

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1396

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en wijziging Richtlijn betreffende handelsverkeer en de invoer van o.a. honden, katten en fretten (Kamerstuk 22 112, nr. 1393)

Fiche 2: Mededeling verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU- milieumaatregelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1394)

Fiche 3: Verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening (Kamerstuk 22 112, nr. 1395)

Fiche 4: Richtlijn handhaving detachingsrichtlijn

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijn handhaving detacheringsrichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Richtlijn aangaande de handhaving van richtlijn 96/71/EC betreffende de detachering van werknemers in het kader van dienstverlening

Datum Commissiedocument: 21 maart 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012)131

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201462

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:

- Impact assessment: SWD(2012)63
- Samenvatting: SWD(2012)64
- Opinie IAB: 2011/EMPL/001

Deze documenten zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm#empl

Behandelingstraject Raad: Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikelen 53 en 62 VwEU (vrijheid van vestiging en van dienstverlening)

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- Korte inhoud voorstel

Om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven en concurrentie op arbeidsvoorwaarden (en daarmee een «race to the bottom») te voorkomen is in de detacheringsrichtlijn geregeld dat bedrijven, die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat, tenminste de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die (via wet of algemeen verbindend verklaarde CAO) gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. De nu voorgestelde richtlijn beoogt naleving van de bepalingen uit de detacheringsrichtlijn te bevorderen.

- Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland acht de EU bevoegd en is positief over de subsidiariteit. Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld, maar met een kanttekening.

- Nederlandse positie

Nederland staat in algemene zin positief tegenover dit voorstel. De handhaving van gelijke arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende

arbeid heeft in Nederland een hoge prioriteit. Het voorstel levert daaraan een bijdrage. Wel is voor Nederland een aandachtspunt dat de richtlijn niet leidt tot onnodige administratieve lasten.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het doel van onderhavige richtlijn (hierna: «handhavingsrichtlijn») is te zorgen voor een betere naleving van de bepalingen uit de detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG). Op grond van de detacheringsrichtlijn moeten bedrijven, die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat, tenminste de belangrijkste arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die via wet of algemeen verbindend verklaarde CAO gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Om een betere naleving van de detacheringsrichtlijn te bereiken gaat het voorstel in op de volgende onderwerpen:

- *Voorkomen van misbruik en ontduiking van de regels.* Er worden indicatoren gegeven om te kunnen beoordelen of er sprake is van een gedetacheerde werknemer en of de onderneming die de werknemer detacheert daadwerkelijk activiteiten in het land van herkomst ontplooit, en niet louter een postbusonderneming is.
- *Toegang tot informatie.* Lidstaten moeten garanderen dat bedrijven langs elektronische weg eenvoudig kunnen achterhalen aan welke arbeidsvoorwaarden, inclusief de Cao bepalingen, zij moeten voldoen wanneer ze een werknemer detacheren naar een andere lidstaat.
- *Bestuurlijke samenwerking en wederzijdse bijstand.* Taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten worden nader omschreven, teneinde betere samenwerking tussen lidstaten te bewerkstelligen. Het verplichte gebruik van het elektronische interne markt informatie systeem (IMI) wordt daaraan gekoppeld.
- *Nationale controle-maatregelen en inspecties.* Op basis van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie wordt aangegeven welke controlemaatregelen een lidstaat kan nemen, zonder inbreuk te maken op het vrije verkeer van diensten. Tevens wordt van lidstaten gevraagd effectieve inspecties op basis van risicoanalyse uit te voeren om een goede werking van de detacheringsrichtlijn te verzekeren.
- *Handhaving.* Lidstaten dienen ervoor zorg te dragen dat gedupeerde gedetacheerde werknemers hun recht kunnen effectueren. Een bepaling over ketenaansprakelijkheid waarbij naast de feitelijke werkgever ook de opdrachtgever aansprakelijk is voor betaling van het juiste loonbedrag, dient hieraan bij te dragen. Deze ketenaansprakelijkheid geldt alleen voor de bouwsector.
- *Grensoverschrijdende inning van boetes.* Sancties op het niet naleven van bepalingen uit de detacheringsrichtlijn verschillen per lidstaat. Voor een effectieve handhaving is wederzijdse erkenning van opgelegde boetes en assistentie bij de inning daarvan in een andere lidstaat noodzakelijk.

– Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in 2008 een externe studie laten uitvoeren naar een mogelijke herziening van het juridische raamwerk over de detachering van werknemers. Daarna zijn er nog vier studies naar verricht. Hierin zijn vele opties besproken, regelgevend en niet-regelgevend en de mate van ingrijpendheid. Deze opties zijn afgewogen tegen de algemene doelstelling, namelijk de duurzame ontwikkeling van de interne markt, en de daaruit voortvloeiende concrete doelstellingen: 1. Betere bescherming

van de rechten van gedetacheerde werknemers, 2. Bevorderen van de grensoverschrijdende dienstverlening en van een klimaat van eerlijke concurrentie en 3. Verbeteren van juridische zekerheid aangaande de balans tussen sociale rechten en economische vrijheden.

De Commissie concludeert dat de voorkeursoptie bestaat uit een combinatie van verschillende maatregelen. Het gaat dan om een pakket van wetgevende maatregelen om ervoor te zorgen dat de minimum-arbeidsvoorwaarden beter worden gegarandeerd en het ontduiken van de regels wordt aangepakt. Onduidelijkheid over wat onder de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden valt wordt aangepakt door middel van niet-wetgevende maatregelen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie heeft het voorstel gebaseerd op de artikelen 53 en 62 VwEU (vrijheid van vestiging en van dienstverlening). Dit zijn dezelfde artikelen als waarop de detacheringsrichtlijn zelf is gebaseerd. Aangezien deze handhavingsrichtlijn een betere werking van de detacheringsrichtlijn als doel heeft, acht Nederland dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het doel van de handhavingsrichtlijn is dat aan werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat zijn gedetacheerd de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden worden gegarandeerd waar ze recht op hebben, op grond van de detacheringsrichtlijn. Hiertoe dienen controlediensten van lidstaten samen te werken en informatie uit te wisselen. Tevens moet het vrije dienstenverkeer niet onnodig worden belemmerd. Alleen het op Europees niveau regelen zorgt dat rechten en plichten van bedrijven en overheden overal in de EU gelijk zijn, wat essentieel is voor een gelijk speelveld voor bedrijven en eenduidige bescherming van de werknemers. De subsidiariteit wordt aldus positief beoordeeld.

Het kabinet is van mening dat het Commissievoorstel over het algemeen niet verder gaat dan nodig om het gestelde doel te bereiken. Er is gezocht naar een balans tussen dwingend voorschrijven en ruimte laten aan lidstaten, gezien de diversiteit aan nationale systemen. Zo laat het voorstel ruimte voor nationale inspectiediensten om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van detachering, op welke wijze controle op naleving van cao's wordt ingericht en welke nationale controlemaatregelen een lidstaat wil toepassen. Hiermee wordt rekening gehouden met de reeds bestaande handhavingsarrangementen in de lidstaten. Wel stelt de richtlijn in sommige gevallen wat het kabinet betreft te specifieke voorwaarden of middelvoorschriften, onder andere ten aanzien van de inhoud van de risicoanalyse en de termijnen waarbinnen lidstaten op verzoeken van andere lidstaten moeten reageren. Het oordeel over de proportionaliteit luidt dan ook positief met deze kanttekening.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het kabinet verwacht dat informatie-uitwisseling tussen de verbindingsbureaus intensiever zal worden ten gevolge van de richtlijn. Tevens zullen boetes en sancties die in andere lidstaten zijn opgelegd in voorkomende gevallen in Nederland geëffectueerd moeten worden. Juridische procedures zijn hierbij niet uitgesloten. Verder zal Nederland registraties met gegevens van dienstverleners beschikbaar moeten maken voor andere lidstaten. Een eerste inschatting is dat voor de extra werkzaamheden 5 fte per jaar nodig zal zijn.

De budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

- Sociale partners zullen informatie over cao's die algemeen verbindend zijn verklaard beschikbaar moeten maken op een website. Hieruit moet blijken welke bepalingen (de «harde kern») daaruit moeten worden nageleefd door een buitenlands bedrijf dat werknemers naar Nederland detacheert. Overigens zal meer bekendheid van cao's ook een verlaging van administratieve lasten met zich mee kunnen brengen door minder overtredingen.
- Een ander aspect is de mate waarin andere lidstaten gebruik gaan maken van de mogelijkheden om aanvullende administratieve verplichtingen aan dienstverleners te stellen (nationale controlemaatregelen). Dit is nu moeilijk in te schatten, maar kan leiden tot lasten voor het bedrijfsleven.
- Verder kan het artikel over ketenaansprakelijkheid leiden tot extra lasten voor Nederlandse bedrijven die een buitenlands bedrijf inschakelen om werk in Nederland te doen. Het Nederlandse bedrijf moet dan kunnen vaststellen of de buitenlandse detacheerder zijn werknemers conform de Nederlandse voorwaarden beloont, omdat hij door de werknemer aansprakelijk kan worden gesteld bij onderbetaling.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn zal naar verwachting (kunnen) leiden tot aanpassingen in de arbeidsomstandighedenwetgeving (met uitwerking in de lagere- en handhavingregels, waaronder begrepen regels betreffende inspecties en controles), de Wet Minimumloon en voorts moeten (aanvullende) regels worden gesteld betreffende de toegang tot informatie en administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling met andere lidstaten.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn bedraagt 2 jaar. Dit is haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn voorziet in een evaluatie na 5 jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het oordeel over de uitvoerbaarheid van de richtlijn is over het algemeen positief. Op sommige onderdelen moet echter nog goed naar de uitvoerbaarheid worden gekeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de responstermijnen waarbinnen lidstaten op verzoeken van andere lidstaten moeten reageren en om het artikel over ketenaansprakelijkheid.

b) Handhaafbaarheid

De onderhavige richtlijn beoogt de handhaafbaarheid van de detachingsrichtlijn te versterken. Hiertoe is het belangrijk dat duidelijke normen worden gesteld. Dit kan volgens het kabinet op enkele punten beter. Te denken valt daarbij aan de indicatoren die gegeven zijn om te beoordelen of er sprake is van een gedetacheerde werknemer of een postbusonderneming.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat in algemene zin positief tegenover de voorgestelde handhavingsrichtlijn. Het is goed dat er een inspanning wordt geleverd om meer helderheid te krijgen over de werking van de Detacheringsrichtlijn, en om de handhaving op onderdelen te versterken. De handhaving van gelijke arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid heeft in Nederland een hoge prioriteit. Deze voorgestelde handhavingsrichtlijn levert daaraan een bijdrage, door ontduiking van regels tegen te gaan, de samenwerking tussen overheden te verbeteren en aan te geven welke eisen nationale controlerende instanties mogen stellen om een effectieve bescherming van rechten van werknemers te garanderen. Wel zal het kabinet erop letten dat de voorgestelde maatregelen geen onnodige administratieve lasten veroorzaken en zo duidelijk mogelijke normen voor handhaving zullen bevatten.

Voor Nederland is het voorts van belang dat de voorgestelde richtlijn beoogt de grensoverschrijdende inning van boetes te vergemakkelijken. Momenteel is het zo dat in Nederland opgelegde bestuurlijke boetes op het niet naleven van arbeidswetgeving in het buitenland vaak niet inbaar zijn. Dit heeft ermee te maken dat dergelijke boetes in Nederland van bestuursrechtelijke aard zijn, terwijl die in veel andere landen een strafrechtelijk karakter hebben. Nederland kan de intentie van dit richtlijnvoorstel op dit vlak van harte ondersteunen en zal in de onderhandelingen streven naar zo duidelijk mogelijke bewoordingen hierover.

In Nederland zijn sociale partners zelf verantwoordelijk voor het handhaven van cao's. Voor Nederland is het dan ook van groot belang dat de handhavingsrichtlijn bijdraagt aan de zelfregulering door sociale partners c.q. cao-partijen. Het versterken van de civiele handhaving van de cao door cao-partijen en de samenwerking daarbij met de publieke handhavende instanties ziet het kabinet dan ook als positief element.