



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting

(Voor de EER relevante tekst)

{ SWD(2012) 63 }

{ SWD(2012) 64 }

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Algemene context

In zijn arresten Viking Line¹ en Laval² heeft het Hof van Justitie voor het eerst erkend dat het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, een grondrecht is dat integraal deel uitmaakt van de algemene beginselen van EU-recht waarvan het Hof de eerbiediging verzekert³. Het Hof heeft ook uitdrukkelijk verklaard dat aangezien de Europese Unie niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft, de rechten die voortvloeien uit de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal moeten worden afgewogen tegen de doelstellingen van het sociaal beleid, waaronder de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog⁴. Bovendien heeft het eveneens aanvaard dat het recht om collectieve actie te voeren met het oog op de bescherming van werknemers een legitiem belang vormt dat in beginsel beperkingen van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen. De bescherming van werknemers is dus een van de door het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang⁵.

Ondanks deze verduidelijking hebben de uitspraken van het Hof een breed en intensief debat aangezwengeld over de gevolgen ervan voor de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, en meer in het algemeen over de mate waarin vakbonden de rechten van werknemers kunnen blijven beschermen in grensoverschrijdende situaties. In het bijzonder hebben zij een discussie uitgelokt over de vraag of de bestaande EU-regels geschikt zijn om de rechten van werknemers te beschermen in de context van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging⁶.

Aan dit debat heeft een breed scala van belanghebbenden, waaronder de sociale partners, politici, beoefenaars van juridische beroepen en academici, deelgenomen. Terwijl sommigen de uitspraken begroetten als een benodigde verduidelijking van de regels van de interne markt, zagen velen hierin de erkenning van de voorrang van economische vrijheden boven de uitoefening van grondrechten, die het gevaar, zo niet een permissie, voor "sociale dumping" en oneerlijke mededinging meebrengt. De critici onderstreepten met name dat het Hof, ook al erkende het dat het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, een grondrecht is dat integraal deel uitmaakt van de algemene beginselen van EU-recht, nochtans uitdrukkelijk aanvaardde dat "aan de uitoefening ervan bepaalde beperkingen [kunnen] worden gesteld"⁷. In het bijzonder dit laatste zet volgens hen een rem op de mogelijkheden van de vakbonden om actie te voeren met het oog op bescherming van de rechten van werknemers.

¹ Arrest van 11 december 2007, zaak C-438/05.

² Arrest van 18 december 2007, zaak C-341/05.

³ Punten 44 (Viking Line) en 91 (Laval).

⁴ Punten 79 (Viking Line) en 105 (Laval).

⁵ Punt 77 (Viking Line); vgl. punt 103 (Laval).

⁶ Verslag over de gezamenlijke werkzaamheden van de Europese sociale partners met betrekking tot de arresten van het HvJ in de zaken Viking, Laval, Rüffert en Luxemburg, 19 maart 2010.

⁷ Laatste deel van de eerste volzin van punt 44 (Viking Line) en punt 91 (Laval).

Volgens professor Monti⁸ hebben de arresten van het Hof uit 2007 en 2008⁹ de breuklijnen tussen de eengemaakte markt en de sociale dimensie op nationaal niveau blootgelegd. Die arresten hebben "een oud, nooit opgelost meningsverschil opnieuw blootgelegd, namelijk de tegenstelling tussen voorstanders van een sterkere marktintegratie en degenen die vrezen dat de roep om economische vrijheden en deregulering een codewoord is voor de afbouw van de op nationaal niveau beschermde sociale rechten". Hij wees er eveneens op dat "het opnieuw aan het licht komen van deze breuklijn ertoe kan leiden dat een deel van de publieke opinie, van de arbeidersverenigingen en van de vakbonden – die in het verleden belangrijke voorstanders waren van economische integratie – zich afkeert van de eengemaakte markt en van de EU".

Het Verdrag van Lissabon

Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt in het kader van de interne markt gestreefd naar een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Bij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden moet de Europese Unie rekening houden met de eisen in verband met de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming en de bestrijding van sociale uitsluiting¹⁰. Bovendien zijn met het Verdrag van Lissabon de grondrechten steviger in het primaire recht verankerd, nu het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft¹¹.

De sociale dimensie is dus een essentieel onderdeel van de interne markt, die zonder een sterke sociale dimensie en een draagvlak onder de bevolking niet goed kan functioneren¹².

Het Hof van Justitie heeft eveneens erkend dat de Unie niet alleen een economisch maar ook een sociaal doel heeft. De rechten die voortvloeien uit de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) inzake het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal moeten dus worden uitgeoefend in overeenstemming met de doelstellingen van het sociaal beleid, waaronder met name, zoals blijkt uit artikel 151, eerste alinea, VWEU, de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

Voorts streeft de Unie ingevolge artikel 152 VWEU ernaar om de rol van de sociale partners op EU-niveau te erkennen, te bevorderen en verder te versterken, en hun onderlinge dialoog te bevorderen, daarbij rekening houdend met de verschillen tussen de nationale stelsels en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.

In zijn plechtige verklaring over de rechten van de werknemers, sociaal beleid en andere kwesties van 18/19 juni 2009 heeft de Europese Raad eveneens in herinnering gebracht dat de

⁸ "Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt", rapport ter attentie van de voorzitter van de Commissie van 9 mei 2010, blz. 82-83.

⁹ Zie naast de reeds genoemde arresten Viking Line en Laval ook de arresten Rüffert en Commissie/Luxemburg.

¹⁰ Artikel 9 VWEU.

¹¹ Artikel 6 VEU.

¹² Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over "De sociale dimensie van de interne markt" (initiatiefadvies), opgesteld door Th. Janson, PB C 44 van 11.2.2011, blz. 90.

Verdragen, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon, bepalen dat de Europese Unie de rol van de sociale partners erkent en bevordert.

Het recht op collectieve onderhandelingen – recht om collectieve actie te voeren – stakingsrecht of stakingsvrijheid

Ook al verwijzen de relevante rechtsinstrumenten niet altijd uitdrukkelijk naar het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, het recht om collectieve actie te voeren wordt, als logisch uitvloeisel van het recht op collectieve onderhandelingen, erkend in verschillende internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waartoe zij zijn toegetreden¹³. Dit recht is opgenomen in instrumenten die door deze lidstaten op EU-niveau zijn uitgewerkt¹⁴ en in het op 7 december 2000 te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹⁵, als aangenomen op 12 december 2007 te Straatsburg¹⁶. Dit recht geniet tevens in een aantal lidstaten grondwettelijke bescherming.

In deze context erkent artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie uitdrukkelijk het recht op collectieve onderhandelingen, dat in geval van belangenconflicten het recht omvat om collectieve actie te ondernemen ter verdediging van belangen, met inbegrip van staking¹⁷.

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is het recht op collectieve onderhandelingen en om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen en die te sluiten, inherent aan het recht van vereniging, d.w.z. het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen, zoals neergelegd in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹⁸.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁹ heeft eveneens erkend dat de verdragssluitende staten op het gebied van vakbondsvrijheid, gelet op de sociale en politieke gevoeligheden die bij het bereiken van het juiste evenwicht tussen de respectieve belangen van werknemers en werkgevers een rol spelen en de grote verschillen tussen de nationale stelsels op dit gebied, over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de vraag hoe de vrijheid van vakbonden om de beroepsbelangen van hun leden te behartigen kan worden verzekerd. Het merkt evenwel op dat deze marge niet onbeperkt is, maar hand in hand gaat met Europees toezicht door het EHRM, dat tot taak heeft definitief uitspraak te doen over de vraag of een beperking verenigbaar is met de door artikel 11 van de Europese Mensenrechtenconventie (ECRM) beschermde vrijheid van vereniging.

¹³ Zoals het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest, dat bovendien uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 151 VWEU, en Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie van 9 juli 1948 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht.

¹⁴ Zoals het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, dat is aangenomen tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Straatsburg op 9 december 1989 en dat eveneens wordt genoemd in artikel 151 VWEU.

¹⁵ PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.

¹⁶ Vgl. artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁷ Door de algemene verwijzing naar het Handvest in artikel 6 VEU is het recht op collectieve onderhandelingen thans dus uitdrukkelijk opgenomen in het primaire recht (vgl. conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak C-271/08, Commissie/Duitsland, punt 79).

¹⁸ Arrest EHRM van 12 november 2008, Demir, punten 153-154 juncto punt 145.

¹⁹ Arrest EHRM van 27 april 2010, Vördur Olafsson v IJsland, punten 74-75.

Zoals het Hof van Justitie en het EHRM²⁰ hebben erkend, is het stakingsrecht evenwel niet absoluut en kunnen aan de uitoefening daarvan bepaalde beperkingen worden gesteld, die ook kunnen voortvloeien uit nationale grondwettelijke bepalingen, wettelijke voorschriften en praktijken. Zoals opnieuw is verklaard in artikel 28 van het Handvest, wordt dit recht uitgeoefend overeenkomstig het recht van de Europese Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.

Daarom spelen vakbonden in dit opzicht een belangrijke rol en moeten zij, zoals door het Hof van Justitie wordt bevestigd, de mogelijkheid behouden om actie te voeren ter bescherming van de rechten van werknemers, waaronder de mogelijkheid om hun leden tot staking op te roepen en boycotten of blokkades af te kondigen om de belangen en rechten van werknemers te beschermen en banen of arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden veilig te stellen, mits dit geschiedt in overeenstemming met het recht en de praktijk van de Europese Unie en met de nationale wetgevingen en praktijken.

Economische vrijheden – beperkingen – bescherming van rechten van werknemers

De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting maken deel uit van de fundamentele beginselen van het EU-recht. Volgens de rechtspraak van het Hof mogen die vrijheden alleen worden beperkt wanneer met de beperking een legitiem doel wordt nagestreefd dat verenigbaar is met het Verdrag en die beperking wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. De beperking moet voorts geschikt zijn ter bereiking van het ermee nagestreefde doel en mag niet verder gaan dan met het oog daarop noodzakelijk is.

De bescherming van werknemers, in het bijzonder hun sociale bescherming en de bescherming van hun rechten, en het vermijden van verstoringen op de arbeidsmarkt zijn erkend als dwingende redenen van algemeen belang die beperkingen van de uitoefening van de fundamentele vrijheden van het EU-recht rechtvaardigen.

Bovendien heeft het Hof erkend dat de lidstaten over een beoordelingsmarge en discretionaire bevoegdheid beschikken wanneer zij belemmeringen van het vrije verkeer ten gevolge van het gedrag van particulieren moeten voorkomen.

Samenvattend kunnen de economische vrijheden en de grondrechten, alsmede de doeltreffende uitoefening daarvan, dus aan beperkingen worden gebonden.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

2.1. Raadpleging van belanghebbende partijen

Zoals hierboven opgemerkt, hebben de arresten van het Hof in de zaken Viking Line, Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg uit 2007-2008 een intensieve discussie gevoed over met name de gevolgen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging voor de bescherming van de rechten van werknemers en de rol van de vakbonden bij de bescherming van de rechten van werknemers in grensoverschrijdende situaties.

²⁰ Zie bijvoorbeeld arrest van 21 april 2009, Enerji Yapi-Yol Sen v Turkije (68959/01), punt 32.

De Europese vakbonden merken deze arresten als antisociaal aan. Volgens hen moet de wettelijke regeling worden gewijzigd om de rechtssituatie te verduidelijken en in de toekomst rechterlijke uitspraken te voorkomen die ongunstig zijn voor wat zij beschouwen als de belangen van werknemers. Daartoe hebben zij twee centrale eisen gesteld:

- herziening van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers, om daarin een verwijzing naar het beginsel van "gelijke beloning voor gelijk werk" op te nemen en de "ontvangende lidstaat" in staat te stellen gunstigere voorwaarden toe te passen dan de basisarbeidsvoorwaarden en -omstandigheden overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn;
- opneming van een "Protocol inzake sociale vooruitgang" in het Verdrag, om voorrang te verlenen aan sociale grondrechten boven economische vrijheden.

Andere belanghebbenden zijn een andere mening toegedaan. BusinessEurope toonde zich verheugd over de verduidelijking die de arresten van het Hof hebben aangebracht en achtte herziening van de richtlijn niet nodig. Een groot aantal lidstaten heeft soortgelijke opvattingen geuit. Sommige lidstaten (Zweden, Duitsland, Luxemburg en Denemarken) hebben hun wettelijke regeling conform de arresten gewijzigd.

In oktober 2008 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin alle lidstaten worden opgeroepen om de richtlijn betreffende de detachering van werknemers naar behoren te implementeren en de Commissie wordt verzocht een gedeeltelijke herziening van de richtlijn na een grondig onderzoek van de problemen en uitdagingen niet uit te sluiten²¹. Tegelijkertijd heeft het beklemtoond dat de vrijheid om diensten te verlenen "een van de hoekstenen is van het Europese project [en] dat dit enerzijds moet worden uitgebalanceerd tegen fundamentele rechten en de sociale doelstellingen die zijn verankerd in de Verdragen, en anderzijds tegen het recht van regeringen en sociale partners om non-discriminatie, gelijke behandeling en verbetering van de leef- en werkomstandigheden te waarborgen"²². Op 2 juni 2010 heeft de commissie werkgelegenheid en sociale zaken een hoorzitting met drie deskundigen (die de Commissie, het EVV en BE vertegenwoordigden) georganiseerd, waarop parlementsleden van de fracties Socialisten en Democraten, Links en Groen veelal in dezelfde zin als door het EVV was voorgesteld de Commissie hebben opgeroepen maatregelen te nemen.

Op gezamenlijke uitnodiging van commissaris Špidla en minister Bertrand (in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Raad) op het Forum van oktober 2008, hebben de Europese sociale partners erin toegestemd een gezamenlijke analyse van de gevolgen van de uitspraken van het Hof van Justitie in de context van mobiliteit en globalisering uit te voeren. In maart 2010²³ hebben de Europese sociale partners een verslag uitgebracht over de gevolgen van die uitspraken. Daaruit bleek dat hun standpunten ver uiteenliepen. Terwijl BusinessEurope tegen een herziening van de richtlijn is gekant (maar de noodzaak van

²¹ Resolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2008 over de uitdagingen voor collectieve overeenkomsten in de EU (2008/2085(INI)), punten 25 en 30.

²² Punt 1; zie ook punten 17 en 31.

²³ De tekst werd gepresenteerd tijdens de in maart 2010 door het Spaanse voorzitterschap georganiseerde conferentie te Oviedo. De discussies toonden eens te meer de verschillende opvattingen onder de belanghebbenden aan.

verduidelijking van bepaalde aspecten in verband met handhaving aanvaardt), wil het EVV een ingrijpende wijziging.

In 2010 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een advies uitgebracht over "de sociale dimensie van de interne markt"²⁴, waarin werd verzocht om een betere uitvoering van Richtlijn 96/71 en werd gepleit voor een initiatief van de Commissie – dat een gedeeltelijke herziening van de richtlijn zou omvatten – waarmee de wettelijke verplichtingen van nationale overheden, bedrijven en werknemers worden verduidelijkt. Volgens het advies zou de Commissie voorts het stakingsrecht moeten uitsluiten van het toepassingsgebied van de eengemaakte markt en moeten nagaan of er een "Europese sociale Interpol" kan worden opgericht, ter ondersteuning van de activiteiten van de arbeidsinspectiediensten in de lidstaten.

Professor Monti, die in zijn rapport "Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt" erkende dat de uitspraken van het Hof de controverse hadden gevoed, heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- meer duidelijkheid over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de detachering van werknemers, betere verspreiding van informatie over de rechten en verplichtingen van werknemers en ondernemingen, versterkte administratieve samenwerking en strengere sancties in het kader van het vrije verkeer van personen en de grensoverschrijdende verlening van diensten;
- opneming van een bepaling die het stakingsrecht waarborgt en geïnspireerd is op artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad (de zogenoemde Monti II-verordening) alsook van een regeling voor de informele beslechting van arbeidsgeschillen over de toepassing van de richtlijn.

In oktober 2010 heeft de Commissie met haar mededeling "Naar een Single Market Act – Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen – 50 voorstellen om beter samen te werken, te ondernemen en zaken te doen"²⁵ het startschot gegeven voor een openbare raadpleging over de kwestie hoe de eengemaakte markt nieuw leven kan worden ingeblazen. Zij heeft twee voorstellen (nummers 29 en 30) gedaan om het vertrouwen en de steun van de burgers te herstellen, een inzake het evenwicht tussen sociale grondrechten en economische vrijheden en een inzake de detachering van werknemers.

- Voorstel 29: "In het kader van haar nieuwe strategie voor de effectieve tenuitvoerlegging door de Europese Unie van het Handvest voor de grondrechten zal de Commissie erop toezien dat de bij het Handvest gegarandeerde rechten, inclusief het stakingsrecht, in aanmerking worden genomen. ...'
- Voorstel 30: "In 2011 zal de Commissie een wetgevingsvoorstel aannemen met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. Dat voorstel zal mogelijk een verduidelijking betreffende de uitoefening van de sociale grondrechten in de context van de economische vrijheden van de interne markt bevatten of met een dergelijke verduidelijking worden aangevuld."

²⁴ Advies 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 definitief/2 van 11.11.2010.

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat bij vakbonden, individuele burgers en NGO's enorme belangstelling en steun voor deze acties bestond.

Voorstel 29 over de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten en de maatschappelijke effectbeoordeling wordt door 740 (van de meer dan 800) respondenten beschouwd als een van de belangrijkste kwesties.

De Europese sociale partners hebben volgens vast stramien op de raadpleging geantwoord. Het EVV herhaalde zijn verzoek om een "Protocol inzake sociale vooruitgang", waarbij het Verdrag wordt gewijzigd, en bleef bij zijn standpunt dat de Commissie niet alleen de uitvoering van de richtlijn inzake de detachering van werknemers zou moeten verduidelijken en verbeteren, maar ook de richtlijn grondig zou moeten herzien. BusinessEurope schaarde zich achter de strategie van de Commissie voor een betere uitvoering en handhaving van de bestaande richtlijn.

De idee van een zogenoemde Monti II-verordening werd door het EVV beschouwd als een stap in de juiste richting (en ook uitdrukkelijk genoemd in diverse antwoorden van nationale vakbonden), naast een Protocol inzake sociale vooruitgang. BusinessEurope spreekt zich in haar bijdrage niet duidelijk uit, maar lijkt de meerwaarde ervan in twijfel te trekken, nu zij duidelijk aangeeft dat die verordening de uitsluiting van het stakingsrecht van de EU-bevoegdheden niet op losse schroeven mag zetten.

Na het brede openbare debat en op basis van de in de loop daarvan ontvangen bijdragen heeft de Commissie op 13 april 2011 de mededeling "Akte voor de interne markt: Twaalf hefbomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen"²⁶ vastgesteld. Wetgevingsinitiatieven met betrekking tot de detachering van werknemers maken deel uit van de twaalf kernacties en zijn opgenomen in het hoofdstuk over sociale samenhang: "**wetgeving tot verbetering en versterking van de omzetting, de toepassing en de naleving in de praktijk van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. Deze wetgeving zal ook maatregelen omvatten om elk misbruik en elke omzeiling van de toepasselijke regels te voorkomen en te bestraffen, en tevens vergezeld gaan van wetgeving ter verduidelijking van de verhouding tussen, enerzijds, de uitoefening van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, en, anderzijds, de sociale grondrechten**".

Na de vaststelling van de Akte voor de interne markt heeft het Europees Parlement op 6 april 2011 drie resoluties aangenomen²⁷. Anders dan de algemenere kwestie van mobiliteit (en de overdraagbaarheid van pensioenrechten), maakte de detachering van werknemers evenwel geen deel uit van de vastgestelde kernprioriteiten.

De detachering van werknemers en de economische vrijheden behoren daarentegen wel tot de prioriteiten die zijn vastgesteld door het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁸.

In zijn conclusies over de prioriteiten die de eengemaakte markt nieuw elan moeten geven, is de Raad:

²⁶ COM(2011) 206 definitief.

²⁷ Inzake een interne markt voor ondernemingen en groei (2010/2277(INI)), over een interne markt voor Europeanen (2010/2278(INI)) en over governance en partnerschap op de interne markt (2010/2289(INI)).

²⁸ Advies Federspiel, Siecker en Voleš, INT 548, 15 maart 2011.

'14. VAN OORDEEL dat, als de richtlijn terbeschikkingstelling van werknemers naar behoren wordt uitgevoerd en toegepast, dit kan helpen om de rechten van gedetacheerde werknemers beter te beschermen, meer duidelijkheid kan scheppen omtrent de rechten en verplichtingen van dienstverlenende bedrijven en van nationale autoriteiten, en ertoe kan bijdragen dat de geldende voorschriften niet worden omzeild; voorts VAN OORDEEL dat de samenhang van vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting met sociale grondrechten duidelijker tot uiting moet worden gebracht;"²⁹

In het kader van de Conferentie over sociale grondrechten en de detachering van werknemers (27-28 juni 2011) zijn ministers, sociale partners, vertegenwoordigers van de EU-instellingen en academici bijeengekomen om de beschikbare regelgevingsopties en de mogelijke inhoud van wetgevingsinitiatieven te bespreken en haalbare oplossingen te helpen vaststellen³⁰. De bedoeling was om via een open en constructieve discussie tot een meer gemeenschappelijke visie bij te dragen en om de uitkomsten van recente onderzoeken te presenteren.

Bovendien is in de verklaring van Krakau³¹ herhaald dat de grensoverschrijdende verrichting van diensten en de mobiliteit van gedetacheerde werknemers essentiële aspecten van de interne markt zijn. Het vergemakkelijken van de tijdelijke grensoverschrijdende verrichting van diensten moet hand in hand gaan met het waarborgen van een adequate en passende mate van bescherming voor werknemers die in een andere lidstaat worden gedetacheerd om deze diensten te verrichten.

2.2 Effectbeoordeling

In overeenstemming met haar beleid voor betere regelgeving heeft de Commissie een effectbeoordeling van beleidsopties op basis van een extern onderzoek verricht³².

De vastgestelde probleemfactoren worden gegroepeerd rond vier thema's, waarbij probleem 4 ("spanningen tussen de vrijheid van dienstverrichting/vestiging en nationale arbeidsbetrekkingen") rechtstreeks van belang is voor het onderhavige voorstel. De arresten van het Hof in de zaken Viking Line en Laval, waarin de richtlijn en verdragsbepalingen worden uitgelegd, hebben latente spanningen aan het licht gebracht tussen enerzijds de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging en anderzijds de uitoefening van grondrechten zoals het recht op collectieve onderhandelingen en het recht om vakbondsacties te voeren. Volgens de vakbonden schrijven die arresten met name een toetsing van vakbondsacties door de EU- of de nationale rechter voor telkens wanneer zo'n actie de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van vestiging zou kunnen raken of schaden. Dergelijke percepties hebben in het recente verleden geleid tot negatieve overloopeffecten, waarvan een paar transnationale arbeidsconflicten getuigen. Het belang van dit probleem is onderstreept in het verslag van de IAO-commissie van deskundigen voor de toepassing van de verdragen en aanbevelingen van 2010, waarin "ernstige bezorgdheid" is geuit over de praktische beperkingen die door de uitspraken van het Hof van Justitie van de

²⁹ 3094e zitting van de Raad (Concurrentievermogen) van 30 mei 2011.

³⁰ Zie voor nadere gegevens, thematoespraken en desbetreffende documenten: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum voor de interne markt, Krakau, 3-4 oktober 2011, met name de vijfde alinea van de verklaring en punt 5 van de operationele conclusies.

³² Meervoudig raamcontract VT 2008/87, *Voorbereidende studie voor een effectbeoordeling inzake de mogelijke herziening van het wetgevingskader voor de detachering van werknemers in het kader van de verrichting van diensten* (VT/2010/126).

EU worden gesteld aan de daadwerkelijke uitoefening van het stakingsrecht. Het stakingsrecht is verankerd in IAO-Verdrag nr. 87, dat door alle lidstaten van de EU is ondertekend.

De beleidsopties om de aan dit probleem ten grondslag liggende factoren aan te pakken, behelzen een basisscenario (optie 5), maatregelen van niet-regelgevende aard (optie 6) en maatregelen van regelgevende aard op EU-niveau (optie 7).

De opties 6 en 7 zijn beoordeeld aan de hand van het basisscenario om vast te stellen of daarmee de aan het vastgestelde probleem 4 ten grondslag liggende factoren kunnen worden aangepakt en de algemene doelstellingen kunnen worden bereikt, te weten duurzame ontwikkeling van de eengemaakte markt, gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen, de vrijheid van dienstverrichting en het bevorderen van gelijke concurrentievoorwaarden, verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, eerbiediging van de verscheidenheid van de stelsels van arbeidsbetrekkingen in de lidstaten, en bevordering van de sociale dialoog. Daarnaast zijn deze opties onderzocht in het licht van de specifiekere en daarmee verband houdende operationele doelstellingen, met name het bieden van meer rechtszekerheid met betrekking tot het evenwicht tussen sociale rechten en economische vrijheden, in het bijzonder in de context van de detachering van werknemers. Op basis van de strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie is bij de effectbeoordeling nagegaan op welke grondrechten er effecten kunnen zijn, in welke mate het betrokken recht beperkt wordt en of die beperking noodzakelijk en evenredig is gelet op de beleidsopties en de beoogde doelstellingen³³.

Volgens de effectbeoordeling had het basisscenario negatieve economische en sociale gevolgen. De voortdurende rechtsonzekerheid zou ertoe kunnen leiden dat de steun van een aanzienlijk deel van de belanghebbenden voor de eengemaakte markt verloren gaat en een onvriendelijk ondernemingsklimaat ontstaat, inclusief eventueel protectionistisch gedrag. Het risico van schadevorderingen en twijfel omtrent de rol van de nationale rechterlijke instanties zouden de vakbonden ervan kunnen weerhouden van hun stakingsrecht gebruik te maken. Dit zou een negatieve uitwerking hebben op de bescherming van de rechten van werknemers en artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De opties 6 en 7 zouden positieve economische en sociale gevolgen hebben, aangezien zij de rechtsonzekerheid verminderen. Aan het positieve gevolg van optie 7 zou grotere betekenis toekomen, aangezien wetgevend optreden (verordening) meer rechtszekerheid biedt dan een "zachte wetgeving"-benadering (optie 6). Ook van een waarschuwingsmechanisme zou een positieve werking uitgaan. Daarnaast zou wetgevend optreden het teken zijn van een grotere politieke betrokkenheid van de Commissie bij de aanpak van een probleem dat de vakbonden en delen van het Europees Parlement als bijzonder verontrustend beschouwen.

De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven voor de aanpak van de aan probleem 4 ten grondslag liggende factoren, is optie 7. Die optie wordt beschouwd als de meest doeltreffende en efficiënte oplossing voor het verwezenlijken van de specifieke doelstelling "verminderen van de spanningen tussen de nationale stelsels van arbeidsbetrekkingen en de vrijheid van dienstverrichting", en als de meest coherente optie met het oog op de algemene doelstellingen. Zij ligt daarom in essentie ten grondslag aan het onderhavige voorstel.

³³ COM(2010) 573 definitief, blz. 6-7.

De ontwerpeffectbeoordeling is tweemaal onderzocht door de raad voor effectbeoordeling (Impact Assessment Board, IAB) en de aanbevelingen ter verbetering ervan zijn in het eindverslag verwerkt. Het advies van de IAB alsmede de definitieve effectbeoordeling en de samenvatting ervan worden samen met dit voorstel gepubliceerd.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Algemene context – samenvatting van de voorgestelde maatregel

De hierboven genoemde zaken van het Hof van Justitie hebben op twee manieren de breuklijnen tussen de eengemaakte markt en de sociale dimensie blootgelegd. In de eerste plaats hebben die zaken de noodzaak aan het licht gebracht om het juiste evenwicht te verzekeren tussen enerzijds de uitoefening door de vakbonden van het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, en anderzijds de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, die in het Verdrag verankerde economische vrijheden zijn. In de tweede plaats is in die zaken voorts de kwestie aan de orde gesteld of de richtlijn inzake de detachering van werknemers nog steeds een adequate grondslag biedt voor de bescherming van de rechten van werknemers, gelet op de uiteenlopende sociale voorwaarden en arbeidsomstandigheden in de lidstaten. Met name werden de juiste toepassing en handhaving daarvan in de praktijk in twijfel getrokken.

Zoals wordt erkend in bovengenoemd rapport Monti, houden de twee kwesties nauw met elkaar verband, maar vereisen zij verschillende strategieën om de eengemaakte markt en de maatschappelijke eisen met elkaar in evenwicht te brengen. Zoals aangegeven in de strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, moet degene die zich in een situatie bevindt die onder het recht van de Unie valt zijn in het Handvest opgenomen grondrechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen³⁴. Voor een oplossing van deze kwesties moet ook niet worden gewacht op een eventueel geding voor het Hof van Justitie of een nationale rechterlijke instantie³⁵. Bovendien mag het stakingsrecht of de stakingsvrijheid niet alleen maar een leus of een juridische metafoor zijn.

Daarom maakt het onderhavige voorstel deel uit van een pakket. Samen met het voorstel voor een handhavingsrichtlijn vormt het een gerichte maatregel om duidelijkheid te verschaffen over de interactie binnen de EU tussen de uitoefening van de sociale rechten en de uitoefening van de in het Verdrag neergelegde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting, in overeenstemming met een van de hoofddoelstellingen van het Verdrag, een "sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen", zonder evenwel de rechtspraak van het Hof te ontkrachten.

Het onderhavige voorstel beoogt verduidelijking van de algemene beginselen en toepasselijke voorschriften op EU-niveau met betrekking tot de uitoefening van het grondrecht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging; het voorstel is er ook op gericht te verduidelijken dat dat recht en die vrijheden in de praktijk in grensoverschrijdende situaties met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Onder het toepassingsgebied ervan vallen niet alleen de tijdelijke detachering van werknemers in een andere lidstaat voor de grensoverschrijdende verrichting

³⁴ COM(2010) 573 definitief.

³⁵ Bovengenoemd rapport Monti, blz.83.

van diensten, maar ook voorgenomen herstructureringen en/of verplaatsingen waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn.

3.2. Rechtsgrondslag

Artikel 352 VWEU (dat uitsluitend toepassing vindt in gevallen waarin de Verdragen niet in de vereiste bevoegdheden voorzien voor de uitvoering van maatregelen die in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig zijn om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken) is de passende rechtsgrondslag voor de voorgestelde maatregel.

Een verordening wordt beschouwd als het meest geschikte rechtsinstrument voor de verduidelijking van de algemene beginselen en toepasselijke voorschriften op EU-niveau, met het doel om in grensoverschrijdende situaties de uitoefening van de grondrechten en de economische vrijheden met elkaar in overeenstemming te brengen. Aangezien een verordening rechtstreeks toepasselijk is, is de regelgeving minder complex en is de rechtszekerheid groter voor degenen op wie de wetgeving in de Unie van toepassing is, doordat de toepasselijke voorschriften op meer uniforme wijze worden verduidelijkt. Duidelijke en eenvoudige regelgeving is met name van belang voor het mkb. Dit zou via een richtlijn niet mogelijk zijn, omdat richtlijnen per definitie slechts verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, waarbij aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten om de vorm en middelen te kiezen.

3.3. Subsidiariteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel

Nu het Verdrag niet uitdrukkelijk in de vereiste bevoegdheden voorziet, is de onderhavige verordening gebaseerd op artikel 352 VWEU.

Artikel 153, lid 5, VWEU sluit het stakingsrecht uit van de kwesties die in de EU kunnen worden geregeld bij wijze van in richtlijnen opgenomen minimumnormen. De uitspraken van het Hof hebben evenwel duidelijk gemaakt dat het feit dat artikel 153 niet op het stakingsrecht van toepassing is, op zich collectieve actie niet uitsluit van de werkingssfeer van het EU-recht.

Het doel van de verordening, namelijk verduidelijking van de algemene beginselen en EU-voorschriften die van toepassing zijn op de uitoefening van het grondrecht om vakbondsacties te voeren in de context van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging, en ook van de noodzaak om dat recht en die vrijheden in de praktijk in grensoverschrijdende situaties met elkaar in overeenstemming te brengen, vereist optreden op het niveau van de Europese Unie en kan niet door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt.

Bovendien moet in overeenstemming met het Verdrag elk initiatief op dit gebied niet alleen de autonomie van de sociale partners, maar ook de verschillende sociale modellen en de verscheidenheid van de stelsels van arbeidsbetrekkingen in de lidstaten eerbiedigen.

Wat de inhoud van het voorstel betreft, wordt de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel voorts verzekerd door erkenning van de rol van de nationale rechter bij de vaststelling van de feiten en de beoordeling of de maatregelen doelen nastreven die een legitiem belang vormen, zij geschikt zijn om deze doelen te bereiken en niet verder gaan dan voor het bereiken daarvan nodig is. Het voorstel erkent eveneens het belang van de bestaande nationale wettelijke regelingen en procedures voor de uitoefening van het stakingsrecht, waaronder bestaande instanties voor alternatieve geschillenbeslechting, die niet zullen worden gewijzigd of

waaraan niet zal worden geraakt. Het voorstel roept immers geen regeling in het leven voor de informele beslechting van arbeidsgeschillen op nationaal niveau teneinde een soort precontentieuze toetsing van vakbondsacties in te voeren (zoals is voorgesteld in het rapport Monti van 2010) en wijst enkel op de rol van in een aantal lidstaten bestaande regelingen voor alternatieve informele beslechting.

Dit voorstel gaat niet verder dan nodig is voor het bereiken van de beoogde doelen.

3.4. Nadere uitleg van het voorstel

3.4.1. Onderwerp en zogenoemde Monti-clausule

Behalve de beschrijving van de doelstellingen van de verordening bevat artikel 1 wat wel de "Monti-clausule" wordt genoemd. Het combineert de tekst van artikel 2 van Verordening nr. 2679/98 van de Raad³⁶ en artikel 1, lid 7 van de dienstenrichtlijn³⁷. Het strookt ook met de tekst van soortgelijke bepalingen in bijvoorbeeld het recente voorstel voor een verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking Brussel I)³⁸ en de onlangs vastgestelde verordening over macro-economische onevenwichtigheden³⁹.

3.4.2. Verhouding tussen grondrechten en economische vrijheden – algemene beginselen

Artikel 2 bevestigt dat de uitoefening van het grondrecht om collectieve actie te voeren niet noodzakelijkerwijs botst met de in het Verdrag verankerde en beschermde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting, en dat het grondrecht niet boven de vrijheden prevaleert of omgekeerd; het erkent evenwel dat er zich situaties kunnen voordoen waarin de uitoefening van het grondrecht en de uitoefening van de vrijheden in geval van botsing eventueel met elkaar verzoend moeten worden overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, conform de vaste praktijk van de rechterlijke instanties en de rechtspraak van de EU⁴⁰.

De gelijke rangorde die in het algemeen wordt toegekend aan enerzijds de grondrechten en anderzijds de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting brengt mee dat dergelijke vrijheden mogelijk moeten worden beperkt in het belang van de bescherming van de grondrechten. Dit brengt echter ook mee dat de uitoefening van die vrijheden een beperking van de daadwerkelijke uitoefening van de grondrechten kan rechtvaardigen.

Om te voorkomen dat de dreiging van op het arrest Viking Line gebaseerde schadevorderingen van werkgevers die grensoverschrijdende elementen aanvoeren⁴¹ de

³⁶ Verordening van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft, PB L 337 van 12.12.1998, blz. 8.

³⁷ Richtlijn 2006/123, PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36; vgl. overweging 22 van Richtlijn 96/71/EG.

³⁸ COM(2010) 748 definitief van 14.12.2010, artikel 85.

³⁹ Artikel 1, lid 3, laatste zin, van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

⁴⁰ Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in zaak C-515/08, dos Santos Palhota e.a., punt 53. Zie arresten van het Hof van Justitie in zaak C-438/05, Viking Line, punt 46, zaak C-341/05, Laval, punt 94, en zaak C-271/08, Commissie/Duitsland, punt 44. Zie ook de door M. Schlachter gehouden paneltoespraak "Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms" <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Zie voor nadere gegevens het rapport van de IAO-commissie van deskundigen over deze kwestie, dat kan worden geraadpleegd op http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, alsmede K. Ewing en J. Hendy QC, "The

vakbonden in de praktijk belet om hun collectieve rechten effectief uit te oefenen of dit hun de facto zelfs wordt verboden, moet eraan worden herinnerd dat in situaties waarin grensoverschrijdende elementen ontbreken of hypothetisch zijn, een collectieve actie wordt geacht de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting niet te schenden. Dit laat onverlet dat de collectieve acties in overeenstemming met de nationale wetgeving en praktijken moeten zijn.

Zo'n groot risico om op grond van een louter hypothetische situatie of een situatie zonder grensoverschrijdende elementen aansprakelijk te worden gesteld voor schade, zou het in situaties waarin de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting zelfs niet van toepassing is, voor de vakbonden immers aanzienlijk moeilijker, zo niet onmogelijk, maken om hun stakingsrecht uit te oefenen.

3.4.3. *Geschillenbeslechtsregelingen*

Artikel 3 erkent de rol en het belang van bestaande nationale praktijken die verband houden met de uitoefening van het stakingsrecht in de praktijk, waaronder bestaande instanties voor alternatieve geschillenbeslechting, zoals bemiddeling, verzoening en/of arbitrage. Dit voorstel brengt geen wijzigingen aan in dergelijke alternatieve geschillenregelingen op nationaal niveau, en bevat geen expliciete of impliciete verplichting tot invoering van dergelijke regelingen voor lidstaten waar die niet voorhanden zijn. Voor lidstaten waar dergelijke regelingen wel bestaan, legt het voorstel echter het beginsel van gelijke toegang voor grensoverschrijdende gevallen vast en voorziet het in aanpassingen door de lidstaten om de toepassing daarvan in de praktijk te waarborgen.

Het voorstel bevat geen regeling voor de informele beslechting van arbeidsgeschillen over de toepassing van de detachingsrichtlijn op nationaal niveau⁴². Een dergelijke regeling zou een soort precontentieuze toetsing van vakbondsacties invoeren, wat niet alleen een extra hindernis zou kunnen opwerpen of vormen voor de daadwerkelijke uitoefening van het stakingsrecht, maar ook onverenigbaar zou blijken met artikel 153, lid 5, VWEU, dat wetgevende bevoegdheden ter zake op EU-niveau uitdrukkelijk uitsluit.

Voorts erkent het voorstel in overeenstemming met artikel 155 VWEU de specifieke rol van de sociale partners op Europees niveau door hen te verzoeken, indien zij zulks wensen, om richtsnoeren op te stellen voor de regels en procedures voor dergelijke alternatieve geschillenregelingen.

3.4.4. *Rol van de nationale rechter*

Artikel 3, lid 4, preciseert de rol van de nationale rechter: wanneer in een concreet geval als gevolg van de uitoefening van een grondrecht een economische vrijheid wordt beperkt, moet de nationale rechter zorgen voor een adequaat evenwicht tussen het betrokken recht en de betrokken vrijheid⁴³ en die met elkaar in overeenstemming brengen. Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden de wezenlijke inhoud van die rechten

dramatic implications of Demir and Baykara", *Industrial Law Journal*, deel 39, nr. 1, maart 2010, blz. 2-51, met name blz. 44-47.

⁴² Zoals aanbevolen in het rapport Monti.

⁴³ Vgl. conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak C-271/08, Commissie/Duitsland, punten 188-190. Zie ook meer in het algemeen C. Barnard, "Proportionality and collective action", *ELR* 2011.

en vrijheden eerbiedigen. Voorts kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen⁴⁴. Het Hof van Justitie heeft eveneens erkend dat de bevoegde nationale autoriteiten ter zake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof is een drietrapsonderzoek vereist wanneer 1) de geschiktheid, 2) de noodzaak en 3) de evenredigheid van de betrokken maatregel moeten worden getoetst. Het juiste evenwicht tussen grondrecht en fundamentele vrijheid is in geval van botsing enkel gewaarborgd "wanneer de beperking van een fundamentele vrijheid door een grondrecht niet verder mag gaan dan ter verwezenlijking van het grondrecht geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Omgekeerd mag echter ook de beperking van een grondrecht door een fundamentele vrijheid niet verder gaan dan ter verwezenlijking van de fundamentele vrijheid geschikt, noodzakelijk en evenredig is."⁴⁵

Dit laat de mogelijkheid onverlet dat het Hof zelf een nationale rechter zo nodig aanwijzingen en opheldering verschaft met betrekking tot de elementen die in aanmerking moeten worden genomen⁴⁶.

3.4.5. *Waarschuwingsmechanisme*

Artikel 4 voert een systeem van vroegtijdige waarschuwing in op grond waarvan een lidstaat de betrokken lidstaten en de Commissie onverwijld in kennis moet stellen van ernstige feiten of omstandigheden die hetzij de goede werking van de eengemaakte markt ernstig verstoren hetzij ernstige sociale onrust teweegbrengen, teneinde mogelijke schade zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

⁴⁴ Conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in zaak C-515/08, dos Santos Palhota e.a., punt 53. Vgl. arrest van het Hof van Justitie van 12 oktober 2004 in zaak C-60/03, Wolff & Müller, punt 44.

⁴⁵ Conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak C-271/08, punt 190.

⁴⁶ Vgl. arrest van 11 december 2007 in zaak C-438/05, Viking Line, punten 80 e.v.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 352,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van de wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement⁴⁷,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het recht om collectieve actie te voeren, als logisch uitvloeisel van het recht op collectieve onderhandelingen, wordt erkend zowel in verschillende internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waartoe zij zijn toegetreden, zoals het op 18 oktober 1961 te Turijn ondertekende Europees Sociaal Handvest en de Verdragen nr. 87 en nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht respectievelijk betreffende het recht collectief te onderhandelen, als in door de lidstaten op EU-niveau uitgewerkte instrumenten, zoals het tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Straatsburg op 9 december 1989 aangenomen Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden en het op 7 december 2000 te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, als aangenomen op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft. Dit recht geniet tevens in een aantal lidstaten grondwettelijke bescherming.
- (2) Het recht op collectieve onderhandelingen en om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen en die te sluiten, is inherent aan het recht van vereniging, zoals

⁴⁷ PB C van , blz. .

neergelegd in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ("het EVRM")⁴⁸.

- (3) Het recht om collectieve actie te voeren is ook door het Hof van Justitie erkend als grondrecht dat integraal deel uitmaakt van de algemene beginselen van het recht van de Unie waarvan het Hof de eerbiediging verzekert⁴⁹. Het stakingsrecht is evenwel niet absoluut en aan de uitoefening daarvan kunnen bepaalde beperkingen worden gesteld, die ook kunnen voortvloeien uit nationale grondwettelijke bepalingen, wettelijke voorschriften en praktijken.
- (4) Zoals opnieuw is verklaard in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, vindt het recht om collectieve actie te voeren bescherming overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.
- (5) Ingevolge artikel 152 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de rol van de sociale partners op het niveau van de Unie worden erkend en bevorderd, en moet hun onderlinge dialoog worden bevorderd, daarbij rekening houdend met de verschillen tussen de nationale stelsels en met inachtneming van de autonomie van de sociale partners.
- (6) Het staat de lidstaten vrij om de voorwaarden voor het bestaan van de betrokken sociale rechten en de wijze van uitoefening daarvan vast te stellen. Zij moeten die bevoegdheid evenwel uitoefenen in overeenstemming met het recht van de Unie, in het bijzonder de bepalingen van het Verdrag inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, die in het Verdrag verankerde fundamentele beginselen van de Unie zijn.
- (7) Die vrijheden mogen alleen worden beperkt wanneer met de beperking een legitiem doel wordt nagestreefd dat verenigbaar is met het Verdrag en die beperking wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. In dit verband moet de beperking geschikt zijn ter bereiking van het ermee nagestreefde doel en mag zij niet verder gaan dan met het oog daarop noodzakelijk is.
- (8) De bescherming van werknemers, in het bijzonder hun sociale bescherming en de bescherming van hun rechten tegen sociale dumping, en het vermijden van verstoringen op de arbeidsmarkt zijn erkend als dwingende redenen van algemeen belang die beperkingen van de uitoefening van een van de in het recht van de Unie verankerde fundamentele vrijheden rechtvaardigen.
- (9) Vakbonden moeten de mogelijkheid behouden om collectieve actie te voeren ter waarborging en bescherming van de belangen, arbeidsomstandigheden en rechten van werknemers, mits dit geschiedt in overeenstemming met het recht en de praktijk van de Unie en met de nationale wetgevingen en praktijken.
- (10) Zowel de fundamentele economische vrijheden en de grondrechten als de doeltreffende uitoefening daarvan kunnen dus aan beperkingen worden gebonden.

⁴⁸ Arrest EHRM van 12 november 2008, Demir.

⁴⁹ Arresten van 11 december 2007 in zaak C-438/05, Viking Line, punt 44, en van 18 december 2007 in zaak C-341/05, Laval, punt 91.

- (11) De uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, en de voorschriften betreffende de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting moeten dus eventueel met elkaar in overeenstemming worden gebracht overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, wat vaak ingewikkelde beoordelingen van de nationale autoriteiten vereist of inhoudt.
- (12) Beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- (13) Het juiste evenwicht tussen grondrecht en fundamentele vrijheid is in geval van botsing enkel gewaarborgd wanneer een beperking van een fundamentele vrijheid door een grondrecht niet verder mag gaan dan ter verwezenlijking van het grondrecht geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Omgekeerd kan een beperking van een grondrecht door een fundamentele vrijheid niet verder gaan dan ter verwezenlijking van de fundamentele vrijheid geschikt, noodzakelijk en evenredig is. Om de nodige rechtszekerheid te bieden, onduidelijkheid te vermijden en te voorkomen dat oplossingen eenzijdig op nationaal niveau worden gezocht, moet opheldering worden verschaft omtrent een aantal aspecten die met name verband houden met de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, alsmede omtrent de kwestie in hoeverre vakbonden de rechten van werknemers in grensoverschrijdende situaties kunnen verdedigen en beschermen.
- (14) De sleutelrol die de sociale partners sinds geruime tijd spelen als belangrijkste actoren bij de beslechting van geschillen op het gebied van de betrekkingen tussen werkgevers en werknemers, moet als zodanig worden erkend. Daarnaast moet ook de rol van buitengerechtelijke geschillenbeslechtigingsregelingen, zoals bemiddeling, verzoening en/of arbitrage, waarin een aantal lidstaten voorziet, worden erkend en in stand worden gehouden.
- (15) Een kennisgevings- en waarschuwingsmechanisme moet een adequate en snelle uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Commissie mogelijk maken in situaties die de goede werking van de interne markt ernstig verstoren en/of de betrokken particulieren of organisaties grote schade toebrengen.
- (16) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, in het bijzonder de vrijheid van vergadering en vereniging (artikel 12), de vrijheid van beroep en het recht te werken (artikel 15), de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16), het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie (artikel 28), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47), en moet worden toegepast in overeenstemming met deze rechten en beginselen,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp

1. Deze verordening stelt de algemene beginselen en voorschriften op het niveau van de Unie vast met betrekking tot de uitoefening van het grondrecht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting.
2. Deze verordening laat de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten zijn erkend onverlet, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid dan wel het recht of de vrijheid om in het kader van de in de lidstaten bestaande bijzondere stelsels van arbeidsbetrekkingen andere acties te voeren overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken. Zij laat eveneens het recht om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen, deze te sluiten en naleving ervan af te dwingen, en om collectieve actie te voeren overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken, onverlet.

Artikel 2

Algemene beginselen

Bij de uitoefening van de in het Verdrag verankerde vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting wordt het grondrecht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, geëerbiedigd, en omgekeerd worden bij de uitoefening van het grondrecht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, deze economische vrijheden geëerbiedigd.

Artikel 3

Geschillenbeslechtingssystemen

1. De lidstaten die overeenkomstig hun nationale wetgeving, traditie of praktijk voorzien in alternatieve, buitengerechtelijke regelingen voor de beslechting van arbeidsgeschillen, dragen zorg voor gelijke toegang tot die alternatieve geschillenregelingen in situaties waarin dergelijke geschillen voortvloeien uit de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, in transnationale situaties of in situaties van grensoverschrijdende aard in de context van de uitoefening van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting, met inbegrip van de toepassing van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁵⁰.

⁵⁰ PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

2. Onverminderd lid 1 kunnen de sociale partners op Europees niveau, handelend in het kader van hun rechten, bevoegdheden en taken overeenkomstig het Verdrag, overeenkomsten op het niveau van de Unie sluiten of richtsnoeren opstellen met betrekking tot de regels en procedures voor bemiddeling, verzoening of andere regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van geschillen die voortvloeien uit de daadwerkelijke uitoefening van het recht op collectieve actie, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid, in transnationale situaties of situaties van grensoverschrijdende aard.
3. De regels en procedures voor de buitengerechtelijke beslechting mogen voor de belanghebbenden geen belemmering vormen om voor hun geschillen of conflicten een beroep op de rechter te doen, wanneer de in lid 1 bedoelde regelingen niet binnen een redelijke termijn tot een oplossing leiden.
4. De gebruikmaking van alternatieve, buitengerechtelijke geschillenregelingen doet geen afbreuk aan de rol van de nationale rechter in arbeidsgeschillen in de in lid 1 bedoelde situaties, in het bijzonder om de feiten vast te stellen en de nationale wetgeving uit te leggen, en, voor zover het om de werkingssfeer van deze verordening gaat, te bepalen of en in hoeverre collectieve actie, gelet op de nationale wetgeving en het recht inzake collectieve overeenkomsten dat daarop van toepassing is, niet verder gaat dan nodig is om de nagestreefde doelstelling(en) te bereiken, onverminderd de rol en de bevoegdheden van het Hof van Justitie.

Artikel 4

Waarschuwingsmechanisme

1. Wanneer zich ernstige feiten of omstandigheden voordoen die de doeltreffende uitoefening van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting aantasten en die de goede werking van de interne markt ernstig zouden kunnen verstoren en/of ernstige schade zouden kunnen toebrengen aan zijn stelsel van arbeidsbetrekkingen dan wel ernstige sociale onrust zouden kunnen teweegbrengen op zijn grondgebied of op het grondgebied van andere lidstaten, stelt de betrokken lidstaat de lidstaat van vestiging of van herkomst van de dienstverrichter en/of andere betrokken lidstaten alsmede de Commissie hiervan onverwijld in kennis.
2. De betrokken lidstaat antwoordt (de betrokken lidstaten antwoorden) zo spoedig mogelijk op verzoeken om informatie van de Commissie en van andere lidstaten over de aard van de belemmering of dreigende belemmering. De tussen de lidstaten uitgewisselde informatie wordt ook aan de Commissie toegezonden.

Artikel 5

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, op 21.3.2012

Voor de Raad
De voorzitter