

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

(COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD))

(2012/C 351/13)

Rapporteur: **Thomas JANSON**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op respectievelijk 18 april en 25 april 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten”

COM(2012) 131 final — 2012/0061 COD.

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 juni 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 18 en 19 september 2012 gehouden 483^e zitting (vergadering van 19 september 2012) het volgende advies uitgebracht, dat met 219 stemmen vóór en 2 tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot handhaving van de richtlijn inzake de detachering van werknemers is één van de voorstellen die enerzijds bedoeld zijn om de regelgeving voor detachering van werknemers aan te scherpen en anderzijds om de bestaande wetgeving voor het recht om collectief actie te ondernemen in grensoverschrijdende gevallen te codificeren. Deze voorstellen zijn een reactie op het debat naar aanleiding van vier arresten van het Hof van Justitie (Viking-Line, Laval, Rüffert en Luxembourg) over het evenwicht tussen sociale rechten en economische vrijheden.

1.2 In twee adviezen heeft het EESC gepleit voor aanscherping van de regelgeving voor detachering van werknemers, onder andere door de bepalingen van de desbetreffende richtlijn te verduidelijken en te verbeteren, en door de samenwerking tussen de overheden van de lidstaten uit te breiden. Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie voor een handhavingsrichtlijn, maar benadrukt ook het belang van de te garanderen bescherming van gedetacheerde werknemers, de inachtneming van de verschillende arbeidsmarktmodellen in de lidstaten en het tegengaan van sociale dumping en oneerlijke concurrentie. Volgens het EESC zou de EU meer aandacht moeten schenken aan de sociale aspecten.

1.3 Het Comité is ingenomen met het streven naar handhaving van de bestaande richtlijn, waarbij de klemtoon wordt gelegd op betere tenuitvoerlegging en doeltreffende bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten. De oorspronkelijke richtlijn is cruciaal voor de totstandbrenging van een klimaat waarin alle dienstverleners (ook die uit andere lidstaten) eerlijk kunnen concurreren doordat alle spelers gelijke kansen krijgen en er rechtszekerheid is voor verleners én afnemers van diensten en voor het verrichten van diensten gedetacheerde werknemers.

1.4 Het EESC vindt het belangrijk dat het voorstel niet alleen de bescherming van gedetacheerde werknemers garandeert en rekening houdt met de verschillende arbeidsmarktmodellen in de lidstaten, maar ook de mogelijkheden voor grensoverschrijdende handel vergroot door m.n. onnodige administratieve kosten te vermijden.

1.5 Van belang is dat bij nationale wetten en in cao's gelijke minimale arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd om te bevorderen dat diensten grensoverschrijdend worden verleend in een sfeer van eerlijke concurrentie

1.6 De in artikel 3, lid 1, genoemde elementen moeten niet als een volledige lijst worden beschouwd, maar als deel van een algehele beoordeling, waarbij met alle relevante factoren rekening moet worden gehouden.

1.7 De richtlijn moet ervoor zorgen dat de autonomie van de sociale partners en de rol die zij vervullen in de diverse arbeidsmarktmodellen, meer geëerbiedigd worden. Het EESC herinnert de lidstaten eraan dat zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van effectieve controles en vindt het zeer belangrijk dat de lijst met maatregelen na drie jaar opnieuw wordt bekeken.

1.8 Ter bescherming van de rechten van de werknemers zouden de lidstaten de buitenlandse dienstverleners moeten kunnen verplichten om een contactpersoon aan te wijzen die bevoegd is om namens de onderneming onderhandelingen te voeren. Artikel 11, lid 3, moet zo worden geformuleerd dat vak- en andere organisaties in ontvangende landen de rechten van gedetacheerde werknemers kunnen verdedigen overeenkomstig nationale praktijken.

1.9 Het voorstel voor hoofdelijke aansprakelijkheid bij onderaanneming is cruciaal in de voorgestelde richtlijn. In sectoren waar onderaanneming het meest voorkomt, biedt het de werknemers bescherming en de werkgevers zekerheid wat hun aansprakelijkheid betreft. Het Comité benadrukt dat het voorstel de bestaande nationale regelingen voor hoofdelijke aansprakelijkheid dan wel moet respecteren. Het EESC beveelt lidstaten die dergelijke regelingen niet kennen nadrukkelijk aan om deze in te voeren na overleg met de sociale partners. De Commissie wordt ertoe opgeroepen om samen met de sociale partners een nauwkeurigere definitie van gepaste zorgvuldigheid te formuleren, zoals dat in sommige lidstaten is gedaan. Het concept van gepaste zorgvuldigheid betekent volgens het Comité, zonder afbreuk te doen aan de sociale dialoog op nationaal niveau, dat bedrijven die hun onderaannemers toereikend controleren niet aansprakelijk zijn.

2. Inhoud van het voorstel van de Commissie

2.1 Het voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot handhaving van de richtlijn inzake detachering van werknemers maakt deel uit van een pakket voorstellen. Tegelijk met de handhavingsrichtlijn heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening die de bestaande wetgeving betreffende het recht om collectief actie te ondernemen in grensoverschrijdende situaties codificeert⁽¹⁾. De Commissie stelt dat beide voorstellen meer en betere banen moeten opleveren en het EU-concurrentievermogen moeten verbeteren door de interne markt aan te passen en te verbeteren, zonder de rechten van de werknemers aan te tasten.

2.2 Het voorstel van de Commissie voor de handhavingsrichtlijn omvat onder meer het volgende:

- Hoofdstuk I schetst een kader om misbruik en omzeiling van de bepalingen te voorkomen. De voorstellen omvatten regels om te bepalen of een onderneming daadwerkelijk wezenlijke activiteiten verricht, en niet alleen activiteiten die intern beheer en/of administratie betreffen. De richtlijn bevat een indicatieve beschrijving van de essentiële onderdelen van detachering voor het verrichten van diensten, als ook de criteria om te bepalen wanneer er sprake is van feitelijke vestiging als dienstverlener in een lidstaat. Dit is bedoeld om valse detacheringen of postbusondernemingen te voorkomen.
- Hoofdstuk II bevat de regels voor toegang tot informatie, d.w.z. de behoefte aan informatie van werknemers en ondernemingen in verband met hun rechten en plichten. Artikel 5 bevat gedetailleerde maatregelen om informatie over arbeidsmarktvoorschriften algemeen bekend te maken, ook als voorwaarden en omstandigheden in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgelegd zijn.
- Hoofdstuk III bevat bepalingen over de samenwerking tussen de nationale overheden die verantwoordelijk zijn voor detachering. De vereiste algemene beginselen, regels en procedures voor een effectieve administratieve samenwerking en

bijstand staan in artikel 6, terwijl de vereisten voor de lidstaten van vestiging in artikel 7 aan bod komen.

- Hoofdstuk IV betreft het toezicht op detachering en de nationale controlemaatregelen; de lidstaten mogen uitsluitend bepaalde administratieve vereisten en controlemaatregelen opleggen.
- Hoofdstuk V regelt de mechanismen voor de handhaving en naleving van de toepassing in de praktijk, het indienen van klachten en het aanspannen van gerechtelijke of administratieve procedures. De bepalingen van artikel 12 betreffen de bescherming van de rechten van werknemers, uitgaande van 1) hoofdelijke aansprakelijkheid voor de beloning van gedetacheerde werknemers in de bouwsector, en 2) betere behandeling van klachten. Deze bepalingen zijn beperkt tot de bouwsector, zoals vermeld in de lijst van activiteiten in de bijlage bij Richtlijn 96/71. Detachering door een uitzendbedrijf is vermeld, mits het werk in de bouwsector betreft. Als zij dat willen, mogen de lidstaten deze bepalingen echter uitbreiden tot andere sectoren.
- Hoofdstuk VI bevat de regels inzake grensoverschrijdende handhaving en administratieve boetes en sancties. Tot slot worden in hoofdstuk VII de sancties en bepalingen geschetst in verband met het gebruik van het informatiesysteem voor de interne markt.

3. Achtergrond van het voorstel

3.1 Hoewel het aantal gedetacheerde werknemers een fractie is van het totale personeelsbestand in de EU, zijn er in bepaalde lidstaten veel gedetacheerde werknemers en wordt detachering een steeds alledaagser verschijnsel, aldus de Commissie. Betrouwbare gegevens ontbreken, maar elk jaar wordt naar schatting een miljoen werknemers gedetacheerd. Dat is een heel klein deel van het totale personeelsbestand, zelfs minder dan één procent. Wel gaat het hier om ongeveer 20 procent van de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. De landen met de meeste gedetacheerde werknemers zijn Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, België en Polen.

3.2 Het voorstel van de Commissie komt er na een fel debat naar aanleiding van vier arresten van het Hof van Justitie (Viking-Line, Laval, Rüffert en Luxembourg) over het evenwicht tussen sociale rechten en economische vrijheden. In oktober 2008 nam het Europees Parlement een resolutie aan in reactie op de arresten van het Hof. Op verzoek van de Commissie en het Franse voorzitterschap (tweede semester 2008) hebben de Europese sociale partners gezamenlijk een analyse uitgevoerd van de arresten van het Hof.

3.3 Deze kwesties kwamen ook aan bod in het rapport van Mario Monti over "Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt" (2010). In dit verslag werd aanbevolen om de toepassing van het stakingsrecht te waarborgen en te verduidelijken, en om een mechanisme in te voeren voor het informeel oplossen van arbeidsgeschillen in verband met de toepassing van de richtlijn.

⁽¹⁾ Aan dit voorstel zal het Comité een apart advies wijden.

3.4 Het EESC behandelde de kwestie van de arresten van het Hof van Justitie over de detachering van werknemers in twee adviezen: *De sociale dimensie van de interne markt* ⁽²⁾ en *Akte voor de interne markt: Twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen* "Samen werk maken van een nieuwe groei" ⁽³⁾.

In zijn adviezen bepleitte het EESC het volgende:

- verduidelijking en verbetering van de bepalingen van de richtlijn voor detachering van werknemers;
- doeltreffender samenwerking tussen de overheden van de lidstaten;
- uitvoering van het non-discriminatiebeginsel ten aanzien van arbeids- en beloningsvoorwaarden;
- overleg met sociale partners;
- non-discriminatie van ondernemingen in de interne markt.

4. Opmerkingen van het EESC

4.1 Het EESC stelt vast dat de Commissie met een voorstel voor een richtlijn komt die een betere uitvoering van de detachingsrichtlijn beoogt door de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers te verduidelijken en het voor de bevoegde instanties in de lidstaten, alsook voor bedrijven en werknemers, gemakkelijker te maken om informatie uit te wisselen en samen te werken. Het EESC vindt het belangrijk dat het voorstel de bescherming van gedetacheerde werknemers garandeert, rekening houdt met de verschillende arbeidsmarktmodellen in de lidstaten, sociale dumping en oneerlijke concurrentie effectief bestrijdt en ook de mogelijkheden voor grensoverschrijdende handel vergroot door het vermijden van bijv. onnodige administratieve kosten. Van belang is dat bij nationale wetten en in cao's gelijke minimale arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd om te bevorderen dat diensten grensoverschrijdend worden verleend in een sfeer van eerlijke concurrentie.

4.2 Het EESC acht rechtszekerheid van het hoogste belang; het stelt vast dat er sprake is van rechtsonzekerheid voor buitenlandse werknemers die door uitzendbureaus worden gedetacheerd. Deze werknemers vallen onder de richtlijn voor detachering van werknemers en de richtlijn inzake uitzendwerk. Om aan deze ambiguïteit een einde te maken, stelt het EESC voor om de handhavingsrichtlijn te laten bepalen dat tijdelijke werknemers onder de eerstgenoemde richtlijn vallen, tenzij er gunstiger arbeidsvoorwaarden worden overeengekomen op grond van artikel 5, lid 3, van de richtlijn inzake uitzendwerk.

4.3 Het Comité is van mening dat grensoverschrijdende dienstverlening van groot belang is voor de ontwikkeling van de interne markt. Om een politiek draagvlak voor de EU te creëren en de solidariteit binnen de Unie te vergroten, moet

de EU meer belang hechten aan de sociale aspecten van haar beleid. Om het potentieel van de interne markt volledig te benutten, moet de EU de sociale dimensie versterken. Het voorstel voor een richtlijn is een stap in de goede richting, maar naar het oordeel van het Comité ontoereikend. Daartoe is verdere verduidelijking en versterking van het voorstel geboden.

4.4 Het EESC staat achter het voornemen in artikel 3, lid 1, van de richtlijn om de kwestie van de zgn. brievenbusondernemingen aan te pakken, d.w.z. ondernemingen die in het land van vestiging geen feitelijke activiteit uitoefenen, maar uitsluitend bestaan om verplichtingen in het ontvangende land te vermijden. Ter wille van de duidelijkheid, rechtszekerheid en overeenstemming met artikel 3, lid 2, moet de beoordeling of een onderneming daadwerkelijk wezenlijke activiteiten in het land van vestiging uitvoert, plaatsvinden aan de hand van een algemene beoordeling waarin **alle** relevante factoren zijn opgenomen. Dit betekent ook dat de lijst niet als uitputtend moet worden beschouwd.

4.5 Artikel 3, lid 2, van het voorstel voor een richtlijn beoogt te verduidelijken wanneer een werknemer tijdelijk in een andere lidstaat zijn of haar werk verricht. Het verschil tussen tijdelijk en vast werk in het ontvangende land is heel belangrijk omdat dat bepaalt welke arbeidswetgeving van toepassing is en of er wel sprake is van detachering. Het EESC is ingenomen met de verduidelijkingen in het voorstel, met name de verwijzing naar de behoefte aan een algemene objectieve beoordeling.

4.6 Het EESC juicht de nieuwe regels betreffende informatie toe, maar meent dat artikel 5, lid 4, ook moet vermelden dat de autonomie van sociale partners volstrekt in acht wordt genomen, alsook de rol die zij vervullen in de diverse arbeidsmarktmodellen. Ook moet gewaarborgd worden dat de administratieve last van de financiering, zoals vertalingen, niet op de sociale partners wordt afgewenteld. Initiatieven van de sociale partners in de sector om informatie te verspreiden verdienen steun.

4.7 Het is belangrijk dat in geval van controles (artikel 7) de overheden van het ontvangende land de algehele verantwoordelijkheid dragen voor het in kaart brengen van misbruik indien een werknemer uit een ander land tijdelijk gedetacheerd is, en dat de overheden in het land van herkomst samenwerken met die in het ontvangende land. Het zou ook mogelijk moeten zijn om deze controles uit te voeren op verzoek van de overheden in het ontvangende land en niet uitsluitend op verzoek van de overheden van het land waar de onderneming gevestigd is.

4.8 Krachtens artikel 9, lid 1, sub d) mogen lidstaten een buitenlandse dienstverlener de verplichting opleggen om een contactpersoon aan te wijzen om, zo nodig, namens de werkgever met de relevante sociale partners in de lidstaat van detachering te onderhandelen, overeenkomstig de nationale wetgeving en gebruiken. In sommige landen kan het voldoende zijn om een contactpersoon aan te wijzen, omdat de overheden toezien op de naleving van wetten en regels. In andere landen, met andere arbeidsmarktmodellen, moeten contactpersonen de bevoegdheid hebben om de onderneming te vertegenwoordigen

⁽²⁾ PB C 44 van 11-2-2011, blz. 90

⁽³⁾ PB C 24 van 28-1-2012, blz. 99

ten overstaan van overheden en vakbonden. Daarom moet in de richtlijn rekening worden gehouden met verschillende arbeidsmarktmodellen. Artikel 11, lid 5, sub b) zou een vereiste moeten omvatten om informatie te verschaffen over socialezekerheidsbijdragen en belastingen en de plaats waar deze afgedragen zijn.

4.9 Artikel 11, lid 3, stelt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat vakbonden en andere organisaties die er een rechtmatig belang bij hebben dat de richtlijn wordt nageleefd, namens gedetacheerde werknemers of werkgevers gerechtelijke of administratieve procedures kunnen aanspannen. Het artikel moet zo worden geformuleerd dat vak- en andere organisaties in ontvangende landen de rechten van gedetacheerde werknemers kunnen verdedigen overeenkomstig nationale praktijken.

4.10 Het voorstel voor hoofdelijke aansprakelijkheid bij onderaanneming is cruciaal in de voorgestelde richtlijn. In sectoren waar onderaanneming het meest voorkomt, biedt het de werknemers bescherming en de werkgevers zekerheid wat hun aansprakelijkheid betreft. Het Comité benadrukt dat het voorstel de bestaande nationale regelingen voor hoofdelijke aansprakelijkheid dan wel moet respecteren. Het EESC beveelt lidstaten die dergelijke regelingen niet kennen nadrukkelijk aan om deze in te voeren na overleg met de sociale partners. De Commissie wordt ertoe opgeroepen om samen met de sociale partners een nauwkeurigere definitie van gepaste zorgvuldigheid te formuleren, zoals dat in sommige lidstaten is gedaan. Het concept van gepaste zorgvuldigheid betekent volgens het Comité, zonder afbreuk te doen aan de sociale dialoog op nationaal niveau, dat bedrijven die hun onderaannemers toereikend controleren niet aansprakelijk zijn.

Brussel, 19 september 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
