

## Υπόθεση C-319/06

### Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου

«Παράβαση κράτους μέλους — Απόσπαση εργαζομένων — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Οδηγία 96/71/ΕΚ — Διατάξεις δημοσίας τάξεως — Εβδομαδιαία ανάπαυση — Υποχρέωση προσκομίσεως των σχετικών με απόσπαση εγγράφων κατόπιν απλής αιτήσεως των εθνικών αρχών — Υποχρέωση διορισμού ad hoc εντολοδόχου που κατοικεί στο Λουξεμβούργο και διατηρεί όλα τα αναγκαία για τους ελέγχους έγγραφα»

Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 . . . I - 4329

Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 19ης Ιουνίου 2008 . . . . . I - 4364

#### Περίληψη της αποφάσεως

1. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Οδηγία 96/71 — Όροι εργασίας και απασχόλησης — Διατάξεις δημοσίας τάξεως — Έννοια*  
(Οδηγία 96/71 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 3 § 10)
2. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Οδηγία 96/71 — Όροι εργασίας και απασχόλησης — Διατάξεις δημοσίας τάξεως*  
(Οδηγία 96/71 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 3 § 10)

3. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Οδηγία 96/71 — Όροι εργασίας και απασχόλησης — Διατάξεις δημοσίας τάξεως (Οδηγία 96/71 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 3 § 10)*
4. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Οδηγία 96/71 — Όροι εργασίας και απασχόλησης — Διατάξεις δημοσίας τάξεως — Διατάξεις που απορρέουν από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής (Οδηγία 96/71 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 3 § 10)*
5. *Προσφυγή λόγω παραβάσεως — Εξέταση του βασίμου από το Δικαστήριο — Κατάσταση που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη — Κατάσταση κατά την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας (Άρθρο 226 ΕΚ)*
6. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Περιορισμοί — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Έλεγχοι εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής (Άρθρο 49 ΕΚ)*
7. *Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Περιορισμοί — Απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών — Έλεγχοι εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής (Άρθρο 49 ΕΚ)*

1. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε, ανεξάρτητα από το δίκαιο που διέπει τη σχέση εργασίας, οι επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος, οι οποίες προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφος των εν λόγω κρατών μελών εντός του πλαισίου διεθνικής παροχής υπηρεσιών, να εγγυώνται στους αποσπασμένους εργαζομένους τους όρους εργασίας και απασχόλησης, σχετικά με τα θέματα που αναφέρονται στο ίδιο άρθρο, οι οποίοι καθορίζονται εντός του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία. Προς τούτο, η διάταξη αυτή ορίζει περιοριστικώς τους τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν κατά προτεραιότητα τους ισχύοντες κανόνες στο κράτος μέλος υποδοχής.

Ωστόσο, το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της εν λόγω οδηγίας αναγνωρίζει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, τηρουμένων των διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ, να επιβάλλουν κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενή διάκριση, στις επιχειρήσεις που προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφός τους, όρους εργασίας και απασχόλησης όσον αφορά θέματα πέραν αυτών που αναφέρονται στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, του άρθρου αυτού, εφόσον πρόκειται για διατάξεις δημοσίας τάξεως.

Συναφώς, ο χαρακτηρισμός εθνικών διατάξεων ως νόμων δημοσίας τάξεως και ασφάλειας, εκ μέρους κράτους μέλους, αφορά τις διατάξεις η τήρηση των οποίων κρίνεται πρωταρχικής σημασίας για τη διαφύλαξη της πολιτικής,

κοινωνικής ή οικονομικής οργανώσεως του συγκεκριμένου κράτους μέλους, ούτως ώστε να επιβάλλεται η τήρησή τους από όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται επί του εδάφους του κράτους μέλους αυτού ή σε κάθε έννομη σχέση που εντοπίζεται εντός του κράτους αυτού. Κατά συνέπεια, η εξαίρεση δημοσίας τάξεως συνιστά παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και της οποίας το περιεχόμενο δεν μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από τα κράτη μέλη.

Στο πλαίσιο της οδηγίας 96/71, το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, αυτής συνιστά παρέκκλιση από την αρχή ότι τα θέματα ως προς τα οποία το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να επιβάλλει τη νομοθεσία του στις εν λόγω επιχειρήσεις καθορίζονται περιοριστικώς στο άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας αυτής και πρέπει, κατά συνέπεια, να ερμηνεύεται στενώς. Η εν λόγω διάταξη δεν απαλλάσσει, ιδίως, τα κράτη μέλη από την τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχουν από τη Συνθήκη, και ειδικότερα εκείνων που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

(βλ. σκέψεις 25-31, 33)

2. Κράτος μέλος το οποίο ορίζει ότι συνιστούν αναγκαστικού χαρακτήρα διατάξεις εμπόπτουσες στην εθνική δημόσια τάξη οι διατάξεις εθνικής ρυθμίσεως με την οποία μεταφέρεται στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 96/71, οι οποίες υποχρεώνουν τις οικείες επιχειρήσεις, αφενός, να αποσπούν μόνον το προσωπικό που

συνδέεται προς την επιχείρηση με γραπτή σύμβαση εργασίας ή με άλλο έγγραφο που θεωρείται ανάλογο κατά την οδηγία 91/533, σχετικά με την υποχρέωση του εργοδότη να ενημερώνει τον εργαζόμενο για τους όρους που διέπουν τη σύμβαση ή τη σχέση εργασίας, και, αφετέρου, να τηρούν την εθνική νομοθεσία σχετικά με τη μερική απασχόληση και τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 96/71, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

Συγκεκριμένα, τέτοιες διατάξεις έχουν ως αποτέλεσμα το να υπαχθούν οι επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους στο κράτος μέλος υποδοχής σε μια υποχρέωση την οποία αυτές ήδη υπέχουν στο κράτος μέλος εγκαταστάσεώς τους. Κατά τα λοιπά, ο σκοπός της οδηγίας 96/71, που συνίσταται στη διασφάλιση της τηρήσεως ενός πυρήνα κανόνων που εξασφαλίζουν μια κατ' ελάχιστο όριο προστασία των εργαζομένων, καθιστά κατά μείζονα λόγο περιττή την ύπαρξη μιας τέτοιας πρόσθετης υποχρεώσεως η οποία, λαμβανομένων υπόψη των διαδικασιών την κίνηση των οποίων συνεπάγεται, μπορεί να αποτρέψει τις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος επιχειρήσεις να ασκήσουν την ελευθερία τους για την παροχή υπηρεσιών.

Πάντως, καίτοι το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στην εκ μέρους των κρατών μελών επέκταση της νομοθεσίας τους ή των συλλογικών συμβάσεων εργασίας που έχουν συνάψει οι κοινωνικοί εταίροι σε κάθε πρόσωπο που παρέχει αμειβόμενη εργασία, έστω και προσωρινή, ανεξάρτητα από το κράτος μέλος εγκαταστάσεώς του εργοδότη, γεγονός

παραμένει ότι μια τέτοια δυνατότητα εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι, που εκτελούν προσωρινώς τις εργασίες τους στο κράτος μέλος υποδοχής, δεν απολαμβάνουν ήδη της ίδιας ή ουσιαδώς συγκρίσιμης προστασίας δυνάμει των υποχρεώσεων που υπέχει ήδη ο εργοδότης τους στο κράτος μέλος εγκαταστάσεώς του.

Ειδικότερα, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, μπορεί να περιοριστεί μόνον από ρυθμίσεις δικαιολογούμενες από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και εφαρμοζόμενες σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, εφόσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος.

(βλ. σκέψεις 41-44, 60 και διατακτ.)

3. Κράτος μέλος το οποίο επιβάλλει στις επιχειρήσεις που προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφος του την απαίτηση αυτόματης προσαρμογής των μισθών, πλην των κατωτάτων μισθών, στην εξέλιξη του κόστους ζωής, στον βαθμό που δεν απέδειξε επαρκώς κατά νόμον ότι αυτό το εθνικό μέτρο εμπίπτει στις διατάξεις δημοσίας τάξεως κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως της οδηγίας, παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας

96/71, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

Η διάταξη αυτή της οδηγίας 96/71 παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος μέλος υποδοχής να επιβάλει στις επιχειρήσεις που προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφος του όρους εργασίας και απασχόλησης που αφορούν άλλα θέματα, πλην αυτών που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 96/71, υπό την επιφύλαξη ότι πρόκειται για διατάξεις δημοσίας τάξεως. Κατά συνέπεια, η επιφύλαξη αυτή, την οποία προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 96/71, συνιστά εξαίρεση από το σύστημα που θεσπίζει η οδηγία αυτή, καθώς και παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών επί της οποίας στηρίζεται η εν λόγω οδηγία, και πρέπει να ερμηνεύεται στενώς.

Έτσι, και μεν τα κράτη μέλη παραμένουν, κατ' ουσίαν, ελεύθερα να καθορίζουν, σύμφωνα με τις εθνικές ανάγκες τους, τις απαιτήσεις της δημοσίας τάξεως, πλην όμως, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου και, ιδίως, ως λόγος δικαιολογήσεως παρεκκλίσεως από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η έννοια αυτή πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς, ώστε το περιεχόμενό της να μη μπορεί να καθορίζεται μονομερώς από κάθε κράτος μέλος, χωρίς τον έλεγχο των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Κατά συνέπεια, η δημόσια τάξη μπορεί να προβληθεί μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδεις συμφέρον της κοινωνίας. Συγκεκριμένα, οι λόγοι που μπορούν να προβληθούν

από κράτος μέλος προς δικαιολόγηση παρεκκλίσεων από την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών πρέπει να συνοδεύονται από ανάλυση της σκοπιμότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που έλαβε το κράτος αυτό, καθώς και από συγκεκριμένα στοιχεία στηρίζοντα τα επιχειρήματά του. Κατά συνέπεια, προκειμένου να παρασχεθεί η δυνατότητα να εκτιμηθεί αν τα επίμαχα μέτρα είναι αναγκαία και ανάλογα σε σχέση με τον στόχο της διαφυλάξεως της δημοσίας τάξεως, ένα κράτος μέλος οφείλει να προσκομίσει στοιχεία παρέχοντα τη δυνατότητα να αποδειχθεί αν και σε ποιον βαθμό η εφαρμογή, επί των αποσπασμένων στην εθνική επικράτεια του εργαζομένων, της απαιτήσεως αυτόματης προσαρμογής των μισθών στην εξέλιξη του κόστους ζωής μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη του στόχου αυτού.

(βλ. σκέψεις 49-52, 54-55 και διατακτ.)

4. Κράτος μέλος το οποίο ορίζει ότι οι διατάξεις που απορρέουν, ιδίως, από συλλογικές συμβάσεις, οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής, συνιστούν αναγκαστικού χαρακτήρα διατάξεις εμπίπτουσες στην εθνική δημόσια τάξη παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 96/71, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

Μια τέτοια εθνική ρύθμιση δεν μπορεί να συνιστά εξαίρεση δημοσίας τάξεως κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 10, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 96/71. Πρώτον, τίποτε δεν

δικαιολογεί το ότι οι διατάξεις που αφορούν τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, ήτοι αυτές που πλαισιώνουν την κατάρτιση και την εφαρμογή των εν λόγω συλλογικών συμβάσεων εργασίας, δύνανται, αφ' εαυτών και χωρίς άλλη διευκρίνιση, να εμπίπτουν στην έννοια της δημοσίας τάξεως. Η διαπίστωση αυτή είναι επιβεβλημένη, δεύτερον, όσον αφορά τις διατάξεις, αυτές καθ' εαυτές, των ως άνω συλλογικών συμβάσεων που δεν είναι δυνατόν, ούτε και αυτές, να εμπίπτουν στην έννοια αυτή, στο σύνολό τους και απλώς και μόνο για τον λόγο ότι οι διατάξεις αυτές προέρχονται από πράξεις αυτού του είδους. Τρίτον, δεδομένου ότι το άρθρο 3, παράγραφος 10, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 96/71 αναφέρεται αποκλειστικώς στους όρους εργασίας και απασχόλησης που καθορίζονται από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής, μια εθνική ρύθμιση που αφορά ρητώς τις απλές συλλογικές συμβάσεις εργασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συγκεκριμενοποιεί, σε τελική ανάλυση, την άδεια που παρέχεται στα κράτη μέλη δυνάμει του εν λόγω άρθρου.

(βλ. σκέψεις 64-67 και διατακτ.)

5. Η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή είχε διαμορφωθεί κατά την εκπνοή της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας και το Δικαστήριο δεν λαμβάνει υπόψη τις επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές.

(βλ. σκέψη 72)

6. Κράτος μέλος το οποίο ορίζει, με ρύθμιση του εσωτερικού δικαίου θεσπίζουσα διαδικασία προηγούμενης δηλώσεως σε περίπτωση αποσπάσεως εργαζομένων, τις αφορώσες την πρόσβαση στα ουσιώδη στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη διενέργεια ελέγχου εκ μέρους των αρμοδίων εθνικών αρχών προϋποθέσεις κατά τρόπο στερούμενο της αναγκαίας σαφήνειας για τη διασφάλιση της ασφαλείας δικαίου των επιχειρήσεων που επιθυμούν να προβούν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Συγκεκριμένα, η υποχρέωση κάθε επιχειρήσεως να παρέχει στις εθνικές αρχές πριν από την έναρξη των εργασιών, κατόπιν απλής αιτήσεως και το συντομότερο δυνατό, πρόσβαση στα ουσιώδη στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη διενέργεια ελέγχου ενέχει ασάφειες που ενδέχεται να αποτρέψουν τις επιχειρήσεις, οι οποίες επιθυμούν να προβούν σε απόσπαση εργαζομένων στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους, να ασκήσουν την ελευθερία τους για την παροχή υπηρεσιών. Εφόσον, αφενός, η έκταση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των επιχειρήσεων αυτών δεν προκύπτει επακριβώς από την εν λόγω ρύθμιση και εφόσον, αφετέρου, οι επιχειρήσεις που δεν τήρησαν τις προβλεπόμενες από την εν λόγω διάταξη υποχρεώσεις διατρέχουν τον κίνδυνο να τους επιβληθούν μη αμελητέες κυρώσεις, μια τέτοια εθνική ρύθμιση είναι, λόγω της ασάφειάς της

και λόγω των αμφισημιών που περιλαμβάνει, ασυμβίβαστη με το άρθρο 49 ΕΚ.

(βλ. σκέψεις 80-82 και διατακτ.)

7. Κράτος μέλος το οποίο υποχρεώνει τις επιχειρήσεις των οποίων η έδρα βρίσκεται εκτός της εθνικής επικράτειας και οι οποίες προβαίνουν σε απόσπαση εργαζομένων στο εν λόγω κράτος μέλος να καταθέτουν, πριν από την έναρξη της αποσπάσεως, σε ad hoc εντολοδόχο, ο οποίος κατοικεί εντός της εθνικής επικράτειας, τα έγγραφα που είναι αναγκαία για τον έλεγχο των υποχρεώσεων που αυτές υπέχουν κατ' εφαρμογήν της εθνικής νομοθεσίας και να διατηρούν εκεί τα εν λόγω έγγραφα για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα έπειτα από τη λήξη της παροχής, παραβαίνει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Δεδομένου ότι τέτοιες απαιτήσεις συνιστούν περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αυτές είναι αδικαιολόγητες, εφόσον είναι δυνατό να διασφαλιστεί, με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, η διεξαγωγή αποτελεσματικού ελέγχου της τηρήσεως της εργατικής νομοθεσίας.

(βλ. σκέψεις 90-95 και διατακτ.)