

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

12 ноември 1996 година*

„Директива 93/104/ЕО на Съвета относно някои аспекти на организирането на работното време – Иск за отмяна”

По дело С-84/94

Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-н John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, в качеството на представител, подпомаган от г-н Michael J. Beloff, QC и г-жа Eleanor Sharpston, barrister, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Обединеното кралство, бул. Roosevelt № 14,

ищец

срещу

Съвета на Европейския съюз, за който се явява г-н Antonio Sacchetti, директор в правната служба, г-жа Jill Aussant, правен съветник и г-жа Sophia Kugiakoroulou, член на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Bruno Eynard, директор на дирекцията по правни въпроси на Европейската инвестиционна банка, 100 Boulevard Konrad Adenauer,

ответник

подпомаган от

Кралство Испания, за което се явява г-н Alberto Navarro González, генерален директор по правната и институционална координация за Общността и г-н Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, от правната служба на Държавата, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург в седалището на посолството на Испания, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

от

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н Nicholas Khan, член на правната служба, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Carlos Gómez de la Cruz, член на същата служба, Centre Wagner, Kirchberg,

и от

Кралство Белгия, за което се явява г-н Jan Devadder, административен директор на правната служба на Министерството на външните работи, външната търговия и на сътрудничеството за развитието, в качеството на представител, със седалище в Люксембург, в седалището на посолството на Белгия, 4, rue des Girondins,

* Език на производството: английски.

с предмет отмяна на Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 г. относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 307, стр. 18) и, субсидиарно, на разпоредбите на член 4 и на член 5, алинеи първа и втора, на член 6, параграф 2 и на член 7 от тази директива,

СЪДЪТ,

в състав : г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н G. F. Mancini, г-н J. C. Moitinho de Almeida (докладчик), г-н J. L. Murray и г-н L. Sevón, председатели на състав, г-н С. N. Kakouris, г-н P. J. G. Kapteyn, г-н С. Gulmann, г-н D. A. O. Edward, г-н J.-P. Puissochet, г-н G. Hirsch, г-н P. Jann и г-н H. Ragnemalm, съдии,

генерален адвокат : г-н P. Léger,

секретар : г-жа L. Hewlett, администратор,

предвид доклада за съдебното заседание,

като изслуша пледоариите на страните в съдебното заседание на 16 януари 1996 г.,

като изслуша заключението на генералния адвокат в съдебното заседание на 12 март 1996 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С искова молба, депозирана в секретариата на Съда на 8 март 1994 г., Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, по силата на член 173 от Договора за ЕО, е поискало отмяната на Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 г. относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 307, стр. 18, наричана по-долу „Директивата”) и субсидиарно, на разпоредбите на член 4, на член 5, алинеи първа и втора, на член 6, параграф 2 и на член 7 от Директивата.

2. Директивата е била приета въз основа на член 118а от Договора за ЕО, според който :

„1. Държавите-членки се отделят особено внимание на подобряването, по-специално в работната среда, на безопасността и здравето на работниците и си определят като цел хармонизацията в развитието на съществуващите в тази област условия.

2. С цел да допринесе за осъществяването на целта, предвидена в параграф 1, Съветът, като се произнася в съответствие с процедурата, предвидена в член 189 В и след консултиране с Икономическия и социален комитет, определя с директива минималните изисквания, приложими постепенно, като се имат предвид условията и техническите разпоредби, които съществуват във всяка една от държавите-членки.

Тези директиви се въздържат от налагане на принудителни административни, финансови и правни мерки, които биха затруднили създаването и развитието на малките и средни предприятия.

3. Разпоредбите приети въз основа на този член не са пречка за запазването и за въвеждането, от всяка държава-членка, на мерки за засилена защита на условията на труд, съвместими с настоящия договор.”

3. В съответствие с член 1 от нея, Директивата определя минималните изисквания за безопасни и здравословни условия във връзка с организацията на работното време и се прилага по отношение на всички сфери на дейност, частни или публични, по смисъла на член 2 от Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, стр. 1), с изключение на въздухоплавателния, железопътния, сухопътния, морския, речния и езерния транспорт, на морския риболов и на другите дейности в морето, както и на дейностите на лекарите в процес на обучение.

4. Раздел II от Директивата урежда минималните периоди на дневна почивка, седмичната почивка и годишния отпуск, както и времето за почивка и максималната седмична продължителност на трудовата дейност. Така, държавите са длъжни да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник се ползва от един минимален период на почивка от единадесет последователни часа по време на всеки двадесет и четири часов период (член 3), от време за почивка в рамките на работния ден, когато работното време за деня е по-дълго от шест часа, като условията такава почивка се определят от социалните партньори или от националното законодателство (член 4) на един минимален период за непрекъснатата почивка от двадесет и четири часа по време на всеки период от седем дни, към който се прибавят единадесетте часа на ежедневната почивка предвидени в член 3 (член 5, първа алинея), и който по принцип включва неделята (член 5, алинея втора) и накрая, на платен годишен отпуск от четири седмици (член 7).

5. Член 6 задължава, между другото държавите да вземат необходимите мерки, в зависимост от задължителните изисквания за защита на безопасността и здравето на работниците, седмичната продължителност на работата да бъде определена от социалните партньори или от националното законодателство, без средната продължителност на работното време да може да надвишава - за всеки период от седем дни - четиридесет и осем часа, включително и допълнителните часове.

6. Раздел III от Директивата съдържа различни изисквания относно нощния труд, работата на смени с непрекъснат цикъл и ритъма на работа. Така, държавите-членки трябва да вземат необходимите мерки, за да може нормалното работно време на работещите нощем да не надвишава средно осем часа за един период от двадесет и четири часа и, когато работата е свързана със специални рискове или голямо физическо или умствено напрежение, те да не работят повече от осем часа през един период от двадесет и четири часа, през който те упражняват нощен труд (член 8). Работещите нощем трябва освен това да се ползват от безплатна оценка на здравословното им състояние, преди тяхното назначаване и на равни интервали, и трябва да могат да бъдат прехвърлени, винаги когато е възможно на дневна работа, за която те са годни, когато страдат от

61994J0084 – ЦПР - финализиран

здравословни проблеми свързани с нощния труд (член 9). Член 10 разрешава на държавите-членки да поставят труда на някои категории работещи нощем в зависимост от определени гаранции, за работници, които са изложени на риск за безопасността или здравето свързан с работата през един нощен период, а член 12 задължава държавите да вземат именно необходимите мерки, за да могат работещите нощем или работещите на смени при непрекъснат цикъл да се ползват от едно ниво на защита на безопасността и здравето, приспособено към естеството на тяхната работа.

7. Държавите-членки, трябва освен това да вземат мерки работодателят, който често използва работещи нощем, да информира за това компетентните органи по тяхно искане (член 11). Накрая, когато работата е организирана в един определен ритъм, работодателят трябва да държи сметка за общия принцип за приспособяването на работата към човека, по-конкретно, с оглед намаляване последиците от монотонния труд и от работата в определен ритъм, в зависимост от вида дейност и изискванията във връзка с безопасността и здравето (член 13).

8. Раздел IV от Директивата съдържа различни разпоредби. Член 14 установява, че Директивата не се прилага, ако съществуват по-специализирани разпоредби на Общността в области, отнасящи се до някои професионални занимания или дейности. Член 15 посочва, че държавите могат да предвиждат или да разрешават прилагането на по-благоприятни разпоредби от тези, които се съдържат в Директивата. Член 16 въвежда възможност държавите да предвиждат периоди, в рамките на които да бъдат спазени изискванията на разпоредбите за седмичната почивка, максималната седмична продължителност на работното време и продължителността на нощния труд. Накрая, член 17 изброява възможните изключения от правилата на някои разпоредби, докато член 18 определя различни срокове за въвеждане на Директивата във вътрешното право.

9. В подкрепа на искането си, правителството на Обединеното кралство изтъква четири основания, като се позовава съответно на неправилно определена правна основа на Директивата, на нарушаването на принципа на пропорционалността, на злоупотребата с власт и на нарушаването на съществени процедурни изисквания.

Относно довода за неправилно определена правна основа на Директивата

10. Правителството ищец изтъква, че Директивата би трябвало да бъде приета на основата на член 100 от Договора за ЕО, даже на член 235 от този Договор, които изискват единодушие в рамките на Съвета.

Относно приложното поле на член 118а

11. Правителството на Обединеното кралство отбелязва, на първо място, че член 118а от Договора трябва да се разглежда като изключение от член 100, към който спадат, в съответствие с член 100а, параграф 2, разпоредбите „относно правата и интересите на работещите по трудов договор”, така че член 118а би трябвало да бъде предмет на точно тълкуване.

12. В този смисъл следва да се отбележи, че в Становище 2/91 от 19 март 1993 г. (Resueil, стр. I-1061, точка 17), Съдът е припомнил, че член 118а 61994J0084 – ЦПР - финализиран

предоставя на Общността една вътрешна нормативна компетентност в социалната сфера. Съществуването на други разпоредби на Договора няма за последица да ограничи приложното поле на член 118а. Включена в главата от Договора посветена на „социалните разпоредби”, тази разпоредба е свързана само с мерките относно защитата на безопасността и здравето на работниците. При това положение, тя представлява една по-специфична правна уредба отколкото тази в членове 100 и 100а. Това тълкуване е потвърдено от самия текст на член 100а, параграф 1, според който, тази разпоредба се прилага, „освен ако настоящия Договор не предвижда друго”. Следователно доводът на правителството ищец не може да бъде приет.

13. На второ място, правителството на Обединеното кралство, като се позовава на самия текст на член 118а, изтъква първо, че тази разпоредба позволява да се приемат само директиви, чийто предмет има обективна и реална връзка с „безопасността и здравето на работниците”. Не стоят така нещата с мерките относно, по-специално седмичната продължителност на работното време, годишните платени отпуски и времето за почивка, чийто връзка с безопасността и здравето на работниците е била много слаба. Това тълкуване се потвърждавало от понятието „работна среда” използвано в член 118а, който изисквал директивите, основани на тази разпоредба да имат връзка единствено с физическите условия и рискове на работното място.

14. В този смисъл следва да се припомни, че член 118а, параграф 2, разгледан във връзка с параграф 1 от тази разпоредба, предоставя на Съвета правото да приема, чрез директиви, минимални изисквания, приложими постепенно, като се държи сметка за техническите условия и разпоредби, съществуващи във всяка една от държавите-членки, за да допринесе за „насърчаване подобряването именно на работната среда, за да бъде опазена сигурността и здравето на работниците” чрез хармонизация в развитието на съществуващите условия в тази област.

15. Нищо в текста на член 118а не показва, че понятията „работна среда”, „безопасност” и „здраве” по смисъла на тази разпоредба, би трябвало, при липса на други уточнения, да се разбират в тесен смисъл, а не като обозначаващи всички физически или други фактори, които могат да засегнат здравето и безопасността на работника в неговата работна среда, и по-специално някои аспекти на организацията на работното време. Напротив, частта от изречението „именно на работната среда”, дава основание за едно широко тълкуване на компетентността предоставена на Съвета от член 118а в областта на опазването на безопасността и здравето на работниците. Между другото, едно такова тълкуване на изразите „безопасност” и „здраве” може по-специално да се обоснове с преамбюла на Конституцията на Световната здравна организация, част от която са всички държави-членки, който определя здравето като едно състояние на пълно физическо, умствено и социално благоденствие, а не само като едно състояние, изразяващо се в отсъствие на болест или на инвалидност.

16. Правителството ищец, изтъква след това, че по силата на член 118а, параграф 2, Съветът може да приема само „минимални изисквания” приложими постепенно като се държи сметка за техническите условия и разпоредби съществуващи във всяка една от държавите-членки. Следователно, тази разпоредба оправомощавала Съвета да приема мерки за

хармонизация само на едно приемливо от всички държави-членки ниво и представляващи един минимален ориентир.

17. Добре е да се отбележи, в тази връзка, че като предоставя на Съвета правото да приема минимални изисквания, член 118а, не предрешава интензивността на действието, което тази институция може да счете за необходимо за изпълнението на мисията, с която спорната разпоредба я е натоварила изрично, която се състои в това да работи в полза на постепенното подобряване на условията, свързани с безопасността и здравето на работниците. Изразът „минимални изисквания”, който фигурира в член 118а, означава само, както го потвърждава впрочем параграф 3 от същата разпоредба, че тя оправомощава държавите-членки да приемат по-строги норми от тези, които са предмет на намесата на Общността (вж., по-специално Становище 2/91, посочено по-горе, точка 18).

18. На трето място, правителството на Обединеното кралство изтъква, че като се имат предвид директивите, основани на член 118а в миналото, тази разпоредба не оправомощава Съвета да приема директиви, които, като тази, предмет на настоящия иск, засягат, по общ, абстрактен и ненаучен начин, въпроса за здравето и безопасността. Такъв бил на първо място случаят с Директива 89/391, която предвижда една процедура за оценка на рисковете, целяща да изясни някои сфери, в които е необходима активност за защита на здравето и безопасността на работниците. Това се отнася и до другите директиви, основани на член 118а, които се подреждат в две категории, а именно, „специални” директиви, по смисъла на член 16 от Директива 89/391 (относно, по-специално предоставянето на знаци за безопасността и здравето на работното място, или правната уредба за рисковете, свързани с излагането на канцерогенни агенти) и директивите, които, без да се основават на Директива 89/391, очевидно са насочени към един конкретен проблем за здравето или безопасността, в една конкретна ситуация.

19. Следва да се припомни, в този смисъл, че според постоянната съдебна практика, една обикновена практика на Съвета не е в състояние да въведе изключения от нормите на Договора и не може, при това положение, да създаде прецедент, обвързващ институциите на Общността относно правилно определената правна основа (вж., по-специално Решение от 23 февруари 1988 г., по дело Обединено Кралство/Съвет, 68/86, Recueil стр. 855, точка 24 и Решение от 26 март 1996 г. по дело Парламент/Съвет, C-271/94, Recueil стр. I-1689, точка 24). Освен това, мерки с общо значение са приети на основание член 118а от Договора, както свидетелства именно Директива 89/654/ЕИО на Съвета от 30 ноември 1989 г. относно минималните изисквания за безопасност и здраве на работното място (първа специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (O V L 393, стр. 1).

20. Между другото, становището, според което намесата на Общността би трябвало да се ограничи само до специалните мерки приложими по отношение на определени групи работници, намиращи се в специфични условия, докато мерките, отговарящи на по-широки цели би трябвало да бъдат приети по силата на член 100 от Договора, не намира основание в текста на член 118а. Тази разпоредба визира наистина общо „работниците” и уточнява, че целта, която преследва трябва да бъде достигната чрез хармонизиране общо на „условията”, съществуващи в областта на сигурността и здравето на тези работници.

21. Към това се добавя и обстоятелството, че разграничаването на съответните приложни полета на членове 100 и 100а, от една страна и на член 118а, от друга страна, не се основава на едно разграничение между възможността за приемане на общи мерки за първите и на специални мерки за втория, а на основния предмет на предвижданата мярка.

22. Така, щом като разглежданата мярка има за основен предмет защитата на здравето и на безопасността на работниците, използването на член 118а се налага, независимо от съпътстващите последици, които една такава мярка може да има за установяването и функционирането на вътрешния пазар (вж., по-специално Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 32).

23. Накрая, добре е да се припомни, че Съдът не е натоварен с контрола на целесъобразността на мерките, приети от законодателя. Контролът, упражняван въз основа на член 173 трябва да се ограничи до законността на атакувания акт.

24. В светлината на тези съображения трябва да се изследва дали Директивата и била валидно приета, на основание на член 118а от Договора.

Относно избора на правна основа на Директивата

25. В рамките на системата от правомощия на Общността, изборът на правната основа на един акт, трябва да се основава на обективни елементи, които могат да бъдат подложени на съдебен контрол (вж., по-специално Решение от 26 март 1987 г. по дело Комисия/Съвет, 45/86, Recueil стр. 1943, точка 11). Между тези елементи фигурират например, целта и съдържанието на акта (вж., по-специално решение от 11 юни 1991 г. по дело Комисия/Съвет, С-300/89, Recueil стр. I-2867, точка 10).

26. Що се отнася до целта, преследвана от Директивата, правителството ищец, изтъква, че спорната правна уредба представлява задълбочаването на едно предходна идея на Общността и на една серия от инициативи, предприети по-рано на ниво инстанция на Общността, занимаваща се с организацията на работното време с цел да бъдат създадени работни места и да се намали безработицата. В действителност, тя била една мярка относно общото подобряване на условията на живот и на труд на работещите по трудов договор и тяхната обща защита, чийто обхват и приложно поле са толкова широки, че тя би могла да се окачестви като мярка на социална политика, за приемането на която съществуват други правни основи.

27. В този смисъл, следва да се отбележи, че според шестото съображение от нейните мотиви, Директивата представлява един конкретен елемент в рамките на осъществяването на социалните измерения на вътрешния пазар. От обстоятелството, че Директивата се вписва така в контекста на социалната политика на Общността, не следва обаче, че тя не би могла валидно да се основава на член 118а, след като тя допринася за развитие на подобряването на здравето и сигурността на работниците. Това се потвърждава допълнително от факта, че член 118а е част точно от глава I, озаглавена „Социални разпоредби”, от дял VIII на Договора, отнасящ се именно до „социалната политика”, което между другото е накарало Съда да приеме, че тази разпоредба е предоставила на Общността вътрешни

61994J0084 – ЦПР - финализиран

законодателни правомощия в социалната област (Становище 2/91, посочено по-горе, точка 17).

28. Освен това, както генералният адвокат, го е доказал в точки 85 - 90 от становището си, организацията на работното време не е създадена, задължително като инструмент на политиката по заетостта. В случая, от петото съображение на мотивите на Директивата следва, че подобряването на сигурността, на хигиената и на здравето на работниците представлява една цел, която не би могла да бъде подчинена на „съображения от чисто икономически характер”. Обратно, разглеждането на организацията на работното време, като инструмент за борба с безработицата, предполага съобразяването с много икономически фактори, като, например, неговото влияние върху производствения капацитет на предприятията и върху заплатите на работниците.

29. Подходът на Директивата, който се изразява в това да се разглежда организацията на работното време основно в перспективата, в която тя може да има благоприятно въздействие върху безопасността и здравето на работниците, се установява от различни съображения на Директивата. Така, по-специално според осмото съображение от мотивите, за да се гарантират безопасността и здравето на работниците от Общността, те трябва да се ползват от минимални периоди на почивка и от подходящи периоди на прекъсване на работата и следва да се предвиди, в тази връзка, също и една горна граница за продължителността на работната седмица. Между другото, единадесетото съображение от мотивите отбелязва, че „проучвания са показали, че ... дълги периоди нощен труд са вредни за безопасността на работното място”, и че организацията на труда в определен ритъм трябва да се съобразява с общия принцип за приспособяване на работата към човека.

30. Ако, от гледна точка на тези съображения, не може да бъде изключено, че Директивата може да има последици за заетостта, това очевидно не представлява нейната основна цел.

31. По отношение на съдържанието на Директивата правителството ищещ изтъква, че връзката между мерките, предвидени от Директивата, от една страна, и безопасността и здравето, от друга страна, е много незначителна, за да може тя да се основава на член 118а от Договора.

32. В тази насока, то отбелязва, че не съществуват задоволителни научни данни, които да могат да оправдаят общите задължения да се предвиди време за почивки, когато дневното работно време е по-дълго от шест часа (член 4), да се въведе един минимален период за непрекъсната седмична почивка от двадесет и четири часа, към които се добавят обичайните ежедневни единадесет часа почивка (член 5, първа алинея), да се включи по принцип неделята в този минимален период на почивка (член 5, втора алинея), да се ограничи на четиридесет и осем часа средната продължителност на работата за всеки период от седем дни, включително допълнителните часове (член 6, параграф 2) и да се предостави на всеки работник платен годишен отпуск от поне четири седмици (член 7).

33. Правителството ищещ отбелязва в тази връзка, че Директива 89/391 предвижда, че работодателите трябва да извършат оценяване, за да определят конкретните рискове за здравето и безопасността на работниците, с оглед на естеството на дейностите на предприятието. Процедурата по 61994J0084 – ЦПР - финализиран

оценяване на рисковете, предвидена от Директива 89/391 обаче, не би била ефективно приложима по отношение на ограниченията, отнасящи се до работното време, съдържащи се в раздел II на Директивата (и по много ограничен начин в раздел III), тъй като разглежданите разпоредби са просто задължителни и не оставят никакво място за такова оценяване с оглед определянето дали те трябва да се прилагат.

34. Освен това, противно на другите разпоредби, основани на член 118а от Договора, спорните мерки не били представени за становище на консултативния комитет за сигурността, хигиената и опазване здравето на работното място (вж. относно ролята на комитетите от този вид, Решение от 25 януари 1994 г. по дело Angelopharm, C-212/91, Recueil стр. I-171, точки 31 и 32). Ако допитването до този комитет не е изрично предвидено в случаи като разглеждания, фактът, че Съветът не е поканил Комисията да го осъществи поражда още повече съмнения относно връзката на Директивата със здравето и безопасността на работниците.

35. И накрая, противно на изискванията на член 118а, параграф 2, разпоредбите на Директивата не представляват „минимални изисквания“, „приложими постепенно с оглед на техническите условия и разпоредби, съществуващи във всяка една от държавите-членки“ и не отчитали тяхното въздействие върху „създаването и развитието на малките и средни предприятия“.

36. С цел да се отговори на тези доводи, следва да се направи разграничение между член 5, алинея втора от Директивата и другите Ж разпоредби.

37. Когато става въпрос за член 5, алинея втора от Директивата, следва да се отбележи, че ако въпросът за евентуалното включване на неделята в периода на седмичната почивка наистина в крайна сметка е оставен на преценката на държавите-членки, като се има предвид, именно разнообразието на културните, етническите и религиозните фактори в различните държави-членки (член 5, алинея втора, във връзка с второто съображение) това не променя факта, че Съветът е пропуснал да обясни с какво неделята, като ден за седмична почивка, има по-важна връзка със здравето и безопасността на работниците от някой друг ден на седмицата. При тези условия, трябва да бъде уважено субсидиарното искане на правителството ищец за отмяна на член 5, алинея втора от Директивата, който може да бъде отделен от другите разпоредби на Директивата.

38. Що се отнася до другите мерки предвидени от Директивата, които се отнасят до минималните периоди за почивка, до продължителността на работното време, до нощния труд, до работата на смени при непрекъснат процес и до ритъма на работа, те се отнасят до „работната среда“ и отговарят на грижата за опазване на „здравето и безопасността на работниците“, понятие, чийто обхват беше уточнен в точка 15 от настоящото решение. Така както, между другото, е отбелязало белгийското правителство, развитието на социалното законодателство, както на национално ниво, така и на международно, потвърждава връзката, която съществува между мерките свързани с работното време, от една страна, и здравето и безопасността на работниците, от друга страна.

39. Освен това, законодателната дейност на Общността, по-специално в областта на социалната политика не би могла да се ограничи единствено до 61994J0084 – ЦПР - финализиран

хипотезите съдържащи научно доказани обосновки (вж. в тази насока, точки 165 - 167 от Становището на генералния адвокат).

40. Освен това, тезата на правителството на Обединеното кралство, според която Директивата изключва всякаква оценка на рисковете за някои работници или тези от един определен сектор, не може да бъде считана за обоснована. Наистина, както член 1 от Директивата, който изключва от нейното приложно поле някои сектори или дейности, така и член 14, който изключва от него професионалните занимания или дейности, за които съществуват по-специални разпоредби на Общността в тази област, или също член 17, параграфи 1 и 2, който допуска изключения от членове 3, 4, 5, 6 и 8, за някои групи работници или някои сектори на дейност, свидетелстват за съобразяването от страна на законодателя на Общността с някои особени ситуации (вж. в този смисъл точки 114 - 117 от заключението на генералния адвокат).

41. Наистина, Съветът не е предоставил предвижданите с Директивата мерки за становище на Консултативния комитет по безопасност, хигиена и опазване на здравето на работното място, създаден с Решение 74/325/ЕИО на Съвета от 27 юни 1974 г. (ОВ L 185, стр. 15). Независимо от това обаче, по силата на член 2, параграф 1 от това решение, едно такова допитване има за единствена цел да „подпомогне Комисията при подготовката и осъществяването на дейностите в областите на безопасността, хигиената и опазването на здравето на работното място” и следователно, не представлява предварително условие за дейността на Съвета. При тези обстоятелства не би могло липсата на допитване до този комитет, да може да се използва като аргумент, за да се постави под съмнение връзката, съществуваща между предвидените от Директивата мерки и опазването на здравето и безопасността на работниците.

42. Трябва да се добави, че разпоредбите на Директивата представляват „минимални изисквания” по смисъла на член 118а от Договора. Наистина, Директивата едновременно гарантира едно определено ниво на защита в полза на работниците и разрешава, в своя член 15, на държавите-членки да прилагат, или да насърчават прилагането на по-благоприятни мерки за защита на безопасността и здравето на работниците и да гарантират, по този начин на работниците, в съответствие с член 118а, параграф 3, едно повишено ниво на защита. В същия смисъл, член 18, параграф 3 от Директивата уточнява, че ако държавите могат, при спазване на минималните изисквания, които тя определя, да предвидят различни мерки в областта на работното време, прилагането на Директивата не е валидно оправдание за понижаване на общото ниво на защита на работниците.

43. Мерките, предвидени от Директивата са, в съответствие с член 118а, „приложими постепенно, с оглед на техническите условия и разпоредби, съществуващи във всяка една от държавите-членки”. На първо място, сигурно е, че правната уредба на всички държави-членки съдържа разпоредби относно организацията на работното време. Освен това, член 18 от Директивата разрешава, по-специално, при определени условия, на държавите-членки, да не прилагат, след изтичане на срока за транспониране на Директивата на 23 ноември 1996 г., разпоредбите на член 6 относно седмичната продължителност на работното време, нито, през един преходен период от три години, тези на член 7, относно годишния платен отпуск, който през този период, може да бъде ограничен до три седмици.

44. И накрая, Директивата е взела предвид последиците, които организацията на работното време, която тя въвежда, може да има за малките и средни предприятия. Така, второто съображение от мотивите на Директивата припомня необходимостта да не се спъва развитието на малките и средни предприятия. Между другото, както Съдът е присъдил в Решение от 30 ноември 1993 г. по дело Kirsammer-Hack (С-189/91, Recueil, стр. I-6185, точка 34), като предвижда, че приетите директиви в областта на здравето и безопасността на работниците трябва да избягват налагането на административни, финансови и правни ограничения, които биха затруднили създаването и развитието на малки и средни предприятия, член 118а, параграф 2, алинея втора, посочва, че тези предприятия могат да бъдат обект на особени икономически мерки. Тази разпоредба обаче не е пречка, противно на тезата защитавана от правителството ищец, те да бъдат обект на задължителни мерки.

45. Щом като от изложеното по-горе се установява, че според своята цел и своето съдържание, Директивата има за основен предмет да защити безопасността и здравето на работниците чрез постепенно приложими минимални изисквания, нито член 100, нито член 100а, биха могли да бъдат подходящата правна основа за Директивата.

46. В останалата част от искането си, правителството на Обединеното кралство поддържа, че законодателят на Общността не е извършил пълен преглед, нито задоволителна демонстрация за това дали има транснационални аспекти, които не биха могли да бъдат регулирани по подходящ начин с национални мерки, дали такива мерки биха били несъвместими с изискванията на Договора за ЕО или дали те биха увредили чувствително интересите на държавите-членки, и накрая, дали едно действие предприето на ниво на Общността съдържа очевидни предимства по отношение на действие, предприето на нивото на държавите-членки. Всъщност, член 118а би трябвало да се тълкува в светлината на принципа на субсидиарност, който не позволява приемането на една директива, формулирана по толкова общ и императивен начин, както спорната директива, като се има предвид че обхвата и естеството на правната уредба на работното време се различава много чувствително в различните държави-членки. Правителството на Обединеното кралство уточнява, все пак в този контекст, че то не се позовава на нарушаване на принципа на субсидиарност, като самостоятелно основание за отмяна.

47. В тази връзка, следва да се отбележи, че член 118а задължава Съвета да приеме минималните изисквания, за да допринесе, по пътя на хармонизирането, за осъществяването на целта за оценяване нивото на защита на безопасността и здравето на работниците, което, по силата на параграф 1 от същата тази разпоредба, е в тежест на първо място на държавите-членки. След като Съветът е установил необходимостта от подобряване на съществуващото ниво на защита на безопасността и здравето на работниците и от хармонизиране, постепенно, на съществуващите условия в тази област, осъществяването на една такава цел по пътя на минимални изисквания предполага задължително действие с мащабите на Общността, която освен това, оставя, както в случая, в голяма степен на държавите-членки грижата да приемат необходимите правила за приложение. Колкото до довода, според който Съветът не можел валидно да приема толкова общи и принудителни мерки, като тези които са предмет на 61994J0084 – ЦПР - финализиран

Директивата, той ще бъде разгледан по-долу в рамките на оплакването, основано на нарушаването на принципа на пропорционалност.

48. И накрая, когато става въпрос за член 235 от Договора, достатъчно е да се припомни съдебната практика, според която тази разпоредба може да служи за правна основа на един акт, само ако никоя друга разпоредба на Договора не предоставя на институциите на Общността правомощията необходими за приемането на този акт (вж., по-специално, Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 13).

49. Следователно, има основание да се смята, че Директивата е била валидно приета на основание на член 118а, с изключение на нейния член 5, алинея втора, който следователно трябва да бъде отменен.

Относно довода, основан на нарушаването на принципа на пропорционалност

50. Правителството на Обединеното кралство припомня, в този смисъл, че Съветът може да приема на основание на член 118а от Договора само „минимални изисквания, приложими постепенно с оглед техническите условия и разпоредби съществуващи във всяка една от държавите-членки”, и че тези изисквания трябва да избягват „налагането на административни, финансови и правни задължения, които биха затруднили създаването или развитието на малки и средни предприятия”. Според това правителство, четири големи принципа трябва да бъдат взети предвид при разглеждането на въпроса дали изискванията наложени от Директивата, отнасящи се до работното време представляват или не минимални изисквания по смисъла на член 118а.

51. На първо място, не всички мерки, които могат да „подобрят” нивото на защита на здравето и безопасността на работниците представляват минимални изисквания. Така, по-специално тези, които се изразяват в общи намаления на продължителността на работата или в общи увеличения на периодите на почивка, независимо че имат известен благотворен ефект за здравето и безопасността на работниците, не представляват „минимални изисквания” по смисъла на член 118а.

52. На второ място, една разпоредба не би могла да се разглежда като „минимално изискване” ако нивото на защита на безопасността и здравето на работниците, което тя установява, може да бъде достигнато с по-малко ограничителни и включващи по-малко пречки за конкурентоспособността на промишлеността и за възможността за печалба на частните лица, мерки. А нито предложенията на Комисията, нито Директивата съдържат обяснения относно невъзможността да бъде достигнато желаното ниво на защита с по-малко ограничителни мерки, като, например използването на оценка на рисковете ако часовете за работа надвишават определени норми.

53. На трето място, заключението, че предвидените мерки са от такова естество, че могат да подобрят нивото на защита на здравето и безопасността на работниците, трябва да се основава на разумни мотиви. А състоянието на научните изследвания в разглежданата област трудно може да оправдае спорните мерки.

54. На четвърто място, съобразяването с принципа на субсидиарност е задължително, за да може една мярка да се счита за пропорционална. В тази насока правителството на Обединеното кралство изтъква, че институциите на Общността са тези, които трябва да докажат, че целите преследвани с Директивата ще бъдат достигнати по-лесно на ниво на Общността отколкото чрез действия на ниво на държавите-членки. А такова доказване, в случая липсвало.

55. Добре е от самото начало да се отхвърли довода извлечен от неспазването на принципа на субсидиарност, според който законодателят на Общността не е установил, че целите на Директивата биха били по-добре осъществени на ниво на Общността, отколкото на това на държавите-членки. Така както е формулиран, този довод се отнася в действителност до необходимостта от действията на Общността, въпрос, който вече беше разгледан в точка 47 от настоящото решение.

56. След това, следва да се отбележи, както се установява от точка 17 на настоящото решение, че правителството ищец се основава на едно понятие за „минимални изисквания”, което не е това на член 118а. Тази разпоредба не ограничава намесата на Общността до най-малкия общ знаменател, дори до най-ниското ниво на защита установено от различните държави-членки, а тя означава, че държавите са свободни да осигурят една по-силна защита, в сравнение с тази, в случая, висока, която е резултат от правото на Общността.

57. Когато става въпрос за принципа на пропорционалността, добре е да се припомни практиката на Съда на Европейските общности, според която, за да се установи дали една разпоредба на правото на Общността е съобразена с принципа на пропорционалността, е важно да се провери дали средствата, които тя използва са в състояние да постигнат поставената цел и дали те не превишават това, което е необходимо, за да я достигнат (вж., по-специално Решение от 9 ноември 1995 г. по дело Германия/Съвет, C-426/93, Recueil стр. I-3723, точка 42).

58. Що се отнася до съдебния контрол на посочените по-горе условия, следва все пак да се признае на Съвета едно широко право на преценка, когато става въпрос за една област, която, както в случая, предполага, от страна на законодателя, избор на социална политика и, в която той е призван да осъществява комплексни преценки. Ето защо, съдебният контрол на упражняването на едно такова правомощие трябва да се ограничи до това да се изследва дали то не е опорочено от явна грешка или злоупотреба с власт, или дали съответната институция не е излязла очевидно извън рамките на своето право на преценка.

59. Когато става въпрос за първото условие, достатъчно е да се установи, че както следва от точки 36 - 39 от настоящото решение, мерките относно организацията на работното време, които са предмет на Директивата, с изключение на тази, която се съдържа в член 5, алинея втора от нея, допринасят пряко за подобряването на защитата на безопасността и здравето на работниците, по смисъла на член 118а, и че, при това положение, те не биха могли да се смятат за негодни за осъществяване на поставената цел.

60. Колкото до второто условие, то също е изпълнено. Наистина, противно на това, което твърди правителството ищец, Съветът не е допуснал очевидна 61994J0084 – ЦПР - финализиран

грешка, като е сметнал, че спорните мерки са били необходими за постигане целта за защита на безопасността и здравето на работниците.

На първо място, член 4, който е свързан с почивката в рамките на работното време, се прилага само ако времето за работа надвишава шест часа дневно. Между другото, тези условия, и по-специално продължителността и условията за предоставянето Ж, се определят с колективните трудови договори или споразумения сключени между социалните партньори или, при липса на такива, от вътрешното законодателство. И накрая, тази разпоредба може да бъде предмет на няколко изключения, свързани или с качеството на личността на работника (член 17, параграф 1), или с естеството, или с особеностите на извършваната дейност (член 17, параграф 2, точки 2.1 и 2.2), посредством колективни трудови договори или споразумения, сключени между социалните партньори на национално или регионално ниво (член 17, параграф 3).

62. На второ място, за минималния период на седмичната почивка от двадесет и четири часа без прекъсване, предвиден в член 5, алинея първа, към които се добавят единадесетте часа дневна почивка предвидени в член 3, могат да бъдат предвидени същите изключения като тези, които са разрешени по отношение на член 4, посочен по-горе. Към тези изключения се добавят тези свързани с дейностите за работата на смени при непрекъснат процес и с дейностите характеризиращи се с накъсани периоди на работа в рамките на деня (член 17, параграф 2, точка 2.3.). Между другото, периодът в рамките на който следва да бъде спазена средната продължителност на почивките, от седем дни може да се разшири на 14 дни (член 16, точка 1).

63. Когато става въпрос, на трето място, за член 6, параграф 2, според който средната продължителност на работата за всеки период от седем дни не трябва да надвишава четиридесет и осем часа, държавите-членки могат да предвидят период, който не надвишава четири месеца (член 16, точка 2), и който може, в някои случаи да достигне шест месеца, за прилагането на член 17, параграф 2, точки 2.1 и 2.2 и параграф 3 (член 17, параграф 4, алинея първа) или още дванадесет месеца (член 17, параграф 4, алинея втора) в рамките на който да бъде спазено това изискване. И накрая, член 18, параграф 1, буква б) i), даже позволява на държавите, при определени условия, да не прилагат член 6.

64. Когато става въпрос, на четвърто място за член 7, който се отнася до годишния платен отпуск от четири седмици годишно, член 18, параграф 1, буква б) ii), позволява на държавите да предвидят един преходен период от три години, през който работниците трябва да могат да се ползват от платен годишен отпуск от три седмици.

65. И накрая, колкото до аргумента на правителството ищец, според който приемането на Директивата не било необходимо, доколкото Директива 89/391 се прилага вече по отношение на областите, посочени в Директивата, достатъчно е да се подчертае, че тя, както се установява от нейния член 1, се ограничава да установи, с оглед на развитието на подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, общите принципи, както и основите насоки за тяхното осъществяване относно превенцията на професионалните рискове и опазването на безопасността и здравето, премахването на рисковите фактори и тези, които могат да доведат до злополуки, осведомяването, консултирането, участието и обучението на работниците и на техните представители. Следователно, тя не е в състояние

да достигне целта за хармонизация на минималните периоди за почивка, на периодите за почивка в рамките на работното време, и за една максимална седмична продължителност на работното време, които са предмет на Директивата.

66. От изложените по-горе съображения следва, че като е преценил, че целта за хармонизация, постепенно, на националните законодателства в областта на безопасността и здравето на работниците, не би могла да бъде постигната с по-малко принудителни мерки от тези, които са предмет на Директивата, Съветът също не е допуснал очевидна грешка.

67. Като се вземат предвид всички тези съображения, оплакването основано на нарушаването на принципа на пропорционалността също трябва да бъде отхвърлено.

Относно довода, основан на злоупотреба с власт

68. Според правителството ищец, Директивата въвежда няколко мерки, които нямат никаква обективна връзка с нейните обявени цели и тя трябва, по тази причина, да бъде отменена изцяло. Така например, тези мерки оставяли на заден план много ограничените аспекти – минимални периоди на дневна почивка, ограничения относно максималната продължителност на нощния труд, за които съществували показателни научни данни за евентуалното съществуване на известна причинна връзка със здравето и безопасността. Колкото до тези два последни елемента, за които ограничените и конкретни мерки, биха могли да бъдат оправдани, те били разгледани само по един неточен, общ, а поради това, незаконен начин.

69. Следва да се припомни, че според съдебната практика (вж., по-специално Решение от 13 юли 1995 г. по дело Парламент/Комисия, С-156/93, Recueil стр. I-2019, точка 31) представлява злоупотреба с власт приемането, от една институция на Общността, на един акт, с единствената или най-малкото определяща цел, да бъдат постигнати цели различни от тези, които са посочени или да се заобиколи една специално предвидена в Договора процедура, за да бъдат взети предвид конкретните обстоятелства.

Всъщност, така както се установява от прегледа на оплакването основано на неправилната правна основа, Съветът е могъл валидно да основе Директивата на член 118а от Договора и правителството ищец не е установило, че Директивата е била в приета с изключителната, или най-малко определяща цел, да се постигнат цели различни от защитата на здравето и безопасността на работниците.

71. При това положение, доводът за злоупотреба с власт трябва да бъде отхвърлен.

Относно довода за нарушаване на съществени процедурни изисквания

72. Като основно оплакване, правителството на Обединеното кралство изтъква, че Директивата не е достатъчно мотивирана. Тя не показвала по ясен и недвусмислен начин логиката на органа на Общността, който е приел инкриминирания акт, щом като тя не установявала съществуването на причинна връзка, на която се позовава законодателят на Общността, между здравето и безопасността на работниците и повечето от мерките, които тя
61994J0084 – ЦПР - финализиран

съдържа относно работното време (членове 3, 4, 5, член 6, параграф 2, и членове 7 и 8). Между другото, съображенията на Директивата също не обосновават необходимостта от действие на Общността.

73. Субсидиарно, правителството ищец изтъква, че Директивата е неправилно мотивирана. Наистина, законодателят е трябвало да обясни, че многобройни елементи на Директивата се отнасят до подобряването на условията на живот и на труд на работещите по трудов договор, или на социалното измерение на вътрешния пазар, а не, както го е направил, здравето и безопасността на работниците.

74. В този смисъл, е добре да се припомни, че ако е вярно, че изискваната от член 190 от Договора за ЕО мотивировка по ясен и недвусмислен начин трябва да показва логическите разсъждения на органа на Общността, автор на инкриминирания акт, така че да могат заинтересуваните да се запознаят с обосновката на взетата мярка, а Съдът да може да упражни своя контрол, все пак не е необходимо тя да уточнява всички значими фактически или правни елементи (вж. Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, C-122/94, Recueil, стр. I-881, точка 29).

75. А колкото до Директивата, следва да се отбележи, че съображенията ясно показват, че мерките, които тя въвежда целят хармонизирането на защитата на безопасността и здравето на работниците.

76. Това се отнася до първото, третото, четвъртото и деветото съображения, които се позовават съответно на член 118а от Договора и на Директива 89/391 относно въвеждането на мерки, целящи популяризирането на подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, на хартата на Общността за основните социални права на работниците и на принципите на Международната организация на труда в областта на организацията на работното време.

77. Това се отнася също и за петото, седмото, осмото, единадесетото до петнадесетото съображения, които установяват пряка връзка между различните мерки свързани с организацията на работата прогласени от Директивата и защитата на сигурността и здравето на работниците.

78. Доводът, според който Съветът е трябвало да посочи в съображенията към Директивата конкретни научни данни оправдаващи приемането на различните мерки, които са предмет на Директивата, трябва да бъде отхвърлен.

79. Наистина от точка 39 от настоящото решение се установява, че член 118а не изисква да бъдат представени научни доказателства за всяка мярка приета на основание на тази разпоредба. Между другото, според практиката на Съда, ненужно е да се изисква специално мотивиране за всеки от техническите избори, направени от оспорвания акт, когато последният показва основното от преследваната от институцията цел (вж. Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 29).

80. Също така, доводът, според който съображенията на Директивата не обосновавали необходимостта от намесата на Общността, не може да се счита за основателен.

81. Както беше отбелязано в точки 75 - 77 от настоящото решение, от съображенията към Директивата се установява, че Съветът е преценил за необходимо, за да се гарантира едно по-добро ниво на защита на безопасността и на здравето на работниците, да се осъществи хармонизация на националните законодателства свързани с организацията на работното време. А както се установява от точка 47, преследването на такава цел, записана в самия член 118а, по пътя на хармонизацията посредством минимални изисквания, предполага задължително едно действие с мащабите на Общността.

82 И накрая, колкото до аргументите, извлечени от твърдението за грешки в преценката, съдържащи се в съображенията към Директивата, достатъчно е да се припомни съдебната практика, според която, тези въпроси на се отнасят до нарушаването на съществени процедурни изисквания, а до съществуването (вж., по-специално Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Франция/Комисия и Ирландия/Комисия, С-296/93 и С-307/93, Recueil, стр. I-795, точка 76), и че те са били разгледани в рамките на довода, основан на неправилната правна основа.

83. Ето защо, доводът основан на нарушаването на съществени процедурни изисквания също трябва да бъде отхвърлен.

84. При това положение, искът трябва да бъде отхвърлен, освен в частта относно член 5, втора алинея от Директивата, който трябва да бъде отменен.

По съдебните разноски

85. Според член 69, параграф 2 от процедурния регламент, всяка загубила страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски. Тъй като Съветът на Европейския съюз е направил такова искане и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия е загубило делото по основната част от исканията си, се осъжда да заплати съдебните разноски. Въз основа на параграф 4, алинея първа, кралство Белгия и Испания, както и Комисията на Европейските общности, които са встъпили страни, ще заплатят собствените си съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1. Отменя член 5, алинея втора от Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1983 г. относно някои аспекти на организацията на работното време.**
- 2. Отхвърля иска в останалата част.**
- 3. Осъжда Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия да заплати направените съдебни разноски.**
- 4. Кралство Белгия и Испания, както и Комисията на Европейските общности, ще понесат собствените си разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 ноември 1996
година.

Подписи