Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 8ης Μαΐου 2018 [1]

Υπόθεση C-33/17

Čepelnik d.o.o.
κατά
Michael Vavti

[αίτηση του Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk
(δικαστήριο του Bleiburg, Αυστρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Εθνική ρύθμιση που απαιτεί από αποδέκτη υπηρεσιών να παράσχει ασφάλεια προς εξασφάλιση χρηματικής κυρώσεως που ενδέχεται να επιβληθεί σε πάροχο υπηρεσιών εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος – Άρθρα 16 και 19 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ – Εξαιρέσεις εργατικού δικαίου – Δικαιολόγηση – Άρθρο 56 ΣΛΕΕ – Αναλογικότητα – Δικαίωμα άμυνας – Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής – Οδηγία 2014/67/ΕΕ)

1. Στην υπό κρίση υπόθεση –προδικαστική παραπομπή από το Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (δικαστήριο του Bleiburg, Αυστρία)– το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί ως προς το αν το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει σε κράτος μέλος να απαιτεί από τον αποδέκτη υπηρεσιών που παρέχονται από εργαζομένους αποσπασμένους από επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος να παράσχει ασφάλεια και να αναστείλει τις πληρωμές προς την εν λόγω επιχείρηση. Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου, το οφειλόμενο υπόλοιπο της αμοιβής για τέτοιες υπηρεσίες πρέπει να καταβάλλεται στις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής προς εξασφάλιση της καταβολής χρηματικής κυρώσεως που τυχόν θα επιβληθεί μελλοντικά στον πάροχο λόγω παραβιάσεως ορισμένων διατάξεων της εθνικής εργατικής νομοθεσίας.

2. Προκειμένου να καθοριστεί αν το επίμαχο εθνικό μέτρο αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει την αλληλεπίδραση μεταξύ, αφενός, των ρυθμίσεων της Ένωσης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ, στην οδηγία 2006/123/ΕΚ [2] και στην οδηγία 2014/67/ΕΕ [3] και, αφετέρου, των εθνικών ρυθμίσεων που το οικείο κράτος μέλος ισχυρίζεται ότι αποτελούν μέρος της εργατικής του νομοθεσίας.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36, στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες).

3 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά (ΕΕ 2014, L 159, σ. 11).

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης

3. Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις υπηρεσίες («Αντικείμενο») ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν θίγει το εργατικό δίκαιο, ήτοι 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 [ενωσιακό] δίκαιο. Η παρούσα οδηγία δεν θίγει επίσης την νομοθεσία των κρατών μελών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.»

4. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας («Σχέση με άλλες διατάξεις του [ενωσιακού] δικαίου») προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας τηρώντας τους κανόνες της Συνθήκης που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.»

5. Το άρθρο 16 («Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών») ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

2. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, ιδίως επιβάλλοντας τις ακόλουθες απαιτήσεις:

α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους·

β) την υποχρέωση για τον πάροχο να εξασφαλίζει άδεια από τις αρμόδιες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εγγραφής σε μητρώο ή σε επαγγελματικό φορέα ή σύλλογο που λειτουργεί στο έδαφός τους, εκτός από περιπτώσεις που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία ή σε άλλες πράξεις του [ενωσιακού] δικαίου·

γ) την απαγόρευση για τον πάροχο να αποκτήσει στο έδαφός τους υποδομή ορισμένης μορφής ή είδους, συμπεριλαμβανομένου γραφείου ή δικηγορικού γραφείου, που είναι απαραίτητη για την παροχή των υπηρεσιών του·

δ) την εφαρμογή ειδικού συμβατικού καθεστώτος μεταξύ παρόχου και αποδέκτη που εμποδίζει ή περιορίζει την παροχή υπηρεσιών από αυτοαπασχολούμενο·

ε) την υποχρέωση για τον πάροχο να διαθέτει συγκεκριμένο έγγραφο ταυτότητας για την άσκηση δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών, το οποίο χορηγείται από τις αρμόδιες αρχές τους·

στ) απαιτήσεις οι οποίες θίγουν τη χρήση εξοπλισμού και υλικού που αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της παροχής της υπηρεσίας, με εξαίρεση τις απαιτήσεις που είναι αναγκαίες για την υγεία και την ασφάλεια στο χώρο εργασίας·

ζ) περιορισμούς στην παροχή υπηρεσιών που ορίζονται στο άρθρο 19.

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν μπορεί επίσης να εμποδιστεί να εφαρμόσει, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, τους εγχώριους κανόνες του σχετικά με τις συνθήκες απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων όσων καθορίζονται σε συλλογικές συμβάσεις.

[…]»

6. Στο άρθρο 17 της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιέχεται απαρίθμηση των «[σ]υμπληρωματικ[ών] παρεκκλίσε[ων] από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών»: Κατά το σημείο 2 της εν λόγω απαριθμήσεως, «[τ]ο άρθρο 16 δεν εφαρμόζεται […] σε ζητήματα που διέπονται από την οδηγία 96/71/ΕΚ».

7. Το τμήμα 2 του κεφαλαίου IV της οδηγίας για τις υπηρεσίες αφορά τα «[δ]ικαιώματα των αποδεκτών των υπηρεσιών». Το άρθρο 19 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν στους αποδέκτες απαιτήσεις οι οποίες περιορίζουν τη χρήση μιας υπηρεσίας που παρέχεται από φορέα εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, ιδίως τις ακόλουθες απαιτήσεις:

α) την υποχρέωση εξασφάλισης άδειας από τις αρμόδιες αρχές ή την υποβολή δήλωσης σε αυτές·

β) μεροληπτικά όρια στη χορήγηση οικονομικών ενισχύσεων, λόγω του γεγονότος ότι ο πάροχος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος ή λόγω του τόπου παροχής της υπηρεσίας·

[…]».

Β. Το αυστριακό δίκαιο

8. Το άρθρο 7m του Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (νόμου για την προσαρμογή της νομοθεσίας περί των συμβάσεων εργασίας) του 1993 (*BGBl.* 459/1993, στο εξής: AVRAG) προβλέπει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση εύλογης υπόνοιας περί διοικητικής παραβάσεως των άρθρων 7b, παράγραφος 8, 7i ή 7k, παράγραφος 4, και εφόσον, λόγω ορισμένων περιστάσεων, πρέπει να θεωρηθεί ότι η δίωξη ή η εκτέλεση των κυρώσεων θα ήταν ανέφικτη ή ουσιωδώς δυσχερέστερη για λόγους που αφορούν το πρόσωπο του εργοδότη (εργολάβου) ή της εταιρίας που παρέχει εργατικό δυναμικό, τα όργανα των φορολογικών αρχών, σε συνδυασμό με τις επιθεωρήσεις δυνάμει του άρθρου 7f, καθώς και το Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse [ταμείο για τα επιδόματα αδείας και τις αποζημιώσεις απολύσεως που καταβάλλονται σε οικοδόμους], μπορούν να απαιτήσουν γραπτώς από τον κύριο του έργου ή, σε περίπτωση παροχής εργατικού δυναμικού, από τον εργοδότη να μην καταβάλει, εν όλω ή

εν μέρει, το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής ή του τιμήματος για την παροχή εργατικού δυναμικού (αναστολή πληρωμών). […] Τα όργανα των φορολογικών αρχών και το Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse δύνανται να επιβάλλουν αναστολή πληρωμών μόνον όταν δεν μπορεί να καθοριστεί ή να εισπραχθεί ένα προσωρινά καταβαλλόμενο ποσό ασφάλειας δυνάμει του άρθρου 7l.

[…]

3. Σε περίπτωση εύλογης υπόνοιας περί διοικητικής παραβάσεως των άρθρων 7b, παράγραφος 8, 7i ή 7k, παράγραφος 4, και εφόσον, λόγω ορισμένων περιστάσεων, πρέπει να θεωρηθεί ότι η δίωξη ή η εκτέλεση των κυρώσεων θα ήταν ανέφικτη ή ουσιωδώς δυσχερέστερη για λόγους που αφορούν το πρόσωπο του εργοδότη (εργολάβου) ή της εταιρίας που παρέχει εργατικό δυναμικό, η περιφερειακή διοικητική αρχή μπορεί με απόφασή της να απαιτήσει από τον κύριο του έργου ή, σε περίπτωση παροχής εργατικού δυναμικού, τον εργοδότη να καταβάλει, εν όλω ή εν μέρει, το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής ή του τιμήματος για την παροχή εργατικού δυναμικού, ως ασφάλεια εντός εύλογης προθεσμίας.

[…]

5. Η διενεργούμενη δυνάμει της παραγράφου 3 καταβολή έχει ως αποτέλεσμα την απαλλαγή του κύριου του έργου ή του εργοδότη από την οφειλή του προς τον εργολάβο ή προς την εταιρία που παρέχει εργατικό δυναμικό.

[…]»

9. Το άρθρο 7b, παράγραφοι 3 και 8, του AVRAG προβλέπει τα εξής:

«3. Οι κατά την έννοια της παραγράφου 1 εργοδότες υποχρεούνται να γνωστοποιούν το γεγονός ότι απασχολούν εργαζομένους που αποσπώνται στην Αυστρία προκειμένου να παράσχουν εκεί εργασία, εντός μιας εβδομάδας πριν από την έναρξη της εργασίας, στην Zentrale Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung [κεντρική υπηρεσία ελέγχου της παράνομης απασχολήσεως] σύμφωνα με τον Ausländerbeschäftigungsgesetz [νόμο περί απασχολήσεως των αλλοδαπών] και στον [AVRAG] του Bundesministeriums für Finanzen [ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών]

[…]

8. Όποιος, υπό την ιδιότητα του εργοδότη, κατά την έννοια της παραγράφου 1,

1. παραλείπει ή δεν προβαίνει εμπρόθεσμα ή πλήρως στην αρχική γνωστοποίηση ή στη γνωστοποίηση μεταγενέστερων μεταβολών των στοιχείων (γνωστοποίηση μεταβολών), κατά παράβαση της παραγράφου 3,

   […]

   διαπράττει διοικητική παράβαση και η περιφερειακή διοικητική αρχή τού επιβάλλει πρόστιμο από 500 έως 5 000 ευρώ και σε περίπτωση υποτροπής από 1 000 έως 10 000 ευρώ ανά εργαζόμενο. […]»

10. Το άρθρο 7i, παράγραφος 4, του AVRAG έχει ως εξής:

«Όποιος, υπό την ιδιότητα

1. του εργοδότη, κατά την έννοια των άρθρων 7, 7a, παράγραφος 1, ή 7b, παράγραφοι 1 και 9, δεν προσκομίζει μισθολογικές καταστάσεις κατά παράβαση του άρθρου 7d,

[…]

διαπράττει διοικητική παράβαση και η περιφερειακή διοικητική αρχή τού επιβάλλει πρόστιμο από 1 000 έως 10 000 ευρώ και σε περίπτωση υποτροπής από 2 000 έως 20 000 ευρώ ανά εργαζόμενο, ενώ αν η παράβαση αφορά περισσότερους από τρεις εργαζομένους, από 2 000 έως 20 000 ευρώ και σε περίπτωση υποτροπής από 4 000 έως 50 000 ευρώ ανά εργαζόμενο.»

11. Στις διατάξεις των άρθρων 7b, παράγραφοι 3 και 8, 7i, παράγραφος 4, και 7m του AVRAG αποτυπώνεται η νομική κατάσταση όπως ίσχυε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2016. Την 1η Ιανουαρίου 2017 αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 19, 26, 27, 28 και 34 του Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungsgesetz (νόμου για την καταπολέμηση του ντάμπινγκ μισθών και του κοινωνικού ντάμπινγκ), το περιεχόμενο των οποίων είναι πανομοιότυπο.

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Η παρούσα υπόθεση ανέκυψε από διαφορά μεταξύ της Čepelnik d.o.o. (στο εξής: Čepelnik) και του Michail Vavti σχετικά με την καταβολή υπολοίπου συμφωνημένης αμοιβής για κατασκευαστικές υπηρεσίες.

13. Η Čepelnik είναι εταιρία περιορισμένης ευθύνης εδρεύουσα στη Σλοβενία. Παρέσχε στον M. Vavti υπηρεσίες στον τομέα των κατασκευών αξίας 12 200 ευρώ. Οι υπηρεσίες παρασχέθηκαν σε οικία του M. Vavti, η οποία βρίσκεται στην Αυστρία κοντά στα σύνορα με τη Σλοβενία, μέσω της αποσπάσεως εργαζομένων. Ο M. Vavti κατέβαλε προκαταβολή στη Čepelnik ύψους 7 000 ευρώ.

14. Στις 16 Μαρτίου 2016, η αυστριακή οικονομική αστυνομία διεξήγαγε επιθεώρηση στο εργοτάξιο και βεβαίωσε δύο διοικητικές παραβάσεις εις βάρος της Čepelnik. Πρώτον, ως προς δύο αποσπασμένους εργαζομένους, η Čepelnik είχε παραλείψει να απευθύνει προσήκουσα κοινοποίηση σχετικά με την έναρξη των εργασιών βάσει του άρθρου 7b, παράγραφος 8, σημείο 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 7b, παράγραφος 3, του AVRAG. Δεύτερον, η Čepelnik δεν διέθετε στη γερμανική γλώσσα έγγραφα μισθοδοσίας τεσσάρων αποσπασμένων εργαζομένων, κατά παράβαση του άρθρου 7i, παράγραφος 4, σημείο 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 7d, παράγραφος 1, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, του AVRAG.

15. Αμέσως μετά την επιθεώρηση, η οικονομική αστυνομία απαίτησε από τον M. Vavti να αναστείλει τις πληρωμές του και ζήτησε από την αρμόδια διοικητική αρχή, την Bezirksmannschaft Völkermarkt (διοικητική αρχή της Völkermarkt, στο εξής: BHM Völkermarkt), να εκδώσει διαταγή ώστε να τον υποχρεώσει σε παροχή ασφάλειας. Το ποσό αυτό αποσκοπούσε στην εξασφάλιση της καταβολής τυχόν χρηματικής κυρώσεως η οποία θα μπορούσε να επιβληθεί στο πλαίσιο διαδικασίας που θα κινούνταν κατά της Čepelnik δυνάμει του AVRAG βάσει του αποτελέσματος της επιθεωρήσεως. Σύμφωνα με το άρθρο 7m, παράγραφος 4, του AVRAG, η οικονομική αστυνομία ζήτησε να οριστεί ασφάλεια ισόποση προς το υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής, ήτοι 5 200 ευρώ. Με απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, η BHM Völkermarkt διέταξε την καταβολή της ζητηθείσας ασφάλειας, με την αιτιολογία ότι, «βάσει του τόπου [εγκαταστάσεως] του […] παρόχου υπηρεσιών, ο οποίος είναι η Σλοβενία, […] μπορεί να θεωρηθεί ότι η δίωξη και η εκτέλεση θα ήσαν πολύ δυσχερείς, αν όχι ανέφικτες». Ο M. Vavti δεν άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής και κατέθεσε το ποσό της ασφάλειας στις 20 Απριλίου 2016.

16. Κατά της Čepelnik κινήθηκε διαδικασία αναφορικά με τις φερόμενες διοικητικές παραβάσεις. Με απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2016, επιβλήθηκε στη Čepelnik χρηματική κύρωση ύψους 1 000 ευρώ για φερόμενη παράβαση του άρθρου 7b, παράγραφος 8, σημείο 1, του AVRAG, λόγω μη δηλώσεως δύο εκ των εργαζομένων στην αρμόδια αυστριακή υπηρεσία, πριν αυτοί αρχίσουν να εργάζονται στο εργοτάξιο. Με απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2016, στη Čepelnik επιβλήθηκε επίσης χρηματική κύρωση ύψους 8 000 ευρώ για φερόμενη παράβαση του άρθρου 7i, παράγραφος 4, του AVRAG, διότι

δεν διέθετε μεταφρασμένα στη γερμανική γλώσσα τα απαιτούμενα έγγραφα που αφορούσαν τη μισθοδοσία τεσσάρων εργαζομένων. Η Čepelnik άσκησε προσφυγές κατά των αποφάσεων αυτών στις 2 Νοεμβρίου 2016. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι οι προσφυγές εκκρεμούσαν ακόμη κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

17. Μετά την αποπεράτωση των εργασιών, η Čepelnik χρέωσε στον M. Vavti ποσό 5 000 ευρώ προς εξόφληση του υπολοίπου της συμφωνημένης αμοιβής. Ο τελευταίος αρνήθηκε να πληρώσει, ισχυριζόμενος ότι είχε καταβάλει το οφειλόμενο υπόλοιπο στην BHM Völkermarkt, σύμφωνα με τη διοικητική απόφαση της εν λόγω αρχής. Υποστήριξε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7m, παράγραφος 5, του AVRAG, η παροχή ασφάλειας προς τη διοικητική αρχή έχει εξοφλητικό χαρακτήρα ως προς την οφειλή του προς τη Čepelnik. Στη συνέχεια, η τελευταία άσκησε αγωγή κατά του M. Vavti προκειμένου να ανακτήσει το υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής, ενώπιον του Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (δικαστήριο του Bleiburg).

18. Έχοντας αμφιβολίες ως προς την ορθή ερμηνεία ορισμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης και ως προς τη συμβατότητα της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας με τις διατάξεις αυτές, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε ημεδαπό κύριο έργου υποχρέωση αναστολής πληρωμών και υποχρέωση παροχής ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής, όταν η αναστολή πληρωμών και η παροχή της ασφάλειας σκοπούν μόνο στην εξασφάλιση τυχόν χρηματικής κυρώσεως που ενδέχεται να επιβληθεί μεταγενέστερα, στο πλαίσιο χωριστής διαδικασίας, εις βάρος παρόχου υπηρεσιών που εδρεύει σε άλλο κράτος μέλος;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό:

α) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε ημεδαπό κύριο έργου υποχρέωση αναστολής πληρωμών και υποχρέωση παροχής ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής, όταν δεν παρέχεται στον εδρεύοντα σε άλλο κράτος μέλος πάροχο υπηρεσιών, σε βάρος του οποίου ενδέχεται να επιβληθεί χρηματική κύρωση, κανένα ένδικο βοήθημα κατά της αποφάσεως με την οποία επιβάλλεται η υποχρέωση παροχής ασφάλειας, η δε προσφυγή που τυχόν ασκηθεί κατά της αποφάσεως αυτής από τον κύριο του έργου δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα;

β) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε ημεδαπό κύριο έργου υποχρέωση αναστολής πληρωμών και υποχρέωση παροχής ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής, για τον λόγο και μόνο ότι ο πάροχος υπηρεσιών έχει την έδρα του σε άλλο κράτος μέλος;

γ) Έχουν το άρθρο 56 ΣΛΕΕ και η [οδηγία 2014/67] την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε ημεδαπό κύριο έργου υποχρέωση αναστολής πληρωμών και υποχρέωση παροχής ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης για το έργο αμοιβής, μολονότι το υπόλοιπο αυτό δεν έχει ακόμη καταστεί απαιτητό και το τελικό ύψος της αμοιβής δεν έχει ακόμη καθοριστεί επακριβώς λόγω υφιστάμενων ανταπαιτήσεων και δικαιωμάτων επισχέσεως;»

19. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Čepelnik, η Τσεχική, η Ουγγρική, η Σλοβακική, η Σλοβενική, η Αυστριακή και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή. Με έγγραφο της 15ης Δεκεμβρίου 2017 και σύμφωνα με το άρθρο 61, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο κάλεσε τους διαδίκους και τους κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου ενδιαφερομένους να απαντήσουν γραπτώς, έως την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στις ακόλουθες ερωτήσεις:

«1) Έχει εφαρμογή [η οδηγία για τις υπηρεσίες] σε αποφάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη; Συναφώς, εφιστάται η προσοχή των ενδιαφερομένων στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της εν λόγω οδηγίας.

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πρέπει [η οδηγία για τις υπηρεσίες] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται σε αποφάσεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη;»

20. Η Čepelnik, η Τσεχική, η Γαλλική, η Σλοβακική, η Σλοβενική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή απάντησαν γραπτώς στις ως άνω ερωτήσεις. Η Čepelnik, η Ουγγρική, η Σλοβενική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή υπέβαλαν επίσης προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 26ης Ιανουαρίου 2018.

III. Ανάλυση

21. Με τα ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο κατ' ουσίαν ερωτά το Δικαστήριο αν το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει σε κράτος μέλος να επιβάλει σε αποδέκτη υπηρεσιών υποχρεωτική αναστολή πληρωμών και υποχρέωση προς παροχή ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής (στο εξής: επίμαχο μέτρο) για παρασχεθείσα υπηρεσία, μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, από πάροχο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, όταν το επίμαχο μέτρο αποσκοπεί στην εξασφάλιση της καταβολής χρηματικής κυρώσεως που ενδέχεται να επιβληθεί μεταγενέστερα στον πάροχο από το κράτος μέλος υποδοχής, για παραβίαση της εργατικής του νομοθεσίας.

22. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει το επίμαχο μέτρο όταν στον πάροχο υπηρεσιών δεν παρέχεται κανένα ένδικο βοήθημα κατά του εν λόγω μέτρου και/ή αυτό επιβάλλεται αποκλειστικά και μόνο λόγω του ότι ο πάροχος εδρεύει σε άλλο κράτος μέλος και/ή η πράξη επιβάλλεται μολονότι το καταβλητέο βάσει της συμβάσεως ποσό δεν έχει ακόμη καταστεί απαιτητό στο σύνολό του, το δε υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής δεν έχει ακόμη καθοριστεί επακριβώς λόγω υφιστάμενων ανταπαιτήσεων και δικαιωμάτων επισχέσεως.

23. Πάντως, πριν εξεταστεί η ουσία της υποθέσεως, πρέπει πρώτα να εξεταστεί η δικονομική ένσταση που προέβαλε η Αυστριακή Κυβέρνηση και, στη συνέχεια, να παρατεθούν εν συντομία τα κυριότερα στοιχεία του επίμαχου μέτρου, προκειμένου να προσδιοριστούν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που έχουν εφαρμογή σε αυτό το πλαίσιο.

A. Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου

24. Με τις παρατηρήσεις της, η Αυστριακή Κυβέρνηση αμφισβητεί την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, προβάλλοντας ότι η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα δεν είναι αναγκαία για τη λύση της διαφοράς της κύριας δίκης. Η εν λόγω Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η έκδοση του επίμαχου μέτρου έχει διοικητικό χαρακτήρα, το κύρος του μπορεί να ελεγχθεί μόνον από διοικητικό δικαστήριο. Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο δεν είναι διοικητικό δικαστήριο και επελήφθη μόνον της αστικής διαφοράς μεταξύ της Čepelnik και του M. Vavti. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο δεν έχει αρμοδιότητα να ακυρώσει ή να τροποποιήσει την εν λόγω απόφαση.

25. Πάντως, κατά πάγια νομολογία, τα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ερωτήματα που τίθενται από εθνικό δικαστήριο θεωρούνται κατά τεκμήριο λυσιτελή. Το Δικαστήριο δύναται να αρνηθεί να αποφανθεί επί αιτήσεως εθνικού δικαστηρίου μόνον όταν προδήλως προκύπτει ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης την οποία ζητεί το εθνικό δικαστήριο δεν έχει καμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το ζήτημα είναι υποθετικής φύσεως ή όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί[4].

26. Συναφώς, από τις πληροφορίες που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ, αφενός, της διοικητικής αποφάσεως περί επιβολής του επίμαχου μέτρου στον M. Vavti και, αφετέρου, της πολιτικής δίκης περί διεκδικήσεως του υπολοίπου της συμφωνημένης αμοιβής που η Čepelnik κίνησε κατά του M. Vavti. Το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 7m, παράγραφος 5, του AVRAG, η παροχή ασφάλειας προς τη διοικητική αρχή έχει εξοφλητικό χαρακτήρα ως προς την οφειλή του M. Vavti προς τη Čepelnik. Ως εκ τούτου, τα ζητήματα που αφορούν το σύννομο της υποχρεώσεως προς παροχή ασφάλειας δεν παρίστανται αλυσιτελή όσον αφορά την αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου να αποφανθεί επί της διαφοράς της κύριας δίκης.

27. Συνεπώς, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να δώσει απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα.

Β. Το επίμαχο μέτρο

28. Με τα ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να εξακριβωθεί η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης ενός εθνικού μέτρου όπως το επίμαχο. Με την αίτησή του προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει ειδικά στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ και στις διατάξεις της οδηγίας 2014/67. Επιπλέον, επίσης ορισμένοι από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας υποστήριξαν ότι η οδηγία για τις υπηρεσίες έχει εφαρμογή εν προκειμένω –πράγμα που ώθησε το Δικαστήριο να ζητήσει ρητώς από τους διαδίκους να λάβουν γραπτώς θέση επ' αυτού.

29. Επομένως, πρέπει πρώτα απ' όλα να καθοριστεί ποιες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης είναι εφαρμοστέες στην υπόθεση της κύριας δίκης, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών χαρακτηριστικών του επίμαχου μέτρου.

30. Το μέτρο αυτό συνίσταται σε απόφαση των αρχών με την οποία επιβάλλεται σε αποδέκτη υπηρεσιών υποχρεωτική αναστολή πληρωμών και υποχρέωση παροχής ασφάλειας, λόγω ενδεχόμενης αθετήσεως εκ μέρους του παρόχου υπηρεσιών των υποχρεώσεών του που απορρέουν από την εθνική εργατική νομοθεσία. Το μέρος της συμβατικώς συμφωνημένης αμοιβής που ακόμη οφείλει ο αποδέκτης στον πάροχο υπηρεσιών κατά τον χρόνο λήψεως του επίμαχου μέτρου πρέπει να καταβληθεί στη διοίκηση, η οποία το παρακρατεί προκειμένου να εξασφαλίσει την καταβολή των χρηματικών κυρώσεων που *ενδέχεται* να επιβληθούν μεταγενέστερα στον εν λόγω πάροχο. Πράγματι, κατά τον χρόνο λήψεως του μέτρου, δεν είχε ακόμη επιβληθεί χρηματική κύρωση στον πάροχο υπηρεσιών.

31. Στο σημείο αυτό, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με βεβαιότητα αν το επίμαχο μέτρο εισάγει (άμεσα ή έμμεσα) δυσμενείς διακρίσεις. Συναφώς, η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 7m του AVRAG σαφώς αποτελεί διάταξη που δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, επειδή έχει εφαρμογή τόσο για τους εγκατεστημένους στην Αυστρία παρόχους υπηρεσιών όσο και για τους παρόχους υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη.

4 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32. Ωστόσο, στη δικογραφία δεν εντοπίζω ρητό έρεισμα υπέρ του ισχυρισμού αυτού. Πράγματι, οι διοικητικές παραβάσεις οι οποίες, κατά το άρθρο 7m του AVRAG, μπορούν να επιφέρουν την έκδοση του επίμαχου μέτρου (οι παραβάσεις των άρθρων 7b, παράγραφος 8, 7i και 7k, παράγραφος 4, του ίδιου νόμου) αφορούν καταστάσεις που σχετίζονται με την απόσπαση εργαζομένων. Συνεπώς, το επίμαχο μέτρο φαίνεται να στοχοποιεί μόνον αλλοδαπούς παρόχους υπηρεσιών.

33. Ερωτηθείσα, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αν στο πλαίσιο του αυστριακού δικαίου εφαρμόζεται παρόμοιο μέτρο επίσης σε αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις ή σε παραβάσεις που τελούνται συνήθως από εγχώριους παρόχους υπηρεσιών, η Αυστριακή Κυβέρνηση απάντησε κατ' αρχάς καταφατικά. Όταν όμως της ζητήθηκε να γίνει πιο συγκεκριμένη και να παραθέσει συγκεκριμένα παραδείγματα, η εν λόγω κυβέρνηση δυσκολεύτηκε να προσδιορίσει τις σχετικές νομικές διατάξεις ή να αναφέρει περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόστηκε παρόμοιο μέτρο σε κατάσταση στην οποία δεν συνέτρεχε διασυνοριακό στοιχείο. Προσωπικά, δεν έχω εντοπίσει καμία διάταξη του AVRAG, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, η οποία να προβλέπει μέτρο ισοδύναμο με το επίμαχο σε περιπτώσεις παραβάσεως ρυθμίσεων διαφορετικών από τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7m του εν λόγω νόμου. Σε αυτό το πλαίσιο, θα μπορούσε να τεθεί το ερώτημα αν υπάρχει πραγματικά ανάγκη για μια τόσο αυστηρή διάταξη όταν η κατάσταση είναι αμιγώς εσωτερική.

34. Εν πάση περιπτώσει, το επίμαχο μέτρο εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, τουλάχιστον έμμεσα. Πράγματι, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, εν προκειμένω, η προϋπόθεση για την εφαρμογή του θεωρήθηκε ότι πληρούται απλώς και μόνο για τον λόγο ότι ο εργολάβος-πάροχος υπηρεσιών ήταν σλοβενική επιχείρηση. Αν ισχύει κάτι τέτοιο, η εν λόγω διάταξη εφαρμόζεται εκ των πραγμάτων κατά τρόπο που εισάγει δυσμενείς διακρίσεις: οι αλλοδαποί και οι τοπικοί πάροχοι υπηρεσιών αντιμετωπίζονται διαφορετικά, μόνο λόγω του τόπου εγκαταστάσεώς τους. Εντούτοις, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Αυστριακή Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι, εν προκειμένω, το άρθρο 7m του AVRAG μπορεί απλώς να έχει εφαρμοστεί εσφαλμένως. Κατά τη γνώμη της, το γεγονός ότι ο πάροχος υπηρεσιών είναι εγκατεστημένος στην αλλοδαπή δεν πρέπει να είναι καθοριστικό στοιχείο για τη λήψη του επίμαχου μέτρου.

35. Υπό το πρίσμα αυτό, και παρά τις επιφυλάξεις που ακόμη διατηρώ επί του θέματος, θα προχωρήσω στη νομική ανάλυση βάσει της παραδοχής ότι το επίμαχο μέτρο δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις.

36. Εν πάση περιπτώσει, όπως ορθώς επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, ανεξαρτήτως του αν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις ή όχι, ένα τέτοιο μέτρο είναι από τη φύση του ικανό, αφενός, να αποθαρρύνει τους Αυστριακούς πελάτες από το να λαμβάνουν υπηρεσίες από παρόχους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή και, αφετέρου, να αποθαρρύνει τους παρόχους που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη από το να προσφέρουν, σε προσωρινή βάση, τις υπηρεσίες τους στην Αυστρία.

37. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, μέτρο όπως το επίμαχο προφανώς δύναται να έχει ορισμένες δυσμενείς συνέπειες στους πελάτες που αποφασίζουν να λάβουν υπηρεσίες από αλλοδαπούς παρόχους. Ειδικότερα, άπαξ ληφθεί το επίμαχο μέτρο, ο πελάτης οφείλει να καταβάλει εκ των προτέρων στη διοίκηση το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής, αντί να έχει τη δυνατότητα να αναμείνει έως την περάτωση της παροχής υπηρεσιών από τον εργολάβο. Επιπλέον, ο πελάτης στερείται της δυνατότητας να παρακρατήσει μέρος του οφειλόμενου υπολοίπου ως αποζημίωση σε περίπτωση πλημμελούς ή καθυστερημένης περατώσεως των εργασιών ή ζημίας προκληθείσας κατά την εκτέλεσή τους. Ο πελάτης εκτίθεται επίσης στον κίνδυνο να διακοπεί ή να καθυστερήσει η εκτέλεση των έργων, όταν η εφαρμογή του μέτρου περιέλθει σε γνώση του παρόχου υπηρεσιών.

38. Όσον αφορά το δεύτερο σημείο, το επίμαχο μέτρο καθιστά λιγότερο ελκυστικό για τις εγκατεστημένες στην αλλοδαπή επιχειρήσεις να παρέχουν, σε προσωρινή βάση, τις υπηρεσίες τους στην Αυστρία. Πράγματι, αρκεί οι αυστριακές αρχές να έχουν «εύλογη υπόνοια» ως προς το ότι ένας πάροχος έχει παραβεί ορισμένες διατάξεις του AVRAG, προκειμένου να απολέσει το δικαίωμα να

απαιτήσει από τον πελάτη του το υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής για την παρασχεθείσα υπηρεσία. Κατά συνέπεια, το επίμαχο μέτρο μπορεί, το λιγότερο, να εκθέσει τους παρόχους υπηρεσιών σε αυξημένο κίνδυνο καθυστερήσεων στην καταβολή ποσών που, συχνότατα, αποτελούν σημαντικό μέρος της συνολικής συμφωνημένης αμοιβής. Το επίμαχο μέτρο μπορεί επίσης να έχει ορισμένες δυσμενείς οικονομικές συνέπειες ακόμη και όταν δεν έχει τελεστεί παράβαση, διότι το ποσό της παρασχεθείσας ασφάλειας παραμένει καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας επιβολής της χρηματικής κυρώσεως (η οποία μπορεί να διαρκέσει αρκετά χρόνια) στον λογαριασμό της αυστριακής διοικήσεως όπου –εξ όσων αντιλαμβάνομαι– δεν αποφέρει τόκους.

39. Στο πλαίσιο αυτό, φαίνεται σαφές ότι, κατ' αρχήν, μέτρο όπως το επίμαχο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Επιπλέον, επίσης η οδηγία για τις υπηρεσίες σαφώς φαίνεται να ασκεί επιρροή: με αυτήν θεσπίστηκε ένα γενικό νομικό πλαίσιο που αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην εξάλειψη των εμποδίων για την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών[5].

40. Αντιθέτως, τα άλλα νομοθετήματα στα οποία παραπέμπει το αιτούν δικαστήριο ή τα οποία επικαλούνται ορισμένοι από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις κατ' εμέ δεν είναι σχετικά ή εφαρμοστέα. Κατ' αρχάς, μολονότι η επίμαχη διαφορά της κύριας δίκης ανέκυψε από περίσταση που αφορούσε απόσπαση εργαζομένων, ουδεμία διάταξη της οδηγίας 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων[6] ασκεί άμεσα επιρροή. Η εν λόγω οδηγία σκοπό έχει να συντονίσει τις ουσιαστικού δικαίου εθνικές ρυθμίσεις σχετικά με τους όρους εργασίας και απασχολήσεως των αποσπασμένων εργαζομένων, ανεξαρτήτως των παρεπόμενων διοικητικών κανόνων που επιδιώκουν να καταστήσουν δυνατή την εξακρίβωση της τηρήσεως των όρων αυτών. Συνεπώς, τα μέτρα αυτά μπορούν να καθορίζονται ελεύθερα από τα κράτη μέλη, τηρουμένων τόσο της Συνθήκης όσο και των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης[7].

41. Επιπλέον, η οδηγία 2014/67 για την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων –η οποία θα ήταν κατ' αρχήν σχετική λόγω του αντικειμένου της[8]– δεν έχει εφαρμογή στην επίμαχη διαφορά ratione temporis[9]. Πράγματι, ενώ η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας έληξε μόλις στις 18 Ιουνίου 2016, τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά στην υπόθεση της κύριας δίκης έλαβαν χώρα τον Μάρτιο του 2016. Εξ όσων αντιλαμβάνομαι, η Αυστρία θεωρεί ότι η οδηγία 2014/67 μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με τον νόμο της 13ης Ιουνίου 2016 για την καταπολέμηση του ντάμπινγκ μισθών και του κοινωνικού ντάμπινγκ, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2017, δεδομένου ότι ο νόμος αυτός κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή ως μέτρο μεταφοράς της οδηγίας.

42. Ως εκ τούτου, το βασικό ζήτημα στο πλαίσιο αυτό είναι να καθοριστεί αν η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης ενός μέτρου όπως το επίμαχο πρέπει να εξεταστεί βάσει των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την εσωτερική αγορά ή υπό το πρίσμα των διατάξεων της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

5 Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

6 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζόμενων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ 1997, L 18, σ. 1).

7 Βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ. (C-315/13, EU:C:2014:2408, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

8 Κατά το άρθρο της 1, παράγραφος 1, η εν λόγω οδηγία θεσπίζει «κοινό πλαίσιο για μια δέσμη κατάλληλων διατάξεων, μέτρων και μηχανισμών ελέγχου αναγκαίων για την καλύτερη και περισσότερο ομοιόμορφη μεταφορά, εφαρμογή και επιβολή της οδηγίας 96/71/ΕΚ στην πράξη, συμπεριλαμβανομένης της λήψης μέτρων για την πρόληψη και την επιβολή κυρώσεων για κάθε κατάχρηση και καταστρατήγηση των εφαρμοστέων κανόνων». Επιδιωκόμενος σκοπός είναι να εξασφαλιστεί η τήρηση κατάλληλου επιπέδου προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων που αποσπώνται για διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών, διευκολυνομένης την ασκήσεως της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών από τους παρόχους υπηρεσιών και προωθουμένου του δίκαιου ανταγωνισμό μεταξύ τους.

9 Συναφώς, βλ. απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ. (C-315/13, EU:C:2014:2408, σκέψεις 49 έως 51). Ωστόσο, οι διατάξεις της οδηγίας 2014/67 θα έχουν εφαρμογή όσον αφορά την εκτέλεση της χρηματικής κυρώσεως κατά το μέρος που αυτή υπερβαίνει το ποσό που καλύπτεται από το επίμαχο μέτρο.

Γ. Το άρθρο 56 ΣΛΕΕ ή η οδηγία για τις υπηρεσίες;

43. Αρχής γενομένης με την απόφαση Rina Services [10], το Δικαστήριο εφάρμοσε με συνέπεια τους κανόνες της οδηγίας για τις υπηρεσίες ως το νομικό πλαίσιο για τον καθορισμό του συμβατού των εθνικών μέτρων με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών, όταν τα μέτρα αυτά εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής ratione materiae του εν λόγω νομοθετήματος, χωρίς να τα εξετάσει υπό το πρίσμα των άρθρων 49 και/ή 56 ΣΛΕΕ.

44. Κατά συνέπεια, σε αυτό το σημείο, το βασικό ζήτημα είναι αν ένα μέτρο όπως το επίμαχο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

45. Η οδηγία για τις υπηρεσίες κατ' αρχήν διέπει όλα τα είδη δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών [11] και όλα τα είδη εθνικών μέτρων που μπορεί να περιορίσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών [12], εκτός από τις δραστηριότητες και τα εθνικά μέτρα που ρητώς εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της [13]. Συγκεκριμένα, οι κατασκευαστικές υπηρεσίες –δραστηριότητα που αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης– ρητώς μνημονεύονται στην αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στην απαρίθμηση παραδειγμάτων δραστηριοτήτων που καλύπτει η εν λόγω οδηγία.

46. Η οδηγία για τις υπηρεσίες απαριθμεί επίσης, στο άρθρο της 1, ορισμένους τομείς τους οποίους «δεν αφορά» ή τους οποίους «δεν θίγει».

47. Επικαλούμενη την τελευταία διάταξη, η Αυστριακή Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η οδηγία για τις υπηρεσίες δεν έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης: το επίμαχο μέτρο αποτελεί μέρος της εγχώριας εργατικής νομοθεσίας, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.

48. Συνεπώς, πρέπει να εξεταστεί αν μπορεί να γίνει δεκτός ο ισχυρισμός αυτός. Προς τούτο, μου φαίνεται σκόπιμο να εξηγήσω ποιο είναι κατά τη γνώμη μου το περιεχόμενο του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

1. Η εξαίρεση του εργατικού δικαίου

49. Κατά το άρθρο της 1, παράγραφος 6, η οδηγία για τις υπηρεσίες «δεν θίγει *το εργατικό δίκαιο*, ήτοι 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 [ενωσιακό] δίκαιο» [14]. Η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψεως 14 της οδηγίας, η οποία αναφέρει τα εξής: «η παρούσα οδηγία δεν θίγει τους γενικούς και ειδικούς όρους απασχόλησης, όπως τις μέγιστες περιόδους εργασίας και τις ελάχιστες περιόδους ανάπαυσης, την ελάχιστη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών και τα ελάχιστα όρια μισθού, καθώς επίσης τους κανόνες για την υγεία, την ασφάλεια και την υγιεινή στην εργασία, τους οποίους τα κράτη μέλη εφαρμόζουν σύμφωνα με το [ενωσιακό] δίκαιο, ούτε επηρεάζει τις σχέσεις

10 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 23 επ.). Συναφώς, βλ., επίσης, αποφάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 137), και της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 118).

11 Βλ., ειδικότερα, άρθρο 2, παράγραφος 1, και άρθρο 4, σημείο 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

12 Βλ., ειδικότερα, άρθρο 4, σημείο 7, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

13 Βλ., αντιστοίχως, άρθρο 2, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

14 Η υπογράμμιση δική μου.

μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διαπραγμάτευσης και σύναψης συλλογικών συμβάσεων, του δικαιώματος απεργίας και του δικαιώματος συλλογικής δράσης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και τις εθνικές πρακτικές που σέβονται το [ενωσιακό] δίκαιο, ούτε θίγει τις υπηρεσίες που παρέχονται από γραφεία εύρεσης προσωρινής εργασίας».

50. Είναι σημαντικό ότι οι διατάξεις αυτές δεν αναφέρουν ότι ο τομέας του εργατικού δικαίου εξαιρείται, στο σύνολό του, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, οι τομείς δικαίου (επί παραδείγματι, η φορολογία) ή οι οικονομικές δραστηριότητες (όπως οι υπηρεσίες υγειονομικής περιθάλψεως) που, στο σύνολό τους, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, απαριθμούνται στο άρθρο 2, το οποίο πράγματι επιγράφεται «*πεδίο εφαρμογής*» και το οποίο ρητώς αναφέρει ότι οι διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες «*δεν εφαρμόζονται*» στους τομείς και τις δραστηριότητες που απαριθμούνται σε αυτό [15].

51. Αντιθέτως, το άρθρο 1 της οδηγίας για τις υπηρεσίες αφορά το «*αντικείμενο*» της οδηγίας και, μεταξύ άλλων, ορίζει νομικούς τομείς που «*δεν θίγονται*» από την εν λόγω πράξη. Η απαίτηση αυτή, κατά τη γνώμη μου, πρέπει να νοηθεί υπό την έννοια ότι οι διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν περιορίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες ή τις εξουσίες που έχουν οι ιδιώτες (π.χ., την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων) ή τα κράτη μέλη (π.χ., να ορίζουν τι θεωρούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, να ρυθμίζουν τους τομείς του ποινικού ή του εργατικού δικαίου) και τα οποία παρατίθενται στο άρθρο 1 της ως άνω οδηγίας [16].

52. Πράγματι, από το ιστορικό θεσπίσεως της οδηγίας για τις υπηρεσίες συνάγεται ότι βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να μην επιτρέψει όπως το εν λόγω νομοθέτημα οδηγήσει σε κανονιστικό ανταγωνισμό, υποκινώντας μια εξίσωση προς τα κάτω όσον αφορά τα κοινωνικά και εργασιακά πρότυπα [17]. Έτσι, με απλά λόγια, η οδηγία για τις υπηρεσίες δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν τους κανόνες του εργατικού τους δικαίου σε καταστάσεις οι οποίες, αν δεν υπήρχαν οι εν λόγω κανόνες, θα διέπονταν από την ως άνω οδηγία.

53. Ωστόσο, η οδηγία εξαρτά αυτή την ευχέρεια από την τήρηση μιας προϋποθέσεως. Όπως ρητώς δηλώνεται τόσο στο άρθρο 1, παράγραφος 6, όσο και στην αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το γεγονός ότι η οδηγία δεν θίγει το εργατικό δίκαιο των κρατών μελών αναγνωρίζεται μόνο στο μέτρο που η σχετική εθνική νομοθεσία «σέβεται το [ενωσιακό] δίκαιο». Επομένως, η οδηγία για τις υπηρεσίες δεν παρέχει στα κράτη μέλη εν λευκώ τη δυνατότητα να εφαρμόζουν το εργατικό τους δίκαιο ανεξάρτητα από τις πιθανές επιπτώσεις στην εσωτερική αγορά, αλλά προβλέπει μόνο μια περιορισμένη εξαίρεση. Οι άλλες αρχές και κανόνες που αφορούν την εσωτερική αγορά –ανεξαρτήτως του αν περιλαμβάνονται σε πράξεις πρωτογενούς ή παράγωγου δικαίου– εξακολουθούν να διέπουν το εργατικό δίκαιο των κρατών μελών.

54. Τούτου λεχθέντος, το επόμενο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν ένα μέτρο όπως το επίμαχο εμπίπτει στην εξαίρεση του «εργατικού δικαίου» της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

15 Η υπογράμμιση δική μου.

16 Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το άρθρο 1, παράγραφος 7, ορίζει ότι η οδηγία «δεν θίγει την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων». Παρ' όλα αυτά, είναι αυτονόητο ότι τα δικαιώματα που παρέχει η οδηγία για τις υπηρεσίες ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στην άσκηση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων (ιδίως εκείνων που έχουν οικονομικό χαρακτήρα) τα οποία αναγνωρίζονται από το εθνικό και το ενωσιακό δίκαιο.

17 Η αιτιολογική σκέψη 58 της πρώτης προτάσεως οδηγίας της Επιτροπής [COM(2004) 2 τελικό/3, συχνά καλούμενης στη νομική βιβλιογραφία «σχέδιο Bolkestein»] ανέφερε απλώς ότι η «οδηγία δεν έχει ως στόχο να ασχοληθεί με ζητήματα εργατικού δικαίου καθαυτά». Ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη υποστήριξαν ωστόσο ότι μια τέτοια διάταξη ενδέχεται να υπονομεύσει τα πρότυπα κοινωνικής προστασίας και τα θεμελιώδη δικαιώματα συλλογικής δράσεως και διαπραγματεύσεως. Ανταποκρινόμενη σε αυτούς τους προβληματισμούς, η Επιτροπή, με την τροποποιημένη πρόταση οδηγίας της [COM(2006) 160 τελικό, συχνά καλούμενη στη νομική βιβλιογραφία «σχέδιο McCreevy»], μεταξύ άλλων εισήγαγε στο άρθρο 1, παράγραφος 6, την ισχύουσα εξαίρεση. Αυτό το σχέδιο διατάξεως ενσωματώθηκε κατόπιν ως είχε στην οδηγία για τις υπηρεσίες. Για ανάλυση του ζητήματος, βλ. Flower, J., «Negotiating European Legislation: The Services Directive», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, τόμος 9, Hart Publishing, 2007, σ. 217 έως 238.

2. Η φύση του επίμαχου μέτρου

55. Στο σημείο αυτό, οφείλω να επισημάνω ότι, κατά τη γνώμη μου, η έννοια του «εργατικού δικαίου» δεν μπορεί παρά να είναι έννοια της Ένωσης. Σε αντίθετη περίπτωση, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, ανάλογα με τον επίσημο ορισμό του εργατικού δικαίου που υιοθετείται σε κάθε ένα από αυτά.

56. Η θέση αυτή επιβεβαιώνεται από ένα γραμματικό στοιχείο. Το άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιλαμβάνει μια επεξήγηση του περιεχομένου της έννοιας αυτής: «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». Όπως αποσαφηνίζεται στην αιτιολογική σκέψη 14, οι όροι απασχολήσεως και εργασίας περιλαμβάνουν ζητήματα όπως οι «μέγιστες περ[ίοδοι] εργασίας και [οι] ελάχιστες περ[ίοδοι] ανάπαυσης, [η] ελάχιστη διάρκεια της ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών και τα ελάχιστα όρια μισθού». Στην ίδια αιτιολογική σκέψη διευκρινίζεται επίσης ότι ο όρος «σχέσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων» νοείται κατά τέτοιον τρόπο ώστε να περιλαμβάνει τις «σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων», οι οποίες περιλαμβάνουν ζητήματα όπως τα «δικαι[ώματα] διαπραγμάτευσης και σύναψης συλλογικών συμβάσεων, [το] δικα[ίωμα] απεργίας και [το] δικα[ίωμα] συλλογικής δράσης».

57. Από τη διατύπωση του άρθρου 1, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, ιδίως αν εξετάσει κανείς τις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της οδηγίας[18], συνάγεται επίσης ότι η απαρίθμηση των στοιχείων που περιλαμβάνονται σε αυτό είναι εξαντλητική. Κατά τη γνώμη μου, τούτο είναι ορθό κατά μείζονα λόγο επειδή ο ορισμός που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, και στην αιτιολογική σκέψη 14 είναι αρκετά ευρύς ώστε να καλύπτει, αν όχι όλα, τα περισσότερα στοιχεία που κατά κανόνα θεωρείται ότι συναποτελούν το εργατικό δίκαιο σε ενωσιακό ή σε διεθνές επίπεδο[19].

58. Εντούτοις, εξ αυτού δεν προκύπτει –όπως υποστήριξαν ορισμένοι από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας– ότι η εν λόγω έννοια καλύπτει μόνο τους *ουσιαστικούς* κανόνες εργατικού δικαίου (ήτοι τους κανόνες που θεσπίζουν δικαιώματα και υποχρεώσεις). Φρονώ ότι η έννοια του «εργατικού δικαίου» πρέπει να περιλαμβάνει επίσης τους κανόνες που ρυθμίζουν τις *κυρώσεις* και τις *διαδικασίες* που αφορούν *ειδικά* τον τομέα αυτόν. Η δυνατότητα ενός κράτους μέλους να εφαρμόζει το εργατικό του δίκαιο σε καταστάσεις που, κατ' αρχήν, θα διέπονταν από την οδηγία για τις υπηρεσίες πρέπει αναγκαστικά να περιλαμβάνει τη δυνατότητα να εφαρμόζει κανόνες οι οποίοι αποσκοπούν ειδικά να καταστήσουν αποτελεσματική, εξακριβώσιμη και δυνάμενη να επιβληθεί τη συμμόρφωση με τους ουσιαστικούς κανόνες του εργατικού δικαίου.

59. Πάντως, δεν νομίζω ότι ισχύει κάτι τέτοιο στην περίπτωση του άρθρου 7m του AVRAG, ακόμη και αν ο νόμος AVRAG συνιστά, εν γένει, νομοθέτημα που εντάσσεται στην εργατική νομοθεσία της Αυστρίας.

18 Επί παραδείγματι: «labour law, *that is*» (αγγλική απόδοση), «das Arbeitsrecht, *d.h.*» (γερμανική απόδοση), «droit du travail, *à savoir*» (γαλλική απόδοση), «legislazione del lavoro, *segnatamente*» (ιταλική απόδοση), «Derecho laboral, *es decir*» (ισπανική απόδοση), «het arbeidsrecht […], *dat wil zeggen*» (ολλανδική απόδοση), «legislação laboral, *ou seja*» (πορτογαλική απόδοση), «työoikeuteen, *toisin sanoen*» (φινλανδική απόδοση) και «arbetsrätten, *dvs*.» (σουηδική απόδοση). Η υπογράμμιση δική μου.

19 Βλ., επί παραδείγματι, άρθρα 27 έως 33 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) και άρθρα 151 έως 160 ΣΛΕΕ. Επίσης, βλ. Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (που εγκρίθηκε κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου που πραγματοποιήθηκε στο Στρασβούργο, στις 9 Δεκεμβρίου 1989) και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης (που υπεγράφη στο Τορίνο, στις 18 Οκτωβρίου 1961). Πιο πρόσφατα, βλ. τις αρχές του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων (διοργανική διακήρυξη από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, κατά την κοινωνική σύνοδο κορυφής για τη δίκαιη απασχόληση και την ανάπτυξη, που πραγματοποιήθηκε στις 17 Νοεμβρίου 2017 στο Γκέτεμποργκ).

60. Κατά τη γνώμη μου, το επίμαχο μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην προβλεπόμενη από την οδηγία για τις υπηρεσίες εξαίρεση του «εργατικού δικαίου». Το μέτρο που προβλέπεται στο ως άνω άρθρο επιβάλλεται μολονότι δεν έχει ακόμη διαπιστωθεί παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας και, κυρίως, επιβάλλεται όχι στον υπαίτιο της φερόμενης παραβάσεως, αλλά στον αντισυμβαλλόμενό του. Η νομική θέση του τελευταίου, την οποία το επίμαχο μέτρο επηρεάζει απευθείας και αμέσως, κανονικά δεν διέπεται από τους κανόνες εργατικού δικαίου, δεδομένου ότι, τουλάχιστον όσον αφορά τη συγκεκριμένη περίσταση, δεν είναι ούτε εργοδότης ούτε εργαζόμενος. Επιπλέον, τα ποσά που εισπράττονται δυνάμει του επίμαχου μέτρου δεν χρησιμοποιούνται για την προστασία των εργαζομένων ή για άλλους κοινωνικούς σκοπούς.

61. Όπως επισήμαναν πολλοί από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία, ο εκ του νόμου σκοπός του επίμαχου μέτρου είναι η εξασφάλιση, υπέρ του δημόσιου ταμείου, της εκτελέσεως των χρηματικών κυρώσεων που ενδέχεται να επιβληθούν στο μέλλον από τις δημόσιες αρχές εις βάρος παρόχου υπηρεσιών. Επιβάλλοντας το μέτρο αυτό, οι αυστριακές αρχές κάνουν χρήση των αστυνομικών και διοικητικών εξουσιών τους. Όπως προαναφέρθηκε, οι επιπτώσεις του μέτρου δεν ωθούν απλώς τους παρόχους υπηρεσιών να συμμορφώνονται με την εγχώρια εργατική νομοθεσία, αλλά κάνουν κάτι πολύ περισσότερο: στην πράξη αποθαρρύνουν τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών.

62. Επομένως, ένα τέτοιο μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί μέρος του «εργατικού δίκαιου» κράτους μέλους για τους σκοπούς της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Φρονώ ότι το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται εμμέσως από τις διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση De Clercq, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η έννοια των «όρων εργασίας και απασχολήσεως» των αποσπασμένων εργαζομένων κατά την έννοια της οδηγίας 96/71 δεν μπορεί να επεκταθεί ώστε να καλύπτει επίσης τους διοικητικούς κανόνες που επιδιώκουν να καταστήσουν δυνατή για τις αρχές την εξακρίβωση της τηρήσεως των διατάξεων περί των όρων απασχολήσεως των αποσπασμένων εργαζομένων[20].

63. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θα εξετάσω τη συμβατότητα ενός μέτρου όπως το επίμαχο, κυρίως βάσει των διατάξεων της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Πάντως, για την περίπτωση που το Δικαστήριο διαφωνήσει μαζί μου ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας στην κύρια δίκη, θα εξετάσω στη συνέχεια το επίμαχο μέτρο επίσης βάσει του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

Δ. Συμβατότητα του επίμαχου μέτρου με το δίκαιο της Ένωσης

1. Τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες

64. Τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο IV της οδηγίας, το οποίο επιγράφεται «Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών». Το άρθρο 16 ορίζει τις εν προκειμένω βασικές αρχές και εστιάζει ειδικότερα στους περιορισμούς που ενδέχεται να επηρεάσουν τους παρόχους υπηρεσιών, ενώ το άρθρο 19 αφορά τους περιορισμούς που ενδέχεται να επηρεάσουν τους αποδέκτες υπηρεσιών.

65. Θεωρώ ότι αμφότερες οι διατάξεις έχουν εφαρμογή στο επίμαχο μέτρο. Όπως εξήγησα ανωτέρω, στα σημεία 36 έως 38, ένα τέτοιο μέτρο είναι από τη φύση του ικανό, αφενός, να αποθαρρύνει τους Αυστριακούς πελάτες να λαμβάνουν υπηρεσίες από παρόχους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή και, αφετέρου, να αποθαρρύνει τους παρόχους υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη να προσφέρουν, σε προσωρινή βάση, τις υπηρεσίες τους στην Αυστρία.

20 Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2014, De Clercq κ.λπ. (C-315/13, EU:C:2014:2408, σκέψεις 42 έως 48).

66. Κατά συνέπεια, το επίμαχο μέτρο συνιστά *περιορισμό* που κατ' αρχήν απαγορεύεται από τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Το επόμενο ζήτημα που τίθεται είναι αν ένα τέτοιο μέτρο μπορεί, εντούτοις, να είναι δικαιολογημένο. Προκειμένου να εξετάσω το ζήτημα αυτό, φρονώ ότι είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Θα αρχίσω με την εξέταση του πρώτου άρθρου, η οποία θα με οδηγήσει στην εξέταση του δεύτερου.

α) Επί της ορθής ερμηνείας των άρθρων 16 και 19

67. Το άρθρο 16 είναι ίσως η πιο αμφιλεγόμενη διάταξη που περιέχεται στην οδηγία για τις υπηρεσίες και, ασφαλώς, μια διάταξη της οποίας το περιεχόμενο είναι ιδιαιτέρως θολό [21]. Τούτο οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι, στην τελική του μορφή, το άρθρο 16 τροποποίησε σημαντικά τη διάταξη που είχε αρχικά συμπεριληφθεί στην πρώτη πρόταση της Επιτροπής. Πράγματι, η πρόταση του 2004 [22] περιελάμβανε, στο σχέδιο του άρθρου 16, την «αρχή της χώρας καταγωγής» και απαρίθμηση των παρεκκλίσεων από αυτήν. Ωστόσο, η ενσωμάτωση της αρχής αυτής στο σχέδιο της οδηγίας προκάλεσε αντιδράσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη και επικρίθηκε από ορισμένες ομάδες συμφερόντων, επειδή «άνοιγε τον δρόμο» στο κοινωνικό ντάμπινγκ [23]. Για τον λόγο αυτόν, στην τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής, που κατατέθηκε το 2006 [24], απορρίφθηκε η αρχή της χώρας καταγωγής και το άρθρο 16 σε μεγάλο βαθμό αναδιατυπώθηκε.

68. Το άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στην τελική του μορφή, εγείρει ορισμένα ζητήματα ερμηνείας. Πάντως, για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας, απαιτείται να εξεταστεί ένα μόνο ζήτημα: αν ένα μέτρο που εμπίπτει στο άρθρο 16 μπορεί να δικαιολογηθεί και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, υπό ποιους όρους και υπό ποιες προϋποθέσεις.

69. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει τις γενικές αρχές της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι οποίες εμπλουτίζουν και αναπτύσσουν τον θεμελιώδη κανόνα του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, απαιτεί από τα κράτη μέλη να σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος άλλο από αυτό στο οποίο εδρεύουν. Συνεπώς, στο κράτος μέλος υποδοχής εναπόκειται να εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του. Μόνον οι εθνικές απαιτήσεις που τηρούν τις αρχές της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας μπορούν να δικαιολογηθούν.

70. Με τη σειρά του, το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιορίζει τους λόγους δικαιολογήσεως μόνο σε τέσσερις: σε εκείνους που αναφέρονται στο άρθρο 52 ΣΛΕΕ και στην προστασία του περιβάλλοντος. Η παράγραφος αυτή περιλαμβάνει επίσης μια εξαίρεση για τους «εγχώριους κανόνες […] σχετικά με τις συνθήκες απασχόλησης», κατ' εφαρμογήν της γενικότερης εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 1, παράγραφος 6, της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

21 Βλ. Barnard, C., «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review*, τόμος 45, 2008, σ. 323 έως 394, ιδίως σ. 360.

22 Υποσημείωση 17 των παρουσών προτάσεων.

23 Επί παραδείγματι, βλ. Craufurd Smith, R., «Old wine in new bottles? From the "country of origin principle" to "freedom to provide services" in the European Community Directive on services in the internal market», *Mitchell Working Paper Series*, 2007, σ. 2.

24 Υποσημείωση 17 των παρουσών προτάσεων.

71. Ένα ακανθώδες ζήτημα είναι αν η απαρίθμηση του άρθρου 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες συνιστά «μαύρη λίστα» των εθνικών απαιτήσεων –υπό την έννοια ότι οι απαιτήσεις αυτές δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να δικαιολογηθούν– ή απλώς παραθέτει παραδείγματα *ιδιαιτέρως ύποπτων* απαιτήσεων, που, εντούτοις, μπορούν να δικαιολογηθούν σε εξαιρετικές περιστάσεις, εφόσον πληρούνται οι όροι που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 3 του άρθρου 16[25]. Δύο γενικοί εισαγγελείς έχουν διατυπώσει, σε προγενέστερες υποθέσεις, διαφορετικές απόψεις επί του ζητήματος αυτού[26], ενώ διχασμένη εμφανίζεται και η νομική θεωρία[27].

72. Αυτό είναι κατανοητό. Υπάρχουν πράγματι επιχειρήματα προς στήριξη αμφότερων των ερμηνειών της διατάξεως.

73. Αφενός, η διάρθρωση του άρθρου 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες μάλλον υποδηλώνει ότι οι απαιτήσεις της παραγράφου 2 δεν μπορεί να απαγορεύονται αυτές καθεαυτές. Πράγματι, μπορεί να είναι παράδοξη η επιλογή του νομοθέτη να συμπεριλάβει μια μαύρη λίστα σε μια ειδική παράγραφο (παράγραφος 2) που βρίσκεται μεταξύ δύο παραγράφων (παράγραφοι 1 και 3) που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες δικαιολογούνται εθνικές απαιτήσεις. Θα περίμενε κανείς ένας τέτοιος κατάλογος να βρίσκεται είτε στην αρχή είτε στο τέλος του άρθρου 16 ή, ακόμη καλύτερα, σε χωριστή και ειδική διάταξη. Τούτο ισχύει πράγματι για τις εθνικές απαιτήσεις που επηρεάζουν την ελευθερία εγκαταστάσεως, οι οποίες ρυθμίζονται σε δύο χωριστές διατάξεις: είναι αυτές που απαριθμούνται στη μαύρη λίστα του άρθρου 14 και εκείνες που υπόκεινται σε μηχανισμό αξιολογήσεως και στον κανόνα δικαιολογήσεως του άρθρου 15. Εξάλλου, το άρθρο 16, παράγραφος 2, δεν ορίζει ρητώς ότι εφαρμόζεται «κατά παρέκκλιση» από τα προβλεπόμενα στην προηγούμενη παράγραφο.

74. Αφετέρου όμως, η παράδοξη διάρθρωση του άρθρου 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες μπορεί να εξηγηθεί από το (προαναφερθέν) προβληματικό ιστορικό των προπαρασκευαστικών εργασιών που οδήγησαν σε αυτό[28]. Το πιο σημαντικό είναι το εξής: θεωρώ πιο πειστικά τα επιχειρήματα υπέρ της απόψεως ότι οι απαιτήσεις που παρατίθενται στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου απαγορεύονται αυτές καθεαυτές. Κατ' αρχάς, η διατύπωση του άρθρου 16, παράγραφος 2, είναι σαφέστατη: «Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας *οποιαδήποτε από* τις ακόλουθες απαιτήσεις […]»[29]. Ως εκ τούτου, το άρθρο 16, παράγραφος 2, απηχεί τη διατύπωση του άρθρου 14 της ίδιας οδηγίας, οι απαιτήσεις του οποίου, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, «δεν μπορούν να δικαιολογηθούν»[30].

75. Επιπλέον, αν η βούληση του νομοθέτη ήταν να απαριθμήσει απλώς παραδείγματα εθνικών απαιτήσεων οι οποίες, όπως εκείνες που εμπίπτουν στους γενικούς κανόνες των παραγράφων 1 και 3 του άρθρου 16, κατ' αρχήν απαγορεύονται, μάλλον θα είχε συμπεριλάβει στην εισαγωγική φράση του άρθρου 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες κάποιον όρο όπως οι λέξεις «ειδικότερα» ή «μεταξύ άλλων», όπως έπραξε σε άλλες διατάξεις της ίδιας οδηγίας[31]. Συνεπώς, ο «εξαντλητικός» χαρακτήρας του καταλόγου που περιλαμβάνεται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, υποδηλώνει απαρίθμηση μη δικαιολογήσιμων απαιτήσεων, οι οποίες συνεπώς διαφέρουν από εκείνες που διέπονται από τους (γενικούς) κανόνες των παραγράφων 1 και 3.

25 Το ζήτημα αυτό ανέκυψε επίσης σε προγενέστερη υπόθεση, αλλά το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να λάβει θέση επ' αυτού: βλ. απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 116).

26 Πρβλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, σημεία 34 επ.) με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2015:619, σημεία 153 επ.).

27 Πρβλ. Barnard, C., όπ.π., υποσημείωση 21, σ. 364 και 365, με τη βιβλιογραφία που παρατίθεται στην υποσημείωση 57 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2015:619).

28 Βλ. σημείο 67 των παρουσών προτάσεων.

29 Η υπογράμμιση δική μου. Μολονότι η διάταξη δεν είναι διατυπωμένη με πανομοιότυπο τρόπο στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της οδηγίας, δεν εντόπισα καμία γλωσσική απόδοση που να υποδηλώνει λιγότερο αυστηρή προσέγγιση στο ζήτημα αυτό.

30 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 28).

31 Βλ., επί παραδείγματι, άρθρα 17 και 19. Για λόγους πληρότητας, οφείλω να επισημάνω ότι η ιταλική απόδοση του άρθρου 16, παράγραφος 2, περιλαμβάνει πράγματι, πριν από τον κατάλογο των απαγορευμένων απαιτήσεων, τον όρο «in particolare», τον οποίο δεν μπόρεσα να εντοπίσω σε καμία από τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις της οδηγίας τις οποίες εξέτασα.

76. Επιπλέον, οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες φαίνεται να έχουν λάβει υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην οποία διαπιστώθηκε ότι υπήρξαν ιδιαιτέρως επιζήμιες για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών[32]. Πράγματι, δεν είναι εύκολο να φανταστεί κανείς περιστάσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος θα μπορούσε βασίμως να ισχυριστεί ότι ήταν αναγκασμένο να εφαρμόσει αυτά τα είδη απαιτήσεων.

77. Τέλος, και κυρίως, οι απαιτήσεις που δεν μπορούν να επιβληθούν βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιλαμβάνουν, στο στοιχείο ζ', τους «περιορισμούς στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών που ορίζονται στο άρθρο 19» της ίδιας οδηγίας. Η τελευταία διάταξη, όπως αναφέρεται στο σημείο 64 των παρουσών προτάσεων, αφορά εθνικές απαιτήσεις που περιορίζουν το δικαίωμα των αποδεκτών να λαμβάνουν υπηρεσίες από παρόχους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή. Φρονώ ότι η συλλογιστική που ακολούθησε το Δικαστήριο στην απόφαση Rina Services, όπου έκρινε ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 14 της οδηγίας για τις υπηρεσίες δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να δικαιολογηθούν, πρέπει να ισχύσει επίσης για το άρθρο 19 της ίδιας οδηγίας. Πράγματι, η τελευταία διάταξη, όπως το άρθρο 14, επιγράφεται «Περιορισμοί που απαγορεύονται» και από κανένα στοιχείο της δεν προκύπτει κάτι τέτοιο, ότι δηλαδή στα κράτη μέλη εναπόκειται να δικαιολογούν τους περιορισμούς αυτούς[33].

78. Βεβαίως, το άρθρο 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες απαριθμεί μόνο δύο κατηγορίες απαιτήσεων και σαφώς χαρακτηρίζει μη εξαντλητική την απαρίθμηση. Επομένως, ο ανοικτός χαρακτήρας της εν λόγω διατάξεως μπορεί να θεωρηθεί ενδεικτικός του γεγονότος ότι οι αναφερόμενοι περιορισμοί δεν απαγορεύονται αυτοί καθεαυτούς. Εντούτοις, η εκτίμηση αυτή δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, αρκετή για να θέσει υπό αμφισβήτηση το γεγονός ότι σκοπός του άρθρου 19 είναι να απαγορεύσει απολύτως κάθε περιορισμό που ένα κράτος μέλος επιβάλλει στους αποδέκτες υπηρεσιών. Πρέπει να υπομνησθεί ότι σπανίως η νομοθεσία των κρατών μελών περιορίζει τη δυνατότητα των εγχώριων πελατών να λαμβάνουν υπηρεσίες από παρόχους εγκατεστημένους στην αλλοδαπή. Ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 19 είναι μάλλον περιορισμένο.

79. Κατά συνέπεια, αν το άρθρο 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες συνιστά μαύρη λίστα, το άρθρο 16, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας, το οποίο ρητώς παραπέμπει στο άρθρο 19, πρέπει να είναι διάταξη όμοιου χαρακτήρα.

80. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι εθνικά μέτρα που περιορίζουν τα δικαιώματα των παρόχων υπηρεσιών μπορούν, κατ' αρχήν, να δικαιολογηθούν μόνο για τους λόγους και υπό τους όρους του άρθρου 16, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, ή να «περισωθούν» δυνάμει των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στα άρθρα 17 και 18 της ίδιας οδηγίας[34]. Εντούτοις, τα εθνικά μέτρα που αντιστοιχούν σε εκείνα που απαριθμούνται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες μπορούν να ληφθούν ή να διατηρηθούν μόνον εφόσον καλύπτονται από τα άρθρα 17 και 18 της εν λόγω οδηγίας. Αντιστρόφως, σύμφωνα με το άρθρο 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, τα εθνικά μέτρα που περιορίζουν τα δικαιώματα των αποδεκτών υπηρεσιών δεν μπορούν κατ' αρχήν να δικαιολογηθούν.

β) Συμπεράσματα

81. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θεωρώ ότι μέτρο όπως το επίμαχο είναι ασύμβατο με τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες

32 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2015:619, σημεία 153 και 154 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

33 Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Rina Services κ.λπ. (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 30).

34 Οι εν λόγω διατάξεις αφορούν, αντιστοίχως, «συμπληρωματικές παρεκκλίσεις από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών» (όπως, επί παραδείγματι, οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που παρέχονται σε άλλο κράτος μέλος, μεταξύ άλλων, στους τομείς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, της ηλεκτρικής ενέργειας, της διανομής ύδατος και της διαχειρίσεως λυμάτων) και «παρεκκλίσεις για μεμονωμένες περιπτώσεις» (όσον αφορά μέτρα σχετικά με την ασφάλεια των υπηρεσιών).

82. Πράγματι, για τους λόγους που παρατίθενται ανωτέρω στα σημεία 36 και 37, το επίμαχο μέτρο συνιστά επίσης περιορισμό στο πρόσωπο του αποδέκτη υπηρεσιών και, κατά συνέπεια, εμπίπτει στις απαγορεύσεις του άρθρου 16, παράγραφος 2, στοιχείο ζ′, και του άρθρου 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Ωστόσο, εξήγησα επίσης ότι, όσον αφορά τις απαιτήσεις που ορίζονται στις εν λόγω διατάξεις, κατ' αρχήν δεν επιτρέπεται καμία δικαιολόγηση.

83. Βάσει των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι στα υποβληθέντα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας για τις υπηρεσίες απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε αποδέκτη υπηρεσιών υποχρεωτική αναστολή πληρωμών και υποχρέωση προς παροχή ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής για παρασχεθείσα υπηρεσία, μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, από πάροχο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, όταν το επίμαχο μέτρο αποσκοπεί στην εξασφάλιση της καταβολής χρηματικής κυρώσεως, που ενδέχεται να επιβληθεί μεταγενέστερα στον πάροχο από το κράτος μέλος υποδοχής, για παραβίαση της εργατικής του νομοθεσίας.

2. Το άρθρο 56 ΣΛΕΕ

84. Κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα δεν θα ήταν διαφορετική ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι οι διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες δεν έχουν εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης και, ως εκ τούτου, προβεί στην εξέταση της συμβατότητας ενός μέτρου όπως το επίμαχο με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

α) Ύπαρξη περιορισμού

85. Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ επιτάσσει όχι μόνον την εξάλειψη κάθε δυσμενούς διακρίσεως που υφίσταται λόγω της ιθαγένειάς του ο εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος πάροχος υπηρεσιών, αλλά και την κατάργηση κάθε περιορισμού στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών, ακόμη και αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους ημεδαπούς παρόχους υπηρεσιών όσο και σε αυτούς των άλλων κρατών μελών, όταν μπορεί να εμποδίσει, να ενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρόχου που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες [35].

86. Όπως εξήγησα στα σημεία 36 έως 38 των παρουσών προτάσεων, το επίμαχο μέτρο μπορεί να περιορίσει τα δικαιώματα που οι πάροχοι και οι αποδέκτες υπηρεσιών αντλούν από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

87. Έτσι, απομένει να εξεταστεί αν ο περιορισμός δύναται να *δικαιολογηθεί*.

β) Πιθανή δικαιολόγηση

88. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, δεδομένου ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστά μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Ένωσης, περιορισμός της ελευθερίας αυτής δεν μπορεί να γίνει δεκτός παρά μόνον αν με αυτόν επιδιώκεται θεμιτός σκοπός που είναι συμβατός με τις Συνθήκες και δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όταν, σε μια τέτοια περίπτωση, είναι κατάλληλος για την εξασφάλιση της υλοποιήσεως του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του [36].

35 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, σκέψη 35), και της 11ης Ιουνίου 2015, Berlington Hungary κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 35).

36 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, σκέψη 101 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

89. Συναφώς, υπενθυμίζω κατ' αρχάς ότι ο σκοπός να δοθεί η δυνατότητα στις εθνικές αρχές να ελέγχουν και να επιβάλλουν την τήρηση της εθνικής εργατικής νομοθεσίας που έχει θεσπιστεί για την προστασία των εργαζομένων και για την αποτροπή του αθέμιτου ανταγωνισμού και του κοινωνικού ντάμπινγκ –που είναι ο δικαιολογητικός λόγος τον οποίο προβάλλει η Αυστριακή Κυβέρνηση– συνιστά *επιτακτικό λόγο* δημοσίου συμφέροντος, που μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [37].

90. Όσον αφορά το πόσο πρόσφορο είναι ένα μέτρο όπως το επίμαχο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, θα ήθελα να παρατηρήσω τα εξής. Είναι αληθές ότι, καθιστώντας δυσχερέστερη για τους επιχειρηματίες την αποφυγή της καταβολής των χρηματικών κυρώσεων που μπορεί να τους επιβληθούν λόγω παραβιάσεως ορισμένων κανόνων του εργατικού δικαίου, το επίμαχο μέτρο δύναται να προαγάγει την τήρηση των εν λόγω κανόνων.

91. Εντούτοις, μπορεί να αμφισβητηθεί αν το επίμαχο μέτρο επιδιώκει κατά τρόπο *γνήσιο* και *συνεκτικό* τον προβαλλόμενο από την Αυστριακή Κυβέρνηση σκοπό. Πράγματι, το επίμαχο μέτρο επιβάλλεται προκειμένου να εξασφαλιστεί η καταβολή χρηματικών κυρώσεων για παραβάσεις που μπορεί να είναι καθαρά τυπικές και των οποίων οι επιβλαβείς συνέπειες ενδέχεται, αντιθέτως, να είναι περιορισμένες, ενώ (εξ όσων αντιλαμβάνομαι) δεν εφαρμόζεται σε παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας που έχουν πιο σοβαρές συνέπειες για τους εργαζομένους: π.χ. προσβολή των δικαιωμάτων άδειας ασθενείας ή μητρότητας, διάρκεια ετήσιας άδειας μετ' αποδοχών, ελάχιστες περίοδοι αναπαύσεως ή όρια μισθού, ή η τήρηση των απαιτούμενων προτύπων υγείας, ασφάλειας και υγιεινής στον χώρο εργασίας.

92. Παρά ταύτα, ανεξάρτητα από αυτό το ζήτημα, κατά τη γνώμη μου, το επίμαχο μέτρο σε καμία περίπτωση δεν είναι αναλογικό, δεδομένου ότι *υπερβαίνει* το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Υπάρχουν διάφοροι λόγοι που συνηγορούν υπέρ αυτής της θέσεως.

γ) Αναλογικότητα

93. Πρώτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, όταν κράτος μέλος επικαλείται επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος ως δικαιολογητικό λόγο για ρύθμιση η οποία μπορεί να εμποδίσει την άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, ο δικαιολογητικός αυτός λόγος πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, ιδίως δε τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία πλέον κατοχυρώνονται στον Χάρτη. Έτσι, η επίμαχη εθνική ρύθμιση δύναται να εμπίπτει στις προβλεπόμενες εξαιρέσεις μόνον αν είναι συμβατή με τα θεμελιώδη δικαιώματα, των οποίων την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο [38].

94. Εν προκειμένω, θεωρώ ότι δύο διατάξεις του Χάρτη είναι ιδιαιτέρως σημαντικές: το άρθρο 47 («Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου») και το άρθρο 48 («Τεκμήριο αθωότητας και δικαιώματα της υπεράσπισης»). Το επίμαχο μέτρο φαίνεται να είναι προβληματικό υπό το πρίσμα αμφότερων των διατάξεων.

95. Αφενός, σύμφωνα με το άρθρο 48 του Χάρτη, όταν οι εθνικές αρχές ενεργούν στο πεδίο του δικαίου της Ένωσης, ο αποδέκτης βλαπτικής αποφάσεως πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του πριν από την έκδοση της αποφάσεως, ώστε η αρμόδια διοικητική αρχή να μπορεί να λάβει με αποτελεσματικό τρόπο υπόψη όλα τα συναφή στοιχεία. Ο αποδέκτης πρέπει να

37 Συναφώς, βλ. αποφάσεις της 12ης Οκτωβρίου 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, σκέψεις 35 και 41), και της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-577/10, EU:C:2012:814, σκέψη 45).

38 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Pfleger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

είναι σε θέση ιδίως να διορθώσει τυχόν σφάλματα στα οποία υπέπεσε η αρχή ή να υποβάλει στοιχεία που μπορούν να βαρύνουν για τη λήψη ή μη της αποφάσεως ή υπέρ συγκεκριμένου περιεχομένου της. Το εν λόγω δικαίωμα πρέπει να διασφαλίζεται ακόμη και όταν η εφαρμοστέα εγχώρια νομοθεσία δεν τάσσει ρητώς συγκεκριμένες διαδικαστικές απαιτήσεις προς τούτο [39].

96. Εν προκειμένω, ο τυπικός αποδέκτης του επίμαχου μέτρου ήταν ο M. Vavti. Ωστόσο, δεν χωρεί αμφιβολία ως προς το ότι το μέτρο επηρέασε επίσης τη νομική κατάσταση της Čepelnik, απευθείας και αμέσως, περιορίζοντας σημαντικά τα δικαιώματά της από τη σύμβαση με τον M. Vavti. Παρά ταύτα, η Čepelnik ουδέποτε έτυχε ακροάσεως πριν από τη λήψη του επίμαχου μέτρου.

97. Τουναντίον, το επίμαχο μέτρο προκύπτει επίσης ότι παραβιάζει τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 47 του Χάρτη, κατά το οποίο οποιαδήποτε απόφαση των διοικητικών αρχών πρέπει να μπορεί να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου που δύναται να εξετάσει όλα τα πραγματικά και νομικά ζητήματα που προβάλλει ο προσφεύγων. Ειδικότερα, κάθε ιδιώτης πρέπει να έχει το δικαίωμα να κινήσει δίκη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων για να αμφισβητήσει τη νομιμότητα οποιασδήποτε αποφάσεως ή άλλης εθνικής ρυθμίσεως σχετικής με την έναντι αυτού εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης [40].

98. Συναφώς, επισημαίνω ότι δεν είναι σαφές αν μια επιχείρηση που βρίσκεται στη θέση της Čepelnik έχει το δικαίωμα να ασκήσει ενώπιον αυστριακού δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως του επίμαχου μέτρου. Η διάταξη περί παραπομπής υποδηλώνει ότι αυτό δεν είναι εφικτό, θέση την οποία υποστηρίζει επίσης η Čepelnik, ενώ η Αυστριακή Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι είναι [41]. Επομένως, η κατάσταση είναι στην καλύτερη περίπτωση διφορούμενη. Εν πάση περιπτώσει, δεν βλέπω πώς θα μπορούσε να ασκηθεί ουσιαστικά το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής όταν –όπως συνέβη στην περίπτωση της Čepelnik– ο πάροχος υπηρεσιών δεν ενημερώνεται καν εγκαίρως από την αυστριακή διοίκηση σχετικά με τη λήψη του επίμαχου μέτρου.

99. Επίσης, προφανώς δεν είναι αρκετό το ότι το επίμαχο μέτρο θα μπορούσε να προσβληθεί από τον αποδέκτη των υπηρεσιών. Πράγματι, δεδομένου ότι η καταβολή του ποσού της ασφάλειας έχει εξοφλητικό χαρακτήρα ως προς την οφειλή του προς τον πάροχο υπηρεσιών, ο πελάτης μπορεί συχνά να μην έχει κανένα συμφέρον για την κίνηση της διαδικασίας, η οποία επιπλέον θα έχει κόστος για αυτόν, σε χρήμα, χρόνο και ενέργεια.

100. Δεύτερον, πρέπει να τονιστεί ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, το επίμαχο μέτρο επιβλήθηκε μόνο βάσει του γεγονότος ότι η Čepelnik δεν είναι εγκατεστημένη στην Αυστρία και, κατά συνέπεια, η διοίκηση έκρινε ότι η χρηματική κύρωση που ενδεχομένως θα επέβαλλε στο μέλλον στην επιχείρηση αυτή θα ήταν αδύνατο ή υπερβολικά δυσχερές να εκτελεστεί.

101. Ως εκ τούτου –τουλάχιστον εν προκειμένω– η θέση των αυστριακών αρχών ήταν ότι το γεγονός και μόνον ότι μια επιχείρηση είναι εγκατεστημένη στην αλλοδαπή δικαιολογεί τη λήψη του επίμαχου μέτρου. Ωστόσο, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να δικαιολογηθεί η λήψη ενός περιοριστικού μέτρου σε *γενική και προληπτική* βάση (δυνητικά) κατά κάθε παρόχου υπηρεσιών που δεν είναι εγκατεστημένος στην Αυστρία [42]. Η αυτόματη και άνευ όρων εφαρμογή του δεν επιτρέπει να λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε παρόχου, παρά το προφανές γεγονός ότι

39 Βλ., ιδίως, απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2009, Kamino International Logistics (C-376/07, EU:C:2009:105, σκέψεις 37 έως 39).

40 Συναφώς, βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

41 Σημειωτέον ότι η Αυστριακή Κυβέρνηση, προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, μπόρεσε να επικαλεστεί μόνο μία περίπτωση στην οποία εφετείο είχε αναγνωρίσει στον πάροχο υπηρεσιών την ιδιότητα του διαδίκου, ανατρέποντας την απόφαση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου που είχε απορρίψει το σχετικό αίτημα. Η Čepelnik, ωστόσο, επικαλέστηκε άλλη υπόθεση στην οποία παρόμοιο αίτημα απορρίφθηκε από άλλο εφετείο, και μια (ακόμη εκκρεμή) υπόθεση στην οποία η αυστριακή διοίκηση υποστήριξε ότι ο πάροχος υπηρεσιών δεν είχε δικαίωμα να προσβάλει μέτρο όπως το επίμαχο. Ακόμη πιο εντυπωσιακό είναι ότι η Čepelnik πληροφόρησε το Δικαστήριο ότι στην οικεία περίπτωση το εγχώριο αρμόδιο δικαστήριο, παρά τον χρόνο που έχει παρέλθει, δεν έχει ακόμη λάβει απόφαση ως προς το αν η εν λόγω επιχείρηση δύναται να ασκήσει προσφυγή κατά του επίμαχου μέτρου.

42 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2006, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-433/04, EU:C:2006:702, σκέψεις 35 έως 38).

δεν τελούν σε παρόμοια κατάσταση όλοι οι πάροχοι που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή. Ειδικότερα, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι όλοι εξ αυτών ενδέχεται να προσπαθήσουν να επωφεληθούν από τα διοικητικά εμπόδια που απορρέουν από τη διασυνοριακή εκτέλεση της ποινής, προκειμένου να την αποφύγουν[43]. Ασφαλώς θα υπάρχουν αλλοδαπές επιχειρήσεις που, λόγω του μεγέθους, της φήμης, της οικονομικής τους καταστάσεως και, κυρίως, της πελατειακής τους βάσεως στην Αυστρία, θα προτιμούν να καταβάλουν οποιαδήποτε χρηματική κύρωση τους επιβληθεί, παρά να προσπαθήσουν να καταστρατηγήσουν το αυστριακό δίκαιο. Δεν είναι δυνατόν να εναπόκειται στον πάροχο υπηρεσιών να διαψεύσει την παραδοχή των εθνικών αρχών, ιδίως επειδή δεν του γνωστοποιείται καν η λήψη του επίμαχου μέτρου και, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι καθόλου σαφές αν και πότε θα μπορούσε να εμφανιστεί ενώπιον των διοικητικών αρχών και/ή του εγχώριου δικαστηρίου που έχει δικαιοδοσία επί του θέματος.

102. Εξάλλου, δεν θα μπορούσε να υποτεθεί ότι, αν προέκυπτε ανάγκη διασυνοριακής εκτελέσεως της χρηματικής κυρώσεως, οι σλοβενικές αρχές δεν θα ήσαν διατεθειμένες να παράσχουν την απαραίτητη συνδρομή στους Αυστριακούς συναδέλφους τους.

103. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν ληφθεί υπόψη ότι μόλις τρεις μήνες μετά την εφαρμογή του επίμαχου στην κύρια δίκη μέτρου έληξε η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/67 και ότι οι διοικητικές παραβάσεις για τις οποίες επιβλήθηκε η χρηματική κύρωση στην Čepelnik φαίνεται να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/67, οι διοικητικές απαιτήσεις και τα μέτρα ελέγχου που είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική παρακολούθηση της συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις που ορίζονται στην εν λόγω οδηγία και στην οδηγία 96/71 –υπό τον όρο ότι είναι δικαιολογημένες και αναλογικές σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ένωσης– περιλαμβάνουν τις υποχρεώσεις του παρόχου υπηρεσιών να δηλώνει την έναρξη της παροχής της υπηρεσίας και να τηρεί δελτία μισθοδοσίας σε μία από τις επίσημες γλώσσες του κράτους μέλους υποδοχής ή σε άλλες γλώσσες που γίνονται δεκτές από το κράτος μέλος υποδοχής.

104. Ως εκ τούτου, οι αυστριακές αρχές θα μπορούσαν σύντομα να κάνουν χρήση των διαδικασιών και των μηχανισμών που προβλέπει η οδηγία 2014/67 για την εκτέλεση μιας κυρώσεως που –ίσως αξίζει και πάλι να τονιστεί– κατά τον χρόνο καταβολής του ποσού της ασφάλειας δεν είχε καν ακόμη επιβληθεί. Ειδικότερα, τα άρθρα 13 έως 19 της οδηγίας 2014/67 (κεφάλαιο VI, σχετικά με τη «διασυνοριακή επιβολή χρηματικών διοικητικών κυρώσεων και/ή προστίμων») απαιτούν από τα κράτη μέλη να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή για την εκτέλεση των εθνικών ρυθμίσεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογήν της οδηγίας, πράγμα το οποίο συνεπάγεται την υποχρέωση αμοιβαίας αποδοχής των προστίμων και αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη διοικητικών κυρώσεων και/ή προστίμων. Τα εν λόγω άρθρα περιλαμβάνουν επίσης ειδικές διατάξεις για τον σκοπό αυτόν.

105. Επιπλέον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το επίμαχο μέτρο *διατηρήθηκε* ακόμη και μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/67 και ότι η Αυστρία είχε γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας.

106. Τούτο καθιστά περιττό, κατά τη γνώμη μου, να καθοριστεί αν θα μπορούσαν να έχουν εφαρμογή εν προκειμένω οι διαδικασίες που προβλέπονται στην απόφαση-πλαίσιο 2005/214/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 24ης Φεβρουαρίου 2005, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης επί χρηματικών ποινών[44], όπως υποστήριξαν ορισμένοι από όσους υπέβαλαν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Νομίζω ότι το Δικαστήριο δεν διαθέτει επαρκή

43 Συναφώς, βλ. αποφάσεις της 11ης Μαρτίου 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, EU:C:2004:138, σκέψεις 51 και 52), της 7ης Σεπτεμβρίου 2017, Eqiom και Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, σκέψη 31), και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Deister Holding και Juhler Holding (C-504/16 και C-613/16, EU:C:2017:1009, σκέψη 61).

44 ΕΕ 2005, L 76, σ. 16.

στοιχεία επ' αυτού. Ειδικότερα, δεν είναι σαφές αν η απόφαση με την οποία η αυστριακή διοίκηση επιβάλλει χρηματικές κυρώσεις για παραβάσεις του AVRAG, όπως αυτές για τις οποίες κατηγορείται η Čepelnik, λαμβάνεται από μία από τις αρχές που εκτίθενται στο άρθρο 1, στοιχείο α', της αποφάσεως-πλαισίου 2005/214.

107. Τρίτον και τελευταίον, επισημαίνω ότι οι κυρώσεις, των οποίων την είσπραξη επιδιώκει να εξασφαλίσει το επίμαχο μέτρο, είναι ιδιαιτέρως αυστηρές, ιδίως για παραβάσεις που φαίνονται μάλλον τυπικού χαρακτήρα (όπως η απλή παράλειψη προσκομίσεως δελτίων μισθοδοσίας στη γλώσσα του κράτους μέλους υποδοχής[45]). Τούτο αποδεικνύεται επίσης από το γεγονός ότι –όπως σημειώνει το αιτούν δικαστήριο– η χρηματική κύρωση που μπορεί να επιβληθεί στην Čepelnik δύναται να ανέλθει στο ποσό των 90 000 ευρώ. Πρόκειται για πολύ σημαντικό ποσό, λαμβανομένων υπόψη του μεγέθους και του κύκλου εργασιών της Čepelnik, καθώς και της συνολικής αξίας των εργασιών που η εν λόγω εταιρία εκτέλεσε στην Αυστρία.

108. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, ελλείψει κοινών κανόνων που διέπουν συγκεκριμένο ζήτημα, τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβίαση υποχρεώσεων που απορρέουν από την εγχώρια νομοθεσία. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν κύρωση τόσο δυσανάλογη με τη σοβαρότητα της παραβάσεως ώστε να συνιστά περιορισμό των ελευθεριών που κατοχυρώνουν οι Συνθήκες[46].

109. Εν προκειμένω, ο συνδυασμός των αυστηρών κυρώσεων και της υποχρεώσεως προς παροχή ασφάλειας όπως η επίμαχη φαίνεται να θίγει ουσιωδώς την άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών που κατοχυρώνεται στις Συνθήκες. Συγκεκριμένα, από κοινού τα εν λόγω μέτρα μεταβάλλουν, σε σημαντικό βαθμό, την ευαίσθητη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων (και ενίοτε αντικρουόμενων) σκοπών που επιδιώκει η οδηγία 96/71: να προωθήσει την παροχή υπηρεσιών σε διεθνικό πλαίσιο, διασφαλίζοντας τον υγιή ανταγωνισμό και εγγυώμενη τον σεβασμό των δικαιωμάτων των εργαζομένων τόσο στο κράτος μέλος υποδοχής όσο και στο κράτος μέλος καταγωγής[47].

110. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι μέτρο όπως το επίμαχο συνιστά περιορισμό βάσει του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, ο οποίος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, καθόσον υπερβαίνει το όριο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει η εθνική νομοθεσία.

IV. Πρόταση

111. Εν κατακλείδι, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το Bezirksgericht Bleiburg/Okrajno sodišče Pliberk (δικαστήριο του Bleiburg, Αυστρία) ως εξής:

Τα άρθρα 16 και 19 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει σε αποδέκτη υπηρεσιών υποχρεωτική αναστολή πληρωμών και υποχρέωση προς παροχή ασφάλειας ισόποσης προς το οφειλόμενο υπόλοιπο της συμφωνημένης αμοιβής για παρασχεθείσα υπηρεσία, μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, από πάροχο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, όταν το επίμαχο μέτρο αποσκοπεί στην εξασφάλιση της καταβολής χρηματικής κυρώσεως, που ενδέχεται να επιβληθεί μεταγενέστερα στον πάροχο από το κράτος μέλος υποδοχής, για παραβίαση της εργατικής του νομοθεσίας.

45 Κατά το αιτούν δικαστήριο, τα ελλείποντα έγγραφα μισθοδοσίας προσκομίστηκαν σύντομα μετά την επιθεώρηση του διοικητικού οργάνου που διενήργησε τον έλεγχο.

46 Συναφώς, βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 29ης Φεβρουαρίου 1996, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος (C-193/94, EU:C:1996:70, σκέψη 36), και της 7ης Ιουλίου 1976, Watson και Belmann (118/75, EU:C:1976:106, σκέψη 21).

47 Βλ., ιδίως, αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 96/71.