

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2839

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2019

Op 25 september 2019 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) haar verslag waarin zij de toepassing van Richtlijn 2014//67/EU (hierna: de handhavingsrichtlijn) evalueert. Met grote waardering heb ik deze evaluatie gelezen en de bevindingen tot mij genomen. Het verslag geeft een overzicht van de omzetting van deze richtlijn in de nationale wetgeving in de verschillende lidstaten. Hierbij bied ik u de kabinetsappreciatie van het verslag van de Commissie aan.

De handhavingsrichtlijn

De handhavingsrichtlijn geeft lidstaten instrumenten in handen om de detachingsrichtlijn (richtlijn 96/71 EG) beter te handhaven. De handhavingsrichtlijn heeft tot doel de sociale bescherming van gedetacheerde werknemers te verbeteren en oneerlijke concurrentie te bestrijden. Nederland heeft een actieve rol gespeeld tijdens de totstandkoming van deze richtlijn en hecht veel belang aan een stevige bescherming voor gedetacheerde werknemers, vanuit het uitgangspunt van gelijk loon voor gelijke arbeid op dezelfde werkplek.

De handhavingsrichtlijn is door alle lidstaten omgezet in nationaal recht. In Nederland is de handhavingsrichtlijn omgezet in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). De WagwEU is op 18 juni 2016 in werking getreden, met uitzondering van de meldingsplicht.

Het Verslag

De Commissie heeft op basis van artikel 24 van de handhavingsrichtlijn de implementatie van deze richtlijn geëvalueerd. In het verslag is in het bijzonder aandacht geschonken aan de verschillende onderdelen van de

handhavingsrichtlijn, zoals het bepalen of daadwerkelijk sprake is van detachering en het voorkomen van misbruik en omzeiling van arbeidsvoorwaarden en wetgeving, wederzijdse bijstand, administratieve eisen en controlemaatregelen, aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming, grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten en toereikendheid van beschikbare gegevens en het gebruik van bilaterale overeenkomsten of regelingen in verband met het informatiesysteem interne markt (IMI). Ook is ingegaan op de vraag in hoeverre, voor zover de beschikbare gegevens dit toestaan, de maatregelen van de lidstaten effectief zijn geweest en of wijzigingen van de richtlijn nodig zijn.

In deze kabinetsappreciatie wordt ingegaan op een aantal maatregelen genoemd in het verslag van de Commissie.

Het verslag gaat in op de elementen die artikel 4 van de richtlijn geeft om te bepalen of sprake is van daadwerkelijke detachering. Het geeft de lidstaten instrumenten om a) vast te stellen of er door de dienstverrichter substantiële activiteiten worden verricht in de lidstaat van vestiging en er geen postbusonderneming is en b) vast te stellen dat de gedetacheerde werknemer tijdelijk in Nederland arbeid verricht¹. Om vast te stellen of er sprake is van substantiële activiteiten, geeft de Commissie in haar verslag aan dat de meeste lidstaten in een lijst van elementen voorzien die identiek is aan de handhavingsrichtlijn. Tevens zijn er lidstaten die nog andere elementen hebben ingevoerd of gehandhaafd.

Tevens gaat het verslag in op het op toegankelijke en op transparante wijze beschikbaar zijn voor dienstverrichters van de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die zijn vastgelegd in wettelijke bepalingen of in algemeen verbindend verklaarde cao's. Alle lidstaten hebben een nationale website opgericht. Deze websites voldoen grotendeels aan de in de richtlijn genoemde voorwaarden, waaronder de taaleisen. Zo zijn de meeste websites niet alleen beschikbaar in de officiële taal/talen van de lidstaat van ontvangst, maar ook in het Engels en ook vaak in andere relevante talen. Het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers² voert momenteel een project uit waarbij de Commissie, de lidstaten en de Europese sociale partners de website beoordelen en hun mening en conclusies geven, met vermelding van beste praktijken, en aanbevelingen doen voor verbeteringen.

Om de positie van gedetacheerde werknemers te verbeteren is een goede administratieve samenwerking tussen de lidstaten essentieel en noodzakelijk om de sociale bescherming van gedetacheerde werknemers te verbeteren en oneerlijke concurrentie te bestrijden. De artikelen 6 en 7 van de richtlijn zien op informatie-uitwisseling in het kader van de administratieve samenwerking tussen lidstaten en bepalen dat de wederzijdse bijstand onverwijld moet worden verleend om de uitvoering, toepassing en handhaving van de handhavingsrichtlijn te vergemakkelijken. Uit het verslag blijkt dat de meeste lidstaten dit artikel uitdrukkelijk hebben omgezet of al wetgeving hebben die hierop ziet. Een aantal lidstaten voldoet in de bestuurlijke praktijk aan alle of sommige aspecten van de

¹ Nederland heeft de elementen om vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht en of er sprake is van een gedetacheerde werknemer die tijdelijk arbeid in Nederland verricht omgezet in het Besluit van 28 november tot uitvoering van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, Staatsblad 2016, nr. 477.

² Opgericht bij Besluit 2009/17/EG van de Commissie van 19 december 2008 tot instelling van een Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers (PB L 8 van 13.1.2009, blz. 26).

artikelen 6 en 7 en hebben ter zake geen wetgeving³. De Commissie geeft aan dat de administratieve samenwerking in verband met detachering vooral ziet op toezenden en beantwoorden van met redenen omklede informatieverzoeken van de bevoegde instanties via het IMI-systeem en dat de mate van samenwerking sinds 2017 gestaag is toegenomen. Daarnaast gaat het verslag in op de mogelijkheden die de lidstaten, in artikel 9 van de handhavingsrichtlijn, worden geboden voor het opleggen van administratieve eisen en controlemaatregelen om te zorgen voor betere naleving en doeltreffend toezicht op de van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, waaronder de eis dat bepaalde documenten in verband met de arbeidsovereenkomst op de werkplek bewaard worden of ter beschikking gesteld. Net als de meeste andere EU-lidstaten is de buitenlandse dienstverrichter in Nederland verplicht om bepaalde documenten zoals loonstrookjes en arbeidstijdenoverzichten aanwezig te hebben op de werkplek (of direct digitaal beschikbaar te hebben). In Nederland is deze verplichting vastgelegd in artikel 9 WagwEU.

De lidstaten wordt daarnaast de mogelijkheid gegeven om, van een dienstverrichter die in een andere lidstaat gevestigd is, een «eenvoudige verklaring» te eisen (de meldingsplicht) ten behoeve van het uitvoeren van daadwerkelijke controles op de werkplek noodzakelijke gegevens. Het verslag vermeldt dat de kennisgeving de noodzakelijke informatie verschaft om op basis van een risicobeoordeling gerichte controles uit te kunnen voeren in de sectoren/ regio's /ondernemingen waar zich de meest problemen voordoen.

De Commissie constateert dat de lidstaten de concrete eisen ten aanzien van administratieve maatregelen, die gesteld worden aan dienstverrichters, zeer divers geïmplementeerd hebben; met name ten aanzien van kennisgeving (meldingsplicht), documentatie en vertaling.

Teneinde fraude en misbruik aan te pakken, voorziet artikel 12 van de handhavingsrichtlijn in de mogelijkheid voor lidstaten om ervoor te zorgen dat in onderaannemingsketens de aannemer van wie de werkgever een directe onderaannemer is, door de gedetacheerde werknemers naast of in plaats van de werkgever aansprakelijk kan worden gesteld. Nederland heeft deze bepaling omgezet in een regel die geldt in alle sectoren van de economie.⁴ De Commissie geeft in haar verslag aan dat in veel lidstaten de aansprakelijkheidsregels nog niet vaak zijn toegepast. Verscheidene lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan dat de invoering van deze regels de doeltreffende bescherming van de rechten van werknemers in onderaannemingsketens heeft versterkt.

De artikelen 13 tot en met 19 van de richtlijn zien op de grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten. Zij bepalen met name dat de beslissing van de bevoegde instantie van een lidstaat tot het opleggen van een sanctie aan een dienstverrichter, te zijner kennis moet worden gebracht en de sanctie moet worden ingevorderd door de bevoegde instantie van de lidstaat waar de dienstverrichter op dat moment is gevestigd. Volgens het verslag hebben de meeste landen de artikelen 13 tot en met 19 uitdrukkelijk omgezet. Uit het

³ De landen die genoemd worden zijn België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland. Nederland heeft de bepalingen uit de handhavingsrichtlijn inzake administratieve samenwerking omgezet in Hoofdstuk IV van de WagwEU. Wederzijdse bijstand bij handhaving en bestuurlijke handhaving.

⁴ Zie voor Ketenaansprakelijkheid voor het loon: Wet van 4 juni 2015 tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies), Staatsblad 2015, nr. 233.

verslag blijkt dat Nederland al diverse malen gebruik gemaakt heeft van de mogelijkheid om door handhavende instanties opgelegde boetes in het buitenland terug te vorderen.

Bevindingen van de Europese Commissie

De Commissie concludeert dat, doordat de handhavingsrichtlijn door alle lidstaten is omgezet, de rechten van gedetacheerde werknemers nu beter worden gehandhaafd.

Door het invoeren van administratieve eisen en controlemaatregelen zijn de lidstaten nu beter in staat om toezicht te houden op de naleving van de regels en de rechten van werknemers te garanderen.

Met de mogelijkheden die de handhavingsrichtlijn biedt, hebben de lidstaten meer instrumenten gekregen om overtredingen aan te pakken en om toezicht te houden op de regels en de rechten van werknemers. Om de handhaving van de detacheringsrichtlijn verder te verbeteren geeft de Commissie aan dat het maatregelen zal nemen die de grensoverschrijdende administratieve samenwerking bevorderen en vergemakkelijken, met name via de onlangs opgerichte Europese Arbeidsautoriteit.

De Commissie zal, samen met de Europese Arbeidsautoriteit, zodra dit orgaan operationeel wordt, ook andere betrokken actoren blijven ondersteunen. De Commissie zal in het bijzonder de samenwerking bevorderen tussen de instanties die met de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand belast zijn, teneinde de synergie tussen alle informatie- en ondersteuningsdiensten te verbeteren, de naleving en administratieve eisen te vergemakkelijken en procedures voor de grensoverschrijdende handhaving van sancties en boeten te ondersteunen.

Mede gelet op de beperkte tijd dat de richtlijn van kracht is en gelet ook op het feit dat niet is gewezen op andere problemen die een wijziging van de richtlijn zouden vereisen, vindt de Commissie het in dit stadium niet noodzakelijk is om wijzigingen van de richtlijn voor te stellen.

Kabinetsappreciatie van het verslag

Het verslag geeft een goed overzicht van de omzetting van de handhavingsrichtlijn in de nationale wetgeving van de verschillende lidstaten.

De Commissie concludeert dat de rechten van gedetacheerde werknemers nu beter kunnen worden gehandhaafd doordat de handhavingsrichtlijn door alle lidstaten is omgezet. Ik ben het met de Commissie eens dat door het invoeren van administratieve eisen en controlemaatregelen de lidstaten nu beter in staat zijn om toezicht te houden op de naleving van de regels en de rechten van werknemers te garanderen. In Nederland is de handhavingsrichtlijn geïmplementeerd in WagwEU die op 18 juni 2016 in werking is getreden. Het is nog te vroeg om te kunnen zeggen of de handhavingsrichtlijn voldoende effect heeft voor de Nederlandse praktijk, daarvoor is de richtlijn nog te kort in werking in alle lidstaten.

Gelet op het bovenstaande, ben ik het met de Commissie eens dat het in dit stadium niet noodzakelijk is om wijzigingen van de richtlijn voor te stellen. Wel kunnen de toepassing van de richtlijn en de grensoverschrijdende samenwerking binnen de EU nog worden verbeterd. Ondernemers lopen nu aan tegen uiteenlopende toepassing van dezelfde EU-regels in verschillende lidstaten.

Zoals ik aangaf in mijn brief over de toekomstige ontwikkeling van de sociale dimensie van de Europese Unie⁵, pleit ik bij de Europese Commissie voor een voortvarende en effectieve inzet van de Europese Arbeidsautoriteit, zodat er op het terrein van effectieve grensoverschrijdende handhaving en samenwerking binnen de EU verdere stappen gezet kunnen worden. Ik verwelkom het voornemen van de Europese Commissie om autoriteiten hierin te ondersteunen en zo bij te dragen aan een betere naleving. Dit zal bijdragen aan meer synergie en eenduidigheid in dit kader. Ook zal ik de Commissie oproepen toe te zien op de implementatie van recent tot stand gekomen regelgeving, zoals de herziene detacheringsrichtlijn, en waar nodig te komen met vervolgstappen voor het verder tegengaan van oneerlijke concurrentie en voor de adequate bescherming van werknemers.

Tot slot, kan ik uw Kamer meedelen dat Nederland, net als de meeste andere lidstaten, uitvoering zal gaan geven aan de eis van een eenvoudige verklaring door dienstverrichters te verplichten melding te maken van de detachering naar Nederland. Ik ben voornemens om het meldloket per 1 maart 2020 in werking te laten treden. Dienstverrichters uit de EU, de EER en Zwitserland worden verplicht voorafgaand aan de grensoverschrijdende dienst in Nederland een melding te doen in het online meldloket. Tevens ben ik voornemens om het meldloket per 1 februari 2020 open te stellen zodat de diensten die op of na 1 maart 2020 starten alvast kunnen worden gemeld. De Inspectie SZW, de SVB, de Belastingdienst en de IND hebben toegang tot de gegevens uit het meldloket. Daarnaast zal de nieuwe website medio januari 2020 de lucht in gaan waar informatie op te vinden is over detachering en de meldingsplicht.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁵ Kamerstuk 21 501-31, nr. 527