Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 28 май 2020 година[1]

Дело C-626/18

Република Полша
срещу
Европейски парламент,

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Директива (ЕС) 2018/957 — Директива 96/71/ЕО — Командироване на работници в рамките на предоставянето на услуги — Разпоредби относно условията на труд, защитата на здравето и безопасността на работниците — Неподходящо правно основание — Дискриминационни, ненужни или непропорционални ограничения — Нарушение на принципа на свободно предоставяне на услуги — Възнаграждение на командированите работници — Продължително командировани работници — Нарушение на Регламент (ЕО) № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения — Автомобилен транспорт“

1. Главното искане на Република Полша е Съдът да отмени различни разпоредби от Директива (ЕС) 2018/957[2] за изменение на Директива 96/71/ЕО[3] относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги. При условията на евентуалност тя иска Директива 2018/957 да бъде отменена изцяло.

2. На същата дата представям заключението си по *паралелната* жалба (дело C-620/18, Унгария/Парламент и Съвет)[4], подадена от Унгария срещу същата директива по аналогични причини. По-нататък ще препращам към съдържанието му при необходимост, за да се избегнат ненужни повторения, или пък ще цитирам пасажи от него.

I. Правна уредба

3. Препращам към изложението на релевантните разпоредби от Директиви 2018/957 и 96/71, съдържащо се в заключението по дело C-620/18.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 28 юни 2018 година за изменение на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 173, 2018 г., стр. 16, наричана по-нататък „Директива 2018/957“).

3 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги (ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29, наричана по-нататък „Директива 96/17“).

4 Наричано по-нататък „заключението по дело C-620/18“.

II. Производството пред Съда и исканията на страните

4. Република Полша иска от Съда да отмени член 1, точка 2, букви а) и б) и член 3, параграф 3 от Директива 2018/957. Освен това тя иска Европейският парламент и Съветът да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски в производството.

5. При условията на евентуалност — ако Съдът приеме, че не е възможно тези разпоредби от Директива 2018/957 да бъдат отделени от останалата ѝ част, без да се измени същността ѝ — Република Полша иска Директива 2018/957 да бъде отменена изцяло.

6. Европейският парламент и Съветът искат Съдът да отхвърли жалбата и да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

7. Германия, Франция, Нидерландия, Швеция и Европейската комисия са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета. Всички представят писмени становища, с изключение на Нидерландия, която се присъединява към позициите на Европейския парламент и на Съвета.

8. В съдебното заседание, проведено на 3 март 2020 г. съвместно със заседанието по дело C-620/18, участват Съветът, Парламентът, Комисията, както и полското, германското, френското, шведското и нидерландското правителство.

III. Допустимост на жалбата

9. Европейският парламент смята, че разпоредбите от Директива 2018/957, чиято отмяна Република Полша иска главно, са неотделими от останалата ѝ част. Исканата частична отмяна съответно не можела да се извърши.

10. Въпреки това, тъй като Република Полша е поискала от Съда — при условията на евентуалност — посочената директива да бъде отменена изцяло, Европейският парламент счита жалбата за допустима.

11. Съгласно постоянната практика на Съда частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако елементите, чиято отмяна се иска, могат да бъдат отделени от останалата част на акта. Посоченото условие не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност. Проверката на възможността за отделяне на някои елементи предполага да бъде разгледан техният обхват, за да се прецени дали отмяната им би изменила духа и същността на този акт [5].

12. Според мен Република Полша обжалва две разпоредби, които могат да се считат за основни в Директива 2018/957, както с оглед на обхвата им, така и предвид тяхната цел.

13. Всъщност уважаването на главното искане за отмяна би засегнало две ключови мерки от новата уредба: а) замяната на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ и б) режима на продължително командированите работници.

5 Решения от 29 март 2012 г., Комисия/Естония (C-505/09 P, EU:C:2012:179, т. 112), от 12 ноември 2015 г., Обединено кралство/Парламент и Съвет (C-121/14, EU:C:2015:749, т. 20 и 21), и от 9 ноември 2017 г., SolarWorld/Съвет (C-204/16 P, EU:C:2017:838, т. 36 и 37).

14. Тези две нови правила всъщност съставляват основните изменения, които Директива 2018/957 внася в Директива 96/71. И двете имат за цел да променят предвидения в Директива 96/71 баланс на интереси, за да се осигури по-голяма закрила на работниците, командировани в рамките на транснационалното предоставяне на услуги. Отмяната само на тях би изменила същността на Директива 2018/957.

15. Въпреки това, както признава Европейският парламент, жалбата е допустима, тъй като в нея при условията на евентуалност се иска Директива 2018/957 да бъде отменена изцяло.

IV. Предварителни съображения

16. Ще пристъпя към анализа на основанията за отмяна, като започна с второто от тях, тъй като този подход ми се струва по-последователен от систематична гледна точка.

17. Що се отнася до анализа на практиката на Съда в тази област, до процеса на хармонизиране на директивите, отнасящи се за работниците, командировани в рамките на транснационалното предоставяне на услуги, и най-общо до развитието на правната уредба на Съюза относно режима на тези работници, препращам към заключението по дело C-620/18 [6].

V. Второ основание: неправилен избор на правното основание на Директива 2018/957

A. Твърдения

18. Полското правителство отхвърля използването на член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС като правно основание за приемането на Директива 2018/957, тъй като последната — за разлика от Директива 96/71 — създава ограничения за свободното предоставяне на услуги от страна на предприятията, които командироват работници.

19. В това отношение то твърди, че:

- Основната цел на Директива 2018/957 е да се предостави закрила на командированите работници и затова правното основание за приемането ѝ би трябвало да бъдат разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС относно социалната политика (въпреки че полското правителство не ги уточнява).

- Разпоредбите на член 1, точка 2, букви а) и б) от Директива 2018/957 нямат за цел да улеснят упражняването на дейност като самостоятелно заето лице (предоставянето на трансгранични услуги), а противоречат на тази цел. Замяната на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ и новият режим на продължително командированите работници водят до необосновани и непропорционални ограничения на свободното предоставяне на услуги. Затова е непоследователно да се прибягва до правното основание, приложимо за хармонизирането на тази свобода на движение.

20. Съветът, Европейският парламент, както и германското, френското и шведското правителство считат, че правното основание на Директива 2018/957 (член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС) е правилно.

6 Точки 17—51.

Б. Съображения

21. За да избегна повторения, препращам към заключението по дело C-620/18, що се отнася до практиката на Съда във връзка с правното основание на актовете на Съюза[7] и до анализа на целите, съдържанието и контекста на Директива 2018/957[8].

22. След извършването на този анализ не намирам причини да се счита, че правното основание на Директива 2018/957 (член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС) е неправилно.

23. С Директива 2018/957 се осъществява важно, но ограничено изменение на Директива 96/71. Съгласно практиката на Съда акт, който изменя предходен акт, по принцип има същото правно основание[9] и това ми се струва логично. Следователно член 53, параграф 1 ДФЕС и член 62 ДФЕС могат да бъдат подходящо правно основание за Директива 2018/957, каквото са били в съответния момент и за изменената с нея Директива 96/71.

24. Директива 2018/957 адаптира даденото с Директива 96/71 законодателно решение към явлението, свързано с (нарастващо) транснационално командироване на работници, с цел да се улесни свободното предоставяне на услуги от предприятията, които прибягват до този начин на мобилизиране на работната ръка.

25. Това адаптиране е било необходимо с оглед на развитието на трудовите пазари в Съюза и е насочено към осигуряването на по-голяма закрила, що се отнася до условията на труд на командированите работници. Възможно е в някои случаи то да предполага съответно намаляване на конкурентоспособността на предприятията за предоставяне на услуги в други държави членки по този начин, но именно това е вариантът (законосъобразен), избран от европейския законодател.

26. Когато приема уредба за хармонизиране, законодателят на Съюза не може да бъде лишен от възможността да адаптира този акт към всяка промяна в обстоятелствата или към всяко развитие на познанията, като се има предвид, че той трябва да следи за защитата на признатите с Договора общи интереси[10].

27. Именно това се случва при приемането на Директива 2018/957. Законодателят на Съюза въвежда изменения в Директива 96/71, за да адаптира отразения в нея баланс на интереси към новото положение, предизвикано от транснационалното движение на работници. Засегнатите интереси остават същите, но фокусът и точката на баланс между тях са се променили в посока на по-голяма защита на трудовите права на тези работници. Това ново пребалансиране не оправдава промяна на правното основание спрямо Директива 96/71.

28. Накрая, ще отбележа, че според Република Полша (която навежда малко доводи) Директива 2018/957 е трябвало да се опре на правните основания, свързани със социалната политика, и по-специално на член 153 ДФЕС. Не споделям и това виждане по съображенията, които излагам в заключението по дело C-620/18[11].

7 Точки 58 и 59.

8 Точки 60—72.

9 Решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 42).

10 Пак там, т. 38 и 39. В същия смисъл са и решения от 8 юни 2010 г., Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 34), и от 10 декември 2002 г., British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, т. 77).

11 Точки 80—85.

VI. Първо основание: нарушение на член 56 ДФЕС поради наложените с Директива 2018/957 ограничения за командироването на работници

29. Полското правителство твърди, че Директива 2018/957 въвежда несъвместими с член 56 ДФЕС ограничения за свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза. Тези ограничения по-специално произтичали от два нови елемента, които въпросната директива въвежда в Директива 96/71, налагайки на държавите членки задължението да гарантират на командированите работници:

- възнаграждение (включително ставки за извънреден труд), определено съгласно законодателството или практиките на държавата членка на командироване (член 1, точка 2, буква а);

- всички условия на работа, определени съгласно законодателството или практиките на държавата членка на командироване, когато действителната продължителност на командироване на един работник или общата продължителност на командироване на работници, които се сменят за изпълнение на същата задача, надхвърля 12 месеца, а когато се предостави мотивирано уведомление — 18 месеца (член 1, точка 2, буква б).

30. Полското правителство съответно разделя на две части първото основание за отмяна. Ще ги разгледам, след като изложа едно предварително съображение относно съдебния контрол върху директивите за хармонизиране в областта на свободното предоставяне на услуги.

A. Предварително съображение: съдебен контрол върху Директива 2018/957

31. Република Полша разглежда правилата, наложени в Директива 2018/957 за командироването на работници (в рамките на транснационалното предоставяне на услуги), като прилага същите параметри като използваните от Съда, за да провери *националните* мерки, които ограничават този вид правоотношения.

32. Препращам към извършения в заключението ми по дело C-620/18 анализ на съдебната практика, отнасяща се до контрола за съвместимост на директивите за хармонизиране със свободното предоставяне на услуги посредством прилагането на принципа на пропорционалност [12].

33. Този анализ ме навежда на извода, че практиката на Съда относно ограничителните *национални* мерки за командироването на работници в рамките на транснационалното предоставяне на услуги не може да се отнесе автоматично към анализа на съвместимостта с член 56 ДФЕС на уредба на Съюза, която хармонизира това явление (какъвто акт е Директива 2018/957).

34. Противно на твърденията на полското правителство, директива за хармонизиране може да въвежда ограничения на свободното движение на услуги, които, ако бяха приети само от една държава членка, биха противоречели на член 56 ДФЕС.

35. Това е така, защото всяка мярка за хармонизиране, която защитава основен социален интерес, какъвто са правата на командированите работници, затруднява в известна степен свободното предоставяне на услуги от предприятията, които използват тези работници. Тъй като обаче това ограничение се прилага на цялата територия на Съюза, то има много по-малко

12 Точки 105—110.

въздействие върху вътрешния пазар, отколкото равностойна национална мярка. То би могло да отпадне и ограничителното му действие би могло да изчезне само в случай на уеднаквяване на условията на труд между всички държави членки, за инициирането на което обаче Съюзът няма компетентност.

36. Имайки предвид съдебната практика относно контрола за пропорционалност на уредбите за хармонизиране, законодателят на Съюза е разполагал с широко право на преценка в толкова сложна област като регулирането на транснационалното командироване на работници. Това, което следва да се изясни, е дали той е използвал по *явно* неподходящ начин това свое право, когато е променил постигнатия в Директива 96/71 баланс на интереси, въвеждайки измененията, съдържащи се в Директива 2018/957.

Б. Първа част от първото основание: възнаграждение на командированите работници

1. Твърдения

37. В новия член 3, параграф 1 от Директива 96/71 понятието „минимални ставки на заплащане“ е заменено с понятието „възнаграждение“ като условие на труд в приемащата държава, което трябва да се прилага за командированите работници.

38. Полското правителство счита, че съгласно това ново правило предприятията, които командироват работници, ще трябва да им плащат същото възнаграждение като това на местните работници. Така принципът на равно заплащане заместял задължението за плащане на минималната заплата.

39. Според това правителство въпросното задължение ограничава свободното предоставяне на услуги от предприятията, които командироват работници за тази цел. На тези предприятия се налагала допълнителна тежест, която отстранявала конкурентното им предимство, дължащо се на по-ниските равнища на заплащане в държавата, където са установени. Това представлявало противоречаща на член 56 ДФЕС дискриминация, която можела да се обоснове само въз основа на съображенията по член 52 ДФЕС.

40. Освен това полското правителство изтъква, че дори да не бяха дискриминационни, тези ограничения биха възпрепятствали свободното предоставяне на услуги, без да са оправдани от императивни съображения от общ интерес, тъй като:

- То не смята, че понятието „минимални ставки на заплащане“ е недостатъчно за осигуряване на подходяща защита на правата на командированите работници и за запазване на лоялна конкуренция между местните предприятия и тези, които командироват работници.

- Също така то не счита за надлежна обосновка и довода, основан на големите разлики между минималната заплата в различните държави членки.

- Накрая, то смята, че употребата на понятието „възнаграждение“ означава да се правят вноски, чието плащане не е обосновано в случая на командированите работници.

41. Европейският парламент, Съветът, Комисията и правителствата на встъпилите държави членки считат, че първата част от това основание за отмяна следва да се отхвърли по същество.

2. Съображения

а) Дискриминация спрямо предприятията с командировани работници

42. Според полското правителство извършената с Директива 2018/957 замяна на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ дискриминира по описания по-горе начин доставчиците на трансгранични услуги, които командироват работници.

43. Тези доставчици на услуги носели двойна тежест (спазване на правилата на държавата по произход и тези на приемащата държава), като освен това имали допълнителни разходи, например за превод на документи или за поддържане на представител в приемащата държава. Тъй като местните предприятия се намирали в различно положение от тези, които командироват работници, налагането на равно третиране във връзка със заплащането предполагало дискриминация.

44. Смятам, че тези доводи се основават на неправилно тълкуване на Директива 2018/957.

45. На първо място, възнаграждението е едно от условията на труд, които са изброени изчерпателно в новия член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71. Вярно е, че прилагането му за командированите работници е задължително и то попада в обхвата на задължителните правила за минимална закрила [13]. Това обаче не означава изцяло равно третиране на командированите и местните работници: социалноосигурителните вноски и приложимото данъчно облагане на първите не се обхващат от Директива 96/71 и се уреждат от правилата на държавата по произход. Това обстоятелство само по себе си поражда разлики в реалното възнаграждение, получавано от командированите и местните работници.

46. На второ място, съгласно новия член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71 понятието за възнаграждение е свързано единствено със задължителните му елементи [14]. Ето защо не съществува задължение за заплащане на командированите работници на други незадължителни съгласно националното право елементи. Следователно Директива 2018/957 като цяло не налага *еднакво* възнаграждение за местните и за командированите работници.

47. Както е видно от оценката на въздействието, извършена от Комисията с оглед на приемането на Директива 2018/957, възможността за изцяло еднакво третиране на местните и на командированите работници е изрично отхвърлена [15].

48. Тъй като въвеждането на понятието „възнаграждение“ на мястото на предходното понятие „минимални ставки на заплащане“ не е дискриминационно, също така не е необходимо — противно на твърденията на полското правителство — да се търси обосновка за него в съображенията по член 52 ДФЕС (обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве).

13 Вж. съображение 13 от Директива 96/71 и решение от 18 декември 2007 г., Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, т. 74—81).

14 „Понятието „възнаграждение“ се определя от националното право и/или практика на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, и означава всички съставни елементи на възнаграждението, които са *задължителни* по силата на национални законови, подзаконови или административни разпоредби или на колективни трудови договори или арбитражни решения, които в тази държава членка са били обявени за общоприложими или се прилагат в съответствие с параграф 8“. Курсивът е мой.

15 Документ SWD(2016) 52 окончателен от 8 март 2016 г., стр. 27.

б) Обосновка на недискриминационните ограничения с императивни изисквания от общ интерес

49. Както вече посочих, полското правителство твърди, че дори Директива 2018/957 да не въвежда дискриминационни мерки, ограниченията, които се създават за командироването на работници при използването на новото понятие за възнаграждение, не са оправдани от никакви императивни изисквания от общ интерес.

50. Доводите на полското правителство в това отношение изхождат от предпоставка, която не мога да приема. Както вече посочих, не може да се осъществява съдебен контрол върху *мярка за хармонизиране*, каквато е Директива 2018/957, чрез прилагане на параметрите, разработени в практиката на Съда за *националните мерки*, ограничаващи командироването на работници, и с възможната им обосновка с императивни изисквания от общ интерес.

51. Контролът върху директивите за хармонизиране (сред които е и Директива 2018/957) с оглед на първичното право — в настоящия случай член 56 ДФЕС — трябва да се извършва в съответствие с принципа на пропорционалност съгласно практиката на Съда, посочена от мен в заключението ми по дело C-620/18 [16].

52. След това уточнение ще анализирам доводите, изтъкнати от полското правителство, за да се приеме, че понятието „минимални ставки на заплащане“ не следва да се заменя с понятието „възнаграждение“. Най-общо те са следните:

- понятието за минимална заплата по Директива 96/71 защитава по подходящ начин правата на командированите работници;

- разликите в минималната заплата между различните държави членки са обосновани;

- употребата на понятието „възнаграждение“ налага правенето на вноски, чието плащане не е обосновано в случая на командированите работници.

53. Противно на твърденията на полското правителство, употребата на израза „минимални ставки на заплащане“ в Директива 96/71 не е подходяща, за да гарантира закрила за командированите работници и лоялна конкуренция между местните предприятия и тези от други държави членки, които командироват работници. Така смятат Европейският парламент и Съветът, чието виждане споделям.

16 Точки 144 и 145.

54. На първо място, тълкуването на израза „минимални ставки на заплащане“ създава практически трудности [17], както е видно от практиката на Съда, и по-специално от неговото решение Sähköalojen ammattiliitto [18], в което се приема широко тълкуване на понятието за минимална заплата по Директива 96/71, оказало влияние върху изменението на Директива 2018/957 [19].

55. Законодателят на Съюза отчита тези тълкувателни трудности, както и застъпваното от Съда широко тълкуване, когато приема Директива 2018/957 и включва понятието „възнаграждение“ в член 3, параграфи 1 и 7 от Директива 96/71.

56. На второ място, определянето на минималните ставки на заплащане съгласно член 3, параграф 1, втора алинея от Директива 96/71 следва да се извърши в националното законодателство или националната практика на приемащата държава членка [20]. Определянето на начина на изчисляване на тези ставки и на критериите за изчисляването им също е от компетентността на посочената държава членка [21]. Националните законодателства или практики за изчисляване на минималната заплата са твърде разнородни (и невинаги прозрачни) в държавите — членки на Съюза, което затруднява командироването на работници при условия на труд, които са справедливи и сравними с тези на местните работници [22].

57. На трето място, била е забелязана лоша практика на предприятията, които при командироването на своите работници са били склонни да им плащат минималната заплата, независимо от тяхната категория, функции, професионална квалификация и стаж, което е водело до разлика в заплащането в сравнение с местните работници в сходно положение [23].

58. В съдебното заседание Комисията повтаря това, което вече е видно от оценката ѝ на въздействието: че отъждествяването на „минималните ставки на заплащане“ по Директива 96/71 с минималната заплата, която е законово определена от националното законодателство на приемащата държава, на практика създава разлика във възнагражденията на местните и на командированите работници, особено в сектори като строителния [24].

17 В съдебното заседание френското правителство подчертава тези практически трудности, като посочва, че във Франция се прави разлика между минималната заплата (SMIC) и „минималните ставки на заплащане“ по Директива 96/71. Последните включват — освен минималната заплата — допълнително възнаграждение за нощен труд или за извършване на опасни работи, което трябва да се изплаща и на командированите работници.

18 Решение от 12 февруари 2015 г., Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, наричано по-нататък „решение Sähköalojen ammattiliitto“).

19 Решение Sähköalojen ammattiliitto, т. 38—70, съгласно които „минималните ставки на заплащане“ включват:
- възможността минималното почасово възнаграждение или минималното възнаграждение според изработеното да се изчислява въз основа на предвиденото в колективните трудови договори в приемащата държава членка категоризиране на работниците в групи според заплащането, при условие че изчисляването и категоризирането се извършват при спазване на задължителни и прозрачни правила, което следва да се провери от националния съд;
- дневни суми при същите условия, при които те се включват в заплатата, изплащана на местните работници при командироването им в рамките на приемащата държава членка;
- обезщетение за ежедневно пътуване, което се изплаща на работниците, при условие че ежедневно отделят повече от час за път до и от работното си място;
- заплащането, което трябва да получат командированите работници за минималните платени почивни дни.

20 „[К]омпонентите на минималната заплата за целите на прилагането на Директива 96/71 се определят […] от правото на държавата членка по мястото на командироване, стига определянето им в националното законодателство, в релевантните национални колективни трудови договори или чрез тълкуване от националните юрисдикции да не създава пречки за свободното предоставяне на услуги между държавите членки“. Решение Sähköalojen ammattiliitto, т. 34 и решение от 7 ноември 2013 г., Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, т. 37).

21 Решение Sähköalojen ammattiliitto, точка 39.

22 Вж. *Fondazione Giacomo Brodolini (FGB)*. Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final report, November 2015; *Schiek, Oliver, Forde, Alberti*. EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law. Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU%282015 %29563457_EN.pdf).

23 Документ SWD(2016) 52 окончателен от 8 март 2016 г., стр. 10 и 11.

24 Документ SWD(2016) 52 окончателен от 8 март 2016 г., стр. 11—14.

59. За да поправи това положение, Комисията проучва възможните решения и икономическите последици от тях. Тя избира най-подходящото според нея решение, а именно да се извършат ограничени изменения на Директива 96/71 чрез приемането на Директива 2018/957, отхвърляйки като варианти публикуването на тълкувателно съобщение или неизменянето на Директива 96/71 [25].

60. Институциите на Съюза разполагат с широко право на преценка за изменението на дадено правило, в частност когато прилагането му е показало, че са настъпили промени в регулираната област, или когато са възникнали трудности при прилагането му на практика. В разглеждания случай е надлежно доказано наличието на тези две предпоставки, които са достатъчни, за да се обоснове необходимостта от замяна на понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“.

61. От горното може да се заключи, че законодателят на Съюза е спазил изискванията на принципа на пропорционалност, без *явно* да е превишил широкото си право на преценка по технически и сложни въпроси като разглежданите, когато е избрал мярка (въвеждането на понятието за възнаграждение), която е подходяща за постигането на преследваните цели. Тази мярка сама по себе си улеснява предоставянето на по-добра закрила на командированите работници и гарантирането на справедливи условия на конкуренция между местните предприятия и тези, които командироват работниците си.

62. Според полското правителство не съставлява надлежна обосновка и съществуването на големи разлики между минималната заплата в различните държави членки. Възприемането на подобна обосновка означавало да се отстрани конкурентното предимство на държавите от Съюза с по-ниски равнища на заплащане и не отчитало обстоятелството, че командированият работник продължава да бъде свързан с държавата си по произход [26].

63. Разликите във възнагражденията на работниците между отделните държави членки произтичат от определянето на заплатите, което е от изключителната компетентност на държавите членки и на социалните партньори. Това се подкрепя от член 153, параграф 5 ДФЕС, който изключва „заплащането“ от правомощията за хармонизиране на институциите на Съюза.

64. Затова новият член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71 свързва „понятието за възнаграждение“ с националното законодателство или националните практики на държавата членка, на чиято територия е командирован работникът, по посочения по-горе начин [27].

65. Ето защо разликите в правилата, приложими спрямо възнагражденията на командированите работници, са неизбежни, докато Съюзът не придобие правомощия за хармонизирането им. Както вече посочих, същото е положението и по отношение на понятието „минимални ставки на заплащане“, използвано в първоначалната редакция на Директива 96/71.

66. В този контекст Директива 2018/957 разяснява какво трябва да получават командированите работници: понятието за възнаграждение има функцията на стълкновителна норма, съгласно която на работника, командирован в приемащата държава, се гарантират тези елементи на възнаграждението, които са задължителни за местните работници.

25 Документ SWD(2016) 52 окончателен от 8 март 2016 г., стр. 23 и сл.

26 Позоваването на решение от 18 септември 2014 г., Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), е ирелевантно, тъй като то се отнася до случай на свободно предоставяне на услуги без командироване на работна ръка.

27 Вж. бележка под линия 14. В същия смисъл в съображение 17 от Директива 2018/957 се припомня, че определянето на правилата относно възнагражденията е от изключителната компетентност на държавите членки, които правят това в съответствие с националното право или националните практики.

67. Този законодателен избор е съобразен с принципа на пропорционалност и с изискванията на член 56 ДФЕС. Не е наложително, както твърди полското правителство, командированият работник да трябва да получава в приемащата държава минималната заплата, защото неговият живот (и управлението на неговото домакинство) по принцип продължават да бъдат обвързани с държавата му по произход.

68. Директива 2018/957 не премахва неравенствата в заплащането между държавите членки. Командированите работници може да получават различни плащания от тези на местните работници (с изключение на задължителните елементи на възнаграждението), а наелото ги предприятие би могло евентуално да има по-ниски разходи за данъци и социално осигуряване. Това, което законодателят на Съюза всъщност е направил, е да подобри закрилата на командированите работници спрямо първоначалното положение по Директива 96/71.

69. Полското правителство също така счита за необосновано въвеждането на понятието за възнаграждение с Директива 2018/957, защото то задължавало работодателя да извършва непропорционални плащания в полза на командированите си работници, тъй като те трябвало да включват вноски, от които работниците не биха могли да се ползват.

70. Както вече отбелязах, съгласно новия текст на член 3, параграф 1, трета алинея от Директива 96/71 само *задължителните* елементи на възнаграждението на местните работници се отнасят и за командированите работници. Останалите социалноосигурителни вноски, които местните работодатели плащат в полза на работниците си, не трябва да се изчисляват, нито да се плащат от работодателя, който командирова работници. Тези допълнителни социалноосигурителни вноски ще бъдат евентуално заплатени в полза на командированите работници съгласно законодателството на държавата по произход.

71. Споменаването в съображение 18 от Директива 2018/957 на брутния размер на възнаграждението не цели в него да се включат социалноосигурителните вноски, които не са част от задължителните елементи на възнаграждението в приемащата държава. Целта му е да се вземат предвид всички плащания, извършени от работодателя към командирования работник, за да може този размер да бъде сравнен със задължителното възнаграждение в приемащата държава[28].

3. Обобщен отговор по първата част от първото основание

72. В обобщение, не смятам, че законодателният избор да се замени понятието „минимални ставки на заплащане“ с понятието „възнаграждение“ е необоснован или непропорционален във връзка с целта за закрила на командированите работници. Той действително може да намали, но не и да отстрани конкурентните предимства на предприятията от държавите от Съюза с по-ниски разходи за труд, които командироват работници в държави членки с по-високи разходи за труд. Това намаляване обаче съответства на целта на Директива 2018/957 да се измени балансът, стоящ в основата на Директива 96/71, като се постави по-голям акцент върху закрилата на командированите работници, без да се забравят целите за гарантиране на лоялна конкуренция между предприятията и за улесняване на свободното предоставяне на транснационални услуги.

28 Ето защо в последното изречение на това съображение се посочва, че във възнаграждението на командирования работник се включват заплащанията за пътни разходи, разходи за храна и квартирни разходи, освен ако тези заплащания се отнасят за разходи, които фактически са били направени във връзка с командироването.

B. Втора част от първото основание: продължително командировани работници

1. Твърдения

73. Новият член 3, параграф 1а въвежда категорията на продължително командированите работници и я разграничава от тази на „обикновените“ командировани работници: първите са тези, чието командироване надхвърля 12 месеца (по изключение — 18 месеца).

74. Според полското правителство новият статут на продължително командированите работници създава необосновани и непропорционални ограничения за свободното предоставяне на услуги, които противоречат на член 56 ДФЕС. В това отношение то посочва, че:

- Директива 2018/957 приравнява продължително командированите работници с местните работници и с работниците от другите държави членки, които са упражнили правото на свободно движение на работници в съответствие с член 45 ДФЕС.

- Новият член 3, параграф 1а установява приложим за продължително командированите работници режим, който е несъвместим с член 9 от Регламент „Рим I“ [29].

- Новото правило за кумулиране на периодите на командироване (що се отнася до изчисляването на срока за задействане на статута на продължително командирован работник) е непропорционално.

2. Съображения

75. Новата категория на продължително командированите работници се различава от тази на „обикновените“ командировани работници. Разграничителният критерий е действителната продължителност на командироването: ако то надхвърля 12 месеца (по изключение — 18 месеца), обикновеният командирован работник се превръща в продължително командирован работник.

76. След изтичането на този период командированият работник (вече продължително) се ползва от различен правен режим: освен условията на работа, предвидени в член 3, параграф 1, за него се прилагат и тези в държавата членка, в която се извършва работата.

77. Както обаче следва от съображение 9 [30], Директива 2018/957 същевременно не води до абсолютно приравняване на продължително командированите работници с местните работници (граждани на приемащата или на друга държава членка, които са упражнили правото си на свободно движение).

78. Правното положение на продължително командированите работници, продължава да бъде свързано със (да се обхваща от) свободното предоставяне на услуги, както е видно от съображение 10 от Директива 2018/957 [31].

29 Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 година относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 2008 г., стр. 6).

30 „Командироването има временен характер. Командированите работници обикновено се завръщат в държавата членка, от която са командировани, след приключване на работата, за която са били командировани. Същевременно с оглед на голямата продължителност на някои командирования и като се отчита връзката между пазара на труда на приемащата държава членка и работниците, командировани за такива продължителни периоди, в случай на командироване за повече от 12 месеца приемащите държави членки следва да правят необходимото предприятията, които командироват работници на тяхна територия, да гарантират на тези работници допълнителни ред и условия на работа, които се прилагат задължително за работниците в държавата членка, в която се извършва работата. Този период следва да бъде удължаван, когато доставчикът на услуги предостави мотивирано уведомление.“

31

79. Противно на защитаваната от полското правителство теза, новият член 3, параграф 1а от Директива 96/71 не приравнява напълно продължително командированите работници с местните работници, тъй като:

- Съгласно тази разпоредба „[п]ърва алинея от настоящия параграф не се прилага за следните елементи: а) процедурите, формалностите и условията за сключването и прекратяването на трудовия договор, включително клаузите за неконкуриране; б) допълнителните професионални пенсионни схеми“.

- Съгласно член 3, параграф 1а „всички [...] ред и условия на работа, [...] установени в държавата членка, в която се извършва работата“, се прилагат за продължително командированите работници, „независимо от приложимото за трудовото правоотношение право“. Както Европейският парламент отбелязва в становището си, това означава, че за тази категория командировани работници не се променя международното частно право, стоящо в основата на правоотношението [32].

- Приравняването на продължително командированите работници с местните работници се извършва по отношение на „всички [...] ред и условия на работа, [...] установени в държавата членка, в която се извършва работата“. Като такива трябва да се разглеждат „условията на труд и защитата на здравето и безопасността на работниците“, които са уредени от Директива 96/71 съгласно новия член 1, параграф 1. Следователно разликите в области като социалната сигурност или данъчното облагане се запазват.

80. По мое мнение регулирането на тази нова категория продължително командировани работници е обосновано и води до съвместими с член 56 ДФЕС пропорционални ограничения на свободното предоставяне на услуги.

81. Предвиждането на срок от 12 месеца (18 месеца по изключение) премахва неяснотата, съществувала в първоначалната редакция на Директива 96/71, съгласно член 2, параграф 1 от който командирован работник е този, който „за ограничен период“ извършва работата си в държава, различна от държавата си по произход. Според мен новото правило отстранява тази неяснота, като изяснява, че за продължително командирован работник се счита работникът, чието командироване продължава повече от 12 (или 18) месеца.

82. Предвиждането на статута на продължително командирован работник също ми се струва разумно, тъй като е съобразено с положението на работниците, които пребивават в приемащата държава за дълъг период от време, поради което участието им на трудовия пазар на тази държава е по-голямо. При това положение е логично (и пропорционално) спрямо тях да се прилагат по-голям брой трудовоправни норми на приемащата държава, като същевременно те следва да запазят връзката си с държавата по произход на предприятието, за което работят.

83. Не споделям и виждането на полското правителство, че новият режим на продължително командированите работници е несъвместим с член 9 от Регламент „Рим I“.

„Осигуряването на по-голяма закрила на работниците е необходимо, за да се запази свободното предоставяне на услуги на справедлива основа както в краткосрочен, така и в дългосрочен план, по-специално чрез предотвратяване на нарушаването на правата, гарантирани от Договорите. Същевременно правилата, осигуряващи такава закрила на работниците, не могат да засягат правото на предприятията, командироващи работници на територията на друга държава членка, да се позовават на свободното предоставяне на услуги включително и в случаи, когато командироването надвишава 12 месеца или когато е приложимо 18 месеца. Поради това всяка разпоредба, приложима за командировани работници в рамките на командироване, надвишаващо 12 месеца или когато е приложимо 18 месеца, трябва да е съвместима с тази свобода. Съгласно установената съдебна практика ограниченията на свободното предоставяне на услуги са допустими единствено ако са оправдани от императивни съображения от обществен интерес и ако са пропорционални и необходими.“

32 Комисията е предложила промяна на правния режим, що се отнася до индивидуалния трудов договор на продължително командированите работници, като е препоръчала за тях да се прилага трудовото право на приемащата държава. Вж. член 2а от предложението на Комисията COM(2016) 128 и оценката на въздействието SWD(2016) 52 окончателен, стр. 25.

84. Този член се отнася до „прилагането на особените повелителни разпоредби на правото на сезирания съд“, но новият член 3, параграф 1а от Директива 96/71 не е *разпоредба* от този вид.

85. Отношението между тази директива и Регламент „Рим I“ се определя от член 8 („Индивидуални трудови договори“) и член 23 („Отношение към други разпоредби на общностното право“) от посочения регламент [33].

86. Накрая, полското правителство изтъква, че новият член 3, параграф 1а, трета алинея от Директива 96/71 поражда непропорционално ограничение, което е несъвместимо с член 56 ДФЕС, защото за изчисляването на общата продължителност на периода се взема предвид работното място, а не положението на работника. Освен това този член не определял никаква времева граница, за да се извърши изчисляването на периода.

87. Както подчертават Съветът и Европейският парламент и както е видно от съображение 11 от Директива 2018/957, тази разпоредба цели да се предотвратят заобикалянето и злоупотребата със статута на продължително командирован работник. В противен случай този статут би могъл да бъде избегнат чрез замяната на едни командировани работници с други на едно и също работно място.

88. Вярно е, както твърди полското правителство, че има известна неяснота в текста на тази разпоредба, тъй като тя не определя времева граница, за да се извърши кумулирането на периоди, през които командированите работници заемат едно и също работно място.

89. Въпреки това полското правителство не успява да докаже в становището си, че съществуват по-малко ограничителни алтернативи, за да се предотвратят измамните действия. То само изтъква, че биха били достатъчни мерките за определяне на действително командироване и за предотвратяване на нарушения и заобикаляне на закона, посочени в член 4 от Директива 2014/67 [34]. Тези мерки обаче са замислени, за да се предотвратят измамите по-скоро при единичните командирования, а не при верижните командирования на работници за заемане на едно и също работно място.

90. Ето защо предлагам първото основание за отмяна да бъде отхвърлено изцяло.

VII. Трето основание: нарушение на член 58, параграф 1 ДФЕС поради прилагането на Директива 2018/957 за сектора на транспорта

91. Тъй като доводите, изложени в рамките на това основание, са аналогични на тези по дело C-620/18, препращам към заключението по дело C-620/18 [35], съгласно което основанието следва да бъде отхвърлено.

VIII. Заключение

92. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда:

1) Да отхвърли жалбата на Република Полша изцяло.

33 Вж. заключението ми по дело C-620/18, точки 191—200.

34 Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11).

35 Точки 172—180.

2) Да осъди Република Полша да понесе направените от нея съдебни разноски и тези на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.

3) Да осъди Европейската комисия и френското, германското, нидерландското и шведското правителство да понесат направените от тях съдебни разноски.