

Vergaderjaar 1998–1999

26 524

Uitvoering van de Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en van de Raad van de Europese Unie van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L 18) (Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 augustus 1999

1. Algemeen

Blijkens het verslag hebben de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en GroenLinks met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, waarbij de leden van de beide laatstgenoemde fracties uitdrukkelijk aangeven het doel van de Richtlijn en het wetsvoorstel te onderschrijven. Dat doel is wettelijk te waarborgen dat in geval van detachering de betrokken werknemers ten aanzien van een aantal elementen aanspraak kunnen maken op de rechtsbescherming zoals die geldt voor werknemers in het land van detachering.

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat na het totstandkomen van de Richtlijn een technische werkgroep in Brussel zich tot het afgelopen voorjaar heeft gebogen over een groot aantal technische punten. De implementatietermijn eindigt 16 december a.s. Ik ga ervan uit dat de parlementaire behandeling van het voorstel tijdig voordien kan worden afgerond.

2. De beperking tot de bouwsector

De leden van verschillende fracties vragen waarom de richtlijn en het wetsvoorstel zich beperken tot de bouwactiviteiten die zijn opgesomd in de bij de richtlijn behorende bijlage. Leidt dit niet tot een verminderde uniformering van arbeidsvoorwaarden vragen de leden van de PvdA-fractie. Zijn er geen redenen, zo vragen de leden van de fracties van VVD, CDA en GroenLinks in verschillende bewoordingen om de reikwijdte van het wetsvoorstel uit te breiden tot alle arbeid, op welke gronden wordt onderscheid gemaakt tussen de bouwsector en andere sectoren en ligt het niet voor de hand om de werklandregel toe te passen voor alle arbeid en niet alleen voor de bouwsector.

Om deze vragen te beantwoorden is het van belang nader in te gaan op de doelstelling en de totstandkoming van de Richtlijn. Wat wordt met de Richtlijn beoogd?

Met het voorstel voor een richtlijn, dat in 1991 door de Commissie is ingediend werd beoogd het algemene kader van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Verdrag van Rome) voor bepaalde situaties aan te passen en te verfijnen. De kern van de voorziene regeling was dat de lidstaten erop toezien dat onafhankelijk van de wetgeving die van toepassing is op de arbeidsverhouding ingeval van detachering de gedetacheerde werknemer niet ontzegd wordt de «harde kern» van de arbeidsvoorwaarden die op de plaats waar het werk wordt uitgevoerd van toepassing zijn op werkzaamheden van dezelfde aard. Kortom het waarborgen van de rechtsbescherming van de betrokken werknemers in het kader van de bevordering van het grensoverschrijdend verrichten van diensten hetgeen eerlijke mededinging alsook eerbiediging van de rechten van werknemers vereist. Het gaat om de rechtspositie van de werknemer in een goed evenwicht met het vrij verkeer.

Wezenlijk en niet te veronachtzamen gegeven hierbij is de verwevenheid van arbeidsvoorwaarden met regelingen op het terrein van de sociale zekerheid en andere voorzieningen. Ook hier is in velerlei opzichten sprake van grote verschillen tussen de lidstaten. Voor wat betreft de sociale zekerheid is Verordening 1408 maatgevend. Deze Verordening gaat uit van het principe dat een werknemer slechts onderworpen is aan het rechtstelsel van een land; voor wat betreft gedetacheerde werknemers is dit het recht van het woonland.

Ook de detacheringsrichtlijn, die het terrein van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden bestrijkt, laat onverlet dat het recht van het land waar de werknemer gewoonlijk arbeid verricht – veelal zijn woonland – van toepassing blijft.

Daarnaast gaan evenwel een aantal basisaanspraken gelden uit het recht van het land alwaar tijdelijk arbeid wordt verricht. De Richtlijn opteert dus niet voor een exclusief werklandbeginsel. Dat zou weliswaar leiden tot een uniformering van de arbeidsvoorwaarden binnen het werkland, doch een doorkruising vormen van de samenhangen die er veelal bestaan tussen sociale zekerheidsaanspraken en aanspraken in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer, en ook haaks staan op de rechtsverwijzingsregels, als neergelegd in het voor de EU-staten geldende Verdrag van Rome van 19 juni 1980.

Het uitgangspunt van de richtlijn, dat het recht dat normaal op de arbeidsverhouding van toepassing is van toepassing blijft, doch dat daarnaast een aantal rechtsregels van het werkland gaan gelden, roept het risico op dat conflicterende rechtsregels op een arbeidsverhouding van toepassing zijn. Tegen deze achtergrond lijkt het verstandig terughoudend te zijn met invoering van een dergelijk stelsel.

In de loop van de discussies, voorafgaand aan de uiteindelijke vaststelling van de Richtlijn in 1996, is bij het zoeken naar een compromis tussen uiteenlopende belangen en zienswijzen afgesproken de werkingssfeer te beperken tot de bouwsector (in de ruime zin zoals in de bijlage omschreven).

In die periode – na de Duitse hereniging – was sprake van een sterke toename van grensoverschrijdend verkeer in de bouwsector. Dat heeft het risico van verstoring van vorenbedoeld evenwicht in deze sector zeer manifest gemaakt.

Hierbij is ook te bedenken dat kenmerkend voor de bouw is, dat de activiteiten niet gebonden zijn aan een vestigingsplaats van het bedrijf; de activiteiten vinden plaats op telkens wisselende locaties hetgeen met zich mee brengt dat ook frequent sprake kan zijn van tijdelijke grensoverschrijdende activiteiten.

Uiteindelijk is als inzet gepreciseerd om, zoals vastgelegd in de Richtlijn, voor de bouwsector regels te stellen ter waarborging van een goed evenwicht. Gememoreerd zij dat het daarbij gaat om de bouw in ruime zin (omvattend alle activiteiten genoemd in de bijlage).

De reikwijdte van de ArbeitnehmerEntsendeGesetz, waarmee de Richtlijn in Duitsland is geïmplementeerd stemt overeen met de werkingssfeer als omschreven in de bijlage bij de Richtlijn (kortweg de bouwsector). In andere lidstaten is de Richtlijn voorzover bekend nog niet geïmplementeerd; ook in België is een daartoe strekkend wetsvoorstel nog in voorbereiding.

De ervaringen die Nederland heeft opgedaan met deze Duitse wetgeving vormen een adstructie van het hiervoor gememoreerde risico van potentiële rechtsconflicten als gevolg van de cumulatieve toepasselijkheid van rechtsregels uit meerdere lidstaten. Deze wetgeving heeft de nodige problemen opgeleverd ook voor Nederlandse bedrijven, die werk in Duitsland uitvoeren. Dit vloeit voort uit het feit dat buitenlandse bedrijven verplicht worden deel te nemen aan de ULAK (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse). Kern van deze problemen is dat waar de Duitse arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn verklaard buitenlandse werkgevers aanzienlijke bedragen (ca. 15% van de loonsom van de gedetacheerde werknemers) moeten afdragen aan de ULAK ten behoeve van uitbetaling door dit fonds van loon bij het opnemen van vakantiedagen. Hiervan wordt slechts vrijstelling verleend wanneer het bedrijf in het land van herkomst valt onder een soortgelijk vakantiefonds en aangetoond heeft dat voor de betrokken werknemers afdrachten aan dit fonds zijn betaald. Waar buitenlandse werkgevers op grond van de wetgeving in het eigen land verplicht zijn tot betaling aan hun werknemers van loon over opgenomen vakantiedagen leidt het van toepassing zijn van genoemde Duitse wetgeving tot dubbele verplichtingen, tenzij de ULAK vrijstelling heeft verleend.

Dit heeft geleid tot juridische procedures bij het Arbeitsgericht Wiesbaden, dat prejudiciële vragen heeft voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie in Luxemburg. Het Hof heeft hierover nog geen uitspraak gedaan.

Dit alles in aanmerking genomen is de regering van oordeel dat het niet opportuun is om bij de implementatie van de Richtlijn verder te gaan dan datgene waartoe de Richtlijn verplicht. Dit is ook de te volgen gedragslijn op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 337). Wij zien daarom geen aanleiding op het punt van de gelding van algemeen verbindend verklaarde c.a.o.-bepalingen het wetsontwerp uit te breiden tot ook andere arbeidsverhoudingen dan in de bouwsector.

Wel zien wij aanleiding een uitbreiding in het wetsontwerp aan te brengen, voorzover het betreft de gelding van de in artikel 1 van het wetsontwerp genoemde wetsbepalingen, waarover vragen zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks. Hiertoe strekt de bij deze nota gevoegde Nota van wijziging. Nadere analyse van de systematiek van de Richtlijn en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan heeft ons tot de conclusie gebracht dat een beperking van de toepasselijkheid van de richtlijn tot de bouw, voorzover het betreft de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, door de gemeenschaps-wetgever niet werd beoogd.

3. Terminologie

Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat de Richtlijn ziet op verschillende vormen van dienstverlening. Het kan zijn dat een onderneming een opdracht aanneemt en met (enkele van) zijn werknemers uitvoert in het buitenland, maar ook dat een onderneming werknemers uitleent aan een onderneming in het buitenland ten behoeve van een door die onderneming in het betreffende land uit te voeren opdracht. In elk van deze verschillende vormen van dienstverlening is steeds sprake van arbeidsovereenkomsten naar Nederlands recht. Op die arbeidsovereenkomsten hebben de Richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel betrekking.

Op die arbeidsovereenkomsten zijn reeds van toepassing de door de leden van de VVD-fractie genoemde andere wetten te weten de Arbeidstijdenwet, de Wet Minimumloon en minimumvakantietoelage, de Wet arbeidsallocatie door intermediairs en de Algemene wet gelijke behandeling.

4. Uitvoering

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen met betrekking tot uitvoeringsaspecten, zoals de handhaafbaarheid van de wet, het toezicht op de naleving en de fraudegevoeligheid.

In antwoord hierop wijs ik erop dat met de onderhavige wetgeving eisen worden gesteld waaraan arbeidsovereenkomsten in het geval van detachering moeten voldoen. De strekking daarvan is werknemers bescherming te bieden doordat wettelijk is vastgelegd waarop zij in het kader van hun arbeidsovereenkomst aanspraak kunnen maken. Het is aan de betrokken werknemers hierop – zo nodig bij de rechter – een beroep te doen. Dit is voor gedetacheerde buitenlandse werknemers niet anders dan voor Nederlandse werknemers.

Handhaving c.q. toezicht op de naleving is slechts aan de orde voorzover het gaat om dwingende regels, waarbij sprake is van strafrechtelijke c.q. administratief-rechtelijke sanctionering, zoals bijv. veiligheidsvoorschriften. Handhaving en toezicht in dezen berust bij de betreffende instanties, zoals met name de Arbeidsinspectie en de Rijksverkeersinspectie, zowel voor buitenlandse als voor Nederlandse bedrijven. De leden van de VVD-fractie vrezen dat het wetsvoorstel ingewikkeld zal worden in de uitvoering, omdat van geval tot geval zou moeten worden bezien welke cao-bepalingen van toepassing zijn. Met deze leden acht de regering het van belang ervoor te waken dat de uitvoering onnodig ingewikkeld wordt. Ook hierin ligt een reden om bij de implementatie niet verder te gaan dan waartoe de Richtlijn verplicht. De Richtlijn strekt er niet toe het hele arbeidsvoorwaardenpakket (de hele cao) van toepassing te laten zijn in geval van detachering maar beperkt zich tot enkele kernelementen. Wat deze elementen betreft gaat het er voorts om te waarborgen dat basis- of minimumregels gelden.

Voorts vloeit uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie (EG) voort dat de additionele toepasselijkheid van het Nederlands recht niet geldt, indien de arbeidsverhouding wordt beheerst door recht van een andere lid-staat dat aan de werknemer een gelijkwaardige of betere bescherming biedt, en de concurrentieverhoudingen door de additionele gelding van de Nederlandse rechtsregels zouden worden verstoord.

Samenwerking van de bevoegde instanties van de lidstaten bij de bestrijding van uitkerings- en premiefraude in de sociale zekerheid en zwartwerk ook bij grensoverschrijdende arbeid is van groot belang. Daarover zijn recent afspraken gemaakt, neergelegd in een resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten (nr. 6491/99 d.d. 29 maart 1999).

Gegeven de geschetste aanpak zal er geen sprake zijn van een administratieve lastenverzwaring voor werkgevers noch van een cumulatie van financiële lasten voor werkgevers. Een werkgever kan slechts voor hogere financiële lasten komen te staan in geval het arbeidsvoorwaardenpakket voor zijn werknemers niet voldoet aan de Nederlandse minimumnormen met betrekking tot de in de Richtlijn en het wetsvoorstel aangegeven elementen.

Tenslotte is in dit verband vermeldenswaard een onderzoek dat Nederlandse en Belgische werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouw na het totstandkomen van de Richtlijn hebben verricht. Zij hebben een

zorgvuldige vergelijking gemaakt van de Belgische bouw-cao en de Nederlandse bouw-cao. De uitkomst van deze vergelijking was dat op veel punten sprake is van grotere en kleinere verschillen maar dat per saldo sprake is van gelijkwaardigheid van de beide cao-pakketten. Op grond hiervan hebben zij gezamenlijk geconcludeerd en afgesproken dat in geval van grensoverschrijdend werk de eigen cao van de betrokken werknemers voor hen blijft gelden.

In het kader van de in het onderhavige wetsvoorstel voorziene regeling kan deze aanpak gecontinueerd worden. Langs deze weg kan, zoals in de Memorie van toelichting is aangegeven, ook worden voorzien in restricties voor het van toepassing zijn van regels in geval van detachering (bijv. in geval van kortdurende periodes).

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan artikel 4 van de Richtlijn merk ik op dat ter uitvoering van genoemd artikel in ieder geval de Arbeidsinspectie, die in het kader van de Nederlandse wetgeving een centrale rol vervult bij de registratie van cao's en het algemeen verbindend verklaren daarvan, zal worden aangemerkt als verbindingsbureau met het oog op de uitvoering van de Richtlijn.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende het uitkeringsrecht bij zwangerschap en bevalling wijs ik erop dat aanspraak op uitkeringen in het kader van de onderhavige wetgeving niet aan de orde is; daarvoor gelden de regels van Verordening 1408.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries