I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

AANBEVELINGEN

COMMISSIE

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 31 maart 2008

betreffende een intensievere administratieve samenwerking ten aanzien van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

(Voor de EER relevante tekst)

(2008/C 85/01)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 211,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende the detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten ([1]) legt duidelijke verplichtingen op met betrekking tot samenwerking tussen nationale overheidsdiensten, en legt de verantwoordelijkheid voor het creëren van de voorwaarden voor deze samenwerking bij de lidstaten. Tot deze verplichtingen behoort ook de aanwijzing, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk, van een of meer toezichthoudende instanties, die zodanig zijn georganiseerd en over zodanige middelen beschikken dat zij effectief functioneren en snel kunnen reageren op verzoeken om informatie betreffende de onder Richtlijn 96/71/EG vallende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

(2) Bovendien verplicht Richtlijn 96/71/EG de lidstaten nadrukkelijk om passende maatregelen te nemen om de informatie over arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden algemeen toegankelijk te maken, niet alleen voor buitenlandse dienstverleners, maar ook voor de betrokken gedetacheerde werknemers.

([1]) PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

(3) De toegang tot informatie mag dan verbeterd zijn, er bestaan nog steeds redenen tot bezorgdheid wat betreft de wijze waarop de lidstaten de in Richtlijn 96/71/EG vastgelegde voorschriften betreffende administratieve samenwerking ten uitvoer leggen en/of toepassen ([2]). Een succesvolle tenuitvoerlegging, correcte toepassing en doeltreffende naleving en handhaving in de praktijk van Richtlijn 96/71/EG lijken niet mogelijk tenzij er verandering in deze situatie wordt gebracht ([3]).

(4) Voorts blijkt uit de toezichtsprocedure die de Commissie heeft uitgevoerd op basis van de mededeling „Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten" ([4]) dat veel lidstaten zich uitsluitend op hun eigen nationale maatregelen en instrumenten verlaten voor het toezicht op de naleving van de voor gedetacheerde werknemers geldende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden door de dienstverleners. Deze situatie houdt waarschijnlijk verband met, of wordt zelfs veroorzaakt door, het vrijwel ontbreken van administratieve samenwerking, de nog steeds onbevredigende toegankelijkheid van informatie, en de problemen bij grensoverschrijdende wetshandhaving ([5]).

([2]) De werkdocumenten van de Commissie SEC(2006) 439 en SEC(2007) 747, alsook de mededeling „Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten: de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers", met name deel 6 (Conclusies), COM(2007) 304 definitief van 13 juni 2007, blz. 9.

([3]) Zie in dit verband ook de resolutie van het Europees Parlement van 11 juli 2007, B6-0266/2007.

([4]) COM(2006) 159 definitief van 4 april 2006.

([5]) Mededeling „Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten: de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers", met name deel 6 (Conclusies), COM(2007) 304 definitief van 13 juni 2007, alsook het begeleidende werkdocument van de Commissie, SEC(2007) 747.

(5) De autoriteiten van de lidstaten waar de diensten worden verricht [1], onderwerpen met het oog op de naleving van hun arbeidsvoorwaarden en -omstandighedendetacherende ondernemingen aan bepaalde controlemaatregelen en administratieve formaliteiten. De noodzaak tot preventieve maatregelen en adequate sancties ter bescherming van gedetacheerde werknemers staat buiten kijf. Een analyse van de door de lidstaten toegepaste controlemaatregelen laat zien hoezeer deze onderling verschillen en duidt erop dat een aantal daarvan niet proportioneel zijn en daarom in strijd kunnen zijn met hetzij artikel 49 van het Verdrag, zoals geïnterpreteerd door het Europese Hof van Justitie, of met Richtlijn 96/71/EG.

(6) In de legitieme behoefte aan toezicht kan echter bij volledige naleving van het Gemeenschapsrecht slechts worden voorzien als de lidstaten hun onderlinge samenwerking verbeteren en zo nodig intensiveren en/of de toegang tot informatie wordt vereenvoudigd overeenkomstig het bepaalde in Richtlijn 96/71/EG [2].

(7) Een adequate en effectieve tenuitvoerlegging en wetshandhaving spelen een sleutelrol bij de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, terwijl een zwakke handhaving de doeltreffendheid van de op dit gebied geldende regels van de Gemeenschap ondermijnt. Nauwe samenwerking van de Commissie en de lidstaten is daarom van wezenlijk belang, zonder dat daarbij de belangrijke rol van de arbeidsinspecties en de sociale partners in dit verband uit het oog wordt verloren.

(8) Bij de detachering van werknemers in het kader van het verrichten van diensten vormen verschillende administratieve culturen, structuren en verschillend administratief taalgebruik alsook het ontbreken van duidelijk vastgelegde procedures en duidelijk omschreven actoren een aanzienlijke belemmering voor een efficiënte samenwerking van de lidstaten op dit gebied. Een adequaat en goed werkend elektronisch informatiesysteem ter vereenvoudiging van de wederzijdse bijstand van en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten zou een uiterst doeltreffend middel zijn om tal van deze belemmeringen op te ruimen en vormt derhalve een essentiële voorwaarde voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten. Een dergelijk systeem zou het de bevoegde autoriteiten en andere betrokken partijen — zoals de sociale partners — mogelijk maken de juiste gesprekspartners in andere lidstaten probleemloos te vinden en op efficiënte wijze met hen te communiceren. Daarnaast zou het bijdragen tot het scheppen van een klimaat van wederzijds vertrouwen, dat onontbeerlijk is voor een effectieve samenwerking op administratief gebied.

(9) Door ondernemingen en werknemers te voorzien van gemakkelijk toegankelijke, nauwkeurige en actuele informatie over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die in de ontvangende lidstaat van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers wordt voldaan aan een elementaire voorwaarde ter voorkoming van conflicten, problematische situaties en misbruiken. Daarom moeten de benodigde maatregelen worden genomen om gedetacheerde werknemers en hun werkgevers effectieve toegang tot informatie te verlenen [3].

(10) Er moeten snel maatregelen worden genomen om de tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging, toepassing en handhaving van de wetgeving betreffende de detachering van werknemers te verhelpen door middel van een intensievere samenwerking tussen de lidstaten, de inzet van doeltreffender systemen voor de uitwisseling van informatie, de verbetering van de toegang tot informatie en de bevordering van de uitwisseling van informatie en optimale praktijkvoorbeelden,

BEVEELT AAN:

1. **Systeem voor de uitwisseling van informatie**

De lidstaten moeten de noodzakelijke maatregelen nemen en het benodigde werk verzetten om een systeem voor de uitwisseling van elektronische informatie, zoals het Informatiesysteem voor de interne markt (IMI) [4] op te zetten, en dienen met name in nauwe samenwerking met de diensten van de Commissie in de eerste plaats een — specifieke — toepassing te ontwikkelen ter ondersteuning van de administratieve samenwerking, die nodig is om de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk te verbeteren.

De ontwikkeling van een dergelijk systeem voor de uitwisseling van elektronische informatie ten behoeve van de administratieve samenwerking in het kader van Richtlijn 96/71/EG impliceert het volgende voor de lidstaten:

1. inventarisatie van de belangrijkste kwesties en vragen waarover informatie moet worden uitgewisseld en waarvoor daarom een plaats in het uitwisselingssysteem moet worden ingeruimd;

2. inventarisatie van de bevoegde autoriteiten en — zo nodig — van de andere actoren die betrokken zijn bij het toezicht op en de controle van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers en die zullen deelnemen aan het uitwisselingssysteem;

[1] Zie ook de resolutie van het Europees Parlement naar aanleiding van het rapport-Schroedter van 26 oktober 2006.

[2] Hierop wordt ook in de resolutie van het Europees Parlement gewezen, zie met name punt 21 en 32 e.v. Uit de reacties die in het kader van de openbare raadpleging betreffende de modernisering van het arbeidsrecht (COM(2006) 708 van 22 november 2006) ontvangen werden, bleek eveneens dat een betere en doeltreffender samenwerking op brede steun van de lidstaten mocht rekenen (zie COM(2007) 627 definitief van 24 oktober 2007 en het daarbij behorende werkdocument van de Commissie, SEC(2007) 1373).

[3] Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 11 juli 2007 ook hierop gewezen en opgeroepen tot het nemen van maatregelen dienaangaande, zie punt 18.

[4] IMI is een informatiesysteem dat bedoeld is om wederzijdse bijstand en de uitwisseling van informatie tussen lidstaten te vergemakkelijken. Het biedt een instrument voor veilige en snelle uitwisseling van gegevens tussen Europese overheidsinstanties, zodat zij effectief kunnen samenwerken ondanks barrières als gevolg van verschillende talen en administratieve procedures en structuren. De eerste ontwikkelde toepassingen dienen ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de herziene richtlijn betreffende de erkenning van beroepskwalificaties 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad en van de dienstenrichtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad.

3. verduidelijking van de rol van de verbindingsbureaus;
4. onderzoek naar de problematiek van adequate garanties ten aanzien van de bescherming van de persoonsgegevens bij de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten van de lidstaten en — indien van toepassing — van andere betrokken partijen ([1]).

De lidstaten dienen voorts op grond van de bevindingen van dit voorlopig onderzoek in samenwerking met de diensten van de Commissie te beoordelen en beslissen of IMI de meest geschikte oplossing is voor de uitwisseling van informatie in de zin van artikel 4 van Richtlijn 96/71/EG.

De Commissie zal de lidstaten hierbij ondersteuning en hulp verlenen en verplicht zich ertoe om te zijner tijd in zeer nauwe samenwerking met hen de nodige stappen te nemen. Zij zal met name de werkzaamheden van een op vrijwillige basis op te zetten operationele taskforce vergemakkelijken en coördineren en zo nodig tijdens de gehele ontwikkelingsfase van de specifieke toepassing externe technische bijstand verlenen.

2. **Toegang tot informatie**

De lidstaten moeten zich intensiever inzetten voor een betere toegang tot de informatie betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die de dienstverleners moeten bieden, en er zorg voor dragen dat hun verbindingsbureaus hun taken op doeltreffende wijze kunnen uitvoeren.

Met het oog op een verdere verbetering van de toegang tot informatie moeten de lidstaten:

1. niet alleen naar algemene informatie over het arbeidsrecht verwijzen en die verstrekken, maar in plaats daarvan duidelijk aangeven welke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en/of welk deel van hun (nationale en/of regionale) wetgeving van toepassing zijn op werknemers die op hun grondgebied gedetacheerd zijn;
2. de nodige maatregelen treffen om de informatie ter beschikking te stellen over de collectieve arbeidsovereenkomsten die van toepassing zijn (en op wie) en de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die door buitenlandse dienstverleners moeten worden toegepast, En voor zover mogelijk links naar bestaande internetsites en andere contactpunten, zoals de sociale partners, beschikbaar stellen;
3. deze informatie voor werknemers en dienstverleners toegankelijk maken in andere talen dan de nationale taal (talen) van het land waar de diensten worden verricht, voor zover mogelijk in de vorm van een beknopte brochure waarin de belangrijkste arbeidsvoorwaarden vermeld worden;
4. beter gebruik maken van de door het internet geboden mogelijkheden en de toegankelijkheid en duidelijkheid van de informatie op de nationale websites verbeteren ([2]).

Daarnaast moeten de lidstaten:

5. de verbindingsbureaus in staat stellen om een goed georganiseerde structuur op te zetten en over gekwalificeerd personeel en andere middelen te beschikken, zodat zij hun informatietaken kunnen nakomen;
6. zo mogelijk binnen het verbindingsbureau een contactpersoon aanwijzen die belast is met de behandeling van de verzoeken om informatie.

De Commissie zal de lidstaten blijven ondersteunen op dit gebied, in het bijzonder via het bestaande portaal op de EUROPA-website met links naar de nationale, voor de detachering van werknemers bestemde websites.

3. **Uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden**

De lidstaten moeten actief deelnemen aan een systematisch en formeel proces van inventarisatie en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden op het gebied van de detachering van werknemers via hiertoe door de Commissie opgezette samenwerkingsforums, zoals het beoogde comité op hoog niveau (zie de bijlage voor nadere bijzonderheden).

Gedaan te Brussel, 31 maart 2008.

Voor de Commissie

Vladimír ŠPIDLA

Lid van de Commissie

([1]) Zie in dit verband eveneens de Beschikking 2008/49/EG van de Commissie van 12 december 2007 inzake de bescherming van persoonsgegevens bij de invoering van het informatiesysteem interne markt (IMI) (PB L 13 van 16.1.2008, blz. 18).

([2]) De nationale websites zijn verbonden met de website van de Commissie over de detachering van werknemers: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm

BIJLAGE

Comité op hoog niveau voor de detachering van werknemers (nog in te stellen): beoogde rol, taken en verantwoordelijkheden

De uitwisseling van informatie die tot dusverre op vrijwillige basis in het kader van de informele groep van regeringsdeskundigen inzake de detachering van werknemers heeft plaatsgevonden, heeft aangetoond dat de groep succes heeft geboekt met de verbetering van de beschikbare middelen tot uitwisseling van informatie over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor gedetacheerde werknemers. Verder heeft de groep de Commissie waardevolle informatie over de tenuitvoerlegging en toepassing van Richtlijn 96/71/EG kunnen verstrekken.

Voor een betere administratieve samenwerking zijn ook doeltreffende middelen ten behoeve van inventarisatie en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden ten aanzien van alle kwesties die essentieel zijn voor de juiste toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG een vereiste. Hierdoor zal het mogelijk zijn de administratieve samenwerking in belangrijke mate te verbeteren en conflicten en de frequente inschakeling van rechtbanken in verband met geschillenbeslechting te voorkomen.

De Commissie is — zoals reeds in haar mededeling van 13 juni 2007 aangekondigd — voornemens een comité op hoog niveau in te stellen met de volgende taken en doelstellingen:

1. inventarisatie en bevordering van uitwisselingen en optimale praktijkvoorbeelden;
2. bevordering van uitwisseling van informatie op dit gebied, waaronder informatie over vormen van (bilaterale) administratieve samenwerking van de lidstaten en/of de sociale partners;
3. verkenning van (administratieve) vraagstukken, knelpunten en specifieke kwesties in verband met de naleving en handhaving van Richtlijn 96/71/EG of de nationale omzettingsmaatregelen met betrekking tot de detachering van werknemers;
4. onderzoek naar moeilijkheden die zich bij de toepassing van artikel 3, lid 10, van Richtlijn 96/71/EG zouden kunnen voordoen;
5. het volgen van de vorderingen met de verbetering van de administratieve samenwerking, met name met de — specifieke — toepassing ter ondersteuning van de administratieve samenwerking en de aanpassing en implementatie van het IMI alsook met de verbetering van de toegang tot informatie en, zo nodig, het aanbevelen van eventuele stappen en maatregelen;
6. verkenning van de mogelijkheden tot een sterkere doeltreffende naleving en handhaving van de rechten van de werknemers en tot bescherming van de rechtspositie van werknemers, voor zover noodzakelijk;
7. een diepgaand onderzoek naar grensoverschrijdende handhavingsproblemen in de praktijk.

Met het oog op de verwezenlijking van deze doelstellingen moet het comité op hoog niveau de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de controle van de op gedetacheerde werknemers van toepassing zijnde nationale wetgeving — zoals arbeidsinspecties — nauw bij zijn werkzaamheden betrekken. Voorts dient het, overeenkomstig de nationale wetgeving en/of praktijk, regelmatig formeel overleg te plegen met de sociale partners, met name met vertegenwoordigers van de sociale partners in bedrijfstakken waarin zeer frequent een beroep wordt gedaan op gedetacheerde werknemers.

De Commissie is bereid om in de nabije toekomst een besluit vast te stellen tot instelling van een dergelijk comité op hoog niveau, waarin de samenstelling, doelstellingen en werkmethoden ervan zullen worden omschreven. Daarbij zal zij rekening houden met de uitkomst van het debat over deze aanbeveling in de Raad.