



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 20 ноември 2014 година¹

Дело C-533/13

Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
срещу
Öljytuote ryи
Shell Aviation Finland Oy

(Преюдициално запитване, отправено от Työtuomioistuin (Финландия))

„Работа чрез агенции за временна заетост — Директива 2008/104/ЕО — Член 4, параграф 1 — Ограничения или забрани за използване на наети от агенции за временна заетост работници — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 28 — Право на колективни преговори и действия — Проверка на съответствието на разпоредба от колективен трудов договор с правото на Съюза — Роля на националния съд — Хоризонтален спор“

I – Въведение

1. Настоящото дело дава възможност на Съда за първи път да тълкува Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост².

2. Финландската синдикална организация на транспортните работници е предявила иск пред Työtuomioistuin (трудов съд, Финландия) за осъждането на предприятие от същия отрасъл, както и на работодателски съюз за нарушение на разпоредба от приложимия колективен трудов договор, отнасяща се по-специално до използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост. Финландският съд иска да се установи дали въпросната разпоредба неоснователно, и в разрез с член 4, параграф 1 от Директива 2008/104, ограничава използването на наети от агенции за временна заетост работници и дали поради това би следвало да бъде оставена без приложение.

3. Спорът по главното производство засяга някои структурни аспекти на правото на Съюза. От една страна, той е свързан с търсенето на равновесие между социалната уредба на Съюза и принципа на свободно предоставяне на услуги. От друга страна, възможно е да се наложи Съдът да се произнесе относно директния ефект на Директива 2008/104 в рамките на хоризонтален спор между предприятие и синдикална организация.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година (ОВ L 327, стр. 9).

II – Правна уредба

A – Правото на Съюза

1. Харта на основните права на Европейския съюз

4. Член 28 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Право на колективни преговори и действия“, гласи:

„В съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики работниците и работодателите, или съответните им организации, имат правото да преговарят и да сключват колективни договори на съответните равнища, както и да предприемат колективни действия за защита на техните интереси, включително стачка, в случай на конфликт на интереси“.

2. Директива 2008/104

5. Член 4 от Директива 2008/104, озаглавен „Преглед на ограниченията или забраните“, гласи:

„1. Ограниченията или забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост са оправдани единствено от съображения от общ интерес, отнасящи се по-специално до защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и предотвратяване на злоупотреби.

2. До 5 декември 2011 г., след консултация със социалните партньори в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практики, държавите членки правят преглед на ограниченията или забраните за използване на работа чрез агенции за временна заетост с цел установяване на тяхната обосновааност във връзка със съображенията, посочени в параграф 1.

3. Ако тези ограничения или забрани са установени от колективни трудови договори, посоченият в параграф 2 преглед може да бъде извършен от социалните партньори, договорили съответния договор.

[...]

5. До 5 декември 2011 г. държавите членки информират Комисията за резултатите от прегледа, посочен в параграфи 2 и 3“.

Б– Финландското право

1. Законодателни актове

6. Директива 2008/104 е транспонирана във финландското право с измененията в Закон 55/2001 за трудовите договори [työsopimuslaki (55/2001)] и в Закон 1146/1999 за командироването на работници [lähetetyistä työntekijöistä annettu laki (1146/1999)].

7. Както посочва запитващата юрисдикция, от мотивите към проектозакона за изменение е видно, че според финландското правителство задължението за преглед по член 4 от Директива 2008/104 е еднократно административно задължение да се направи преглед на ограниченията или забраните за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост и да се уведоми Комисията за резултатите от него. Запитващата юрисдикция подчертава, че според посочения проектозакон член 4 не задължава държавите членки да изменят законодателството си дори в случай че дадено ограничение за използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост не може да бъде оправдано по съображения от общ интерес.

8. На 29 ноември 2011 г. финландското правителство уведомява Комисията за резултатите от прегледа, предвиден в член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2008/104.

2. Колективни трудови договори

9. Рамковият колективен трудов договор, сключен през 1997 г. между централните представителни организации съответно на работодателите и на синдикатите³ (наричан по-нататък „рамковият КТД от 1997 г.“), предвижда в член 8, параграф 3 следното:

„Предприятията трябва да ограничават използването на наети от агенции за временна заетост работници до необходимото за изпълнението на работата в периоди с голямо работно натоварване или за изпълнението на други, ограничени по време или по вид задачи, които поради спешността, ограничената продължителност на работата, необходимите професионални познания и специално оборудване или по сходни причини не могат да възложат на собствените си работници.

Използването на външна работна ръка е нелоялно, когато работниците, наети от агенция за временна заетост, полагат труд в рамките на обичайната дейност на съответното предприятие, наред с неговите постоянни работници, под същото ръководство и за дълъг период от време.

[...]“.

10. Колективният трудов договор на предприятията в отрасъла на цистернения превоз и петролните продукти (наричан по-нататък „отрасловият КТД“) съдържа аналогична разпоредба в член 29, параграф 1.

III – Спорът по главното производство

11. Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto АКТ ry (наричано по-нататък „АКТ“) е синдикалната организация, която представлява по-специално работниците в отрасъла на цистернения превоз и петролните продукти.

12. Shell Aviation Finland Oy (наричано по-нататък „Shell“) доставя самолетно гориво на 18 летища във Финландия. То членува в сдружението на работодателите от отрасъла на горивата, Öljytuote ry (наричано по-нататък „Öljytuote“).

3 — Договор, сключен на 4 юни 1997 г. между Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (впоследствие Elinkeinoelämän keskusliitto, Централна стопанска федерация) и Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (Централна организация на финландските синдикални организации).

13. АКТ предявява пред запитващата юрисдикция иск срещу Öljytuote и Shell, като моли същата да ги осъди да заплатят глобата, предвидена в член 7 от Закон 36/1946 за колективните трудови договори [työehtosopimuslaki (36/1946)], тъй като са извършили нарушение на член 29, параграф 1 от отрасловия КТД. В исковата молба АКТ сочи, че от 2008 г. Shell редовно използва значителен брой наети от агенции за временна заетост работници за изпълнение на задачи, идентични с тези на собствените си работници. Използването на наети от агенции за временна заетост работници представлявало нелоялна практика по смисъла на спорната разпоредба от колективния трудов договор.

14. Ответниците отвърщат, че използването на наети от агенции за временна заетост работници е оправдано по легитимни съображения, тъй като основно имало за цел заместването на работници за времето на техния годишния отпуск и отпуск по болест. Освен това те сочат, че член 29, параграф 1 от отрасловия КТД съдържа ограничение, което не може да бъде оправдано с някое от съображенията, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2008/104. Те считат, че националният съд следва да не прилага противоречащите на Директива 2008/104 разпоредби от колективните трудови договори.

15. Запитващата юрисдикция сочи, че макар обхватът на задължението, наложено на държавите членки по силата на член 4 от Директива 2008/104, да буди съмнение, посочената разпоредба може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да гарантират, че в техните правни системи не са предвидени неоснователни забрани и ограничения във връзка с работата чрез агенции за временна заетост. Според запитващата юрисдикция в член 29, параграф 1 от отрасловия КТД е заложен по-различен подход, отколкото в Директива 2008/104, доколкото той забранява използването на наети от агенции за временна заетост работници, освен в някои точно определени случаи с цел да се защитят постоянните работници на предприятията.

16. Освен това запитващата юрисдикция се пита какви следва да са последиците от евентуалната несъвместимост на национална разпоредба с Директива 2008/104 по дело като главното, което има за предмет спор между частноправни субекти.

IV – Преюдициалните въпроси и производството пред Съда

17. При тази обстановка Työtuomioistuin решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Следва ли член 4, параграф 1 от Директива [2008/104] да се тълкува в смисъл, че на националните органи, включително съдилищата, е наложено трайно задължение да гарантират със съответните за тях средства, че на национално равнище няма да действат и да се прилагат законови разпоредби или клаузи на колективни трудови договори, които противоречат на [посочената директива]?
- 2) Следва ли член 4, параграф 1 от Директива [2008/104] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална уредба, съгласно която използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост е допустимо само в конкретно упоменати случаи, например за изпълнение на работата в периоди с голямо работно натоварване или за изпълнение на задачи, които не могат да бъдат извършени от постоянните работници в предприятието? Може ли дългосрочното използване на работници чрез агенции за временна заетост, наред с постоянните работници в предприятието, за изпълнение на обичайните трудови задачи в това предприятие да бъде качествено като забранено използване на работна сила чрез агенции за временна заетост?

- 3) Ако се приеме, че националната уредба е в противоречие с Директива [2008/104], с какви средства разполага съдът, за да постигне целите на Директивата, когато в делото става дума за колективен трудов договор, обвързващ частноправни субекти?“.

18. Актът за преюдициално запитване от 4 октомври 2013 г. постъпва в секретариата на Съда на 9 октомври 2013 г. АКТ, Öljytuote и Shell, финландското, германското, френското, унгарското, полското, шведското и норвежкото правителство, както и Комисията представят писмени становища.

19. Посочените страни и заинтересувани лица с изключение на френското, унгарското и полското правителство участват и в заседанието, проведено на 9 септември 2014 г.

V – Анализ

20. Поставените от запитващата юрисдикция въпроси засягат три групи проблеми, свързани с тълкуването на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104:

- първо, относно обхвата на задълженията, наложени на държавите членки с посочената разпоредба,
- второ, относно възможността с оглед на тази разпоредба да се оправдаят предвидените в отрасловия КТД ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост,
- трето, относно възможността в спор между частноправни субекти да се направи позоваване на разпоредбата от посочената директива.

21. Ще разгледам посочените проблеми в същия ред.

A – По обхвата на задълженията, произтичащи от член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 (първи въпрос)

1. Предварителни бележки

22. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 налага на държавите членки задължението да премахнат забраните или ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, когато те не могат да бъдат оправдани по съображения от общ интерес.

23. Мненията на страните в главното производство и на заинтересуваните лица относно тълкуването на тази разпоредба са разделени.

24. Някои от тях считат, че разглежданата разпоредба изисква от държавите членки да премахнат ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, които не могат да бъдат оправдани⁴.

⁴ — Ответниците в главното производство и унгарското правителство. Същата гледна точка изразява и запитващата юрисдикция. Френското и полското правителство не вземат отношение по този въпрос.

25. Други⁵ обаче поддържат, че параграф 1 на член 4 от Директива 2008/104 не предвижда никакво материалноправно задължение, а трябва да се тълкува във връзка с параграф 2 от същия член. Въпросният параграф 2 предвижда задължение държавите членки да направят преди изтичането на срока за транспониране на Директива 2008/104 преглед на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост с цел да установят тяхната обосновааност с оглед на „съображенията, посочени в параграф 1“. Поради това обхватът на параграф 1 от този член бил ограничен, тъй като очертавал само предмета на този преглед. По-конкретно посоченият параграф 1 не налагал на държавите членки задължение за постигане на определен резултат, а именно да гарантират, че съществуващите в законодателствата им ограничения са действително оправдани по съображения от общ интерес.

2. Граматическо и телеологическо тълкуване

26. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 ограниченията или забраните за използване на наети от агенции за временна заетост работници „са оправдани единствено от съображения от общ интерес“; след това неизчерпателно са посочени някои такива съображения.

27. Следва да се отбележи, че въпросният израз подкрепя тълкуване на разглежданата разпоредба в смисъл, че ограниченията, които не са оправдани по съображения от общ интерес, посочени неизчерпателно⁶, са несъвместими с правото на Съюза. Всъщност, ако разглежданата разпоредба не се произнасяше по никакъв начин относно съвместимостта на ограниченията с правото на Съюза, изразът, който гласи, че те „са оправдани единствено“ по съображения от общ интерес, не би имал смисъл.

28. Тази формулировка ясно изразява материалното правило, забраняващо неоправданите ограничения. Противно на твърдението на някои страни⁷, според мен трудно може да се приеме, че това е чисто процесуална разпоредба, подобна на съдържащите се в следващите параграфи от член 4.

29. Считам, че това тълкуване се подкрепя от телеологическите съображения в основата на разглежданата правна уредба.

30. Никоя от страните не оспорва, че Директива 2008/104 урежда, от една страна, условията за полагане на труд от наети от агенции за временна заетост работници и от друга страна, условията във връзка с използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост.

31. Тази двойка цел — видна от самото заглавие на Директива 2008/104⁸ — е отразена в член 2 от нея, който се отнася, от една страна, до необходимостта да се гарантира защитата на наетите от агенции за временна заетост работници и да се повиши качеството на работата чрез агенции за временна заетост, в частност като се осигури прилагането на принципа за равно третиране по

5 — Ищецът в главното производство, както и финландското, германското, шведското и норвежкото правителство. Комисията, която променя гледната си точка в хода на производството, изглежда, предлага същото тълкуване.

6 — Относно неизчерпателния характер на този списък вж. точка 100 от настоящото заключение.

7 — Финландското, германското, шведското, норвежкото правителство, както и — по време на съдебното заседание — Комисията.

8 — Заглавието съгласно първоначалното законодателно предложение, „директива [...] относно условията за работа на наетите от агенции за временна заетост работници“, е изменено по време на разглеждането му в Европейския парламент и става „директива [...] относно работата чрез агенции за временна заетост“, тъй като „предметът и съдържанието на разглежданата директива не се ограничават до „условията за работа“, а обхващат също насърчаването и уредбата на сектора на агенциите за временна заетост“, вписвайки се в същата насока като по-ранните директиви за работата при непълно работно време и за срочната работа (вж. изложението на мотивите в законодателната резолюция на Парламента A5-0356/2002 от 23 октомври 2002 г., изменение 1).

отношение на наетите от такива агенции работници, и от друга страна, до необходимостта да се създаде подходяща рамка за работата чрез агенции за временна заетост с цел ефективно допринасяне за създаването на работни места и разработването на гъвкави форми на заетост⁹.

32. Двете части на очертаната цел се допълват взаимно, поради което отделянето им не изглежда логично. Повишаването на равнището на защита на наетите от агенции за временна заетост работници действително може да постави под въпрос някои съществуващи забрани или ограничения, което би трябвало да разшири достъпа до тази форма на заетост¹⁰.

33. Става дума за донякъде общ аспект на трите акта на Европейския съюз във връзка с нетипичната заетост, отнасящи се до работата на непълно работно време или до временната заетост¹¹. Обща цел за дейността на Съюза в тази област е развитието на гъвкавите форми на заетост едновременно с постигането на нова степен на хармонизация на социалната уредба¹². Регулаторният модел в основата на тази дейност, основаващ се на търсенето на равновесие между гъвкавостта и сигурността на пазара на труда, е наречен „гъвкава сигурност“¹³.

34. Съгласно този модел използването на гъвкави форми на заетост би трябвало да даде възможност да се укрепи капацитетът за адаптиране на пазара на труда и да се създадат допълнителни работни места, както и да се подобри достъпът на някои уязвими групи, като младите работници, до безсрочната заетост. Според някои мнения този вид заетост би могъл да послужи като трамплин — „stepping stone“ — на пазара на труда¹⁴.

35. Двойката цел на Директива 2008/104 се открива в нейната структура, изградена, като се изключат уводните (приложно поле, цел, определения) и заключителните разпоредби, в две основни направления, а именно глава II, изцяло посветена на условията на заетост на наетите от агенции за временна заетост работници, и член 4, включен в глава I, който се отнася до ограниченията за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост.

36. Не виждам обаче по какъв начин споменатият член 4 би могъл да допринесе за постигането на целите на Директива 2008/104, ако предвижда единствено задължение за държавите членки да установят препятствията във връзка с работата чрез агенции за временна заетост, без да прикрепи към него каквато и да било задължителна последица.

9 — В този смисъл съображения 9—11 от Директива 2008/104 подчертават значението на новите форми на организация на работата за създаването на работни места, което е една от главните оси на Лисабонската стратегия.

10 — Вж. съображение 18 от Директива 2008/104.

11 — Освен за Директива 2008/104 става дума за 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 (ЕКП) (ОВ L 14, 1998 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 35), и за Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) (ОВ L 175, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

12 — Това е целта, от която се ръководят последователните предложения на Комисията в областта на нетипичната заетост: предложение за Директива на Съвета за допълнение на мерките за насърчване на подобряването на безопасността и здравето на работното място на временните работници (COM(90) 228 окончателен, представено от Комисията на 29 юни 1990 г.), което се оказва до голяма степен неуспешно, и предложение SEC(1995) 1540, с което се постави началото на консултации със социалните партньори, довели до приемането на двете рамкови споразумения относно работата при непълно работно време и срочната работа.

13 — Вж. общи принципи на гъвкавата сигурност, приети от Съвета на 5 и 6 декември 2007 г. и одобрени от Европейския съвет на 14 декември 2007 г. (документ на Съвета № 16201/07). Вж. също Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите, озаглавено „Към общи принципи на гъвкавата сигурност: [повече и по-добри работни места чрез съчетаване на гъвкавост и сигурност]“ (COM(2007) 359 окончателен от 27 юни 2007 г.).

14 — Вж. Bell, M. Between flexicurity and fundamental social rights: the EU directives on atypical work. — European law review. 2012, Vol. 37, No 1, p. 36; Davies, A. Regulating atypical work: beyond equality, *Resocialising Europe in a time of crisis*. 2013, p. 237.

37. Според мен предвид целта му посоченият член 4 трябва да се тълкува в смисъл, че предвижда не само процесуални задължения (в параграфи 2—5), но и материалноправно правило (в параграф 1). Това материалноправно правило забранява запазването на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, когато същите не са оправдани с оглед по-специално на хармонизацията на минималните условия за полагане на труд¹⁵.

38. Параграфи 2—5 от посочения член 4 предвиждат процесуален механизъм, който има за цел да способства за прилагането на тази забрана чрез прегледа на съществуващите на национално равнище ограничения и допълва обичайните средства за прилагане на правото на Съюза. Ако параграф 1 от същия член не съдържаще забрана на неоправданите ограничения, не би имало смисъл от този процесуален механизъм.

39. Според мен не е логично да се твърди, че волята на законодателя на Съюза единствено е била държавите членки да изготвят необвързващ списък с ограничения само с осведомителна цел и без никакви последствия. Комисията има право да събира такива сведения в рамките на общата ѝ задача съгласно Договорите да следи за прилагането на правото на Съюза.

40. Доктрината почти единодушно тълкува член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 в смисъл, че налага на държавите членки задължението да премахнат неоправданите ограничения във връзка с използването на наети от агенции за временна заетост работници¹⁶. Някои автори посочват, че тази разпоредба очевидно има за цел да установи справедливо равновесие между свободите на вътрешния пазар и социалната уредба, както и че тя не би имала никакво полезно действие, ако се тълкува само като препоръка¹⁷.

41. Изглежда, същите съображения са вдъхновили съвместната декларация на социалните партньори на европейско равнище в сектора на временната заетост, разпространена малко преди официалното приемане на Директива 2008/104. В тази декларация, от една страна, се признава необходимостта да се внесат определени ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост, за да се предотвратят злоупотребите, като същевременно се посочва, от друга страна, че неоправданите ограничения трябва да се премахнат¹⁸.

3. Подготвителни работи

42. Подготвителните работи, изглежда, също подкрепят обвързващия характер на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

15 — Съгласно клаузата за недопускане на социален регрес, закрепена в член 9, параграф 2 от Директива 2008/104, тази хармонизация не трябва да води до намаляване на общата степен на защита на работниците в съответната област.

16 — Вж. по-специално Bell, M., цит. съч., стр. 36; Davies, A., цит. съч., стр. 237; Countouris, N. et Horton, R., „The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise“, *Industrial Law Journal*, 2009 г., том 38, бр. 3, стр. 335; Lhernould, J.-P., „Le détachement des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne“, *Revue de droit de travail* 2012 г., стр. 308; Weiss, M., „Regulating Temporary Work in Germany“, *Temporary agency work in the European Union and the United States*, стр. 120—122; Rönmar, M., „The regulation of temporary agency work in Sweden and the impact of the (2008/104/EC) Directive“, *European Labour Law Journal (ELLJ)*, 2010 г., том 1, бр. 3, стр. 422—429.

17 — Съответно Engels, C. *Regulating temporary work in the European Union: The Agency Directive*. *Temporary agency work in the European Union and the United States*, 2013, No 82, p. 14; Mitrus, L. *Ochrona pracowników tymczasowych w świetle prawa unijnego a prawo polskie*, Sobczyk, A. (Ed.) *Z problematyki zatrudnienia tymczasowego*. Wolters Kluwer Polska. 2011, p. 18.

18 — Съвместна декларация на EuroCiett (Европейска конфедерация на предприятията за временна заетост) и на UNI-Europa (Европейска синдикална федерация) от 28 май 2008 г. по повод на Директивата относно работа чрез агенции за временна заетост, точки 7 и 14 (<http://www.eurociett.eu/>).

43. Някои страни са на противоположното мнение¹⁹ и изтъкват, че предложението за директива, отправено от Комисията до Съвета на Европейския съюз, е съдържало изрична разпоредба в член 4, параграф 2, съгласно която държавите членки извършват преглед на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, за да проверят дали същите продължават да са оправдани, и „ако това не е така, [те] ги премахват“²⁰. Заличаването на последния израз по време на обсъжданията в Съвета²¹ според тези страни означавало, че Съветът не е имал намерение да забрани неоправданите ограничения.

44. Струва ми се, че тези разсъждения следват неправилна посока.

45. Най-напред, промяната, внесена от Съвета в рамките на законодателния процес, се отнася до член 4, параграф 2 от Директива 2008/104 във връзка с процедурата за преглед. Обратно, параграф 1 от същия член, който е предмет на разглеждане в случая, е възпроизведен без промени в приетата от Съвета обща позиция.

46. Освен това списъкът със съображения от общ интерес, съдържащ се в посочения параграф 1, е бил широко обсъждан в хода на законодателния процес²². Защо институциите да отдават такова значение на разпоредба, която ще е напълно лишена от задължителни последици?

47. В това отношение мотивите за заличаването на съдържащия се в параграф 2 от посочения член израз, според който държавите членки е трябвало да „премахнат“ ограниченията, не могат да се установят със сигурност. Най-правдоподобно все пак изглежда обяснението, че Съветът е заличил този израз, тъй като забраната на неоправданите ограничения вече се е съдържала в параграф 1, който е останал без промени.

48. Действително в изложението на мотивите относно общата позиция Съветът посочва, че „до голяма степен [е] следва[л] същността на изменение 34 на Парламента“²³, но „не [е] сметна[л] за необходимо да запази изрично позоваване на преустановяването на неоснователни ограничения и забрани“²⁴. В съобщението си до Парламента относно общата позиция Комисията посочва, че член 4, параграф 2 от Директива 2008/104 следва изменение 34 на Парламента, „[с изключение на това, че не споменава] задължението на държавите членки да премахнат ограниченията [...]“, които вече не могат да бъдат обосновани, тъй като Съветът не счита за необходимо да упомене повторно ефекта от забраната, посочен в член 4, параграф 1, нито пък за уместно да посочи крайния резултат от прегледа“²⁵. Така общата позиция е одобрена от Парламента въз основа на изложените съображения²⁶.

19 — Ищецът в главното производство и финландското правителство.

20 — Вж. измененото предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията на труд за временни работници (COM(2002) 701 от 28 ноември 2002 г.), с което след първото четене в Парламента е заменено първоначалното предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията на труд за временни работници (COM(2002) 149 окончателен от 20 март 2002 г.).

21 — Обща позиция на Съвета № 24/2008 от 15 септември 2008 г. (ST 10599 2008).

22 — По-конкретно Парламентът е изменил първоначалното предложение на Комисията, внасяйки три нови съображения, които могат да оправдаят ограниченията (а именно съображения за здраве и безопасност и други рискове за някои категории работници или стопански отрасли, добро функциониране на пазара на труда и необходимост от предотвратяване на евентуални злоупотреби). Вж. законодателната резолюция на Европейския парламент от 21 ноември 2002 г. (P5_TA(2002)0562), както и изложението на мотивите (A5-0356/2002 от 23 октомври 2002 г.).

23 — Споменатото изменение 34 разделя разглежданата разпоредба на член 4 на две отделни части: „първата премахва всякакви съмнения относно възможността при определени обстоятелства да се запазят и/или въведат ограничения и забрани за използването на временна заетост [...]“, втората част укрепва разпоредбите, предвиждащи преглед от държавите членки на тези ограничения“. Вж. изложението на мотивите в законодателната резолюция на Парламента (A5-0356/2002 от 23 октомври 2002 г.).

24 — Обща позиция № 24/2008, точка 2.2 от изложението на мотивите.

25 — Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 251, параграф 2, втора алинея от Договора за ЕО относно обща позиция на Съвета с оглед приемането на директива на Европейския парламент и на Съвета относно работа чрез агенции за временна заетост — политическо споразумение за обща позиция (гласуване с квалифицирано мнозинство) (COM(2008) 569 окончателен от 18 септември 2008 г., стр. 6).

26 — Законодателна резолюция на Европейския парламент от 22 октомври 2008 г. (P6_TA(2008)0507).

49. Следователно генезисът на приетата Директива 2008/104 подкрепя тълкуването, съгласно което член 4, параграф 1 забранява запазването на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, които не са оправдани по съображения от общ интерес.

4. Правно основание

50. Накрая, германското правителство изразява съмнение по въпроса дали правното основание на Директива 2008/104 позволява включването на материалноправна разпоредаба за премахване на ограниченията във връзка с използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост.

51. Отбелязвам, че правното основание на акта е от значение за неговото тълкуване, доколкото може до известна степен да осветли преследваните от законодателя цели. Освен това то трябва да се вземе предвид, за да се изключи сред различните възможни тълкувания онова, което би могло да доведе до невалидност на акта.

52. Директива 2008/104 се основава на предишния член 137, параграфи 1 и 2 ЕО, който предоставя на институциите компетентност да „приема[т] [...] посредством директиви, минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно“, по-специално във връзка с „условия[та] на труд“.

53. Някои от страните²⁷ поддържат становището, че това правно основание изключва възможността член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 да се тълкува в смисъл, че забранява неоправданите ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост. Според тях тази забрана не е свързана с „условията на труд“ и освен това не представлява „минимално изискване“ по смисъла на предишния член 137 ЕО.

54. Не съм убеден, че този довод е логически издържан.

55. Според мен е безспорно, че Директива 2008/104 преследва двойка цел и че се отнася не само до условията на труд на наетите от агенции за временна заетост работници, но и до ограниченията при използването на тази форма на заетост. В противен случай не би имало смисъл от член 4 от нея, независимо от тълкуването му.

56. В това отношение предишният член 137 ЕО допуска според споменатите страни възможността Директива 2008/104 да засегне ограниченията във връзка с използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост. Тези страни обаче твърдят, че това правно основание позволява единствено на държавите членки да се наложат съвсем „стеснени“ или „чисто процесуални“ задължения във връзка с тези ограничения.

57. В това отношение напомням, че изборът на правното основание на акта трябва да се основава на обективни критерии, и по-специално на целта и съдържанието на акта²⁸. Не виждам обаче никакъв обективен критерий, който би обосновал провеждането на разграничение в рамките на предишния Договор за ЕО между материалните и процесуалните разпоредби, когато става въпрос за това да се премахнат ограниченията за използване на определена форма на заетост.

27 — Ищецът в главното производство, финландското, германското и шведското правителство, както и — по време на съдебното заседание — Комисията.

28 — Вж. по-специално решение Комисия/Парламент (C-411/06, EU:C:2009:518, т. 45 и цитираната съдебна практика).

58. Ако се приеме, че избраното за Директива 2008/104 правно основание не позволява включването на разпоредби относно използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост, това би довело до невалидност на член 4 от нея, независимо дали този член предвижда процесуални или материални задължения за държавите членки.

59. В този смисъл доводът, че предишният член 137 ЕО позволява единствено включването на някои процесуални задължения, според мен е неубедителен.

60. На следващо място е наложително да се разгледа въпросът дали тълкуването, съгласно което член 4 от Директива 2008/104 включва забрана на неоправданите ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост, не поставя под въпрос неговата валидност.

61. Напомням, че съгласно постоянната съдебна практика, ако при проверката на съответния акт на Съюза се установи, че той има две цели или две съставни части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, което изисква основната или преобладаващата цел или съставна част.

62. Само по изключение, ако се установи, че съответният акт преследва едновременно няколко цели, неразривно свързани помежду си, без една от тях да е второстепенна по отношение на другата или да е опосредена от нея, такъв акт трябва да бъде основан на съответните различни правни основания²⁹.

63. Основен компонент на Директива 2008/104 са нейните разпоредби във връзка с условията на труд, а член 4 очевидно заема второстепенно положение. Това съотношение личи, от една страна, от структурата на Директива 2008/104 (в която цяла една глава е посветена на условията на труд), а от друга, от следваната при приемането ѝ логика: едва след хармонизиране на условията на труд може да се окаже оправдано известно либерализиране на работата чрез агенции за временна заетост.

64. Обвързването на Директива 2008/104 със социалните разпоредби на Договора следователно не е пречка тя да преследва второстепенна цел, а именно премахването на някои ограничения във връзка с работата чрез агенции за временна заетост.

65. Като пример отбелязвам, че Директива 97/81 относно работата при непълно работно време, приета на основание на социалните разпоредби на Договора, също преследва двойна цел, изразяваща се в това, от една страна, да се насърчи работата при непълно работно време и от друга страна, да се премахне дискриминацията между работниците на непълно и на пълно работно време. Освен това тази директива съдържа разпоредба за отстраняване на пречките за работа при непълно работно време³⁰.

66. С оглед на изложените съображения считам, че Директива 2008/104 правилно е приета на основание на предишния член 137 ЕО, без да се прави позоваване на свързаните с услугите член 47, параграф 2 и член 55 от предишния Договор за ЕО, независимо че в член 4 тя съдържа някои разпоредби, приложими за ограниченията при предоставянето на услуги във връзка с работата чрез агенции за временна заетост.

29 — Вж. наред с други решение Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, т. 31).

30 — Вж. член 5, параграф 1 от Директива 97/81, както и решения Michaeler и др. (C-55/07 и C-56/07, EU:C:2008:248) и Bruno и др. (C-395/08 и C-396/08, EU:C:2010:329, т. 78). Тази директива е приета на основание член 4, параграф 2 от Споразумението за социалната политика, приложено към Договора за ЕО, впоследствие включено в главата от същия, посветена на социалните разпоредби (член 139, параграф 2 ЕО).

5. Съвместимост с член 28 от Хартата

67. Ищецът в главното производство, като се позовава на принципа на автономията на социалните партньори, оспорва и възможността забраната на неоправданите ограничения относно използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост да се прилага по отношение на клаузите на колективните трудови договори. Според него тези клаузи се ползват с имунитет, произтичащ от основното право на колективни преговори, закрепено в член 28 от Хартата.

68. Напомням, че съгласно постоянната съдебна практика членове 45 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС се прилагат не само спрямо действията на органите на власт, но и спрямо различните по естеството си норми, с които по пътя на колективното договаряне се уреждат трудът на наетите и на самостоятелно заетите лица и предоставянето на услуги. Съдът многократно е потвърждавал, че клаузите на колективните трудови договори не са изключени от приложното поле на уреждащите свободите разпоредби на Договора³¹. В този смисъл, доколкото колективният трудов договор съдържа разпоредба, ограничаваща използването на наети от агенции за временна заетост работници, той попада в приложното поле на член 56 ДФЕС.

69. Въпреки че автономността на социалните партньори се признава изцяло в правната уредба на Съюза, правото им да преговарят и да сключват колективни трудови договори, трябва да се упражнява от тях в съответствие с правото, включително това на Съюза³².

70. Поради това Съдът е постановил, че социалните партньори трябва да действат при спазване на разпоредбите на вторичното право на Съюза, които конкретизират принципа на недопускане на дискриминация в областта на заетостта и професиите. Обстоятелството, че вторичното право на Съюза не допуска разпоредба от колективен трудов договор, не накърнява правото на преговаряне и на сключване на колективни трудови договори, признато в член 28 от Хартата³³. Ако разпоредба от колективен трудов договор е в противоречие с правото на ЕС, съдът следва да я остави без приложение³⁴.

71. Според мен изложените съображения важат в същата степен по отношение на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104, тъй като той е императивна правна норма за прилагане на закрепена в Договора свобода и не подлежи на дерогиране с оглед прилагането на колективните трудови договори³⁵.

72. Този подход е в съответствие с възможността прилагането на разпоредбите на директивите на Съюза в областта на трудовото право да се осигури не само по законодателен път, но и чрез колективни трудови договори с общо приложение. В този смисъл съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2008/104 държавите членки са задължени не само да приемат необходимите мерки за съобразяване с посочената директива, но и да гарантират, че социалните партньори ще въведат необходимите разпоредби чрез споразумение.

31 — Решения *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, т. 98) и *The International Transport Workers' Federation и The Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, т. 33 и 54 и цитираната съдебна практика).

32 — Решения *Prigge и др.* (C-447/09, EU:C:2011:573, т. 47) и *Erny* (C-172/11, EU:C:2012:399, т. 50). Това положение е отразено и в съображение 19 от Директива 2008/104.

33 — Решение *Hennigs и Mai* (C-297/10 и C 298/10, EU:C:2011:560, т. 68 и 78).

34 — Вж. заключение на генералния адвокат *Sharpston* по дело *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (C-476/12, EU:C:2014:89, C-476/12, т. 51).

35 — За сметка на това дерогация в този смисъл е предвидена в член 5, параграф 3 от Директива 2008/104, отнасящ се до принципа за равно третиране на наетите чрез агенции за временна заетост работници.

73. В това отношение не намирам никакво основание за твърдението, че колективните трудови договори би трябвало да имат привилегировано положение спрямо законодателството на държавите членки и че за тях правото на Съюза не би следвало да се прилага.

74. Изложените доводи съвсем не налагат извода, че свободното предоставяне на услуги има превес над правото на колективни преговори. Предвиждането посредством императивни разпоредби на известни ограничения в съдържанието на колективните трудови договори не накърнява упражняването на това основно право.

75. Правото на колективни преговори, закрепено в член 28 от Хартата, следователно допуска тълкуване на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 в смисъл, че внесените с колективни трудови договори ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост трябва да бъдат оправдани по съображения от общ интерес, тъй като в противен случай ще бъдат обявени за несъвместими с правото на Съюза.

6. Ролята на националните съдилища

76. Искам да обърна внимание на Съда на едно по-общо телеологично тълкуване.

77. Правният ред на Съюза се основава на структурния принцип, че националните съдилища имат основна роля при прилагането на неговите разпоредби.

78. Във въведената с член 267 ДФЕС система функциите, предоставени съответно на националните съдилища и на Съда, са от основно значение с оглед на самото естество на правото на Съюза. Разпоредба, която би лишила съдилищата на държавите членки от техните правомощия относно тълкуването и прилагането на правото на Съюза, а Съда — от неговото правомощие да се произнася по отправените от посочените съдилища преюдициални запитвания, би засегнала правомощията, които Договорите са поверили на институциите на Съюза и на държавите членки и които са от основно значение за запазването на самото естество на правото на Съюза³⁶.

79. Тълкуването, което някои държави членки поддържат по настоящото дело, че държавите членки трябва да направят преглед на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост, без да са предвидени задължителни последици при приключването му, според мен е несъвместимо с този принцип.

80. Според това тълкуване единствено административните органи на държавите членки и евентуално социалните партньори са натоварени със задачата да идентифицират ограниченията за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост и да проведат процедурата, която логично трябва да доведе до изменението или премахването на онези от тях, чието запазване не е оправдано.

81. Във връзка с това в своето писмено становище германското правителство говори за „administrative Überprüfung“ (административен преглед), като едновременно с това признава, че член 4 от Директива 2008/104, предвид смисъла и предназначението му, би могъл да съдържа неписано задължение за премахване или адаптиране на ограниченията, които не могат да бъдат оправдани.

36 — Становище 1/09 (EU:C:2011:123, т. 85 и 89).

82. В съдебното заседание³⁷ Комисията посочи, че тълкуването, според което член 4 от Директива 2008/104 предвижда единствено процесуални задължения, не го лишава от полезно действие. Комисията твърди, че винаги щом узнае за наличието на ограничение, може да започне диалог с властите на съответната държава членка, за да се намери най-добрият начин разпоредбата да бъде приведена в съответствие с посочената директива. Тя можела и да открие производство за неизпълнение на задължения от държава членка.

83. Освен това някои автори критикуват член 4, параграф 1 от Директива 2008/104, като изтъкват, че би било рисковано на съдилищата да се повери задачата да преценяват обосноваването на ограниченията и тяхната пропорционалност. Според тях, ако се остави на съдиите, прилагането на съображенията от общ интерес и на критерия за пропорционалност би станало рисково и твърде непредвидимо, тоест би се получило нещо като „плаващи пясъци“³⁸.

84. Според мен обаче би било в противоречие с основните положения, на които е изградена правната система на Съюза, на административните органи да се предостави изключителната компетентност да проверяват съвместимостта на националното законодателство с директива на Съюза и едновременно с това националните съдилища да бъдат лишени от тази компетентност.

85. Следва да се отбележи, че този подход не само би изключил националните съдилища от процеса по прилагане на член 4 от Директива 2008/104, но би поставил под съмнение и компетентността им да преценяват от гледна точка на член 56 ДФЕС ограниченията, приложими във връзка с използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост.

86. Подобен подход според мен не е в съответствие с предназначението на правната система на Съюза, доколкото би отнел на съдилищата в държавите членки основната задача, която им е възложена във връзка с прилагането на правото на Съюза.

7. Междинен извод

87. Съгласно съображение 22 от Директива 2008/104 тя следва да се прилага в съответствие с разпоредбите на първичното право, и по-специално на онези от тях, които се отнасят до услугите. Поради това следва да се обърне внимание на връзката между член 56 ДФЕС и член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

88. Отбелязвам, че *ratio legis* на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 не съвпада с *ratio legis* на принципа на свободното движение на услуги. Посоченият член 4, параграф 1 всъщност има за цел да премахне неоправданите препятствия във връзка с работата чрез агенции за временна заетост, за да насърчи тази гъвкава форма на заетост и по този начин да способства за създаването на работни места и за интегрирането на пазара на труда.

89. Въпреки това, като се има предвид, че работата чрез агенции за временна заетост предполага наличието на посредници (агенциите за временна заетост), всяко ограничение на тази форма на заетост е ограничение и на услугите, предоставяни от тези агенции. Либерализирането ѝ следователно предполага либерализиране на услугите, свързани с работата чрез агенции за временна заетост, тъй като това са две страни на едно и също явление.

37 — В писменото си становище Комисията предлага различно тълкуване, като поддържа, че споменатият член 4 забранява запазването на неоправданите ограничения за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост.

38 — Robin-Olivier, S. A French reading of Directive 2008/104 on temporary agency work. — *European labour law journal*. 2010, Vol. 1, No 3, p. 404.

90. В този смисъл член 4, параграф 1 от Директива 2008/104, макар да се отнася до ограниченията за използване на „наетите от агенции за временна заетост работници“ и следователно на пръв поглед да засяга положението на тези работници³⁹, се прилага в по-широк план и по отношение на ограниченията във връзка с услугите на агенциите за временна заетост.

91. Следва да се отбележи, че забраната за ограничаване на свободното предоставяне на услуги от агенции за временна заетост произтича още от член 56 ДФЕС⁴⁰. Доколкото ограниченията за използване на наети от агенции за временна заетост работници са препятствие и за услугите, предоставяни от агенциите за временна заетост, член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 е конкретен израз на забраната, произтичаща от член 56 ДФЕС.

92. В това отношение споменатият член 4, параграф 1 уточнява императивните съображения от общ интерес, които най-добре могат да оправдаят подобни ограничения. Освен това по силата на този член принципът на свободно предоставяне на услуги е приложим по отношение на вътрешните положения, тъй като тази област от правото на Съюза вече е хармонизирана и прилагането на Директива 2008/104 не предполага наличието на трансграничен елемент.

93. В заключение предлагам на първия въпрос да се отговори в смисъл, че член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 забранява запазването или въвеждането на забрани или ограничения за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, които не са оправдани по съображения от общ интерес, свързани по-специално със защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и да се предотвратят злоупотребите.

8. По последиците от възприемането на различно тълкуване

94. Ако Съдът реши да не възприеме моето предложение и тълкува посочения член 4, параграф 1 в смисъл на невалидна или напълно лишена от нормативна стойност разпоредба, считам, че би било полезно Съдът изрично да напомни в своето решение, че член 56 ДФЕС запазва изцяло приложимостта си по отношение на ограничения като разглежданите в настоящия случай.

95. Считам, че това уточнение е особено важно, тъй като някои страни, изглежда, твърдят, че разглежданите ограничения не подлежат на контрол от националните съдилища нито съгласно член 4 от Директива 2008/104 (доколкото този член предвиждал единствено процесуални задължения), нито от гледна точка на член 56 ДФЕС (тъй като ставало дума за хармонизирана област)⁴¹.

96. Вторичното право не би могло да ограничи приложното поле на основните свободи. Ако Съдът приеме, че Директива 2008/104 не забранява запазването на ограниченията по отношение на работата чрез агенции за временна заетост, националният съд все пак би следвало да провери дали тези ограничения могат да бъдат оправдани съгласно член 56 ДФЕС.

39 — Например забраната за сключване на безсрочен трудов договор с нает от агенция за временна заетост работник, забраната за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост за интеграционни цели в предприятието ползвател или забраната за наемане на лица с увреждане чрез агенции за временна заетост (вж. Доклад на службите на Комисията относно работата на експертната група по транспониране на Директива 2008/104, август 2011 г., стр. 29 и 31, както и Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на Директива 2008/104/ЕО относно работа чрез агенции за временна заетост, COM(2014) 176 окончателен от 21 март 2014 г., стр. 12 и 13).

40 — Вж. например решения Комисия/Белгия (C-397/10, EU:C:2011:444) и Strojírny Prostějov и ACO Industries Tábor (C-53/13 и C-80/13, EU:C:2014:2011).

41 — Вж. точки 80—83 от настоящото заключение.

97. В това отношение отбелязвам, че разглежданата правна уредба очевидно е в състояние да произведе релевантни с оглед на член 56 ДФЕС трансгранични последици, поради което този член остава потенциално приложим в спора, предмет на главното производство⁴².

Б – По обосновката на ограничението по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 (втори въпрос)

1. Предварителни бележки

98. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали разпоредба като член 29, параграф 1 от отрасловия КТД представлява ограничение по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 и евентуално дали това ограничение може да бъде оправдано.

99. Следва да се напомни, че съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 ограниченията могат да бъдат оправдани единствено по съображения от общ интерес, отнасящи се по-специално до защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и да се предотвратят злоупотребите.

100. Видно от употребата на думата „по-специално“, списъкът не е изчерпателен. Всъщност от текста на цитираната разпоредба личи, че тя дава възможност — каквато вече е установена относно прилагането на закрепените в Договора свободи — да бъдат обосновани, по императивни съображения от общ интерес, ограниченията, приложими без разлика по отношение на националните доставчици на услуги и тези от останалите държави членки.

101. В това отношение напомням, че член 56 ДФЕС изисква премахването по отношение на установените в друга държава членка доставчици на услуги не само на всяка дискриминация, основана на тяхното гражданство, но и на всяко ограничение, дори то да се прилага без разграничение между националните доставчици и доставчиците от други държави членки, когато това ограничение може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчик, установен в друга държава членка, в която той законно предлага аналогични услуги⁴³.

102. Подобно ограничение, което се прилага без разлика, може все пак да бъде обосновано, стига да отговаря на императивни съображения от общ интерес, доколкото този общ интерес не е защитен с правните норми, приложими за доставчика на услуги в държавата членка, където същият е установен, да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната с тях цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане⁴⁴.

103. Тези съображения, които по принцип важат за област, която не е била хармонизирана на равнището на Съюза, са релевантни и в случая, тъй като член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 конкретизира член 56 ДФЕС във връзка с работата чрез агенции за временна заетост.

42 — Вж. точки 145 и 146 от настоящото заключение.

43 — Решение *Portugaia Construções* (C-164/99, ECLI:EU:C:2002:40, т. 16 и цитираната съдебна практика).

44 — Решения *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 15) и *Strojírny Prostějov и ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011, т. 44). Сред императивните съображения от общ интерес, които вече са били признати от Съда, фигурира защитата на работниците (вж. решение *Portugaia Construções*, EU:C:2002:40, т. 20).

104. В това отношение следва да се отбележи, че член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 обхваща ограниченията, приложими за услугите на агенциите за временна заетост, доколкото тези ограничения са за използването на наети от такива агенции работници. Следователно член 56 ДФЕС остава приложим по отношение на националните разпоредби, засягащи услугите на агенциите за временна заетост, с изключение на отнасящите се до използването на „наетите от агенции за временна заетост работници“⁴⁵.

105. Непротиворечивото прилагане на разглежданите разпоредби налага изискванията с оглед оправдаването на ограниченията по член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 да бъдат идентични с тези за прилагането на член 56 ДФЕС. Това разсъждение се потвърждава от тясната връзка между тези разпоредби, както и от съображение 22 от Директива 2008/104, което напомня необходимостта разпоредбите ѝ да се прилагат в съответствие с първичното право, уреждащо свободата на установяване и свободата за предоставяне на услуги.

2. По предмета на ограниченията

106. Що се отнася до клаузата, предмет на спора по главното производство, отбелязвам, че тя се състои от две отделни разпоредби:

- първата, която описва естеството на задачите, които могат да се възлагат на наети от агенции за временна заетост работници, се отнася единствено до задачите, които са „ограничени по време или по вид“ и които „поради спешността, ограничената продължителност на работата, необходимите професионални познания и специално оборудване или по сходни причини“ не могат да бъдат възложени на собствените работници на съответното предприятие,
- втората, която има за цел да ограничи продължителността на работата на наетия от агенция за временна заетост работник в определено предприятие, квалифицира като „нелоялна“ практиката, при която наети от агенции за временна заетост работници „полагат труд в рамките на обичайната дейност на предприятието, наред с неговите постоянни работници, под същото ръководство и за дълъг период от време“.

107. Тълкувани във връзка една с друга, тези две разпоредби ограничават следователно възможността за използване на наети от агенции за временна заетост работници според, от една страна, естеството на изпълняваните задачи, а от друга, тяхната продължителност. В този смисъл те ограничават използването на тази форма на заетост и освен това имат ограничително действие по отношение на услугите на агенциите за временна заетост, поради което без съмнение представляват ограничения по смисъла на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

3. Относно обосновката по съображения от общ интерес

108. С изключение на ответника в главното производство, повечето от страните в настоящото производство поддържат, че разглежданите ограничения са оправдани по съображение от общ интерес, отнасящо се до необходимостта да се гарантира правилното функциониране на пазара на труда и да се предотвратят злоупотребите.

⁴⁵ — Вж. решение *Strojírny Prostějov и ACO Industries Tábor* (EU:C:2014:2011). Също така националните изисквания по отношение на регистрацията, лицензирането, сертифицирането, финансовите гаранции или мониторинга на агенциите за временна заетост са изключени от приложното поле на Директива 2008/104 съгласно член 4, параграф 4 от нея и следователно потенциално остават под действието на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

109. Както разяснява финландското правителство, всъщност следва да се попречи на това задача, която се вписва в рамките на стабилните трудови правоотношения, да бъде без основателна причина възложена на наети от агенции за временна заетост работници и по този начин да се гарантира, че използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост няма да доведе до загуба на работни места в предприятието ползвател.

110. В това отношение отбелязвам, че от съображенията за приемане на Директива 2008/104 следва, че работата чрез агенции за временна заетост не се счита за заместваща стабилните форми на заетост.

111. От една страна, законодателната дейност на Съюза в областта на трудовото право почива на основополагащата предпоставка, че трудовите договори за неопределено време са формата, която по принцип следва да приемат трудовите правоотношения⁴⁶. Разпоредбите на Директива 2008/104, и по-специално член 6 от нея, отнасящ се до достъпа на наетите от агенции за временна заетост работници до заетост в предприятието ползвател, от своя страна също показват, че пряката заетост трябва да е предпочитана в трудовите правоотношения пред работата чрез агенции за временна заетост.

112. От друга страна, от определенията, съдържащи се в член 3 от Директива 2008/104, се вижда, че работата чрез агенции за временна заетост предполага „временни“ отношения⁴⁷. От това може да се направи извод, че тази форма на заетост не е подходяща за всякакъв вид обстоятелства, и по-специално когато нуждите от работна ръка са постоянни.

113. При все това Директива 2008/104 не дава определение на понятието „работа чрез агенция за временна заетост“ и не си поставя за цел да изброи случаите, при които е оправдано използването на тази форма на заетост. В съображение 12 от нея обаче се напомня, че целта ѝ е да се зачита разнообразието от пазари на труда.

114. След като законодателят на Съюза е решил да не очертава хипотезите, оправдаващи използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост, държавите членки са запазили в това отношение значителна свобода на преценка.

115. Тази широка свобода на преценка произтича от компетентността на държавите членки да вземат политически решения за развитието на пазара на труда и да приемат съответна законодателна уредба при спазване на правото на Съюза. Тя се потвърждава и от клаузата за недопускане на социален регрес, съдържаща се в член 9, параграф 2 от Директива 2008/104. Всъщност държавите членки трябва да разполагат със значителна свобода на действие, за да гарантират, че премахването на някои ограничения няма да доведе до намаляване на общата степен на защита на работниците в съответната област.

116. Според мен е възможно държава членка, без да прекрива границите на тази свобода на преценка, да предвиди, че използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост е разрешено при обстоятелства в съответствие с временното естество на тази форма на заетост и при условие че последната не е в ущърб на пряката заетост.

46 — Вж. съображение 15 от Директива 2008/104, както и точка 7 от общите положения на Рамковото споразумение, съдържащо се в Директива 1999/70 на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129). Вж. също заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, т. 57)

47 — Вж. определенията на понятията „агенция за временна заетост“, „нает чрез агенция за временна заетост работник“ и „предприятие ползвател“ в член 3, параграф 1, букви б)–г) от Директива 2008/104.

117. Запитващата юрисдикция следва да определи дали член 29, параграф 1 от отрасловия КТД, който е предмет на спора по главното производство, е оправдан с оглед на последното съображение.

118. Все пак бих желал да отбележа, че предвид текста на посочената разпоредба това, изглежда, е така.

119. От една страна, с оглед на естеството на работата чрез агенции за временна заетост, описано в точки 111 и 112 по-горе, според мен е оправдано използването на тази форма на заетост да се ограничи — както предвижда член 29, параграф 1 от отрасловия КТД — до „необходимото за изпълнението на работата в периоди с голямо работно натоварване или за изпълнението на други, ограничени по време или по вид задачи, които поради спешността, ограничената продължителност на работата, необходимите професионални познания и специално оборудване или по сходни причини [предприятията ползватели] не могат да възложат на собствените си работници“.

120. От друга страна, доколкото спорната разпоредба забранява използването за „дълъг период от време“ на наети от агенции за временна заетост работници наред със собствените работници на предприятието, според мен тя преследва легитимна цел за ограничаване на злоупотребите при използването на тази форма на заетост. Всъщност в съответствие с насоките, залегнали в основата на правната уредба на Съюза, използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост не трябва да бъде в ущърб на пряката заетост, а напротив, би трябвало да е в състояние да доведе до форми на заетост при условията на по-голяма сигурност.

121. Запазването обаче за дълъг период от време на трудови правоотношения при режим на временна заетост, при положение че по естеството си те трябва да бъдат именно временни, може да е белег за наличие на злоупотреба с тази форма на заетост.

122. Следва да се отбележи, че приемането на мерки за предотвратяване на злоупотребите при сключването на трудови договори чрез агенции за временна заетост не може да обоснове почти изначалното изключване на тази форма на заетост, каквото например би била забраната на работата чрез агенции за временна заетост в цял един сектор от икономиката или определянето на квота за този вид договори, в отсъствието на каквито и да било други обективни причини. Всъщност приемането на мярка за предотвратяване на злоупотреби при упражняването на дадено право не бива да е равнозначно на отричане на това право.

123. В случая това не е така, тъй като разглежданите ограничения единствено описват обективните причини за използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост и нямат за цел премахването на тази форма на заетост.

124. При това положение правна уредба като разглежданата в главното производство, която, от една страна, ограничава използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост само за задачи, които поради естеството или продължителността си обективно обслужват потребност от временна работна ръка, и от друга страна, забранява използването за дълъг период от време на наети от агенции за временна заетост работници наред със собствените работници на предприятието, според мен е оправдана по съображение от общ интерес, свързано с необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и да се предотвратят злоупотребите.

4. По пропорционалността

125. Що се отнася до пропорционалността на тези ограничения, следва да се отбележи, че от становищата на страните личат значителни различия в подходите на държавите членки към евентуалните ограничения във връзка с работата чрез агенции за временна заетост⁴⁸.

126. Различният интензитет в държавите членки на ограниченията за използване на работна ръка чрез агенции за временна заетост все пак не би могъл да повлияе на преценката относно необходимостта от разглежданите разпоредби и тяхната пропорционалност⁴⁹.

127. В това отношение, макар националният съд да следва да извърши проверката за пропорционалност, все пак отбелязвам веднага, че ограниченията, наложени със спорната клауза, според мен не надхвърлят необходимото за гарантиране на преследваната с правната уредба цел.

128. От една страна, посочените ограничения са тясно свързани с преследваните легитимни цели, доколкото представляват единствено конкретен израз на временния характер на работата чрез агенции за временна заетост, като по този начин не допускат тя да замести пряката заетост. От друга страна, щом визират по-специално „други [...] задачи“ и „дълъг период от време“, посочените ограничения са достатъчно общи, за да се отчетат конкретните за предприятията ползватели обстоятелства.

5. Междинен извод

129. В заключение считам, че член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 допуска национална правна уредба, която, от една страна, ограничава използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост само за задачи, които са временни и поради обективни причини не могат да бъдат изпълнени от наети пряко от предприятието ползвател работници, и от друга страна, забранява използването за дълъг период от време на наети от агенции за временна заетост работници наред с наетите пряко от предприятието работници и за изпълнение на идентични с техните задачи.

В – По действието на тълкуваната разпоредба в националния правен ред (трети въпрос)

130. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи каква роля ѝ е отредена от правото на Съюза, в случай че констатира несъвместимост на спорната разпоредба с член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

131. Не се налага отговор на този въпрос предвид предложения от мен отговор на втория въпрос. Все пак ще разгледам накратко и този въпрос.

132. Следва най-напред да се напомни, че националните съдилища имат задължение да извършват тълкуване в съответствие с правото на Съюза, като това важи и когато тълкуват разпоредби на колективни трудови договори⁵⁰.

48 — Тази констатация се потвърждава от Доклада COM(2014) 176 окончателен, стр. 9 и 10.

49 — Решение Mac Queen и др. (C-108/96, EU:C:2001:67, т. 33 и 34).

50 — Вж. в този смисъл решение Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 101 и 119) и заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по това дело (C-397/01—C-403/01, EU:C:2003:245, т. 59).

133. Запитващата юрисдикция се пита дали националното право подлежи на тълкуване в съответствие с Директива 2008/104, доколкото тази директива и отрасловият КТД, изглежда, следват противостоящи си подходи, що се отнася до работата чрез агенции за временна заетост, и доколкото финландското право не съдържа конкретни разпоредби за транспониране на забраната, произтичаща от член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

134. В това отношение напомням, че задължението за тълкуване в съответствие с правото на Съюза не се ограничава до тълкуването на вътрешноправните разпоредби, приети за транспонирането на Директива 2008/104, а изисква да се вземе предвид националното право в неговата цялост, за да се направи преценка доколко то може да се приложи, така че да не доведе до резултат, който е в противоречие с преследвания от посочената директива⁵¹.

135. Отсъствието на мерки за транспониране следователно не е пречка за националната запитваща юрисдикция да провери, като вземе предвид националното право в неговата цялост, дали по тълкувателен път може да достигне до разрешение, което е в съответствие с правото на Съюза.

136. В случай че не е възможно да се достигне до тълкуване в съответствие с правото на Съюза, следва да се провери дали член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 произвежда директен ефект.

137. С оглед на съдържанието си посочената разпоредба, изглежда, е в състояние да произведе директен ефект. Следва все пак да се провери дали ответникът в главното производство може да противопостави същия на синдикална организация на работници.

138. Макар Съдът все още да не е признал хоризонталния директен ефект на директивите на Съюза⁵², въз основа на съдебната практика може да се направи извод, че закрепените в Договора основни свободи се ползват с хоризонтален директен ефект, доколкото е възможно предприятие да се позове на тях в спор със синдикална организация или обединение от такива организации⁵³.

139. Струва ми се логично да се признае същият ефект на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104, който конкретизира забраната за ограничаване на свободното предоставяне на услуги във връзка с работата чрез агенции за временна заетост.

140. Всъщност преди приемането на Директива 2008/104 националните мерки, които са ограничавали използването на наети от агенции за временна заетост работници, пречателно едновременно с това предоставянето на услуги в тази област, са попадали под евентуалното действие на забраната по член 56 ДФЕС. Според мен би било проява на непоследователност да се допусне тези мерки да останат извън посочената забрана само защото последната вече намира конкретен израз в Директива 2008/104 и по принцип директивите не се прилагат пряко в отношенията между частноправни субекти.

141. Бих искал да уточня, че намерението ми не е да разширя дебатите относно хоризонталния директен ефект, който определени принципи на правото на Съюза могат да имат по-специално когато са конкретизирани в директиви⁵⁴.

51 — Решения *Marleasing* (C-106/89, EU:C:1990:395, т. 8), *Pfeiffer и др.* (EU:C:2004:584, т. 115) и *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2014:2, т. 38).

52 — Решения *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 42) и *Association de médiation sociale* (EU:C:2014:2, т. 36).

53 — Вж. в този смисъл решение *Laval un Partneri* (EU:C:2007:809, т. 98), както и заключението на генералния адвокат Mengozzi по това дело (C-341/05, EU:C:2007:291, т. 159—161), а относно свободата на установяване — решение *International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union* (EU:C:2007:772, т. 66).

54 — Вж. неотдавнашното заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело *Association de médiation sociale* (C-176/12, EU:C:2013:491, т. 73—80).

142. В случая според мен положението е далеч по-безспорно, доколкото член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 по никакъв начин не засяга материалноправното съдържание на член 56 ДФЕС, който освен това има директен ефект в някои хоризонтални правоотношения, видно от съдебната практика до момента.

143. Всъщност член 4, параграф 1 единствено прогласява забрана за неоправдани ограничения на работата чрез агенции за временна заетост в акт на вторичното право, който извършва хармонизация в посочената област (като дотогава тези ограничения са попадали под действието на член 56 ДФЕС), и уточнява съображенията от общ интерес, които могат да оправдаят тези ограничения.

144. Освен това извършената в тази област хармонизация означава, че вече не се налага наличието на трансграничен елемент, който иначе би бил условие за прилагането на разпоредбите, свързани с основните свободи. Действително е безспорно, че Директива 2008/104 се прилага за вътрешни положения.

145. Все пак отбелязвам, че дори в отсъствието на Директива 2008/104 прилагането на член 56 ДФЕС по спор като този, с който е сезирана запитващата юрисдикция, не би било изключено, макар страни по него да са лица от една и съща държава членка.

146. Действително спорната разпоредба очевидно може да породи трансгранични последици, релевантни за целите на член 56 ДФЕС, по-специално доколкото е в състояние да възпрепятства достъпа на Shell до услугите на агенции за временна заетост, установени в останалите държави членки⁵⁵. При това положение според мен няма смисъл да се търси трансграничен елемент, който би бил напълно случаен и зависи от това дали например през релевантния период Shell е използвало агенция за временна заетост, която се намира извън Финландия, или някой от наетите от такава агенция работници, който е работел в Shell през този период, не е бил от друга държава членка.

147. При това положение, ако се наложи Съдът да разгледа третия въпрос, предлагам да отговори в смисъл, че в спор със синдикална организация предприятията може да се позовават на член 4, параграф 1 от Директива 2008/104.

VI – Заключение

148. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Tuomioistuim преюдициални въпроси по следния начин:

- 1) Член 4, параграф 1 от Директива 2008/104/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно работа чрез агенции за временна заетост трябва да се тълкува в смисъл, че забранява запазването или въвеждането на забрани или ограничения за използване на работна ръка чрез агенция за временна заетост, които не са оправдани по съображения от общ интерес, свързани по-специално със защитата на наетите от агенции за временна заетост работници, изискванията за здраве и безопасност на работното място или необходимостта да се гарантира правилно функциониране на пазара на труда и да се предотвратят злоупотребите.
- 2) Член 4, параграф 1 от Директива 2008/104 допуска национална правна уредба, която, от една страна, ограничава използването на работна ръка чрез агенции за временна заетост само за задачи, които са временни и поради обективни причини не могат да бъдат

⁵⁵ — Вж. в това отношение решение *Venturini и др.* (C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791, т. 26) и заключението на генералния адвокат Wahl по това дело (C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:529, т. 35).

изпълнени от наети пряко от предприятието ползвател работници, и от друга страна, забранява използването за дълъг период от време на наети от агенции за временна заетост работници наред с наетите пряко от предприятието работници и за изпълнение на идентични с техните задачи.