



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.7.2016
COM(2016) 505 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ**

**για την πρόταση οδηγίας όσον αφορά την τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με την
απόσπαση εργαζομένων, ως προς την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με το
πρωτόκολλο αριθ. 2**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Επιτροπή, στις πολιτικές κατευθύνσεις της¹, δεσμεύτηκε ότι θα προωθήσει μια βαθύτερη και δικαιότερη εσωτερική αγορά. Η Ένωση δημιούργησε την εσωτερική αγορά και διασφαλίζει τη λειτουργία της με βάση μια ιδιαίτερα ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, στόχος της οποίας είναι η πλήρης απασχόληση και η κοινωνική πρόοδος.

Στο πλαίσιο αυτό και σύμφωνα με το πρόγραμμα εργασιών της για το 2016, η Επιτροπή, στις 8 Μαρτίου 2016, εξέδωσε πρόταση² για στοχευμένη αναθεώρηση της οδηγίας 96/71/EK σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων³. Οι λόγοι για την ανάληψη δράσης και για τις επιλογές πολιτικής που προκρίνονται στην πρόταση αναπτύσσονται στην αιτιολογική έκθεση και στις αιτιολογικές σκέψεις της πρότασης οδηγίας και στην έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων⁴ που συνοδεύει την πρόταση.

Ουσιαστικά, στόχος της πρότασης είναι διασφαλιστεί ότι η άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών στην Ένωση συντελείται σε συνθήκες που εγγυώνται ισότιμους όρους ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και σέβονται τα δικαιώματα των εργαζομένων. Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η οδηγία 96/71/EK, 20 χρόνια μετά την έκδοσή της, δεν εξασφαλίζει πλέον αυτές τις συνθήκες στο πλαίσιο της τρέχουσας οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στα κράτη μέλη. Για τον λόγο αυτό, υπέβαλε πρόταση νομοθετικής πράξης. Η πρόταση της Επιτροπής αποβλέπει στην επίλυση των συγκεκριμένων προβλημάτων που έχουν προσδιοριστεί, επιφέροντας περιορισμένο αριθμό στοχευμένων τροποποιήσεων στην οδηγία 96/71/EK.

Το πρωτόκολλο αριθ. 2 των Συνθηκών σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας παρέχει στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να εκδίδουν αιτιολογημένες γνώμες όταν θεωρούν ότι μια νομοθετική πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας⁵. Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που εκδίδονται από τα εθνικά κοινοβούλια αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εν λόγω κοινοβούλια⁶, η πρόταση πρέπει να επανεξεταστεί από την Επιτροπή. Με βάση την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ενδέχεται να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρόταση, αιτιολογώντας την απόφασή της.

Εντός της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, δεκατέσσερα σώματα εθνικών κοινοβουλίων απέστειλαν αιτιολογημένες γνώμες στην Επιτροπή, στις οποίες ανέφεραν ότι η πρόταση της Επιτροπής, που υποβλήθηκε στις 8 Μαρτίου 2016,

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf

² COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=EL>.

³ Οδηγία 96/71/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1996, σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών (ΕΕ L 18 της 21.1.97, σ. 1).

⁴ SWD(2016) 52 final.

⁵ Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να εκδώσουν αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης.

⁶ Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους· στην περίπτωση εθνικού κοινοβουλευτικού συστήματος με δύο σώματα, κάθε σώμα έχει μία ψήφο.

δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, με αποτέλεσμα να κινηθεί η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του ως άνω πρωτοκόλλου. Σκοπός της παρούσας ανακοίνωσης είναι να απαντήσει στις ανησυχίες που διατυπώθηκαν σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας.

Ως προς αυτό, η Επιτροπή θα ήθελε να υπενθυμίσει ότι η ενίσχυση των δεσμών και η δημιουργία νέων εταιρικών σχέσεων με τα εθνικά κοινοβούλια ως ένας τρόπος προσέγγισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους πολίτες της συνιστά μία από τις προτεραιότητές της⁷. Η Επιτροπή αποδίδει τεράστια σημασία στην εμβάθυνση των ειδικών γνώσεων που έχει για κάθε χώρα, καθώς και στην οικοδόμηση αμοιβαίας κατανόησης και τη διάνοιξη αποτελεσματικών διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ⁸.

2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 εστιάζεται αποκλειστικά στην αρχή της επικουρικότητας, η οποία καθορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)⁹. Επομένως, στις αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να αναφέρουν ρητά γιατί θεωρούν ότι το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την εν λόγω αρχή.

Εντός της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, δεκατέσσερα σώματα έντεκα κρατών μελών εξέδωσαν αιτιολογημένες γνώμες, με αποτέλεσμα να κινηθεί η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2. Τα σώματα είναι τα εξής (οι αριθμοί εντός παρενθέσεων δηλώνουν τον αριθμό ψήφων): η Βουλή των Αντιπροσώπων της Ρουμανίας (1), η Γερουσία της Ρουμανίας (1), η Βουλή των Αντιπροσώπων της Τσεχίας (1), η Γερουσία της Τσεχίας (1), η Κάτω Βουλή της Πολωνίας (Sejm) (1), η Πολωνική Γερουσία (1), το Κοινοβούλιο της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (Seimas) (2), το Κοινοβούλιο της Δανίας (2), το Κοινοβούλιο της Κροατίας (2), το Κοινοβούλιο της Λετονίας (Saeima) (2), η Εθνοσυνέλευση της Βουλγαρίας (2), η Εθνοσυνέλευση της Ουγγαρίας (2), το

⁷ Στις πολιτικές κατευθύνσεις της Επιτροπής, στο σημείο 10 («Ένωση δημοκρατικής αλλαγής») τελευταία παράγραφος αναφέρονται τα εξής: «Η σχέση με τα εθνικά κοινοβούλια έχει ιδιαίτερη σημασία για μένα, ιδίως όσον αφορά την ενίσχυση της αρχής της επικουρικότητας. Θα εξετάσω τρόπους βελτίωσης της συνεργασίας με τα εθνικά κοινοβούλια, με στόχο να πλησιάσει η Ευρωπαϊκή Ένωση πιο κοντά στους πολίτες.»

⁸ Στις επιστολές ανάθεσης καθηκόντων προς όλα τα μέλη της Επιτροπής, ο πρόεδρος της Επιτροπής κ. Juncker δήλωσε ότι θέλει όλοι οι επίτροποι να δεσμευτούν σε μια νέα εταιρική σχέση με τα εθνικά κοινοβούλια, γιατί αξίζει να τυχουν ιδιαίτερης προσοχής, και θέλει επίσης οι σημαντικές προτάσεις ή πρωτοβουλίες να υποβάλλονται και να εξηγούνται στα εθνικά κοινοβούλια από τα μέλη της Επιτροπής. Αυτό θα δώσει επίσης στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εμβαθύνει τις ειδικές γνώσεις που έχει για κάθε χώρα και να οικοδομήσει αμοιβαία κατανόηση και να διανοίξει αποτελεσματικούς διαύλους επικοινωνίας μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ.

⁹ Άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ: «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης».

Κοινοβούλιο της Εσθονίας (2) και το Εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας (2). Αυτές οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν 22 ψήφους¹⁰.

Επιπροσθέτως, έξι εθνικά κοινοβούλια [το ισπανικό κοινοβούλιο (Cortes Generales), η ιταλική Βουλή των Αντιπροσώπων (Camera dei deputati), η πορτογαλική Βουλή των Αντιπροσώπων (Assembleia da República), η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου (House of Commons), η γαλλική Γερουσία (Sénat) και η ιταλική Γερουσία (Senato della Repubblica)] απέστειλαν γνώμες στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, στις οποίες επισήμαιναν κυρίως ότι θεωρούν πως η πρόταση συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

Η Επιτροπή επιβεβαίωσε επισήμως την κίνηση της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 στις 11 Μαΐου 2016, την επόμενη ημέρα της ημερομηνίας λήξης της προθεσμίας που ορίζεται στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2.

Η Επιτροπή, ανταποκρινόμενη στη δέσμευσή της να εξασφαλίσει σημαντικό ρόλο στα εθνικά κοινοβούλια όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εξέτασε προσεκτικά τις αιτιολογημένες γνώμες. Προτού εκδώσει τα συμπεράσματά της, ήρθε απευθείας σε επαφή με τα εθνικά κοινοβούλια για να εξετάσουν από κοινού τα ζητήματα που επισημάνθηκαν, ιδίως στη συνεδρίαση της COSAC (Διάσκεψη των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) που πραγματοποιήθηκε στις 13 Ιουνίου 2016 – στο πλαίσιο της οποίας έγινε προκαταρκτική ανταλλαγή απόψεων, η οποία εστιάστηκε στις διαδικαστικές πτυχές–, και στη συνεδρίαση της COSAC της 11ης Ιουλίου 2016, όπου πραγματοποιήθηκε ουσιαστική συζήτηση στο πλαίσιο μιας ευρύτερης εξέτασης της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ.

3. ΠΡΟΤΑΣΗ ΟΔΗΓΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΣΠΑΣΗ ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΩΝ

Η πρόταση οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή στις 8 Μαρτίου 2016 για την τροποποίηση της οδηγίας του 1996 σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων βασίζεται σε μια νομική βάση της εσωτερικής αγοράς, δηλ. στο άρθρο 53 παράγραφος 1 και το άρθρο 62 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η απόσπαση, εξ ορισμού, έχει διασυννοριακό χαρακτήρα. Οποιαδήποτε δραστηριότητα απόσπασης επηρεάζει τουλάχιστον δύο κράτη μέλη. Οι κανόνες σχετικά με την απόσπαση δημιουργούν, αναγκαστικά, δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ προσώπων σε διαφορετικά κράτη μέλη – δηλ. μεταξύ του εργοδότη στο κράτος μέλος καταγωγής και του εργαζομένου που διαμένει προσωρινά σε άλλο κράτος μέλος. Επίσης, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ο αποδέκτης των υπηρεσιών στο τελευταίο κράτος μέλος μπορεί να θεωρηθεί αλληλεγγύως υπεύθυνος.

Ως εκ τούτου, η απόσπαση εργαζομένων έχει ουσιώδη ρόλο στην εσωτερική αγορά, ιδίως στη διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών. Η Επιτροπή έχει δεσμευτεί ότι θα ενισχύσει την εσωτερική αγορά, κάτι που σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι η ελευθερία παροχής υπηρεσιών, γενικά, και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών από επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους, ειδικότερα, πρέπει να διευκολυνθούν. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν

¹⁰ Το κατώτατο όριο που απαιτείται για να κινηθεί η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 είναι 19 ψήφοι.

το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου συντελείται η απόσπαση διέπεται από σαφείς, δίκαιους και εφαρμόσιμους κανόνες.

Η πρόταση της Επιτροπής εισάγει τρεις βασικές αλλαγές στην οδηγία του 1996:

– Κατά πρώτον, η πρόταση ορίζει ότι όλοι οι υποχρεωτικοί κανόνες για τις αμοιβές στο κράτος μέλος υποδοχής εφαρμόζονται και στους εργαζομένους που έχουν αποσπαστεί στο εν λόγω κράτος μέλος. Οι κανόνες που καθορίζονται από τον νόμο ή από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής καθίστανται υποχρεωτικοί για τους αποσπασμένους εργαζομένους σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Όταν τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους εθνικούς τους κανόνες και πρακτικές, απαιτούν από τις επιχειρήσεις να αναθέτουν εργασίες υπεργολαβικά μόνο σε επιχειρήσεις που εξασφαλίζουν στους εργαζομένους τους ίδιους όρους για τις αμοιβές με εκείνους που εφαρμόζονται στον ανάδοχο, η πρόταση επιτρέπει στα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν αυτούς τους κανόνες εξίσου σε επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφός τους.

– Κατά δεύτερον, η πρόταση προβλέπει ότι οι όροι που πρέπει να εφαρμόζονται στις διασυνοριακές εταιρείες διάθεσης προσωπικού πρέπει να είναι οι όροι που, σύμφωνα με το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/EK, εφαρμόζονται στις εθνικές εταιρείες διάθεσης προσωπικού.

– Κατά τρίτον, η πρόταση ορίζει ότι, όταν η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους 24 μήνες, ως κράτος μέλος υποδοχής θεωρείται η χώρα στην οποία εκτελείται συνήθως η εργασία. Ως εκ τούτου, κατ' εφαρμογή των κανόνων του κανονισμού «Ρώμη Ι»¹¹, το εργατικό δίκαιο του κράτους μέλους υποδοχής θα εφαρμόζεται στη σύμβαση εργασίας των εν λόγω αποσπασμένων εργαζομένων, αν τα μέρη δεν έχουν επιλέξει άλλο δίκαιο.

Η πρόταση δεν εξετάζει κανένα από τα ζητήματα που είχαν επισημανθεί στην εφαρμοστική οδηγία του 2014, στόχος της οποίας ήταν να ενισχυθούν τα μέσα για την καταπολέμηση και την επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις καταστρατήγησης και απάτης σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Αντ' αυτού, η πρόταση εστιάζεται σε ζητήματα που άπτονται του κανονιστικού πλαισίου της Ένωσης το οποίο είχε καθοριστεί από την αρχική οδηγία του 1996. Κατά συνέπεια, η αναθεωρημένη οδηγία του 2006 για την απόσπαση εργαζομένων και η εφαρμοστική οδηγία αλληλοσυμπληρώνονται και αλληλοενισχύονται.

4. ΕΛΕΓΧΟΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ

4.1. Η αρχή της επικουρικότητας και το πρωτόκολλο αριθ. 2

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹², για να ελεγχθεί δικαστικά η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας απαιτείται να εξακριβωθεί «αν ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να κρίνει, βάσει εμπεριστατωμένων στοιχείων, ότι ο επιδιωκόμενος από την προβλεπόμενη δράση σκοπός ήταν δυνατόν να επιτευχθεί ευχερέστερα στο επίπεδο της Ένωσης». Επομένως, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ένα

¹¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2008, για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (Ρώμη Ι) (ΕΕ L 177 της 4.7.2008, σ. 6).

¹² Υπόθεση C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, σκέψη 218.

περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα θεσμικά όργανα της Ένωσης όσον αφορά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας. Η ίδια νομική εξακρίβωση απαιτείται κατά τον έλεγχο νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου αριθ. 2.

Κατά την έννοια του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να αναφέρουν ρητά στις αιτιολογημένες γνώμες γιατί θεωρούν ότι το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας. Ως εκ τούτου, ο παρών έλεγχος αποβλέπει αποκλειστικά στη διερεύνηση του κατά πόσον ο στόχος της τροποποιητικής πρότασης οδηγίας μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Δεδομένου ότι όλα τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν από τα εθνικά κοινοβούλια θα διαδραματίσουν κάποιον ρόλο στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή προτίθεται να τα εξετάσει λεπτομερώς και να απαντήσει χωριστά, αποστέλλοντας επιστολές στα οικεία κοινοβούλια, στο πλαίσιο του «πολιτικού διαλόγου».

4.2. Επιφυλάξεις των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με την επικουρικότητα

Τα επιχειρήματα που διατύπωσαν σχετικά με την επικουρικότητα τα εθνικά κοινοβούλια στις αιτιολογημένες γνώμες τους είναι τα εξής:

- οι υφιστάμενοι κανόνες είναι επαρκείς και κατάλληλοι (σημείο 4.2.1.)·
- η Ένωση δεν είναι το ενδεικνυόμενο επίπεδο για την ανάληψη δράσης (σημείο 4.2.2.)·
- η πρόταση δεν αναγνωρίζει ρητά την αρμοδιότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις αμοιβές και τους όρους εργασίας (σημείο 4.2.3.)·
- η αιτιολόγηση που προβάλλεται στην πρόταση ως προς την αρχή της επικουρικότητας είναι υπερβολικά συνοπτική (σημείο 4.2.4.).

4.2.1. Οι υφιστάμενοι κανόνες είναι επαρκείς και κατάλληλοι

Αρκετά εθνικά κοινοβούλια ισχυρίζονται ότι οι ισχύοντες κανόνες είναι κατάλληλοι, τουλάχιστον κάθε φορά που η ισχύουσα οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να υπερβούν τους γενικούς κανόνες (επέκταση των συλλογικών συμβάσεων πέραν του κατασκευαστικού κλάδου, εργαζόμενοι μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης). Το εσθονικό κοινοβούλιο προβάλλει παρόμοιο επιχείρημα όσον αφορά τους όρους εργασίας των αποσπασμένων εργαζομένων.

Ο στόχος αυτός είναι διττός: να παρέχονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών και των διασυνοριακών παρόχων υπηρεσιών, και να εξασφαλίζεται ότι οι εργαζόμενοι που πραγματοποιούν εργασία στον ίδιο τόπο προστατεύονται από τους ίδιους υποχρεωτικούς κανόνες, ανεξάρτητα από το αν είναι τοπικοί ή αποσπασμένοι εργαζόμενοι, σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Τα κράτη μέλη που μπορούν να επιλέξουν –αλλά δεν είναι υποχρεωμένα– να εφαρμόσουν αυτούς τους κανόνες σε τομείς εκτός του κατασκευαστικού κλάδου δεν επιτυγχάνουν πλήρως τον συγκεκριμένο στόχο. Πράγματι, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν να μην κάνουν χρήση αυτής της δυνατότητας και, ως εκ τούτου, να μην παράσχουν ισότιμους όρους ανταγωνισμού και επαρκές επίπεδο προστασίας των εργαζομένων που έχουν αποσπαστεί στους εν λόγω άλλους τομείς. Η υποχρέωση εφαρμογής των κανόνων σε όλους τους τομείς της οικονομίας από όλα τα κράτη μέλη δεν μπορεί να καθιερωθεί σε εθνικό επίπεδο, αλλά πρέπει να θεσπιστεί στο επίπεδο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η

Επιτροπή θεωρεί ότι ο στόχος της πρότασης ως προς το σημείο αυτό μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Το ίδιο ισχύει για την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν τους ίδιους όρους στους διασυνοριακούς και τους εθνικούς εργαζομένους μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης.

Η Εθνοσυνέλευση της Βουλγαρίας, η Γερουσία της Τσεχίας, το Κοινοβούλιο της Εσθονίας, η Εθνοσυνέλευση της Ουγγαρίας, το Κοινοβούλιο της Δημοκρατίας της Λιθουανίας (Seimas), το Κοινοβούλιο της Λετονίας (Saeima), η Βουλή των Αντιπροσώπων της Ρουμανίας και το Εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας ισχυρίζονται ότι η ευθυγράμμιση των μισθών στα κράτη μέλη θα πρέπει να είναι αποτέλεσμα περαιτέρω οικονομικής μεγέθυνσης και να μην προκύπτει από τη νομοθετική δράση της Ένωσης. Ως προς αυτό, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η πρόταση δεν αποβλέπει στην ευθυγράμμιση των μισθών στα κράτη μέλη· απλώς εξασφαλίζει ότι οι υποχρεωτικοί κανόνες για τις αμοιβές στο κράτος μέλος υποδοχής εφαρμόζονται και στους εργαζομένους που έχουν αποσπαστεί στο εν λόγω κράτος μέλος. Επιπλέον, το γεγονός ότι η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να επιφέρει μεγαλύτερη σύγκλιση των μισθών με την πάροδο του χρόνου δεν αποκλείει την αναγκαιότητα εξασφάλισης –και μεσοπρόθεσμα– ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις και επαρκούς προστασίας για τους αποσπασμένους εργαζομένους.

4.2.2. Επαρκές επίπεδο δράσης

Όλες οι αιτιολογημένες γνώμες, με εξαίρεση του δανικού κοινοβουλίου, ισχυρίζονται ότι ο στόχος της δράσης θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο κρατών μελών ή ότι η Επιτροπή δεν έχει αποδείξει επαρκώς ότι η δράση θα πρέπει να αναληφθεί στο επίπεδο της Ένωσης.

Ορισμένα από τα εθνικά κοινοβούλια που υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες ισχυρίζονται ότι αυτό ισχύει ιδίως για κάποιους από τους προτεινόμενους κανόνες: την επέκταση της εφαρμοσιμότητας γενικά δεσμευτικών συλλογικών συμβάσεων εκτός του κατασκευαστικού κλάδου (Εθνοσυνέλευση της Βουλγαρίας, Βουλή των Αντιπροσώπων και Γερουσία της Τσεχίας) και τους κανόνες για τις αλυσίδες υπεργολαβίας και τους εργαζομένους μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης [Κάτω Βουλή (Sejm) και Γερουσία της Πολωνίας]. Η Εθνοσυνέλευση της Ουγγαρίας θεωρεί ότι, με την εισαγωγή της έννοιας «αμοιβή» αντί της τρέχουσας έννοιας «ελάχιστο όριο μισθού», η πρόταση δεν παράγει προστιθεμένη αξία, λόγω της έλλειψης σαφήνειας που χαρακτηρίζει –κατά τους ισχυρισμούς– την έννοια της αμοιβής.

Όπως υπενθυμίζεται στο σημείο 3, σκοπός της πρότασης είναι να διευκολυνθεί η ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, και ιδίως να προωθηθεί η ελευθερία παροχής υπηρεσιών, και, παράλληλα, να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών και των διασυνοριακών παρόχων υπηρεσιών, επαρκής προστασία για τους αποσπασμένους εργαζομένους, καθώς και σαφήνεια και προβλεψιμότητα του νομικού πλαισίου το οποίο εφαρμόζεται για τους αποσπασμένους εργαζομένους. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι στόχοι της πρότασης είναι αλληλεξαρτώμενοι και μπορούν να υλοποιηθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Ως προς τις στοχευμένες αλλαγές που προτείνονται στο σχέδιο νομοθετικής πράξης, εάν τα κράτη μέλη δράσουν μονομερώς, σε εθνικό επίπεδο, η δράση τους θα μπορούσε να οδηγήσει στον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά την ελευθερία της παροχής υπηρεσιών.

Ο ενωσιακός νομοθέτης, ήδη με την έκδοση της οδηγίας του 1996 και, άλλη μία φορά το 2014, με την έκδοση της εφαρμοστικής οδηγίας, αποφάσισε ότι η διευκόλυνση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, παράλληλα με την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των εθνικών και των διασυνοριακών παρόχων υπηρεσιών και επαρκούς προστασίας για τους αποσπασμένους εργαζόμενους, είναι στόχος που επιτυγχάνεται καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Ο νομοθέτης θέσπισε κανονιστικό πλαίσιο για την απόσπαση εργαζομένων στο ενωσιακό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τον εγγενώς διασυνοριακό χαρακτήρα της απόσπασης εργαζομένων και συνεκτιμώντας ότι, εάν τα κράτη μέλη δράσουν μονομερώς, σε εθνικό επίπεδο, η δράση τους θα μπορούσε να οδηγήσει στον κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά την ελευθερία της παροχής υπηρεσιών.

Η Επιτροπή, με την πρόταση που υποβάλλει, διευκολύνει την άσκηση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο άρθρο 57 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με τα οποία κάθε πρόσωπο που παρέχει υπηρεσία δύναται, για την εκτέλεση αυτής, να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος μέλος όπου παρέχεται η υπηρεσία, με τους ίδιους όρους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους.

Η μεμονωμένη δράση των κρατών μελών δεν θα μπορούσε να επιτύχει έναν άλλο σημαντικό στόχο των μέτρων: την εξασφάλιση, αφενός, νομικής συνοχής σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά και, αφετέρου, σαφήνειας στο νομικό πλαίσιο που εφαρμόζεται στους αποσπασμένους εργαζόμενους, αφού η προστασία που τους παρέχεται θα μπορούσε να ποικίλλει ανάλογα με την προσέγγιση του κράτους μέλους υποδοχής. Πράγματι, το γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο σε ενωσιακό επίπεδο δεν είναι επαρκώς εναρμονισμένο επιτείνει την έλλειψη γνώσης των δικαιωμάτων που διαπιστώνεται στους εργαζόμενους, τις χρήστριες επιχειρήσεις και τις εταιρείες προσωρινής απασχόλησης.

Για τους προαναφερθέντες λόγους, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι στόχοι της πρότασής της μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

4.2.3. Απουσία ρητής αναγνώρισης των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών

Για το Κοινοβούλιο της Δανίας, οι επιφυλάξεις σχετικά με την επικουρικότητα οφείλονται στο γεγονός ότι η πρόταση, σε αντίθεση με την οδηγία 96/71/EK, δεν θα κάνει ρητή αναφορά στην αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τον καθορισμό των αμοιβών και των όρων εργασίας και απασχόλησης.

Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής σέβεται πλήρως και απερίφραστα την αρμοδιότητα των κρατών μελών να καθορίζουν τις αμοιβές και άλλους όρους εργασίας και απασχόλησης σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο και πρακτική — θέση την οποία η Επιτροπή δηλώνει ρητώς. Η αιτιολογική σκέψη 12 επιβεβαιώνει ότι *«[α]νήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις αμοιβές σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία και πρακτική»*. Επιπροσθέτως, στην πρώτη παράγραφο του κειμένου που προτείνεται για την τροποποίηση του άρθρου 3 παράγραφος 1 αναφέρεται σαφώς ότι οι όροι εργασίας και απασχόλησης που θα εφαρμόζονται για τους αποσπασμένους εργαζόμενους είναι οι όροι που, στο κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου εκτελείται η εργασία, καθορίζονται από τον νόμο ή από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής. Η προτεινόμενη αλλαγή ορίζει ότι *«"αμοιβή" είναι όλα τα στοιχεία αμοιβής που καθίστανται υποχρεωτικά από εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις οι οποίες έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής και/ή, ελλείψει συστήματος αναγόρευσης συλλογικών συμβάσεων ή διαιτητικών αποφάσεων σε κανόνες γενικής εφαρμογής, άλλες συλλογικές συμβάσεις ή διαιτητικές αποφάσεις κατά την έννοια*

της παραγράφου 8 δεύτερο εδάφιο, του κράτους μέλους στο έδαφος του οποίου έχει αποσπαστεί ο εργαζόμενος».

Κατά συνέπεια, η πρόταση δεν ρυθμίζει κανονιστικά την αμοιβή, ούτε καθορίζει την αμοιβή ή τα συστατικά στοιχεία των αμοιβών στο επίπεδο της Ένωσης. Απλώς προβλέπει ότι οι υποχρεωτικοί κανόνες για τις αμοιβές, όπως ορίζονται από τα κράτη μέλη, θα πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις στους τοπικούς και στους διασυνοριακούς παρόχους υπηρεσιών, καθώς και στους τοπικούς και τους αποσπασμένους εργαζομένους.

Το Κοινοβούλιο της Δανίας ισχυρίζεται επίσης ότι η πρόταση εγείρει αμφιβολίες σχετικά με την ικανότητα των κρατών μελών να καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις που εφαρμόζονται στους εργαζομένους μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης. Το Κοινοβούλιο της Δανίας δεν αμφισβητεί τη δυνατότητα που έχει η Ένωση να αναλαμβάνει δράση στο συγκεκριμένο ζήτημα, ούτε αντιτίθεται στο γεγονός ότι η επιλογή που παρέχεται επί του παρόντος δυνάμει της οδηγίας του 1996 καθίσταται υποχρεωτική στην πρόταση. Εκείνο που, σύμφωνα με το Κοινοβούλιο της Δανίας, θα μπορούσε να υπονομεύσει την εθνική αρμοδιότητα είναι η προσέγγιση που συνίσταται στη ρητή αναφορά στο άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/EK.

Για να διευκολυνθεί η διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών από τους εργαζομένους μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης, παράλληλα με την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού και επαρκούς προστασίας των εν λόγω εργαζομένων, κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθεί ότι οι διασυνοριακοί εργαζόμενοι μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης θα απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα με εκείνα που εξασφαλίζονται με την οδηγία 2008/104/EK για τους εθνικούς εργαζομένους μέσω εταιρειών προσωρινής απασχόλησης. Αυτή η αρχή δεν θίγει καθόλου την αρμοδιότητα κάθε κράτους μέλους να καθορίζει τα εν λόγω δικαιώματα.

4.2.4. Έλλειψη αιτιολόγησης

Αρκετά εθνικά κοινοβούλια ισχυρίζονται ότι η Επιτροπή δεν συμμορφώθηκε με την απαίτηση του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 της Συνθήκης¹³, το οποίο ορίζει ότι τα σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, εάν θεωρηθεί ότι η αιτιολόγηση στην αιτιολογική έκθεση της πρότασης είναι υπερβολικά συνοπτική.

Η παρατήρηση αυτή διατυπώθηκε από την Εθνοσυνέλευση της Βουλγαρίας, τη Βουλή των Αντιπροσώπων της Τσεχίας, τη Γερουσία της Τσεχίας, το Κοινοβούλιο της Κροατίας, την Εθνοσυνέλευση της Ουγγαρίας, το Κοινοβούλιο της Λετονίας (Saeima), την Κάτω Βουλή (Sejm) της Πολωνίας, τη Γερουσία της Ρουμανίας και το Εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

¹³ Το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 ορίζει ότι «[τ]α σχέδια νομοθετικών πράξεων αιτιολογούνται σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να περιέχει στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πράξης καθώς και, εφόσον πρόκειται για οδηγία, των συνεπειών της ως προς τις ρυθμίσεις που πρέπει να εφαρμοσθούν από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένης, ενδεχομένως, της περιφερειακής νομοθεσίας».

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ¹⁴, η υποχρέωση που προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 296 της ΣΛΕΕ και ορίζει ότι οι νομικές πράξεις πρέπει να αιτιολογούνται συνεπάγεται ότι τα οικεία μέτρα θα πρέπει να παραθέτουν τους λόγους που οδήγησαν το θεσμικό όργανο στην αποδοχή των μέτρων, ώστε το μεν Δικαστήριο να μπορεί να ασκεί την ελεγκτική του εξουσία, τα δε κράτη μέλη και οι οικείοι υπήκοοι να μπορούν να πληροφορούνται τους όρους υπό τους οποίους τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφάρμοσαν τη Συνθήκη. Στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο έκανε δεκτή ως επαρκή μια έμμεση και μάλλον περιορισμένη αιτιολόγηση, προκειμένου να δικαιολογήσει τη συμμόρφωση με την αρχή της επικουρικότητας. Σε μια πιο πρόσφατη απόφαση, το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η συμμόρφωση με την υποχρέωση της ρητής αιτιολόγησης όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να αξιολογείται όχι μόνο με αναφορά στη διατύπωση της αμφισβητούμενης πράξης αλλά και με αναφορά στο περιεχόμενό της και στις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης¹⁵. Ειδικότερα, το Δικαστήριο εξετάζει κατά πόσον η πρόταση της Επιτροπής και η εκτίμηση επιπτώσεων της περιλαμβάνουν επαρκείς πληροφορίες, από τις οποίες να προκύπτουν σαφώς και απερίφραστα τα πλεονεκτήματα της ανάληψης δράσης στο ενωσιακό επίπεδο παρά στο επίπεδο των κρατών μελών¹⁶.

Στην προκειμένη περίπτωση, όσον αφορά την επικουρικότητα, η αιτιολογική έκθεση ορίζει τα εξής: «Η τροποποίηση υφιστάμενης οδηγίας μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την έκδοση νέας οδηγίας». Αν και η διατύπωση αυτή είναι σύντομη, συμπληρώνεται με τις αιτιολογικές σκέψεις του σχεδίου οδηγίας και την έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων που τη συνοδεύει.

Οι αιτιολογικές σκέψεις του σχεδίου οδηγίας καθιστούν σαφές γιατί απαιτείται η ανάληψη δράσης σε ενωσιακό επίπεδο προκειμένου να βελτιωθεί το κανονιστικό πλαίσιο της Ένωσης όσον αφορά ορισμένες πτυχές της απόσπασης εργαζομένων.

Όπως προαναφέρθηκε, η αιτιολογική σκέψη 12 διευκρινίζει ότι «[α]νήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες σχετικά με τις αμοιβές σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία και πρακτική».

Επιπλέον, η έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων, η οποία συνοδεύει την πρόταση, παρέχει λεπτομερέστερη αξιολόγηση όσον αφορά το κατά πόσον η πρόταση τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹⁷.

¹⁴ Υπόθεση C-233/94, *Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, EU:C:1997:231, σκέψη 25.

¹⁵ Υπόθεση C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, σκέψη 225. Βλ. επίσης την απόφαση στην υπόθεση *Εσθονία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, C 508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 61.

¹⁶ Υπόθεση C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325, σκέψη 226.

¹⁷ Στο σημείο 2.6 της εν λόγω έκθεσης αναφέρονται τα εξής: *Κανονιστικό πλαίσιο για την απόσπαση εργαζομένων μεταξύ των κρατών μελών μπορεί να θεσπιστεί μόνο σε επίπεδο ΕΕ. Ο στόχος είναι να διευκολυνθεί η διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών μέσω της απόσπασης εργαζομένων, με τη βελτίωση της σαφήνειας και της διαφάνειας των εφαρμοστέων κανόνων στην αγορά εργασίας στο/-α κράτος/-η μέλος/-η υποδοχής των αποσπασμένων εργαζομένων· να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών μεταξύ εταιρειών που αποσπούν εργαζομένους και τοπικών εταιρειών στο κράτος μέλος υποδοχής, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι οι αποσπασμένοι εργαζόμενοι απολαμβάνουν επαρκή προστασία κατά την εργασία τους στο κράτος μέλος υποδοχής. Η ενωσιακή δράση με τη μορφή οδηγίας μπορεί βάσιμα να προωθήσει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών διασυνοριακά με βάση το άρθρο 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).*

Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι πληροφορίες είναι επαρκείς, ώστε να μπορέσουν τόσο ο ενωσιακός νομοθέτης όσο και τα εθνικά κοινοβούλια να αποφανθούν κατά πόσον το υπό εξέταση σχέδιο νομοθετικής πράξης συμμορφώνεται με την αρχή της επικουρικότητας.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Με βάση τα παραπάνω, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πρόταση που υπέβαλε στις 8 Μαρτίου 2016 για στοχευμένη τροποποίηση της οδηγίας 96/71/EK σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων τηρεί την αρχή της επικουρικότητας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ και ότι δεν απαιτείται η ανάκληση ή η τροποποίηση της εν λόγω πρότασης. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή διατηρεί την πρόταση.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει τον πολιτικό διάλογο με όλα τα εθνικά κοινοβούλια, εξετάζοντας επιχειρήματα πέραν της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας, και είναι έτοιμη να ξεκινήσει συζητήσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με αυτές τις ανησυχίες, με σκοπό την έκδοση της προτεινόμενης οδηγίας.

Επί του παρόντος, η οδηγία παρέχει ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο ενωσιακής εμβέλειας, το οποίο ορίζει έναν σκληρό πυρήνα κανόνων για το κράτος μέλος υποδοχής, οι οποίοι πρέπει να εφαρμόζονται στους αποσπασμένους εργαζομένους, ανεξάρτητα από το περιεχόμενό τους. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του πλήρους σεβασμού της αρχής της επικουρικότητας, τα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι στο κατάλληλο επίπεδο εξακολουθούν να έχουν την ευθύνη για τη θέσπιση της εργασιακής τους νομοθεσίας, την οργάνωση των συστημάτων καθορισμού των μισθών και τον προσδιορισμό της αποζημίωσης και των συστατικών της στοιχείων, σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία και πρακτική. Η υπό εξέταση πρωτοβουλία δεν αλλάζει τη συγκεκριμένη προσέγγιση. Ως εκ τούτου, σέβεται τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και δεν παρεμβαίνει στο πεδίο αρμοδιοτήτων των εθνικών αρχών και των κοινωνικών εταίρων.