

HOTĂRÂREA CURȚII
17 martie 1993*

Sloman Neptun Schiffahrts AG
împotriva
Seetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG

(cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulate de Arbeitsgericht Bremen)

„Articolele 92 și 117 din Tratatul CEE – Legislație națională în materie de navigație maritimă –
Angajarea marinarilor străini fără domiciliu și reședință permanentă în Republica Federală
Germania în condiții de muncă și de remunerare mai puțin favorabile decât cele ale marinarilor
germani”

Cauzele conexate C-72/91 și C-73/91

În cauzele conexate C-72/91 și C-73/91,

având ca obiect cereri adresate Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către
Arbeitsgericht Bremen (Republica Federală Germania) pentru pronunțarea, în litigiile pendinte
în fața acestei instanțe, între

Sloman Neptun Schiffahrts AG

și

Seetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 92 și 117 din Tratatul CEE,

CURTEA,

compusă din domnii O. Due, președinte, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg
și J. L. Murray, președinți de cameră, G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler,
J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse și M. Díez de Velasco, judecători,

avocat general: domnul M. Darmon

grefier: domnul J.-G. Giraud

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

* Langue de procédure: l'allemand.

— pentru Sloman Neptun Schiffahrts AG, reclamantă în acțiunea principală, de către Hans-Georg Friedrichs, avocat în Baroul din Bremen,

— pentru guvernul german, de către domnii Ernst Röder, Ministerialrat în Ministerul Federal al Economiei și de către Joachim Karl, Regierungsdirektor în același minister, în calitate de agenți,

— pentru guvernul danez, de către domnul Joergen Molde, consilier juridic în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent,

— pentru guvernul belgian, de către domnul Louis van de Vel, director general în Ministerul Comunicațiilor și Infrastructurii, în calitate de agent,

— pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul Ingolf Pernice, membru al serviciului juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale reclamantei în acțiunea principală, ale pârâtei în acțiunea principală, reprezentată de Juergen Maly, avocat în Baroul din Bremen și de Prof. Dr. Wolfgang Daeubler, profesor în Dusslingen, ale guvernului danez, ale guvernului german, ale guvernului elen, reprezentat de domnul Panagiotis Kamarinéas, consilier juridic de stat, în calitate de agent, precum și ale Comisiei, în ședința din 7 ianuarie 1992,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 17 martie 1992, pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin două ordonanțe din 9 octombrie 1990, primite de Curte la 22 februarie 1991, Arbeitsgericht Bremen (Republica Federală Germania) a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolelor 92 și 117 din Tratatul CEE.

2 Această întrebare a fost adresată în cadrul a două litigii între societatea Sloman Neptun Schiffahrts AG (denumită în continuare „Sloman Neptun”), care operează o întreprindere navală din Bremen și Seebetriebsrat, comitetul de întreprindere navală al Sloman Neptun (denumit în continuare „Seebetriebsrat”).

3 Din probele de la dosar reiese că Sloman Neptun a solicitat, în temeiul articolului 99 din Betriebsverfassungsgesetz (legea cu privire la organizarea întreprinderilor), acordul Seebetriebsrat în vederea încadrării în muncă a unui ofițer radio de naționalitate filipineză (cauza C-72/91) și a altor cinci marinari filipinezi (cauza C-73/91) pe una din navele pe care aceasta le exploatează și pe care o înmatriculase în Internationales Seeschiffsregister, ISR (registru internațional al navigației maritime, denumit în continuare „ISR”). ISR a fost creat de Gesetz zur Einfuehrung eines zusaetzlichen Schiffregisters fuer Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Legea privind introducerea unui registru suplimentar de înmatriculare a navelor maritime care arborează pavilionul federal în traficul internațional, denumită în continuare „legea ISR”) din 23 martie (BGB1. I, p. 550).

4 În conformitate cu articolul 21 alineatul (4) din Flaggenrechtsgesetz (Legea privind dreptul de a arbora un pavilion), introdus în această lege de articolul 1 alineatul (2) din Legea ISR, citată anterior, s-a convenit că legislația germană nu reglementează contractele de muncă ale marinarilor în cauză.

5 În sensul acestei dispoziții:

„Pentru aplicarea articolului 30 din Einfuehrungsgesetz zum Buergerlichen Gesetzbuch (Lege de introducere a Codului Civil) și sub rezerva dispozițiilor legale ale Comunității Europene, contractele de muncă încheiate cu membrii echipajului unei nave comerciale înmatriculate în Registrul internațional de transport maritim, care nu au domiciliul sau reședința permanentă pe teritoriul Republicii Federale Germania, nu intră sub incidența legislației germane doar prin faptul că nava arborează pavilionul federal. În cazul în care contractele de muncă la care se face referire la prima teză fac obiectul contractelor colective încheiate de sindicate străine, acestea nu au efectele prevăzute de Tarifvertragsgesetz (Legea privind contractele colective), decât dacă s-a convenit ca acestea să fie reglementate de dreptul convențional aplicabil în cadrul domeniului de aplicare a legii fundamentale și că instanțele germane sunt competente. Contractele colective încheiate ulterior intrării în vigoare a prezentului paragraf nu se aplică, în caz de îndoială, contractelor de muncă vizate la prima teză, decât dacă acestea prevăd expres acest lucru. Prezentele dispoziții se aplică fără a aduce atingere dispozițiilor legislației germane în materie de securitate socială.”

6 Întrucât Seebetriebsrat a refuzat să își dea acordul pentru angajarea persoanelor în cauză, Sloman Neptun a sesizat Arbeitsgericht Bremen, pentru a face acest lucru în locul Seebetriebsrat. În cursul procedurii în fața instanței naționale, Seebetriebsrat a susținut că dispoziția introdusă prin Legea ISR contravenea nu numai Constituției, ci și articolelor 92 și 117 din Tratatul CEE, întrucât aceasta permite angajarea resortisanților din țări terțe în condiții de remunerare și de protecție socială mai puțin favorabile decât cele de care beneficiază marinarii angajați în temeiul dispozițiilor legislației germane.

7 Considerând că o interpretare a acestor dispoziții era necesară pentru soluționarea litigiilor, Arbeitsgericht Bremen a suspendat judecata și a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este compatibil cu articolul 92 și cu articolul 117 din Tratatul CEE faptul că articolul 1 alineatul (2) din Gesetz zur Einfuehrung eines zusaetzlichen Schiffregisters fuer Seeschiffe unter der Bundesflagge im internationalen Verkehr (Legea privind introducerea unui registru suplimentar de înmatriculare a navelor maritime care arborează pavilionul federal în traficul internațional) (Internationales Seeschiffsregister – Registrul internațional al navigației maritime - ISR) din 23 martie (BGB1. I, p. 550), permite ca marinarii străini care nu au domiciliul sau reședința permanentă pe teritoriul Republicii Federale Germania să nu intre sub incidența contractelor colective de muncă germane și, prin urmare, să fie angajați «la salariul din țara de origine (Heimatlandheuer)», care este mai mic și în condiții de muncă mai puțin favorabile decât cele ale marinarilor germani de același nivel?”

8 Conform guvernului german, alineatul (4) al articolului 21 din Legea privind dreptul de arborare a pavilionului a fost introdus pentru a clarifica, în domeniul navigației maritime, normele enunțate la articolul 30 alineatul (2) din Codul Civil cu privire la legea aplicabilă contractelor de muncă. Această dispoziție este destinată să asigure competitivitatea navelor comerciale germane pe plan internațional, prin reducerea costurilor de personal.

9 Guvernul german observă, în această privință, că, din 1977 până la finalul anului 1987, tonajul navelor comerciale care arborau pavilionul german a trecut de la 9,3 milioane de tone-registru brut la 3,8 milioane și că, numai în anul 1987, flota comercială sub pavilion german a scăzut cu 11 %. La începutul anului 1988, numai 19 130 de marinari lucrau în cadrul acesteia, în timp ce numărul acestora se ridică la 55 301 la începutul anului 1971.

10 Pentru o prezentare mai amplă a faptelor și a cadrului juridic al litigiilor în acțiunea principală, a derulării procedurii, precum și a observațiilor scrise prezentate Curții, se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

11 Cu titlu preliminar, trebuie să se amintească că, în conformitate cu o jurisprudență constantă (a se vedea, în special, Hotărârea din 22 martie 1977, Steinike și Weinlig, 78/76, Rec. p. 595, punctul 9), tratatul, care stabilește la articolul 93 verificarea permanentă și controlul ajutoarelor de către Comisie, intenționează ca recunoașterea unei eventuale incompatibilități a unui ajutor în raport cu piața comună să fie determinată, sub controlul Curții de Justiție, printr-o procedură corespunzătoare, a cărei punere în aplicare ține de responsabilitatea Comisiei.

12 Cu toate acestea, Curtea a declarat, în aceeași hotărâre (punctul 14), că instanțele naționale puteau fi sesizate prin acțiuni care le obligă să interpreteze și să aplice conceptul de ajutor, menționat la articolul 92, pentru a stabili dacă o măsură de stat introdusă fără a se ține seama de procedura de control preliminar prevăzută la articolul 93 alineatul (3) trebuia sau nu supusă acestei proceduri.

13 Având în vedere considerentele precedente, trebuie să se arate că întrebarea preliminară urmărește să stabilească dacă regimul unui stat membru, cum este cazul celui aplicabil ISR, care permite supunerea contractelor de muncă încheiate cu marinari resortisanți din țări terțe, care nu au domiciliul sau reședința permanentă în statul membru respectiv unor condiții de

muncă și de remunerare care nu sunt reglementate de legislația respectivului stat membru și care sunt considerabil mai puțin favorabile decât cele ale marinarilor resortisanți din statul membru în cauză, trebuie considerat ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat și dacă articolul 117 din tratat se opune aplicării unui astfel de regim.

Cu privire la interpretarea articolului 92 din tratat

14 Instanța de trimitere consideră că regimul contestat constituie un ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat, în măsura în care permite neaplicarea parțială a dispozițiilor dreptului muncii și a dreptului social german.

15 În această privință, aceasta invocă jurisprudența Curții, conform căreia degrevarea parțială de obligații sociale, care le revin întreprinderilor dintr-un anumit sector industrial constituie un ajutor în sensul dispoziției menționate anterior, în cazul în care această măsură este destinată degrevării parțiale a acestor întreprinderi de obligațiile pecuniare care decurg din aplicarea normală a sistemului general de contribuții obligatorii impuse de lege (Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, Rec., p. 709). Or, regimul în cauză ar avea ca efect degrevarea armatorilor care își înmatriculează navele în ISR de anumite obligații pecuniare, în special de contribuțiile la asigurările sociale mai ridicate în cazul angajării unor marinari germani.

16 Aceasta precizează astfel că introducerea ISR a fost însoțită de adoptarea Gesetz zur Aenderung von Vorschriften der See-Unfallversicherung in der Rentenversicherungsordnung (Legea de modificare a dispozițiilor privind asigurarea împotriva accidentelor maritime din Codul asigurărilor de pensie) din 10 iulie 1989 (BGB1. I, p. 1383). În temeiul dispozițiilor acestei legi, salariile plătite marinarilor ale căror contracte de muncă nu sunt reglementate de dreptul german nu pot fi luate în considerare, la stabilirea salariilor medii, pentru stabilirea contribuțiilor la asigurările sociale. Aceste contribuții ar fi calculate pentru marinarii respectivi în funcție de remunerațiile plătite efectiv. Armatorii în cauză ar beneficia, în consecință, de o degrevare apreciabilă de obligații, întrucât nu ar trebui să plătească diferența între contribuția corespunzătoare acestor remunerații și cea corespunzătoare salariului mediu din Germania.

17 Comisia consideră că orice măsură, sub orice formă ar fi ea, care implică pentru un sector anume o degrevare care nu se înscrie într-un sistem global, constituie un ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat, chiar dacă o astfel de măsură nu este finanțată din fondurile publice. În opinia sa, aceasta rezultă, pe de o parte, din interpretarea literală a dispoziției citate anterior, care distinge între ajutoarele acordate de stat și ajutoarele acordate prin intermediul resurselor de stat și, pe de altă parte, din scopul aceleiași dispoziții, care este expresia, în materie de ajutoare de stat, a principiului enunțat la articolul 3 litera (f) din tratat. Conform Comisiei, legea ISR, care a fost adoptată pentru a face navigația maritimă mai competitivă, acordându-i avantaje speciale, conține toate elementele unui ajutor de stat. În orice caz, măsura controversată este finanțată din resurse de stat. În fapt, nivelul remunerațiilor stabilite în cadrul contractelor nereglementate de legislația germană antrenează diminuarea resurselor fiscale. Aceste puncte de vedere sunt împărțite de către Seebetriebsrat.

18 Trebuie să se arate, în această privință, că articolul 92 alineatul (1) din tratat, declară incompatibile cu piața comună ajutoarele acordate de un stat membru sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale între statele membre.

19 Prin urmare, Curtea s-a pronunțat în Hotărârea din 24 ianuarie 1978, Van Tiggele (82/77, Rec. p. 25, punctele 24 și 25), că numai avantajele acordate direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat trebuie considerate ajutoare în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat. Într-adevăr, chiar din formularea acestei dispoziții și din regulamentul de procedură stabilit la articolul 93 din tratat rezultă că avantajele acordate prin alte mijloace decât resursele de stat nu intră în sfera de aplicare a dispozițiilor în cauză. Distincția între ajutoarele acordate de stat și ajutoarele acordate prin intermediul resurselor de stat este destinată includerii în noțiunea de ajutor nu numai a ajutoarelor acordate direct de stat, ci, de asemenea, a celor acordate de organismele publice sau private, desemnate sau instituite de stat.

20 Prin urmare, trebuie să se verifice dacă avantajele unui regim, cum este cel aplicabil ISR, trebuie sau nu considerate ca fiind acordate prin intermediul resurselor de stat.

21 În acest sens, regimul în cauză nu urmărește, prin obiectul și structura sa generală, să creeze un avantaj care să constituie o obligație suplimentară pentru stat sau pentru organismele menționate anterior, ci numai să modifice, în favoarea întreprinderilor de navigație maritimă, cadrul în care se stabilesc relațiile contractuale între întreprinderile respective și angajații acestora. Consecințele care rezultă din aceasta, în măsura în care acestea sunt legate de diferența de calcul a contribuțiilor sociale, menționate de instanța națională, precum și de o eventuală pierdere de resurse fiscale imputabilă unui nivel scăzut al remunerațiilor, invocată de Comisie, sunt inerente acestui regim și nu constituie un mijloc de acordare a unui anumit avantaj întreprinderilor în cauză.

22 Rezultă că un regim asemenea celui aplicabil ISR nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat.

Cu privire la interpretarea articolului 117 din tratat

23 Conform instanței de trimitere, articolul 117 din tratat nu conține doar dispoziții programatice, ci impune, de asemenea, statelor membre să realizeze obiectivele sociale și de liberă concurență ale Comunității. Aceasta consideră astfel că în temeiul acestei dispoziții, statele membre trebuie, pe de o parte, să supravegheze afluxul de mână de lucru din țările terțe, pentru a evita un „dumping salarial” și alte perturbări ale pieței de muncă, și, pe de altă parte, să adopte măsuri care să permită acestei mâini de lucru să participe la progresul social, atunci când este folosită în Comunitate. Această interpretare a articolului 117 este confirmată de obiectivele urmărite de articolele 118 și 48 din tratat. Or, aceste obligații nu sunt însă respectate în cadrul dispozițiilor vizate în acțiunile principale.

24 Instanța de trimitere, precum și Seebetriebsrat, consideră, de asemenea, că articolul 5 din tratat le impune statelor membre să nu readucă în discuție protecția socială existentă. Ameliorarea condițiilor de viață și de muncă constituie unul dintre obiectivele tratatului a cărui îndeplinire nu trebuie pusă în pericol prin măsuri adoptate de statele membre.

25 Trebuie să se arate, în această privință, că, în conformitate cu jurisprudența Curții (Hotărârile din 15 iunie 1978, Defrenne, 149/77, Rec. p. 1365, punctul 19 și din 29 septembrie 1987 Giménez Zaera, 126/86, Rec. p. 3697, punctul 13), dispozițiile articolului 117 din tratat au un caracter, în esență, programatic. Acest articol nu vizează decât obiective sociale a căror punere în aplicare trebuie să fie rezultatul acțiunii Comunității, al strânsei colaborări între statele membre și al funcționării pieței comune.

26 Este adevărat că caracterul programatic al obiectivelor sociale enunțate la articolul 117 nu implică faptul că acestea sunt lipsite de orice efect juridic. Acestea constituie elemente importante, în special pentru interpretarea altor dispoziții ale tratatului și ale legislației comunitare secundare în domeniul social. Punerea în aplicare a acestor obiective trebuie să fie totuși rezultatul unei politici sociale care trebuie definită de autoritățile competente (Hotărârea Giménez Zaera, citată anterior, punctul 14).

27 Prin urmare, nici orientările generale ale politicii sociale definite de fiecare stat membru, nici măsurile speciale, cum sunt cele vizate de ordonanțele de trimitere, nu pot face obiectul unui control jurisdicțional în ceea ce privește conformitatea lor cu obiectivele sociale stabilite la articolul 117 din tratat.

28 În cele din urmă, dacă ameliorarea condițiilor de viață și de muncă constituie unul din scopurile esențiale ale tratatului, astfel cum se arată în preambul și la articolele 2 și 117 din tratat, statele membre dispun, în acest sens, de o libertate de decizie care împiedică obligația conținută la articolul 5 din tratat să genereze, în favoarea justițiabililor, drepturi pe care instanțele naționale au datoria de a le proteja.

29 Având în vedere considerentele precedente, trebuie să se răspundă instanței naționale că un regim, cum este cazul celui aplicabil ISR, care permite supunerea contractelor de muncă încheiate cu marinari resortisanți din țări terțe, care nu au domiciliul sau reședința permanentă în statul membru respectiv, unor condiții de muncă și de remunerare care nu sunt reglementate de legislația respectivului stat membru și care sunt considerabil mai puțin favorabile decât cele ale marinarilor resortisanți din statul membru în cauză, nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat, iar articolul 117 din tratat nu se opune aplicării unui astfel de regim.

Cu privire la cheltuielile de judecată

30 Cheltuielile efectuate de guvernele german, belgian, danez și elen și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter

incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea adresată de către Arbeitsgericht Bremen, prin Ordonanțele din 9 octombrie 1990, hotărăște:

Un regim, precum cel aplicabil ISR, care permite supunerea contractelor de muncă încheiate cu marinari resortisanți din țări terțe, care nu au domiciliul sau reședința permanentă în statul membru respectiv, unor condiții de muncă și de remunerare care nu sunt reglementate de legislația respectivului stat membru și care sunt considerabil mai puțin favorabile decât cele ale marinarilor resortisanți din acest stat membru, nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat, iar articolul 117 din tratat nu se opune aplicării unui astfel de regim.

Due	Kakouris	Rodríguez Iglesias	Zuleeg
	Murray	Mancini	Joliet
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Grévisse	Díez de Velasco

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 17 martie 1993.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due