Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 28ης Μαΐου 2020 [1]

Υπόθεση C-620/18

Ουγγαρία
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως – Οδηγία (ΕΕ) 2018/957 – Οδηγία (ΕΚ) 96/71 – Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών – Κανόνες σχετικοί με τους όρους εργασίας, την προστασία της υγείας και την ασφάλεια των εργαζομένων – Ακατάλληλη νομική βάση – Κατάχρηση εξουσίας – Περιττοί, δυσανάλογοι ή εισάγοντες διακρίσεις περιορισμοί – Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών – Αμοιβή των αποσπασμένων εργαζομένων – Επί μακρόν αποσπασμένοι εργαζόμενοι – Παράβαση του κανονισμού (ΕΚ) 593/2008 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές – Παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της σαφήνειας των κανονιστικών πράξεων – Συλλογικές δράσεις των εργαζομένων – Οδικές μεταφορές»

1. Η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο, ως κύριο αίτημα, την ακύρωση της οδηγίας (ΕΕ) 2018/957 [2], η οποία τροποποιεί την οδηγία 96/71/ΕΚ [3] σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών. Επικουρικώς, ζητεί την ακύρωση διαφόρων διατάξεων της οδηγίας 2018/957.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Οδηγία 96/71

2. Η οδηγία 96/71 εξεδόθη επί τη βάσει των άρθρων 57, παράγραφος 2, και 66 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ).

3. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής, σκοπός της ήταν να εξασφαλίσει στους αποσπασμένους στο έδαφος των κρατών μελών εργαζομένους τους όρους εργασίας και απασχολήσεως σχετικά με θέματα διεπόμενα από αυτήν, οι οποίοι, στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία, καθορίζονταν από νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, ή από συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2018, για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 2018, L 173, σ. 16, στο εξής: οδηγία 2018/957).

3 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 18, σ. 1, στο εξής: οδηγία 96/71).

4. Μεταξύ των θεμάτων που διέπονταν από την οδηγία 96/71, περιλαμβάνονταν, στο άρθρο της 3, παράγραφος 1, στοιχείο γ', τα ελάχιστα όρια μισθού, συμπεριλαμβανομένων των αποζημιώσεων υπερωριακής εργασίας.

Β. Οδηγία 2018/957

5. Η οδηγία 2018/957 έχει ως νομική βάση τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ.

6. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2018/957 εισάγει τις ακόλουθες παραγράφους στο άρθρο 1 της οδηγίας 96/71:

«1. Η παρούσα οδηγία διασφαλίζει την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων κατά τη διάρκεια της απόσπασής τους σε σχέση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, θεσπίζοντας υποχρεωτικές διατάξεις όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι οποίες πρέπει να τηρούνται.

1α. Η παρούσα οδηγία επ' ουδενί δεν θίγει την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα κράτη μέλη και στο επίπεδο της Ένωσης, περιλαμβανομένου του δικαιώματος ή της ελευθερίας για απεργία ή για ανάληψη άλλων δράσεων που καλύπτονται από τα ειδικά συστήματα εργασιακών σχέσεων στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και/ή πρακτική. Δεν θίγει επίσης το δικαίωμα διαπραγμάτευσης, σύναψης και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων ή το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και/ή πρακτική.»

7. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2018/957 τροποποιεί το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71, το οποίο αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

«1. Τα κράτη μέλη φροντίζουν ώστε, ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας, επιχειρήσεις όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 να εγγυώνται, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, στους εργαζομένους που είναι αποσπασμένοι στο έδαφός τους τούς όρους εργασίας και απασχόλησης σχετικά με τα θέματα που αναφέρονται κατωτέρω, οι οποίοι, στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία, καθορίζονται από:

– νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή/και

– συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή κατ' άλλον τρόπο εφαρμόζουν σύμφωνα με την παράγραφο 8:

α) μέγιστες περιόδους εργασίας και ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης·

β) ελάχιστη διάρκεια ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών·

γ) αμοιβές, συμπεριλαμβανομένων των αποζημιώσεων υπερωριακής εργασίας· το παρόν στοιχείο δεν εφαρμόζεται στα συμπληρωματικά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα·

δ) όρους θέσης εργαζομένων στη διάθεση επιχειρήσεων, ιδίως από επιχειρήσεις προσωρινής απασχόλησης·

ε) υγεία, ασφάλεια και υγιεινή στην εργασία·

στ) προστατευτικά μέτρα σχετικά με τους όρους εργασίας και απασχόλησης των γυναικών σε κατάσταση εγκυμοσύνης ή λοχείας, των παιδιών και των νέων·

ζ) ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών και άλλες διατάξεις στον τομέα των μη διακρίσεων·

η) συνθήκες στέγασης των εργαζομένων, όταν παρέχονται από τον εργοδότη σε εργαζομένους μακριά από τον συνήθη τόπο εργασίας τους·

θ) επιδόματα ή επιστροφή εξόδων για την κάλυψη των εξόδων ταξιδίου, διατροφής και στέγης των εργαζομένων που βρίσκονται εκτός της χώρας τους για επαγγελματικούς λόγους.

Το στοιχείο θ) εφαρμόζεται αποκλειστικά για τα έξοδα ταξιδίου, διατροφής και στέγης αποσπασμένων εργαζομένων όταν υποχρεούνται να ταξιδέψουν από και προς τον συνήθη τόπο εργασίας τους εντός του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχουν αποσπαστεί ή όταν τοποθετούνται προσωρινά από τον εργοδότη τους σε άλλον τόπο εργασίας από τον ανωτέρω συνήθη.

Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, η έννοια της αμοιβής καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο ή/και την πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπαστεί ο εργαζόμενος και καλύπτει όλα τα συστατικά στοιχεία αμοιβής που καθίστανται υποχρεωτικά από εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, ή συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες στο συγκεκριμένο κράτος μέλος έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή εφαρμόζονται κατ' άλλον τρόπο σύμφωνα με την παράγραφο 8.

[...]»

8. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2018/957 προσθέτει στο άρθρο 3 της οδηγίας 96/71 την παράγραφο 1α, η οποία έχει ως εξής:

«1α. Όταν η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 12 μήνες, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας, επιχειρήσεις όπως αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 εγγυώνται, βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης, στους εργαζομένους που είναι αποσπασμένοι στο έδαφός τους επιπλέον των όρων εργασίας και απασχόλησης που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, όλους τους εφαρμοστέους όρους εργασίας και απασχόλησης οι οποίοι καθορίζονται στο κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται η εργασία:

– από νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή/και

– από συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή εφαρμόζονται κατ' άλλον τρόπο σύμφωνα με την παράγραφο 8.

Το πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου δεν εφαρμόζεται στα ακόλουθα θέματα:

α) σε διαδικασίες, διατυπώσεις και όρους για τη σύναψη και τη λύση της συμβάσεως εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των ρητρών μη ανταγωνισμού·

β) σε συμπληρωματικά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα.

Στην περίπτωση που ο πάροχος υπηρεσιών υποβάλλει αιτιολογημένη κοινοποίηση, το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία παρατείνει την περίοδο που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο στους 18 μήνες.

Όταν επιχείρηση όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 αντικαθιστά έναν αποσπασμένο εργαζόμενο με άλλον αποσπασμένο εργαζόμενο που εκτελεί την ίδια εργασία στον ίδιο τόπο, η διάρκεια της απόσπασης, για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, είναι η αθροιστική διάρκεια των περιόδων απόσπασης των εν λόγω μεμονωμένων αποσπασμένων εργαζομένων.

Η έννοια "ίδια εργασία στον ίδιο τόπο" που αναφέρεται στο τέταρτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου καθορίζεται μεταξύ άλλων με βάση τη φύση της παρεχόμενης υπηρεσίας, το επιτελούμενο έργο και τη διεύθυνση ή τις διευθύνσεις του τόπου εργασίας.»

9. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2018/957, το άρθρο 3, παράγραφος 7, της οδηγίας 96/71 έχει πλέον ως εξής:

«7. Οι παράγραφοι 1 έως 6 δεν εμποδίζουν την εφαρμογή όρων εργασίας και απασχόλησης ευνοϊκότερων για τους εργαζομένους.

Τα σχετικά με την απόσπαση επιδόματα θεωρούνται ως τμήμα της αμοιβής, εφόσον δεν καταβάλλονται υπό μορφή επιστροφής των εξόδων που προκλήθηκαν πράγματι λόγω της απόσπασης, όπως τα έξοδα ταξιδίου, στέγης και διατροφής. Ο εργοδότης, με την επιφύλαξη της παραγράφου 1 πρώτο εδάφιο στοιχείο η), επιστρέφει τα έξοδα στον αποσπασμένο εργαζόμενο σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή/και πρακτική που εφαρμόζεται στην εργασιακή σχέση του αποσπασμένου εργαζομένου.

Εφόσον οι όροι εργασίας και απασχόλησης που εφαρμόζονται στην εργασιακή σχέση δεν καθορίζουν αν και ποια στοιχεία του σχετικού με την απόσπαση επιδόματος καταβάλλονται ως επιστροφή εξόδων που προέκυψαν πράγματι λόγω της απόσπασης ή ποια αποτελούν τμήμα της αμοιβής, τότε ολόκληρο το επίδομα θεωρείται καταβληθέν ως επιστροφή εξόδων.»

10. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στον τομέα των οδικών μεταφορών από την ημερομηνία εφαρμογής νομοθετικής πράξης για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71 και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (κανονισμός IMI) (ΕΕ 2014, L 159, σ. 11)] για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών».

II. Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτήματα των διαδίκων

11. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την οδηγία 2018/957 στο σύνολό της. Επικουρικώς, περιορίζει τα αιτήματά της στην ακύρωση:

– των διατάξεων του άρθρου 1, σημείο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2018/957, με τις οποίες εισάγονται το στοιχείο γ' και το τρίτο εδάφιο του νέου άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71,

– των διατάξεων του άρθρου 1, σημείο 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2018/957, με τις οποίες εισάγεται η παράγραφος 1α στο άρθρο 3 της οδηγίας 96/71,

– του άρθρου 1, σημείο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2018/957,

– του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957.

12. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ζητεί επίσης να καταδικαστούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

13. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

14. Επετράπη στη Γερμανία, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και την Επιτροπή να παρέμβουν στη διαδικασία προς στήριξη των αιτημάτων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Όλες οι ανωτέρω κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, πλην των Κάτω Χωρών, οι οποίες συντάχθηκαν με τις απόψεις του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

15. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ζήτησε την εκδίκαση της υποθέσεως από το τμήμα μείζονος συνθέσεως, σύμφωνα με το άρθρο 16, τρίτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου.

16. Στην επ' ακροατηρίου της 3ης Μαρτίου 2020 μετέσχον το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, καθώς και η Ουγγρική, η Γερμανική, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση.

III. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

17. Η απόσπαση εργαζομένων[4] στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών αποτελούσε πάντοτε ευαίσθητο ζήτημα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά τη σχετικά περιορισμένη οικονομική σημασία της[5], η νομοθετική της ρύθμιση έχει προκαλέσει διαμάχες καθόσον συγκεράζει δύο αντιτιθέμενες λογικές:

– αφενός, τη λογική της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά. Σύμφωνα με αυτήν, απαιτείται η εξάλειψη των περιορισμών που εμποδίζουν μια επιχείρηση κράτους μέλους με χαμηλό κόστος εργασίας να αποσπά τους εργαζομένους της, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών, σε άλλο κράτος μέλος με υψηλότερο κόστος εργασίας. Τα κράτη προελεύσεως των επιχειρήσεων αυτών δίδουν έμφαση στην ανάγκη διευκολύνσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Για τον λόγο αυτόν, προτείνουν την υπαγωγή των προσωρινώς αποσπασμένων εργαζομένων στη νομοθεσία του κράτους προελεύσεως και την επ' αυτών εφαρμογή όσο το δυνατόν λιγότερων κανόνων του κράτους προορισμού·

– αφετέρου, τη λογική της προστασίας των όρων εργασίας και κοινωνικής ασφαλίσεως των προσωρινώς αποσπασμένων εργαζομένων. Τα κράτη προορισμού ζητούν να υπαχθούν οι εργαζόμενοι αυτοί στους ίδιους κανόνες εργατικού δικαίου με εκείνους που ισχύουν για τους λοιπούς εργαζομένους στο έδαφός τους (και να λαμβάνουν τον ίδιο μισθό για την ίδια εργασία στο κράτος αυτό). Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι επιχειρήσεις που τους αποσπούν δεν θα μπορούν να ανταγωνίζονται αθέμιτα όσες είναι εγκατεστημένες στο έδαφός τους και θα αποφεύγεται το λεγόμενο *κοινωνικό ντάμπινγκ*, ενώ ταυτόχρονα θα εξασφαλίζεται η καλύτερη προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων.

4 Κατά το άρθρο 2 της οδηγίας 96/71, «ως αποσπασμένος εργαζόμενος νοείται ο εργαζόμενος ο οποίος, για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα, εκτελεί την εργασία του στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο έδαφος του οποίου εργάζεται συνήθως».
Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, «υπάρχει απόσπαση εργαζομένων διά της διαθέσεώς τους, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της οδηγίας 96/71, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις. Πρώτον, η διάθεση εργατικού δυναμικού είναι μια παροχή υπηρεσιών έναντι αμοιβής, στο πλαίσιο της οποίας ο εργαζόμενος παραμένει στην υπηρεσία της επιχειρήσεως που διαθέτει εργαζόμενους, χωρίς να συνάπτεται οποιαδήποτε σύμβαση εργασίας με την επιχείρηση-χρήστη. Δεύτερον, χαρακτηριστικό αυτής της διαθέσεως εργατικού δυναμικού είναι το γεγονός ότι η απόσπαση του εργαζομένου στο κράτος μέλος υποδοχής συνιστά το ίδιο το αντικείμενο της παροχής υπηρεσιών εκ μέρους της επιχειρήσεως που διαθέτει εργαζόμενους. Τρίτον, στο πλαίσιο της διαθέσεως αυτής, ο εργαζόμενος εκπληρώνει τα καθήκοντά του υπό τον έλεγχο και τη διεύθυνση της επιχειρήσεως-χρήστη» (αποφάσεις της 14ης Νοεμβρίου Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ., C-18/17, EU:C:2018:904, σκέψη 27, και της 18ης Ιουνίου 2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

5 Κατά τις τελευταίες διαθέσιμες στατιστικές, το 2017 έλαβαν χώρα 2,8 εκατομμύρια διεθνικές αποσπάσεις εργαζομένων, με μέση διάρκεια 4 τουλάχιστον μηνών ανά απόσπαση, όπερ, εν συνόλω, αντιπροσωπεύει μόνον το 0,2 % του συνόλου της απασχολήσεως στην Ευρώπη. Βλ. De Wispelaere, F., και Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, Οκτώβριος 2018, σ. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. Οι στατιστικές αποκαλύπτουν, ωστόσο, ότι μεταξύ του 2010 και του 2017, ο αριθμός των αποσπασμένων εργαζομένων αυξήθηκε κατά 83 %. Η κατανομή των εργαζομένων αυτών ανά οικονομικούς τομείς είναι η εξής: κατασκευή (46,5 %), λοιπές υπηρεσίες (26,7 %), βιομηχανία (25,9 %) και γεωργία (0,9 %).

18. Οι δυσκολίες στη ρύθμιση της διεθνικής αποσπάσεως εργαζομένων πηγάζουν, κατ' ουσίαν, από το γεγονός ότι η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα εναρμονίσεως των όρων εργασίας. Η αρμοδιότητα αυτή ανήκει στα κράτη μέλη, γεγονός που συνεπάγεται την ύπαρξη σημαντικών διαφορών μεταξύ των όρων εργασίας και μισθού σε έκαστο εξ αυτών [6].

19. Η διεθνική απόσπαση των εργαζομένων, πέραν των κανόνων εργατικού δικαίου των εμπλεκόμενων κρατών και των κανόνων της Ένωσης σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, υπόκειται στους κανόνες του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου της Ένωσης (για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές), στους κανόνες κοινωνικής ασφαλίσεως της Ένωσης και των οικείων κρατών μελών, καθώς και σε κανόνες φορολογικής φύσεως. Η πολλαπλή αυτή υπαγωγή αυξάνει τις δυσκολίες ρυθμίσεώς της.

Α. Νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο διεθνικών παροχών υπηρεσιών

20. Προτού εναρμονιστούν οι νομοθεσίες στον τομέα αυτόν, το Δικαστήριο είχε κληθεί να αποφανθεί ως προς το δίκαιο που έπρεπε να διέπει τους αποσπασμένους εργαζομένους [7]. Η άνευ ετέρου αξίωση από το κράτος προορισμού να τηρούνται οι δικοί του κανόνες εργατικού δικαίου θα εμπόδιζε την παροχή υπηρεσιών από επιχειρήσεις άλλων κρατών που επιθυμούσαν να διαθέτουν τέτοιου είδους εργαζομένους.

21. Η προσέγγιση που υιοθέτησε το Δικαστήριο σε σχέση με τα εθνικά μέτρα στον τομέα αυτόν ήταν η παγίως ακολουθούμενη σε θέματα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Πρώτον, εξετάζει εάν ο εθνικός κανόνας δυσχεραίνει τη διεθνική παροχή υπηρεσιών μέσω αποσπάσεως εργατικού δυναμικού και, εάν ναι, διενεργεί έλεγχο αναλογικότητας για να σταθμίσει εάν το μέτρο αυτό δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο, ήτοι, από άξιο προστασίας λόγο γενικού συμφέροντος.

22. Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ επιτάσσει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως λόγω της ιθαγένειας έναντι του εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος παρέχοντος υπηρεσίες, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού, ακόμη και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες όσο και σε εκείνους των άλλων κρατών μελών, οσάκις μπορεί να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος [8].

23. Το Δικαστήριο έχει κρίνει περιοριστικά τα εθνικά μέτρα που επέβαλλαν στους εργοδότες την υποχρέωση να καταβάλλουν στο κράτος υποδοχής τις εργοδοτικές εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως για τους εργαζομένους που αποσπούσαν [9] ή την υποχρέωση να καταβάλλουν εισφορές για τα «ένσημα πίστεως» και τα «ένσημα κακοκαιρίας», τη στιγμή που κατέβαλλαν παρόμοιες εισφορές στο κράτος προελεύσεως [10].

6 Η γενική τάση είναι τα κράτη με χαμηλότερο εργασιακό κόστος να *εξάγουν* αποσπασμένους εργαζομένους, ενώ τα κράτη με καλύτερους όρους εργασίας να τους υποδέχονται. Βλ. τα στοιχεία των Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. και Fries-Tersch, *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Από την έκθεση αυτή συνάγεται ότι η Πολωνία, η Ουγγαρία ή η Λιθουανία είναι κράτη *εξαγωγής*, ενώ η Γερμανία, η Γαλλία ή οι Κάτω Χώρες κράτη *υποδοχής*.

7 Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314), της 3ης Φεβρουαρίου 1982, Seco και Desquenne & Giral (62/81 και 63/81, EU:C:1982:34, στο εξής: απόφαση Seco και Desquenne & Giral), και της 27ης Μαρτίου 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147, στο εξής: απόφαση Guiot, σκέψη 10), της 23ης Νοεμβρίου 1999, Arblade κ.λπ. (C-369/96 και C-376/96, EU:C:1999:575, στο εξής: απόφαση Arblade κ.λπ., σκέψη 33), και της 15ης Μαρτίου 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162, στο εξής: απόφαση Mazzoleni e ISA, σκέψη 22). Βλ., προσφάτως, αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, Maksimovic κ.λπ. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 και C-148/18, EU:C:2019:723, στο εξής: απόφαση Maksimovic κ.λπ., σκέψεις 30 και 31), και της 13ης Νοεμβρίου 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896, στο εξής: απόφαση Čepelnik, σκέψεις 37 και 38).

9 Απόφαση Seco και Desquenne & Giral.

10 Απόφαση Guiot.

24. Έχει κρίνει επίσης ότι εθνική ρύθμιση που προβλέπει, στο πλαίσιο αποσπάσεως εργαζομένων, την υποχρέωση καταρτίσεως και τηρήσεως εγγράφων για την κοινωνική ασφάλιση και την εργασιακή σχέση στο κράτος μέλος υποδοχής είναι δυνατόν να συνεπάγεται πρόσθετα έξοδα και διοικητικές και οικονομικές επιβαρύνσεις για τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος και να συνιστά, ως εκ τούτου, περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [11].

25. Τα εθνικά περιοριστικά μέτρα μπορούν, ωστόσο, να δικαιολογούνται, εφόσον ανταποκρίνονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, υπό τον όρο ότι: α) το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεώς του· και β) οι κανόνες αυτοί είναι πρόσφοροι για την επίτευξη του σκοπού τον οποίον επιδιώκουν και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού μέτρου (ήτοι, είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας) [12].

26. Μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που δέχεται το Δικαστήριο ως βάση για την εφαρμογή μέτρων εργατικού δικαίου του κράτους προορισμού των αποσπασμένων εργαζομένων περιλαμβάνονται: α) η προστασία των εργαζομένων [13], β) η κοινωνική προστασία των εργαζομένων [14], γ) η «κοινωνική προστασία των εργαζομένων στον οικοδομικό τομέα» [15], δ) η πρόληψη του αθέμιτου ανταγωνισμού εκ μέρους επιχειρήσεων που αμείβουν τους αποσπασμένους εργαζομένους τους σε επίπεδο χαμηλότερο από τον κατώτατο μισθό, δεδομένου ότι ο σκοπός αυτός περιλαμβάνει και τον σκοπό της προστασίας των εργαζομένων διά της καταπολεμήσεως του κοινωνικού ντάμπινγκ [16], και ε) η καταπολέμηση της απάτης.

27. Με την απόφαση Seco και Desquenne & Giral [17], το Δικαστήριο έκρινε ότι, ελλείψει εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη μπορούν, παραδείγματος χάριν, να υποχρεώνουν όσους απασχολούν αποσπασμένους εργαζομένους για την παροχή υπηρεσιών να καταβάλλουν στους τελευταίους την ισχύουσα στο κράτος μέλος υποδοχής ελάχιστη αμοιβή, ακόμη και αν οι εργαζόμενοι αυτοί ασκούν προσωρινώς μόνον τη δραστηριότητά τους στο κράτος μέλος υποδοχής και ανεξάρτητα από τη χώρα στην οποία είναι εγκατεστημένος ο εργοδότης. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να αξιώνουν την τήρηση των εν λόγω κανόνων εργατικού δικαίου [18].

28. Η θέσπιση της οδηγίας 96/71 είχε ως αποτέλεσμα να μειωθούν, χωρίς ωστόσο να εκλείψουν, οι διαφορές στις οποίες το Δικαστήριο διαπίστωνε ότι τα περιοριστικά εθνικά μέτρα αποσπάσεως εργαζομένων ήταν αντίθετα προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

29. Καθόσον η οδηγία 96/71 δεν περιείχε διατάξεις επιβάλλουσες τη συμμόρφωση με τους ουσιαστικούς κανόνες της, το Δικαστήριο συνέχισε, κατά την εξέταση των επιβαλλόμενων στον τομέα αυτών εθνικών περιορισμών, να κάνει χρήση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Η κατάσταση αυτή άλλαξε με την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2014/67.

11 Απόφαση Arblade κ.λπ. (σκέψεις 58 και 59) και Maksimovic κ.λπ. (σκέψη 33).

12 Αποφάσεις Arblade κ.λπ. (σκέψεις 34 και 35), της 24ης Ιανουαρίου 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, στο εξής: απόφαση Portugaia Construções, σκέψη 19), και της 21ης Σεπτεμβρίου 2006, Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-168/04, EU:C:2006:595, σκέψη 37).

13 Απόφαση Arblade κ.λπ. (σκέψη 80). Βλ., ενδεικτικώς, αποφάσεις Mazzoleni e ISA (σκέψη 27), της 25ης Οκτωβρίου 2001, Finalarte κ.λπ. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 έως C-54/98 και C-68/98 έως C-71/98, EU:C:2001:564, σκέψη 33), Portugaia Construções (σκέψη 20), και της 12ης Οκτωβρίου 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, στο εξής: απόφαση Wolff & Muller, σκέψη 35).

14 Βλ. απόφαση Seco και Desquenne & Giral (σκέψη 10).

15 Βλ. αποφάσεις Guiot (σκέψη 15) και Arblade κ.λπ. (σκέψη 51).

16 Απόφαση Wolff & Müller (σκέψεις 35, 36 και 41).

17 Σκέψη 14.

18 Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ. (C-315/13, EU:C:2014:2408, στο εξής: απόφαση De Clercq κ.λπ., σκέψη 66 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

30. Συγκεκριμένα, ο έλεγχος των παρεπόμενων εθνικών διοικητικών κανόνων με τους οποίους εξακριβώνεται αν τηρούνται οι εφαρμοστέοι στους αποσπασμένους εργαζομένους όροι εργασίας, συνέχισε να πραγματοποιείται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 56 ΣΛΕΕ [19]:

– σύμφωνα με την απόφαση Čepelnik, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές τη δυνατότητα να επιβάλλουν σε κύριο έργου εγκατεστημένο στο κράτος μέλος αυτό υποχρέωση αναστολής πληρωμών προς αντισυμβαλλόμενό του εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος (προελεύσεως) ή υποχρέωση παροχής ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής, με σκοπό την εξασφάλιση της εισπράξεως ενδεχόμενου προστίμου που θα μπορούσε να επιβληθεί στον εν λόγω αντισυμβαλλόμενο σε περίπτωση αποδεδειγμένης παραβάσεως του εργατικού δικαίου του κράτους υποδοχής [20].

– Στις ίδιες εκτιμήσεις κατέληξε το Δικαστήριο με την απόφαση Maksimovic κ.λπ. [21].

– Όσον αφορά την απόσπαση εργαζομένων υπηκόων τρίτου κράτους από παρέχουσα υπηρεσίες επιχείρηση η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος της Ένωσης, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το να εξαρτάται η παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους, εκ μέρους επιχειρήσεως εγκατεστημένης σε άλλο κράτος μέλος, από τη χορήγηση διοικητικής άδειας συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ [22]. Το ίδιο ισχύει όταν μια επιχείρηση υποχρεώνεται να λάβει άδειες εργασίας προκειμένου να αποσπάσει τους υπηκόους τρίτων κρατών εργαζομένους της, οι οποίοι διέμεναν νομίμως και παρείχαν την εργασία τους στο άλλο αυτό κράτος μέλος [23].

Β. Εναρμόνιση νομοθεσιών μέσω οδηγιών

1. Οδηγία 96/71 και πρότερες του 2018 τροποποιήσεις της

31. Λόγω των αμφιβολιών ως προς τους κανόνες εργατικού δικαίου που θα μπορούσαν να έχουν εφαρμογή σε επιχειρήσεις που αποσπούσαν τους εργαζομένους τους, τα κράτη μέλη κάλεσαν τον νομοθέτη της Ένωσης να εναρμονίσει τις νομοθεσίες αυτές.

32. Η οδηγία 96/71 διέπει τρία είδη αποσπάσεως: α) την απευθείας παροχή υπηρεσιών από επιχείρηση στο πλαίσιο συμβάσεως υπηρεσιών [24], β) την απόσπαση στο πλαίσιο εγκαταστάσεως ή επιχειρήσεως ανήκουσας στον ίδιο όμιλο («ενδοομιλική απόσπαση») και γ) την απόσπαση μέσω διαθέσεως εργαζομένου από επιχείρηση προσωρινής απασχολήσεως εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος.

33. Η οδηγία 96/71 είχε ως σκοπό να προωθήσει τη διεθνική παροχή υπηρεσιών με τη δημιουργία κλίματος θεμιτού ανταγωνισμού και μέσω μέτρων που θα εξασφάλιζαν τον σεβασμό των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων.

19 Αποφάσεις Maksimovic κ.λπ. (σκέψη 26) και De Clercq κ.λπ. (σκέψη 47).

20 Σκέψη 50.

21 Σκέψη 50.

22 Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche κ.λπ. (C-18/17, EU:C:2018:904, σκέψη 44 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

23 Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 2004, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-445/03, EU:C:2004:655, σκέψη 23).

24 Αυτή είναι η πιο συχνή περίπτωση: μια επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος μέλος αποσπά, για λογαριασμό της και υπό τη διεύθυνσή της, τους εργαζόμενους της στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών. Συνάπτεται σύμβαση μεταξύ της επιχειρήσεως αποστολής και του λήπτη της παροχής υπηρεσιών που ασκεί τις δραστηριότητές του στο εν λόγω κράτος μέλος, εφόσον υφίσταται εργασιακή σχέση ανάμεσα στην επιχείρηση αυτή και τον εργαζόμενο κατά τον χρόνο της αποσπάσεως. Βλ. αποφάσεις της 3ης Απριλίου 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, στο εξής: απόφαση Rüffert, σκέψη 19), και της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, στο εξής: απόφαση Dobersberger, σκέψη 29).

34. Σκοπός της, συνεπώς, ήταν να λαμβάνονται υπόψη όσοι όροι εργασίας και απασχολήσεως έχουν εφαρμογή σε σχέση εργασίας που αναπτύσσεται σε διεθνικό πλαίσιο. Επιδίωκε να συντονίσει προς τούτο τις νομοθεσίες των κρατών μελών «ώστε να προβλέπεται ένας πυρήνας *αναγκαστικών κανόνων για την ελάχιστη προστασία*, οι οποίοι πρέπει να τηρούνται, στη χώρα υποδοχής, από τους εργοδότες που αποσπούν εργαζομένους για την εκτέλεση προσωρινής εργασίας στο έδαφος του κράτους μέλους παροχής υπηρεσιών» [25].

35. Οι σκοποί αυτοί αποτυπώνονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71:

– αφενός, επιδιώκει να διασφαλίσει τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των εθνικών επιχειρήσεων και αυτών που πραγματοποιούν διεθνική παροχή υπηρεσιών: οι τελευταίες οφείλουν να αναγνωρίζουν στους εργαζομένους τους, όσον αφορά έναν περιορισμένο κατάλογο θεμάτων, τους όρους εργασίας και απασχολήσεως που καθορίζονται στο κράτος μέλος υποδοχής·

– αφετέρου, επιδιώκει να εξασφαλίσει στους αποσπασμένους εργαζομένους την εφαρμογή των κανόνων ελάχιστης προστασίας του κράτους μέλους υποδοχής, όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχολήσεως σχετικά με τα εν λόγω θέματα, ενόσω αυτοί ασκούν προσωρινώς τις δραστηριότητές τους στο έδαφός του [26].

36. Η εφαρμογή της οδηγίας 96/71 ήταν εξ αρχής δυσχερής λόγω της ελλείψεως σαφήνειας και της ανακρίβειας ορισμένων εκ των όρων και προϋποθέσεών εφαρμογής της [27].

37. Το Δικαστήριο επιχείρησε να αποσαφηνίσει μια εκ των πλέον σημαντικών στον τομέα αυτόν έννοια:

– όσον αφορά τα «ελάχιστα όρια μισθού», επαφίεται στο δίκαιο του κράτους μέλους αποσπάσεως να ορίσει σε τι συνίσταται η έννοια αυτή, υπό την προϋπόθεση ότι ο ορισμός αυτός (ο οποίος μπορεί να απορρέει από τις ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου ή από τις σχετικές εθνικές συλλογικές συμβάσεις ή από τον τρόπο που τις ερμηνεύουν τα εθνικά δικαστήρια) δεν έχει ως αποτέλεσμα την παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών.

– Το Δικαστήριο κλήθηκε να προσδιορίσει κατά περίπτωση ποια στοιχεία έπρεπε να συνθέτουν τα εν λόγω ελάχιστα όρια μισθού, ιδίως στις αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας, Isbir και Sähköalojen ammattiliitto [28].

38. Ιδιαίτερης σημασίας ήταν η απόφαση Laval un Partneri, καθόσον με αυτήν: α) αφενός, κρίθηκε ότι τα κράτη μέλη υπέχουν την υποχρέωση να παρέχουν στους αποσπασμένους εργαζομένους το ελάχιστο επίπεδο προστασίας που προβλέπεται στην εθνική νομοθεσία τους· και β) αφετέρου, αναγνωρίστηκε ότι, υπό την επιφύλαξη της ευχέρειας που έχουν οι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις να προσχωρούν εκουσίως σε ενδεχομένως ευνοϊκότερη συλλογική σύμβαση εργασίας στο κράτος μέλος

25 Αιτιολογική σκέψη 13. Η υπογράμμιση δική μου.

26 Αποφάσεις της 12ης Φεβρουαρίου 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, στο εξής: απόφαση Sähköalojen ammattiliitto, σκέψη 28), και της 8ης Δεκεμβρίου 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, στο εξής: απόφαση Laval un Partneri, σκέψεις 74 και 76).

27 Παραπέμπω συναφώς στους Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive – current situation and challenges, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; και Fotinopoulou Basurko, O., «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas», στο Fotinopoulou Basurko, O. (επιμ.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Βαρκελώνη, 2018, σ. 258 έως 262.

28 Αποφάσεις της 14ης Απριλίου 2005, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-341/02, EU:C:2005:220, σκέψεις 25 έως 43), της 7ης Νοεμβρίου 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, στο εξής: απόφαση Isbir, σκέψεις 39 έως 45), και Sähköalojen ammattiliitto (σκέψεις 38 έως 70).

υποδοχής, ιδίως στο πλαίσιο δεσμεύσεως που έχουν αναλάβει έναντι του αποσπασμένου προσωπικού τους, το επίπεδο προστασίας που πρέπει να εξασφαλίζεται στους εργαζομένους που έχουν αποσπασθεί στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής περιορίζεται, κατ' αρχήν, σε αυτό που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχεία α' έως ζ', της οδηγίας 96/71[29].

39. Επιπλέον, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι το άρθρο 3 της οδηγίας 96/71 (σε συνδυασμό με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ) έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε μια συνδικαλιστική οργάνωση να επιχειρεί να αναγκάσει, με συλλογικό μέσο πίεσης υπό τη μορφή του αποκλεισμού εργοταξίων, έναν πάροχο υπηρεσιών εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος να αρχίσει διαπραγματεύσεις μαζί της σχετικά με τους μισθούς που πρέπει να καταβληθούν στους αποσπασθέντες εργαζομένους, καθώς και να προσχωρήσει σε συλλογική σύμβαση της οποίας οι ρήτρες προβλέπουν, για ορισμένα από τα εν λόγω θέματα, όρους ευνοϊκότερους από τους προβλεπόμενους από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις, ενώ άλλες ρήτρες αφορούν θέματα μη διαλαμβανόμενα στο άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας[30].

40. Με τις αποφάσεις International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union[31], πρότερες της αποφάσεως Laval un Partneri, και τις αποφάσεις Rüffert και Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου[32], μεταγενέστερες αυτής, είχαν κριθεί αδικαιολόγητα ορισμένα μέτρα προστασίας των εργαζομένων που περιόριζαν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή την ελευθερία εγκαταστάσεως.

41. Η νομολογία αυτή εξελήφθη από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις ως δυσμενής για τα συμφέροντα των αποσπασμένων εργαζομένων[33] και επικρίθηκε, διότι φαινόταν να θεωρεί τα προβλεπόμενα από την οδηγία 96/71 δικαιώματα ως τα ευρύτερα δυνατά που μπορούσε να αναγνωρίσει το κράτος μέλος υποδοχής στους αποσπασμένους εργαζομένους και να επιβάλει στις επιχειρήσεις που τους αποσπούσαν[34]. Δεν προκαλεί έκπληξη ότι έδωσε λαβή να διατυπωθούν αιτήματα μεταρρυθμίσεως της οδηγίας 96/71[35].

42. Στα ανωτέρω προστέθηκε ο αντίκτυπος των διευρύνσεων της Ένωσης το 2004 και 2007, ήτοι η προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση με σημαντικό δυναμικό εξαγωγής αποσπώμενων εργαζομένων. Η οικονομική κρίση του 2008 επηρέασε επίσης την εφαρμογή της οδηγίας 96/71, ενθαρρύνοντας τις διεθνικές αποσπάσεις εργαζομένων και συμβάλλοντας στην ανάπτυξη δόλιων πρακτικών (όπως οι εικονικές επιχειρήσεις ή letter box companies, η ψευδοαυτοαπασχόληση)[36] με σκοπό την παράκαμψη της «ελάχιστης» προστασίας που η οδηγία αυτή προσέφερε στους αποσπασμένους εργαζομένους.

29 Απόφαση Laval un Partneri (ιδίως σκέψεις 80 και 81).

30 Όπ.π. (σκέψη 111).

31 Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 Η απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, σκέψη 66), επέφερε κάποια αλλαγή κατευθύνσεως, καθ' ο μέρος έκρινε ότι «[…] το άρθρο 26 της οδηγίας 2004/18, σε συνδυασμό με την οδηγία 96/71, επιτρέπει στο κράτος μέλος υποδοχής να προβλέπει, στο πλαίσιο της αναθέσεως δημόσιας συμβάσεως, επιτακτικούς κανόνες περί ελάχιστης προστασίας, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', της δεύτερης αυτής οδηγίας, όπως ο επίμαχος στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ο οποίος επιβάλλει στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη την τήρηση ενός ελάχιστου ορίου μισθού υπέρ των εργαζομένων τους που έχουν αποσπασθεί στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής για την εκτέλεση της δημόσιας αυτής συμβάσεως. Συγκεκριμένα, ένας τέτοιος κανόνας αποτελεί ένα από τα στοιχεία του βαθμού προστασίας που πρέπει να διασφαλίζεται στους εν λόγω εργαζομένους».

34 Kilpatrick, C., «Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers», *European Law Review*, αριθ. 6, 2009, σ. 848, Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Αμβέρσα, 2015, σ. 181 έως 204.

35 Βλ. ανάλυση των Van Nuffel, P., και Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, αριθ. 3, σ. 1411 έως 1413.

36 Perdisini, M., και Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016, Eurofound, σ. 9 έως 18.

43. Ένα πρώτο σημαντικό βήμα στη διαδικασία μεταρρυθμίσεως ήταν η θέσπιση της οδηγίας 2014/67, η οποία είχε ως σκοπό να εξασφαλίσει την τήρηση της οδηγίας 96/71 με την πρόβλεψη νέων και ενισχυμένων εργαλείων για την καταπολέμηση και την πάταξη οποιασδήποτε καταχρήσεως, καταστρατηγήσεως ή απάτης στις περιπτώσεις διεθνικής αποσπάσεως εργαζομένων [37].

44. Η οδηγία 2014/67 περιέχει επίσης διατάξεις για τη βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων σε ζητήματα αποσπάσεως εθνικών αρχών. Ρυθμίζει τα μέτρα ελέγχου που πρέπει να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη όταν επιβλέπουν την τήρηση των όρων εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων. Επιπλέον, επιτάσσει τη θέσπιση κατάλληλων και αποτελεσματικών ελέγχων και μηχανισμών παρακολουθήσεως, καθώς και επιθεωρήσεων υπ' ευθύνη των εθνικών αρχών, με σκοπό την επίβλεψη της τηρήσεως της οδηγίας 96/71.

2. Οδηγία 2018/957

45. Τα κράτη μέλη όφειλαν να ενσωματώσουν την οδηγία 2014/67 στην εθνική νομοθεσία τους [38] μέχρι τις 18 Ιουνίου 2016. Προτού παρέλθει η προθεσμία αυτή, στις 8 Μαρτίου 2016, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση τροποποιήσεως της οδηγίας 96/71 [39].

46. Η διαδικασία εγκρίσεως της προτάσεως αυτής κατέδειξε την αντιπαράθεση μεταξύ των κρατών μελών *εξαγωγής* και *υποδοχής* αποσπασμένων εργαζομένων:

– η Γερμανία, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες και η Σουηδία εξέφρασαν, με κοινή επιστολή τους, τη στήριξή τους στον εκσυγχρονισμό της οδηγίας 96/71, με σκοπό να εγκαθιδρυθεί η αρχή «ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο». Πρότειναν την τροποποίηση των άρθρων της οδηγίας αυτής ως προς τους όρους εργασίας και κοινωνικής ασφαλίσεως που έχουν εφαρμογή στους αποσπασμένους εργαζομένους, κυρίως σε ζητήματα αμοιβής, τη θέσπιση ανώτατης διάρκειας αποσπάσεως, ιδίως με σκοπό να εναρμονιστούν οι διατάξεις με τον κανονισμό της Ένωσης για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, και την αποσαφήνιση των όρων που έχουν εφαρμογή στον τομέα των οδικών μεταφορών.

– Αντιθέτως, η Βουλγαρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Σλοβακία, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Λεττονία, η Λιθουανία, η Πολωνία και η Ρουμανία υποστήριξαν, ομοίως με κοινή επιστολή, ότι η αναθεώρηση της οδηγίας 96/71 ήταν πρόωρη και έπρεπε να αναβληθεί έως τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2014/67, καθώς και ότι έπρεπε να αξιολογηθούν επισταμένως τα αποτελέσματά της. Τα εν λόγω κράτη μέλη εξέφρασαν την ανησυχία τους ως προς το ότι η αρχή «ίση αμοιβή για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο» θα μπορούσε να δημιουργήσει εμπόδια στην ενιαία αγορά, καθόσον οι μισθολογικές διαφορές συνιστούν θεμιτό στοιχείο ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος για τους παρέχοντες υπηρεσίες. Επιπλέον, εκτιμούσαν ότι οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι έπρεπε, για λόγους κοινωνικής ασφάλειας, να συνεχίσουν να καλύπτονται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους προελεύσεως και ότι δεν έπρεπε να αναθεωρηθεί η σχέση μεταξύ της αποσπάσεως εργαζομένων και του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας.

37 Η οδηγία 2014/67 εξέτασε τα προβλήματα που ανέκυπταν από τις λεγόμενες «εταιρίες-βιτρίνες» και ενίσχυσε τη ικανότητα των κρατών μελών όσον αφορά την επίβλεψη των όρων εργασίας και τη διασφάλιση της τηρήσεως των εφαρμοστέων κανόνων. Απαριθμεί, μεταξύ άλλων, τα κριτήρια που πιστοποιούν την ύπαρξη ενός πραγματικού συνδέσμου μεταξύ του εργοδότη και του κράτους μέλους εγκαταστάσεως, τα οποία έχουν επίσης εφαρμογή προκειμένου να εξακριβωθεί εάν ένα πρόσωπο ανταποκρίνεται στον ορισμό του αποσπασμένου εργαζομένου.

38 Βλ. Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, αριθ. 1, σ. 91 έως 95.

39 COM(2016) 128 τελικό, της 18ης Μαρτίου 2016, πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71.

47. Εντός της προθεσμίας που προβλέπει το άρθρο 6 του προσαρτημένου στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, δεκατέσσερα εθνικά κοινοβούλια απέστειλαν αιτιολογημένες γνώμες στην Επιτροπή, με τις οποίες δήλωναν ότι η πρόταση της 8ης Μαρτίου 2016 δεν ήταν σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας. Ενεργοποίησαν κατ' αυτόν τον τρόπο τη διαδικασία του άρθρου 7, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 2 της Συνθήκης, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

48. Η πρόταση της Επιτροπής είχε ως νομική βάση τους κανόνες περί εσωτερικής αγοράς, και συγκεκριμένα τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ. Μετά από εξέταση του περιεχομένου της, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αναθεώρηση της οδηγίας 96/71 ήταν σύμφωνη με την κατοχυρούμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ αρχή της επικουρικότητας και ότι δεν ήταν αναγκαία η απόσυρση ή η τροποποίησή της[40].

49. Μετά από περίπλοκες διαπραγματεύσεις εντός του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[41], στις 28 Ιουνίου 2018, εγκρίθηκε η αναθεώρηση της οδηγίας 96/71 με τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957, το άρθρο 3 της οποίας προβλέπει ότι η προθεσμία για τη μεταφορά της λήγει στις 30 Ιουλίου 2020 και ότι η εφαρμογή της στις υπηρεσίες οδικών μεταφορών εξαρτάται από τη θέσπιση ειδικής νομοθετικής πράξεως.

50. Η οδηγία 2018/957 ενεκρίθη με την αρνητική ψήφο της Πολωνίας και της Ουγγαρίας και με την αποχή της Κροατίας, της Λιθουανίας, της Λεττονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

51. Πρέπει, τέλος, να σημειωθεί ότι η διά της θεσπίσεως της οδηγίας 2018/957 τροποποίηση της οδηγίας 96/71 συνοδεύτηκε από πρόταση μεταρρυθμίσεως του κανονισμού (ΕΚ) 883/2004[42] και δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας[43], σκοπός της οποίας είναι να συνδράμει τα κράτη μέλη και την Επιτροπή όσον αφορά, αφενός, την αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας της Ένωσης σχετικά με την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού (συμπεριλαμβανομένης της οδηγίας 96/71) και, αφετέρου, τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας εντός της Ένωσης.

IV. Πρώτος λόγος ακυρώσεως: εσφαλμένη επιλογή της νομικής βάσεως της οδηγίας 2018/957

Α. Επιχειρήματα

52. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ, τα οποία προβλέπουν την προσέγγιση νομοθεσιών στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν αποτελούν την κατάλληλη νομική βάση για την οδηγία 2018/957. Λαμβανομένων υπόψη του σκοπού και του περιεχομένου της, η οδηγία αυτή αποσκοπεί αποκλειστικώς, ή κατά κύριο λόγο, στην προστασία των εργαζομένων, και, ως εκ τούτου, ο νομοθέτης της Ένωσης θα έπρεπε να την έχει θεσπίσει επί τη βάσει του άρθρου 153 ΣΛΕΕ ή, τουλάχιστον, στηριζόμενος κυρίως στην τελευταία αυτή νομική βάση περί κοινωνικής πολιτικής.

40 COM(2016) 505 τελικό, της 20ής Ιουλίου 2016, ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα εθνικά κοινοβούλια για την πρόταση οδηγίας όσον αφορά την τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, ως προς την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2

41 Βλ. ανάλυση των Van Nuffel, P., και Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, αριθ. 3, σ. 1414 έως 1416.

42 COM(2016) 815 τελικό, της 13ης Δεκεμβρίου 2016, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 987/2009 για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004.

43 Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1149 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αρχής Εργασίας, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 883/2004, (ΕΕ) αριθ. 492/2011 και (ΕΕ) 2016/589 και την κατάργηση της απόφασης (ΕΕ) 2016/344 (ΕΕ 2019, L 186, σ. 21).

53. Κατά την άποψη της κυβερνήσεως αυτής, η οδηγία 2018/957 δεν καταργεί τους περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, τουναντίον δημιουργεί εμπόδια για τις επιχειρήσεις που παρέχουν διεθνικές υπηρεσίες μέσω αποσπάσεως εργατικού δυναμικού, διότι θεσπίζει μέτρα για την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Κύριος σκοπός της είναι η ίση μεταχείριση των εργαζομένων και ιδίως η επέκταση της ίσης αμοιβής (ίδιος μισθός για εργασία ίσης αξίας στον ίδιο τόπο εργασίας).

54. Όταν οι εργαζόμενοι αποσπώνται στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών (ή κατ' εξαίρεση των 18 μηνών), η οδηγία επιβάλλει την επ' αυτών εφαρμογή των ίδιων όρων εργασίας και απασχολήσεως που ισχύουν για τους εργαζομένους της χώρας υποδοχής. Για μικρότερα χρονικά διαστήματα, η Ουγγρική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η οδηγία ενισχύει τον *σκληρό πυρήνα* των κανόνων αναγκαστικού δικαίου που διασφαλίζουν στους εργαζομένους αυτούς ελάχιστη προστασία κατά τη διάρκεια της αποσπάσεώς τους στο κράτος υποδοχής.

55. Κατά την άποψη της Ουγγρικής Κυβερνήσεως, η οδηγία 2018/957 δεν θα έπρεπε να έχει την ίδια νομική βάση με την οδηγία 96/71: το περιεχόμενο της πρώτης περιορίζεται στην προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων χωρίς να περιέχει διατάξεις σκοπούσες στην απελευθέρωση της παροχής υπηρεσιών.

56. Επίσης, η Ουγγρική Κυβέρνηση επικαλείται τη νομολογία σχετικά με την κατίσχυση της ειδικότερης νομικής βάσεως. Κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας 96/71, ελλείψει ειδικότερης βάσεως, επελέγη η γενική βάση της προσεγγίσεως των νομοθεσιών στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Κατά τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957, υφίστατο πλέον η ειδικότερη αυτή βάση (το άρθρο 153 ΣΛΕΕ) την οποία θα έπρεπε να έχει χρησιμοποιήσει ο νομοθέτης της Ένωσης.

57. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι Κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών εκτιμούν ότι η νομική βάση της οδηγίας 2018/957 (άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ) είναι ορθή.

Β. Εκτίμηση

58. Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλογή της νομικής βάσεως συστηματοποιήθηκε με την απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου[44] υπό τους όρους που παραθέτω εν συνεχεία.

– «[Η] επιλογή της νομικής βάσης μιας πράξης της Ένωσης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης αυτής. Εάν από την εξέταση της οικείας πράξης αποδεικνύεται ότι η πράξη αυτή επιδιώκει διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συνιστώσες, και ότι εξ αυτών ο πρώτος σκοπός ή η πρώτη συνιστώσα έχει κύριο ή προεξάρχοντα χαρακτήρα, ενώ ο δεύτερος σκοπός ή η δεύτερη συνιστώσα έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο νομική βάση, ήτοι εκείνη που απαιτείται κατά τον κύριο ή προεξάρχοντα σκοπό ή κατά την κύρια ή προεξάρχουσα συνιστώσα»[45].

– «Επιπλέον [...] μπορεί να λαμβάνεται υπόψη, για τον καθορισμό της προσήκουσας νομικής βάσης, το νομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται μια νέα ρύθμιση, ιδίως καθόσον ένα τέτοιο πλαίσιο είναι ικανό να αποσαφηνίσει τον σκοπό της εν λόγω ρύθμισης»[46].

44 Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035, στο εξής: απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου).

45 Όπ.π. (σκέψη 31).

46 Όπ.π. (σκέψη 32).

– «[Π]ροκειμένου περί ρυθμίσεως που τροποποιεί υφιστάμενη κανονιστική ρύθμιση, για τον προσδιορισμό της νομικής της βάσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η υφιστάμενη κανονιστική ρύθμιση την οποία αυτή τροποποιεί και, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενό της» [47].

– Κατά πάγια επίσης νομολογία, μετά τη θέσπιση κανόνα εναρμονίσεως, «ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να στερείται της δυνατότητας να προσαρμόζει την πράξη αυτή σε κάθε μεταβολή των περιστάσεων ή σε κάθε εξέλιξη των γνώσεων, δεδομένου του καθήκοντος που τον βαρύνει σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη» [48].

59. Θα ελέγξω, λοιπόν, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, εάν η τροποποίηση της οδηγίας 96/71 εμπίπτει στο περιθώριο εκτιμήσεως των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όπερ προϋποθέτει: i) προσδιορισμό του κύριου σκοπού της οδηγίας 2018/957, ii) εξέταση του περιεχομένου της [49] και iii) ανάλυση του πλαισίου εκδόσεώς της.

1. Αντικείμενο της οδηγίας 2018/957

60. Όσον αφορά τον προσδιορισμό του *κύριου σκοπού* της οδηγίας αυτής απαιτείται να ληφθούν από κοινού υπόψη η αιτιολογική έκθεση και οι διατάξεις της [50].

61. Οι αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 2018/957 καθιστούν σαφές ότι σκοπός της τελευταίας είναι η επίτευξη μιας όχι πάντοτε εύκολης ισορροπίας μεταξύ δύο σκοπών οι οποίοι δεν ταυτίζονται κατ' ανάγκην [51]:

– αφενός, της διασφαλίσεως ότι οι επιχειρήσεις των κρατών μελών μπορούν να πραγματοποιούν διεθνικές παροχές υπηρεσιών [52] αποσπώντας, χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς, εργαζομένους από το κράτος εγκαταστάσεώς τους, έτσι ώστε να μπορούν, σε περίπτωση που προσφέρουν χαμηλότερο μισθολογικό κόστος, να εκμεταλλευθούν το ανταγωνιστικό πλεονέκτημά τους·

– αφετέρου, της προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων [53], η εργασιακή κατάσταση των οποίων πρέπει να ομοιάζει με εκείνη των εργαζομένων του εν λόγω κράτους.

62. Οι αναφορές στην ισορροπία αυτή (μεταξύ των συμφερόντων των παρεχουσών υπηρεσίες επιχειρήσεων και της κοινωνικής προστασίας των αποσπασμένων εργαζομένων) είναι επανειλημμένες στην αιτιολογική έκθεση της οδηγίας 2018/957 [54]. Η αιτιολογική σκέψη της 10, παραδείγματος χάριν, ενώ αναφέρει αρχικώς ότι «[ε]ίναι αναγκαία η εξασφάλιση μεγαλύτερης προστασίας των εργαζομένων για τη διασφάλιση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε δίκαιη βάση, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, ιδίως μέσω της αποφυγής της κατάχρησης των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται

47 Όπ.π. (σκέψη 42).

48 Όπ.π. (σκέψη 38).

49 Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-5/16, EU:C:2018:483, σκέψη 49).

50 Απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2000, DIR International Film κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-164/98 P, EU:C:2000:48, σκέψη 26).

51 Βλ., συναφώς, αιτιολογική σκέψη 1: «[…] να διασφαλίσει ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και σεβασμό των δικαιωμάτων των εργαζομένων». Στον διπλό αυτό σκοπό αναφέρεται επίσης η αιτιολογική σκέψη 4: η οδηγία 2018/957 έχει ως σκοπό να εξετάσει κατά πόσον η οδηγία 96/71 «εξακολουθεί να επιτυγχάνει τη σωστή ισορροπία μεταξύ, αφενός, της ανάγκης να προωθηθεί η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και να διασφαλισθούν ίσοι όροι ανταγωνισμού και, αφετέρου, της ανάγκης να προστατευθούν τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων».

52 Η αιτιολογική σκέψη 2 έχει ως εξής: «[η] ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιλαμβάνει το δικαίωμα των επιχειρήσεων να παρέχουν υπηρεσίες στο έδαφος άλλου κράτους μέλους και να αποσπούν προσωρινά στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους δικούς τους εργαζομένους για τον σκοπό αυτό».

53 Η αιτιολογική σκέψη 3 επιβεβαιώνει τον σκοπό της κοινωνικής δικαιοσύνης και προστασίας, με τον οποίον επιδιώκεται η προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Οι αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 9 αφορούν ομοίως την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων.

54 Επαναλαμβάνεται στην αιτιολογική σκέψη 24: «Η παρούσα οδηγία θεσπίζει ένα ισόρροπο πλαίσιο σχετικά με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών και την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων, το οποίο δεν εισάγει διακρίσεις, χαρακτηρίζεται από διαφάνεια και είναι αναλογικό, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των εθνικών εργασιακών σχέσεων. Η παρούσα οδηγία δεν εμποδίζει την εφαρμογή όρων εργασίας και απασχόλησης ευνοϊκότερων για τους αποσπασμένους εργαζομένους».

από τις Συνθήκες», προσθέτει, ως αντιστάθμισμα, ότι «οι κανόνες που εξασφαλίζουν τέτοιου είδους προστασία των εργαζομένων δεν δύνανται να θίγουν το δικαίωμα των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους να επικαλούνται την ελευθερία παροχής υπηρεσιών».

63. Μια κατάλληλη ισορροπία μεταξύ των δύο αυτών συμφερόντων πρέπει να διασφαλίζει, περαιτέρω, τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους και εκείνων που είναι εγκατεστημένες στο κράτος προορισμού.

64. Είναι αληθές ότι μεγάλο μέρος των αιτιολογικών σκέψεων της οδηγίας 2018/957 αφορούν ειδικώς την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Η επανάληψη αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι, το 2018, υπήρξε πρόθεση τροποποιήσεως της οδηγίας 96/71 με σκοπό, ακριβώς, την ανατροπή της καθιερωθείσας στην τελευταία αυτή οδηγία ισορροπίας και την παροχή ευρύτερης προστασίας στους αποσπασμένους εργαζομένους. Ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε απαραίτητη την τροποποίηση αυτή ενώπιον της εξελίξεως των αγορών εργασίας της Ένωσης μετά τις διαδοχικές διευρύνσεις και την οικονομική κρίση του 2008.

2. Περιεχόμενο της οδηγίας 2018/957

65. Το περιεχόμενο της οδηγίας αυτής είναι σύμφωνο με τους σκοπούς που εξαγγέλλονται στις αιτιολογικές σκέψεις της. Η νέα διατύπωση του άρθρου 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71 αποδίδει περισσότερη σημασία στην προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων, ενώ η προηγούμενη την απέδιδε στις επιχειρήσεις που τους απασχολούν.

66. Επαναλαμβάνω ότι οι αλλαγές που εισάγει η οδηγία 2018/957 στην οδηγία 96/71 κινούνται στην κατεύθυνση της βελτιώσεως των όρων εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων, προσεγγίζοντάς τους σε εκείνους που ισχύουν για τους εργαζομένους του κράτους υποδοχής. Έτσι:

– το μέγιστο χρονικό διάστημα απόσπασης ορίζεται στο ένα έτος (ή κατ' εξαίρεση στους 18 μήνες). Μετά την παρέλευση του διαστήματος αυτού, ο αποσπασμένος εργαζόμενος μετατρέπεται σε *επί μακρόν αποσπασμένο εργαζόμενο*[55], στον οποίον έχουν κατ' αρχήν εφαρμογή οι ίδιοι όροι εργασίας που ισχύουν για τους εργαζομένους του κράτους υποδοχής.

– Όσον αφορά τους εργαζομένους που αποσπώνται για χρονικό διάστημα μικρότερο του έτους (ή κατ' εξαίρεση των 18 μηνών), αυξάνονται τα θέματα στα οποία εκτείνεται η υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς εργαζομένους[56]. Συγκεκριμένα, η έκφραση «ελάχιστα όρια μισθού» αντικαθίσταται από την «αμοιβή».

– Βελτιώνονται οι όροι εργασίας των εργαζομένων που αποσπώνται από επιχειρήσεις διαθέσεως προσωπικού ή από επιχειρήσεις προσωρινής απασχολήσεως. Πλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν (ενώ παλαιότερα ήταν προαιρετικό) να διασφαλίζουν ότι οι οντότητες αυτές θα εξασφαλίζουν στους εν λόγω εργαζομένους τους ίδιους όρους εργασίας που, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/ΕΚ[57], εφαρμόζονται στους προσωρινώς απασχολουμένους που διατίθενται από επιχειρήσεις προσωρινής απασχολήσεως εγκατεστημένες στο κράτος μέλος υποδοχής.

55 Όρος που χρησιμοποιεί ο Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, αριθ. 1, σ. 96 έως 98.

56 Στο στοιχείο του η' περιλαμβάνονται οι «συνθήκες στέγασης των εργαζομένων, όταν παρέχονται από τον εργοδότη σε εργαζομένους μακριά από τον συνήθη τόπο εργασίας τους», και στο στοιχείο του θ' τα «επιδόματα ή επιστροφή εξόδων για την κάλυψη των εξόδων ταξιδίου, διατροφής και στέγης των εργαζομένων που βρίσκονται εκτός της χώρας τους για επαγγελματικούς λόγους».

57 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης (ΕΕ 2008, L 327, σ. 9).

67. Πέραν των τροποποιήσεων αυτών, η οδηγία 2018/957 περιλαμβάνει άλλου είδους αλλαγές σχετικές με την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την επιβολή της οδηγίας 96/71, οι οποίες είχαν προωθηθεί με τη θέσπιση της οδηγίας 2014/67.

68. Συνολικά εξεταζόμενο, το περιεχόμενο της οδηγίας 2018/957 αποσκοπεί, συνεπώς, στην αύξηση της προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων, πάντοτε, όμως, στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών από επιχείρηση.

3. Πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκε η οδηγία 2018/957

69. Όπως εξήγησα ήδη, η οδηγία 96/71 ήταν το αποτέλεσμα μιας περίπλοκης διαδικασίας διαμόρφωσης. Επιδιώχθηκε με αυτήν η προώθηση και η διευκόλυνση της διασυνοριακή παροχής υπηρεσιών, η προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων και η διασφάλιση του θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων του κράτους προελεύσεως και εκείνων των κρατών μελών προορισμού.

70. Το status quo που είχε επιτευχθεί το 1996 μετεβλήθη συνεπεία των διευρύνσεων της Ένωσης του 2004 και του 2007, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα[58]. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθούν οι διεθνικές αποσπάσεις εργαζομένων, κάτι στο οποίο προσετέθη η οικονομική κρίση του 2008.

71. Υπό τις συνθήκες αυτές, τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης, ωθούμενα και από την έλλειψη σαφήνειας ορισμένων από τις διατάξεις της, έκριναν επιβεβλημένη τη μεταρρύθμιση της οδηγίας 96/71, η οποία υλοποιήθηκε σε δύο στάδια: α) με την οδηγία 2014/67, η οποία, χωρίς να τροποποιεί την οδηγία 96/71, θέσπισε μηχανισμούς για τη βελτίωση της εφαρμογής της, λαμβανομένης υπόψη της εμφάνισης πολυάριθμων περιπτώσεων απάτης κατά τις διεθνικές αποσπάσεις εργαζομένων, και β) με τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957, η οποία εισάγει τις προαναφερθείσες αλλαγές.

72. Οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την προώθηση της μεταρρυθμίσεως αυτής, στις οποίες έχω ήδη αναφερθεί, κατέδειξαν μια έντονη σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ των κρατών προελεύσεως των επιχειρήσεων και των κρατών υποδοχής. Η υπό κρίση προσφυγή ακυρώσεως, καθώς και εκείνη που άσκησε η Πολωνία (υπόθεση C-626/18) κατά της οδηγίας 2018/957, είναι ενδεικτικές της εκτάσεως των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών.

4. Η άποψή μου επί της νομικής βάσεως

73. Μετά την ανάλυση του σκοπού, του περιεχομένου και του πλαισίου της οδηγίας 2018/957, πρέπει να αποσαφηνιστεί εάν η νομική βάση που χρησιμοποιήθηκε για τη θέσπισή της (άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ) είναι ορθή, όπως υποστηρίζουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, καθώς και η Γερμανική, η Γαλλική και η Ολλανδική Κυβέρνηση, ή εάν, αντιθέτως, η οδηγία αυτή έπρεπε να έχει θεσπιστεί με νομική βάση το άρθρο 153 ΣΛΕΕ, όπως υποστηρίζει η Ουγγαρία.

74. Συμφωνώ με την Ουγγαρία ότι οι σκοποί και το περιεχόμενο της οδηγίας 2018/957 αποσκοπούν κυρίως στην προστασία των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων. Το γεγονός αυτό, ωστόσο, δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η βάση της πρέπει οπωσδήποτε να είναι το άρθρο 153 ΣΛΕΕ.

58 Σημεία 41 έως 44 των παρουσών προτάσεων.

75. Υπενθυμίζω, καταρχάς, ότι η οδηγία 2018/957 προβαίνει σε σημαντική, αλλά περιορισμένη τροποποίηση της οδηγίας 96/71. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια πράξη που τροποποιεί προγενέστερη έχει κατά κανόνα την ίδια νομική βάση [59], πράγμα που μου φαίνεται λογικό. Ως εκ τούτου, τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ μπορούν να αποτελέσουν την κατάλληλη νομική βάση για την οδηγία 2018/957, όπως, κατά τον οικείο χρόνο, είχαν αποτελέσει τη νομική βάση για την οδηγία 96/71, την οποία αυτή τροποποιεί.

76. Η οδηγία 2018/957 προσαρμόζει τη νομοθετική λύση που είχε δοθεί με την οδηγία 96/71 στο φαινόμενο της (αυξανόμενης) διεθνικής αποσπάσεως εργαζομένων, με σκοπό να διευκολύνει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από επιχειρήσεις που κάνουν χρήση τέτοιας μετακινήσεως εργατικού δυναμικού.

77. Η προσαρμογή αυτή, επαναλαμβάνω, ήταν αναγκαία για την εξέλιξη των αγορών εργασίας της Ένωσης και αποσκοπούσε σε προστατευτικότερους όρους εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων. Είναι πιθανόν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να επιφέρει μια συνακόλουθη μείωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων που κάνουν χρήση της δυνατότητας αυτής με σκοπό την παροχή υπηρεσιών σε άλλα κράτη μέλη, πλην όμως αποτελεί (θεμιτή) επιλογή του Ευρωπαίου νομοθέτη.

78. Όπως ανέφερα ήδη κατά την ανάλυση της νομολογίας του Δικαστηρίου στον τομέα αυτόν, ο νομοθέτης της Ένωσης, οσάκις θεσπίζει κανόνα εναρμονίσεως, δεν μπορεί να στερείται της δυνατότητας να προσαρμόζει την πράξη αυτή σε κάθε μεταβολή των περιστάσεων ή σε κάθε εξέλιξη των γνώσεων, δεδομένου του καθήκοντος που τον βαρύνει σχετικά με την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη [60].

79. Αυτό ακριβώς συνέβη με τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957. Ο νομοθέτης της Ένωσης εισήγαγε αλλαγές στην οδηγία 96/71, προκειμένου να προσαρμόσει την αποκρυσταλλωθείσα σε αυτήν ισορροπία στη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε από τη διεθνική κίνηση εργαζομένων. Τα επίμαχα συμφέροντα παραμένουν αμετάβλητα, πλην όμως το επίκεντρο και το σημείο ισορροπίας μεταξύ τους έχει μετατοπιστεί προς την κατεύθυνση της ευρύτερης προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων των εν λόγω εργαζομένων. Η ισορροπία αυτή δεν δικαιολογεί την αλλαγή νομικής βάσεως σε σχέση με την οδηγία 96/71.

80. Η Ουγγαρία μνημονεύει τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την επιλογή της ειδικότερης νομικής βάσεως όταν υπάρχουν πλείονες νομικές βάσεις για μια νέα νομοθετική πράξη της Ένωσης [61]. Κατά την άποψή της, το άρθρο 153 ΣΛΕΕ είναι ειδικότερο από τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ, όσον αφορά τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957, διότι αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων και όχι στην εξάλειψη εμποδίων για την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών.

81. Δεν συμμερίζομαι το επιχείρημα αυτό. Το άρθρο 153, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ περιλαμβάνει δύο διαφορετικές νομικές βάσεις:

– στο στοιχείο του α′ προβλέπει τη θέσπιση μέτρων ενθαρρύνσεως της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, αποκλειομένης της εναρμονίσεως.

– Στο στοιχείο του β′ προβλέπει τη δυνατότητα να θεσπίζονται, σε ορισμένους τομείς κοινωνικής πολιτικής, «ελάχιστες προδιαγραφές οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά», λαμβανομένων υπόψη των ρυθμίσεων που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος.

59 Απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 42).

60 Όπ.π. (σκέψεις 38 και 39).

61 Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2015, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-48/14, EU:C:2015:91, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

82. Καμία εκ των δύο αυτών νομικών βάσεων δεν αποτελεί κατάλληλο θεμέλιο για την οδηγία 2018/957. Όσον αφορά τους εργαζομένους που αποσπώνται στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών, αυτό που πρέπει να αποσαφηνιστεί, και το αποσαφηνίζει πράγματι η εν λόγω οδηγία, είναι η εργατική νομοθεσία που πρόκειται να έχει εφαρμογή σε αυτούς κατά τη διάρκεια της αποσπάσεώς τους στο κράτος υποδοχής. Προς τον σκοπό αυτόν, η κατά το άρθρο 153, παράγραφος 2, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών δεν αρκεί, λαμβανομένου ιδίως υπόψη ότι τα συμφέροντα των κρατών μελών προελεύσεως και προορισμού ενδέχεται να μην συμπίπτουν, όπως καταδεικνύει η υπό κρίση διαφορά.

83. Ο προσδιορισμός της νομοθεσίας που θα διέπει τις εργασιακές σχέσεις (σε ορισμένες πτυχές τους) κατά τη διάρκεια της αποσπάσεως στο κράτος μέλος υποδοχής επίσης δεν απαιτεί τη θέσπιση των ευρωπαϊκών κανόνων ελάχιστης εναρμονίσεως στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 153, παράγραφος 2, στοιχείο β′, ΣΛΕΕ. Δεδομένου ότι δεν είναι δυνατή η εξαντλητική εναρμόνιση όλων των όρων εργασίας στην Ένωση, θα εξακολουθήσουν να υφίστανται διαφορές μεταξύ της εργατικής νομοθεσίας του κράτους προελεύσεως και εκείνης του κράτους υποδοχής.

84. Βάσει της παραδοχής αυτής, η οδηγία 2018/957 ορίζει απλώς ποιοι κανόνες του κράτους υποδοχής θα έχουν εφαρμογή στον αποσπασμένο εργαζόμενο ενόσω διαρκεί η διεθνική παροχή υπηρεσιών από την επιχείρησή του. Υπ' αυτήν την έννοια, ομοιάζει με *κανόνα συγκρούσεως* βάσει του οποίου προσδιορίζεται η εφαρμοστέα νομοθεσία, με σκοπό να διευκολυνθεί η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και, ταυτοχρόνως, να εξασφαλιστεί η δέουσα κοινωνική προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Οι νομικές βάσεις του άρθρου 153, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ούτε προβλέπουν περιπτώσεις αυτού του είδους ούτε έχουν σχεδιαστεί για αυτές.

85. Ως εκ τούτου, το άρθρο 153 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί *ειδικότερη* νομική βάση από τα άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ, καθ' ο μέρος ενδιαφέρει εν προκειμένω. Τα δύο τελευταία αυτά άρθρα αποτέλεσαν τη νομική βάση για τη θέσπιση της οδηγίας 96/71 και πρέπει να επιτελέσουν την ίδια λειτουργία για την τροποποίησή της, η οποία συντελείται με την οδηγία 2018/957. Καθόσον η τελευταία οδηγεί σε αναπροσαρμογή της ισορροπίας συμφερόντων στην οποία είχε καταλήξει ο νομοθέτης της Ένωσης το 1996, η νομική βάση της είναι η ίδια με αυτήν της οδηγίας 96/71, αν και λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές που επήλθαν έκτοτε στις διεθνικές μετακινήσεις εργαζομένων.

V. Δεύτερος λόγος ακυρώσεως: παράβαση του άρθρου 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ

A. Ισχυρισμοί

86. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η οδηγία 2018/957 αντίκειται στο άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, καθ' ο μέρος το τελευταίο εξαιρεί οτιδήποτε σχετίζεται με τη ρύθμιση των αμοιβών στον τομέα των εργασιακών σχέσεων από τη νομοθετική αρμοδιότητα της Ένωσης.

87. Κατά την άποψή της, ορίζοντας ότι η αμοιβή των εργαζομένων πρέπει να είναι σύμφωνη με τη νομοθεσία που ισχύει στο κράτος μέλος υποδοχής, ο νομοθέτης της Ένωσης θέσπισε μια οδηγία η οποία αναφέρεται κατ' ουσίαν στην αμοιβή της μισθωτής εργασίας. Επέλεξε ως νομικές βάσεις αυτές που παρατίθενται στην οδηγία 2018/957, διότι διαπίστωσε ότι, ελλείψει αρμοδιότητας της Ένωσης, αυτή ήταν η μόνη δυνατότητα ρυθμίσεως των αμοιβών εργασίας, οι οποίες αποτελούν ένα από τα βασικά στοιχεία της οδηγίας αυτής. Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο υπέπεσε, σύμφωνα με την Ουγγρική Κυβέρνηση, σε κατάχρηση εξουσίας.

88. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο τον δεύτερο αυτόν λόγο ακυρώσεως.

Β. Εκτίμηση

89. Η άποψή μου επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως θα καθιστούσε περιττή την τοποθέτησή μου επί του δευτέρου λόγου. Συνεπώς, θα τον εξετάσω μόνον επικουρικώς.

90. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, αφ' ης στιγμής το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ (άρθρο 137, παράγραφος 5, ΕΚ), αποτελεί εξαίρεση σε σχέση με τις παραγράφους 1 έως 4 του ίδιου άρθρου, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, ώστε να μη θίγεται ανεπίτρεπτα το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω παραγράφων ούτε να αμφισβητούνται οι επιδιωκόμενοι από το άρθρο 151 ΣΛΕΕ σκοποί.

91. Ο λόγος υπάρξεως της εξαιρέσεως σχετικά με τις «αμοιβές» (έννοια που χρησιμοποιεί το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ) έγκειται στο ότι ο καθορισμός των μισθών εμπίπτει στο πεδίο της συμβατικής αυτονομίας των κοινωνικών εταίρων και στη σχετική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, οι αμοιβές έχουν αποκλειστεί από το πεδίο εναρμονίσεως (σύμφωνα με τα άρθρα 151 επ. ΣΛΕΕ, σχετικά με την κοινωνική πολιτική της Ένωσης) [62].

92. Η εξαίρεση αυτή αφορά μέτρα που θα συνιστούσαν ευθεία παρέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης στη διαμόρφωση των μισθών. Κάτι τέτοιο θα συνέβαινε εάν επιχειρείτο να εναρμονιστούν, εν όλω ή εν μέρει, τα συστατικά στοιχεία των μισθών ή του επιπέδου τους στα κράτη μέλη.

93. Η εξαίρεση δεν μπορεί, ωστόσο, να επεκταθεί σε κάθε ζήτημα που *σχετίζεται* με τις αμοιβές. Η ερμηνεία αυτή θα καθιστούσε άνευ αντικειμένου ορισμένους από τους τομείς στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 152, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [63].

94. Η οδηγία 2018/957 περιορίζεται στον συντονισμό της εφαρμογής και καθορίζει ποια εργατική νομοθεσία είναι εφαρμοστέα στους αποσπασμένους εργαζομένους (αυτή του κράτους υποδοχής ή αυτή του κράτους προελεύσεως). Σε καμιά περίπτωση δεν καθορίζει τα ποσά των καταβλητέων μισθών, κάτι που, επαναλαμβάνω, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους υποδοχής και του κράτους προελεύσεως, εκάστου στο δικό του έδαφος.

95. Η εξαίρεση του άρθρου 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να αντιταχθεί στη θέσπιση της επίμαχης εν προκειμένω οδηγίας ούτε να την εμποδίσει. Απόδειξη περί τούτου αποτελεί η αιτιολογική σκέψη 17 της οδηγίας 2018/957 [64], η οποία επιβεβαιώνει την αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τις αμοιβές.

96. Στην ίδια αυτήν κατεύθυνση, το *νέο* άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 αναφέρει ρητώς ότι «[…] η έννοια της αμοιβής καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο ή/και την πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπαστεί ο εργαζόμενος […]».

62 Αποφάσεις της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψεις 123 και 124), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, σκέψεις 39 και 40).

63 Αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 2014, Specht κ.λπ. (C-501/12 έως C-506/12, C-540/12 και C-541/12, EU:C:2014:2005, σκέψη 33), της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψη 125), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, σκέψη 41).

64 «Ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις αμοιβές σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή/και πρακτική. Η διαμόρφωση των μισθών εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή ώστε να μην υπονομευθούν τα εθνικά συστήματα διαμόρφωσης των μισθών ή η ελευθερία των ενδιαφερομένων μερών».

97. Η οδηγία 2018/957 εξειδικεύει την προηγούμενη διατύπωση της οδηγίας 96/71, η οποία έκανε λόγο για «ελάχιστα όρια μισθού», προσδίδοντάς της μεγαλύτερη σαφήνεια. Εξάλλου, το Δικαστήριο είχε ήδη κρίνει ότι με το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 96/71:

«– […] γίνεται, στο πλαίσιο [της οδηγίας] αυτής, ρητή παραπομπή στη νομοθεσία ή την εθνική πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου είναι αποσπασμένος ο εργαζόμενος, όσον αφορά τον καθορισμό των ορίων του κατώτατου μισθού κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου της ίδιας παραγράφου.

– Σε αυτή την αλληλουχία, διαπιστώνεται ότι η ίδια η οδηγία 96/71 δεν παρέχει κανένα στοιχείο για τον επί της ουσίας ορισμό του κατώτατου μισθού. Επαφίεται λοιπόν στο δίκαιο του οικείου κράτους μέλους να ορίσει σε τι συνίσταται ο κατώτατος μισθός προς τον σκοπό της εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, υπό την προϋπόθεση και μόνον ότι ο ορισμός αυτός, όπως απορρέει από τις ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου ή από τις σχετικές εθνικές συλλογικές συμβάσεις ή από τον τρόπο που τις ερμηνεύουν τα εθνικά δικαστήρια, δεν έχει ως αποτέλεσμα την παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών» [65].

98. Οι σκέψεις αυτές ισχύουν κατ' αναλογίαν όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της οδηγίας 96/71. Κατά συνέπεια, μπορεί να γίνει δεκτό ότι η οδηγία 2018/957 δεν εναρμονίζει, από ουσιαστικής απόψεως, τις αμοιβές των αποσπασμένων εργαζομένων και έτσι δεν παραβαίνει το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ.

99. Κατά την άποψη της Ουγγρικής Κυβερνήσεως –την οποία, όπως προεξέθεσα, δεν συμμερίζομαι–, ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας κατά την επιλογή των νομικών βάσεων της οδηγίας 2018/957. Κατά τα λοιπά, ωστόσο, η κυβέρνηση αυτή δεν επικαλείται την περίσταση αυτή ως ειδικό λόγο έλλειψης νομιμότητας, καθώς ισχυρίζεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης παρέβη το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, χωρίς να διευκρινίζει εάν η συμπεριφορά του υπονόμευσε την ειδική νομοθετική διαδικασία του άρθρου 153, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ [66].

100. Ως εκ τούτου, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

VI. Τρίτος λόγος: παράβαση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ

101. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η οδηγία 2018/957 είναι αντίθετη προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, το οποίο κατοχυρώνει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Κατά την άποψή της, οι υποχρεώσεις και οι περιορισμοί που επιβάλλει η οδηγία αυτή στις εγκατεστημένες σε κράτος μέλος επιχειρήσεις, όταν αποσπούν εργαζομένους σε άλλο κράτος μέλος στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και είναι περιττοί και δυσανάλογοι προς τον σκοπό που επιδιώκουν να επιτύχουν. Επιπλέον, οι διατάξεις σχετικά με τις οδικές μεταφορές παραβαίνουν το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

102. Οι αιτιάσεις της Ουγγρικής Κυβερνήσεως επικεντρώνονται σε τρία στοιχεία της οδηγίας 2018/957, ήτοι:

– το άρθρο 1, σημείο 2, στοιχείο α', το οποίο αντικαθιστά την έννοια «ελάχιστα όρια μισθού» με την έννοια «αμοιβή» στο άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο γ', της οδηγίας 96/71,

65 Απόφαση Isbir (σκέψεις 36 και 37).

66 Μία πράξη έχει εκδοθεί κατά κατάχρηση εξουσίας όταν προκύπτει, βάσει αντικειμενικών, λυσιτελών και συγκλινουσών ενδείξεων, ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τον επιδιωκόμενο με την παροχή της συγκεκριμένης εξουσίας ή με σκοπό την παράκαμψη μιας διαδικασίας που προβλέπει ειδικά η Συνθήκη ΛΕΕ για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων (αποφάσεις της 5ης Μαΐου 2015, Ισπανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-146/13, EU:C:2015:298, σκέψη 56, και της 16ης Απριλίου 2013, Ισπανία και Ιταλία κατά Συμβουλίου, C-274/11 και C-295/11, EU:C:2013:240, σκέψη 33).

– το άρθρο 1, σημείο 2, στοιχείο β′, το οποίο προσθέτει στο άρθρο 3 της οδηγίας 96/71 την παράγραφο 1α, προβλέποντας τη σχεδόν πλήρη εφαρμογή των όρων εργασίας και απασχολήσεως του κράτους υποδοχής στον εργαζόμενο που είναι αποσπασμένος πλέον των 12 μηνών, και

– το άρθρο 3, παράγραφος 3, το οποίο αναφέρεται στον κλάδο των οδικών μεταφορών.

103. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο τον τρίτο αυτόν λόγο.

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις: άρθρο 56 ΣΛΕΕ και οδηγίες εναρμονίσεως ως προς τους αποσπασμένους εργαζομένους

104. Προτού υπεισέλθω στην ανάλυση του λόγου αυτού, θα προβώ σε μια προκαταρκτική παρατήρηση σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 56 ΣΛΕΕ επί της οδηγίας 2018/957.

105. Όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η εφαρμογή του άρθρου 56 ΣΛΕΕ σε κανόνα εναρμονίσεως της Ένωσης πραγματοποιείται με διαφορετικό τρόπο από εκείνον που χρησιμοποιείται για τον έλεγχο των περιοριστικών της θεμελιώδους αυτής ελευθερίας εθνικών μέτρων.

106. Είναι αληθές ότι η απαγόρευση περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν εφαρμόζεται μόνον στα εθνικά μέτρα, αλλά και σε όσα προέρχονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης[67]. Δεν πρέπει, ωστόσο, να λησμονάται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θεσπίζει κανόνες εναρμονίσεως ακριβώς για να διευκολύνει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών, διασφαλίζοντας ταυτοχρόνως την προστασία των θεμελιωδών κοινωνικών συμφερόντων που μπορεί αυτή να θίγει[68].

107. Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με *εθνικούς κανόνες* που περιορίζουν την κινητικότητα των αποσπασμένων στο πλαίσιο διεθνικών παροχών υπηρεσιών εργαζομένων δεν μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογίαν και άνευ ετέρου στους *κανόνες της Ένωσης* που επιδιώκουν να εναρμονίσουν το φαινόμενο αυτό, όπως είναι η οδηγία 2018/957.

108. Όπως εξέθεσα ήδη, με την οδηγία 96/71, ο νομοθέτης της Ένωσης συνδύασε αναμφίβολα τρεις σκοπούς δυσχερώς συμβιβαζόμενους μεταξύ τους: την προώθηση και διευκόλυνση της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων και τη διασφάλιση θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ αλλοδαπών και εγχώριων ανταγωνιστών. Προκειμένου να την προσαρμόσει στις επελθούσες αλλαγές, ο νομοθέτης της Ένωσης χρειάστηκε να αναπροσαρμόσει την ισορροπία αυτή μέσω της οδηγίας 2018/957, η οποία επικεντρώνεται σε έναν εκ των εν λόγω σκοπών (τη βελτίωση της προστασίας των δικαιωμάτων των αποσπασμένων εργαζομένων).

67 Αποφάσεις της 2ας Σεπτεμβρίου 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, σκέψη 39), της 26ης Οκτωβρίου 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, σκέψη 50), και της 18ης Σεπτεμβρίου 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, σκέψεις 25 και 26). Βλ. κατ' αναλογίαν, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 1997, Kieffer και Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, σκέψη 27), και της 12ης Ιουλίου 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, σκέψη 80).

68 Απόφαση της 13ης Μαΐου 1997, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-233/94, EU:C:1997:231, σκέψη 17): «[...] τα κράτη μέλη μπορούν, υπό ορισμένες περιστάσεις, να θεσπίζουν ή να διατηρούν μέτρα παρεμποδίζοντα την ελεύθερη κυκλοφορία. Το άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης παρέχει τη δυνατότητα στην Κοινότητα να εξαλείφει τέτοια μέτρα με τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που διέπουν την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Δεδομένου ότι πρόκειται για μέτρα συντονισμού, η Κοινότητα λαμβάνει υπόψη το επιδιωκόμενο από τα διάφορα κράτη μέλη γενικό συμφέρον και θεσπίζει ένα επίπεδο προστασίας του συμφέροντος αυτού που φαίνεται αποδεκτό εντός της Κοινότητας».

109. Κατά τον έλεγχο που μπορεί να διενεργήσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, ως προς το κύρος μιας οδηγίας εναρμονίσεως, εκτιμά απαραιτήτως εάν η οδηγία αυτή τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, πλην όμως δεν δύναται να υποκαταστήσει με δικές του τις πολιτικές επιλογές που υπαγόρευσαν το περιεχόμενό της. Ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η αρχή της αναλογικότητας «απαιτεί να είναι τα προβλεπόμενα από διάταξη του δικαίου της Ένωσης μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οικεία διάταξη θεμιτού σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο» [69].

110. Υπενθυμίζω ότι, όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της τηρήσεως των απαιτήσεων αυτών, το Δικαστήριο έχει καθιερώσει τα εξής κριτήρια:

– «[…] αναγνώρισε στον νομοθέτη της Ένωσης, στο πλαίσιο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις και σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως. Ειδικότερα, το ζήτημα δεν είναι αν το μέτρο που θεσπίστηκε στον τομέα αυτό είναι το μόνο ή το καλύτερο δυνατό, καθόσον η νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα σκοπό» [70].

– «[…] η ευρεία εξουσία εκτιμήσεως του νομοθέτη της Ένωσης, η οποία συνεπάγεται περιορισμένο δικαστικό έλεγχο της άσκησής της, δεν αφορά μόνον τη φύση και το περιεχόμενο των διατάξεων που πρέπει να θεσπιστούν, αλλά επίσης, σε ορισμένο βαθμό, τη διαπίστωση των βασικών στοιχείων» [71].

– «[…] ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να στηρίζει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια και να εξετάζει αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το επιλεγέν μέτρο είναι ικανοί να δικαιολογήσουν αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες» [72].

– «Επιπλέον, ακόμη και ένας δικαστικός έλεγχος περιορισμένης έκτασης επιβάλλει να είναι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης που εξέδωσαν την επίμαχη πράξη σε θέση να αποδείξουν ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η πράξη εκδόθηκε κατόπιν πραγματικής άσκησης της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν, η οποία προϋποθέτει ότι ελήφθησαν υπόψη όλα τα σχετικά στοιχεία και όλες οι σχετικές περιστάσεις της κατάστασης στη ρύθμιση της οποίας αποβλέπει η πράξη αυτή. Συνεπώς, τα θεσμικά αυτά όργανα πρέπει, τουλάχιστον, να μπορούν να προσκομίσουν και να εκθέσουν κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο τα βασικά στοιχεία τα οποία έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη ως έρεισμα για τα βαλλόμενα μέτρα της εν λόγω πράξεως και από τα οποία εξαρτιόταν η άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν» [73].

111. Υπό το πρίσμα των κριτηρίων αυτών, ο νομοθέτης της Ένωσης διέθετε ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε έναν τόσο σύνθετο τομέα όπως είναι η ρύθμιση των διεθνικών αποσπάσεων εργαζομένων. Το ζήτημα που τίθεται είναι εάν έκανε *προδήλως* ακατάλληλη χρήση της εξουσίας αυτής όταν μετέβαλε την ισορροπία των συμφερόντων στην οποία είχε καταλήξει η οδηγία 96/71, εισάγοντας τις αλλαγές που επιφέρει η οδηγία 2018/957.

69 Απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 76).

70 Όπ.π. (σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

71 Όπ.π. (σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

72 Όπ.π. (σκέψη 79 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βάσει του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ, στα σχέδια των νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι οι επιβαρύνσεις για τους οικονομικούς φορείς θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό.

73 Όπ.π. (σκέψη 81 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Β. Πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως: επαρκής προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων βάσει των κανόνων του κράτους προελεύσεως της παρέχουσας την υπηρεσία επιχειρήσεως

1. Ισχυρισμοί

112. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η οδηγία 2018/957 παραβαίνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, καθόσον, προβλέποντας την εφαρμογή των όρων εργασίας του κράτους υποδοχής στους αποσπασμένους εργαζομένους, αγνοεί τη χρήση της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως. Κατά την άποψή της, η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων αυτών διασφαλίζεται επαρκώς από τη νομοθεσία του κράτους προελεύσεως. Η υπαγωγή τους στη νομοθεσία του κράτους υποδοχής βαίνει εις βάρος της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως και δημιουργεί εμπόδια στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών[74]. Η οδηγία 2006/123/ΕΚ[75] επιβάλλει επίσης την υποχρέωση αναγνωρίσεως των όρων εργασίας που έχουν καθοριστεί από άλλο κράτος μέλος σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

113. Συγκεκριμένα, κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η μισθολογική εξομοίωση των αποσπασμένων εργαζομένων με τους εργαζομένους του κράτους υποδοχής, καθώς και η σχεδόν πλήρης εξομοίωση των τελευταίων με τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους, θέτουν εν αμφιβόλω την ικανότητα του κατώτατου μισθού του κράτους προελεύσεως να εγγυηθεί τα επαρκή μέσα για τη διαβίωση των αποσπασμένων εργαζομένων και περιορίζουν το συγκριτικό πλεονέκτημα ορισμένων «νέων κρατών μελών» με χαμηλότερο μισθολογικό κόστος. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή παρέλειψε να παραθέσει στην εκτίμησή της επιπτώσεων δεδομένα που να δικαιολογούν την αναγκαιότητα των αλλαγών που εισήχθησαν με την οδηγία 2018/957.

114. Τέλος, η Ουγγρική Κυβέρνηση επισημαίνει τη διαφορά μεταξύ της εφαρμογής των κανόνων εργατικού δικαίου του κράτους υποδοχής, η οποία επιβάλλεται από την οδηγία 2018/957, και του καθεστώτος κοινωνικής ασφαλίσεως το οποίο ισχύει για τους αποσπασμένους εργαζομένους και διέπεται από τον κανονισμό (ΕΚ) 883/2004[76]. Ο τελευταίος προβλέπει την υπαγωγή των αποσπασμένων εργαζομένων στους κανόνες κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους προελεύσεως και την επ' αυτών εφαρμογή τους, διότι οι κανόνες αυτοί είναι οι πλέον κατάλληλοι να διασφαλίσουν την προστασία των δικαιωμάτων τους.

115. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο το σκέλος αυτό του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

2. Εκτίμηση

116. Υφίστανται, κατά την άποψή μου, πλείονες λόγοι κατά των επιχειρημάτων της Ουγγρικής Κυβερνήσεως.

74 Με την απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, σκέψη 16), το Δικαστήριο έκρινε ότι «[…] η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνον από ρυθμίσεις δικαιολογούμενες από το γενικό συμφέρον και επιβαλλόμενες σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους όπου παρέχονται οι υπηρεσίες, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου έχει την εγκατάστασή του […]».

75 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36).

76 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (ΕΕ 2004, L 166, σ. 1), όπως έχει τροποποιηθεί με τον κανονισμό (ΕΚ) 987/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για καθορισμό της διαδικασίας εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 883/2004 (ΕΕ 2009, L 284, σ. 1), και με τον κανονισμό (ΕΕ) 465/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2012 (ΕΕ 2012, L 149, σ. 4).

117. Πρώτον, δεν μπορεί να γίνεται επίκληση της οδηγίας 2006/123 με σκοπό την εφαρμογή των κανόνων του κράτους προελεύσεως στους αποσπασμένους εργαζομένους. Η οδηγία αυτή δεν θίγει το εργατικό δίκαιο[77] ούτε την εθνική νομοθεσία των κρατών μελών σε θέματα κοινωνικής ασφαλίσεως[78]. Έτι περαιτέρω, το άρθρο της 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', διακηρύσσει ότι η οδηγία 96/71 κατισχύει της οδηγίας 2006/123 σε περίπτωση συγκρούσεως όσον αφορά «τις ειδικές πτυχές της πρόσβασης και της άσκησης δραστηριότητας παροχής υπηρεσίας σε ειδικούς τομείς ή ειδικά επαγγέλματα»[79].

118. Δεύτερον, η αρχική νομολογία του Δικαστηρίου σε σχέση με τη συμβατότητα προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ των εθνικών μέτρων που περιορίζουν την απόσπαση εργαζομένων λάμβανε πράγματι υπόψη τους όρους προστασίας των εργαζομένων αυτών στο κράτος προελεύσεως της επιχειρήσεώς τους[80]. Η ίδια αυτή κατεύθυνση διατηρήθηκε στη μεταγενέστερη της οδηγίας 96/71 νομολογία όσον αφορά τους περιορισμούς που δεν ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της[81]. Εξάλλου, όταν πρόκειται για την εφαρμογή του άρθρου 3 της οδηγίας 96/71 στους όρους εργασίας των εργαζομένων, το Δικαστήριο δεν λαμβάνει υπόψη τους κανόνες του κράτους προελεύσεως, καθόσον κάτι τέτοιο θα αποστερούσε από την οδηγία αυτήν την πρακτική αποτελεσματικότητά της[82].

119. Τρίτον, η εκπονηθείσα από την Επιτροπή εκτίμηση επιπτώσεων[83] περιείχε επαρκή δεδομένα και στοιχεία προς στήριξη της νομοθετικής προτάσεως που οδήγησε στη θέσπιση της οδηγίας 2018/957. Είναι αληθές ότι, όπως η ίδια η Επιτροπή παραδέχεται, τα δεδομένα ως προς τις διεθνικές μετακινήσεις εργαζομένων δεν ήταν απολύτως ακριβή, καθόσον προέρχονταν από τις πληροφορίες που είχαν παράσχει οι εθνικοί οργανισμοί κοινωνικής ασφαλίσεως με βάση την έκδοση των εντύπων A1. Το αυτό συνέβη σε σχέση με τις μισθολογικές διαφορές μεταξύ χωρών, οι οποίες αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή με κατά προσέγγιση δεδομένα.

120. Ωστόσο, η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει στον νομοθέτη της Ένωσης ευρεία εξουσία εκτιμήσεως κατά την επαλήθευση των βασικών στοιχείων που είναι αναγκαία για τη θέσπιση μιας νομοθετικής πράξεως. Ο δικαστικός έλεγχος της εκτιμήσεως αυτής πρέπει να είναι περιορισμένος[84]. Εξάλλου, η έκθεση επιπτώσεων της Επιτροπής περιείχε επαρκή δεδομένα προς αιτιολόγηση της θεσπίσεως της οδηγίας 2018/957. Τα δεδομένα αυτά δεν αμφισβητήθηκαν κατά τη νομοθετική διαδικασία και χρησίμευσαν ως βάση προκειμένου η Επιτροπή να εξετάσει τις διάφορες εναλλακτικές λύσεις και να επιλέξει αιτιολογημένως αυτήν που θα ενίσχυε την προστασία των εργαζομένων.

121. Τέταρτον, δεν είναι, κατά την άποψή μου, κατάλληλη η αναλογική εφαρμογή του καθεστώτος κοινωνικής ασφαλίσεως των αποσπασμένων εργαζομένων (κανονισμός 883/2004) στους όρους εργασίας τους.

77 Ως εργατικό δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 6, νοείται «οποιαδήποτε νομική ή συμβατική διάταξη περί όρων απασχολήσεως ή όρων εργασίας, περιλαμβανομένης της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία, και περί των σχέσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων, την οποία εφαρμόζουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο που σέβεται το […] δίκαιο [της Ένωσης]».

78 Απόφαση Čepelnik (σκέψεις 29 έως 36).

79 Η αιτιολογική σκέψη 86 της οδηγίας 2006/123 επιβεβαιώνει, επίσης, ότι ο γενικός αυτός κανόνας εναρμονίσεως στον τομέα της παροχής υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά δεν εκτείνεται στους όρους εργασίας και απασχολήσεως που, σύμφωνα με την οδηγία 96/71, ισχύουν για τους εργαζόμενους που αποσπώνται για την παροχή υπηρεσίας στο έδαφος άλλου κράτους μέλους.

80 Απόφαση Arblade κ.λπ. (σκέψη 34).

81 Αποφάσεις De Clercq κ.λπ. (σκέψεις 45 έως 47), και της 7ης Οκτωβρίου 2010, Santos Palhota κ.λπ. (C-515/08, EU:C:2010:589, σκέψεις 25 έως 27 και 45).

82 Απόφαση Laval un Partneri (σκέψη 80).

83 SWD(2016) 52 τελικό, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 77).

122. Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η λογική των κανόνων της Ένωσης περί συντονισμού των εθνικών καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως έχει σχεδιαστεί για τις σχέσεις μεταξύ του προσώπου-φορέα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και του κράτους πρόνοιας. Για τον λόγο αυτόν, το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 883/2004 επιβάλλει, ως κατευθυντήρια αρχή, την υπαγωγή των προσώπων στη νομοθεσία ενός και μόνον κράτους μέλους, το οποίο είναι κατά κανόνα αυτό του τόπου πραγματικής εργασίας, σύμφωνα με την αρχή lex loci laboris.

123. Ωστόσο, η γενική αυτή αρχή έχει εξαιρέσεις. Ιδιαίτερη θέση μεταξύ αυτών έχει η διατήρηση του αποκλειστικού συνδέσμου του εργαζομένου με το καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως του κράτους προελεύσεως (ήτοι, εκείνου στο οποίο δραστηριοποιείται κατά κανόνα η εργοδότρια επιχείρηση), όταν ο εργαζόμενος αυτός αποσπάται από την επιχείρηση σε άλλο κράτος μέλος για περιορισμένο χρονικό διάστημα, έως 24 μήνες κατ' ανώτατο όριο, υπό τον όρο ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 12 του κανονισμού 883/2004 [85].

124. Η εξαίρεση αυτή δεν μπορεί να επεκταθεί στους όρους εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων, διότι πρόκειται για έννομες σχέσεις μεταξύ ενός αδύναμου μέρους (του εργαζόμενου προσώπου) και ενός άλλου με μεγαλύτερη δύναμη (της εργοδότριας επιχειρήσεως). Για την καλύτερη προστασία του πρώτου απαιτείται η συνδυαστική εφαρμογή των κανόνων εργατικού δικαίου του κράτους προελεύσεως με άλλους κανόνες του κράτους υποδοχής.

125. Η οδηγία 96/71 υπακούει στη λογική αυτή, καθόσον εξασφαλίζει στους αποσπασμένους εργαζομένους την εφαρμογή του βασικού πυρήνα των όρων εργασίας του κράτους υποδοχής (όπως έχει διευρυνθεί με την οδηγία 2018/957), ενώ ταυτοχρόνως επιτρέπει σε άλλα στοιχεία της σχέσεως εργασίας να εξακολουθούν να διέπονται από το δίκαιο του κράτους προελεύσεως. Τηρεί, στον βαθμό αυτόν, τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό Ρώμη Ι [86], στον οποίο αναφέρομαι κατωτέρω.

126. Εν συνόψει, η λύση που υιοθετήθηκε με τον κανονισμό 883/2004 για την κοινωνική ασφάλιση των αποσπασμένων εργαζομένων (υπαγωγή στους κανόνες του κράτους προελεύσεως) δεν μπορεί να επεκταθεί στους όρους εργασίας τους, οι οποίοι πρέπει να διέπονται εν μέρει από τη νομοθεσία του κράτους υποδοχής, από κοινού με τη νομοθεσία του κράτους προελεύσεως [87].

127. Τέλος, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης με τη δική του. Οφείλει μόνον, όπως έχω υπενθυμίσει, να ελέγξει εάν ο νομοθέτης της Ένωσης υπερέβη προδήλως την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει όσον αφορά τις σύνθετες εκτιμήσεις και αξιολογήσεις που χρειάστηκε να διενεργήσει.

128. Εν προκειμένω, φρονώ ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν επέλεξε μέτρα «προδήλως ακατάλληλα» σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό [88]. Στον ίδιον αυτόν βαθμό, δεν υπερέβη την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διέθετε όταν προέβη σε τροποποίηση του προηγούμενου καθεστώτος σε ένα ζήτημα τόσο σύνθετο όσο η διεθνική απόσπαση εργαζομένων.

85 Η εξαίρεση υπαγορεύεται από τη βούληση να διευκολυνθεί, κατά το δυνατόν, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και να αποφευχθούν περιττές και δαπανηρές διοικητικές και άλλου είδους περιπλοκές, οι οποίες δεν είναι προς το συμφέρον ούτε των εργαζομένων ούτε των επιχειρήσεων ούτε των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως.

86 Κανονισμός (ΕΚ) 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2008, για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (Ρώμη Ι) (ΕΕ 2008, L 177, σ. 6).

87 Η μοναδική εξαίρεση στον κανόνα αυτόν περιλαμβάνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 7, της οδηγίας 96/71, το οποίο προβλέπει ότι η εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας του κράτους υποδοχής δεν εμποδίζει την εφαρμογή όρων απασχολήσεως και εργασίας ευνοϊκότερων για τους εργαζομένους. Τούτο σημαίνει ότι ο αποσπασμένος εργαζόμενος μπορεί να συνεχίσει να υπόκειται στην εργατική νομοθεσία και στους όρους εργασίας και απασχολήσεως της χώρας προελεύσεως, όταν αυτοί είναι ευνοϊκότεροι από τους αντίστοιχους του κράτους υποδοχής. Υπό τις συνθήκες αυτές, το κράτος υποδοχής οφείλει να αναγνωρίζει ως έγκυρη την εφαρμογή της νομοθεσίας του κράτους προελεύσεως και να μην επιβάλλει πρόσθετα εμπόδια για την απόσπαση των εργαζομένων με σκοπό τη διεθνική παροχή υπηρεσιών.

88 Απόφαση Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 78).

Γ. Δεύτερο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

1. Ισχυρισμοί

129. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η οδηγία 2018/957 παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία δεν επιτρέπει την εφαρμογή διαφορετικών κανόνων σε παρεμφερείς καταστάσεις ή την εφαρμογή του ίδιου κανόνα σε διαφορετικές καταστάσεις [89].

130. Πρώτον, η αντικατάσταση της υποχρεώσεως καταβολής στους αποσπασμένους εργαζομένους του κατώτατου μισθού, ώστε να εξασφαλίζεται σε αυτούς η ίδια αμοιβή με τους ημεδαπούς εργαζομένους, προκαλεί διάκριση εις βάρος των παρεχουσών υπηρεσίες επιχειρήσεων που αποσπούν τους εργαζομένους τους, έναντι των τοπικών επιχειρήσεων. Η διάκριση έγκειται στο γεγονός ότι οι επιχειρήσεις του κράτους υποδοχής υποχρεούνται να καταβάλλουν στους εργαζομένους τους μόνον τα ελάχιστα όρια μισθού που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, ενώ οι επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών που αποσπούν εργαζομένους οφείλουν να τους καταβάλλουν αμοιβή η οποία καθορίζεται από τις εθνικές πρακτικές και που, κατά την κρίση της Ουγγρικής Κυβερνήσεως, θα είναι κατ' ανάγκην υψηλότερη από τα ελάχιστα όρια μισθού.

131. Δεύτερον, η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η εφαρμογή των ίδιων κανόνων στους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους και στους τοπικούς εργαζομένους, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71, είναι ασύμβατη με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, διότι οι δύο αυτές κατηγορίες δεν τελούν υπό παρεμφερείς καταστάσεις.

132. Η υποχρέωση των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους να τους καταβάλλουν τα έξοδα ταξιδίου, διατροφής και στέγης (νέο άρθρο 3, παράγραφος 7, της οδηγίας 96/71) παραβιάζει ομοίως την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

133. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο το σκέλος αυτό του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

2. Εκτίμηση

134. Η οδηγία 96/71, όπως έχει τροποποιηθεί με την οδηγία 2018/957, δεν αντιμετωπίζει συλλήβδην ως πανομοιότυπες τις καταστάσεις των αποσπασμένων εργαζομένων και των εργαζομένων του κράτους υποδοχής.

135. Για τον λόγο αυτόν, το άρθρο της 3, παράγραφος 1, απαριθμεί περιοριστικώς τα ζητήματα ως προς τα οποία έχει στους αποσπασμένους εργαζομένους εφαρμογή η νομοθεσία του κράτους υποδοχής, με σκοπό να διασφαλιστεί η ίση μεταχείρισή τους με τους ημεδαπούς εργαζομένους [90]. Ως προς τα λοιπά ζητήματα, δεν απαιτεί ίση μεταχείριση μεταξύ τους.

136. Η αντικατάσταση του όρου «ελάχιστα όρια μισθού» από τον όρο «αμοιβή», στην οποία αναφέρομαι εν συνεχεία, δεν προκαλεί την προβαλλόμενη από την Ουγγαρία διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους.

89 Αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, σκέψη 18), και Laval un Partneri (σκέψη 115).

90 Πρόκειται για έναν πυρήνα κανόνων αναγκαστικού δικαίου περί ελάχιστης προστασίας σχετικά με ζητήματα ως προς τα οποία το κράτος υποδοχής μπορεί να αξιώσει την τήρηση του εθνικού δικαίου του (αποφάσεις Laval un Partneri, σκέψη 58, και της 19ης Ιουνίου 2008, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, C-319/06, EU:C:2008:350, σκέψη 26).

137. Πράγματι, σύμφωνα με το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, «η έννοια της αμοιβής καθορίζεται από το εθνικό δίκαιο ή/και την πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπαστεί ο εργαζόμενος και καλύπτει όλα τα συστατικά στοιχεία αμοιβής που καθίστανται *υποχρεωτικά*[91] από εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, ή συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες στο συγκεκριμένο κράτος μέλος έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή εφαρμόζονται κατ' άλλον τρόπο σύμφωνα με την παράγραφο 8».

138. Ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους οφείλουν απλώς να τους καταβάλλουν αμοιβή η οποία θα περιλαμβάνει τον κατώτατο μισθό συν τα κάθε είδους υποχρεωτικά στοιχεία στο κράτος υποδοχής. Τα ούτως καθοριζόμενα στοιχεία της αμοιβής έχουν επίσης εφαρμογή στους ημεδαπούς εργαζομένους, δεδομένου του υποχρεωτικού χαρακτήρα τους κατά το εσωτερικό δίκαιο του κράτους υποδοχής, και πρέπει να καταβάλλονται από τις εγκατεστημένες στο τελευταίο αυτό κράτος επιχειρήσεις, χωρίς κανενός είδους διαφορετική μεταχείριση. Βεβαίως, η οδηγία 2018/957 δεν εξειδικεύει τα στοιχεία της αμοιβής που είναι υποχρεωτικά, καθώς τούτο ρυθμίζεται από το δίκαιο του κράτους υποδοχής.

139. Όπως συνάγεται από την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, με την οδηγία 2018/957 επελέγη να μην επιβληθεί *πλήρης εξομοίωση* μεταξύ της αμοιβής των αποσπασμένων εργαζομένων και των ημεδαπών εργαζομένων[92].

140. Όσον αφορά την προβαλλόμενη διάκριση λόγω της εφαρμογής των ίδιων κανόνων στους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους και στους ημεδαπούς εργαζομένους, θα επισημάνω απλώς ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71 δεν προβλέπει την ίδια μεταχείριση για τις δύο αυτές κατηγορίες εργαζομένων. Η διάταξη αυτή *προσεγγίζει* το καθεστώς των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων σε αυτό των τοπικών εργαζομένων, αλλά δεν τα *εξομοιώνει*, ακριβώς διότι η κατάσταση των αντίστοιχων εργαζομένων είναι διαφορετική.

141. Δεν εντοπίζω κάποια διάκριση ούτε στην υποχρέωση των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους να τους καταβάλλουν τα έξοδα ταξιδίου, διατροφής και στέγης. Πρόκειται για έξοδα που προκαλούνται από την ίδια την απόσπαση, τα οποία ο εργοδότης οφείλει να καταβάλλει στον εργαζόμενο σύμφωνα με την εφαρμοστέα στη σχέση εργασίας εθνική νομοθεσία ή πρακτική, η οποία θα είναι αυτή της χώρας προελεύσεως. Το σχετικό άρθρο της οδηγίας υποδεικνύει το εθνικό δίκαιο σύμφωνα με το οποίο πρέπει να καταβάλλονται τα έξοδα που προκαλούνται από την απόσπαση, τα δε κράτη μέλη διαθέτουν ελευθερία ως προς τη ρύθμισή τους κατά το εθνικό δίκαιό τους[93]. Δεν αντιλαμβάνομαι τι είδους διάκριση μπορεί να προκαλέσει ο κανόνας αυτός.

Δ. Τρίτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

1. Ισχυρισμοί

142. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η οδηγία 2018/957 δυσχεραίνει και παρακωλύει τη διεθνική παροχή υπηρεσιών μέσω αποσπάσεως του εργατικού δυναμικού στην εσωτερική αγορά, διότι αυξάνει απλώς την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Δεν είναι, συνεπώς, πρόσφορη για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει και παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

143. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο το σκέλος αυτό του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

91 Η υπογράμμιση δική μου.

92 Σημείο 4.5.2 του εγγράφου SWD(2016) 52 τελικό, της 8ης Μαρτίου 2016.

93 Βλ. αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας 2018/957.

2. Εκτίμηση

144. Η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκόμενων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών μέτρο [94].

145. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, όταν καλούνται να προβούν σε επιλογές τεχνικού χαρακτήρα και να πραγματοποιήσουν σύνθετες προβλέψεις και εκτιμήσεις, διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Το Δικαστήριο περιορίζεται να ελέγξει εάν ο νομοθέτης της Ένωσης έχει υπερβεί *προδήλως* την ευρεία αυτή εξουσία εκτιμήσεως, επιλέγοντας σαφώς ακατάλληλα ή δυσανάλογα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό μέτρα [95].

146. Συμφωνώ με το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ότι, κατά τη θέσπιση της οδηγίας 2018/957, ο νομοθέτης της Ένωσης τήρησε τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας.

147. Προς αποφυγή επαναλήψεων, θα εξετάσω τα επιχειρήματα της Κυβερνήσεως της Ουγγαρίας ως προς τον δυσανάλογο χαρακτήρα των διατάξεων σχετικά με τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους στο πλαίσιο του τετάρτου σκέλους του τρίτου αυτού λόγου ακυρώσεως.

148. Όσον αφορά τις αποδοχές των αποσπασμένων εργαζομένων, η δυνάμει της οδηγίας 2018/957 αντικατάσταση της έννοιας «ελάχιστα όρια μισθού» από αυτήν της «αμοιβής» δικαιολογείτο, σύμφωνα με τη δημοσιευθείσα από την Επιτροπή εκτίμηση επιπτώσεων, από τις δυσκολίες που είχε προκαλέσει η χρήση της πρώτης εκ των εννοιών αυτών κατά την εφαρμογή της οδηγίας 96/71.

149. Για να θεραπεύσει την κατάσταση αυτή, η Επιτροπή εξέτασε τις πιθανές λύσεις και τις οικονομικές συνέπειες τους. Επέλεξε εκείνη που έκρινε καταλληλότερη, ήτοι την περιορισμένη μεταρρύθμιση της οδηγίας 96/71, η οποία υλοποιήθηκε με την έκδοση της οδηγίας 2018/957, απορρίπτοντας τη λύση της δημοσιεύσεως μιας ερμηνευτικής ανακοινώσεως ή της διατηρήσεως της οδηγίας 96/71 ως είχε [96].

150. Κατά την γνώμη μου, η λύση αυτή δεν αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας ούτε θεσπίζει περιορισμό ασυμβίβαστο με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ. Υπέρ του συμπεράσματος αυτού συνηγορούν διάφορα επιχειρήματα.

151. Πρώτον, η έννοια «ελάχιστα όρια μισθού» είχε δημιουργήσει πρακτικές δυσκολίες [97], όπως καταδεικνύει η νομολογία του Δικαστηρίου και, ιδίως, η απόφασή του Sähköalojen ammattiliitto [98]. Με αυτήν υιοθετήθηκε μια ευρεία ερμηνεία η οποία περιλαμβάνει:

- τη δυνατότητα υπολογισμού του κατώτατου ωρομισθίου και/ή του κατώτατου μισθού ανά μονάδα εργασίας βάσει της κατατάξεως των εργαζομένων σε μισθολογικές κατηγορίες, όπως προβλέπεται στις οικείες συλλογικές συμβάσεις του κράτους μέλους υποδοχής, υπό τον όρο ότι ο υπολογισμός και η κατάταξη αυτοί γίνονται βάσει δεσμευτικών και διαφανών κανόνων, πράγμα που εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει·

94 Αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 2010, Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 51), της 12ης Ιουλίου 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, σκέψη 38), και της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 67).

95 Αποφάσεις Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 78), και της 8ης Ιουλίου 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 46).

96 Έγγραφο SWD(2016) 52 τελικό, της 8ης Μαρτίου 2016, σ. 23 επ.

97 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γαλλική Κυβέρνηση τόνισε εκ νέου τις πρακτικές αυτές δυσκολίες, επισημαίνοντας ότι στη Γαλλία υφίστατο διάκριση μεταξύ του κατώτατου μισθού (SMIC) και των «ελάχιστων ορίων μισθού» της οδηγίας 96/71. Τα τελευταία περιλαμβάνουν, πέραν του κατώτατου μισθού, επιδόματα νυχτερινής ή επικίνδυνης εργασίας, τα οποία πρέπει επίσης να καταβάλλονται στους αποσπασμένους εργαζομένους.

98 Σκέψεις 38 έως 70.

- ημερήσια αποζημίωση υπό τις ίδιες προϋποθέσεις υπό τις οποίες προστίθεται η αποζημίωση αυτή στον καταβαλλόμενο στους εργαζομένους κατώτατο μισθό στην περίπτωση αποσπάσεώς τους στο εσωτερικό του κράτους μέλους υποδοχής·

- αποζημίωση για τον ημερήσιο χρόνο μεταβάσεως στον τόπο εργασίας, η οποία καταβάλλεται στους εργαζομένους υπό την προϋπόθεση ότι η διάρκεια της καθημερινής μετακινήσεως προς και από τον τόπο εργασίας υπερβαίνει τη μία ώρα·

- την αμοιβή η οποία πρέπει να καταβάλλεται στους αποσπασμένους εργαζομένους για την ελάχιστη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών.

152. Ο νομοθέτης της Ένωσης, θεσπίζοντας την οδηγία 2018/957 και εισάγοντας στις παραγράφους 1 και 7 του άρθρου 3 της οδηγίας 91/76 την έννοια της αμοιβής, έλαβε υπόψη αυτές τις ερμηνευτικές δυσκολίες, καθώς και την προταθείσα από το Δικαστήριο ευρεία ερμηνεία.

153. Η αλλαγή αυτή επιτρέπει, επιπλέον, τον περιορισμό της πρακτικής των επιχειρήσεων οι οποίες, κατά την απόσπαση των εργαζομένων τους, τους κατέβαλλαν τον κατώτατο μισθό, ανεξαρτήτως της κατηγορίας, της θέσεως, των επαγγελματικών προσόντων και της προϋπηρεσίας τους, με αποτέλεσμα να προκαλείται διαφορά στις αποδοχές σε σχέση με τους ημεδαπούς εργαζομένους που τελούσαν υπό παρόμοια κατάσταση [99].

154. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επανέλαβε όσα περιλαμβάνονταν ήδη στην εκτίμηση επιπτώσεων: ότι η ταύτιση των «ελάχιστων ορίων μισθού» της οδηγίας 96/71 με τον καθοριζόμενο από την εθνική νομοθεσία του κράτους υποδοχής κατώτατο μισθό είχε δημιουργήσει, στην πράξη, ένα μισθολογικό χάσμα μεταξύ των ημεδαπών και των αποσπασμένων εργαζομένων, ιδίως σε κλάδους όπως ο κατασκευαστικός.

155. Δεύτερον, ο καθορισμός των ελάχιστων ορίων μισθού κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 εναπόκειται στη νομοθεσία ή την εθνική πρακτική του κράτους μέλους υποδοχής [100]. Ο τρόπος υπολογισμού των ορίων αυτών καθώς και τα συναφώς επιλεγόμενα κριτήρια ανήκουν επίσης στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους αυτού [101]. Οι νομοθεσίες ή οι εθνικές πρακτικές για τον υπολογισμό του κατώτατου μισθού είναι πολύ διαφορετικές (και όχι πάντοτε διαφανείς) στα κράτη μέλη της Ένωσης, κάτι που δυσχεραίνει την απόσπαση εργαζομένων με όρους εργασίας δίκαιους και παρεμφερείς με αυτούς που ισχύουν για τους ημεδαπούς εργαζομένους [102].

156. Στην εκτίμηση επιπτώσεων, η Επιτροπή εξήγησε ότι η έννοια της *αμοιβής* θα επέτρεπε να διορθωθούν οι αποκλίσεις αυτές και να ενισχυθεί η προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων με τη δημιουργία δικαιότερων συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών επιχειρήσεων και εκείνων που αποσπούν εργαζομένους για την παροχή υπηρεσιών, ιδιαίτερα στους τομείς με υψηλή ένταση εργασίας [103].

99 Έγγραφο SWD(2016) 52 τελικό, της 8ης Μαρτίου 2016, σ. 10 και 11.

100 «[Ε]παφίεται στο δίκαιο του κράτους μέλους αποσπάσεως να ορίσει σε τι συνίσταται ο κατώτατος μισθός προς τον σκοπό της εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, υπό την προϋπόθεση ότι ο ορισμός αυτός, όπως απορρέει από τις ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου ή από τις σχετικές εθνικές συλλογικές συμβάσεις ή από τον τρόπο που τις ερμηνεύουν τα εθνικά δικαστήρια, δεν έχει ως αποτέλεσμα την παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών». Αποφάσεις Sähköalojen ammattiliitto (σκέψη 34) και Isbir (σκέψη 37).

101 Απόφαση Sähköalojen ammattiliitto (σκέψη 39).

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

103 Έγγραφο SWD(2016) 52 τελικό, της 8ης Μαρτίου 2016, σ. 11 έως 14.

157. Από τα προεκτεθέντα μπορεί να συναχθεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, επιλέγοντας ένα πρόσφορο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών μέτρο (την εισαγωγή της έννοιας της αμοιβής), συμμορφώθηκε προς τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας, χωρίς να υπερβεί *προδήλως* την ευρεία εξουσία του εκτιμήσεως σε έναν τεχνικό και σύνθετο τομέα όπως ο επίμαχος. Το μέτρο αυτό συμβάλλει αφ' εαυτού στην καλύτερη προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων και στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των τοπικών επιχειρήσεων και εκείνων που αποσπούν τους εργαζομένους τους.

Ε. Τέταρτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως: παραβίαση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών λόγω του καθεστώτος των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων

1. Ισχυρισμοί

158. Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το ειδικό καθεστώς για τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους (το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71) δεν είναι συμβατό με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

159. Κατά την άποψή της, το καθεστώς αυτό περιορίζει κατά τρόπο δυσανάλογο και αδικαιολόγητο τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους στο πλαίσιο διεθνικών παροχών υπηρεσιών, καθ' ο μέρος τροποποιεί το ισχύον για τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους δίκαιο και επιβάλλει την επ' αυτών εφαρμογή όλων των όρων εργασίας του κράτους υποδοχής. Το καθεστώς αυτό συσκοτίζει επιπλέον τα όρια μεταξύ της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων.

160. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών εκτιμούν ότι το νέο καθεστώς για τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους είναι δικαιολογημένο και σύμφωνο την αρχή της αναλογικότητας, καθώς και με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

2. Εκτίμηση

161. Η νέα κατηγορία των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων διακρίνεται από αυτήν των «κοινών» αποσπασμένων εργαζομένων. Το κριτήριο διακρίσεως είναι η πραγματική διάρκεια της αποσπάσεως: εάν αυτή υπερβαίνει τους 12 μήνες (κατ' εξαίρεση τους 18) μετατρέπει τον *κοινό* αποσπασμένο εργαζόμενο σε *επί μακρόν* αποσπασμένο εργαζόμενο.

162. Μετά την παρέλευση της εν λόγω περιόδου, ο (επί μακρόν πλέον) αποσπασμένος εργαζόμενος απολαύει ενός διαφορετικού νομικού καθεστώτος: πέραν των όρων εργασίας που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, εφαρμόζονται στην περίπτωσή του οι όροι εργασίας του κράτους μέλους στο οποίο παρέχεται η εργασία.

163. Ωστόσο, όπως συνάγεται από την αιτιολογική σκέψη της 9[104], η οδηγία 2018/957 δεν συνεπάγεται την πλήρη εξομοίωση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων με τους ημεδαπούς εργαζομένους (υπηκόους του οικείου κράτους μέλους ή άλλων κρατών μελών που έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας).

104 «Η απόσπαση είναι προσωρινού χαρακτήρα. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι επιστρέφουν συνήθως στο κράτος μέλος από το οποίο αποσπάστηκαν μετά την ολοκλήρωση της εργασίας για την οποία είχαν αποσπαστεί. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της μακράς διάρκειας ορισμένων αποσπάσεων και με αναγνώριση του δεσμού μεταξύ της αγοράς εργασίας του κράτους μέλους υποδοχής και των εργαζομένων που αποσπώνται για τέτοια μεγάλα χρονικά διαστήματα, σε περίπτωση που η διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 12 μήνες, τα κράτη μέλη υποδοχής θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφός τους εγγυώνται στους εν λόγω εργαζόμενους μια πρόσθετη δέσμη όρων εργασίας και απασχόλησης που θα ισχύει υποχρεωτικά για τους εργαζομένους στο κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται η εργασία. Η περίοδος αυτή θα πρέπει να παρατείνεται όταν ο πάροχος των υπηρεσιών υποβάλει αιτιολογημένη κοινοποίηση».

164. Όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2018/957 [105], η νομική κατάσταση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων εξακολουθεί να εξαρτάται (καλύπτεται) από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

165. Εν αντιθέσει προς τη θέση που υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση, το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 2018/957 δεν εξομοιώνει πλήρως τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους με τους ημεδαπούς εργαζομένους, καθόσον:

– σύμφωνα με το άρθρο αυτό, «[τ]ο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου δεν εφαρμόζεται στα ακόλουθα θέματα: α) σε διαδικασίες, διατυπώσεις και όρους για τη σύναψη και τη λύση της συμβάσεως εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των ρητρών μη ανταγωνισμού· β) σε συμπληρωματικά επαγγελματικά συνταξιοδοτικά συστήματα».

– Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1α, «όλο[ι] [οι] εφαρμοστέο[ι] όρο[ι] εργασίας και απασχόλησης […] στο κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται η εργασία» εφαρμόζονται στους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους, «ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας». Τούτο σημαίνει, όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τις παρατηρήσεις του, ότι, για την κατηγορία αυτή αποσπασμένων εργαζομένων, το διέπον την έννομη σχέση τους ιδιωτικό διεθνές δίκαιο παραμένει αμετάβλητο [106].

– Η εξομοίωση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων με τους ημεδαπούς εργαζομένους αφορά «όλους τους όρους εργασίας του κράτους μέλους στο οποίο εκτελείται η εργασία». Ως τέτοιοι νοούνται «οι όροι εργασίας και απασχόλησης και η προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων» που ρυθμίζονται από την οδηγία 96/71, σύμφωνα με το νέο άρθρο της 1, παράγραφος 1. Διατηρούνται, συνεπώς, οι διαφορές σε τομείς όπως η κοινωνική ασφάλιση ή η φορολογία.

166. Κατά την άποψή μου, η ρύθμιση της νέας αυτής κατηγορίας των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων είναι δικαιολογημένη και περιλαμβάνει ανάλογους προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιορισμούς, συμβατούς με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

167. Η θέσπιση περιόδου 12 μηνών (κατ' εξαίρεση 18 μηνών) εξαλείφει την αβεβαιότητα που υπήρχε στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 96/71, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οποίας ως αποσπασμένος εργαζόμενος νοείτο εκείνος που εκτελούσε την εργασία του σε χώρα άλλη από το κράτος προελεύσεώς του «για περιορισμένο χρονικό διάστημα». Εκτιμώ ότι ο νέος αυτός κανόνας αίρει την αβεβαιότητα αυτή, καθ' ο μέρος αποσαφηνίζει ότι ως επί μακρόν αποσπασμένος εργαζόμενος θεωρείται εκείνος που εξακολουθεί να τελεί σε απόσπαση για διάστημα πλέον των 12 (ή 18) μηνών.

105 «Είναι αναγκαία η εξασφάλιση μεγαλύτερης προστασίας των εργαζομένων για τη διασφάλιση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών σε δίκαιη βάση, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα, ιδίως μέσω της αποφυγής της κατάχρησης των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από τις Συνθήκες. Ωστόσο, οι κανόνες που εξασφαλίζουν τέτοιου είδους προστασία των εργαζομένων δεν δύνανται να θίγουν το δικαίωμα των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφος άλλου κράτους μέλους να επικαλούνται την ελευθερία παροχής υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων όπου η διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 12, ή, αναλόγως, 18 μήνες. Οποιαδήποτε διάταξη εφαρμόζεται στους αποσπασμένους εργαζομένους στο πλαίσιο απόσπασης που υπερβαίνει τους 12, ή, αναλόγως, 18 μήνες πρέπει, συνεπώς, να είναι συμβατή με την προαναφερόμενη ελευθερία. Κατά πάγια νομολογία, οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών είναι επιτρεπτοί μόνον εφόσον δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος και εφόσον είναι αναλογικοί και αναγκαίοι».

106 Η Επιτροπή πρότεινε την αλλαγή του νομικού καθεστώτος για την ατομική σύμβαση εργασίας στην περίπτωση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων, συστήνοντας την επ' αυτών εφαρμογή του εργατικού δικαίου της χώρας υποδοχής. Βλ. άρθρο 2α της προτάσεως της Επιτροπής COM(2016) 128 τελικό και εκτίμηση επιπτώσεων SWD(2016) 52 τελικό, σ. 25.

168. Θεωρώ επίσης εύλογο το καθεστώς του επί μακρόν αποσπασμένου εργαζομένου, καθόσον προσαρμόζεται στην κατάσταση των εργαζομένων που πρόκειται να διαμείνουν για μεγάλο χρονικό διάστημα στο κράτος υποδοχής, με αποτέλεσμα η συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας του κράτους αυτού να είναι μεγαλύτερη. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι λογικό (και σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας) να υπόκεινται σε μεγαλύτερο αριθμό κανόνων εργατικού δικαίου του κράτους προορισμού, ενώ ταυτόχρονα διατηρούν τον δεσμό τους με το κράτος προελεύσεως της επιχειρήσεως για την οποία εργάζονται.

169. Η τροποποίηση αυτή συνοδεύεται από την ακόλουθη διευκρίνιση στο νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, τρίτο εδάφιο: «Όταν επιχείρηση όπως αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 αντικαθιστά έναν αποσπασμένο εργαζόμενο με άλλον αποσπασμένο εργαζόμενο που εκτελεί την ίδια εργασία στον ίδιο τόπο, η διάρκεια της απόσπασης, για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, είναι η αθροιστική διάρκεια των περιόδων απόσπασης των εν λόγω μεμονωμένων αποσπασμένων εργαζομένων». Υπό την επιφύλαξη ότι, στην πράξη, η πρόβλεψη αυτή μπορεί να δημιουργήσει κάποιες δυσκολίες, φρονώ ότι είναι κατάλληλη, γενικώς, για τους σκοπούς της αποτροπής της καταστρατηγήσεως και της καταχρήσεως της οδηγίας με την αντικατάσταση ορισμένων αποσπασμένων εργαζομένων από άλλους στην ίδια θέση εργασίας.

ΣΤ. Πέμπτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως: παράβαση του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ

1. Ισχυρισμοί

170. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι το νέο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957, παραβαίνει το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθ' ο μέρος επεκτείνει στον τομέα των μεταφορών την εφαρμογή των κανόνων της εν λόγω οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων.

171. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αλυσιτελές ή αβάσιμο το σκέλος αυτό του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

2. Εκτίμηση

172. Η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν διέπεται από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, το οποίο αφορά γενικώς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αλλά από τις ειδικές διατάξεις του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Κατ' αυτό, «[η] ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου που αφορά τις μεταφορές» [107], ήτοι, από τα άρθρα 90 έως 100 ΣΛΕΕ.

173. Καίτοι η νομική βάση της αποτελείται αποκλειστικώς από τους κανόνες περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ) και όχι από τους σχετικούς με την κοινή πολιτική στον τομέα των μεταφορών (άρθρο 91 ΣΛΕΕ), μπορεί, εντούτοις, να υποστηριχθεί ότι η οδηγία 96/71 έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες μεταφορών [108].

107 Αποφάσεις Dobersberger (σκέψη 24), και της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, σκέψη 29).

108 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar, της 29ης Ιουλίου 2019, στην υπόθεση Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, σημείο 36).

174. Η οδηγία 96/71 εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της τις «επιχειρήσεις εμπορικής ναυτιλίας όσον αφορά το ναυτιλ[λ]όμενο προσωπικό» [109], γεγονός από το οποίο μπορεί να συναχθεί ότι βούληση του νομοθέτη είναι η εφαρμογή της στις λοιπές υπηρεσίες του τομέα των μεταφορών. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από την αναφορά που κάνει η οδηγία 2014/67 στους «κινούμενους εργαζομένους του τομέα των μεταφορών» [110], καθώς και από τις μνείες περί εφαρμογής της οδηγίας 96/71 στις ενδομεταφορές, που διαλαμβάνονται σε άλλες νομοθετικές πράξεις της Ένωσης [111].

175. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 96/71, η οδηγία αυτή εκτείνεται «στον τομέα των οδικών μεταφορών από την ημερομηνία εφαρμογής νομοθετικής πράξης για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22/ΕΚ όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71/ΕΚ και την οδηγία 2014/67/ΕΕ για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών».

176. Επομένως, όπως επιβεβαιώνει η αιτιολογική σκέψη 15 [112] της οδηγίας 2018/957, οι τροποποιήσεις που αυτή επιφέρει στην οδηγία 96/71 θα έχουν εφαρμογή στον τομέα των οδικών μεταφορών μόνο μελλοντικώς, και όχι άνευ όρων, μόνον όταν θεσπιστεί νομοθετική πράξη για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22, η οποία θα περιλαμβάνει ειδικούς κανόνες σχετικά με τις οδηγίες 96/71 και 2014/67.

177. Εάν ούτως έχουν τα πράγματα, το νέο άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957 δεν περιέχει, στην πραγματικότητα, καμιά ουσιαστική ρύθμιση ως προς τις αποσπάσεις εργαζομένων στον τομέα των μεταφορών, ενώ ουδόλως τροποποιεί το καθεστώς εφαρμογής της οδηγίας 96/71 στον τομέα αυτόν [113].

178. Οι κανόνες αυτοί πρόκειται να θεσπιστούν με νέα νομοθετική πράξη την οποία έχει ήδη προτείνει η Επιτροπή [114]. Και η πράξη αυτή μπορεί κάλλιστα να έχει ως νομική βάση το άρθρο 91 ΣΛΕΕ.

179. Εν συνόψει, φρονώ ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957 δεν παραβαίνει το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

180. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω την απόρριψη του τρίτου λόγου ακυρώσεως στο σύνολό του.

109 Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 96/71.

110 Βλ. άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2014/67. Η προσαρτώμενη στα πρακτικά συνεδριάσεως του Συμβουλίου κοινή δήλωση «Απασχόληση και κοινωνική πολιτική» της 24ης Σεπτεμβρίου 1996 (έγγραφο 10048/96 add. 1, της 20ής Σεπτεμβρίου 1996, παράρτημα Γ.1) επισημαίνει ότι οι κινούμενοι εργαζόμενοι του τομέα σιδηροδρομικών, χερσαίων, αεροπορικών ή πλωτών μεταφορών εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 96/71 μόνον όταν δεν υφίσταται διεθνική παροχή της υπηρεσίας μέσω αποσπάσεως εργαζομένων.

111 Αιτιολογική σκέψη 11 του κανονισμού (ΕΚ) 1072/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών (ΕΕ 2009, L 300, σ. 72), και αιτιολογική σκέψη 17 του κανονισμού (ΕΚ) 1073/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, για τη θέσπιση κοινών κανόνων πρόσβασης στη διεθνή αγορά μεταφορών με πούλμαν και λεωφορεία και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 561/2006 (ΕΕ 2009, L 300, σ. 88).

112 «Λόγω του υψηλού βαθμού κινητικότητας που χαρακτηρίζει τη φύση της εργασίας στις διεθνείς οδικές μεταφορές, η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στον τομέα αυτό εγείρει ιδιαίτερα νομικά ζητήματα και δυσχέρειες, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπισθούν, στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων για την κινητικότητα, μέσω ειδικών κανόνων για τις οδικές μεταφορές, που θα συμβάλουν επίσης στην καταπολέμηση της απάτης και των καταχρήσεων».

113 Η εφαρμογή της οδηγίας 96/71 επί των αποσπασμένων εργαζομένων στον τομέα των οδικών μεταφορών αποτελεί αντικείμενο εξετάσεως στην υπόθεση C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως.

114 COM(2017) 278 τελικό, της 31ης Μαΐου 2017, πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/22 όσον αφορά τις απαιτήσεις επιβολής και τη θέσπιση ειδικών κανόνων σχετικά με την οδηγία 96/71 και την οδηγία 2014/67 για την απόσπαση οδηγών στον τομέα των οδικών μεταφορών.

VII. Τέταρτος λόγος ακυρώσεως: παράβαση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ λόγω αποκλεισμού των συλλογικών δράσεων των εργαζομένων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71

Α. Ισχυρισμοί

181. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, το άρθρο 1, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71, το οποίο εισήχθη με την οδηγία 2018/957, παραβαίνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, διότι αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της την άσκηση του δικαιώματος απεργίας και άλλων δράσεων που προβλέπονται στα καθεστώτα εργασιακών σχέσεων των κρατών μελών, καθώς και ό, τι αφορά την άσκηση του δικαιώματος διαπραγματεύσεως, συνάψεως και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων ή αναλήψεως συλλογικής δράσεως.

182. Η εξαίρεση αυτή αντίκειται, κατά την άποψή της, στη νομολογία Laval un Partneri και επιτρέπει την άσκηση του δικαιώματος απεργίας και συλλογικών διαπραγματεύσεων σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Στον βαθμό αυτόν, συμβάλλει στον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από επιχειρήσεις άλλων κρατών μέσω της αποσπάσεως εργαζομένων.

183. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο τον τέταρτο αυτόν λόγο ακυρώσεως.

Β. Εκτίμηση

184. Το νέο άρθρο 1, παράγραφος 1α, αποσαφηνίζει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/71. Εάν η οδηγία αυτή θεσπίζει, γενικώς, «υποχρεωτικές διατάξεις όσον αφορά τους όρους εργασίας και απασχόλησης και την προστασία της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων» που αποσπώνται, η παράγραφος 1α αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της, μεταξύ άλλων, «[το δικαίωμα ή την ελευθερία] για απεργία ή για ανάληψη άλλων δράσεων που καλύπτονται από τα ειδικά συστήματα εργασιακών σχέσεων στα κράτη μέλη, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και/ή πρακτική. Δεν θίγει επίσης το δικαίωμα διαπραγμάτευσης, σύναψης και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων ή το δικαίωμα ανάληψης συλλογικής δράσης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και/ή πρακτική».

185. Η οδηγία 2018/957 δεν εισάγει κανένα νέο στοιχείο στην οδηγία 96/71 σε σχέση με τις συλλογικές δράσεις. Στην αιτιολογική σκέψη 22 της εν λόγω οδηγίας αναφέρεται ρητώς ότι η οδηγία αυτή «ισχύει υπό την επιφύλαξη του δικαίου των κρατών μελών όσον αφορά τον τομέα της συλλογικής δράσης για την προάσπιση των επαγγελματικών συμφερόντων».

186. Η ανάγνωση του άρθρου αυτού από την Ουγγρική Κυβέρνηση εκκινεί, κατά την γνώμη μου, από μια εσφαλμένη ερμηνεία. Η μη εφαρμογή της οδηγίας 96/71 στα δικαιώματα συλλογικής δράσεως των εργαζομένων δεν σημαίνει ότι η άσκησή τους δεν υπόκειται στους λοιπούς εθνικούς κανόνες και του κανόνες της Ένωσης. Το εν λόγω άρθρο 1, παράγραφος 1α, αρχίζει ως εξής: «[η] παρούσα οδηγία επ' ουδενί δεν θίγει την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στα κράτη μέλη και στο επίπεδο της Ένωσης, περιλαμβανομένου […]».

187. Ως εκ τούτου, το άρθρο αυτό ουδόλως κωλύει, σε περιπτώσεις αποσπάσεως εργαζομένων, την εφαρμογή του άρθρου 28 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου σε σχέση με την άσκηση των συλλογικών δικαιωμάτων των εργαζομένων και τις συνέπειές τους στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

188. Εκτιμώ, συνεπώς, ότι το νέο άρθρο 1, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71 δεν περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και προτείνω την απόρριψη αυτού του λόγου ακυρώσεως.

VIII. Πέμπτος λόγος ακυρώσεως: παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου λόγω ασυμβατότητας της οδηγίας 2018/957 με τον κανονισμό 593/2008 (Ρώμη Ι)

Α. Ισχυρισμοί

189. Ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως αποτελείται, στην πραγματικότητα, από δύο διαφορετικά σκέλη, χωρίς ιδιαίτερη σύνδεση μεταξύ τους.

– Αφενός, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η οδηγία 2018/957 δεν συνάδει με τον κανονισμό 593/2008 ούτε με τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της σαφήνειας των κανονιστικών πράξεων, δεδομένου ότι τροποποιεί την εφαρμογή του κανονισμού αυτού χωρίς να αλλάζει το γράμμα του, με αποτέλεσμα να δημιουργεί σημαντική ανασφάλεια δικαίου όσον αφορά την ορθή εφαρμογή του.

– Αφετέρου, ισχυρίζεται ότι η ασάφεια της έννοιας της «αμοιβής» δημιουργεί αβεβαιότητα, με αποτέλεσμα να παραβιάζονται οι αρχές της σαφήνειας των κανονιστικών πράξεων και, συνεπώς, της ασφάλειας δικαίου.

190. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και οι κυβερνήσεις των παρεμβαινόντων κρατών μελών θεωρούν αβάσιμο τον πέμπτο αυτόν λόγο ακυρώσεως.

Β. Εκτίμηση του πρώτου σκέλους του πέμπτου λόγου ακυρώσεως: σχέση μεταξύ της οδηγίας 2018/957 και του κανονισμού 593/2008 (Ρώμη Ι)

191. Το άρθρο 8 του κανονισμού Ρώμη Ι, παράγραφος 1, καθορίζει σε γενικές γραμμές τον εφαρμοστέο στις ατομικές συμβάσεις εργασίας κανόνα συγκρούσεως, ο οποίος είναι το δίκαιο που επιλέγουν τα μέρη (υπό τους όρους που το ίδιο αναφέρει). Ελλείψει τέτοιας επιλογής, «η σύμβαση διέπεται από το δίκαιο της χώρας στην οποία ή, ελλείψει αυτού, από την οποία, ο εργαζόμενος παρέχει συνήθως την εργασία του κατ' εκτέλεση της σύμβασης. Η χώρα της συνήθους εκτέλεσης εργασίας δεν θεωρείται ότι μεταβάλλεται όταν ο εργαζόμενος παρέχει την εργασία του σε μια άλλη χώρα προσωρινά» (παράγραφος 2).

192. Το άρθρο 23 του κανονισμού Ρώμη Ι προβλέπει μια εξαίρεση στην εφαρμογή των κανόνων του συγκρούσεως νόμων: επιτρέπει, εφόσον οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης θεσπίζουν κανόνες περί του εφαρμοστέου δικαίου στις συμβατικές ενοχές σε ειδικά θέματα, την κατά προτεραιότητα εφαρμογή των κανόνων αυτών [115].

193. Επομένως, οι γενικοί κανόνες του κανονισμού Ρώμη Ι περί επιλογής δικαίου υποχωρούν υπέρ των ειδικών κανόνων που περιέχονται συναφώς στις ειδικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης [116].

115 Κατά το άρθρο 23 του κανονισμού Ρώμη Ι, «[...] ο παρών κανονισμός δεν θίγει την εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου οι οποίες, σε ειδικά θέματα, ρυθμίζουν τους κανόνες σύγκρουσης νόμων στον τομέα των συμβατικών ενοχών».

116 Βλ. ανάλυση του Van Hoek, A., «Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?», *Common Market Law Review*, 2018, αριθ. 3, σ. 455 έως 460.

194. Εν αντιθέσει προς όσα προβάλλει η Ουγγρική Κυβέρνηση, φρονώ ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71 (για τους κοινούς αποσπασμένους εργαζομένους) και το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α (για τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους), αποτελούν *ειδικούς κανόνες* συγκρούσεως νόμων[117], οι οποίοι πρέπει να εφαρμόζονται σε συνδυασμό με τους κανόνες του κανονισμού Ρώμη Ι[118].

195. Τα δύο αυτά άρθρα της οδηγίας 96/71, από κοινού με το δίκαιο που έχει εφαρμογή σύμφωνα με τους κοινούς κανόνες συγκρούσεως, επιβάλλουν την εφαρμογή των ακόλουθων διατάξεων του δικαίου του κράτους υποδοχής:

– ως προς τους κοινούς αποσπασμένους εργαζομένους, τις σχετικές με τους όρους (εργασίας και προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων) που απαριθμούνται στον εξαντλητικό κατάλογο του άρθρου 3, παράγραφος 1·

– όσον αφορά τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους, πέραν των ως άνω όρων, έχουν εφαρμογή οι λοιποί όροι του κράτους υποδοχής, κατά τα προεκτεθέντα (άρθρο 3, παράγραφος 1α).

196. Όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο με τις παρατηρήσεις του, οι προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού Ρώμη Ι αποδεικνύουν ότι το άρθρο του 23 καλύπτει την προβλεπόμενη στην οδηγία 96/71 εξαίρεση, διότι η πρόταση της Επιτροπής περιλάμβανε ένα παράρτημα ειδικών κανόνων οι οποίοι απαντούσαν σε άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων αυτών της οδηγίας 96/71[119].

197. Η αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 96/71 επιβεβαιώνει τον ισχυρισμό αυτόν, αφ' ης στιγμής διακηρύσσει ότι η σύμβαση (όπως αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό Ρώμη Ι) «δεν θίγει την εφαρμογή διατάξεων οι οποίες, σε ειδικά θέματα, διέπουν τις συγκρούσεις νόμων όσον αφορά τις συμβατικές ενοχές και οι οποίες περιλαμβάνονται ή θα περιληφθούν σε πράξεις των οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή σε εθνικές νομοθεσίες που εναρμονίζονται σε εκτέλεση των πράξεων αυτών».

198. Το αυτό μπορεί να συναχθεί από την αιτιολογική σκέψη 40 του κανονισμού Ρώμη Ι, κατά την οποία «[…] [ο] παρών κανονισμός, ωστόσο, δεν θα πρέπει να αποκλείει τη δυνατότητα ενσωμάτωσης κανόνων σύγκρουσης νόμων σχετικά με τις συμβατικές ενοχές σε διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που αφορούν ειδικώς προσδιοριζόμενα ζητήματα».

199. Συνεπώς, εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Ουγγαρία, η αρχή της ασφάλειας δικαίου δεν απαιτεί να συνοδευθεί η δυνάμει της οδηγίας 2018/957 τροποποίηση της οδηγίας 96/71 από τροποποίηση του κανονισμού Ρώμη Ι.

200. Το άρθρο 23 του κανονισμού αυτού επιτρέπει τη συνύπαρξη των ειδικών κανόνων της οδηγίας 96/71 με τους γενικούς του άρθρου 8 του κανονισμού αυτού, όσον αφορά τις συμβάσεις των αποσπασμένων εργαζομένων. Η σχέση μεταξύ αμφοτέρων των νομοθετικών κειμένων είναι αρκούντως σαφής, προβλέψιμη και ακριβής και, ως εκ τούτου, σύμφωνη με την αρχή της ασφάλειας δικαίου[120].

117 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, σημεία 47 έως 53).

118 Στην πραγματικότητα η οδηγία 96/71 δεν εκτοπίζει τον κανονισμό Ρώμη Ι, αλλά επιβάλλει τον συντονισμό των δύο αυτών κειμένων. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1 και παράγραφος 1α, «[τ]α κράτη μέλη φροντίζουν ώστε, ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας […]» να εφαρμόζεται μια σειρά από όρους εργασίας της χώρας υποδοχής. Τούτο σημαίνει ότι το εφαρμοστέο στη σύμβαση εργασίας δίκαιο καθορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 8 του κανονισμού Ρώμη Ι, πλην όμως οι συνέπειές του είναι περιορισμένες, δεδομένου ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1 και παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71 απαιτεί, σε κάθε περίπτωση, να εφαρμόζονται στη σύμβαση εργασίας συγκεκριμένοι όροι εργασίας του κράτους υποδοχής.

119 Βλ. έγγραφο COM(2005) 650 τελικό, της 15ης Δεκεμβρίου 2005, σ. 24.

120 Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς και τα αποτελέσματά τους προβλέψιμα, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν να καθορίζουν αναλόγως τη συμπεριφορά τους στις έννομες καταστάσεις και σχέσεις που διέπονται από την έννομη τάξη της Ένωσης (απόφαση της 5ης Μαΐου 2015, Ισπανία κατά Συμβουλίου, C-147/13, EU:C:2015:299, σκέψη 79).

201. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται, όπως ισχυρίζεται η Ουγγαρία, από το γεγονός ότι το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 περιλαμβάνει κανόνα καταπολεμήσεως της απάτης για τις περιπτώσεις αποσπάσεων δι' αντικαταστάσεως, στις οποίες αναφέρθηκα προηγουμένως[121]. Σε μια τέτοια περίπτωση, η σύμβαση εκάστου εργαζομένου που μετέχει στην αντικατάσταση μπορεί να υπόκειται στη νομοθεσία διαφορετικής χώρας, το δε άρθρο αυτό προσθέτει απλώς έναν όρο προς αποφυγή της απάτης στη σχέση μεταξύ της οδηγίας 96/71 και του κανονισμού Ρώμη Ι.

Γ. Εκτίμηση του δευτέρου σκέλους του πέμπτου λόγου ακυρώσεως: αοριστία της εισαχθείσας με την οδηγία 2018/957 έννοιας «αμοιβή»

202. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, η αοριστία και η ασάφεια της νέας έννοιας «αμοιβή», η οποία αντικατέστησε την προγενέστερη έννοια «ελάχιστα όρια μισθού», είναι αντίθετες προς τη σαφήνεια των κανονιστικών πράξεων που επιτάσσει η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

203. Το σκέλος αυτό του πέμπτου λόγου ακυρώσεως επικαλύπτεται από τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, του οποίου έχω ήδη προτείνει την απόρριψη.

204. Φαίνεται κάπως παράδοξο η Ουγγρική Κυβέρνηση να μην αντιτάσσει την επιφύλαξη αυτή (ανασφάλεια δικαίου) στην προηγούμενη έννοια της οδηγίας 96/71[122], η ερμηνεία της οποίας είχε δημιουργήσει αρκετές δυσκολίες, και να την αντιτάσσει, αντιθέτως, σε έναν κανόνα που επιχειρεί να υπερβεί τις ερμηνευτικές αυτές δυσκολίες.

205. Είναι επίσης παράδοξο να προσάπτεται σε κείμενο του παράγωγου δικαίου ότι θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια δικαίου, όταν η ίδια ακριβώς έννοια κατά της οποίας στρέφεται η αιτίαση απαντά στο άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ.

206. Η έννοια της *αμοιβής* του νέου άρθρου 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 είναι συνδεδεμένη με τα προβλεπόμενα από την εθνική νομοθεσία ή τις πρακτικές του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου αποσπάται ο εργαζόμενος. Όσον αφορά το περιεχόμενό της, περιλαμβάνει το σύνολο των συστατικών στοιχείων που είναι υποχρεωτικά δυνάμει των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων ή των συλλογικών συμβάσεων ή των διαιτητικών αποφάσεων οι οποίες, στο εν λόγω κράτος μέλος, έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής ή εφαρμόζονται κατ' άλλον τρόπο, σύμφωνα με την παράγραφο 8.

207. Η αιτιολογική σκέψη 17 της οδηγίας 2018/957 υπενθυμίζει ότι η θέσπιση κανόνων σχετικά με τις αμοιβές ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Στην αρμοδιότητα αυτών ή των κοινωνικών εταίρων εμπίπτει επίσης ο καθορισμός των μισθών. Τούτο επιβεβαιώνεται από το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, το οποίο εξαιρεί τις αμοιβές από την αρμοδιότητα εναρμονίσεως των θεσμικών οργάνων της Ένωσης σε θέματα κοινωνικής πολιτικής.

208. Ως εκ τούτου, έως ότου η Ένωση αποκτήσει εξουσία εναρμονίσεως των κανόνων που ισχύουν για τις αμοιβές των αποσπασμένων εργαζομένων, οι αποκλίσεις μεταξύ των κανόνων αυτών θα είναι αναπόφευκτες. Το ίδιο συνέβαινε, όπως έχω ήδη εκθέσει, με την έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού» που χρησιμοποιείτο στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 96/71, για την οποία απαιτήθηκαν διευκρινίσεις από πλευράς του Δικαστηρίου.

121 «Όταν επιχείρηση [...] αντικαθιστά έναν αποσπασμένο εργαζόμενο με άλλον αποσπασμένο εργαζόμενο που εκτελεί την ίδια εργασία στον ίδιο τόπο, η διάρκεια της απόσπασης, για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, είναι η αθροιστική διάρκεια των περιόδων απόσπασης των εν λόγω μεμονωμένων αποσπασμένων εργαζομένων».

122 Αυτό δήλωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

209. Είναι αληθές ότι ο όρος «αμοιβές», όπως η πλειονότητα των όρων που χρησιμοποιούνται στον τομέα αυτόν, χρήζει ερμηνείας ώστε να αποσαφηνιστούν τα όρια του. Ωστόσο, αυτό το κοινό σε πολλές παρόμοιες έννοιες χαρακτηριστικό δεν αρκεί για να υποστηριχθεί, όπως ισχυρίζεται η Κυβέρνηση της Ουγγαρίας, ότι η εισαχθείσα με την οδηγία 96/71 έννοια είναι σε τέτοιον βαθμό αόριστη ώστε να παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

210. Επιπλέον, υπενθυμίζω ότι, προκειμένου να αμβλύνει τα προβλήματα που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν οι εργαζόμενοι και οι επιχειρήσεις τους, το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, τέταρτο και πέμπτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 επιβάλλει στα κράτη μέλη ένα καθήκον διαφάνειας, σε εκτέλεση οποίου οφείλουν να αναρτούν σε ιστότοπο τις κρίσιμες, ακριβείς και επικαιροποιημένες πληροφορίες, μεταξύ άλλων, περί «των συστατικών στοιχείων των αμοιβών σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου και όλους τους όρους εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με την παράγραφο 1α του παρόντος άρθρου».

IX. Πρόταση

211. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) Να απορρίψει στο σύνολό της την προσφυγή ακυρώσεως της Ουγγαρίας.

2) Να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδά της και σε εκείνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3) Να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και τη Γαλλική, τη Γερμανική και την Ολλανδική Κυβέρνηση, στα δικαστικά έξοδά τους.