат влияние на различните национални правителства. Това влияние би било намалено, ако тяхното становище трябва да се съобщи на институциите на Общността чрез съответните правителства. Това се отнася и до редица практически проблеми, и по-специално факта, че отговорите на въпросниците трябва да се предоставят в много кратки срокове, а представителите на правителствата на държавите-членки повече не биха имали възможност да вземат предвид предложения, направени от представители на работодатели и работници. И на последно място, влиянието на представителите на работници и работодатели би се намалило поради факта, че по време на преговорите на Конференцията представителите ще са лишени от политическа чувствителност, в сравнение с представителите на правителствата на държавите-членки, които са в постоянна връзка и с двете страни на промишлеността.

Нидерландското правителство също възприема позицията, че иска за становище е недопустимо, с основанията, че Конвенция № 170 не е споразумение между Общността и една или повече държави или международни организации. То допълва, че Общността не може да е страна по Конвенция № 170, тъй като тя не е член на МОТ. От друга страна, то признава, че разширителното тълкуване на член 228 би подвело Съда да счете искането за становище за допустимо.

Б. По същество

1. Комисията и гръцкото правителство считат, че Общността сама по себе си не е компетентна да сключи Конвенция № 170.

В това отношение Комисията се позовава на точки 17 и 22 от Решението на Съда по дело 22/70 Комисия/Съвет от 31 март 1971 г., *Rescueit*, стр. 263 (Решението AETR), съгласно което:

„ ... всеки път Общността, с оглед провеждане на обща политика, предвидена от Договора, приема разпоредби, които установяват общи правила, без значение под каква форма , като държавите-членки повече нямат право ... да поемат задължения спрямо трети страни, които засягат тези правила.

...

Ако тези две разпоредби (член 3, буква д) и член 5 от Договора) се разглеждат систематично, от това следва, че доколкото правилата на Общността са обявени с оглед постигане на целите на Договора, държавите-членки не могат, извън рамките на

институциите на Общността, да поемат задължения, които могат да засегнат тези правила или да изменят техния обхват.”

Според Комисията, единните правила, приети на основание член 118А от Договора, могат да бъдат повлияни, по смисъла на съдебната практика, от задължения, поети от държава-членка съгласно конвенция на МОТ. Комисията допълва, че характерът на минималните изисквания, установени от разпоредбите на Общността в тази област, както изискванията, породени от конвенции на МОТ, не изключват наличието на риск.

В отговор на въпроса, отправен от Съда във връзка с това, Комисията отбелязва, че хармоничното и постепенно подобряване на работната среда за всички работници в Общността, както е посочено в член 118 А, е трудно да се съгласува с международните задължения, поети от държавите-членки. Това би довело до успоредно съществуване на надлежно действащо право на Общността и частични споразумения, ситуация, която определено би изложила на опасност автономността на законодателството на Общността.

В това отношение Комисията отбелязва, че не винаги би било възможно мерките, предприети съгласно член 118А, да се съгласуват с разпоредбите на конвенциите на МОТ, и по-специално в този случай, когато съгласно член 118А, параграф 2 съществува необходимост да се избегне налагането на малките и средни предприятия с прекомерни ограничения, които може да следват от изпълнението на тези конвенции.

Комисията също отбелязва, че съгласно задължения, поети от МОТ, държавите-членки могат да бъдат сериозно затруднени да приемат разпоредби, които повече подхождат на социалния и технически напредък на Общността. Комисията отбелязва в това отношение, че е възможно денонсиране на конвенции на МОТ веднъж на всеки десет години.

Според Комисията, Общността разполага с изключителна компетентност да сключва международни споразумения, само ако правила на Общността в значителна степен уреждат областта, която е предмет на това споразумение. Така е и в настоящия случай, тъй като областта, регламентирана от Конвенция № 170, вече е уредена от няколко директиви, приети на основание не само член 118А, но и на основание членове 100 и 100А от Договора.

Според становището на Комисията, задължението за консултации с представители на работодателите и работниците, което следва от член 3 от Конвенция № 170, представлява процедурно правило, чието спазване Общността може да осигури. Във всички случаи, винаги трябва да се проведе консултация с тристранния орган, Консултативния комитет по безопасност, хигиена и здравословни условия на труд (създаден с Решение 74/325/ЕИО на Съвета от 27 юни 1974 г., ОВ 1974 г., L185, стр. 15), когато се подготвят мерки на Общността в областта, регламентирана от Конвенцията. Комисията счита, че разпоредбите на Конвенция № 170, които не са регламентиращи от правила на Общността, разглеждат спомагателни аспекти на безопасността при работа.

Като отбелязва, че ако Общността среща затруднения при упражняване на своята изключителна компетентност в рамките на МОТ, Комисията стига до извода, че държавите-членки са длъжни да действат съвместно в интерес и от името на Общността.

Гръцкото правителство също счита, че Общността се ползва с изключителна компетентност да сключи Конвенция № 170. В това отношение то посочва, че всички разпоредби на Конвенцията уреждат защитата на работниците - цел, която попада в обхвата на член 118А от Договора за ЕИО и която вече е довела до приемането на дванадесет директиви. Гръцкото правителство, от друга страна, вярва, че Съдът ще разгледа и общата система за сключване и ратифициране на конвенции на МОТ, и по-специално въпроса дали Общността може да подготвя, подписва, одобрява и ратифицира такива конвенции от името на държавите-членки.

Съветът и германското, испанското, датското, френското, ирландското, нидерландското и белгийското правителство считат, че компетентността за сключване на Конвенция № 170 е обща – на Общността и на държавите-членки.

За да демонстрира, че Общността няма изключителна компетентност в тази сфера, германското, испанското и ирландското правителство отбелязват, че точките в Решението АЕТР, посочени по-горе от Комисията, се отнасят само за случай, когато Общността действа в рамките на обща политика. Не е такъв случаят във връзка с правилата, приети на основание член 118А. Социалната политика продължава по същество да е предмет на разглеждане от държавите-членки.

Испанското правителство, от своя страна, е на мнение, че в разглеждания контекст не може да има позоваване на директивите, приети съгласно членове 100 и 100А, поради факта, че те са свързани с цели и сфери, които се различават от тези на социалната политика.

Според Съвета и датското, френското, нидерландското и белгийското правителство, правилата, приети на основание член 118А, не могат да бъдат засегнати, по смисъла на Решението АЕТР, от конвенция на МОТ, сключена от държавите-членки, засягаща въпроси, които не са предмет на тези правила. Те посочват в това отношение, че тези правила представляват минимални изисквания (член 118А, параграф 3), по същия начин, както разпоредбите на конвенциите на МОТ (член 19, параграф 8 от Устава на МОТ. Следователно, общите правила могат да бъдат засегнати, само ако Общността вземе решение да въведе по-малко строги изисквания от международните, без да даде на държавите-членки възможност да приемат разпоредби, допускащи по-голяма защита. Такъв случай не е възможен в областта, разглеждана подробно с оглед член 118А, параграф 3.

Съветът, германското и датското правителство са на мнение, че във всички случаи, Общността не е компетентна да поема задължения в области, които подлежат на процедура на тристранни консултации, предвидена съгласно членове 3 и 4 от Конвенция № 170. Само държавите-членки, твърдят те, имат такава компетентност.

Съветът счита, че същото е вярно и за задължения за последователна политика за безопасност при използването на химикали при работа, предвидена съгласно член 4 от Конвенцията, и приложението на член 5, тоест, предоставянето на правомощията, посочени в тази разпоредби, на компетентните национални органи.

Обединеното кралство отбелязва, че компетентността на Общността в областта на социалната политика се различава от правомощията, с които тя се ползва по отношение на транспортната политика, която е разглеждана от Решението АЕТР, както и че разпоредбите, приети на основание член 118А (минималните изисквания) не могат да

оправдаят външна компетентност от страна на Общността. Сам по себе си член 235 може да оправдае такава компетентност в тази област.

Освен това, френското правителство изразява становището, че във всички случаи държавите-членки самостоятелно са компетентни да сключат Конвенция № 170, с оглед защита на отвъдморските си департаменти или територии, тъй като обхвата на Конвенцията остава изцяло извън определеното за схемата на асоциацията, учредена съгласно Договора за ЕИО.

Датското, испанското, френското, ирландското и нидерландското правителство насочват вниманието на Съда към затрудненията, които възникват поради организацията и действието на МОТ, и стоят пред Общността при упражняване на правомощието ѝ да сключи конвенция в рамките на тази организация. Тяхната позиция може да се обобщи по следния начин.

Общността има обикновен статут на наблюдател. Въпреки че може да участва в дебати, Уставът на МОТ не ѝ предоставя право на глас (член 12, параграф 2). Освен това, член 15, параграф 5, буква г) от Устава изяснява, че държавите-членки самостоятелно могат да ратифицират конвенции на МОТ. Ирландия отбелязва в това отношение, че въпросът дали държавите-членки валидно могат да делегират на Общността правото да ратифицира конвенции на МОТ от тяхно име повдига редица въпроси от международно публичноправен характер, и по-специално въпроса за кого би възникнала отговорност, в случай че държава-членка не изпълни поетите ангажименти.

Функционирането на МОТ, основано на тристранния принцип, също представлява пречка пред упражняването на изключителна компетентност от страна на Общността. Аргументите, изтъкнати в това отношение, като цяло съвпадат с аргументите, посочени от германското правителство относно допустимостта на иска .

И на последно място, редица правителства посочват, че процедурата, която трябва да се спазва от Общността, за да сключи Конвенция на МОТ, определена в решения на Съвета от 22 декември 1986 г. и 30 ноември 1989 г., предполага предварително одобрение от страна на органите на МОТ, за да бъде прилагана. Това одобрение не е дадено до този момент.

Становище на Съда

I. Допустимост на искането за становище

1. Германското правителство оспорва допустимостта на искането за становище, представено от Комисията съгласно разпоредбата на член 228, параграф 1 от Договора. Нидерландското правителство също изразява съмнение за допустимостта на това искане. Според тези правителства, редът, определен в тази разпоредба, е само за проверка на съвместимостта с Договора на споразумение, чието сключване се предвижда между Общността и една или повече държави-членки или международна организация. Настоящото искане, твърдят те, е свързано с компетентността на Общността да сключи конвенция, която може да се ратифицира само от държави-членки на МОТ, а не от Общността, която не е член на тази международна организация.

2. Тези аргументи не могат да бъдат приети.

3. Съгласно установената практика на Съда (Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., *Rescueil*, стр. 1355; Становище 1/76 от 26 април 1977 г., *Rescueil*, стр. 74, Решение 1/78, дадено съгласно член 103 от Договора за Европейска общност за атомна енергия - Евратом от 14 ноември 1978 г., *Rescueil*, стр. 2151; и Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г., *Rescueil*, стр. 2871) е невъзможно по реда, посочен в член 228, както и този, посочен в член 103 от Договора за Европейска общност за атомна енергия - Евратом, да се разглеждат всички въпроси, свързани със съвместимостта с разпоредбите на Договора на предвидено споразумение, и по-специално въпроса дали Общността има правомощие да стане страна по това споразумение. Това тълкуване се потвърждава от член 107, параграф 2 от Процедурен правилник на Съда.

4. Следователно, искането за становище не засяга компетентността на Общността, в международен план, да стане страна по споразумение, сключено под егидата на МОТ, а е свързано с обхвата, като този обхват се преценя единствено чрез позоваване на разпоредби на правото на Общността, на компетентността на Общността и държавите-членки по въпросите, уредени от Конвенция № 170. Не е задача на Съда да оценя пречките, които Общността може да срещне при упражняването на своите правомощия поради разпоредбите на Устава на МОТ.

5. Във всеки случай, обаче, съгласно Устава на МОТ, Общността сама не може да сключи Конвенция № 170, като нейната компетентност спрямо трети страни може, при необходимост, да се упражни посредством държавите-членки, действащи съвместно в интерес на Общността.

6. Следователно, условията, поставени в член 228, параграф 1, алинея 2 от Договора, са изпълнени и съответно искането е допустимо.

II. По същество

7. Преди да провери дали Конвенция № 170 попада в обхвата на компетентността на Общността и дали компетентността на Общността е изключителна, Съдът трябва да посочи че, както е отбелязал по-специално в точка 3 от упоменатото по-горе Становище 1/76, правомощието да сключва международни споразумения може да възникне не само на основание изрично предписание на Договора, но и да следва логически от неговите разпоредби. Съдът стига до извода, по-специално, че винаги когато правото на Общността е предвидило правомощия на институциите на Общността в рамките на нейната вътрешна система с оглед постигането на определена цел, Общността има право да сключва международни споразумения, които са необходими за постигане на тази цел, дори при липсата на изрична разпоредба в този смисъл. В точка 20 от своето Решение по съединени дела 3, 4 и 6/76 *Kramer* и други от 14 юли 1976 г., *Rescueil*, стр. 1279, Съдът вече е посочил, че това право може да е следствие от прилагането на други мерки, приети от институции на Общността в рамките на разпоредби на Договора или на актове за присъединяване.

8. Изключителният характер на компетентността на Общността е признат от Съда с оглед на член 113 от Договора (Становище 1/75, цитирано по-горе; Решение по дело 41/76 *Donckerwolke* и *Schou/Procureur de la République* от 15 декември 1976 г., *Rescueil*, стр. 1921, точка 32) и член 102 от Акта за присъединяване (Решение по дело 804/79 Комисия/Обединено кралство от 5 май 1981 г., *Rescueil*, стр. 1045, точки 17 и 18). От този вид правомощие следва, че наличието на такава компетентност, произтичаща от разпоредба на Договора, изключва всяка компетентност от страна на държава-членка,

която е успоредна с тази на Общността, по въпроси на Общността и в международен план (вж. Становище 1/75 по-горе).

9. Изключителният или неизключителен характер на компетентността на Общността не произтича единствено от разпоредбите на Договора, но може и да зависи от обхвата на мерките, които са приети от институции на Общността за приложението на тези разпоредби и които са от вид, които може да лиши държавите-членки от сфера на компетентност, с която са се ползвали по-рано временно. Както Съдът е отбелязал в точка 22 от своето Решение по дело 22/70 Комисия/Съвет от 31 март 1971 г., *Rescueit*, стр. 263 (наричано по-нататък „Решението AETR“), когато правила на Общността са обнародвани с оглед постигане на цели на Договора, държавите-членки не могат извън рамките на институциите на Общността да поемат задължения, които могат да окажат влияние на тези правила или да изменят техния обхват.

10. Противно на твърденията на германското, испанското и ирландското правителство, правото на решение по това дело не може да бъде ограничено до примери, в които Общността е приела правила на Общността в рамките на обща политика. Във всички сфери, съответстващи на цели на Договора, член 5 изисква от държавите-членки да улесняват постигането на функциите на Общността и да се въздържат от предприемането на мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Договора.

11. Задачите на Общността и целите на Договора биха били застрашени, ако държавите-членки имаха възможност да сключват международни споразумения, съдържащи правила, които могат да повлияят на вече приети правила в области, оставащи извън общите политики или които могат да изменят техния обхват.

12. И на последно място, може да се сключи споразумение в област, в която правомощията се споделят между Общността и държавите-членки. В такъв случай, преговорите и прилагането на споразумението изисква съвместни действия от страна на Общността и държавите-членки (Решението по дело *Kramer*, цитирано по-горе, точки 39 - 45, и Становище 1/78, цитирано по-горе, точка 60).

III.

13. Необходимо е да се има предвид посоченото по-горе, когато се проверява въпроса дали Конвенция № 170 попада в областта на компетентност на Общността и ако е така, дали тази компетентност е изключителна по своя характер.

14. Конвенция № 170 засяга безопасността на употребата на химикали при работа. Съгласно преамбюла, нейната основна цел е да предотврати или да намали заболяемостта от предизвикани от химикалите болести и наранявания при работа, като гарантира, че всички химикали са оценени, за да се определи тяхната опасност, като предоставя на работодатели и работници необходимата информация за тяхната защита и накрая, като установява принципите за защитни програми.

15. Областта, обхваната от Конвенция № 170, попада в социалните разпоредби на Договора на ЕИО, които формират глава 1 от дял III за социалната политика.

16. Съгласно член 118А от Договора, държавите-членки следва да обръщат специално внимание на насърчаването на подобрения, особено в работната среда, на здравето и безопасността на работниците и да поставят за своя цел хармонизирането на условията

в тази област, като поддържа постигнатия напредък. За да спомогне за постигането на тази цел, Съветът има право да приема минимални изисквания посредством директивите. От член 118А, параграф 3 следва, че разпоредбите, приети на основание този член, не следва да пречат на държавите-членки да поддържат или въвеждат по-строги мерки за защита на условията на работа, съвместими с Договора.

17. По този начин Общността се ползва от вътрешна законодателна компетентност в областта на социалната политика. Следователно, Конвенция № 170, чийто предмет съвпада с няколко директиви, приети на основание член 118А, попадат в областта на компетентност на Общността.

18. За да определи дали тази компетентност е изключителна по своя характер, трябва да се изтъкне, че разпоредбите на Конвенция № 170 не са от вид, който може да повлияе на правила, приети съгласно член 118А. Ако от една страна, Общността реши да приеме правила, които са по-малко строги от тези, посочени в конвенция на МОТ, държавите-членки могат съгласно член 118А, параграф 3, да приемат по-строги мерки за защита на работните условия или за тази цел прилагат разпоредбите на съответната конвенция на МОТ. Ако, от друга страна, Общността реши да приеме по-строги мерки от тези предвидени съгласно МОТ конвенция, няма нещо което да попречи за пълното приложение на правото на Общността от държавите-членки съгласно член 19, параграф 8 от Устава на МОТ, който позволява на членките да приемат по-строги мерки отколкото предвидените от конвенции или препоръки, приети от тази организация.

19. Комисията отбелязва, обаче, че понякога е трудно да се определи дали конкретна мярка е по-благоприятна за работниците от друга. По този начин, за да избегне нарушението на конвенция на МОТ, държавите-членки могат да бъдат изкушени да не приемат мерки, които са по-подходящи за социалните и технологични условия, които са специфични за Общността. Комисията следователно заема позицията, че доколкото при това отношение съществува риск от нарушение на напредъка на правото на Общността, Общността следва самостоятелно да има изключителна компетентност да сключи Конвенция № 170.

20. Този аргумент не може да бъде приет. Трудности като тези, посочени от Комисията, които могат да възникнат за законодателната функция на Общността, не могат да представляват основание за изключителна компетентност на Общността.

21. Но, поради същите причини, изключителната компетентност може да се основава на разпоредби на Общността, приети на основание член 100 от Договора, като по-специално, Директива 80/1107/ЕИО на Съвета от 27 ноември 1980 г. относно защитата на работниците от рискове, свързани с излагането им на въздействието на химични, физични и биологични агенти при работа (ОВ 1980 г., L 327, стр. 8) и отделни директиви, приети съгласно член 8 от Директива 80/1107, като всички те поставят минимални изисквания.

IV.

22. Редица директиви, приети в сфери, уредени от част III от Конвенция № 170, могат да съдържат правила, които са повече от минимални изисквания. Такъв е случаят например, и с оглед на Директива 67/548/ЕИО на Съвета от 27 юни 1967 г. за сближаването на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, относно класификацията, опаковането и етикетирването на опасни вещества (ОВ 1979 г., L 259, стр. 10) и Директива 88/379/ЕИО от 7 юни 1988 за сближаването на законовите,

подзаконовите и административни разпоредби на държавите-членки, относно класификацията, опаковането и етикетирането на опасни препарати (ОВ 1988 г., L 187, стр. 14), приети съгласно член 100А.

23. Тези директиви съдържат разпоредби, които в определени аспекти представляват мерки, които възлагат на работници, в тяхната среда на работа, по-разширена защита от тази, предписана от разпоредбите, съдържащи се в част III от Конвенция № 170. Такъв е конкретно и случаят, на много подробните правила за поставянето на етикети, посочени в упоменатата по-горе Директива 88/379.

24. Обхватът на Конвенция № 170 обаче е по-широк от този на упоменатите директиви. Определението за „химикали“ (член 2, буква а)) например е с по-широко съдържание от това за продуктите, регламентирани от директивите. Освен това (и за разлика от разпоредбите на директивите), член 6, параграф 3 и член 7, параграф 3 от Конвенцията уреждат транспорта на химикали.

25. И докато между разпоредбите на Конвенцията и разпоредбите на упоменатите директиви няма противоречие, все пак трябва да се приеме, че Част III от Конвенция № 170 се занимава с област, която е вече уредена в голяма степен от правилата на Общността, постепенно приемани от 1967 г. с оглед постигане на по-голяма степен на хармонизация и е предназначена, от една страна, да премахне пречките пред търговията, произтичащи от различия в законодателството на отделните държави-членки и, от друга страна в същото време да осигури защита на здравето на хората и на околната среда.

26. При тези обстоятелства, трябва да се счита, че задълженията, произтичащи от Част III от Конвенция № 170, които попадат в обхвата на упоменатите по-горе директиви в точка в 22, са от такъв вид, че може да окажат влияние на правила на Общността, установени в тези директиви, и че съответно държавите-членки не могат да поемат такива задължения извън рамките на институциите на Общността.

V.

27. Част II от Конвенция № 170 съдържа общи принципи, свързани с нейното приложение; те са определени в членове 3, 4 и 5.

28. Доколкото е определено, че съществените разпоредби на Конвенция № 170 попадат в областта на компетентност на Общността, Общността също е компетентна да поеме задължения с оглед на започване на действието на тези разпоредби.

29. Член 3 изисква консултации с повечето представителни организации на работодатели и работници относно мерките, които ще се предприемат, за да се приведат в действие разпоредбите на Конвенция № 170. Член 4 предвижда, че всяка държава-членка трябва, с оглед националните условия и практика, и след консултация с тези организации, да формулира, прилага и периодично преглежда последователната политика по безопасност при използването на химикали при работа.

30. Естествено, съгласно правото на Общността към момента, социалната политика и конкретното сътрудничество между двете страни в производството са въпроси, които попадат преимуществено в рамките на компетентността на държавите-членки.

31. Тази материя, обаче, не е изцяло изтеглена от компетентността на Общността. Следва да се отбележи, по-специално, че съгласно член 118, буква б) от Договора, Комисията следва да полага усилия за развитие на диалога между управляващи и трудещи се на европейско ниво.

32. Следователно, въпросът дали международни ангажименти, които целят консултация с представителни организации на работодатели и работници, попадат в компетентността на държавите-членки или на Общността, не може да бъде разглеждан отделно, без отчитане на преследваната от тази консултация цел.

33. Член 5 от Конвенция № 170 изисква компетентните органи да имат правомощие, ако е оправдано с оглед основания, свързани със здравето и безопасността, да забраняват или ограничават използването на определени опасни химикали, или да изиска предварително уведомяване и разрешение преди използването на такива химикали.

34. По отношение на това, дори ако компетентните органи, посочени в този член, са органи на една от държавите-членки, Общността може въпреки това да поеме упоменатото по-горе задължение с оглед на външни цели. Както за вътрешни цели, Общността може да предвиди в областта, регламентирана от правила на Общността, че на националните органи се предоставят определени контролни правомощия (вж., по-специално член 4 от Директива 80/1107/ЕИО на Съвета от 27 ноември 1980 г. относно защитата на работниците от рискове, свързани с излагането им на въздействието на химични, физични и биологични агенти при работа, ОВ 1980 г., L 327, стр. 8, цитирана от Съвета), така тя може за външни цели да поеме задължения, предназначени да осигурят съответствие със съществени разпоредби, които попадат в рамките на нейната компетентност и предполагат възлагането на определени контролни правомощия на национални органи.

VI

35. И на последно място, както отбеляза френското правителство, същественото приложно поле на Конвенцията е извън обхвата на схемата на асоциацията за отвъдморски страни и територии и следователно, както съдът отбелязва в точки 61 и 62 от Становище 1/78, цитирано по-горе, държавите-членки, които са отговорни за международните отношения на тези територии и които ги представляват в това отношение, следва да сключат въпросната конвенция.

VII

36. В точки 34 - 36 от Решение 1/78 от 14 ноември 1978 г., Recueil, стр. 2151, Съдът посочва, че когато стане ясно, че предметът на споразумение или договор попада отчасти в обхвата на компетентността на Общността и отчасти в обхвата на компетентността на държавите-членки, важно е да се осигури тясна връзка между институциите на Общността и държавите-членки, както в процеса на преговори и сключване, така и при изпълнение на поетите задължения. Това задължение за сътрудничество, което привлича вниманието и в контекста на Договора за ЕИО, трябва да се прилага и в контекста на Договора за ЕИО, тъй като то произтича от изискването за единство на международното представителство на Общността.

37. В този случай сътрудничеството между Общността и държавите-членки е още по-необходимо, предвид факта, че първата не може, съгласно действащото международно

право, сама да сключи конвенция на МОТ, а трябва да направи това посредством държавите-членки.

38. Следователно, институциите на Общността и държавите-членки трябва да вземат всички необходими мерки, за да гарантират по най-добрия начин това сътрудничество, както в процедурите по представяне пред компетентните органи и ратификация на Конвенция № 170, така и при изпълнение на произтичащите от тази конвенция задължения.

VIII

39. От всички предходни съображения следва, че сключването на Конвенция № 170 на МОТ е въпрос, който попада в общата компетентност на държавите-членки и Общността.

В заключение,

Съдът,

реши:

Сключването на Конвенция № 170 на МОТ е въпрос, който попада в общата компетентност на държавите-членки и Общността.

Подписи

Люксембург, 19 март 1993 година.

Подписи