



Βρυξέλλες, 10 Ιουνίου 2016
(OR. en)

9949/16

Διοργανικός φάκελος:
2016/0070 (COD)

SOC 394
EMPL 261
MI 428
COMPET 359
CODEC 835
JUSTCIV 164

ΕΚΘΕΣΗ

Αποστολέας:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων
Αποδέκτης:	Συμβούλιο
αριθ. προηγ. εγγρ.:	9309/16 SOC 339 EMPL 235 MI 366 COMPET 312 CODEC 714 JUSTCIV 120
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	6987/16 SOC 144 EMPL 97 MI 142 COMPET 118 CODEC 279 - COM(2016) 128 final + ADD 1 - ADD 2
Θέμα:	Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή της οδηγίας 96/71/EK σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών - Έκθεση προόδου

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 8 Μαρτίου 2016, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση για την τροποποίηση της οδηγίας 96/71/EK¹ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Η πρόταση είναι μια στοχευμένη αναθεώρηση που στοχεύει στη διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τους παρόχους υπηρεσιών και ταυτόχρονα στην προστασία των αποσπασμένων εργαζομένων. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η βασική οδηγία που θεσπίστηκε προ εικοσαετίας δεν αντανακλά πλέον επαρκώς τις εξελίξεις από το 1996 και την υφιστάμενη κατάσταση στις αγορές εργασίας, όπως τη σημαντικά αυξημένη διαφοροποίηση των μισθών στις χώρες προέλευσης και στις χώρες υποδοχής.

¹ 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, 21.1.1997, σ. 1-6.

Η προθεσμία των οκτώ εβδομάδων για τις διαβουλεύσεις με τα εθνικά κοινοβούλια έληξε στις 10 Μαΐου 2016. Μέχρι τότε, εθνικά κοινοβούλια 11 κρατών μελών είχαν αποστείλει αιτιολογημένες γνώμες που αντιπροσωπεύουν 22 ψήφους. Συνεπώς, επιτεύχθηκε το κατώτατο όριο του ενός τρίτου των ψήφων που απαιτείται για να ενεργοποιηθεί η αποκαλούμενη «διαδικασία της κίτρινης κάρτας». Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2² του πρωτοκόλλου αριθ. 2 που προσαρτάται στις Συνθήκες, η πρόταση πρέπει να επανεξεταστεί από την Επιτροπή, η οποία μπορεί να αποφασίσει να τη διατηρήσει, να την τροποποιήσει ή να την αποσύρει.

Η Ομάδα "Κοινωνικές Υποθέσεις" συζήτησε την πρόταση σε πέντε συνεδριάσεις, η τελευταία εκ των οποίων έλαβε χώρα στις 2 Ιουνίου 2016. Στη συνεδρίαση της Ομάδας στις 13 Μαΐου, μια ομάδα αντιπροσωπιών ζήτησε να ανασταλούν όλες οι εργασίες σε τεχνικό επίπεδο. Οι περισσότερες αντιπροσωπίες, ωστόσο, υποστήριξαν την προσέγγιση της Προεδρίας να συνεχίσει τις εργασίες προκειμένου να ολοκληρωθούν τα τρέχοντα θέματα και να αποσαφηνιστούν περαιτέρω ζητήματα σε τεχνικό επίπεδο, όπως η σχέση μεταξύ της προτάσεως και του κανονισμού Ρώμη Ι, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων και την περίοδο προβληματισμού της Επιτροπής.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει ακόμη καθορίσει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση. Δυνάμει των προτεινόμενων νομικών βάσεων, του άρθρου 53 παράγραφος 1 και του άρθρου 62 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, από την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζήτησε γνωμοδότηση σε προαιρετική βάση, δεν έχει ακόμη γνωμοδοτήσει επί της προτάσεως.

Προς το παρόν, όλες οι αντιπροσωπίες θεωρείται ότι έχουν γενική επιφύλαξη εξέτασης για την πρόταση. ΕΣ, ΔΑ, ΟΥ, ΜΑ, ΡΜ και ΗΒ διατύπωσαν επιφυλάξεις κοινοβουλευτικής εξέτασης, ενώ ΠΛ, ΟΥ και ΣΔ επιφυλάξεις γλωσσικής εξέτασης. ΛΕ και ΔΑ έχουν από μία ειδική επιφύλαξη εξέτασης η καθεμία.

² Πρωτόκολλο (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ΕΕ C 326, 26.10.2012, σ. 206-209.

1. Συζήτηση στο πλαίσιο της αρμόδιας Ομάδας «Κοινωνικές Υποθέσεις»

Σε γενικές γραμμές, οι αντιπροσωπίες συμφώνησαν ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ που συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη και ευημερία στην ΕΕ. Συμφώνησαν επίσης ότι η απάτη και οι αθέμιτες πρακτικές όσον αφορά την απόσπαση πρέπει να αντιμετωπιστούν και να καταπολεμηθούν. Ωστόσο, οι αντιπροσωπίες είχαν αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής.

Μια ομάδα αντιπροσωπιών έκρινε ότι είναι πρόωρο να προταθούν τροποποιήσεις της οδηγίας 96/71 πριν εκπνεύσει η προθεσμία μεταφοράς (Ιούνιος 2016) της οδηγίας για την εφαρμογή³ του 2014 και πριν παραχθούν απτά αποτελέσματα. Απέρριψε όλα τα στοιχεία της πρότασης, κυρίως με το επιχείρημα ότι υπονομεύει την εσωτερική αγορά και, ειδικότερα, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Από την άλλη πλευρά, μια άλλη ομάδα αντιπροσωπιών εξέφρασε την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία που αποτελεί καλή βάση για τη βελτίωση των υφιστάμενων κανόνων, την αύξηση της ασφάλειας δικαίου για τους εργοδότες και τους εργαζομένους και τη συμβολή στην εδραίωση μιας πιο ισότιμης θέσης των εργαζομένων και σε ανταγωνισμό με βάση την καινοτομία και τις δεξιότητες (και όχι μόνο τους μισθούς). Μια τρίτη ομάδα αντιπροσωπιών εγείρει διάφορα ερωτήματα και προβληματισμούς σχετικά με την πρόταση, που θα πρέπει να απαντηθούν και να εξεταστούν πριν λάβει οριστική θέση.

Εξέταση της εκτίμησης επιπτώσεων

Στις 22 Μαρτίου απεστάλη στις αντιπροσωπίες ερωτηματολόγιο στο οποίο απάντησαν 22 κράτη μέλη. Η εκτίμηση επιπτώσεων εξετάσθηκε σε βάθος και συζητήθηκε από την Ομάδα «Κοινωνικές Υποθέσεις» στις 28 Απριλίου και η Προεδρία υπέβαλε έκθεση στην ΕΜΑ, σύμφωνα με τις ενδεικτικές κατευθυντήριες γραμμές ως έχουν στο έγγρ. 16024/14. Η έκθεση για την εξέταση της εκτίμησης επιπτώσεων παρατίθεται στην Προσθήκη του εγγρ. 9309/16.

³ 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 IMI»), ΕΕ L 159, 28.5.2014, σ. 11-31.

2. Συζήτηση σε άλλες συνθέσεις του Συμβουλίου

Μια ομάδα αντιπροσωπιών ζήτησε να συζητηθεί η πρόταση κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου «Ανταγωνιστικότητα» στις 26 Μαΐου. Στο πλαίσιο της προετοιμασίας αυτού του Συμβουλίου, η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση και την εκτίμηση επιπτώσεων και στην Ομάδα «Ανταγωνιστικότητα και Ανάπτυξη» στις 12 Μαΐου. Στις 13 Μαΐου η Προεδρία ενημέρωσε την Ομάδα «Κοινωνικές Υποθέσεις» για τα αποτελέσματα αυτής της συζήτησης.

Εκφράστηκαν αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με τις πιθανές συνέπειες της πρότασης για την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και την ανταγωνιστικότητα στην εσωτερική αγορά, αφενός, και την ανάγκη να εφαρμοστούν υποχρεωτικοί κανόνες εξίσου σε όλους τους εργαζομένους και τις εταιρείες που δραστηριοποιούνται στην ίδια αγορά, αφετέρου.

Επιπλέον, η πρόταση συζητήθηκε από την Ομάδα «Θέματα Αστικού Δικαίου» στις 11 Μαΐου. Συγκεκριμένα, οι αντιπροσωπίες εξέφρασαν ανησυχίες για την πιθανή σχέση μεταξύ του κανονισμού Ρώμη I (κυρίως άρθρο 8), του κανονισμού Βρυξέλλες I και του νέου άρθρου 2α της πρότασης. Στις 13 Μαΐου η Προεδρία ενημέρωσε την Ομάδα «Κοινωνικές Υποθέσεις» για τα αποτελέσματα της συζήτησης.

III. ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΣΥΖΗΤΗΘΗΚΑΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΜΑΔΑΣ «ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ»

Οι συζητήσεις στην Ομάδα απηχούσαν τις αντικρουόμενες απόψεις που αναφέρθηκαν στην Ενότητα I. Σε αυτό το πλαίσιο, επικεντρώθηκαν σε διασαφηνίσεις σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων και την ίδια την πρόταση. Διάφορα κράτη μέλη έθεσαν ερωτήματα και προβληματισμούς σχετικά με ορισμένα ζητήματα (π.χ. υπεργολαβία, εταιρείες προσωρινής απασχόλησης και συλλογικές συμβάσεις εργασίας) και κάποια κράτη μέλη εισηγήθηκαν τρόπους αντιμετώπισης των προβλημάτων αυτών. Για άλλα θέματα (π.χ. μακροχρόνιες αποσπάσεις και αμοιβές) οι συζητήσεις ήταν πιο διεξοδικές.

α) Νομική βάση (άρθρο 53, παράγραφος 1 και άρθρο 62 της ΣΛΕΕ)

Η πρόταση έχει την ίδια νομική βάση με την οδηγία 96/71, την οποία τροποποιεί, και την οδηγία 2014/67/ΕΕ. Ωστόσο, στα κυριότερα ζητήματα που συζητήθηκαν περιλαμβανόταν και η καταλληλότητα της νομικής βάσης που επελέγη από την Επιτροπή. Ορισμένες αντιπροσωπίες θεωρούν ότι, προκειμένου να καλυφθούν κανόνες που αφορούν τις συνθήκες εργασίας συμπεριλαμβανομένων των αμοιβών, θα ήταν σκόπιμο να προστεθεί μια νομική βάση δυνάμει του κεφαλαίου της κοινωνικής πολιτικής. Ορισμένες αντιπροσωπίες έκριναν ότι η σχέση με τον κανονισμό Ρώμη Ι συνεπάγεται ότι η πρόταση εμπίπτει στο πεδίο του τίτλου V.

Η Προεδρία θεωρεί ότι απαιτείται περαιτέρω ενδελεχής εξέταση πριν συναχθούν οποιαδήποτε συμπεράσματα σχετικά με την ανάγκη τροποποίησης ή διεύρυνσης της νομικής βάσης.

β) Μακροχρόνιες αποσπάσεις (νέο άρθρο 2α) και η σχέση με τον κανονισμό Ρώμη Ι

Η πρόταση εισάγει κανόνα που ορίζει ότι, όταν η προβλεπόμενη ή η πραγματική διάρκεια της απόσπασης υπερβαίνει τους είκοσι τέσσερις μήνες, το κράτος μέλος υποδοχής θεωρείται ότι είναι η χώρα στην οποία παρέχεται συνήθως η εργασία. Πρόθεση της Επιτροπής δεν είναι να τροποποιήσει τον κανονισμό Ρώμη Ι, αλλά να επιτευχθεί ασφάλεια δικαίου κατά την εφαρμογή του στη συγκεκριμένη περίπτωση της απόσπασης.

Τα κυριότερα ζητήματα που συζητήθηκαν περιλαμβάνουν τη συνοχή του προτεινόμενου άρθρου 2α με τον κανονισμό Ρώμη Ι, καθώς πολλές αντιπροσωπίες έκριναν ότι αλλάζει το νόημα του άρθρου 8, παράγραφος 2 του κανονισμού αυτού στις περιπτώσεις που καλύπτονται από την οδηγία 96/71. Η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου διατύπωσε γνώμη όσον αφορά τη δυνατότητα θέσπισης κανόνα περί σύγκρουσης δικαίων στην οδηγία για την απόσπαση εργαζομένων (9544/16). Η γνώμη αυτή υποβλήθηκε στην Ομάδα και συζητήθηκε. Πολλές αντιπροσωπίες δέχθηκαν με ικανοποίηση τις νομικές διευκρινίσεις και τις προτεινόμενες λύσεις. Δεν έγινε εις βάθος συζήτηση διότι πολλές αντιπροσωπίες εξέταζαν ακόμη αναλυτικά το περιεχόμενο της γνώμης ή/και θεωρούσαν ότι η συζήτηση θα πρέπει να γίνει σε προσεχείς συνεδριάσεις.

Η Προεδρία εκτιμά ότι η περαιτέρω διερεύνηση της γνώμης της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου θα μπορούσε να βοηθήσει να αποσαφηνιστεί η σχέση με τον κανονισμό Ρώμη Ι.

γ) Αμοιβές (άρθρο 3, παράγραφος 1)

Η πρόταση αντικαθιστά την έννοια ‘ελάχιστα όρια μισθού’ με την έννοια της ‘αμοιβής’ στο πλαίσιο των διατάξεων «σκληρού πυρήνα» των κρατών μελών υποδοχής που ισχύουν για τους αποσπασμένους εργαζομένους, ούτως ώστε οι κανόνες και η νομοθεσία σχετικά με τις αμοιβές που προβλέπονται στην εθνική νομοθεσία ή σε συλλογικές συμβάσεις γενικής εφαρμογής να εφαρμόζονται και για τους αποσπασμένους εργαζομένους.

Όσον αφορά τις αμοιβές, ένα από τα κύρια ζητήματα που συζητήθηκαν ήταν το κατά πόσον προκύπτει σαφώς ότι ο ορισμός των αμοιβών και οι συναφείς κανόνες για τον καθορισμό τους εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και των κοινωνικών εταίρων. Ένα άλλο σημαντικό ζήτημα ήταν αν η έννοια της αμοιβής είναι επαρκώς σαφής, σε σχέση με την έννοια ‘ελάχιστα όρια μισθού’ στην παρούσα οδηγία.

Η Προεδρία θεωρεί ότι η Επιτροπή κατέστησε σαφές στην πρότασή της και τις δηλώσεις της ότι η πρόταση δεν αποσκοπεί να έχει συνέπειες στην εθνική αρμοδιότητα, όσον αφορά τον ορισμό των αμοιβών και συμπεριλαμβανομένης της αρμοδιότητας των κοινωνικών εταίρων στο θέμα του καθορισμού των μισθών. Ορισμένες αντιπροσωπίες υπέβαλαν προτάσεις για πρόσθετο κείμενο που θα επιβεβαιώνει ρητά τα ανωτέρω, ειδικότερα δε για την ενδεχόμενη (επαν)εισαγωγή μιας πρότασης στο πνεύμα της τελευταίας πρότασης του άρθρου 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 96/71. Η Προεδρία θεωρεί ότι θα μπορούσαν να εξεταστούν περαιτέρω τα ενδεχόμενα αυτά. Πέραν τούτου, η Προεδρία εκτιμά ότι θα μπορούσε να γίνει σύγκριση μεταξύ των εννοιών ‘αμοιβή’ και ‘ελάχιστα όρια μισθού’ σε εθνικό πλαίσιο σε επιλεγμένες περιπτώσεις για ενδεικτικούς σκοπούς.

δ) Συλλογικές συμβάσεις (διαγραφή κειμένου από το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση και παράγραφος 10, δεύτερη περίπτωση)

Η διάταξη αυτή καθιστά τις συλλογικές συμβάσεις γενικής εφαρμογής εφαρμοστέες για τους αποσπασμένους εργαζομένους σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Σύμφωνα με την ισχύουσα οδηγία 96/71/EK, αυτό είναι υποχρεωτικό μόνο για τον κατασκευαστικό τομέα και προαιρετικό για τους άλλους τομείς.

Στα κυριότερα ζητήματα που τέθηκαν ήταν και το κατά πόσον η προτεινόμενη διάταξη εγγυάται επαρκώς την άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως η ελευθερία της απεργίας, διαπραγματεύσεως, σύναψης και εφαρμογής συλλογικών συμβάσεων. Ένα άλλο σημαντικό θέμα ήταν η διαθεσιμότητα των πληροφοριών για τις εφαρμοστέες συλλογικές συμβάσεις και το περιεχόμενό τους.

Η Προεδρία θεωρεί ότι η εξέταση θα μπορούσε να επικεντρωθεί σε τρόπους για να διατυπωθεί ρητά, π.χ. στις αιτιολογικές σκέψεις, ο πλήρης σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

ε) Υπεργολαβία (νέο άρθρο 3, παράγραφος 1α)

Η πρόταση εισάγει μια νέα διάταξη σχετικά με την υπεργολαβία. Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι τα κράτη μέλη, τα οποία επιβάλλουν στις επιχειρήσεις την υποχρέωση ανάθεσης υπεργολαβιών μόνο σε επιχειρήσεις που παρέχουν στους εργαζομένους συγκεκριμένους όρους όσον αφορά την αμοιβή, συμπεριλαμβανομένων των όρων που απορρέουν από συλλογικές συμβάσεις οι οποίες δεν έχουν αναγορευθεί σε κανόνες γενικής εφαρμογής, μπορούν επίσης να προβλέψουν ότι η υποχρέωση αυτή ισχύει και για τις επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους στο έδαφός τους.

Ζητήματα που τέθηκαν ήταν το κατά πόσον η παρούσα πρόταση ενδέχεται να προδικάσει τις διαπραγματευτικές αρμοδιότητες των κοινωνικών εταίρων, καθώς και τον τρόπο με τον οποίον οι επιχειρήσεις που αποσπούν εργαζομένους θα μπορούσαν να αποκτούν ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες όσον αφορά τις αμοιβές.

Η Προεδρία θεωρεί ότι θα απαιτηθούν περαιτέρω εργασίες για να διευκρινιστεί το ακριβές πεδίο εφαρμογής και οι συνέπειες αυτής της διάταξης.

στ) Εργαζόμενοι μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης (νέο άρθρο 3, παράγραφος 1β και διαγραφή του άρθρου 3 παράγραφος 9)

Η διάταξη αυτή καθιστά τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 5 της οδηγίας 2008/104/EK⁴ («οδηγία περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης - TAWD») υποχρεωτικούς για τους αποσπασμένους εργαζομένους, εφαρμόζοντας την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των προσωρινά απασχολούμενων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης και συγκρίσιμων εργαζομένων στις χρήστριες επιχειρήσεις.

⁴ Οδηγία 2008/104/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης, ΕΕ L 327, 5.12.2008, σ. 9-14

Στα κυριότερα θέματα που τέθηκαν περιλαμβάνεται και η σχέση με το άρθρο 5 της οδηγίας TAWD. Οι εκτιμήσεις των αντιπροσωπιών διαφέρουν όσον αφορά το πώς η αντικατάσταση του άρθρου 3, παράγραφος 9 από παραπομπή στο άρθρο 5 της οδηγίας TAWD επηρεάζει το πεδίο εφαρμογής της ίσης μεταχείρισης των απασχολουμένων μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης.

Η Προεδρία εκτιμά ότι η περαιτέρω ανάλυση αυτού του στοιχείου θα μπορούσε να περιλαμβάνει σύγκριση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 5 της οδηγίας TAWD σε σχέση με την παρούσα διατύπωση του άρθρου 3, παράγραφος 9 της οδηγίας 96/71.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Μόλις η Επιτροπή λάβει απόφαση σχετικά με την «κίτρινη κάρτα», και υπό το πρίσμα της απόφασης αυτής, εναπόκειται στην επόμενη Προεδρία να συνεχίσει τις εργασίες του Συμβουλίου και του προπαρασκευαστικού οργάνου του.

Με βάση τις εργασίες κατά τη διάρκεια της Προεδρίας των Κάτω Χωρών, συμπεριλαμβανομένων των διευκρινίσεων που παρέσχε η Επιτροπή, και ανάλογα με την απόφασή της σχετικά με την «κίτρινη κάρτα», μπορεί να αναμένεται ότι η διεξαγωγή πιο διεξοδικών συζητήσεων για τα ανωτέρω θέματα θα επιτρέψει στις επόμενες Προεδρίες να προχωρήσουν στη διατύπωση της θέσης του Συμβουλίου επί της πρότασης.