

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА V. TRSTENJAK

от 13 септември 2007 година¹

СЪДЪРЖАНИЕ

I	— Въведение	I - 4331
II	— Правна уредба	I - 4331
	A — Общностно право	I - 4331
	B — Национално право	I - 4333
III	— Досъдебно производство	I - 4337
IV	— Производство пред съда и искания на страните	I - 4338
V	— Основни доводи на страните	I - 4339
	A — По първото правно основание: неправилно транспониране на член 3, параграф 1 и 10 от Директива 96/71	I - 4340
	— Изискване за писмен трудов договор или друг съответен документ по смисъла на Директива 91/533/ЕИО (член 1, параграф 1, точка 1 от Закона от 20 декември 2002 г.)	I - 4340
	— Автоматично адаптиране на възнаграждението спрямо развитието на издръжката на живота (член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г.)	I - 4340
	— Спазване на правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор (член 1, параграф 1, точка 8 от Закона от 20 декември 2002 г.)	I - 4340
	— Спазване на колективните трудови договори (член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г.)	I - 4341
	B — По второто правно основание: непълно транспониране на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71	I - 4341
	B — По третото правно основание: липса на яснота относно мерките за контрол	I - 4341

1 — Език на оригиналния текст: немски.

Г — По четвъртото правно основание: изискване за пълномощник ad hoc	I - 4342
VI — Правен анализ	I - 4342
А — Уводни бележки	I - 4342
1. Законодателна цел на Директива 96/71	I - 4342
2. Правни основания за преценка	I - 4343
Б — Анализ на основанията на иска	I - 4345
По първото правно основание	I - 4345
1. Понятието за обществен ред в член 3, параграф 10 от Директива 96/71	I - 4345
2. Разпоредбите на член 1, параграф 1, точки 1, 2, 8 и 11 от Закона от 20 декември 2002 г.	I - 4348
— Изискване за писмен трудов договор или аналогичен документ по смисъла на Директива 91/533	I - 4348
— Автоматично адаптиране на възнаграждението спрямо развитието на издръжката на живота	I - 4350
— Спазване на правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор	I - 4350
— Спазване на колективните трудови договори	I - 4352
По второто правно основание	I - 4354
По третото правно основание	I - 4355
По четвъртото правно основание	I - 4359
VII — По съдебните разноски	I - 4362
VIII — Заключение	I - 4362

I — Въведение

1. Предмет на настоящото дело е иск на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 226 ЕО, с който тя иска от Съда да установи, че с условията, които Великото херцогство Люксембург поставя на предприятия, установени в друга държава-членка, които в рамките на предоставяне на услуги командирова работници в Люксембург, то е нарушило задълженията си по член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги² (наричана по-нататък „Директива 96/71“), както и по членове 49 ЕО и 50 ЕО.

от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите.

3. Член 50, параграф 1 ЕО определя като услуги престации, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение, доколкото не са регулирани от разпоредбите, отнасящи се по-специално до свободата на движение на капитали и хора. По силата на последната алинея от член 50 ЕО лицата, които предлагат услуги, имат право, за да ги осъществяват, временно да упражняват своята дейност в държавата, където се предоставя услугата, при същите условия, каквито съответната държава прилага спрямо своите собствени граждани.

4. Под заглавие „Условия за работа“ член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71 предвижда следното:

II — Правна уредба

A — *Общностно право*

2. Член 49, параграф 1 ЕО предвижда, че се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Общността по отношение на гражданите на държавите-членки, които са се установили в държава от Общността, различна

„(1) Държавите-членки трябва да осигурят, независимо от приложимия закон по отношение на трудовото правоотношение, предприятията, посочени в член 1, параграф 1, да гарантират на работниците, командирова на тяхна територия, ред и условия на работа, обхващащи следните въпроси, които са определени в държавата-членка, в която се извършва работата:

2 — ОВ L 18, 1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 4, стр. 29.

— от законови, подзаконовни или административни разпоредби, и/или

- по силата на колективни договори или арбитражни решения, които са били обявени за общоприложими по смисъла на параграф 8 дотолкова, доколкото те засягат дейностите, посочени в приложението:
 - а) максимална продължителност на работата и минимална продължителност на почивка;
 - б) минимални платени почивни дни;
 - в) минимални ставки на заплащане, включително ставки за извънреден труд; настоящата точка не се отнася за допълнителни професионални пенсионни схеми;
 - г) условия за предлагане на работници за наемане на работа, в частност от предприятия за временна работа;
 - д) здраве, безопасност и хигиена на работното място;
 - е) защитни мерки по отношение на условията за наемане на работа на бременни жени или родилки, деца и младежи;
 - ж) равно третиране на мъжете и жените и други разпоредби за недискриминация.
- По смисъла на настоящата директива понятието за минимални ставки на заплащане, посочено в параграф 1, буква в) се определя от националното законодателство и/или практиката на държавата-членка, на чиято територия се командирова работникът.
- [...]
- (10) Настоящата директива не засяга прилагането от държавите-членки по отношение на националните предприятия и предприятията от други държави, в съответствие с Договора, на основата на равно третиране, на:
- условия за наемане на работа по въпроси, различни от посочените в първата алинея на параграф 1, в случай на разпоредби, свързани с обществения ред,

— условия за наемане на работа, определени в колективните трудови договори или арбитражни решения по смисъла на параграф 8 и отнасящи се до дейности, които са различни от посочените в приложението.“

5. При приемането на Директивата е приета декларация („Декларация № 10“), съгласно която думите „разпоредби, свързани с обществения ред“ следва да се разбират като обхващащи „задължителните разпоредби, които не може да се дерогират и които по своето естество и цел отговарят на императивните изисквания от обществен интерес. Тези разпоредби могат да включват по-специално забраната за полагане на принудителен труд или участието на органи на публичната власт в надзора по спазването на законодателството за условията на труд“³.

Б — Национално право

6. Член 1 от люксембургския Закон от 20 декември 2002 г. за транспониране на Директива 96/71/ и за контрол по прилагане на трудовото право (наричан по-нататък „Закон от 20 декември 2002 г.“)⁴ предвижда следното:

3 — Декларация № 10 не е публикувана в *Официален вестник на Европейските общности*, но съдържанието ѝ е възпроизведено в Съобщението на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 25 юли 2003 г., COM(2003) 458 окончателен, стр. 13.

4 — Закон от 20 декември 2002 г. за транспониране на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 година относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за регламентиране на контрола по прилагане на трудовото право (*Mémorial A* — №154 от 31 декември 2002 г., стр. 3722).

„(1) Представяват императивни разпоредби на националното право, по-специално що се отнася до разпоредбите на индивидуалните или колективните трудови договори съгласно *Loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles* [Закон от 27 март 1986 г. за одобрение на Римската конвенция от 19 юни 1980 г. за приложимото право към договорните задължения] — и като такива се прилагат спрямо всички работници, упражняващи трудова дейност на територията на Великото херцогство Люксембург, включително тези, които са командирани временно, независимо от продължителността или естеството на командировката — всички закони, подзаконови и административни разпоредби, включително произтичащите от колективни трудови договори, обявени за общоприложими, или от арбитражно решение с приложно поле, подобно на това на общоприложимите колективни трудови договори, които се отнасят до:

1. писмения трудов договор или документа, изготвен по силата на Директива 91/533/ЕИО от 14 октомври 1991 година относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение;
2. минималното социално трудово възнаграждение и до автоматичното адаптиране на възнаграждението спрямо развитието на издръжката на живота;
3. продължителността на работата и на седмичната почивка;

4. платения отпуск;
 5. колективните отпуски;
 6. установените със закон официални празници;
 7. правната уредба на временната заетост и на заемането на работна ръка;
 8. правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор;
 9. мерките за защита по отношение на условията за наемане на работа на деца, младежи, бременни жени и родилки;
 10. недопускането на дискриминация;
 11. колективните трудови договори;
 12. задължителното бездействие в съответствие със законодателството за природните стихии и техническата безработица;
 13. полагането на труд без разрешение или на незаконен труд, включително разпоредбите, свързани с разрешенията за работа за работници, които не са граждани на държава — членка от Европейското икономическо пространство;
 14. безопасността и здравето на работниците на работното място по принцип, и по-специално до предписанията за предотвратяване на злополуки на Асоциацията за осигуряване срещу злополуките (Association d'assurance contre les accidents), издадени в съответствие с член 154 от Кодекса за социално осигуряване и до минималните предписания относно безопасността и здравето, установени чрез подзаконов нормативен акт на Великото херцогство, приет след получаване на задължително мнение от Държавния съвет и на одобрение от Събранието на председателите на камарата на депутатите въз основа на член 14 от Закона от 17 юни 1994 година за безопасността и здравето на работниците на работното им място.
- (2) Разпоредбите на параграф 1 от настоящия член се прилагат спрямо работниците, които са на служба на което и да било предприятие, независимо от тяхното гражданство, без значение какви са националността и юридическото или фактическо седалище или централно управление на предприятието.“
7. Член 2 от Закона от 20 декември 2002 г. предвижда следното:
- „(1) Разпоредбите на член 1 от настоящия закон се прилагат и спрямо

предприятията, с изключение на плаващия състав на морския търговски флот, които в рамките на трансгранично предоставяне на услуги командироваат работници на територията на Великото херцогство Люксембург.

(2) Под командироване по смисъла на предходния параграф 1 се разбират по-специално следните операции, извършени от съответните предприятия, доколкото през периода на командироването между изпращащото предприятие и работника съществува трудово правоотношение:

1. командироването на работник, дори за кратък или предварително определен период за сметка и под ръководството на предприятията, посочени в параграф 1 от настоящия член, на територията на Великото херцогство Люксембург в рамките на договор, сключен между изпращащото предприятие и получателя на услугите, установен или упражняващ дейността си в Люксембург;

2. командироването на работник, дори за кратък или предварително определен период, на територията на Великото херцогство Люксембург в клон, принадлежащ на изпращащото предприятие, или в предприятие, което принадлежи на групата, от която е част изпращащото предприятие;

3. без да се засяга действието на Закона от 19 май 1994 г. за регламентирането на временната заетост и на временното заемане на работна ръка, командироването от предприятие за временна работа или в рамките на заемане на работна ръка на работник в предприятие ползвател, установено или упражняващо дейността си на територията на Великото херцогство Люксембург, дори за кратък или предварително определен период.

(3) Под командирован работник се разбира всеки работник, който обикновено работи в чужбина и който изпълнява работата си за ограничен период от време на територията на Великото херцогство Люксембург.

(4) Понятието за трудово правоотношение се определя в съответствие с люксембургското право“.

8. Член 7 от Закона от 20 декември 2002 г. гласи:

„(1) За целите на прилагането на настоящия закон предприятията, включително тези, чиито седалища са установени извън територията на Великото херцогство Люксембург или които обикновено извършват работата си извън тази територия и един или няколко работници на които упражняват дейност в Люксембург, включително тези, които са временно командировани в съответствие с разпоредбите на членове 1 и 2 от настоящия закон, трябва преди започване на работата да осигурят достъп на Inspection du travail et des mines, при поискване

и във възможно най-кратки срокове, до съществената информация, необходима за осъществяването на контрол, и по-специално:

— имена, фамилии, дата и място на раждане, гражданско състояние, гражданство и професия на работниците,

— точната квалификация на работниците,

— в какво качество са наети в предприятието и какво е редовното задание, което им се възлага в него,

— местоживеенето, а ако е необходимо, и постоянното местопребиваване на работниците,

— ако е необходимо, разрешение за пребиваване или разрешително за работа,

— мястото или местата на полагане на труд в Люксембург и продължителността на работата,

— копие от формуляр E 101 или, ако е необходимо, точно посочване на органите за социално осигуряване, към които са зачислени работниците по

време на престоя им на територията на Люксембург,

— копие от писмения трудов договор или от документа, изготвен по силата на Директива 91/533/ЕИО от 14 октомври 1991 година относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение.

(2) С подзаконов нормативен акт на Великото херцогство може да се уточни приложението на настоящия член.“

9. Член 8 от същия закон предвижда следното:

„Всяко предприятие, установено и със седалище в чужбина или което няма постоянен обект в Люксембург по смисъла на данъчното законодателство и един или повече работници на което упражняват на каквото и да било основание трудова дейност в Люксембург, е длъжно да съхранява в Люксембург чрез пълномощник ad hoc, който е установен там, документите, необходими за осъществяване на контрол върху задълженията му в приложение на настоящия закон, и по-специално на предходния член 7. Посочените документи трябва да се представят във възможно най-кратък срок на Inspection du travail et des mines при поискване от нейна страна. Inspection du travail et des mines задължително се уведомява предварително за точното място на съхранение на документите, чрез препоръчано писмо с обратна разписка от предприятието или от посочения в предходната алинея

пълномощник, преди изпълнението на планираната възмездна дейност“.

III — Досъдебно производство

10. С официално уведомително писмо от 1 април 2004 г. Комисията обръща внимание на люксембургското правителство на някои аномалии при транспонирането на Директива 96/71 чрез Закона от 20 декември 2002 г. По отношение на възможните нарушения на Директива 96/71, както и на членове 49 ЕО и 50 ЕО, Комисията предявява следните твърдения за нарушения:

— Законът от 20 декември 2002 г. налагал на установените в друга държава-членка предприятия, които командирова работници в Люксембург в рамките на предоставянето на услуги, спазването на условия на работа, които надвишават предписанията на член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71,

— Законът от 20 декември 2002 г. транспонирал непълно Директива 96/71, доколкото националното право ограничавало понятието „минимална продължителност на почивката“ до седмичната почивка и изключвало други периоди на почивка като дневната почивка или почивката през работно време,

— член 7 от Закона от 20 декември 2002 г. бил лишен от необходимата яснота за осигуряване на правната сигурност, като задължавал предприятията, които командирова работници за трайно или временно полагане на труд в Люксембург, да предоставят достъп на Inspection du travail et des mines [Инспекцията по труда и мините] „преди започване на работата“, „при обикновено поискване“ и „във възможно най-кратък срок“, до съществената информация, необходима за осъществяването на контрол,

— член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. ограничавал свободното предоставяне на услуги, като изисквал от тези предприятия да съхраняват при пълномощник ad hoc, пребиваващ в Люксембург, документите, необходими за осъществяването на контрола за изпълнение на задълженията им.

11. В отговора си от 30 август 2004 г. правителството на Великото херцогство Люксембург изтъква, че законовите разпоредби за условията за наемане на работа, предмет на първото твърдение за нарушение на Комисията, спадат към „разпоредбите, свързани с обществения ред“, както са предвидени в член 3, параграф 10 от Директива 96/71.

12. Люксембургското правителство признава основателността на второто твърдение за нарушение, а именно непълното транспониране на Директива 96/71.

13. Що се отнася до третото и четвъртото твърдение за нарушение на Комисията, люксембургското правителство определя разпоредбите на член 7 от Закона от 20 декември 2002 г. като съвместими с правото на Общността, тъй като задължението за съобщаване на името на пълномощник *ad hoc*, съхраняващ документите, необходими за осъществяването на контрола за изпълнение на задълженията им, от една страна, не налага предварително деклариране, и от друга страна, е недискриминационно изискване, а по-скоро е абсолютно необходима мярка за провеждане на контрол от компетентните национални органи.

14. Комисията не е удовлетворена от този отговор и затова решава да изпрати до люксембургското правителство мотивирано становище от 18 октомври 2005 г., в което упреква Великото херцогство Люксембург, че не е изпълнило задълженията си по член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71, както и по членове 49 ЕО и 50 ЕО, като:

- е създадо с член 7, параграф 1 от този закон предпоставки, лишени от необходимата яснота за осигуряване на правната сигурност,
 - е наложило в член 8 от този закон съхраняването в Люксембург от пълномощник *ad hoc*, който пребивава там, на необходимите за контрола документи.
15. По-нататък Комисията поканва Великото херцогство Люксембург да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази със задълженията си в срок от два месеца, считано от получаването на мотивираното становище.
16. С писмо от 22 декември 2005 г. люксембургското правителство моли за удължаване на този срок, за да подготви становището си. Мотивираното становище на Комисията обаче така и не получава отговор. В резултат на това Комисията предявява иск.

- е обявило разпоредбите на член 1, параграф 1, точки 1, 2, 8 и 11 от Закона от 20 декември 2002 г. за административни разпоредби, свързани с опазването на „националния обществен ред“,

- е транспонирало непълно разпоредбите на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71 в член 1, параграф 1, точка 3 от този закон,

IV — Производство пред Съда и искания на страните

17. С исковата си молба, постъпила в секретариата на Съда на 20 юли 2006 г., Комисията иска от Съда:

- да установи, че люксембургското правителство не е изпълнило задълженията си по член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71, както и по членове 49 ЕО и 50 ЕО, като:
- Великото херцогство Люксембург да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

1. е обявило разпоредбите на член 1, параграф 1, точки 1, 2, 8 и 11 от Закона от 20 декември 2002 г. за административни разпоредби за опазване на „националния обществен ред“;
18. В отговора си на исковата молба, постъпил на 5 октомври 2006 г., люксембургското правителство иска от Съда да отхвърли иска като неоснователен и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
2. не е транспонирало напълно разпоредбата на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71 в член 1, параграф 1, точка 3 от този закон;
19. След постъпване на писмената реплика на Комисията от 10 ноември 2006 г. и писмената дуплика на люксембургското правителство от 12 януари 2007 г. писмената фаза на производството е приключена. Не е провеждано съдебно заседание.
3. е създадо с член 7, параграф 1 от този закон предпоставки, лишени от необходимата яснота за осигуряване на правната сигурност;
20. Комисията обосновава иска си с четири твърдения за нарушения, насочени срещу люксембургските разпоредби за транспониране.
4. е наложило в член 8 от този закон съхраняването в Люксембург от пълномощник *ad hoc*, който пребивава там, на необходимите за контрола документи;

V — Основни доводи на страните

А — По първото правно основание: неправилно транспониране на член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71

органите на държавата-членка по установяването на съответното предприятие, която трябва да транспонира тази директива, а не на приемащата държава-членка.

21. *Комисията* твърди, че Великото херцогство Люксембург е транспонирало неправилно Директива 96/71, като с първото си твърдение за нарушение изтъква четири разпоредби на Закона от 20 декември 2002 г. Тя смята, че като обявява погрешно националните разпоредби за разпоредби, свързани с опазването на обществения ред, Люксембург налага в тежест на предприятията, които командирова работници на негова територия, задължения, които надвишават предвиденото в Директива 96/71. По нейно мнение транспонирането се основава на твърде широко тълкуване на понятието „разпоредби, свързани с обществения ред“ от член 3, параграф 10 от Директива 96/71. Подобни разпоредби следва да се разглеждат в светлината на Декларация № 10 към Директива 96/71, в която се уточнява това понятие.

— Изискване за писмен трудов договор или друг съответен документ по смисъла на Директива 91/533/ЕИО (член 1, параграф 1, точка 1 от Закона от 20 декември 2002 г.)

22. Това твърдение за нарушение се отнася, на първо място, до законовото задължение да бъдат командирова само работници, обвързани с предприятието чрез писмен трудов договор или друг аналогичен документ по смисъла на Директива 91/533. *Комисията* счита, че контролът за спазването на разпоредбите от Директива 91/533 в случая на командироване е задължение единствено на

— Автоматично адаптиране на възнаграждението спрямо развитието на издръжката на живота (член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г.)

23. *Комисията* поддържа, че като изисква автоматично адаптиране на възнаграждението спрямо развитието на издръжката на живота, люксембургското законодателство противоречи на Директива 96/71, която предвижда регламентиране на ставките на заплатите от изпращащата държава-членка само що се отнася до минималните заплати.

— Спазване на правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор (член 1, параграф 1, точка 8 от Закона от 20 декември 2002 г.)

24. По мнение на *Комисията* по силата на Директива 96/71 приемащата държава-членка не може да налага правната си уредба в областта на работата на непълно работно време и на работата на срочен трудов договор на предприятията, които командирова работници.

— Спазване на колективните трудови договори (член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г.)

Б — По второто правно основание: непълно транспониране на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71

25. Комисията твърди, че колективните трудови договори не могат да представляват разпоредби за опазване на „националния обществен ред“, независимо от материалното им съдържание.

27. Люксембургското правителство признава непълното транспониране на Директива 96/71 и се позовава на изменение на закона от 19 май 2006 г.

28. Комисията твърди, че не е уведомена за това.

26. Люксембургското правителство се позовава основно на доводите, изложени в отговора му от 30 август 2004 г., според които текстовете по член 1 от Закона от 20 декември 2002 г. представлявали разпоредби за опазване на обществения ред, доколкото имали за цел закрилата на работниците. Въпреки че по принцип приема за уместна препратката на Комисията към Декларация № 10 към Директива 96/71, люксембургското правителство напомня, че тя не е публикувана в *Официален вестник* и следователно не бива да бъде използвана в помощ на тълкуването. Във всеки случай то счита разпоредбите на член 1 от Закона от 20 декември 2002 г. за обосновани поради императивни изисквания от обществен интерес. Накрая в подкрепа на становището си люксембургското правителство се позовава на законодателната процедура, довела до предложение на Комисията за директива относно услугите на вътрешния пазар⁵.

В — По третото правно основание: липса на яснота относно мерките за контрол

29. Комисията счита, че поради липса на яснота член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. не гарантирал нужната правна сигурност за предприятията, които желаят да командирова работници в Люксембург. Доколкото повишавал риска за тези предприятия да нарушат закона, той представлявал необосновано ограничаване на свободното предоставяне на услуги. При всички случаи задължението преди започването на работата да се предостави на Inspection du travail et des mines въз основа на поискване и във възможно най-кратък срок достъп до съществената информация, необходима за осъществяване на контрол, наподобявала на процедура по предварително деклариране, несъвместима с член 49 ЕО.

5 — Изменено предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар от 4 април 2006 г., COM(2006) 160 окончателен.

30. От своя страна *люксембургското правителство* счита, че законовият текст е достатъчно ясен и че във всеки случай формулировката на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. не налага задължение за предварително деклариране.

началото на командировката, се изисквало само в самия ден на започване на работата.

VI — Правен анализ

Г — По четвъртото правно основание: изискване за пълномощник *ad hoc*

А — Уводни бележки

31. *Комисията* смята, че предписваното с член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. определяне на пълномощник *ad hoc*, който пребивава в Люксембург, чиято задача е да съхранява документите, необходими за осъществяването на контрола върху задълженията на тези предприятия, за периода на предоставяне на услугите и след това, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги. Това задължение не само се обезсмисляло поради предвиденото в член 4 от Директива 96/71 сътрудничество при обмена на информация, но и било свързано с разходи за засегнатите предприятия.

1. Законодателна цел на Директива 96/71

33. Директива 96/71 предписва прилагане на определени императивни условия за работа на приемащата държава по отношение на командировани работници. Приемането на тези минимални условия за работа цели осъществяване на три твърде различни цели: избягването на нарушения на конкуренцията, зачитане на правата на командированите работници и отстраняване на пречки и неясноти, които възпрепятстват свободното предоставяне на услуги.

32. От своя страна *люксембургското правителство* счита, че организираната система на сътрудничество и обмен на информация между държавите-членки, на която Комисията се позовава, не позволява на компетентните административни органи да осъществяват контрол с нужната ефективност. Впрочем Законът от 20 декември 2002 г. не изисквал никаква особена правна форма, що се отнася до функцията на пълномощник. Освен това депозирането на необходимите документи при пълномощник, освен за периода след

34. В случая изходна точка в разсъжденията на Комисията и Съвета представлява свободата на предоставяне на услуги съгласно член 49 ЕО, която подтиква все повече предприятия временно да командирова работници зад граница, за да извършват работа на територията на държава-членка, която е различна от

държавата, в която обикновено работят. Според логиката на законодателя предпоставки за насърчаване на свободата на предоставяне на услуги представляват атмосферата на лоялна конкуренция и мерките, гарантиращи правата на работещите⁶. Поради различията между държавите-членки по отношение на съдържанието на съответните условия за работа, които трябва да бъдат спазвани и които са различни от действащите в приемащата държава, би могла да възникне ситуация, при която за командированите работници трябва да се прилагат по-ниски възнаграждения и условия за работа, различни от тези в приемащата държава. Това щяло да се отрази върху лоялната конкуренция между предприятията и върху равното третиране на чужди и местни предприятия, което било неприемливо от социална гледна точка. Чрез прилагането на едно „твърдо ядро“ от трудовото право на приемащата държава и по отношение на чужди предприятия би трябвало да се избегнат подобни нарушения на конкуренцията.

35. Освен това трябвало да бъдат решени проблемите, които повдига транснационализирането на трудовите правоотношения, свързани с приложимото законодателство по отношение на трудовите правоотношения⁷. Определяйки кои национални разпоредби имат императивно действие по смисъла на член 7 от Римската конвенция от 19 юни 1980 г. за приложимото право към договорните задължения по отношение на командироването на работници, Директива 96/71 цели да уточни приложимите условия

за работа и по този начин да повиши правната сигурност⁸.

2. Правни основания за преценка

36. Що се отнася до материалноправната рамка, в светлината на която Съдът трябва да даде оценка на съвместимостта на разпоредбите на люксембургското право, съставляващи предмет на спора, с правото на Общността, бих искала да подчертая, че Директива 96/71 само отчасти служи за хармонизиране в сферата на командироването на работници⁹. На първо място тя трябва да бъде разглеждана като съгласовителна норма на трудовото право на Общността, която се отнася до подробностите и условията на трудовите правоотно-

8 — Съображения 7—11 от Директива 96/71 разглеждат отношението към Конвенцията за приложимото право към договорните задължения, член 6 от която се отнася до трудови договори и трудови правоотношения на отделни лица. Според тази разпоредба определящо, било то като ограничение при определяне на приложимото право или като обективен статут на договора, дори и да е временно командирован в друга държава“ (член 6, параграф 2, буква а) от Конвенцията за приложимото право към договорните задължения). Директива 96/71 изменя тази разпоредба в смисъл, че по отношение на условията за наемане на работа, упоменати в Директивата, се прилага правото по месторабота, освен ако определеният съгласно член 6 от Конвенцията за приложимото право към договорните задължения статут на трудовия договор не предвижда по-благоприятни условия. Според мнението на Jaume, E./Kohler, C., „Europäisches Kollisionsrecht 1997 — Vergemeinschaftung durch „Säulenwechsel““, *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 17. Jahrgang, Nr. 6, 1997, S. 400, Директивата относно командироването на работници може да се разглежда като конкретизиране на „императивните разпоредби“ по смисъла на член 7 от Конвенцията за приложимото право към договорните задължения, тъй като съображение 10 изрично препраща към нея.

9 — Вж. заключението на генералния адвокат Léger от 23 февруари 2006 г. по дело Комисия/Австрия (С-168/04, Recueil, стр. I-9041, точка 28). Все още сферата на командироването на работници не е хармонизирана. Съгласно съображение 86 тя е изрично изключена от приложното поле на Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите във вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36). Предложението на Комисията за отстраняване на бюрократичните спънки и за задължение на държавите-членки да си сътрудничат във връзка с командироването на работници или на граждани на трети страни е отпаднало от предишния проект на Директивата по инициатива на Европейския парламент и на Съвета. Вж. във връзка с това изменен проект за директива на Европейския парламент и на Съвета от 4 април 2006 г., COM(2006) 160 окончателен, стр. 15 и 16.

6 — Вж. съображение 5.

7 — Вж. съображение 6.

шения на командированите работници¹⁰. За сметка на това целите на Директива 96/71 не обхващат влизането на територията на приемащата държава-членка и престоя на тази територия¹¹, така че ограниченията по отношение на свободното предоставяне на услуги в рамките на транснационалното командироване на работници по принцип трябва да бъдат разглеждани и с оглед на съответните разпоредби на Договора за ЕО и най-вече на член 49 от Договора за ЕО.

10 — Schmidt, M., *Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden* 2001, S. 254, 259, застъпва тезата, че Директивата относно командироването на работници не хармонизира условията за работа, а само координира стълковителните норми на държавите-членки за определяне на националното право, приложимо към трансгранично предоставяне на услуги. Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1997, S. 614, посочва, че Директива 96/71 се основава най-вече на член 57, параграф 2 от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 47, параграф 2 ЕО) и на член 66 от Договора за ЕО (понастоящем след изменението член 55 ЕО). Член 66 от Договора за ЕО се позовава на възможностите за регулиране и ограничаване в сферата на свободата на установяване и предписва съответно приложение за сферата на предоставяне на услуги. Съгласно член 57, параграф 2 от Договора за ЕО Съветът може да приема директиви за координиране на правните и административните разпоредби на държавите-членки, за да улеснява по този начин упражняването на основните права (на установяване, съответно на предоставяне на услуги). По отношение на предмета това е направено. Директивата координира трудовоправните условия, с които трябва да се съобразяват лицата, предоставящи услуги. Forgó, K., „Aktuelles zur Entsenderrichtlinie“, *ecolex* 1996, S. 818, пояснява, че Директива 96/71 отстранява различията, предизвикани от стълковителни норми. Разминаванията в резултат на различията между отделните национални трудовоправни норми обаче остават и след влизане в сила на Директива 96/71, тъй като тя не предвижда хармонизиране на съдържанието. Borgmann, B., „Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“, *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts* 1996, S. 319, разглежда Директива 96/71 като координация на императивните международни норми в областта на трудовото право. В точка 58 от заключението си от 23 май 2007 г. по текущото производство пред Съда по дело Laval un Parteneri (C-341/05) генералният адвокат Mengozzi пояснява, че Директива 96/71 има за цел да координира стълковителните норми на държавите-членки за определяне на националното право, приложимо към трансгранично предоставяне на услуги в случай на временно командироване на работници в рамките на Общността, без да хармонизира нито материалните норми на съответните държави-членки в областта на трудовото право и на условията за работа, свързани по-специално със ставката на заплащане, нито правото да се предприемат колективни действия.

11 — Вж. заключението на генералния адвокат Geelhoed от 15 септември 2005 г. по дело Комисия/Германия (C-244/04, Recueil, стр. I-885, точка 6).

37. Оттук следва, че при съдебния контрол за съвместимост на дадена национална мярка с правото на Общността в рамките на производство по член 226 ЕО за изпълнение на задължения трябва да се провери по-конкретно дали твърдението за нарушение се отнася само до Директива 96/71 или по-скоро непосредствено засяга член 49 ЕО. Ако националните разпоредби по отношение на предоставянето на услуги в рамките на транснационалното командироване на работници противоречат на Директивата, то Договорът не се прилага, макар всяко нарушение на Директивата в крайна сметка да води до нарушение на Договора, тъй като тя е била приета въз основа на него. При все това ако правните разпоредби нарушават пряко Договора, без да попадат в обхвата на Директивата, с която той се прилага, е възможно да се прави позоваване само на самия Договор¹².

38. С оглед на процесуалното разпределяне на тежестта на доказване и на привеждане на доказателства следва да се посочи, че в рамките на производство по член 226 ЕО за изпълнение на задължения Комисията трябва да докаже наличието на такова изпълнение. Освен това тя трябва да предостави на Съда необходимите сведения, с помощта на които той да може да установи наличието на неизпълнение на задължения, като при това не може да се позовава на предположения¹³. В такъв случай държавата-членка, която се явява ответник,

12 — Вж. в този смисъл и точка 28 от заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer от 14 декември 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-490/04), както и точки 144—163 от заключението по дело Laval un Parteneri (посочено в бележка под линия 10).

13 — Решение от 12 май 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-287/03, Recueil, стр. I-3761, точка 27), Решение от 14 април 2005 г. по дело Комисия/Германия (C-341/02, Recueil, стр. I-2733, точка 35), Решение от 29 май 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-263/99, Recueil, стр. I-4195, точка 27), Решение от 8 март 2001 г. по дело Комисия/Германия (C-68/99, Recueil, стр. I-1865, точка 38), Решение от 23 октомври 1997 г. по дело Комисия/Франция (C-159/94, Recueil, стр. I-5815, точка 102) и Решение от 25 май 1982 г. по дело Комисия/Нидерландия (96/81, Recueil, 1791, точка 6).

следва да представи изчерпателна защита по същество срещу представените данни и следващите от тях изводи¹⁴.

Б — *Анализ на основанията на иска*

По първото правно основание

39. Твърдението на Комисията за нарушение, а именно че е налице неправилно прилагане на член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71, има за предмет най-вече нарушение на тази норма на вторичното право.

1. Понятието за обществен ред в член 3, параграф 10 от Директива 96/71

40. Люксембургското правителство твърди, че като е обявило всички разпоредби от областите, изброени в член 1, параграф 1 от Закона от 20 май 2002 г., за императивни разпоредби на националното право, се е възползвало от разрешението съгласно член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71. Тази норма позволява на държавите-членки да включват в обхвата на регулиране и други условия за работа, ако тези допълнителни условия представляват разпоредби, свързани с опазването на

обществения ред¹⁵. Тя позволява също и разширяване на приложното поле на разпоредби относно условията за труд и наемане на работа по силата на колективни договори или арбитражни решения върху дейности, различни от строителните дейности, посочени в приложението.

41. Държавите-членки обаче не могат да се възползват неограничено от това разрешение, като по-конкретно трябва да се съобразяват с основните свободи и с целите на Директивата¹⁶. Това се обяснява както с приоритета на свободното предоставяне на услуги, за чието реализиране именно цели да спомогне Директива 96/71 според съображение 5 от нея, така и с принципа за стеснително тълкуване на разпоредби, предполагащи дерогация

15 — При обсъждането в Съвета по-специално Обединеното кралство, Ирландия и Португалия възразяват срещу възможността списъкът да бъде допълван, тъй като това би противоречало на целта на Директивата да внася яснота и да повишава правната сигурност (Agence Europe, 43. годишно издание, № 6449 от 27/28 март 1995 г.).

16 — Вж. в този смисъл още и Fuchs, M./Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, 2. Auflage, Wien 2006, S. 322. Borgmann, B., „Kollisionsrechtliche Aspekte des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes“, цитиран в бележка под линия 10, стр. 316 счита, че на практика държавите-членки могат да отслабят нежеланата конкуренция с предприятия от държави с по-евтина работна ръка посредством „радикализиране“ на императивните си разпоредби по отношение за чуждестранни предприятия. Все пак тук следва да се спазват изискванията на правото на Общността. Görres, S., *Grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung in der EU*, Wien/Graz 2003, S. 122 смята, че позоваването на член 3, параграф 10 от Директива 96/71 предполага въпросните условия за труд и наемане на работа на съответната държава-членка да представляват разпоредби за опазване на националния обществен ред, които не нарушават предписанията на Договора за ЕО. С това авторите признават, че позоваването на член 3, параграф 10 от Директива 96/71 трябва да става при съблюдаване на определени условия, които по необходимост включват както свободата на предоставяне на услуги, която трябва да бъде реализирана, така и конкретните цели на законодателя. Според мнението на генералния адвокат Mengozzi, изразено в точка 212 от заключението му от 23 май 2007 г. по дело Laval un Parteneri (C-341/05), обстоятелството, че дадени национални разпоредби спадат към категорията на разпоредбите, свързани с обществения ред, или на повелителните разпоредби, не означава, че държавите-членки не трябва да се съобразяват с разпоредбите на Договора, което следва от член 3, параграф 10 от Директива 96/71 и от съдебната практика относно член 49 ЕО.

14 — Решение от 22 септември 1988 г. по дело Комисия/Гърция (272/86, Recueil, 4875, точка 21).

на основните свободи¹⁷. Последното неведнъж е било изрично подчертавано от Съда във връзка с изключенията, свързани с опазването на общественения ред¹⁸.

42. Понятието за обществен ред представлява самостоятелно понятие в правото на Общността, което играе роля при определяне на приложното поле на основните свободи и затова трябва да бъде дефинирано отделно, а не въз основа на една или повече национални правни системи¹⁹. Като такова то подлежи на тълкуване от Съда, така че държавите-членки нямат право да определят обхвата му едностранно и без одобрение от страна на

органите на Общността²⁰. Това обаче не изключва възможността за позоваване на понятието за опазване на общественения ред при определени обстоятелства, така че на държавите-членки евентуално може да бъде предоставена възможност за преценка в рамките на границите, определени от Договора²¹.

43. Независимо от тези общи принципи понятието „обществен ред“ може да има различни значения в зависимост от позицията му в системата на правния ред на Общността и от функцията на съответната норма²². В настоящия случай понятието „обществен ред“ по смисъла на член 3, параграф 10 от Директива 96/71 се проявява като дерогираща разпоредба, тъй като допуска разширяване на гарантираното от член 3, параграф 1 от Директива 96/71 ядро от задължителни правила за минимална закрила само при определени условия.

17 — Във връзка с ограничаването на свободата на предоставяне на услуги и на установяване вж. точка 143 от заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer от 16 май 2006 г. по съединени дела Placanica, Palazzese и Sorrichio (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, Recueil, стр. I-0000). Georgiadi, N., *Derogation clauses: the protection of national interests in EC law*, Brussels 2006, р. 72, посочва, че всички дерогиращи разпоредби, и по-специално изключението във връзка с опазване на обществения ред, се подчиняват на принципа на стеснителното тълкуване. По мнение на Wichmann, J., *Dienstleistungsfreiheit und grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Frankfurt am Main 1998, S. 104, 105, могат да бъдат приведени аргументи срещу разширителното тълкуване, тъй като от самия и статут на дерогираща разпоредба, предвидена в договор, следва, че клаузата за опазване на обществения ред подлежи на стеснително тълкуване. Следователно позоваването на обществения ред предполага съществено засягане на суверенни интереси на съответната държава-членка.

18 — Съдът винаги подчертава, че изключенията по съображения, свързани с обществения ред, представляват отклонение от основния принцип за свободното движение на лицата, което като всяко изключение следва да се разбира в тесен смисъл и чийто обхват не може да бъде определен едностранно от държавите-членки. Вж. Решение от 26 февруари 1975 г. по дело Bonsignore (67/74, Recueil, 297, точка 6), Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili (36/75, Recueil, стр. 1219, точка 27), Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau (30/77, Recueil, стр. 1999, точка 33), Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa (C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 23), Решение от 29 април 2004 г. по дело Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точки 64 и 65), Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-503/03, Recueil, стр. I-1097, точка 45), Решение от 27 април 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-441/02, Recueil, стр. I-3449, точка 34) и Решение от 7 януари 2007 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-50/06, Recueil, стр. I-0000, точка 42).

19 — Решение от 2 април 1998 г. по дело EMU Tabac (C-296/95, Recueil, стр. I-1605, точка 30) и Решение от 23 март 1982 г. (53/81, Recueil, стр. 1035, точки 10—12).

20 — Съгласно установената съдебна практика използването от националните власти на понятието „обществен ред“ във всеки случай предполага наличието на действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес отвъд смущаването на реда, каквото е всяко нарушение на закона (вж. Решение по дело Rutili, посочено в бележка под линия 18, точка 28, Решение по дело Bouchereau, посочено в бележка под линия 18, точка 35, Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено в бележка под линия 18, точка 66, Решение по дело Комисия/Испания, посочено в бележка под линия 18, точка 46 и Решение по дело Комисия/Германия, посочено в бележка под линия 18, точка 35 и Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено в бележка под линия 18, точка 43).

21 — Вж. Решение от 14 декември 1974 г. по дело Van Duyn (41/74, Recueil, стр. 1337, точки 18 и 19).

22 — То се среща в множество правни норми на Общността, сред които на равнище първично право особено значение като т.нар. „ограничения на основните свободи“ са придобили член 30 ЕО, член 39, параграф 3 ЕО, членове 46 ЕО и 55 ЕО и член 58, параграф 1 буква б) ЕО, които при определени условия позволяват ограничаване на гарантираното от първичното право свободно движение на стоки, лица, услуги и капитал. Наред с това понятието „обществен ред“ намира приложение във вторичното право като дерогираща разпоредба или като понятие на вторичното право за нуждите на интерпретацията и прецизирането (вж. във връзка с това Schneider, H., *Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag*, Baden-Baden 1998, S. 53).

44. По отношение на конкретните предпоставки за позоваване на това разрешение понятието „обществен ред“ е уточнено с Декларация № 10 на Съвета и Комисията, гласувана във връзка с приемането на Директива 96/71, в смисъл, че в него следва да се включват „задължителните разпоредби, които не може да бъдат дерогирани и които по своето естество и цел отговарят на императивните изисквания от обществен интерес“.

45. Според мен няма аргументи, които да противоречат на тълкуване на член 3, параграф 10 от Директива 96/71 в светлината на тази декларация. Относно допустимостта на тълкуването на вторичното законодателство въз основа на декларация на Съвета, вписани в протоколи от заседания, Съдът е постановил, че това не се допуска единствено когато съдържанието на декларацията не е намерило израз във въпросната разпоредба и следователно е правно ирелевантно²³. В това отношение трябва да се отбележи, че Декларация № 10 не е в противоречие с понятието „обществен ред“, а по-скоро спомага за определяне на съдържанието на дерогиращата разпоредба. Доколкото се позовава на „императивни изисквания от обществен интерес“, тя съответства на разработената от Съда и приложима и по отношение на транснационално командироване на работници практика относно иманентните ограничения на основните свободи. Противно на твърденията на

люксембургското правителство фактът, че Декларация № 10 не е публикувана в *Официален вестник на Европейските общности*, не намалява нейната правна релевантност, доколкото люксембургското правителство не може да оспори, че като конституционен представител на държава-членка, представена в Съвета, е запознато с тълкувателните декларации, предоставяни от този орган в рамките на законодателната процедура²⁴. Следователно Декларация № 10 може да бъде използвана за нуждите на тълкуването.

46. Въз основа на горните съображения считам, че държавите-членки не може едностранно да налагат на доставчиците на услуги, установени в друга държава-членка, съблюдаването на всички задължителни разпоредби от трудовото си право²⁵. В интерес на максимално възможното прилагане на свободното предлагане на услуги следва да бъде подкрепено становището на Комисията, че в това число трябва да влизат само законоустановени условия за наемане на работа, които са неотменима част от правовия

23 — Решение от 23 февруари 1988 г. по дело Комисия/Италия (429/85, Recueil, стр. 843, точка 9), Решение от 26 април 1991 г. по дело Antonissen (C-292/89, Recueil, стр. I-745, точка 18), Решение от 29 май 1997 г. по дело VAG Sverige (C-329/95, Recueil, стр. I-2675, точка 23), Решение от 3 декември 1998 г. по дело Generics (UK) и др. (C-368/96, Recueil, стр. I-7967, точки 25—28).

24 — Отхвърлянето на заявеното с Декларация № 10, въпреки че тя е приета от Съвета и в този смисъл също и от люксембургското правителство, е в противоречие с принципа „venire contra factum proprium nemini licet“, според който никой не може да възражава срещу собствените си действия.

25 — Вж. по-специално Решение от 24 януари 2002 г. по дело Portuguesa Construções (C-164/99, Recueil, стр. I-787, точка 17) и Решение от 15 март 2001 г. по дело Mazzoleni (C-165/98, Recueil, стр. I-2189, точка 23), в които Съдът заявява, че никоя държава-членка не може да поставя като условие специално за предоставянето на услуги на територията ѝ спазването на всички условия, които се прилагат по отношение на клоновете на предприятия, което би направило практически неприложими разпоредбите на Договора за ЕО, чиято цел е именно да осигури свобода на предоставянето на услуги.

ред на държавите-членки²⁶. Трябва да се преценява конкретно за всеки отделен случай дали заявените разпоредби отговарят на това изискване.

смисъла на Директива 91/533, трябва да се приеме твърдението на Комисията, че по принцип контролът за спазването на разпоредбите от Директива 91/533 не е задължение на приемащата държава.

2. Разпоредбите на член 1, параграф 1, точки 1, 2, 8 и 11 от Закона от 20 декември 2002 г.

— Изискване за писмен трудов договор или аналогичен документ по смисъла на Директива 91/533

47. Що се отнася до изискването на член 1, параграф 1, точка 1 от Закона от 20 декември 2002 г. за писмен трудов договор или съответен документ по

26 — Wolfgruber, C., *Die grenzüberschreitende Entsendung von Arbeitnehmern*, Wien 2001, S. 42, не споменава Декларация № 10. Независимо от това авторката счита, че понятието „обществен ред“ в член 3, параграф 10 от Директива 96/71, във връзка с практиката на Съда относно член 46, параграф 1 ЕО, следва да се тълкува стеснително. Затова разширяването на обхвата на условията за работа на приемащата държава според нея е допустимо само при условие че „е налице действителна и достатъчно сериозна заплаха за основните обществени интереси“. Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht“, посочено в бележка под линия 10, стр. 615, посочва, че в никакъв случай всички условия по колективни трудови договори, които са в сила за местни предприятия, не могат да важат и за доставчици на услуги от други държави-членки. По-скоро става дума за минималните размери на възнагражденията и отпуските, така че евентуалните по-високи възнаграждения за специалисти, обичайните надбавки, пенсионните осигуровки от работодателя и т.н. не са от значение. Оттук може да бъде направен изводът, че Директива 96/71, макар да предвижда ядро от правила за минимална закрила, същевременно цели да избегне ограничаването на свободното предоставяне на услуги по съображения, свързани с обществения ред.

48. Директива 91/533 е предназначена за хармонизиране на онези предписания относно формата на трудовите правоотношения, които някои държави-членки са приели с оглед на нарастващото многообразие от трудови правоотношения за закрила на работниците срещу евентуално непознаване на техните права и за създаване на една по-голяма прозрачност на трудовите правоотношения²⁷. Това включва обсъжданото от страните удостоверяване за изпълнение на задължението на работодателя съгласно член 2, параграф 1, във връзка с член 3, параграф 1 от Директива 91/533, да информира писмено работника за съществените условия на трудовия договор или на трудовото правоотношение, както и за условията за командироването му в чужбина съгласно член 4, параграф 1 от Директива 91/533. Работодателят удостоверява изпълнението на задължението си, като изготвя документи

27 — Същевременно Директива 91/533 служи за транспониране на точка 9 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, според която условията за полагане на труд за всеки един работник в Европейската общност трябва да се регламентират в съответствие с правилата, установени във всяка една държава със закон, с колективен трудов договор или с индивидуален трудов договор.

с необходимата информация и ги връчва на работника преди заминаването му²⁸.

49. Според последното съображение от нея „държавите-членки следва да приемат необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива или да се уверят в това, че социалните партньори регламентират необходимите разпоредби чрез споразумение, като държавите-членки са задължени да приемат всички необходими мерки, които да им дадат възможност да гарантират по всяко едно време постигането на резултатите, наложени от настоящата директива“. Както става ясно от самата формулировка, задължението на държавите-членки за транспониране обхваща не само чисто законодателната дейност, но и прилагането на тези разпоредби, включително и контрола върху спазването им. Съответната държава-членка има същото задължение в случай на командироване на работници, като съгласно член 4, параграф 1 от Директива 91/533 да гарантират, че работникът ще получи предварително допълнителна информация

за условията за командироването му. Ако изпращащата държава вече е упражнила контролните си правомощия, то с оглед на свързаното с Директива 91/533 хармонизиране не може да става дума за евентуална компетентност на приемащата държава.

50. От Директива 91/533 също не може да бъде направено заключение за подобна компетентност. Тя не може да бъде обоснована и с това, че Люксембург обявява спазването на гореспоменатите задължения за информиране за норми за опазване на обществения ред. Изискване като предвиденото в член 1, параграф 1, точка 1 от Закона от 20 декември 2002 г. не може да бъде причислено към сферата на ядрото от общностни условия за наемане на работа, предвидени в член 3, параграф 1 от Директива 96/71. Трябва да бъде зачетено решението на законодателя да не включи задълженията за информиране съгласно Директива 91/533 в обхвата на член 3, параграф 1 от Директива 96/71²⁹.

28 — По силата на член 2, параграф 1 във връзка с член 3, параграф 1 от Директива 91/533 работодателят е длъжен най-късно два месеца след започване на работа да информира писмено работниците или служителите за съществените условия на трудовия договор или на трудовото правоотношение. Член 2, параграф 2 от Директива 91/533 определя минималния обхват на задължението за предоставяне на информация. Освен това съгласно член 4, параграф 1 от Директива 91/533, когато работникът или служителът е изпратен да работи в една или в няколко страни, различни от държавата-членка, чиито закон и/или практика регламентират трудовия договор или трудовото правоотношение, писменият документ трябва да съдържа следните данни: i) продължителността на извършваната зад граница работа; ii) валутата, в която се изплаща възнаграждението; iii) когато това е уместно, обезщетенията в брой или в натура, свързани с изпращането на работа зад граница, и когато това е уместно, условията за връщане на работника или служителя държавата по произход, като и в тези случаи уведомяването за валутата, в която се изплаща възнаграждението, и за обезщетенията, свързани с изпращането на работа зад граница, може да се извършва чрез препращане към закони, подзаконови и административни разпоредби, респ. към разпоредби на устава или колективни трудови договори. Тези документи трябва да бъдат на разположение на работника преди заминаването му. Вж. във връзка с това Fuchs, M./Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, посочено в бележка под линия 16, стр. 79 и сл.

51. И накрая, за разглеждането на това твърдение за нарушения трябва да бъдат отхвърлени като ирелевантни изявленията на люксембургското правителство относно законодателната процедура, довела до приемането на Директива 2006/123. Всъщност люксембургският Закон от 20 декември 2002 г., съставляващ предмет на спора, нито по същество, нито по време има отношение към Директива 2006/123. Той по-скоро е насочен към транспониране изключително на Директива 96/71.

29 — Вж. във връзка с правното съотношение между Директива 96/71 и Директива 2006/123 обясненията в бележка под линия 9.

— Автоматично адаптиране на възнаградението спрямо развитието на издръжката на живота

52. По отношение на предвиденото в член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г. автоматично адаптиране на „възнаграждението“ спрямо развитието на издръжката на живота люксембургското правителство твърди, че то служи за закрила на работниците и спомога за опазване на социалния мир в Люксембург. То обяснява, че подобно автоматично адаптиране се съдържащо имплицитно в член 3, параграф 1 от Директива 96/71.

53. Все пак упрекът на Комисията е насочен не към автоматичния характер на този механизъм, а срещу безспорния факт, че според люксембургското право се извършва автоматично адаптиране на „възнаграждението“, което обхваща както реалните възнаграждения, така и минималните ставки за заплащане. Още в писмото си от 30 август 2004 г. люксембургското правителство твърди, че минималните възнаграждения също са подчинени на общия механизъм за адаптиране. По мнение на Комисията обаче това не съответства на изискванията на член 3, параграф 1, буква в) от Директива 96/71, в който става дума само за „минимални ставки на заплащане“.

54. Трябва да се съгласим с Комисията, че люксембургската норма за транспониране по съдържание се отклонява от Директива 96/71. При разглеждане на въпроса дали дадена разпоредба на националното право противоречи на правото на Общността трябва да бъде вземано предвид

тълкуването, давано на тази разпоредба от националните юрисдикции³⁰. Формулировката на член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г. обаче нито е неясна, нито позволява тълкуване в противоречие с правото на Общността. Доколкото всъщност Законът от 20 декември 2002 г. следва да бъде тълкуван в смисъл, че се извършва общо адаптиране на възнаградението спрямо развитието на издръжката на живота, което се отразява благоприятно и на минималните ставки на заплащане, то член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г. изпълнява изискванията на правото на Общността, заложили в член 3, параграф 1, буква в) от Директива 96/71. В този смисъл доводите на Комисията трябва да се отхвърлят като неоснователни.

— Спазване на правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор

55. Изискването за спазване на правната уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор, предвидена в член 1, параграф 1, точка 8 от

30 — Lenaerts, K./Arts, D./Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2nd ed., London 2006, point 5-056, p. 162 подчертават, че обхватът на националните закони, подзаконови и административни разпоредби трябва да бъде оценяван в светлината на тълкуването, което им дават националните юрисдикции. Ако дадена национална разпоредба позволява различни тълкувания, едното от които е в противоречие, а другото — в съответствие с правото на Общността, Комисията има за задача да докаже, че националните юрисдикции не тълкуват съответната разпоредба в съответствие с правото на Общността. В настоящото производство обаче текстът на член 1, параграф 1, точка 2 от Закона от 20 декември 2002 г. е недвусмислен и не позволява друго тълкуване, което да предполага нарушаване на член 3, параграф 1, буква в) от Директива 91/533.

Закона от 20 декември 2002 г., не може да бъде причислено към никоя от изброените в член 3, параграф 1 от Директива 96/71 категории, а излиза извън ядрото от общностни условия за работа. Тъй като се основава на разрешението съгласно член 3, параграф 10 от Директива 96/71, то трябва да бъде анализирано с помощта на понятието „обществен ред“ по смисъла на Декларация № 10, чието съдържание като цяло възпроизвежда практиката на Съда относно член 49 ЕО³¹.

56. Според постоянната съдебна практика член 49 ЕО изисква не само премахването на всякаква дискриминация спрямо доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, основана на националната му принадлежност, а и отстраняването на всякакви ограничения, дори и те да важат без разлика както за местни, така и за чуждестранни доставчици, ако могат да осуетят, затруднят или направят по-непривлекателна дейността на доставчика, установен в друга държава-членка, който законосъобразно предоставя услуги там³². Според това определение е достатъчно да се приеме, че е налице ограничаване на свободата на предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО, ако люксембургската правна уредба на работата на непълно работно време и на тази на срочен договор е по-строга от действителната в изпращащата държава, което прави предоставянето на услуги в Люксембург

по-непривлекателно за чуждестранните предприятия.

57. По-нататък Съдът констатира, че свободното предоставяне на услуги като основополагащ принцип на Договора може да бъде ограничавано само с разпоредби, оправдани с императивни изисквания от обществен интерес, които се прилагат спрямо всички лица и предприятия, упражняващи дейност на територията на приемащата държава-членка, ако този интерес не е защитен с разпоредбите, които се прилагат спрямо доставчика на услуги в държавата-членка, в която е установен³³.

58. Според люксембургското правителство член 1, параграф 1, точка 8 от Закона от 20 декември 2002 г. има за цел равното третиране и равното заплащане на работниците, с което служат на легитимната според правото на Общността цел за закрила на работниците. Както пояснява люксембургското правителство, тази разпоредба е насочена към защита на правата на работниците, които вече са гарантирани в правния ред на Общността

31 — Вж. точка 45.

32 — Решение от 25 юли 1991 г. по дело Säger (C-76/90, Recueil, стр. I-4221, точка 12), Решение от 9 август 1994 г. по дело Vander Elst (C-43/93, Recueil, стр. I-3803, точка 14), Решение от 28 март 1996 г. по дело Guiot (C-272/94, Recueil, стр. I-1905, точка 10), Решение от 12 декември 1996 г. по дело Reisebüro Broede (C-3/95, Recueil, стр. I-6511, точка 25), Решение от 9 юли 1997 г. по дело Parodi (C-222/95, Recueil, стр. I-3899, точка 18), Решение по дело Portuguesa Construções (посочено в бележка под линия 25, точка 16) и Решение от 19 януари 2006 г. по дело Комисия/Германия (C-244/04, Recueil, стр. I-885, точка 30).

33 — Решение от 25 октомври 2001 г. по дело Finalarte (C-49/98, C-50/98, C-52/98—C-54/98 и C-68/98—C-71/98, Recueil, стр. I-7831, точка 31), Решение от 23 ноември 1999 г. по дело Arblade (C-369/96 и C-376/96, Recueil, стр. I-8453, точка 34).

посредством Директиви 97/81/ЕО³⁴ и 1999/70/ЕО³⁵. Освен това с нея се транспонирали единствено принципи, произтичащи от обществения ред на Общността.

59. Не бих подкрепила такава правна интерпретация. Фактът, че общностният законодател не е включил предмета на регулиране на споменатите директиви, т.е. работата на непълно работно време и тази на срочен договор, в член 3, параграф 1 от Директива 96/71, говори, че именно тази област на европейското трудово право не принадлежи към обществения ред на Общността. Освен това тук става дума за разпоредби, които, както признава и самото люксембургско правителство, на общностно равнище вече са предмет на Директиви 97/81 и 1999/70 и поради това трябва да бъдат транспонирани от

всички държави-членки³⁶. Следователно възпътените в тях интереси вече са защитени с разпоредби, които се прилагат спрямо доставчика на услуги в държавата-членка, в която той е установен. Оттук следва, че люксембургското правителство не може да се позове на императивни изисквания от обществен интерес, за да обяви националните разпоредби, съставляващи предмет на спора, за разпоредби от областта на обществения ред.

— Спазване на колективните трудови договори

60. Във връзка със съдържашото се в член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г. позоваване на „императивни разпоредби на националното право в колективни трудови договори“ на първо място възниква въпросът за съвместимостта на тази разпоредба с член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71. Комисията изразява съмнения относно правилното транспониране и по същество упреква Люксембург, че иска да издигне определена категория актове независимо от правната им същност и материалното им съдържание в императивни

34 — Директива 97/81/ЕО на Съвета от 15 декември 1997 година относно Рамково споразумение за работа при непълно работно време, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (СЕС) (ОВ L 14, 1998 г., стр. 9). Директивата гарантира на работниците, засегнати от новите гъвкави форми на работа, равно третиране с работещите на пълно работно време и по безсрочни трудови договори. Достъпът до работа при непълно работно време трябва да бъде облекчен, а към работодателите се отправят препоръки как да се съобразяват с желанията на работниците във връзка с гъвкавите форми на работа.

35 — Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за работа на срочен договор, сключено между Съюза на конфедерациите на индустриалците и на работодателите в Европа (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (СЕС) (ОВ L 175, стр. 43). Директивата съдържа минимални изисквания за срочни договори с цел осигуряване на равно третиране на работниците и избягване на злоупотреби чрез последователни трудови договори или трудови правоотношения от този род. Тя изисква от държавите-членки да определят санкции за нарушаване на минималните изисквания. Освен това предвижда специални клаузи, целящи намаляване на административната тежест, която прилагането на тези нови разпоредби би могло да породи за малки и средни предприятия.

36 — Общите междуотраслови организации, а именно Съюзът на индустриалците в Европейската общност (UNICE), Европейският център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) и Европейската конфедерация на профсъюзите (СЕС) са сключили на 6 юни 1997 г. Рамково споразумение за работа при непълно работно време, а на 18 март 1999 г. — Рамково споразумение за работа на срочен договор, които следва да бъдат приложени съответно чрез Директиви 97/81 и 1999/70. Както е видно от съображение 14 от Директива 97/81, съответно от съображение 15 от Директива 1999/70, е било счетено, че една директива по смисъла на член 249 ЕО се явява подходящ нормативен акт, тъй като е задължителна за държавите-членки по отношение на целите си, като същевременно им позволява да избират формата и средствата.

разпоредби на националното право в разрез с разрешението по член 3, параграф 10 от Директива 96/71.

61. Така Комисията повдига възражение във връзка с два аспекта на тази разпоредба, които трябва да бъдат разглеждани поотделно. На първо място, трябва да се съгласим с Комисията, че понятието „колективни трудови договори“ има различни значения в уводното изречение на член 1, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г., от една страна, и в точка 11 от тази разпоредба, от друга страна. Докато в първия случай се споменават „общозадължителни колективни договори“, в точка 11 се говори общо за „колективни трудови договори“. При последните обаче може да става дума само за такива колективни трудови договори, които не са обявени за общозадължителни. Все пак като такива поради едностранната формулировка на член 3, параграф 1, второ тире от Директива 96/71, където става дума само за „колективни трудови договори, обявени за общозадължителни“, те не могат да попадат в приложното ѝ поле, от което следва, че тези колективни трудови договори не могат да бъдат разглеждани като елемент от ядрото от общностни условия за наемане на работа³⁷.

37 — Без да правят точна правна оценка въз основа на Директива 96/71, Däubler, W., „Die Entsende-Richtlinie und ihre Umsetzung in das deutsche Recht“, посочено в бележка под линия 10, стр. 615, и Borgmann, B., „Entsendung drittstaatsangehöriger Arbeitnehmer durch EU-Unternehmen nach Deutschland“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 1993, S. 122, застъпват становището, че не всички условия за работа от колективни трудови договори, валидни за местните предприятия, могат да бъдат прилагани спрямо доставчици на услуги от други държави-членки. Borgmann дори смята, че императивното разпространение на приложното поле на колективни трудови договори, които нямат общозадължително вътрешно действие, върху чуждестранни трудови договори представява открита дискриминация на чуждестранните предприятия.

62. Друг аспект се отнася до издигането на определена категория актове независимо от правната им същност и материалното им съдържание в разпоредби, свързани с общественния ред. За да се прецени дали дадена разпоредба от колективен трудов договор трябва да се счита за общозадължителна по смисъла на Декларация № 10, според мен е необходимо съответната държава-членка да определи точно разпоредбите на колективните трудови договори³⁸. Общото позоваване на „колективни трудови договори“ съгласно член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г. обаче има характер на бланкетна норма, лишена от нужната минимална определеност и яснота. Последното е абсолютно необходимо, тъй като не може да се изключи вероятността за наличие на обстоятелства, при които прилагането на разпоредби на колективни трудови договори спрямо командировани работници да бъде несъвместимо със свободното предоставяне на услуги³⁹. Затова винаги е необходима конкретна проверка дали, обективно погледнато, въпросната разпоредба осигурява закрила на командированите работници и дали създава фактическо предим-

38 — Това следва дори и само от общото задължение на държавите-членки да прилагат предписанията на дадена директива по такъв начин, че тя напълно да задоволява изискванията за еднозначност и определеност на правното състояние, чието постигане се цели с директивата (вж. Решение от 1 март 1983 г. по дело Комисия/Италия, 300/81, Recueil, стр. 449, точка 10 и Решение от 2 декември 1986 г. по дело Комисия/Белгия, 239/85, Recueil, стр. 3645, точка 7).

39 — Съдът е установил това в Решение по дело *Portugalia Construções* (посочено в бележка под линия 25, точки 28 и 29) във връзка с прилагането на национални разпоредби относно минималните ставки на заплащане спрямо доставчици на услуги. Затова националните органи или юрисдикции трябва да проверят дали, обективно погледнато, въпросната разпоредба осигурява закрила на командированите работници и дали създава фактическо предимство за засегнатите работници, което осезаемо допринася за тяхната социална закрила. По този начин Съдът е изяснил, че привидно благоприятни условия за работа като минималните възнаграждения невинаги са в полза на командирования работник. По мое мнение същото би трябвало да важи и за колективните трудови договори. Вж. в този смисъл точка 237 от заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело *Laval un Partneri* (посочено в бележка под линия 16), който препраща към Решение по дело *Portugalia Construções*.

ство за засегнатите работници, което осезаемо допринася за тяхната социална закрила. Генералното позоваване на „колективни трудови договори“ обаче на практика не дава възможност на Съда да извърши обстойна проверка.

63. В процесуален аспект люксембургското правителство не е изпълнило задължението си да представи подробна и обстойна защита срещу изложените основания, позовавайки се в своя отговор на исковата молба на колективните трудови договори, които е приложило към отговора си от 30 август 2004 г.⁴⁰ Както Комисията правилно отбелязва, тук всъщност става дума за колективни трудови договори, обявени за общозадължителни с подзаконов нормативен акт на Великото херцогство по смисъла на уводното изречение на член 1, параграф 1, а не за останалите „колективни трудови договори“, съставляващи предмет на спора, за които се отнася член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г.

64. Следователно член 1, параграф 1, точка 11 от Закона от 20 декември 2002 г. не съответства на член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71.

40 — Тук става дума за „Convention collective de travail pour le métier de plafonneur-façadier“ (подзаконов нормативен акт на Великото херцогство от 31 януари 1996 г. — *Mémorial A* — точка 14), „Convention collective de travail pour les métiers d'installateur sanitaire et d'installateur de chauffage et de climatisation“ (подзаконов нормативен акт на Великото херцогство от 23 септември 1996 г., *Mémorial A* — точка 72), „Contrat collectif pour le bâtiment“ (подзаконов нормативен акт на Великото херцогство от 18 февруари 1997 г., *Mémorial A* — точка 14).

По второто правно основание

65. В официалното си уведомително писмо Комисията първо обръща внимание на люксембургското правителство, че член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71 задължава държавите-членки да гарантират спазването на максималната продължителност на работата и минималната продължителност на почивка от предприятия, установени в друга държава-членка. Тя посочва, че член 1, параграф 1, точка 3 от Закона от 20 декември 2002 г. ограничава защитата на минималната продължителност на почивка до седмичната почивка. Понятието „минимална продължителност на почивка“ обаче обхващало не само седмичната почивка, но и други почивки, като например дневната почивка или почивката през работно време, предвидени в членове 3 и 4 от Директива 2003/88/ЕО⁴¹.

66. Още в отговора си от 30 август 2004 г. люксембургското правителство признава непълното транспониране на Директива 96/71⁴².

41 — Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9).

42 — Там то съобщава за подготовката на законопроект, с който се предвиждало в член 1, параграф 1, точка 3 от Закона от 20 декември 2002 г. да се включи препратка към дневната почивка и почивката през работно време. Съгласно отговора на исковата молба това било направено с член 4 от Закона от 19 май 2006 г. за прилагане на Директиви 2003/88 и 96/71 (Loi du 19 mai 2006 1) transposant la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail; 2) modifiant la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de services des employés privés; 3) modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie; 4) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail 5) modifiant la loi du 20 décembre 2002 portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de service; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (*Mémorial A* — точка 97 от 31 май 2006 г., стр. 1806).

67. По този начин обаче то е изпълнило задължението си едва след изтичане на двумесечния срок, който Комисията му е определила в мотивираното си становище от 12 октомври 2005 г. Според постоянната практика на Съда преценката за наличие на неизпълнение на задължения се извършва с оглед на състоянието, в което се е намирала държавата-членка към момента на изтичане на срока, който му е бил определен в мотивираното становище⁴³. Тъй като люксембургското правителство не оспорва закъснялото транспортиране, това твърдение за нарушение е основателно дори и само по тази причина.

По третото правно основание

68. От своя страна твърдението за нарушение на Комисията поради неправомерно ограничаване на свободното предоставяне на услуги чрез вменияване на задължение съгласно член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. за предприятия, установени в чужбина, „преди започване на работата да осигурят достъп на Inspection du travail et des mines, при обикновено поискване и във възможно най-кратки срокове, до съществената информация, необходима за осъществяването

на контрол“, засяга не транспонирането на Директива 96/71, а пряко член 49 ЕО.

69. Както вече бе споменато, член 49 ЕО изисква не само премахването на всякаква дискриминация спрямо доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, основана на националната му принадлежност, а и отстраняването на всякакви ограничения⁴⁴. Според установената съдебна практика прилагането на национални разпоредби на приемащата държава-членка спрямо доставчици на услуги може да осуети, затрудни или направи по-непривлекателно предлагането на услуги, поради което следва да се счита за ограничаване на свободното предоставяне на услуги, ако от него произтичат допълнителни разходи и допълнителна административна и икономическа тежест⁴⁵.

43 — Решение от 18 юли 2006 г. по дело Комисия/Италия (C-119/04, Recueil, стр. I-6885, точки 27 и 28), Решение от 7 март 2002 г. по дело Комисия/Испания (C-29/01, Recueil, стр. I-2503, точка 11), Решение от 15 март 2001 г. по дело Комисия/Франция (C-147/00, Recueil, стр. I-2387, точка 26), Решение от 21 юни 2001 г. по дело Комисия/Люксембург (C-119/00, Recueil, стр. I-4795, точка 14), Решение от 30 ноември 2000 г. по дело Комисия/Белгия (C-384/99, Recueil, стр. I-10633, точка 16), Решение от 3 юли 1997 г. по дело Комисия/Франция (C-60/96, Recueil, стр. I-3827, точка 15), Решение от 17 септември 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-289/94, Recueil, стр. I-4405, точка 20) и Решение от 12 декември 1996 г. по дело Комисия/Италия (C-302/95, Recueil, стр. I-6765, точка 13).

44 — Решение по дело Säger (посочено в бележка под линия 32, точка 12), Решение по дело Vander Elst (посочено в бележка под линия 32, точка 14), Решение по дело Guiot (посочено в бележка под линия 32, точка 10), Решение по дело Reisebüro Broede (посочено в бележка под линия 32, точка 25), Решение по дело Parodi (посочено в бележка под линия 32, точка 18), Решение по дело Portuguesa Construções (посочено в бележка под линия 39, точка 16) и Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 32, точка 30).

45 — В Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 50) Съдът е трябвало да пренебрегне дали е съвместима с правото на Общността национална разпоредба, която задължава работодателя, действащ като доставчик на услуги по смисъла на Договора, освен вносните, които вече е внесъл в бюджета на държавата-членка, в която е установен, да плаща и допълнителни вноски като работодател в бюджета на приемащата държава-членка. Съдът е счел това за ограничаване на свободното предоставяне на услуги, тъй като от това задължение произтичат допълнителни разходи и допълнителна административна и икономическа тежест за предприятията, установени в друга държава-членка, така че тези предприятия не са били третирани като равнопоставени от гледна точка на конкуренцията с установените в приемащата държава-членка работодатели и по този начин би могло да им се попречи да предоставят услуги в приемащата държава-членка. Вж. също Решение по дело Finalarte (посочено в бележка под линия 33, точка 30), което от своя страна се позовава на Решение по дело Mazzoleni (посочено в бележка под линия 25, точка 24). В последното решение Съдът е установил, че прилагането на националните разпоредби за минималните възнаграждения спрямо доставчици на услуги, установени в регион, граничещ с приемащата държава-членка, води до непропорционално висока допълнителна административна тежест, ако възнаграждението се начислява на работници, командирани в приемащата държава-членка само за почасова работа.

70. Разпоредбата на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. има за цел да позволи на люксембургската Inspection du travail et des mines да осъществява контрол на самоличността на работниците и на законосъобразността на престоя им при командироване. Тя налага на предприятията, установени извън територията на Великото херцогство Люксембург, задължителна предварително провеждана административна процедура, която изисква представяне на документи за социално- и трудовоправния статут и статута във връзка с престоя на командированите работници преди започване на работата, така че тази разпоредба при всички случаи е свързана с административни формалности за засегнатите предприятия, които могат да направят командироването на работници в Люксембург по-непривлекателно, отколкото на национално равнище. Според споменатото широко определение в съдебната практика дори и само това обстоятелство е достатъчно за потвърждение на ограничителния характер на тази разпоредба⁴⁶.

71. Трябва да се напомни още и че Съдът е предоставил на държавите-членки правомощия за контрол върху спазването на

националните и общностните правни норми в областта на предоставянето на услуги. Той е признал също и основателността на мерките за контрол, необходими за проверка за спазването на изисквания, обосновани на свой ред с обществения интерес⁴⁷. Люксембургското правителство обосновава разпоредбата на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. както със закрилата на работниците, така и с необходимостта от осъществяване на контрол за борба със злоупотребите и незаконната трансгранична дейност. Според съдебната практика както закрилата на работниците, така и борбата със злоупотребите се считат за легитимни цели⁴⁸.

72. При все това Съдът е установил също и че контролът от страна на националните надзорни органи трябва да съблю-

46 — Вж. Решение по дело Finalarte (посочено в бележка под линия 33, точка 36) и Решение от 21 октомври 2004 г. по дело Комисия/Люксембург (C-445/03, Recueil, стр. I-10191, точка 41), в които Съдът вече е приел налагането на административни формалности като достатъчно основание за наличие на ограничаване на свободното предоставяне на услуги. В заключението си от 15 юли 2004 г. по дело Комисия/Люксембург (C-445/03, Recueil, стр. I-10191, точка 17) генералният адвокат Ruiz-Jarabo Colomer посочва, че доставчици на услуги, които упражняват правото си да предоставят услуги в която и да е държава-членка посредством командироване на наличния персонал, се сблъскват с най-различни неблагоприятни фактори. Един от тях следва от изискването за получаване на разрешително, което освен че се издава по преценка, е свързано с усложнена процедура, която предполага изпълнение на повече или по-малко продължителни, сложни и скъпи административни формалности. Втори произтича от подаването на доставчика на услуги на някои процедури по контрол, които допъват или просто дублират проведените от държавата-членка, в която той е установен. Всички тези формалности често водят до отказ от предоставяне на услуги или до неблагоприятно забавяне. С оглед на тези факти тази съдебна практика трябва да бъде следвана и занаяра.

47 — Решение от 21 септември 2006 г. по дело Комисия/Австрия (C-168/04, Recueil, стр. I-9041, точка 43), Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 32, точка 36) и по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 38).

48 — Във връзка с практиката на Съда относно социалната закрила на работниците вж. Решение от 17 декември 1981 г. по дело Webb (279/92, Recueil, стр. 3305, точка 19), Решение от 3 февруари 1982 г. по дело Seco (62/81 и 63/81, Recueil, стр. 223, точка 10), Решение от 27 март 1990 г. по дело Rush Portuguesa (C-113/89, Recueil, стр. I-1417, точка 18), Решение по дело Vander Elst (посочено в бележка под линия 32, точка 25), Решение по дело Guiot (посочено в бележка под линия 32, точка 16), Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 36), Решение по дело Finalarte (посочено в бележка под линия 33, точки 40 и 45), Решение от 12 октомври 2004 г. по дело Wolf & Müller (C-60/03, Recueil, стр. I-9553, точка 35) и Решение по дело Комисия/Австрия (посочено в бележка под линия 47, точка 47), както и точка 249 от заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Laval un Partneri (посочено в бележка под линия 16). Във връзка със съдебната практиката относно борбата със злоупотребите вж. Решение по дело Комисия/Австрия (посочено в бележка под линия 47, точка 56), Фактът, че правото на Общността не толерира злоупотребите и измамите, следва по-нататък от Решение от 2 май 1996 г. по дело Paletta II (C-206/94, Recueil, стр. I-2357, точка 28), в което Съдът е установил, че според правото на Общността на работодателя не може да бъде отказано правото да представя доказателства, с помощта на които националната юрисдикция да може евентуално да установи, че работникът е заявил чрез злоупотреба или измама нетрудоспособност, констатирана съгласно член 18 от Регламент № 574/72, без да е бил болен.

дава границите, очертани от правото на Общността, и да не превръща свободното предоставяне на услуги във фикция⁴⁹. По-конкретно контролът трябва да гарантира осъществяването на преследваната с него цел и да не надвишава необходимото за постигането ѝ⁵⁰.

73. Характерно за люксембургската разпоредба е преди всичко задължението на предприемачите още „преди започване на работата“ да предоставят необходимите документи на Inspection du travail et des mines, което предполага злоупотреба при предварителен контрол, несъвместима по принцип с правото на Общността. Люксембургското правителство възразява, че обстоятелството, че предприемачът трябва да изпълни задължението си за предоставяне на информация само „при поискване“, облекчавало това законово задължение. То не било свързано със задължение на предприемача да подава

декларация до държавните органи по своя инициатива.

74. Струва ми се, че независимо от това има основания да се предположи, че формулировката на люксембургската разпоредба твърде много напомня предварителен контрол за злоупотреби. Член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. всъщност трябва да се разглежда във връзка с членове 13—17 от Loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines [Закон от 4 април 1974 г. за реорганизацията на Инспекцията по труда и мините]⁵¹ (наричан по-нататък „Закона от 4 април 1974 г.“), които оправомощават последната да нареди незабавно прекратяване на дейността на командирования работник на територията на Великото херцогство, ако работодателят му не се съобрази с предписанието за предоставяне на сведения. Подновяването на работата може да бъде разрешено от Inspection du travail et des mines едва след като бъдат подадени необходимите документи⁵², като съгласно член 28 от Закона от 4 април 1974 г. неспазването на това задължение може да доведе до санкции като лишаване от свобода и парични глоби. При положение че, първо, е необходимо „разрешение“ за подновяване на работата, и второ, неспазването на задължението за предоставяне на сведения е свързано с налагането на наказателноправни санкции, то разпоредбата на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември

49 — Решение по дело Комисия/Австрия (посочено в бележка под линия 47, точка 43) и по дело Rush Portuguesa (посочено в бележка под линия 48, точка 17).

50 — Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 35), Решение по дело Mazzoleni (посочено в бележка под линия 25, точка 26) и Решение от 12 октомври 2004 г. по дело Wolff & Müller (C-60/03, Recueil, стр. I-9553, точка 34). Teysseie, B., *Droit européen du travail*, 2^e éd., Paris 2003, p. 158, 159, смята, че изискването за спазване на дадена административна формалност е основателно само ако е в интерес на засегнатите работници. Социалната закрила на работниците като легитимно основание не бива да служи като предлог за създаване на законови разпоредби, които ограничават свободното предоставяне на услуги.

51 — Съгласно член 11 от Закона от 20 декември 2002 г. „Инспекцията по труда и мините и управление „Митници“ в рамките на съответните си правомощия са натоварени с надзор върху спазването на разпоредбите на настоящия закон“. Правомощията на Inspection du travail et des mines се определят от Loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines [Закон от 4 април 1974 г. за реорганизацията на Инспекцията по труда и мините] (*Mémorial A* — точка 27, стр. 485).

52 — Вж. решението на Inspection du travail et des mines от 29 април 2004 г., подлежащо на предварително изпълнение и насочено към конкретно предприятие, с което тя забранява извършването на услуги от нерегистрирани работници („ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées“), копие от което е приложено като приложение А-5 към исквата молба.

2002 г. не може да бъде разбрана по друг начин, освен че предоставянето на услуги в Люксембург чрез командироване на работници е забранено с уговорка за издаване на разрешение⁵³.

75. Отгичаващо е обстоятелството, че формулировката на тази разпоредба не отговаря на изискванията за правна сигурност и яснота. Според постоянната съдебна практика държавите-членки, за да гарантират цялостното транспониране на правото на Общността, трябва не само да хармонизират правните си системи с правото на Общността, но и да създадат освен това достатъчно определени, ясни и прозрачни условия, за да могат частноправните субекти да бъдат наясно с пълния обхват на правата си и да се позовават на тях пред националните юрисдикции⁵⁴.

53 — Законодателят обаче не забранява определени участия (или определени дейности) заради това, че по принцип не трябва да бъдат осъществявани, а тъй като предварително трябва да се извърши административна проверка дали в конкретния случай те не нарушават определени материалноправни разпоредби. Ако резултатът от проверката е благоприятен и се установи, че участието е в съответствие с материалното право, разрешението трябва да бъде дадено. Следователно забраната поначало е обвързана с уговорката за издаване на разрешение, ако в процедурата по издаване не бъдат установени законни основания за отказ. Поради това в случай на „разрешение“ се говори и за „забрана с уговорка за издаване на разрешение“ (вж. във връзка с това Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Auflage, München 2004, Randnr. 51, S. 218). Наличието на такава забрана с уговорка за издаване на разрешение несъмнено потвърждава ограничителния характер на люксембургската разпоредба на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. Относно командироването на служители от трета държава от страна на предприятия за предоставяне на услуги, установено в друга държава-членка, Съдът вече се е произнесъл с решение в смисъл, че националната разпоредба, която обвързва предоставянето на услуги в страната от предприятие за предоставяне на услуги, установено в друга държава-членка, с разрешение от държавен орган, представлява ограничаване на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО. Вж. Решение по дело Комисия/Австрия (посочено в бележка под линия 47, точка 40), Решение по дело Комисия/Люксембург (посочено в бележка под линия 46, точка 24) и Решение по дело Vander Elst (посочено в бележка под линия 32, точка 15).

54 — Вж. в този смисъл по отношение на Директивите Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Италия (С-360/87, Recueil, стр. I-791, точка 12) и Решение от 15 юни 1995 г. по дело Комисия/Люксембург (С-220/94, Recueil, стр. I-1589, точка 10). Срв. освен това и Решение от 18 януари 2001 г. по дело Комисия/Италия (С-162/99, Recueil, стр. I-541, точки 22–25) и Решение от 6 март 2003 г. по дело Комисия/Люксембург (С-478/01, Recueil, стр. I-2351, точка 20).

Този принцип трябва да важи с пълна сила, когато правото на държавите-членки налага на частноправните субекти задължения и санкции за неизпълнението им.

76. Налага се констатацията, че двусмислената формулировка на разпоредбата до голяма степен поставя издаването на разрешение в зависимост от преценката на административните органи и освен това увеличава в недопустима степен риска за предприятията да им бъдат наложени административно- или наказателноправни санкции. Така според доказателствения материал, предоставен на Съда от Комисията, *Inspection du travail et des mines* очевидно тълкува твърде стриктно член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г., изисквайки пълно представяне на всички документи преди извършването на услугата⁵⁵, така че противно на твърдението на люксембургското правителство, не е достатъчно документите да бъдат представени същия ден малко преди началото на работата. Освен това могат да възникнат трудности при практическото прилагане на член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г., поради обстоятелството че задължението за предоставяне на информацията, а с това и същинската административна процедура, по принцип възниква едва след получаване на „поискване“ от страна на *Inspection du travail et des mines*, при което не става ясно каква роля е отредена на предприятието преди тази процедура и дали то не трябва евентуално само да предизвика

55 — В решението на *Inspection du travail et des mines* от 29 април 2004 г., подлежащо на предварително изпълнение, с което тя забранява извършването на услуги от нерегистрирани работници („ordonnance exécutoire par provision: cessation de prestations de travail détachées non-déclarées“), копие от което е приложено като приложение А-5 към исковата молба, *Inspection du travail et des mines* посочва, че документацията за социалноосигурителния и трудовоправния статус на командированите работници трябва да бъде представяна преди трансграничното предоставяне на услуги, като думата „antérieurement“ е изписана с главни букви, очевидно с цел информиране на предполагаеми нелегално действащи предприятия.

такова „поискване“. Тъй като при липса на подобно „поискване“ в крайна сметка предприятието не може да се възползва от свободата на предоставяне на услуги, без да бъде изложено на административно-или наказателноправни санкции, това ограничение се проявява като абсолютна забрана, което с оглед на възможността за прилагане на не толкова радикални мерки не може да се приеме като необходимо за осигуряване на закрила на работниците.

77. В заключение считам за необходимо да напомня във връзка с това, че последно в Решение по дело Комисия/Люксембург⁵⁶ по отношение на несъразмерността между разрешението като предпоставка за започване на дейност и приложимостта на по-леки средства Съдът е установил следното: „Ако предприятие за предоставяне на услуги бъде задължено предварително да уведомява местните власти за присъствието на един или повече командировани работници, очакваната продължителност на престоя и услугата/услугите, за чието извършване са командировани, тази мярка би била също толкова ефикасна, колкото и спорното условие, и същевременно не толкова радикална. Тя би позволила на съответните органи да контролират спазването на люксембургските разпоредби в областта на социалната сигурност за срока на командироването и при това да държат сметка за задълженията, които предприятието има и по силата на действащите норми в тази област на държавата-членка по произход“. При тези обстоятелства е уместно приемащата държава-членка да ограничи намесата си до проверка на изискваните от доставчика на услуги сведения при започване на дейността в приемащата държава-членка и да прибегва до репресивни мерки само ако това се окаже

необходимо⁵⁷. Следователно с фактическото въвеждане на уговорка за издаване на разрешение в член 7, параграф 1 от Закона от 20 декември 2002 г. Люксембургското правителство надвишава онова, което Съдът счита за необходимо.

78. От всичко това следва, че при тази разпоредба става дума за злоупотреба при предварителен контрол, несъвместима с член 49 ЕО. В този смисъл и това твърдение за нарушение е основателно.

По четвъртото правно основание

79. Като допълнително административно изискване, което създава затруднения за предприятия със седалище в друга държава-членка при командироване на работници, предписанието на член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. за определяне на пълномощник ad hoc, установен в Люксембург, представлява ограничаване на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО⁵⁸. Затова трябва да

57 — Вж. в този смисъл и заключението на генералния адвокат Geelhoed от 15 септември 2005 г. по дело Комисия/Германия (C-244/05, Recueil, стр. I-885, точка 28) относно германска разпоредба, която предвижда процедура по предварително одобрение при командироване на граждани на трети страни, работещи за доставчик на услуги, установен в друга държава-членка. По мнение на генералния адвокат предварителната мярка за контрол е несъразмерна, тъй като предприятията, които не спазват разпоредбите на държавите-членки за закрила на работниците, ще отговорят за командироване при незаконосъобразни условия и винаги могат да бъдат подведени под отговорност. Затова предварителната мярка за контрол не би могла да бъде обоснована с необходимостта да се установи, че командироването е законосъобразно.

58 — Люксембургското правителство имплицитно признава това на стр. 5 от отговора си на официалното уведомително писмо на Комисията. В него то отчита специфичната принуда, налагана на чуждестранните предприятия чрез изискването за определяне на пълномощник ad hoc, установен в Люксембург.

56 — Решение по дело Комисия/Люксембург, посочено в бележка под линия 46, точка 31.

се провери дали ограниченията на свободното предоставяне на услуги, произтичащи от тази национална разпоредба, са оправдани с цел от обществен интерес, а ако това е така, дали са необходими за преследване на тази цел, и то с подходящи средства.

80. Люксембургското правителство се позовава на закрилата на работниците, борбата със злоупотребите и необходимостта от ефикасен контрол. Вече бе споменато, че както закрилата на работниците, така и борба със злоупотребите се считат за легитимни цели⁵⁹, докато осъществяването на контрол с цел прилагане на вътрешни защитни разпоредби се счита за съвместимо с правото на Общността, доколкото този надзор протича в границите, набелязани в правото на Общността⁶⁰.

81. На първо място, трябва да се отбележи, че никоя държава-членка не може да поставя като условие за предоставянето на услуги на територията ѝ спазването на всички условия, които се прилагат по отношение на клонове на предприятия, което би направило практически неприложими разпоредбите на Договора за ЕО, чиято цел е именно да осигури свобода на предоставянето на услуги⁶¹.

82. Съответно в Решение по дело Комисия/Италия⁶² Съдът е счел за несъвместимо със

свободното предоставяне на услуги изискването към предприятията за наемане на работна ръка на непълно работно време, които искат да предоставят работна ръка на потребители, установени в Италия, да имат седалище или клон в страната, тъй като то води до невъзможност за предприятия, установени в друга държава-членка, да предоставят услуги в споменатата държава-членка.

83. По същество люксембургското правителство твърди, че никъде в член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. не се посочват точни характеристики на въпросния пълномощник ad hoc. Нямамо изискване той да е юридическо или физическо лице, нито да е структура, предоставяща възмездно услуги. Важно било единствено Inspection du travail et des mines да знае името на лицето, при което се съхраняват необходимите документи. Пълномощник ad hoc по смисъла на тази разпоредба в строителния бранш например би могъл да бъде основният предприемач, негов отговорен служител или някое строително управление.

84. Срещу това следва да се възрази, че подобно тълкуване изобщо не намира израз в член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. и дори е в противоречие със законите изисквания. От формулировката по-скоро еднозначно следва, че въпросният пълномощник ad hoc трябва да е „установен“ в Люксембург, т.е. „центърът на интересите му“ или „обичайното му местожителство“ да е в страната. Както Комисията правилно отбелязва, този елемент от фактическия състав предполага „постоянно местожителство“ или поне пребиваване, чиято продължителност надвишава срока на предоставяне на услугите. Оттук следва, че изискванията на член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. не са изпълнени,

59 — Вж. точка 71.

60 — Вж. точка 72.

61 — Вж. Решение по дело Säeger (посочено в бележка под линия 32, точка 13) и Решение по дело Mazzoleni (посочено в бележка под линия 25, точка 23).

62 — Решение от 7 февруари 2002 г. по дело Комисия/Италия (C-279/00, Recueil, стр. I-1425, точки 17 и 18).

ако необходимите документи се съхраняват например от някой командирован работник.

85. Това заключение ми се струва несъвместимо с практиката на Съда. В Решение по дело Arblade⁶³ Съдът е установил, че задължението за съхранение на определени документи по местоживее на физическо лице, установено в приемащата държава-членка, което съхранява тези документи в качеството си на определен от работодателя пълномощник или лице, осъществяващо надзор, дори и след като работодателят прекрати дейността на работниците си в тази държава, следва да се счита за допустимо само ако органите на тази държава не могат да изпълняват правновалидно задачите си по надзора поради липса на такова задължение.

86. От една страна, трябва да се съгласим с люксембургското правителство, че осъществяването на контрол на място е абсолютно необходимо за гарантиране на спазването на защитните разпоредби на държавите-членки. От друга страна, може да му бъде отправено възражение, че не е обосновано или доказало достатъчно убедително, че люксембургските власти не биха могли да изпълняват ефективно задачите си по надзора без участието на пълномощник ad hoc, установен в Люксембург. За обосноваването на едно толкова радикално ограничение на свободното предоставяне на услуги не е достатъчно без подробна обосновка да се отправят критики или просто да се изразяват съмнения относно ефективността на предвидената в член 4 от Директива 96/71 организирана система за сътрудничество при обмена на информация

между държавите-членки⁶⁴. Както всички други държави-членки, и Великото херцогство Люксембург е длъжно да се включи в споменатата система за административно сътрудничество, за да следи за спазването на съответните условия за наемане на работа. В този смисъл люксембургското правителство не е изпълнило процесуалното си задължение за обосноваване и доказване.

87. Независимо от това контролът за спазването на разпоредбите, свързани със социалната закрила на работниците, прекрасно може да бъде осигурен с помощта на не толкова рестриктивни мерки. По принцип трябва да се приеме, че за изпълнение на това задължение за надзор е достатъчно да бъде определен командирован работник, например някой от отговорните служители, който да поддържа връзка между чуждестранното предприятие и Inspection du travail et des mines и евентуално да съхранява необходимите документи на строителния обект или на достъпно и ясно обозначено място на територията на приемащата държава-членка⁶⁵. Като мярка за осигуряване на

64 — В Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 79) Съдът е установил, че „организирана система за сътрудничество при обмена на информация между държавите-членки по смисъла на член 4 от Директива 96/71 ще направи изишно съхраняването на документи в приемащата държава-членка, след като работодателят прекрати трудовите отношения с работниците си там“. По силата на тази разпоредба държавите-членки са задължени да създадат организационни звена, които да направят възможно тясното сътрудничество помежду им в областта на условията за наемане на работа. Така по-конкретно юрисдикциите на отделните държави-членки ще могат да се запознават с условията за работа на съответното работно място в друга държава-членка. Като такива звена се предвиждат преди всичко бюра за връзка и други звена за административна помощ. От особено значение е предвиденото в Директивата сътрудничество между компетентните органи за надзор върху въпросните условия за работа. Това сътрудничество включва отговори на запитвания от страна на тези власти за информация относно i) транснационалното наемане на работници, ii) явни нарушения или iii) възможни случаи на незаконна трансгранична дейност. Тази административна взаимопомощ се извършва безвъзмездно (вж. в това отношение Forgó, K., „Aktuelles zur Entsenderichtlinie“, цитирано в бележка под линия 10, стр. 817).

63 — Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точка 76) и Решение от 4 декември 1986 г. по дело Комисия/Германия (205/84, Recueil, стр. 3755, точка 54).

65 — Вж. Решение по дело Arblade (посочено в бележка под линия 33, точки 65 и 74), което се отнася до социалната закрила на строителни работници.

социална закрила на работниците, която в по-малка степен ограничава свободното предоставяне на услуги, тя е в съзвучие с принципа за пропорционалност.

VII — По съдебните разноски

88. Затова стигам до заключението, че изискванията на член 8 от Закона от 20 декември 2002 г. са несъразмерни и нарушават член 49 ЕО. Следователно четвъртото твърдение за нарушение също е основателно.

89. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като искът срещу Великото херцогство Люксембург е уважен в основната си част, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

VIII — Заключение

90. Поради всички изложени по-горе обстоятелства предлагам на Съда:

— да установи, че Великото херцогство Люксембург не е изпълнило задълженията си по член 3, параграфи 1 и 10 от Директива 96/71, както и по членове 49 ЕО и 50 ЕО, като:

1. заявява, че разпоредбите на член 1, параграф 1, точки 1, 8 и 11 от Закона от 20 декември 2002 г. представляват административни разпоредби „за опазване на националния обществен ред“;

2. не е транспонирано напълно разпоредбата на член 3, параграф 1, буква а) от Директива 96/71 в член 1, параграф 1, точка 3 от този закон;

3. е създадо в член 7, параграф 1 от този закон предпоставки, лишени от необходимата яснота за осигуряване на правната сигурност;

4. налага в член 8 от този закон съхраняването в Люксембург на необходимите за контрола документи от пълномощник ad hoc, който е установен там;

— да отхвърли иска в останалата му част като неоснователен,

— да осъди Великото херцогство Люксембург да заплати съдебните разноски.