

Vergaderjaar 2012–2013

33 635

EU-voorstel: Richtlijn uitvoering van rechten in het vrije verkeer van werknemers COM (2013) 236

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn inzake toelating onderzoekers, studenten en andere
Categorieën (Kamerstuk 22 112, nr. 1626)

Fiche 2: Mededeling «Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaat-
verandering» (Kamerstuk 22 112, nr. 1627)

Fiche 3: Verordening vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde
openbare akten in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1628)

Fiche 4: Richtlijn betreffende de uitvoering van rechten in het kader van
vrij verkeer van werknemers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Richtlijn betreffende de uitoefening van rechten in het kader van vrij verkeer van werknemers

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

Datum ontvangst Commissiedocument

26-4-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 236

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202604

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)149

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 46 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing EP

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Dit voorstel beoogt de praktische toepassing van art. 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011 in heel de Europese Unie te verbeteren en te versterken door een algemeen gemeenschappelijk kader van adequate bepalingen en maatregelen vast te stellen met het oog op een betere en

uniformere naleving van de rechten die het EU-recht verleent aan werknemers en hun familieleden die van het recht op vrij verkeer gebruikmaken, in het bijzonder waar het gaat om het tegengaan van discriminatie op grond van nationaliteit.

– *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: kabinet stemt in met gekozen rechtsbasis (art 46 VwEU)

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

– *Implicaties/risico's/kansen*

Voor Nederland zal deze richtlijn beperkte gevolgen hebben, aangezien de benodigde voorzieningen al in de praktijk grotendeels gerealiseerd zijn.

– *Nederlandse positie*

Nederland is positief over het voorstel, omdat Nederland het belangrijk vindt dat migrerende EU-werknemers kennis hebben van hun rechten en deze ook kunnen effectueren. Dit laat onverlet dat misbruik van het sociale voorzieningstelsel in de gastlidstaten dient te worden tegengegaan, aangezien dit draagvlak in de samenleving aantast voor de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers.

3. Samenvatting voorstel

Dit voorstel beoogt een betere en uniformere naleving van de rechten die het EU-recht verleent aan werknemers en hun familieleden die gebruikmaken van hun recht op vrij werknemersverkeer. Het voorstel bevat met name bepalingen om op nationaal niveau:

- te zorgen voor rechtsmiddelen om ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrij verkeer of discriminatie op grond van nationaliteit aan te vechten;
- vertegenwoordiging door organisaties bij juridische procedures mogelijk te maken;
- structuren/organen op te richten voor informatie, promotie en ondersteuning. Dit om migrerende werknemers bij te staan en de uit hoofde van EU-recht aan hen verleende rechten te bevorderen, te analyseren en te monitoren.
- informatie te verstrekken aan werkgevers, werknemers en andere belanghebbende partijen;
- de dialoog met relevante ngo's en sociale partners te bevorderen.

Het voorstel wijzigt de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 492/2011 inzake het vrij verkeer van werknemers niet. De richtlijn is van toepassing op de volgende kwesties: toegang tot werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden, sociale en fiscale voordelen, vakorganisaties, opleidingen, huisvesting en onderwijs voor kinderen van werknemers.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het Impact assessment een aantal beleidsopties vergeleken in het licht van de algemene doelstellingen. De opties varieerden van «géén verdere EU-actie» tot «een richtlijn voor versterkte bescherming van migrerende EU werknemers». De voorkeur van de Commissie gaat uit naar een combinatie van twee tussenopties: «een richtlijn met ondersteunende maatregelen voor migrerende EU-werknemers» gecombineerd met een «gemeenschappelijk richtsnoerendocument». (bijv. door het Technisch Comité Vrij verkeer van

werknemers op te stellen). Anders dan in de meest vergaande richtlijn-optie bevat de richtlijn in de voorkeursvariant geen verplichtingen en sancties ten aanzien van werkgevers. De gemeenschappelijke richtsnoeren in de voorkeursvariant kunnen betrekking hebben op een gedeelde benadering van toepassing en interpretatie van EU-regels inzake het vrij werknemersverkeer. De voorkeursvariant is volgens de Commissie wat minder effectief dan de meest vergaande richtlijn-optie, maar wel het meest efficiënt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 46 VWEU zijn Raad en Europees Parlement na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité bevoegd bij richtlijnen of verordeningen maatregelen te treffen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Positief. Het vrij verkeer van werknemers is één van de vier fundamentele vrijheden van de EU. Het is van belang dat werknemers binnen de Unie van dit recht overal gebruik kunnen maken. Europees optreden is aangewezen om ervoor te zorgen dat EU-burgers in de praktijk van hun recht op vrij werknemersverkeer gebruik kunnen maken. Het voorstel richt zich op de waarborging hiervan. Alleen door een Europees initiatief kan oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden van migrerende EU-werknemers effectief worden bestreden. Waar Nederland door aanvullend nationaal beleid op de geïmplementeerde EU-richtlijnen voor gelijke behandeling al in behoorlijke mate voldoet aan de vereisten, waarborgt de richtlijn dat dit ook in andere lidstaten het geval zal zijn.

Proportionaliteit: Positief. Het voorstel staat in redelijke verhouding tot het gestelde doel. Waarborging van het recht op vrij werknemersverkeer en tegengaan van oneigenlijke concurrentie vragen een dwingende regeling. Daarbinnen wordt lidstaten ruimte gelaten om op een aantal aspecten zelf in te vullen hoe zij aan de eisen die de richtlijn stelt willen voldoen (bijv. wat betreft de mogelijkheid voor werknemers om hun recht te halen en wat betreft op te richten contactpunten, structuren of organen).

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie verwacht 1.227.000 euro aan uitgaven (personeel en evaluatiestudie) kwijt te zijn voor de periode 2013–2020. Nederland is van mening dat de financiële gevolgen van het voorstel moeten passen binnen de afgesproken kaders van de EU-begroting 2014–2020.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De richtlijn schrijft voor dat de overheid een instantie aanwijst die de gelijke behandeling op grond van nationaliteit bevordert, analyseert en monitort. Het huidige College van de Rechten van de Mens (CRM) zou deze rol kunnen vervullen. Dit kan een uitbreiding van taken, c.q. activiteiten van het CRM met zich meebrengen en daarmee tot extra kosten leiden. De omvang hiervan laat zich nog moeilijk inschatten. Daarnaast kan een grotere bekendheid met de rechten met betrekking tot het vrije verkeer leiden tot meer aanspraken op het stelsel van sociale voorzieningen en een frequenter beroep op de rechtelijke instanties en/of het College voor de Rechten van Mens. Ook kan het tot gevolg hebben dat vaker een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand wordt gedaan. Beide ontwikkelingen kunnen leiden tot meer kosten voor de overheid. Eventuele budgettaire consequenties dienen te worden gevonden binnen de begroting(en) van de daarvoor verantwoordelijke ministeries, conform de regels Budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn, dient de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) te worden gewijzigd en moet in de fiscale wetgeving een wijziging worden aangebracht. In de AWGB is nationaliteit al als grond opgenomen (artikel 1 lid 1 onder b van de AWGB). Onderscheid op grond van nationaliteit bij de in artikel 2 van de richtlijn genoemde kwesties is volgens Nederlandse wetgeving dan ook al verboden. Bij de rechterlijke instanties kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel worden gedaan. De fiscale wetgeving regelt echter niet dat burgers toegang hebben tot het College voor de Rechten van de Mens. Discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van sociale voordelen kan evenmin bij het College worden aangevochten. Op grond van artikel 7a van de AWGB is alleen onderscheid op grond van ras verboden bij sociale voordelen. Het kabinet zal nader onderzoeken of de richtlijn noopt tot wijzigingen en wat de gevolgen hiervan zijn.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Twee jaar na inwerkingtreding richtlijn, dit lijkt Nederland haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is opgenomen dat twee jaar na de omzetting van de richtlijn een verslag over de werking ervan wordt ingediend door de Europese Commissie. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Positief. De voorgestelde richtlijn kan enige aanpassing van de bestaande praktijk in Nederland vergen. Het College voor de Rechten van de Mens kan de taken op zich nemen die gevraagd worden in artikel 5 van de richtlijn. Het gaat dan om een orgaan dat onafhankelijk juridisch advies verstrekt aan arbeidsmigranten bij de afwikkeling van klachten, onafhankelijk onderzoek verricht naar discriminatie op grond van nationaliteit, onafhankelijke verslagen publiceert en aanbevelingen doet over alle mogelijke kwesties in verband met discriminatie naar nationaliteit, en informatie publiceert over nationale toepassing van EU-voorschriften inzake het vrije verkeer van werknemers. Het College voert deze taken reeds grotendeels uit, maar al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn kan het een extra uitvoeringslast voor het college betekenen. Deze zal vermoedelijk beperkt blijven.

b) Handhaafbaarheid

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is van mening dat deze richtlijn ertoe kan bijdragen dat EU-burgers ook daadwerkelijk hun recht op het vrije verkeer van werknemers kunnen uitoefenen. Met de bestaande nationale regelgeving en structuren lijkt Nederland al in hoge mate aan de verplichtingen uit de richtlijn te voldoen.

Voor Nederland is van belang dat ook andere EU-lidstaten adequate voorzieningen realiseren, zodat Nederlanders die in die landen werkzaam zijn ook hun recht op vrij werknemersverkeer kunnen effectueren.

Het vrij werknemersverkeer is een van de belangrijkste pijlers van de Europese Unie en belangrijk voor de Nederlandse economie. Nederland kent immers van oudsher een open, internationaal georiënteerde economie. Arbeidsmigranten uit andere EU-landen leveren in het algemeen een positieve bijdrage aan onze economie.

Als gevolg van het vrij werknemersverkeer is er de laatste jaren een groot aantal migranten, vooral uit Midden- en Oost-Europa, naar Nederland gekomen. Gebleken is dat arbeidsmigranten vatbaar zijn voor uitbuiting. Zij nemen vaak genoegen met een laag loon en minimale huisvesting en zijn niet altijd op de hoogte van hun rechten in Nederland.

Het is onacceptabel is dat werknemers in Nederland worden uitgebuit en dat er oneerlijke concurrentie bestaat. Arbeidsmigranten moeten daarom hun rechten op vrij verkeer, waaronder het recht op gelijke behandeling, kunnen uitoefenen.

De Nederlandse regering wijst er voorts op dat werknemers in de verschillende lidstaten onder omstandigheden een beroep doen op het sociale voorzieningstelsel in de gastlidstaten als zij tijdelijk werkloos zijn geworden of anderszins een daling in hun inkomen ervaren. Hoewel een dergelijk beroep legitiem kan zijn, blijkt in de praktijk dat ook sprake is

van misbruik. Dit misbruik tast het draagvlak in de samenleving aan voor de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers. Nederland heeft dit aspect op Europees niveau aan de orde gesteld en zal ook dit onderhandelingstraject daarvoor verder benutten.

In Nederland zijn er verschillende instanties waar Nederlanders en EU-onderdanen terecht kunnen om hun recht op gelijke behandeling in te roepen. In 2012 is het College voor de Rechten van de Mens opgericht. Het College heeft een aantal wettelijke taken waaronder het doen naar onderzoek naar mogelijke (stelselmatige) schendingen van mensenrechten, het rapporteren over en het doen van aanbevelingen op het terrein van mensenrechten en het geven van voorlichting op het terrein van mensenrechten. Deze taken sluiten dus aan bij de taken die de richtlijn voorschrijft.

Al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn zou het College ook de bevoegdheid moeten kunnen krijgen om advies te geven en/of onderzoek te doen naar gevallen van discriminatie naar nationaliteit op het terrein van sociale en fiscale voordelen. Het kabinet zal de gevolgen hiervan nader onderzoeken. Het kabinet zal hierover duidelijkheid verkrijgen in de onderhandelingen en op dat moment bezien of en hoe Nederland het eenvoudigst aan de richtlijn kan voldoen of dat het zal pleiten voor aanpassing van de richtlijn.

Nederland neemt reeds de volgende initiatieven voor informatievoorziening en ondersteuning bij klachten van discriminatie. Op grond van de Wet Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) zijn gemeenten verplicht inwoners toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. Burgers kunnen via deze voorzieningen informatie en ondersteuning ontvangen als zij zich gediscrimineerd voelen.

Daarnaast is een brochure opgesteld waarin informatie staat over de rechten en plichten bij werken (o.a. arbeidsvoorwaarden, arbeidstijden), toetreding tot vakorganisaties, onderwijs, het leren van de Nederlandse taal en wonen (o.a. kinderen, huisvesting) in Nederland. Deze brochure is in de meeste EU-talen vertaald, verspreid in binnen- en buitenland en arbeidsmigranten krijgen bij afgifte van het sofinummer de brochure uitgereikt. Onderzocht wordt op welke wijze het bereik van de brochure verder kan worden vergroot.

Via pilots wordt onderzocht op welke wijze, anders dan alleen het verstrekken van schriftelijke informatie via brochures, de inpassing van migranten uit derdelanden en arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving soepeler kan verlopen. De Europese juridische kaders hierbij leidend.

Het geven van praktische informatie als een soort van «bewegwijzering» op de hierboven genoemde gebieden maakt deel van uit van de voorziene aanpak. Maar ook informatie over belangrijke waarden in de Nederlandse samenleving.