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

Υπόθεση C-626/18

Δημοκρατία της Πολωνίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου,

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακυρώσεως – Οδηγία (ΕΕ) 2018/957 – Οδηγία 96/71/ΕΚ – Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών – Κανόνες σχετικοί με τους όρους εργασίας, την προστασία της υγείας και την ασφάλεια των εργαζομένων – Ακατάλληλη νομική βάση – 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 – Οδικές μεταφορές»

1. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο, ως κύριο αίτημα, την ακύρωση διαφόρων διατάξεων 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 της οδηγίας 2018/957 στο σύνολό της.

2. Αυθημερόν αναπτύσσω τις προτάσεις μου επί της *παράλληλης* προσφυγής (C-620/18, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου) [4] που, για παρόμοιους λόγους, άσκησε η Ουγγαρία κατά της ίδιας οδηγίας. Προς αποφυγή περιττών επαναλήψεων, παραπέμπω στο περιεχόμενό τους ή το παραθέτω εκ νέου.

I. Νομικό πλαίσιο

3. Παραπέμπω στην περιγραφή των κρίσιμων διατάξεων των οδηγιών 2018/957 και 96/71 που περιλαμβάνεται στις προτάσεις C-620/18.

II. Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτήματα των διαδίκων

4. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει το άρθρο 1, σημείο 2, στοιχεία α′ και β′, καθώς και το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2018/957. Ζητεί, επιπλέον, την καταδίκη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στα δικαστικά έξοδα.

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 Στο εξής: προτάσεις C-620/18.

5. Επικουρικώς, για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι οι διατάξεις αυτές της οδηγίας 2018/957 δεν μπορούν να διαχωρισθούν από τις υπόλοιπες διατάξεις της εν λόγω οδηγίας χωρίς να μεταβληθεί η ουσία τους, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί την ακύρωση της οδηγίας 2018/957 στο σύνολό της.

6. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

7. Επετράπη στη Γερμανία, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες, τη Σουηδία 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 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

8. Στην κοινή με την υπόθεση C-620/18 επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Μαρτίου 2020 μετέσχον το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, καθώς και η Πολωνική, η Γερμανική, η Γαλλική, η Σουηδική και η Ολλανδική Κυβέρνηση.

III. Παραδεκτό της προσφυγής

9. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατείνεται ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2018/957, κατά των οποίων βάλλει κυρίως η Δημοκρατία της Πολωνίας, δεν μπορούν να διαχωριστούν από τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας αυτής. Συνεπώς, δεν είναι, κατά την άποψή του, εφικτή η αιτηθείσα μερική ακύρωση.

10. Εντούτοις, δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας έχει ζητήσει επικουρικώς από το Δικαστήριο τη συνολική ακύρωση της εν λόγω οδηγίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί παραδεκτή την προσφυγή.

11. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η μερική ακύρωση πράξεως της Ένωσης είναι δυνατή μόνον όταν τα στοιχεία τα οποία αφορά μπορούν να διαχωρισθούν από την υπόλοιπη πράξη. Η απαίτηση αυτή δεν πληρούται όταν η μερική ακύρωση θα είχε ως αποτέλεσμα να μεταβληθεί η ουσία της πράξεως αυτής. Η εξακρίβωση της δυνατότητας διαχωρισμού στοιχείων μιας πράξεως της Ένωσης προϋποθέτει την εξέταση του περιεχομένου τους, προκειμένου να εκτιμηθεί εάν η ακύρωση των στοιχείων αυτών θα μετέβαλλε το πνεύμα και την ουσία της συγκεκριμένης πράξεως[5].

12. Κατά την άποψή μου, η Δημοκρατία της Πολωνίας βάλλει κατά δύο διατάξεων οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν καίριας σημασίας στην οδηγία 2018/957 τόσο λόγω του περιεχομένου τους όσο και λόγω του σκοπού τους.

13. Το κύριο αίτημα της προσφυγής ακυρώσεως αφορά, στην πραγματικότητα, δύο βασικά μέτρα της νέας ρυθμίσεως: α) την αντικατάσταση της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» από την έννοια της «αμοιβής»· και β) το καθεστώς των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων.

14. Οι δύο νέοι αυτοί κανόνες αποτελούν ακριβώς τις κύριες τροποποιήσεις που επέφερε η οδηγία 2018/957 στην οδηγία 96/71. Αμφότεροι έχουν ως σκοπό να μεταβάλουν την ισορροπία συμφερόντων που προέβλεπε η οδηγία 96/71, προκειμένου να ενισχυθεί η προστασία των εργαζομένων που αποσπώνται στο πλαίσιο διεθνικών παροχών υπηρεσιών. Η μεμονωμένη ακύρωσή τους θα τροποποιούσε την ουσία της οδηγίας 2018/957.

5 Αποφάσεις της 29ης Μαρτίου 2012, Επιτροπή κατά Εσθονίας (C-505/09 P, EU:C:2012:179, σκέψη 112), της 12ης Νοεμβρίου 2015, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-121/14, EU:C:2015:749, σκέψεις 20 και 21), και της 9ης Νοεμβρίου 2017, SolarWorld κατά Συμβουλίου (C-204/16 P, EU:C:2017:838, σκέψεις 36 και 37).

15. Εντούτοις, όπως αναγνωρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η προσφυγή είναι παραδεκτή διότι περιλαμβάνει το επικουρικό αίτημα της συνολικής ακυρώσεως της οδηγίας 2018/957.

IV. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

16. Θα εξετάσω τους λόγους ακυρώσεως εκκινώντας από τον δεύτερο, πράγμα που μου φαίνεται πιο συνεπές από συστηματικής απόψεως.

17. Όσον αφορά την εξέταση της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου, τη διαδικασία εναρμονίσεως των οδηγιών σχετικά με τους εργαζομένους που αποσπώνται στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών και, εν γένει, την εξέλιξη των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σχετικά με το καθεστώς των εργαζομένων αυτών, παραπέμπω στις προτάσεις C-620/18 [6].

V. Δεύτερος λόγος: εσφαλμένη επιλογή της νομικής βάσεως της οδηγίας 2018/957

A. Ισχυρισμοί

18. Η Πολωνική Κυβέρνηση αμφισβητεί τη χρησιμοποίηση των άρθρων 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως της οδηγίας 2018/957, για τον λόγο ότι η τελευταία, εν αντιθέσει προς την οδηγία 96/71, δημιουργεί περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους.

19. Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει, συναφώς, ότι:

- κύριος σκοπός της οδηγίας 2018/957 είναι η προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων και, συνεπώς, η νομική βάση της θα έπρεπε να αποτελείται από τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ περί κοινωνικής πολιτικής (τις οποίες, όμως, δεν προσδιορίζει)·

- το άρθρο 1, σημείο 2, στοιχεία α′ και β′, της οδηγίας 2018/957 δεν έχει ως σκοπό να διευκολύνει την άσκηση μη μισθωτής επαγγελματικής δραστηριότητας (της παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών), τουναντίον την υπονομεύει. Η αντικατάσταση της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» από την έννοια της «αμοιβής», καθώς και το νέο καθεστώς των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων συνεπάγονται αδικαιολόγητους και δυσανάλογους προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιορισμούς. Είναι, ως εκ τούτου, αντιφατικό να χρησιμοποιείται η νομική βάση που έχει εφαρμογή στην εναρμόνιση της εν λόγω ελευθερίας κυκλοφορίας.

20. Το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και η Γερμανική, η Γαλλική και η Σουηδική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι η νομική βάση της οδηγίας 2018/957 (άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ) είναι ορθή.

B. Εκτίμηση

21. Προς αποφυγή επαναλήψεων, παραπέμπω, όσον αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου, επί των νομικών βάσεων των πράξεων της Ένωσης [7], καθώς και όσον αφορά την ανάλυση των σκοπών, του περιεχομένου και του πλαισίου της οδηγίας 2018/957, στις προτάσεις C-620/18 [8].

6 Σημεία 17 έως 51.

7 Σημεία 58 και 59.

8 Σημεία 60 έως 72.

22. Κατόπιν της αναλύσεως αυτής, δεν υφίστανται, κατά την άποψή μου, λόγοι για τους οποίους η νομική βάση της οδηγίας 2018/957 (άρθρα 53, παράγραφος 1, και 62 ΣΛΕΕ) θα μπορούσε να θεωρηθεί εσφαλμένη.

23. Η οδηγία 2018/957 προβαίνει σε σημαντική, αλλά περιορισμένη, τροποποίηση της οδηγίας 96/71. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια πράξη που τροποποιεί προγενέστερη πράξη έχει κατά κανόνα την ίδια νομική βάση [9], 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 τροποποιεί η πρώτη.

24. 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 αυτού του είδους κινητικότητας όσον αφορά τον παράγοντα εργασία.

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

26. 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 ότι σε αυτόν απόκειται να μεριμνά για την προστασία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζει η Συνθήκη [10].

27. 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 συμφερόντων στη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε από τη διεθνική κίνηση εργαζομένων. Τα επίμαχα συμφέροντα παραμένουν αμετάβλητα, πλην όμως το επίκεντρο και το σημείο ισορροπίας μεταξύ αυτών έχει μετατοπιστεί προς την κατεύθυνση της ευρύτερης προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων των εν λόγω εργαζομένων. Η νέα αυτή ισορροπία δεν δικαιολογεί την αλλαγή νομικής βάσεως σε σχέση με την οδηγία 96/71.

28. Τέλος, σημειώνω ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει (με ελάχιστα επιχειρήματα) ότι η οδηγία 2018/957 έπρεπε να έχει στηριχθεί στις νομικές βάσεις της κοινωνικής πολιτικής, ιδίως, στο άρθρο 153 ΣΛΕΕ. Για τους λόγους που εκθέτω στις προτάσεις στην υπόθεση C-620/18 [11], δεν συμμερίζομαι ούτε το επιχείρημα αυτό.

9 Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 42).

10 Όπ.π., σκέψεις 38 και 39. Υπό την ίδια έννοια, αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 2010, Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 34), και της 10ης Δεκεμβρίου 2002, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 77).

11 Σημεία 80 έως 85.

VI. Πρώτος λόγος: παράβαση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ λόγω των περιορισμών που επιβάλλει η οδηγία 2018/957 στην απόσπαση εργαζομένων

29. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η οδηγία 2018/957 δημιουργεί περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της Ένωσης οι οποίοι είναι αντίθετοι προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, οι περιορισμοί αυτοί απορρέουν από δύο νέα στοιχεία που η οδηγία αυτή εισάγει στην οδηγία 96/71, καθ' ο μέρος επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν υπέρ των αποσπασμένων εργαζομένων:

- την αμοιβή (συμπεριλαμβανομένων των αποζημιώσεων υπερωριακής εργασίας) σύμφωνα με τη νομοθεσία ή την πρακτική του κράτους μέλους της αποσπάσεως (άρθρο 1, σημείο 2, στοιχείο α')·

- όλους τους όρους εργασίας σύμφωνα με τη νομοθεσία ή την πρακτική του κράτους μέλους προορισμού, όταν το πραγματικό χρονικό διάστημα αποσπάσεως ενός εργαζομένου ή η αθροιστική διάρκεια των περιόδων αποσπάσεως των εργαζομένων που αντικαθιστούν ο ένας τον άλλο για την εκτέλεση του ιδίου και αυτού καθήκοντος υπερβαίνει τους 12 μήνες, ή τους 18 μήνες, εφόσον υποβληθεί αιτιολογημένη κοινοποίηση (άρθρο 1, σημείο 2, στοιχείο β').

30. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, η Πολωνική Κυβέρνηση χωρίζει τον πρώτο λόγο ακυρώσεως σε δύο σκέλη. Θα προβώ στην εξέτασή τους αφού προηγουμένως διατυπώσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις ως προς τον δικαστικό έλεγχο των οδηγιών εναρμονίσεως στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις: ο δικαστικός έλεγχος της οδηγίας 2018/957

31. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προσεγγίζει τους κανόνες που επιβάλλει η οδηγία 2018/957 στην απόσπαση εργαζομένων (στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών) βάσει των ίδιων παραμέτρων με αυτές που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο κατά τον έλεγχο των *εθνικών* μέτρων που περιορίζουν αυτού του είδους τις έννομες σχέσεις.

32. Ως προς τη νομολογία αυτή σχετικά με τον έλεγχο της συμβατότητας των οδηγιών εναρμονίσεως με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μέσω της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, παραπέμπω στην ανάλυση στην οποία προέβην με τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-620/18 [12].

33. Η ανάλυση αυτή με οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με *εθνικά* μέτρα περιορισμού των αποσπάσεων εργαζομένων στο πλαίσιο διεθνικής παροχής υπηρεσιών δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί άνευ ετέρου στην εξέταση της συμβατότητας με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ ενός κανόνα της Ένωσης που εναρμονίζει το φαινόμενο αυτό (όπως είναι η οδηγία 2018/957).

34. Εν αντιθέσει προς ό,τι υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, μια οδηγία εναρμονίσεως μπορεί να επιβάλλει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών οι οποίοι, εάν είχαν θεσπιστεί από ένα και μόνον κράτος μέλος, θα ήταν αντίθετοι προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

35. Πράγματι, κάθε μέτρο εναρμονίσεως που προστατεύει θεμελιώδη κοινωνικά συμφέροντα, όπως τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων, δυσχεραίνει, τρόπον τινά, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις που τους απασχολούν. Ο περιορισμός, όμως, αυτός, καθόσον τυγχάνει εφαρμογής στο σύνολο της επικράτειας της Ένωσης, έχει πολύ μικρότερο αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά απ' ό,τι ένα ισοδύναμο εθνικό μέτρο. Η ύπαρξη του περιορισμού αυτού και οι συνέπειές του μπορούν να εξαλειφθούν μόνο σε περίπτωση εξισώσεως των όρων εργασίας σε όλα τα κράτη μέλη, την οποία η Ένωση είναι αναρμόδια να προωθήσει.

12 Σημεία 105 έως 110.

36. Υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με τον έλεγχο της αναλογικότητας κανόνων εναρμονίσεως, 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 συμφερόντων στην οποία είχε καταλήξει η οδηγία 96/71, εισάγοντας τις αλλαγές που συνεπάγεται η οδηγία 2018/957.

Β. Πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου: αμοιβή των αποσπασμένων εργαζομένων

1. Ισχυρισμοί

37. Το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/71 αντικαθιστά τα «ελάχιστα όρια μισθού» με την «αμοιβή», ως όρο εργασίας του κράτους υποδοχής που πρέπει να εφαρμόζεται στους αποσπασμένους εργαζομένους.

38. Η Πολωνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, δυνάμει του νέου αυτού κανόνα, οι επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους οφείλουν να τους καταβάλλουν την ίδια αμοιβή με αυτήν που λαμβάνουν οι ημεδαποί εργαζόμενοι. Διατείνεται δε ότι η αρχή της ισότητας των αμοιβών αντικαθιστά, κατ' αυτόν τον τρόπο, την υποχρέωση καταβολής του κατώτατου μισθού.

39. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η υποχρέωση αυτή περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από τις επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους προς τον σκοπό αυτόν. Στις εν λόγω επιχειρήσεις επιβάλλεται πρόσθετη επιβάρυνση, η οποία εξαλείφει το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που απορρέει από την ύπαρξη χαμηλότερων μισθών στο κράτος εγκαταστάσεώς τους. Πρόκειται για διάκριση αντίθετη προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, η οποία μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον από τους λόγους του άρθρου 52 ΣΛΕΕ.

40. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επιπλέον, ότι οι περιορισμοί αυτοί, ακόμη και αν δεν εισάγουν διακρίσεις, εμποδίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών χωρίς να στηρίζονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, καθόσον:

- εκτιμά ότι η έννοια «ελάχιστα όρια μισθού» είναι ανεπαρκής για να διαφυλάξει καταλλήλως τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων και να διατηρήσει τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των ημεδαπών επιχειρήσεων και εκείνων που αποσπούν εργαζομένους.

- Δεν θεωρεί βάσιμο δικαιολογητικό λόγο ούτε το επιχείρημα που αντλείται από τις μεγάλες διαφορές μεταξύ κρατών μελών ως προς τον κατώτατο μισθό.

- Τέλος, ισχυρίζεται ότι η χρήση της έννοιας «αμοιβή» επιβάλλει την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών, κάτι που, στην περίπτωση των αποσπασμένων εργαζομένων, δεν δικαιολογείται.

41. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις θεωρούν αβάσιμο το πρώτο σκέλος του ως άνω λόγου ακυρώσεως.

2. Εκτίμηση

α) Δυσμενής διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων που αποσπούν εργαζομένους

42. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η δυνάμει της οδηγίας 2018/957 αντικατάσταση των «ελάχιστων ορίων μισθού» από την «αμοιβή» συνιστά, κατά τα προεκτεθέντα, δυσμενή διάκριση εις βάρος των παρεχόντων διασυνοριακές υπηρεσίες που αποσπούν εργαζομένους.

43. Οι εν λόγω παρέχοντες υπηρεσίες βαρύνονται με μια διπλή υποχρέωση (τήρηση των κανόνων του κράτους προελεύσεως και αυτών του κράτους υποδοχής) και πρέπει, επιπλέον, να αντιμετωπίσουν πρόσθετα έξοδα, όπως, παραδείγματος χάριν, τα έξοδα για τη μετάφραση εγγράφων ή αυτά που προκύπτουν από την παρουσία αντιπροσώπου στο κράτος προορισμού. Καθ' ο μέρος οι ημεδαπές επιχειρήσεις βρίσκονται σε διαφορετική θέση έναντι αυτών που αποσπούν εργαζομένους, η υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως σε ζητήματα αμοιβής συνιστά εισαγωγή διακρίσεως.

44. Φρονώ ότι η συλλογιστική αυτή εδράζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της οδηγίας 2018/957.

45. Πρώτον, η αμοιβή αποτελεί έναν εκ των όρων εργασίας που απαριθμούνται περιοριστικώς στο νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71. Είναι αληθές ότι η εφαρμογή της στους αποσπασμένους εργαζομένους είναι υποχρεωτική και εμπίπτει στο πεδίο των αναγκαστικών κανόνων ελάχιστης προστασίας[13]. Τούτο, ωστόσο, δεν συνεπάγεται απολύτως ίση μεταχείριση των αποσπασμένων και των ημεδαπών εργαζομένων: οι εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως και οι φόροι που βαρύνουν τους πρώτους δεν καλύπτονται από την οδηγία 96/71 και διέπονται από τους κανόνες του κράτους προελεύσεως. Το γεγονός αυτό δημιουργεί αφ' εαυτού διαφορές στην πραγματική αμοιβή που λαμβάνουν οι αποσπασμένοι και οι ημεδαποί εργαζόμενοι.

46. Δεύτερον, κατά το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71, η έννοια της αμοιβής συνδέεται αποκλειστικώς και μόνο με τα υποχρεωτικά στοιχεία της[14]. Ως εκ τούτου, δεν επεκτείνει στους αποσπασμένους εργαζομένους την υποχρέωση αμοιβής τους με άλλα μη υποχρεωτικά κατά το εθνικό δίκαιο στοιχεία του μισθού. Συνεπώς, η οδηγία 2018/957 δεν επιβάλλει *ίση* αμοιβή, εν συνόλω νοούμενη, για τον ημεδαπό και για τον αποσπασμένο εργαζόμενο.

47. Όπως αναφέρεται στην εκτίμηση επιπτώσεων που εκπόνησε η Επιτροπή για τους σκοπούς της εκδόσεως της οδηγίας 2018/957, η επιλογή της απολύτως ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ημεδαπών και αποσπασμένων εργαζομένων είχε ρητώς απορριφθεί[15].

48. Αφ' ης στιγμής η εισαγωγή της έννοιας της «αμοιβής» στη θέση της προηγούμενης έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» δεν συνιστά δυσμενή διάκριση, δεν είναι αναγκαία, εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, η στήριξή της στους λόγους του άρθρου 52 ΣΛΕΕ (δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια και δημόσια υγεία).

β) Δικαιολόγηση των μη εισαγόντων δυσμενείς διακρίσεις περιορισμών βάσει επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος

49. Όπως προανέφερα, η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν η οδηγία 2018/957 δεν θεσπίζει μέτρα ενέχοντα διακρίσεις, εντούτοις, οι περιορισμοί που προκαλεί στην απόσπαση εργαζομένων λόγω της χρήσεως της νέας έννοιας της αμοιβής δεν δικαιολογούνται από καμία επιτακτική ανάγκη γενικού συμφέροντος.

50. Η σχετική επιχειρηματολογία της Πολωνικής Κυβερνήσεως εκκινεί από μια προκείμενη την οποία δεν συμμερίζομαι. Όπως έχω εκθέσει, ο δικαστικός έλεγχος ενός *μέτρου εναρμονίσεως*, όπως είναι η οδηγία 2018/957, δεν μπορεί να ασκείται κατ' εφαρμογήν των παραμέτρων που έχει καθιερώσει το Δικαστήριο σχετικά με τα *εθνικά μέτρα* περιορισμού της αποσπάσεως εργαζομένων και την πιθανή δικαιολόγησή τους βάσει επιτακτικών απαιτήσεων γενικού συμφέροντος.

13 Βλ. αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 96/71 και απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809, σκέψεις 74 έως 81).

14 «[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.» Η υπογράμμιση δική μου.

15 Έγγραφο SWD(2016) 52 τελικό, της 8ης Μαρτίου 2016, σ. 27.

51. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου που παραθέτω στις προτάσεις μου στην υπόθεση C-620/18, ο έλεγχος των οδηγιών εναρμονίσεως (μεταξύ αυτών, της οδηγίας 2018/957) υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου, εν προκειμένω, του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, πρέπει να διενεργείται σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας[16].

52. Κατόπιν της διευκρινίσεως αυτής, θα αναλύσω τους λόγους για τους οποίους η έννοια των ελάχιστων ορίων μισθού δεν πρέπει, σύμφωνα με την Πολωνική Κυβέρνηση, να αντικατασταθεί από αυτήν της αμοιβής. Εν συνόψει, πρόκειται για τους εξής:

- η κατά την οδηγία 96/71 έννοια του κατώτατου μισθού προστατεύει επαρκώς τα δικαιώματα των αποσπασμένων εργαζομένων·

- οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς τον κατώτατο μισθό είναι δικαιολογημένες·

- η χρήση της έννοιας της «αμοιβής» επιτάσσει την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών, κάτι που δεν δικαιολογείται στην περίπτωση των αποσπασμένων εργαζομένων.

53. Εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, η χρήση της έννοιας «ελάχιστα όρια μισθού» στην οδηγία 96/71 δεν ήταν κατάλληλη για να διασφαλίσει την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων και τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των ημεδαπών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών που αποσπούν εργαζομένους. Αυτό υποστήριξαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με τα οποία συντάσσομαι.

54. Πρώτον, η ερμηνεία της έννοιας «ελάχιστα όρια μισθού» είχε δημιουργήσει πρακτικές δυσκολίες[17], όπως καταδεικνύει η νομολογία του Δικαστηρίου και, ιδίως, η απόφασή του Sähköalojen ammattiliitto[18], με την οποία γίνεται δεκτή η ευρεία ερμηνεία της έννοιας αυτής της οδηγίας 96/71, ερμηνεία η οποία άσκησε επιρροή στις μεταρρυθμίσεις που επέφερε η οδηγία 2018/957[19].

55. Ο νομοθέτης της Ένωσης έλαβε υπόψη τις ερμηνευτικές αυτές δυσκολίες, καθώς και την προταθείσα από το Δικαστήριο ευρεία ερμηνεία, όταν θέσπισε την οδηγία 2018/957 και εισήγαγε την έννοια της αμοιβής στις παραγράφους 1 και 7 του άρθρου 3 της οδηγίας 96/71.

16 Σημεία 144 και 145.

17 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.

18 Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86, στο εξής: απόφαση Sähköalojen ammattiliitto).

19 Απόφαση Sähköalojen ammattiliitto, σκέψεις 38 έως 70, κατά τις οποίες τα «ελάχιστα όρια μισθού» περιλαμβάνουν:
- 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 εν λόγω υπολογισμός και η κατάταξη γίνονται βάσει δεσμευτικών και διαφανών κανόνων, πράγμα που εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει·
- 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.

56. 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 [20]. Ο τρόπος υπολογισμού των ορίων αυτών, καθώς και τα συναφώς επιλεγόμενα κριτήρια, ανήκουν επίσης στην αρμοδιότητα του κράτους μέλους αυτού [21]. 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 [22].

57. Τρίτον, είχε διαπιστωθεί μια μη ορθή πρακτική των επιχειρήσεων οι οποίες, κατά την απόσπαση των εργαζομένων τους, τους κατέβαλλαν τον κατώτατο μισθό, ανεξαρτήτως της κατηγορίας, των καθηκόντων, των επαγγελματικών προσόντων και της προϋπηρεσίας τους, με αποτέλεσμα οι εργαζόμενοι αυτοί να λαμβάνουν διαφορετική αμοιβή σε σχέση με τους ημεδαπούς εργαζομένους που τελούσαν υπό παρόμοια κατάσταση [23].

58. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επανέλαβε όσα περιλαμβάνονταν ήδη στην εκτίμηση επιπτώσεων που πραγματοποίησε: 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 [24].

59. Για να διορθώσει 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 [25].

60. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως για την τροποποίηση κανονιστικών πράξεων, μεταξύ άλλων, όταν η εφαρμογή τους έχει καταδείξει ότι έχουν επέλθει αλλαγές στον ρυθμιζόμενο τομέα, ή όταν έχουν εμφανιστεί αποκλίσεις κατά την πρακτική εφαρμογή τους. Εν προκειμένω, έχει αποδειχθεί δεόντως ότι συντρέχουν οι δύο αυτές προκείμενες, οι οποίες αρκούν για να δικαιολογήσουν την ανάγκη αντικαταστάσεως της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» από την έννοια της «αμοιβής».

61. 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 ημεδαπών επιχειρήσεων και εκείνων που αποσπούν τους εργαζομένους τους.

20 «[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 της 7ης Νοεμβρίου 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711, σκέψη 37).

21 Απόφαση Sähköalojen ammattiliitto, σκέψη 39.

22 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).

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

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

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

62. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, ούτε η ύπαρξη μεγάλων αποκλίσεων στα διάφορα κράτη μέλη ως προς τον κατώτατο μισθό αποτελεί βάσιμο δικαιολογητικό λόγο. Η αποδοχή ενός τέτοιου λόγου θα είχε ως αποτέλεσμα την εξάλειψη ενός ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος των χωρών της Ένωσης με χαμηλότερους μισθούς και θα παραγνώριζε το γεγονός ότι ο αποσπασμένος εργαζόμενος εξακολουθεί να συνδέεται με το κράτος προελεύσεώς του [26].

63. Οι διαφορές αμοιβής των εργαζομένων μεταξύ κρατών μελών οφείλονται στον καθορισμό των μισθών, ο οποίος εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων. Τούτο επιβεβαιώνεται από το άρθρο 153, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, το οποίο εξαιρεί τις αμοιβές της μισθωτής εργασίας από την αρμοδιότητα εναρμονίσεως των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

64. Για τον λόγο αυτόν, το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 συνδέει, όπως εκτίθεται ανωτέρω [27], «την έννοια της αμοιβής» με το εθνικό δίκαιο ή την εθνική πρακτική του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπασθεί ο εργαζόμενος.

65. Ως εκ τούτου, έως ότου η Ένωση αποκτήσει αρμοδιότητα εναρμονίσεως των κανόνων που ισχύουν για τις αμοιβές των αποσπασμένων εργαζομένων, οι αποκλίσεις μεταξύ των κανόνων αυτών θα είναι αναπόφευκτες. Το ίδιο συνέβαινε, όπως προανέφερα, με την έννοια των «ελάχιστων ορίων μισθού» που χρησιμοποιείτο στο αρχικό κείμενο της οδηγίας 96/71.

66. Υπό τις συνθήκες αυτές, η οδηγία 2018/957 διευκρινίζει πώς πρέπει να αμείβονται οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι: η έννοια της αμοιβής λειτουργεί ως κανόνας συγκρούσεως, δυνάμει του οποίου εξασφαλίζονται στον αποσπασμένο στο κράτος μέλος υποδοχής εργαζόμενο τα στοιχεία της αμοιβής που είναι υποχρεωτικά για τους ημεδαπούς εργαζομένους.

67. Η ως άνω νομοθετική επιλογή είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας και με τις διατάξεις του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, δεν επιβάλλει στο κράτος υποδοχής να καταβάλλει στον αποσπασμένο εργαζόμενο τον κατώτατο μισθό, διότι η ζωή (και η οικιακή οικονομία) του εργαζομένου αυτού εξακολουθούν να συνδέονται κυρίως με το κράτος προελεύσεώς του.

68. Η οδηγία 2018/957 δεν εξαλείφει τις μισθολογικές ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών. Οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι μπορούν να λαμβάνουν αμοιβές διαφορετικές από εκείνες που λαμβάνουν οι ημεδαποί εργαζόμενοι (εξαιρουμένων όσων αφορούν τα υποχρεωτικά στοιχεία τους), η δε επιχείρηση που τους απασχολεί μπορεί, κατά περίπτωση, να βαρύνεται με χαμηλότερη φορολογία και ασφαλιστικές εισφορές. Αυτό που όντως πέτυχε ο νομοθέτης της Ένωσης είναι να βελτιώσει την προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων σε σύγκριση με όσα προέβλεπε αρχικώς η οδηγία 96/71.

69. Η Πολωνική Κυβέρνηση θεωρεί αδικαιολόγητη την εισαχθείσα από την οδηγία 2018/957 έννοια της αμοιβής και για τον λόγο ότι υποχρεώνει τον εργοδότη να καταβάλλει δυσανάλογες αμοιβές στους αποσπασμένους εργαζομένους του, καθόσον αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν ασφαλιστικές εισφορές από τις οποίες οι τελευταίοι δεν θα μπορούσαν να επωφεληθούν.

26 Η επίκληση της αποφάσεως της 18ης Σεπτεμβρίου 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235), δεν είναι λυσιτελής, διότι η απόφαση αυτή αφορά περίπτωση ελεύθερης παροχής υπηρεσιών χωρίς απόσπαση εργατικού δυναμικού.

27 Βλ. υποσημείωση 14. Υπό την ίδια έννοια, η αιτιολογική σκέψη 17 της οδηγίας 2018/957 υπενθυμίζει ότι η θέσπιση κανόνων σχετικά με τις αμοιβές ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και πραγματοποιείται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική.

70. Όπως έχω ήδη επισημάνει, η νέα διατύπωση του άρθρου 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 επεκτείνει στους αποσπασμένους εργαζομένους μόνον τα *υποχρεωτικά* στοιχεία της αμοιβής των ημεδαπών εργαζομένων. Οι λοιπές ασφαλιστικές εισφορές που οι ημεδαποί εργοδότες καταβάλλουν υπέρ των εργαζομένων τους δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ούτε να καταβάλλονται από τον εργοδότη που αποσπά εργαζομένους. Οι πρόσθετες αυτές ασφαλιστικές εισφορές θα καταβάλλονται, όπου προσήκει, υπέρ των αποσπασμένων εργαζομένων σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους προελεύσεως.

71. Η αναφορά της αιτιολογικής σκέψεως 18 της οδηγίας 2018/957 στο ακαθάριστο ποσό της αμοιβής δεν έχει ως σκοπό να ενταχθούν στην τελευταία οι ασφαλιστικές εισφορές που δεν αποτελούν μέρος των υποχρεωτικών στοιχείων αμοιβής του κράτους υποδοχής. Σκοπός της είναι να λαμβάνεται υπόψη των σύνολο των αμοιβών που καταβάλλει ο εργοδότης στον αποσπασμένο εργαζόμενό του, προκειμένου το ποσό αυτό να μπορεί να συγκριθεί με την υποχρεωτική αμοιβή στη χώρα υποδοχής[28].

3. Συνολική απάντηση στο πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου ακυρώσεως

72. Εν συνόψει, εκτιμώ ότι η νομοθετική επιλογή της αντικαταστάσεως της έννοιας των «ελάχιστων ορίων μισθού» από αυτήν της «αμοιβής» δεν είναι αδικαιολόγητη ούτε δυσανάλογη προς τον σκοπό της προστασίας των αποσπασμένων εργαζομένων. Είναι αληθές ότι η επιλογή αυτή ενδέχεται να περιορίζει, πλην όμως δεν εξαλείφει, τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των επιχειρήσεων των χωρών της Ένωσης με χαμηλότερο κόστος εργασίας που αποσπούν εργαζομένους προς κράτη μέλη με υψηλότερο κόστος εργασίας. Ο περιορισμός αυτός, όμως, είναι συνεπής προς τον σκοπό της οδηγίας 2018/957, ήτοι τη μεταβολή της ισορροπίας που είχε αποτυπωθεί στην οδηγία 96/71, καθώς δίνει πλέον μεγαλύτερη έμφαση στην προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων, χωρίς να απεμπολεί τους σκοπούς της διασφαλίσεως θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων και της διευκολύνσεως της ελεύθερης παροχής διεθνικών υπηρεσιών.

Γ. Δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου: επί μακρόν αποσπασμένοι εργαζόμενοι

1. Ισχυρισμοί

73. Το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, θεσπίζει την κατηγορία των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων και τη διακρίνει από εκείνη των «κοινών» αποσπασμένων εργαζομένων: οι πρώτοι είναι εκείνοι που αποσπώνται για διάστημα μεγαλύτερο των 12 μηνών (κατ' εξαίρεση των 18).

74. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, το νέο καθεστώς των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων δημιουργεί αδικαιολόγητους και δυσανάλογους προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών περιορισμούς, αντίθετους προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ. Ισχυρίζεται, συναφώς, ότι:

– Η οδηγία 2018/957 εξομοιώνει τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους με τους ημεδαπούς εργαζομένους, καθώς και με τους εργαζομένους άλλων κρατών μελών που έχουν ασκήσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων, σύμφωνα με το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

– Το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, εγκαθιδρύει ένα καθεστώς για τους επί μακρόν αποσπασμένους εργαζομένους που είναι ασύμβατο προς το άρθρο 9 του κανονισμού Ρώμη I[29].

28 Για τον λόγο αυτόν, η τελευταία περίοδος της αιτιολογικής αυτής σκέψεως αναφέρει ότι η αμοιβή του αποσπασμένου εργαζομένου περιλαμβάνει τα επιδόματα για έξοδα ταξιδίου, διατροφής και στέγης, εκτός εάν αυτά αφορούν δαπάνες που προκλήθηκαν πράγματι λόγω της αποσπάσεως.

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

– Ο νέος κανόνας αθροίσεως των περιόδων αποσπάσεως (όσον αφορά τον υπολογισμό του χρόνου που απαιτείται για την ενεργοποίηση του καθεστώτος του επί μακρόν αποσπασμένου εργαζομένου) είναι αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας.

2. Εκτίμηση

75. 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.

76. 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.

77. Ωστόσο, όπως συνάγεται από την αιτιολογική σκέψη της 9[30], 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).

78. Όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2018/957[31], η νομική κατάσταση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων εξακολουθεί να εξαρτάται (καλύπτεται) από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

79. Εν αντιθέσει προς την άποψη που υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71 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

30 «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.»

31 «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.»

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 [32].

- 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

83. Δεν συμμερίζομαι ούτε την άποψη της Πολωνικής Κυβερνήσεως ότι το νέο σύστημα των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων είναι ασύμβατο με το άρθρο 9 του κανονισμού Ρώμη Ι.

84. Το άρθρο αυτό αναφέρεται στην «εφαρμογή των υπερισχυουσών διατάξεων αναγκαστικού δικαίου του δικαίου του δικάζοντος δικαστή», πλην όμως το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, της οδηγίας 96/71 δεν αποτελεί τέτοιου είδους *διάταξη*.

85. Η σχέση της οδηγίας αυτής με τον κανονισμό Ρώμη Ι καθορίζεται από τα άρθρα 8 («Ατομικές συμβάσεις εργασίας») και 23 («Σχέσεις με άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου») του τελευταίου [33].

86. Τέλος, η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71 δημιουργεί δυσανάλογο περιορισμό, ασύμβατο προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, διότι, για τον υπολογισμό της αθροιστικής διάρκειας της αποσπάσεως, λαμβάνει υπόψη τη θέση εργασίας και όχι την κατάσταση του εργαζομένου. Επιπλέον, δεν θέτει κάποιο χρονικό όριο για τον υπολογισμό της διάρκειας αυτής.

32 Η Επιτροπή πρότεινε την αλλαγή του νομικού καθεστώτος για την ατομική σύμβαση εργασίας στην περίπτωση των επί μακρόν αποσπασμένων εργαζομένων, συστήνοντας την εφαρμογή σε αυτούς 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.

33 Βλ. προτάσεις C-620/18, σημεία 191 έως 200.

87. Όπως υποστηρίζουν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και διατυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2018/957, σκοπός της διατάξεως αυτής είναι να αποτραπεί η καταστρατήγηση και η κατάχρηση του καθεστώτος του επί μακρόν αποσπασμένου εργαζομένου. Σε αντίθετη περίπτωση, το καθεστώς αυτό θα μπορούσε να καταστρατηγηθεί με την αντικατάσταση ορισμένων αποσπασμένων εργαζομένων από άλλους στην ίδια θέση εργασίας.

88. Ασφαλώς, όπως υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, υφίσταται κάποια ασάφεια στη διατύπωσή της, διότι δεν θέτει χρονικό όριο για τον υπολογισμό της συνολικής περιόδου κατά την οποίαν οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι εκτελούν την ίδια εργασία.

89. Παρά ταύτα, η Πολωνική Κυβέρνηση δεν αποδεικνύει με τις παρατηρήσεις της ότι υφίστανται λιγότερο περιοριστικές εναλλακτικές λύσεις προς αποτροπή δολίων συμπεριφορών. Ισχυρίζεται απλώς ότι θα ήταν επαρκή τα μέτρα προσδιορισμού των πραγματικών αποσπάσεων και προλήψεως των καταχρήσεων και των καταστρατηγήσεων στα οποία αναφέρεται το άρθρο 4 της οδηγίας 2014/67 [34]. Τα μέτρα, όμως, αυτά έχουν σχεδιαστεί για την αποτροπή της απάτης μάλλον στις μεμονωμένες αποσπάσεις παρά στις αλυσιδωτές αποσπάσεις εργαζομένων για την κάλυψη της ίδιας θέσεως εργασίας.

90. Προτείνω, συνεπώς, την απόρριψη του πρώτου λόγου ακυρώσεως στο σύνολό του.

VII. Τρίτος λόγος: παράβαση του άρθρου 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ λόγω της εφαρμογής της οδηγίας 2018/957 στον τομέα των μεταφορών

91. Δεδομένου ότι τα επιχειρήματα που προβάλλονται στο πλαίσιο του λόγου αυτού είναι παρόμοια με εκείνα της υποθέσεως C-620/18, παραπέμπω στις προτάσεις C-620/18 [35], σύμφωνα με τις οποίες προσήκει η απόρριψή του.

VIII. Πρόταση

92. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) Να απορρίψει στο σύνολό της την προσφυγή ακυρώσεως της Δημοκρατίας της Πολωνίας.

2) Να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας 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, την Ολλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση στα δικαστικά έξοδά τους.

34 Οδηγία 2014/67/ΕΕ 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 («κανονισμός ΙΜΙ») (ΕΕ 2014, L 159, σ. 11).

35 Σημεία 172 έως 180.