

Vergaderjaar 2007–2008

29 407

Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2008

Bij brief van 14 april 2008 (08-SZW-B-036) heeft u mij verzocht om, in het licht van de aanstaande implementatie van de Dienstenrichtlijn, in te gaan op de arresten in de zaken Viking, Laval en Rüffert van het Europese Hof van Justitie en de uitspraak van een Poolse rechter (Kamervragen van het lid Ulenbelt) en de consequenties daarvan voor de Nederlandse situatie. Aan dit verzoek kom ik graag tegemoet.

Allereerst wil ik echter opmerken dat deze arresten en de eventuele gevolgen daarvan los moeten worden gezien van de implementatie van de Dienstenrichtlijn. De arresten betreffen arbeidsrechtelijke kwesties. Het arbeidsrecht is uitdrukkelijk uitgezonderd van de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn.

Van belang is hier vooral de Detacheringsrichtlijn (96/71/EG). De Detacheringsrichtlijn beoogt de naleving van een kern van dwingende bepalingen voor minimale bescherming van ter beschikking gestelde werknemers te garanderen. Daartoe is bepaald dat op ter beschikking gestelde werknemers de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden met betrekking tot een aantal in de richtlijn expliciet genoemde aangelegenheden (de zogenaamde «harde kern»¹ van de arbeidsvoorwaarden) moeten worden toegepast, die in de lidstaat van ontvangst zijn vastgelegd in wettelijke bepalingen en/of algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's). Bij ontbreken van een stelsel voor het algemeen verbindend verklaren mag een collectieve arbeidsovereenkomst die algemene rechtsgevolgen heeft voor alle gelijksoortige ondernemingen in een bepaald geografisch gebied of in een bepaalde beroepsgroep of bedrijfstak, of een collectieve arbeidsovereenkomst die door de nationaal meest representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties is gesloten voor toepassing op het gehele nationale grondgebied, als uitgangspunt worden genomen.

¹ loon, vakantiedagen, werk- en rusttijden, regels en voorwaarden voor uitzendwerk, veiligheidsmaatregelen, maatregelen voor jongeren en zwangere werknemers en gelijke behandeling.

Viking en Laval

De arresten in de zaken Viking en Laval dateren van respectievelijk 11 en 18 december 2007.

In de zaak Viking ging het om stakingsacties naar aanleiding van het plan van de Finse veerdienst Viking Line om een Fins schip formeel te vestigen in Estland (om te vlaggen) om zo een goedkopere Estse bemanning aan te kunnen nemen. Met de acties probeerde de Finse vakbond Viking Line te bewegen om een cao met haar af te sluiten op grond waarvan voor de bemanning de Finse arbeidsvoorwaarden zouden gelden.

In de zaak Laval ging het om collectieve acties van Zweedse vakbonden die erop gericht waren een bouwonderneming ertoe te brengen om zich aan te sluiten bij de Zweedse bouw-cao en de in Zweden ter beschikking gestelde Letse werknemers een bepaald loon te garanderen.

In deze arresten is eerst door het Hof vastgesteld dat de verdragsbepalingen over de fundamentele vrijheden (vrij werknemersverkeer, vrij verkeer van goederen, vrije vestiging en vrije diensten verkeer) niet alleen gelden voor overheidshandelen, maar ook voor collectieve regelingen van arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid en het verrichten van diensten. Omdat collectieve acties van vakbonden onlosmakelijk verbonden zijn aan het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten, kunnen deze aan die verdragsbepalingen worden getoetst. Indien collectieve acties derhalve een inbreuk opleveren op deze fundamentele vrijheden, zijn zij slechts toelaatbaar indien zij kunnen worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en daartoe noodzakelijk en proportioneel zijn.

Zo was in de zaak Viking de vraag of de stakingsacties een verboden belemmering van de vrijheid van vestiging vormden of gerechtvaardigd waren doordat daarmee het legitieme doel van de werknemersbescherming werd nagestreefd. In de zaak Laval was de vraag of collectieve acties van een vakbond om in andere lidstaten gevestigde ondernemingen te bewegen zich aan te sluiten bij de eigen bouw-cao en loononderhandelingen te voeren, niet een beperking van het vrij verrichten van diensten was.

Volgens het Hof mogen vakbonden voor tijdelijk op het grondgebied werkzame werknemers proberen gunstiger arbeidsvoorwaarden af te dwingen, maar die voorwaarden mogen niet verder gaan dan de door de overheid via wet of algemeen verbindend verklaring vastgestelde regelingen, noch andere aangelegenheden betreffen dan die genoemd in de Detacheringsrichtlijn. Het beschermingsniveau dat verlangd mag worden van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen is dus beperkt tot een limitatieve lijst van thema's, althans voor zover deze in de lidstaat van ontvangst in wettelijke bepalingen en/of algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten zijn vastgelegd. Aan buitenlandse dienstverleners kunnen dan ook geen arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden worden voorgeschreven, die niet volgens de methoden van de richtlijn zijn vastgelegd of die aangelegenheden betreffen die niet in de richtlijn worden genoemd.

Rüffert

Het arrest in de zaak *Dirk Rüffert/Land Niedersachsen* dateert van 3 april 2008. Deze zaak betrof Duitse wetgeving die inhoudt dat overheidsaanbestedingen in de Duitse deelstaat Nedersaksen uitsluitend mogen worden geplaatst bij ondernemingen die zich er schriftelijk toe verbinden hun werknemers een loon te betalen overeenkomstig de op de plaats van uitvoering geldende cao. Deze regeling werd in de zaak Rüffert door het Hof als een verboden belemmering van het grensoverschrijdende dienstenverkeer beschouwd, omdat het in casu niet ging om een loonpeil, dat

was vastgesteld op een van de wijzen genoemd in de Detacheringsrichtlijn. Het loonpeil was niet wettelijk geregeld en de desbetreffende collectieve arbeidsovereenkomst was niet algemeen verbindend verklaard, terwijl een stelsel daarvoor wel bestond.

Het Poolse bouwbedrijf Gal-Met

Bij uitspraak van 19 oktober 2007 heeft een Poolse rechter besloten dat de toegekende loonvordering van een vakbond in Denemarken, namens een Poolse werknemer, op een Poolse aannemer die in Denemarken opereert, terugbetaald moet worden aan die aannemer. Het is niet gelukt te achterhalen op welke grond de Poolse rechter de loonvordering ongedaan heeft gemaakt. Als mogelijke verklaring wordt genoemd dat de werknemer niet vertegenwoordigd was in de rechtzaal, zodat de rechter de eis zonder motivering heeft toegewezen en de uitspraak daarom ook niet gepubliceerd wordt. Het feit dat Denemarken geen systeem van het algemeen verbindend verklaren van cao's kent, kan niet de achtergrond zijn. De Poolse aannemer was volgens de Deense werkgeversfederatie Dansk Byggeri namelijk lid van deze werkgeversorganisatie en daardoor gebonden aan een cao. Een Deense vakbond heeft ondertussen, namens de Poolse werknemer, hoger beroep aangetekend tegen de uitspraak. Het is dan ook te vroeg om te beoordelen of deze zaak stand houdt.

Gevolgen voor de Nederlandse situatie

De vaststelling dat collectieve acties een inbreuk kunnen opleveren op het vrij verkeer en mitsdien getoetst moeten worden aan het Europese recht, is niet nieuw. De arresten in de zaken Viking en Laval betreffen concreet met name het Scandinavische arbeidsrechtelijke stelsel, dat gekenmerkt wordt door een sterke vakbeweging, vergaande regulering op sociaal gebied via cao's, geen wettelijke regulering van het minimumloon, de afwezigheid van een stelsel van algemeen verbindendverklaring van cao-bepalingen, en een wettelijke regulering van het collectief actierecht. Concrete gevolgen voor Nederlandse wetgeving of beleid vloeien niet uit deze arresten voort, gelet op het wezenlijk andere opzet van het hier geldende stelsel. De bescherming van werknemers vindt in Nederland plaats via wetgeving (o.m. Wet minimumloon minimumvakantiebijslag, Arbeidstijdenwet, Arbeidsomstandighedenwet, Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid) en het algemeen verbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. De wetgeving geldt als regel ten aanzien van alle arbeid die door werknemers op Nederlands grondgebied wordt verricht, ook door tijdelijk in Nederland werkzame werknemers. Op grond van artikel 2, zesde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten geldt de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden in de algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen ook ten aanzien van tijdelijk in Nederland werkzame werknemers met een arbeidscontact onder buitenlands recht, conform de Detacheringsrichtlijn.

Nederland heeft geen wetgeving die vergelijkbaar is met die in de zaak Rüffert, zodat ook het arrest in deze zaak geen concrete gevolgen heeft.

Met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn heb ik geen signalen ontvangen dat er momenteel opvallend veel zaken worden aangespannen tegen lidstaten of tussen werknemers en werkgevers. Wel is de Europese Commissie een aantal infractieprocedures gestart tegen lidstaten die in de ogen van de Commissie onterechte eisen stellen ten aanzien van buitenlandse bedrijven. Deze eisen hebben echter geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden voor de werknemers van die bedrijven.

Vooralsnog heb ik geen aanleiding om aan te nemen dat een van de genoemde zaken consequenties zal hebben voor de wijze waarop de bescherming van werknemers in Nederland is georganiseerd.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner