

Vergaderjaar 2017–2018

34 924

EU-voorstel: Verordening oprichting Europese

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening oprichting Europese Arbeidsautoriteit;
Fiche: Voorstel voor een Raadsaanbeveling over toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2543)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening oprichting Europese Arbeidsautoriteit

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad tot oprichting van een Europese arbeidsautoriteit
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
Maart 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 131 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0131&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2018) 68
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (EPSCO)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 46, Artikel 48, Artikel 53 (1), Artikel 62 en Artikel 91 (1) VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Algemeen

Dit voorstel betreft een Verordening tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit (hierna «de Arbeidsautoriteit»). Het voorstel maakt onderdeel uit van het *Social Fairness Package*, dat ziet op het creëren van een eerlijker interne markt. Daarbij gaat het om het garanderen dat de Europese regels op het gebied van arbeidsmobiliteit op een eerlijke, eenvoudige en effectieve manier worden gehandhaafd door de nationale instellingen. Tevens vloeit dit voorstel voort uit de initiatieven ter uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten, die beginselen omvat die moeten bijdragen aan eerlijke en goedwerkende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels.

De hoofddoelstelling van de Arbeidsautoriteit is het bevorderen van eerlijke arbeidsmobiliteit binnen de interne markt. Daartoe verricht deze Autoriteit een drietal kerntaken:

- Het bevorderen van toegang voor individuele burgers en werkgevers tot informatie over hun rechten, plichten en voor hen relevante diensten.
- Het ondersteunen van de samenwerking tussen lidstaten bij de grensoverschrijdende handhaving van de Europese regels, en het faciliteren van gezamenlijke inspecties. Ook risicoanalyses en capaciteitsopbouw maken onderdeel uit van deze taak.
- Het bemiddelen bij twistpunten tussen nationale autoriteiten of bij grensoverschrijdende arbeidsmarktverstoringen.

De Arbeidsautoriteit zal van toegevoegde waarde zijn voor eenieder die geraakt wordt door de regels van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de coördinatie van sociale zekerheid (bv. gedetacheerde werknemers en Blue Card-houders). De oprichting van de Arbeidsautoriteit schept geen nieuwe rechten of verplichtingen voor personen of bedrijven. De bestaande competentieverdeling tussen de lidstaten en de EU-instellingen op het gebied van de sociale politiek wordt niet gewijzigd.

De taken van de Arbeidsautoriteit

In hoofdstuk II van de verordening wordt een uitgebreide omschrijving gegeven van de wijze waarop de kerntaken van de Arbeidsautoriteit worden vormgegeven. Het gaat hierbij om de volgende specifieke activiteiten.

De Arbeidsautoriteit beoogt de informatievoorziening rond grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit te verbeteren (beschikbaarheid, kwaliteit en bereikbaarheid) in aansluiting op reeds lopende initiatieven ter zake van EURES en de Single Digital Gateway.

Op gebied van informatie-uitwisseling zal de Arbeidsautoriteit een faciliterende rol spelen (bijvoorbeeld het faciliteren van informatie-uitwisseling tussen lidstaten en hun inspectiediensten en het ondersteunen van de grensoverschrijdende handhaving en het tenuitvoerleggen van procedures en boetes).

Een belangrijke nieuwe taak wordt het faciliteren van gezamenlijke inspecties van een of meerdere lidstaten (uitsluitend op verzoek van de betrokken lidstaten), waarbij de Arbeidsautoriteit ook zelf suggesties aan de lidstaten kan doen voor gezamenlijke inspecties. Gezamenlijke inspecties eisen wel voorafgaande toestemming van deelnemende lidstaten, en lidstaten behouden de bevoegdheid om niet deel te nemen aan gezamenlijk inspecties. Deze inspecties vinden plaats op basis van *joint inspection agreements*, waarin de voorwaarden voor de desbetreffende actie verder worden gespecificeerd. Indien de Autoriteit bij zijn acties aanloopt tegen structurele tekortkomingen bij de toepassing van de Europese regels kan dit worden gerapporteerd aan de Commissie en de betreffende lidstaat.

Daarnaast zal de Arbeidsautoriteit risicoanalyses verrichten rond arbeidsmobiliteit en statistische data verzamelen, mede op basis van de expertise (en beschikbare data) bij bestaande instellingen. In dit kader kan de Autoriteit ook peer reviews opzetten en lidstaten en inspecties ondersteunen d.m.v. capaciteitsopbouw.

Een andere nieuwe functie van de Arbeidsautoriteit wordt het bemiddelen bij conflicten tussen lidstaten over de toepassing en interpretatie van EU-regelgeving op het gebied van grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid. Bedoeld hierbij is een «zachte» vorm van bemiddeling; geen arbitrage. Op verzoek van een betrokken lidstaat zal de Autoriteit een bemiddelingsprocedure voor een bemiddelingscommissie brengen. De Autoriteit kan ook zelf zo'n procedure starten; de betrokken lidstaten dienen hiervoor dan wel toestemming te geven. Bemiddeling kan alleen plaatshebben in gevallen die geen onderwerp zijn van nationale of Europese gerechtelijke procedures.

Organisatie van de Arbeidsautoriteit

De managementstructuur van de Arbeidsautoriteit bestaat uit een raad van bestuur, een uitvoerend directeur en een Stakeholdergroep. Voorts kan de Autoriteit werkgroepen, expertpanels en een bemiddelingscommissie instellen.

De raad van bestuur is samengesteld uit één senior vertegenwoordiger per lidstaat en twee van de Commissie, die allen stemrecht hebben, waarmee het zwaartepunt zodoende bij de lidstaten ligt. De raad van bestuur zal een persoon als voorzitter, vicevoorzitter, en – op voordracht van de Commissie – een uitvoerend directeur kiezen, en beslist bij meerderheid van stemmen. De Arbeidsautoriteit heeft een eigen staf, en iedere lidstaat zal een liaison officer benoemen die bij de Autoriteit gestationeerd is.

De Stakeholdergroep heeft een adviserende functie aan de Arbeidsautoriteit, en komt tweemaal per jaar bijeen. Deze groep is samengesteld uit zes vertegenwoordigers van sociale partners op Unie-niveau, gelijkelijk vertegenwoordigd en twee vertegenwoordigers van de Commissie. Ook het midden- en kleinbedrijf moet in de Stakeholdergroep vertegenwoordigd zijn. De advisering door de Stakeholdergroep is in principe openbaar.

Positionering van de Arbeidsautoriteit

De Arbeidsautoriteit zal de vorm van een agentschap van de Unie gaan aannemen, met rechtspersoonlijkheid. De plaats van vestiging wordt nog nader vastgesteld. De Autoriteit is uitdrukkelijk gepositioneerd als een zelfstandig opererende instelling; het management en directie oefenen hun taken onafhankelijk uit ten opzichte van de Commissie. Om die onafhankelijkheid te garanderen krijgt de Autoriteit een eigen budget. Er wordt voortgebouwd op de activiteiten van bestaande EU-instellingen op sociaal gebied, als meest effectieve en efficiënte manier om de gewenste doelen te bereiken. De Arbeidsautoriteit zal daarbij operationele en technische ondersteuning bieden aan processen en structuren zoals het *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI) systeem, het *Internal Market Information* (IMI) system, *Your Europe Portal* en *Single Digital Gateway*. Daarnaast zal worden samengewerkt met een aantal bestaande organisaties op sociaal gebied, waarbij onder meer genoemd worden de *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Eurofound), het *European Centre for the Development of Vocational Training* (Cedefop) en de *European Agency for Safety and Health at Work* (EU-OSHA). De Arbeidsautoriteit zal technische en operationele taken van een aantal EU organisaties poolen in een permanente structuur en zal de taken overnemen van:

- het management van EURES Coördinatiebureau
- het technisch comité vrij verkeer werknemers
- het comité van experts inzake detachering van werknemers
- de Technische Commissie, de Rekencommissie, en de Conciliatiecommissie van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (AC)
- het Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk (Platform tegen zwartwerk).

Naast zijn ondersteunende taak op handhavingsgebied heeft de Arbeidsautoriteit dus ook uitdrukkelijk als functie het institutionele landschap te vereenvoudigen, een efficiëntieslag te maken en zo synergie te genereren. Op gebied van coördinatie sociale zekerheid zal de autoriteit samen-

werken met de AC, wat betreft de regulerende taken waarvoor de AC verantwoordelijk blijft. Er zullen samenwerkingsovereenkomsten gesloten worden met de AC en andere decentrale Unie-instellingen.

Impact assessment Commissie

In de impact assessment van de Commissie (de IA) is bevestigd op welke manier de Arbeidsautoriteit het beste zou kunnen functioneren. Bij deze beoordeling zijn vijf beleidsopties bekeken, waarbij de Arbeidsautoriteit ofwel een ondersteunende, een operationele of toezichthoudende functie zou krijgen¹. De opties om nationale bevoegdheden over te dragen of om de reikwijdte ook uit te breiden richting industriële relaties zijn niet haalbaar geacht. De beoordeling van de overige functies is gemaakt op basis van effectiviteit, efficiëntie en coherentie. Er is gekozen voor een ondersteunende operationele functie, wat concreet betekent dat de Autoriteit niet de bevoegdheid krijgt om eigenstandig taken van nationale autoriteiten over te nemen of te instigeren, maar wel volwaardige ondersteuning aan grensoverschrijdende problematiek kan leveren.

Een tweede keuze die gemaakt is in de IA betreft de mogelijkheden om de beleidsdoelen te behalen. Er werd een keuze gemaakt tussen het creëren van een gecoördineerd netwerk en het oprichten van een zelfstandige autoriteit, welke ofwel voortbouwt op bestaande initiatieven, ofwel op een bestaand agentschap. De keuze voor een zelfstandige autoriteit gebaseerd op het inlijven van *existing bodies* in de sfeer van arbeidsmobiliteit werd veruit het meest efficiënt, effectief en coherent beschouwd. Deze keuze zorgt er ook voor dat er minder kosten gemaakt hoeven te worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het effectief handhaven van de afgesproken Europese regels, het nationale primaat daarbij en de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking vormen de kern van het Nederlandse beleid op het gebied van handhaving. Veel van de fraude op sociaal gebied (ontduiking van sociale premies, onderbetaling en ontwijking van arbeidsvoorwaarden) wordt mede veroorzaakt door lacunes en verschillen in implementatie en interpretatie van Europese regels, die zien op de afstemming tussen de nationale stelsels. Onrechtmatig voordeel wordt verkregen door gebruik te maken van die ruimte tussen de lidstaten. De handhaving van de regels op dit gebied is achtergebleven bij de toegenomen sociaaleconomische verwevenheid van de EU-lidstaten. Te vaak nog is een goede grensoverschrijdende samenwerking afhankelijk van de persoonlijke inzet van de betrokken beambten en de capaciteit van de instellingen. Een intensievere en meer structurele samenwerking tussen de lidstaten is van groot belang voor de Nederlandse handhaving om grensoverschrijdende misstanden effectiever te kunnen aanpakken. Een goede samenwerkingspraktijk kan ook bijdragen aan het bewaken van een balans tussen enerzijds protectionistische en anderzijds te vergaande vrijemarkttendenzen.

Het Regeerakkoord stelt dat handhaving in eigen land hand in hand gaat met goede internationale afspraken en dat inzet in Europa belangrijk is voor een internationaal gelijk speelveld voor bedrijven en werknemers om te voorkomen dat het in Europa tot een *race to the bottom* komt op het terrein van arbeidsvoorwaarden. Die internationale samenwerking kan wat Nederland betreft op allerlei verschillende niveaus (bilateraal, via de Benelux, via de EU) plaatsvinden. Het is daarbij vooral belangrijk dat de

¹ SWD (2018) 64, p. 27 e.v.

samenwerking effectief is, dat er een heldere bevoegdheidsverdeling bestaat, en dat het niveau van samenwerking goed moet passen bij het specifieke probleem dat aangepakt moet worden. Het is tegen deze achtergrond van deze uitgangspunten dat Nederland dit voorstel voor een Arbeidsautoriteit beoordeelt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Ondanks het feit dat het kabinet in het algemeen terughoudend staat ten aanzien van de oprichting van nieuwe agentschappen, kan het op hoofdlijnen instemmen met dit voorstel. Dit gezien het belang dat het kabinet hecht aan een effectieve handhaving van de regels op het gebied van de interne markt, grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid. Wel wil het kabinet, in het licht van zijn terughoudendheid jegens nieuwe agentschappen, van de Commissie vernemen waarom gekozen is voor de benaming «Autoriteit», aangezien die term een zekere supranationale autoriteit suggereert, die verder gaat dan de bevoegdheden die de Arbeidsautoriteit in dit voorstel zijn toebedacht. Anders dan op andere beleidsterreinen ontbreekt het op dit gebied aan een EU-instelling die de nationale instellingen bij hun grensoverschrijdende activiteiten ondersteunt. Dit voorstel voorziet in die lacune. Hieronder wordt aan de hand van de kerntaken van de Arbeidsautoriteit en aandachtspunten van het kabinet ingegaan op de overwegingen die bij dit standpunt van het kabinet een rol spelen.

Toegang burgers tot informatie

Op het punt van de faciliterende aspecten van de taken van de Arbeidsautoriteit (informatieverstrekking aan mobiele werkenden in Europa) en het coördineren van taken die verschillende instellingen nu reeds ten behoeve van burgers en bedrijven verrichten, ziet het kabinet er duidelijk voordelen in dat deze onder één vlag worden gebracht. Een eerste vereiste voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in Europa, is dat betrokkenen weten waar zij recht op hebben. Eenduidige informatie hierover is juist in grensoverschrijdende situaties van groot belang. Fatsoenlijk werk in Europa is gebaat bij goed geïnformeerde mobiele werknemers, zowel voor wat betreft hun arbeidsvoorwaarden als hun socialezekerheidsrechten. Een herkenbare Arbeidsautoriteit die ondersteunend kan optreden, kan hun positie op de arbeidsmarkt versterken en daarmee ook het risico op uitbuiting en verdringing verminderen. Wel moet ervoor gewaakt worden dat de voorstellen rondom informatievoorziening voor mobiel werkenden in de EU overlappen met de huidige informatiekanaalen, zoals het EURES-netwerk. De activiteiten van de Arbeidsautoriteit moeten toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de reeds bestaande voorzieningen, en waar mogelijk, daarmee worden samengevoegd. In dit kader moet ook worden bekeken op welk niveau (Europees, nationaal, lokaal) informatieverstrekking het meest efficiënt en doeltreffend is.

Samenwerking bij grensoverschrijdende handhaving

De belangrijkste functie van de Arbeidsautoriteit wordt het creëren van een structuur die de nationale inspecties van de lidstaten operationeel ondersteunt bij de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in grensoverschrijdende situaties. Over deze faciliterende rol van de Arbeidsautoriteit bij handhaving oordeelt Nederland ten principale positief. Van het scheppen van een zelfstandige Europese structuur, die zich systematisch gaat bezighouden met coördineren van de samenwerking binnen Europa bij de handhaving van grensoverschrijdende regelingen, gaat naar het oordeel van het kabinet een krachtig signaal uit

dat serieus werk gemaakt wordt van een betere grensoverschrijdende handhaving.

Zowel in Europa als in Nederland bestaat een brede consensus dat misstanden op de interne markt, zoals onderbetaling, uitbuiting, verdringing en schijnconstructies krachtig moeten worden bestreden. De vele voorbeelden daarvan, in het wegtransport, de bouw of in de agrarische sector, zijn ook in het nationale debat over een sociaal Europa veelvuldig aan de orde geweest. Tegelijkertijd moet ook geconstateerd worden dat de nationale handhavinginstellingen nog onvoldoende geëquipeerd zijn om dit misbruik (in grensoverschrijdende situaties) optimaal aan te pakken. Het praktische belang van de Arbeidsautoriteit is er voor het kabinet in gelegen dat hiermee een antwoord wordt gegeven op het thans bestaande handhavingstekort op de interne markt. Bij bedrijven die in verschillende lidstaten actief zijn en waarbij het vermoeden bestaat dat de regels ontdoken worden, is het moeilijk en tijdrovend voor nationale controle-instellingen gecoördineerd actie te ondernemen. Door het ontbreken van heldere verbindingsstructuren hangt het veelal af van de inspanningen van de individuele controle-ambtenaren en persoonsgebonden factoren: welke buitenlandse collega's ze kennen, welke instanties bereid zijn mee te werken, en of hun leidinggevenden tijd en menskracht willen vrijmaken voor grensoverschrijdende samenwerking, die per definitie arbeidsintensiever is. Vaak moeten controleurs de verschillende aspecten van grensoverschrijdende samenwerking opnieuw uitvinden: de planning van acties, wie ze moeten benaderen, welke bevoegdheden hun collega's elders hebben en hoe ondersteuning (bijvoorbeeld politie, douane) geregeld moet worden. Verkokering is een zeer reëel probleem op dit gebied.

Door het creëren van een zelfstandige Arbeidsautoriteit, met grensoverschrijdende arbeid als uitdrukkelijk taakveld, verwacht het kabinet dat er een praktijk van grensoverschrijdende handhaving tot stand zal komen, die méér kan bereiken dan waar die nationale instanties zelfstandig praktisch toe in staat zijn. De bewijsvoering in grensoverschrijdende zaken kan vergemakkelijkt worden en in een systematische clustering van informatie die nu verspreid over de lidstaten is, wat daarmee zorgt voor betere en meer coherente informatievoorziening. Het kabinet ziet de activiteiten van de Arbeidsautoriteit dan ook niet als een aantasting van de competenties van de nationale handhavende instellingen, maar veeleer als een versterking van hun positie. Waar frauderende bedrijven, doordat zij in verschillende lidstaten opereren, nationale wetgeving kunnen ontwijken, kan met de hiervoor gestelde samenwerkingsvormen de pakkans worden vergroot. Ook het opleggen van sancties, en het invorderen van boetes zal eenvoudiger en effectiever kunnen worden. De ervaringen opgedaan met de Benelux, waarbij grensoverschrijdende samenwerking ook wordt ondersteund vanuit een bestaande grensoverschrijdende instelling, leren dat het bestaan van zo'n permanente structuur de internationale samenwerkingsverbanden versterkt. De reden dat het kabinet ten principale voorstander is van de oprichting van een Arbeidsautoriteit is dan ook dat het ervan uitgaat dat het bestaan van een dergelijke structuur op Europees niveau, die streeft naar een integrale aanpak van de problemen, de Europese samenwerking tussen inspecties en andere handhavende instanties op een hoger plan brengt.

De Verordening bepaalt uitdrukkelijk dat de Arbeidsautoriteit alleen acties onderneemt op basis van verzoeken van één of meer lidstaten en dat de lidstaten niet verplicht zijn daaraan mee te doen. Hiermee wordt aangegeven dat de inzet van nationale handhavende instellingen uiteindelijk een primaire bevoegdheid van de lidstaten blijft, ook op het operationele vlak. Dat roept overigens wel de vraag op hoe acceptabel en effectief het

zou zijn als bepaalde lidstaten structureel niet zouden deelnemen aan de activiteiten van de Arbeidsautoriteit. Het slagen van de Arbeidsautoriteit hangt sterk samen met de medewerking van de nationale instellingen. Daarbij moet voldoende aandacht komen voor verschillen in het functioneren van de nationale instellingen. Het kabinet zal hiervoor bij de verdere behandeling van het voorstel de aandacht vragen.

Ook is het gewenst dat reeds bestaande goed lopende samenwerkingsverbanden door de komst van de Arbeidsautoriteit niet verstoord worden. De pragmatische inzet van het kabinet impliceert ook dat wij zullen nastreven dat er op wordt ingezet om de mogelijkheden tot bilaterale of regionale samenwerking (zoals bijvoorbeeld binnen de Benelux) onverkort in stand te houden. Niet alle wegen hoeven langs de Autoriteit te leiden.

Bemiddeling bij geschillen tussen lidstaten

Het is onvermijdelijk dat in het huidige Europa van 28 lidstaten, met tal van handhavende instanties, in de praktijk verschillen kunnen ontstaan bij de interpretatie van regelgeving, competenties of prioriteitsstelling. Vanuit die optiek beschouwt bestaat er behoefte aan een effectieve bemiddelingsfunctie, die vertragingen en belemmeringen in de samenwerking voorkomt (en daarmee de kans dat malafide ondernemingen hun activiteit kunnen voortzetten). Het kabinet is dan in principe ook voorstander van een bemiddelingsfunctie bij de Arbeidsautoriteit. Wel zal meer helderheid moeten worden verschaft over de vraag waaruit die functie precies zal bestaan. De toelichting hierop («bijvoorbeeld bij herstructurering van bedrijven die van invloed is op meerdere lidstaten») is nog te summier van aard. Waar ligt de grens tussen «zachte bemiddeling» en arbitrage? Niet duidelijk is of de bemiddelingscommissie bindende uitspraken kan doen, hoe de bemiddelingscommissie wordt gevormd en hoe dit functioneert. Het kabinet is niet voor bindende uitspraken, wanneer een lidstaat niet haar expliciete medewerking aan de bemiddeling heeft toegezegd. Ook ziet het kabinet graag toegelicht hoe de bemiddelingsfunctie van Arbeidsautoriteit zich verhoudt met de rol van Europese Hof van Justitie bij geschillen over interpretatie en/of toepassing van EU-recht. Het ligt in de lijn der verwachting dat veel van de te behandelen geschillen het gevolg zijn van afwijkende nationale socialezekerheidsstelsels.

Een nadere verheldering ten aanzien van de bemiddelingsfunctie is ook gewenst voor de bepaling dat de Arbeidsautoriteit ook op eigen initiatief tot bemiddeling kan overgaan. Wellicht kan de huidige praktijk van SOLVIT tot voorbeeld dienen, waar ook nu al zaken binnenkomen omtrent de sociale zekerheid. Zo kan SOLVIT signaleren dat een bepaalde lidstaat problemen heeft met de verwerking van bepaalde administratieve handelingen waardoor een persoon bijvoorbeeld zijn gezondheidskosten niet kan declareren. De Autoriteit zou dan de samenwerking tussen lidstaten kunnen bevorderen of bemiddelen indien nodig. Het kabinet verneemt graag of een dergelijke vorm van bemiddeling inderdaad de bedoeling is.

Organisatie van de Arbeidsautoriteit

Voor wat betreft de governance is een belangrijk element dat de Arbeidsautoriteit wordt aangestuurd door vertegenwoordigers van de lidstaten. In principe moet dit voldoende garanties bieden dat de nationale competenties van de lidstaten niet worden aangetast. Hier zij nog eens uitdrukkelijk onderstreept dat de Arbeidsautoriteit een samenwerkingsverband is, en geen Europese Arbeidsinspectie; zij zal geen taken overnemen van nationale inspectiediensten. Wat het kabinet betreft zal dit in de toekomst

ook zo blijven, en zal op dit punt uitdrukkelijk bevestiging vragen van de Commissie.

Het kabinet zal bij de verdere vormgeving van de Arbeidsautoriteit de nadruk leggen op het ondersteunende karakter van de Autoriteit. De voorkeur van het kabinet gaat uit naar een relatief kleine netwerkorganisatie, die tot doel heeft de activiteiten (en effectiviteit) van de nationale inspecties te versterken. Een punt van aandacht hierbij is dat de relatief grote omvang van de raad van bestuur potentieel een rem kan zijn op zijn effectiviteit, en dat Nederland zich goed moet positioneren om waar nodig invloed uit te kunnen uitoefenen op de gang van zaken binnen de Arbeidsautoriteit.

Ook bij de organisatie van de Arbeidsautoriteit als geheel moet oog gehouden worden voor de risico's die inherent zijn aan schaalvergroting. Gewaakt moet worden tegen bureaucratie en ook mag het onderbrengen van verschillende functies onder één Arbeidsautoriteit er niet toe leiden dat deze functies ondergesneeuwd raken, of dat de mogelijkheden over bepaalde deelthema's separaat te discussiëren worden beperkt. Kennisuitwisseling tussen experts van lidstaten en de Commissie is heel effectief en nodig, bijvoorbeeld in het licht van de implementatie van de herziene detacheringsrichtlijn. Die kan ook plaatsvinden middels werkgroepen binnen de Arbeidsautoriteit, maar Nederland ziet hiervan graag een bevestiging.

Het feit dat de Autoriteit primair een instrument van de lidstaten is, vraagt ook om helderheid over wat in de praktijk de rol van de Commissie precies zal zijn. De Commissie heeft twee stemmen in de raad van bestuur, in de Stakeholdergroep én doet de voordracht voor een uitvoerend directeur. Op zich is een dergelijke constructie bij agent-schappen niet ongebruikelijk, maar voor het kabinet is van belang dat de inbreng van de Commissie gericht moet zijn op het bevorderen van het functioneren van de Arbeidsautoriteit binnen de EU-structuren. De inbreng van de Commissie mag wat Nederland betreft geen afbreuk doen aan de gewenste onafhankelijkheid van de Arbeidsautoriteit.

In de brief over de raadpleging over mogelijke EU-maatregelen met betrekking tot een Europese arbeidsautoriteit en sociale zekerheidsnummer aan de Commissie van 22 januari 2018 (zie de bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 2457) heeft het kabinet aangegeven van mening te zijn dat sociale partners een passende rol moeten hebben bij het werk van de Arbeidsautoriteit. Het kabinet is het er, vanuit het uitvoerende karakter van de Autoriteit, mee eens dat sociale partners geen aansturende rol in het management krijgen. Op zich lijkt hun rol in de Stakeholdersgroep een betere positie om hun meer beleidsmatige inbreng naar voren te brengen en aandacht te vragen voor de ontwikkelingen op dit gebied in de verschillende marktsectoren. De praktijk van de Arbeidsautoriteit zal op termijn ongetwijfeld vragen van beleidsmatige aard oproepen en vanuit die optiek beschouwd zullen adviezen vanuit de Stakeholdersgroep dan ook een grote rol gaan spelen. Ten aanzien van de samenstelling van de Stakeholdergroep hecht Nederland bovendien waarde aan een gebalanceerde vertegenwoordiging vanuit zowel werkgevers en werknemersorganisaties. Ook het midden- en kleinbedrijf moet hierbij goed vertegenwoordigd zijn.

De relatie met andere EU-instellingen

De Arbeidsautoriteit krijgt een ondersteunende en coördinerende rol op het brede terrein van de Europese arbeidsmarkt en sociale politiek, specifiek gericht op grensoverschrijdende aspecten, zoals vrij verkeer en

detachering van werknemers en mobiele dienstverlening. Daarbij neemt die Arbeidsautoriteit de taken over van een aantal comités en zal technische en operationele taken van een aantal EU-organisaties poolen in een permanente structuur.

Het kabinet ziet dit in principe als een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, aangezien de bestaande Europese instellingen op het gebied van arbeid en sociale zekerheid (zoals de AC, het *Senior Labour Inspectors Committee* of het Platform tegen zwartwerk) niet optimaal toegerust zijn om voldoende ondersteuning te verlenen bij de bestrijding van grensoverschrijdend misbruik en oneigenlijk gebruik. De verschillende technische comités zijn actief op vaak nauw aan elkaar verwante en overlappende terreinen, en een bredere benadering onder één Arbeidsautoriteit kan de effectiviteit van hun inspanningen vergroten. In die zin staat het kabinet positief ten aanzien van de met dit voorstel bedoelde efficiëntieslag en de vereenvoudiging van het institutionele landschap. In navolging van de Impact Assessment van de *Regulatory Scrutiny Board* is het kabinet echter ook van mening dat het noodzakelijk is de risico's in kaart te brengen (en te adresseren) van potentiële samenloop van taken met de overige instellingen op het terrein van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van sociale zekerheid. De meeste van de genoemde comités (bijv. TC en Rekencommissie) zijn bedoeld om informatie/posities uit te wisselen tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie. Deze functies kunnen per definitie niet door de Arbeidsautoriteit worden verricht. Wel kan bijvoorbeeld het secretariaat van zo'n comité daar worden belegd. Het kabinet gaat de Commissie vragen per comité een uitleg te geven van de nieuwe werkwijze en de wijze waarop zij de input van de lidstaten gaat ophalen. Op dit punt is nog veel verheldering van de zijde van de Commissie noodzakelijk.

Bijzondere aandacht wil het kabinet vragen voor de relatie tussen de Autoriteit en de AC. Er zal door de Commissie helder gemaakt moeten worden hoe en waarom de integratie van de drie instellingen verbonden aan de AC, de Technische Commissie en de Rekencommissie, en de Conciliatiecommissie, zich verhoudt tot de andere taken van de AC. Ook zal moeten worden geëxpliciteerd wat de werkwijze en het mandaat van de AC wordt ten opzichte van de Arbeidsautoriteit. Voorkomen moet worden dat op dit gebied administratieve rompslomp of competentieproblemen ontstaan; er bestaat hier een reëel risico op complicaties ten gevolge van wijzigingen in de status quo en bestaande procedures en op verlies aan expertise bij de AC.

Ook de relatie tussen de Europese Commissie, de Autoriteit en het EURES-netwerk dient te worden verduidelijkt. Het EURES-netwerk komt nu onder zowel de Commissie als de Autoriteit te vallen. De taakverdeling tussen Commissie en de Autoriteit moet duidelijk worden vastgelegd om communicatie- en uitvoeringsproblemen te voorkomen.

Als het gaat om het verdwijnen van het Platform tegen Zwartwerk dient men zich te realiseren dat dit Platform zich ook bezighoudt met het tegengaan van zwartwerk op nationaal niveau. Nederland scoort goed als het gaat om het tegengaan van zwartwerk, maar in sommige andere lidstaten is zwartwerk wel degelijk een groot probleem. Met het afschaffen van het Platform verdwijnt op EU-niveau een orgaan dat lidstaten kan ondersteunen bij het tegengaan van zwartwerken. Terugdringen van zwartwerk in andere lidstaten is ook een Nederlands belang omdat een gereguleerde arbeid meestal ook leidt tot een betere beloning en daarmee het aanbod van werknemers die genoegen nemen met een (te) laag loon

vermindert.² Het kabinet zal hiervoor de aandacht vragen in de verdere discussies rond de taken van de Arbeidsautoriteit, hoewel het kabinet positief staat tegen het opgaan van het Platform in de Autoriteit.

Het kabinet is voorstander van de ondersteuning die vanuit de Arbeidsautoriteit aan de digitalisering van processen en bestaande structuren (EESSI, IMI) gegeven kan worden. Als deze gegevensuitwisselingssystemen betrouwbaarder en actueler worden zal dit niet alleen grensoverschrijdende handhaving versterken, maar ook de nationale handhaving kunnen bevorderen. Nog niet duidelijk uit het voorstel is welke (aanpassingen van) informatiestromen het vergt. Met name is hierbij de vraag van belang of er extra inzet (ICT-aanpassingen of rapportageverplichtingen vanuit de lidstaten) voor nodig zijn of dat de gewenste informatie vanuit bestaande systemen aangeleverd kan worden. Voorkomen moet worden dat lidstaten ICT-systemen moeten inrichten of aanpassen (met de daarmee gepaard gaande kosten).

Tot slot zij nog gewezen op enkele andere risico's die aan dit voorstel verbonden zijn. Zo bevat de uitwerking van de taken van de Arbeidsautoriteit in hoofdstuk II van de Verordening enkele elementen die tot onnodige bureaucratie kunnen leiden. Verschillende processen worden en detail voorgeschreven, er is sprake van kwartaalrapportages over de activiteiten en bij gezamenlijke acties moeten nadere afspraken formeel worden vastgelegd (*joint inspection agreements*). Wat het kabinet betreft mogen deze administratieve verplichtingen niet afleiden van de kerntaken van de Arbeidsautoriteit en verdient het de voorkeur te werken met meer doelvoorschriften en met minder uitgewerkte procedures. Een te rigide procedurele inkadering van de acties van de Arbeidsautoriteit zou er namelijk ook toe kunnen leiden dat de nationale instanties terughoudend worden bij het inschakelen van de Autoriteit.

Ook moet voorkomen worden dat de Arbeidsautoriteit de facto gaat bepalen hoe lidstaten hun nationale inspecties moeten gaan inrichten, bijvoorbeeld als gevolg van de doorwerking van internationale afspraken in het nationale uitvoeringsproces. Om die reden moet er zowel in het verdere totstandkomingsproces van deze Verordening, als bij de praktische implementatie daarvan nauwlettend op worden toegezien dat nationale en grensoverschrijdende aspecten conceptueel goed gescheiden blijven. Het moet duidelijk zijn dat de lidstaten uiteindelijk zelf bepalen wat, hoe en met wie zij hun inspecties uitvoeren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten zijn nog bezig een formeel standpunt over het voorstel te formuleren. In verschillende discussies heeft de meerderheid laten weten dat zij, net als Nederland, met interesse het voorstel zullen lezen en beoordelen, op met name de toegevoegde waarde ten opzichte van huidige structuren, de taken, bevoegdheden, structuur en ophanging van de Arbeidsautoriteit. Daarbij benadrukken meerdere lidstaten ook dat sociaal beleid in eerste aanleg een nationale competentie is.

² Zie ook het Regeerakkoord, p. 29, «een internationaal gelijk speelveld», bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De Commissie baseert deze bevoegdheid voor het voorstel op de artikelen 46, 48, 53 (1), 62 en 91 (1) van het verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU). De artikelen 46, 48 en 91 VWEU zien op de bevoegdheid tot het vaststellen van regels op het gebied van respectievelijk het vrij verkeer van werknemers, de coördinatie van socialezekerheidssystemen en de gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer. De verwijzing naar de artikelen 53-1 en 62 VWEU betreft de bevoegdheid tot het vaststellen van richtlijnen (teneinde het vrij verkeer van vestiging en diensten te vergemakkelijken) en hangt samen met het feit dat de Arbeidsautoriteit bevoegdheden krijgt ten aanzien van materie die wordt geregeld door richtlijnen die op deze artikelen zijn gebaseerd (bijvoorbeeld de Handhavingsrichtlijn 2014/67). Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslagen.

Het is belangrijk te constateren dat de Arbeidsautoriteit de activiteiten van de nationale handhavingsautoriteiten in grensoverschrijdende situaties beoogt te ondersteunen, en daarmee hun positie bij hun werkzaamheden ook in de nationale context versterkt. In dit verband hecht het kabinet eraan erop te wijzen dat de handhaving op het gebied van de nationale arbeidsmarkten de verantwoordelijkheid blijft van de lidstaten. Voor Nederland is dit ook een harde randvoorwaarde.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van het voorstel, aangezien de doelstellingen van dit voorstel niet afdoende op het niveau van afzonderlijke lidstaten bereikt kunnen worden. Zo kan de verschaffing van eenduidige informatie aan werknemers over de Europese arbeidsmarkt op een eenduidiger wijze plaatsvinden, als hierbij een vorm van Europese coördinatie plaatsvindt. Dit vereist wel dat goed gekeken wordt naar de relatie met bestaande informatiekanaalen, zoals EURES, en naar het meest efficiënte en doeltreffende niveau waarop informatieverstrekking aan werknemers plaatsvindt.

Daarnaast is voor de effectieve toepassing van en samenwerking bij de handhaving van de EU-regelgeving op het terrein van grensoverschrijdende arbeid en diensten behoefte aan een beter gecoördineerde aanpak op EU-niveau. Deze heeft duidelijk een toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige praktijk waarin de samenwerking tussen de lidstaten primair plaatsvindt op basis van bi- en multilaterale akkoorden. Voor wat betreft de toepassing van EU-regelgeving op gebied van grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid, en de handhaving van de Europese regels ter zake, vult dit voorstel een lacune op. Met het scheppen van een effectieve structuur voor grensoverschrijdende samenwerking bij het bestrijden van misstanden op de Europese arbeidsmarkt, wordt hierin voorzien.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt positief over de proportionaliteit van het voorstel. Het scheidt geen nieuwe verplichtingen voor de lidstaten en bouwt voort op bestaande structuren. De activiteiten van de Arbeidsautoriteit bestaan grotendeels uit operationele steun bij die acties die vanuit de nationale inspecties worden aangedragen. De wijze waarop de lidstaten gebruik maken van de door het initiatief geboden mogelijkheden wordt voorts

grotendeels aan de lidstaten overgelaten. Het voorstel doet daarbij geen afbreuk aan nationale besluitvormings-, wetgevings-, of handhavingsactiviteiten en gaat volgens het kabinet dan ook niet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft betrekking op de werking van de Arbeidsautoriteit. De kosten op de EU-begroting in het huidige MFK bedragen 14,8 miljoen euro in 2019 en 25,2 miljoen euro in 2020. De Commissie stelt voor om dit voornamelijk te financieren door middelen voor bestaande activiteiten op het gebied van grensoverschrijdend werk te verschuiven naar de Arbeidsautoriteit. Een deel van de middelen wordt gefinancierd uit de marge binnen begrotingscategorie 1a. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden door volledige herschikking binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Vanaf 2021 lopen de kosten op van 43,2 mln. euro naar 55,3 miljoen euro in 2023 als de Arbeidsautoriteit zijn voorziene omvang heeft gekregen van ongeveer 144 werknemers, bestaande uit 15 vaste staf, 69 tijdelijke en 60 gedetacheerde nationale experts. Voor Nederland zou dit neerkomen op 2 à 3 personen die gedetacheerd zouden worden. Het kabinet wil van de EC een nadere onderbouwing ontvangen voor deze voorstellen. Nederland is van mening dat de benodigde middelen binnen de toekomstige financiële kaders van het MFK 2021–2027 dienen te passen. Het kabinet wil niet vooruitlopen op het Commissievoorstel voor het volgende MFK en dit integraal beoordelen. Daarnaast moet uitbreiding van het aantal werknemers elders worden gecompenseerd. Op dit moment is niet duidelijk wat de gevolgen van de oprichting van de Arbeidsautoriteit zijn voor het totale personeelsbestand en uitgaven voor gedecentraliseerde agentschappen in den brede. Dit zou nader aangegeven moeten worden, mede in het licht van de 5%-reductienorm die voor alle agentschappen is gesteld.

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

De financiële consequenties laten zich op dit moment niet goed inschatten. Wellicht leidt dit voorstel tot aanpassingen in de informatie-uitwisseling en informatieverstrekking door de nationale lidstaten en uitvoerende organisaties. Mogelijk zal een effectief opererende Arbeidsautoriteit een positieve invloed hebben op de belasting- en premieopbrengsten, maar die laten zich op dit moment niet inschatten. Eventuele budgettaire gevolgen van het voorstel worden gedekt binnen de begroting van SZW.

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

Er zijn geen directe financiële consequenties voor burgers en het bedrijfsleven.

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

De Commissie voorziet geen effecten op administratieve lasten. Het kabinet onderschrijft deze mening.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Van dit voorstel mag verwacht worden dat het op termijn de het gelijk speelveld tussen ondernemingen versterkt en de concurrentie op de interne markt daarmee eerlijker maakt.

6. Implicaties juridisch

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

De regelgeving leidt niet tot verplichtingen voor implementatie door lidstaten.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan Geen opmerkingen

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

Geen opmerkingen

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening beoordeelt de Commissie de prestaties van de Autoriteit ten aanzien van haar doelstellingen, mandaat en taken. Bij de evaluatie wordt met name nagegaan of het nodig is het mandaat van de Autoriteit aan te passen en wat de financiële gevolgen van dergelijke wijzigingen zijn.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering en/of handhaving lijken beperkt. Voor de Inspectie SZW geldt dat de beoogde ondersteunende en coördinerende rol van de Arbeidsautoriteit bij grensoverschrijdende handhaving de effectiviteit van de Inspectie SZW kan vergroten. Een intensievere en meer structurele samenwerking tussen lidstaten om misstanden op de arbeidsmarkt aan te pakken kan ook betekenen dat op de uitvoerders en handhavers (Inspectie SZW, ILT, SVB, EWV, Belastingdienst en EURES) in Nederland vaker een beroep wordt gedaan vanuit andere lidstaten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.