

PRESUDA SUDA

17. ožujka 1993.(\*)

„Članci 92. i 117. Ugovora o EEZ-u – Nacionalno zakonodavstvo u području pomorske plovidbe – Zapošljavanje stranih pomoraca koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u Saveznoj Republici Njemačkoj pod uvjetima rada i naknade plaće koji su nepovoljniji od onih primjenjivih na njemačke pomorce”

U spojenim predmetima C-72/91 i C-73/91,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Arbeitsgericht Bremen (Savezna Republika Njemačka), u postupku

**Sloman Neptun Schiffahrts AG,**

protiv

**Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG**

o tumačenju članka 92. i 117. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg i J. L. Murray, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse i M. Diez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Sloman Neptun Schiffahrts AG, tužitelja u glavnom postupku, Hans-Georg Friedrichs, član odvjetničke komore u Bremenu,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, Ministerialrat i Joachim Karl, Regierungsdirektor u saveznom Ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, Jørgen Molde, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, Louis van de Vel, glavni direktor u Ministarstvu komunikacija i infrastrukture, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, Ingolf Pernice, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja tužitelja u glavnom postupku, tuženika u glavnom postupku, kojeg zastupaju Jürgen Maly, Bremen, i profesor dr. Wolfgang Däubler, Dusslingen, danske vlade, njemačke vlade, grčke vlade, koju zastupa Panagiotis Kamarineas, član državne pravne službe, u svojstvu agenta, i Komisije, na raspravi održanoj 7. siječnja 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. ožujka 1992.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Dvama rješenjima od 9. listopada 1990., koje je Sud zaprimio 22. veljače 1991., Arbeitsgericht Bremen (Radni sud u Bremenu, Savezna Republika Njemačka) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, pitanje u vezi s tumačenjem članaka 92. i 117. Ugovora o EEZ-u.
- 2 Pitanje je postavljeno u okviru dvaju sporova između Sloman Neptun Schiffahrts AG (u daljnjem tekstu: Sloman Neptun), brodarskog društva iz Bremena i njegovog radničkog vijeća, Seebetriebsrata, (u daljnjem tekstu: Seebetriebsrat).
- 3 Iz spisa proizlazi da je Sloman Neptun, na temelju članka 99. Betriebsverfassungsgesetzes (Zakon o organizaciji poduzeća) zatražio od Seebetriebsrata odobrenje za zapošljavanje filipinskog časnika za radio-vezu (predmet C-72/91) i još pet filipinskih pomoraca (predmet C-73/91) na jednom od brodova kojim on upravlja i koji je upisao u Seeschiffregister, ISR (međunarodni registar brodova, u daljnjem tekstu: ISR). ISR je uveden zakonom Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Zakon o uvođenju dodatnog registra brodova koji plove pod zastavom Savezne Republike Njemačke u međunarodnom prometu, u daljnjem tekstu: zakon o ISR-u) od 23. ožujka 1989. (BGBl. I, str. 550.).
- 4 Prema članku 21. stavku 4. Flaggenrechtsgesetzes (Zakon o pravu plovidbe pod zastavom), koji je u taj zakon uveden člankom 1. stavkom 2. gore navedenog zakona o ISR-u, dogovoreno je da ugovori o radu za predmetne pomorce ne budu uređeni njemačkim pravom.
- 5 Ta odredba glasi:

Za potrebe primjene članka 30. zakona Einführungsgesetz zum Bürgerliches Gesetzbuch (Zakon o uvođenju građanskog zakonika) i ovisno o odredbama prava Zajednice, ugovori o radu članova posade trgovačkog broda upisanog u IRS, koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u Saveznoj Republici Njemačkoj, ne uređuju se njemačkim pravom samo zbog činjenice da brod plovi pod saveznom zastavom. Ako su ugovori o radu iz prve rečenice predmet kolektivnih ugovora koje su sklopili strani sindikati, oni proizvode

učinke predviđene u Tarifvertragsgesetz (Zakon o kolektivnim ugovorima) samo ako je ugovoreno da oni podliježu pravu koje se odnosi na kolektivne ugovore primjenjivom u području primjene Grundgesetze (njemački Ustav) i da nadležnost treba povjeriti njemačkim sudovima. U slučaju dvojbe, kolektivni ugovori sklopljeni nakon stupanja ovog stavka na snagu odnose se na ugovore o radu iz prve rečenice samo ako to izričito predviđaju. Ove odredbe ne dovode u pitanje odredbe njemačkog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti.

- 6 Nakon što je Seebetriebsrat odbio dati svoju suglasnost za zapošljavanje predmetnih osoba, Sloman Neptun obratio se Arbeitsgerichtu Bremen (Radni sud u Bremenu) da to učini umjesto Seebetriebsrata. U postupku pred nacionalnim sudom, Seebetriebsrat je tvrdio kako je odredba dodana Zakonom o ISR-u protivna ne samo Ustavu, već i člancima 92. i 117. Ugovora o EEZ-u, jer omogućuje zapošljavanje državljana trećih zemalja uz uvjete u pogledu plaće i socijalne sigurnosti nepovoljnije od onih koji se primjenjuju na pomorce zaposlene na temelju njemačkog prava.
- 7 Smatrajući da je za rješavanje spora potrebno tumačenje tih odredaba, Arbeitsgericht Bremen (Radni sud u Bremenu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeće pitanje:

„Je li u skladu s člancima 92. i 117. Ugovora o EEZ-u da članak 1. stavak 2. zakona Gesetz zur Einführung eines zusätzlichen Registers für Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Zakon o uvođenju dodatnog registra brodova koji plove pod zastavom Savezne Republike Njemačke u međunarodnom prometu) (Internationales Seeschiffregister – međunarodni registar pomorske plovidbe – ISR) od 23. ožujka 1989. (BGBl. I, str. 550.), dozvoljava da strani pomorci koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u Saveznoj Republici Njemačkoj ne budu obuhvaćeni njemačkim kolektivnim ugovorima i stoga budu zaposleni uz ‚plaću njihove ‚matične zemlje (Heimatlandheuer)‘, koja je niža, te uz nepovoljnije radne uvjete u odnosu na njemačke pomorce.”
- 8 Njemačka vlada smatra da je članak 21. stavak 4. zakona o pravu na plovidbu pod zastavom uveden kako bi se u sektoru pomorske plovidbe pojasnila pravila utvrđena u članku 30. stavku 2. zakona o građanskom postupku, u pogledu prava primjenjivog na ugovore o radu. Ta je odredba namijenjena osiguranju međunarodne konkurentnosti njemačkih trgovačkih brodova smanjenjem troškova osoblja.
- 9 S time u vezi njemačka vlada primjećuje kako je od 1977. do kraja 1987. tonaža trgovačkih brodova pod njemačkom zastavom pala s 9,3 na 3,8 milijuna bruto registarskih tona, te da se samo u 1987. godini trgovačka flota pod njemačkom zastavom smanjila za 11 %. Početkom 1988. samo je 19 130 moreplovaca bilo zaposleno na njemačkim plovilima, dok ih je početkom 1971. još bilo 55 301.
- 10 Za potpuniji prikaz činjenica, zakonodavnog okvira spora glavnog postupka, tijekom postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti su dijelovi spisa izloženi u nastavku samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 11 Prvo valja napomenuti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, na temelju Ugovora koji u članku 93. propisuje da Komisija neprestano nadzire potpore (vidjeti osobito presudu od 22. ožujka 1977., Steinike i Weinlig, 78/76, Zb., str. 595., t. 9.) podrazumijeva da se

moguća nespojivost potpore sa zajedničkim tržištem utvrđuje, podložno kontroli Suda, odgovarajućim postupkom za čije je pokretanje nadležna Komisija.

- 12 Međutim, u istoj je presudi (točka 14.) Sud napomenuo da se pred nacionalnim sudovima mogu pokrenuti sporovi u kojima ih se navodi da tumače i primjenjuju pojam potpore iz članka 92. kako bi utvrdili je li državna potpora, koja je uvedena bez uzimanja u obzir postupka prethodne provjere predviđenog u članku 93. stavku 3., trebala biti podvrgnuta tom postupku.
- 13 S obzirom na navedeno, prethodno pitanje valja promatrati na način da se njime nastoji utvrditi treba li smatrati državnom potporom, u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora, sustav države članice kao što je onaj koji je primjenjiv na ISR, a koji dozvoljava da ugovori o radu sklopljeni s pomorcima koji su državljani trećih zemalja i koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u toj državi članici podliježu uvjetima rada i naknade plaće koji nisu obuhvaćeni pravom te države članice te koji su znatno nepovoljniji od uvjeta koji se primjenjuju na pomorce koji su državljani te države članice, te je li primjena takvog sustava protivna članku 117. Ugovora.

#### **Tumačenje članka 92. Ugovora o EEZ-u**

- 14 Nacionalni sud smatra da sporni sustav čini državnu potporu u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora u dijelu u kojem dopušta djelomičnu neprimjenu njemačkog radnog prava i socijalnog prava.
- 15 U prilog tom stajalištu nacionalni sud se poziva na praksu Suda prema kojoj djelomično smanjenje socijalnih davanja, koja su obveza poduzetnika u određenom gospodarskom sektoru, čini državnu potporu u smislu navedene odredbe ako je cilj takve mjere djelomično izuzimanje tih poduzetnika od financijskih opterećenja proizašlih iz uobičajene primjene općeg sustava obveznih doprinosa propisanih zakonom (presuda od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., str. 709.). Predmetni sustav oslobađa brodare koji su svoje brodove upisali u ISR od određenih financijskih nameta, a osobito od većih socijalnih doprinosa koji se plaćaju u slučaju zapošljavanja njemačkih pomoraca.
- 16 Nacionalni sud navodi da je donošenje zakona Gesetz zur Änderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Reichsversicherungsordnung (Zakon o izmjeni odredaba koje se odnose na osiguranje od nesreća na moru iz zakonika o mirovinskom osiguranju) od 10. srpnja 1989. (Bundesgesetzblatt I, str. 1383.) bilo vezano uz uvođenje ISR-a. Na temelju odredaba toga zakona, plaće pomoraca čiji ugovori o radu nisu uređeni njemačkim pravom ne uzimaju se u obzir prilikom određivanja prosječnih plaća radi izračuna socijalnih doprinosa. Za predmetne pomorce ti se doprinosi izračunavaju u skladu s njihovom stvarnom plaćom. Tako dolazi do znatnog smanjenja troškova za predmetne brodare, jer nisu obvezni platiti razliku između doprinosa na takvu plaću i doprinosa na prosječnu njemačku plaću.
- 17 Komisija smatra da svaka mjera bilo kakve prirode, koja za pojedini sektor donosi rasterećenje koje nije dio sveobuhvatnog sustava, čini državnu potporu u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora čak i ako nije financirana iz javnih sredstava. Njezino je stajalište da to proizlazi, prvo, iz tumačenja teksta te odredbe gdje se čini razlika između potpore koju dodjeljuje država i potpore koja se dodjeljuje iz državnih sredstava i, drugo, iz svrhe

te odredbe kojom se u području državnih potpora izražava načelo navedeno u članku 3. točki (f) Ugovora. Zakon o ISR-u koji je donesen kako bi se njemačka pomorska plovidba učinila konkurentnijom dodjeljujući joj posebne prednosti, ima sva obilježja državne potpore. Naime, razina plaće koja je utvrđena na temelju ugovora o radu koji nisu uređeni njemačkim pravom ima za posljedicu smanjenje poreznog prihoda. To stajalište dijeli i Seebetriebsrat.

- 18 Valja napomenuti kako je na temelju članka 92. stavka 1. Ugovora svaka potpora koju dodijeli država članica, ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili postoji opasnost od narušavanja tržišnog natjecanja stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.
- 19 Kao što je Sud smatrao u presudi od 24. siječnja 1978., Van Tiggele (82/77, Zb., str. 25., t. 24. i 25.), samo pogodnosti dodijeljene izravno ili neizravno kroz državna sredstva valja smatrati državnom potporom u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora. Doista, iz teksta same ove odredbe i postupovnih pravila utvrđenih u članku 93. Ugovora proizlazi da pogodnosti dodijeljene iz sredstava koja nisu državna nisu obuhvaćene područjem primjene predmetnih odredaba. Razlikovanje potpore koju dodjeljuje država i potpore dodijeljene iz državnih sredstava služi tome kako bi definicija potpore obuhvatila ne samo potporu koju država izravno dodjeljuje, nego i potporu koju dodjeljuju javna ili privatna tijela koje je odredila odnosno osnovala država.
- 20 Stoga valja utvrditi treba li za pogodnosti proizašle iz sustava, kao što je onaj primjenjiv na ISR, smatrati da su dodijeljene iz državnih sredstava.
- 21 Predmetni sustav ne nastoji svojim ciljem i općom strukturom stvoriti pogodnost koja bi bila dodatno opterećenje za državu ili gore spomenuta tijela, nego samo izmijeniti, u korist pomorskih brodara, okvir unutar kojega se oblikuju ugovorni odnosi između tih poduzetnika i njihovih zaposlenika. Iz toga proizašle posljedice, u dijelu u kojem se odnose na razliku u osnovici za izračun socijalnih doprinosa – koju spominje nacionalni sud – i mogućeg gubitka poreznog prihoda zbog niskih plaća – koji spominje Komisija – svojstvene su sustavu i nisu sredstvo za dodjelu posebne pogodnosti predmetnim poduzetnicima.
- 22 Iz toga slijedi da sustav, kao što je onaj primjenjiv na ISR, nije državna potpora u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora.

#### **Tumačenje članka 117. Ugovora o EEZ-u**

- 23 Nacionalni sud smatra kako članak 117. Ugovora o EEZ-u nije namijenjen samo iznošenju programa, nego on državama članicama nameće obvezu postizanja socijalnih ciljeva Zajednice i slobode tržišnog natjecanja unutar nje. Prema tome, na temelju ove odredbe, države članice moraju, prvo, nadzirati priljev radnika iz trećih zemalja kako bi spriječile „damping plaća” i ostale poremećaje na tržištu rada te, drugo, poduzimati mjere kako bi tim radnicima omogućile sudjelovanje u društvenom napretku ako su zaposleni u Zajednici. To tumačenje članka 117. potvrđeno je ciljevima koji se nastoje ostvariti člancima 118. i 48. Ugovora. Međutim, navedene obveze nisu ispunjene kad se radi o odredbama u glavnom postupku.

- 24 Nacionalni sud i Seebetriebsrat također su stajališta da članak 5. Ugovora obvezuje države članice da ne dovode u pitanje postojeću socijalnu zaštitu. Unapređenje radnih uvjeta i standarda života jedan je od ciljeva Ugovora, čije postizanje ne smije biti ugroženo mjerama koje poduzimaju države članice.
- 25 U tom pogledu valja napomenuti da su, kao što Sud dosljedno smatra (presude od 15. lipnja 1978., Defrenne, 149/77, Zb., str. 1365., t. 19., i od 29. rujna 1987., Giménez Zaera, 126/86, Zb., str. 3697., t. 13.), odredbe članka 117. Ugovora u suštini programske naravi. Taj članak odnosi se samo na socijalne ciljeve čije postizanje mora biti rezultat djelovanja Zajednice, bliske suradnje među državama članicama i djelovanja zajedničkog tržišta.
- 26 Doduše, činjenica da su ciljevi socijalne politike utvrđeni u članku 117. programske naravi ne znači da su lišeni svakog pravnog učinka. Oni su zapravo važna pomoć, osobito za tumačenje drugih odredaba Ugovora i sekundarnog zakonodavstva Zajednice o socijalnim pitanjima. Ipak, postizanje tih ciljeva mora biti rezultat socijalne politike koju definiraju nadležna tijela (gore navedena presuda Giménez Zaera, t. 14.).
- 27 Slijedom navedenoga, ni opći trendovi socijalne politike koju definira svaka država članica, ni posebne mjere kao što su one u zahtjevu za prethodnu odluku, ne podliježu sudskom nadzoru radi određivanja jesu li u skladu sa socijalnim ciljevima navedenima u članku 117. Ugovora.
- 28 Konačno, iako je unapređenje radnih uvjeta i standarda života jedan od temeljnih ciljeva Ugovora, kao što je vidljivo u uvodnoj izjavi i člancima 2. i 117. Ugovora, države članice imaju slobodu donošenja vlastitih odluka u tom smislu, što sprečava da se obvezom sadržanom u članku 5. Ugovora pojedincima dodjeljuju prava koja bi nacionalni sudovi bili dužni štiti.
- 29 Slijedom navedenoga, na pitanje nacionalnog suda valja odgovoriti da sustav koji je uspostavila država članica kao što je onaj koji je primjenjiv na ISR, a koji dozvoljava da ugovori o radu sklopljeni s pomorcima koji su državljani trećih zemalja i koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u toj državi članici podliježu uvjetima rada i naknade plaće koji nisu obuhvaćeni pravom te države članice te koji su znatno nepovoljniji od uvjeta koji se primjenjuju na pomorce koji su državljani te države članice, ne čini državnu potporu u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora te da primjena takvog sustava nije protivna članku 117. Ugovora.

### **Troškovi**

- 30 Troškovi njemačke, belgijske, danske i grčke vlade, kao i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

**SUD,**

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Arbeitsgericht Bremen (Radni sud u Bremenu) rješenjima od 9. listopada 1990., odlučuje:

**Sustav koji je uspostavila država članica kao što je onaj koji je primjenjiv na ISR, a koji dozvoljava da ugovori o radu sklopljeni s pomorcima koji su državljani trećih zemalja i koji nemaju prebivalište ni stalno boravište u toj državi članici podliježu uvjetima rada i naknade plaće koji nisu obuhvaćeni pravom te države članice te koji su znatno nepovoljniji od uvjeta koji se primjenjuju na pomorce koji su državljani te države članice, ne čini državnu potporu u smislu članka 92. stavka 1. Ugovora o EEZ-u, te da primjena takvog sustava nije protivna članku 117. Ugovora.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. ožujka 1993.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD