

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1395

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2012

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: Verordening niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en wijziging Richtlijn betreffende handelsverkeer en de invoer van o.a. honden, katten en fretten (Kamerstuk 22 112, nr. 1393)

Fiche 2: Mededeling verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU- milieumaatregelen (Kamerstuk 22 112, nr. 1394)

Fiche 3: Verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening

Fiche 4: Richtlijn handhaving detacheringsrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1396)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening over het uitoefenen van het recht op collectieve actie in het kader van de vrijheden van vestiging en dienstverlening

Datum Commissiedocument: 21 maart 2012

Nr. Commissiedocument: COM(2012)130

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201461

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:

- Impact assessment: SWD(2012)63
- Samenvatting: SWD(2012)64
- Opinie IAB: 2011/EMPL/001

Deze documenten zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm#empl

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 352, VwEU.
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Eenparigheid van stemmen in de Raad, Europees Parlement heeft goedkeuringsrecht
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Als principe is opgenomen dat bij de uitoefening van de EU-vrijheden van vestiging en dienstverlening rekening moet worden gehouden met het fundamentele recht op collectieve actie, waaronder het recht om te staken, en omgekeerd. Ook wordt een signaleringsmechanisme in het leven geroepen voor ernstige conflictsituaties met betrekking tot deze twee economische vrijheden.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
De EU is bevoegd.

Subsidiariteit: positief met kanttekening.

Proportionaliteit: positief.

Implicaties/risico's/kansen

De verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het is moeilijk op dit moment een inschatting te maken of dit zou kunnen leiden tot een andere interpretatie door Nederlandse rechters. Na de Hofuitspraken in 2007 en 2008 is het

nog niet voorgekomen dat een Nederlandse rechter zich moest uitspreken over een staking die plaatsvond in een grensoverschrijdende situatie.

– *Nederlandse positie*

De verordening heeft naar de mening van het kabinet geen gevolgen voor de wijze waarop de werknemersbescherming in Nederland is georganiseerd.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

De belangrijkste bepaling in het voorstel betreft die, waarin wordt gesteld dat de uitoefening van de vrijheden van vestiging en van dienstverlening het fundamentele grondrecht van collectieve actie, waaronder het recht om te staken, zal respecteren. Omgekeerd geldt hetzelfde. Daarnaast stelt de verordening een signaleringsmechanisme in. Dit houdt in dat de lidstaat van vestiging, de andere lidsta(a)t(en) die het aangaat en de Commissie op de hoogte moet stellen van handelingen of omstandigheden die van invloed zijn op de vrijheden van vestiging en dienstverlening en die kunnen leiden tot: 1. Zware verstoring van het functioneren van de interne markt, 2. Ernstige schade aan het nationale systeem van arbeidsverhoudingen, of 3. Grote sociale onrust.

Deze verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken uit 2007 en 2008 van het Europese Hof van Justitie, die veel stof deden opwaaien (Viking, Laval, Ruffert, Cie vs Luxemburg). De Europese vakbonden en sommige partijen in het Europees Parlement waren van mening dat het Hof voorrang gaf aan interne markt vrijheden boven sociale grondrechten. Zo stelde het Hof in de uitspraken Viking en Laval dat collectieve acties van vakbonden waaruit marktbelemmeringen voortvloeien, rechtstreeks getoetst kunnen worden aan de Verdragsbepalingen inzake de marktvrijheden. Het Hof noemde dergelijke acties slechts toelaatbaar, als deze kunnen worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en daartoe noodzakelijk en proportioneel zijn. Europese vakbonden zagen deze uitspraken als een inperking van het stakingsrecht en hebben er sindsdien bij de Commissie op aangedrongen om via een protocol bij het Verdrag of via wetgeving duidelijk te maken dat fundamentele vrijheden minstens even belangrijk zijn als de vrijheden van de interne markt.

– *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment van de Commissie definieert het probleem dat moet worden geadresseerd als spanning tussen de vrijheid van dienstverlening/vestiging en nationale systemen van arbeidsverhoudingen. De Commissie identificeert hiervoor drie opties: 1. geen actie, 2. het verhelderen van de verhouding tussen de vrijheid van vestiging/dienstverlening en fundamentele sociale rechten door middel van een mededeling en 3. Het verhelderen van deze verhouding door middel van wetgeving. De Commissie constateert dat opties 2 en 3 beide gunstig zouden uitwerken voor het functioneren van de interne markt en de nationale systemen van arbeidsverhoudingen, vooral door het scheppen van meer juridische helderheid. De derde optie, wetgeving, biedt in de ogen van de Commissie de meeste voordelen, aangezien dit de grootste juridische zekerheid biedt en het daarin opgenomen signaleringsmechanisme bijdraagt aan tijdige interventies.

Overigens was de tweede en laatste opinie van de Impact Assessment Board van 5 december 2011 zeer kritisch over het concept impact assessment. Met name de onderbouwing van de noodzaak voor het voorstel, werd als onvoldoende bestempeld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Artikel 352 VwEU is gekozen als bevoegdheidsbasis. Dit artikel kan gebruikt worden indien een optreden van de Unie nodig blijkt om een beleidsdoelstelling van de Unie te verwezenlijken, zonder dat de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Naar het oordeel van het kabinet is optreden van de EU nodig om rechtszekerheid in de hele Unie te bewerkstelligen.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De verordening heeft betrekking op de EU-vrijheden van vestiging en van dienstverlening versus het grondrecht van Europese werknemers om te staken. De genoemde Hofuitspraken hebben Europabreed bij verschillende actoren geleid tot vragen over de eventuele inperking van het recht om te staken. Het geven van duiding aan deze Hofuitspraken kan een bepaalde consensus creëren op Europees niveau. Om die reden acht het kabinet de subsidiariteit positief. Echter, daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat Nederland de genoemde Hofuitspraken reeds helder vindt. In die zin is de praktische meerwaarde van de verordening derhalve beperkt. Naar de mening van het kabinet voldoet de verordening aan het beginsel van proportionaliteit. De verordening is zeer kort en stelt met name dat men bij de uitoefening van de EU-vrijheden van vestiging en dienstverlening rekening moet houden met sociale grondrechten en vice versa. Daarin gaat de verordening niet verder dan nodig om het doel te bereiken (duiding van de Hofuitspraken). Het instellen van het genoemde signaleringsmechanisme, lijkt niet bij te dragen aan het bereiken van dit doel. Echter, Nederland heeft op dit moment geen bezwaren in dit mechanisme, aangezien dit alleen in uitzonderlijke omstandigheden zal hoeven te worden gebruikt.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

geen

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

Het voorgestelde signaleringsmechanisme heeft voornamelijk geen financiële gevolgen voor de rijksoverheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

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

Het voorgestelde signaleringsmechanisme heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

6. Implicaties juridisch

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

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De verordening zal op de 20^{ste} dag na publicatie in het «official journal of the EU» in werking treden. Aangezien de verordening niet noopt tot aanpassing van nationale regelgeving, is dit haalbaar.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De verordening bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Nederland acht dit ook niet noodzakelijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verordening is uitvoerbaar. Geregeld moet worden welke instantie een andere lidstaat en de Commissie informeert, indien zich één der situaties voordoet als omschreven in artikel 4, eerste lid, van de Verordening (ernstige verstoring interne markt, schade aan systeem van arbeidsverhoudingen of serieuze sociale onrust). Over de omstandigheden waaronder de informatieplicht geldt, kunnen overigens verschillen van inzicht bestaan.

b) Handhaafbaarheid

Niet van toepassing. De rechter toetst in Nederland of een collectieve actie doorgang kan vinden. Het door de nationale rechter in acht te nemen acquis, is op zichzelf niet gewijzigd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het Nederlandse kabinet heeft op 15 mei 2008 in een brief aan de Kamer (29 407, nr. 80) meegedeeld dat de genoemde Hofuitspraken geen verandering brengen in de wijze waarop de werknemersbescherming in Nederland is georganiseerd. Verder heeft de SER op 19 juni 2009 in een advies over de Europa2020-strategie aangegeven uit de Hofuitspraken af te leiden dat collectieve acties en onderhandelingen die plaatsvinden binnen de kaders van sociale doelstellingen op evenwichtige wijze dienen te worden getoetst aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en proportionaliteit. Het kabinet heeft een aantal malen desgevraagd aangegeven deze zienswijze van de SER te delen.

Om deze reden is het kabinet van mening dat deze Hofuitspraken geen rechtsonzekerheid met zich brachten. De onderhavige verordening voegt in de ogen van het kabinet voor Nederland dan ook weinig toe. De meerwaarde kan erin gelegen zijn dat bij aanneming van de verordening een consensus op Europees niveau is gecreëerd. De praktische meerwaarde van de verordening is echter beperkt. Rechters dienen zich in gevallen van mogelijke strijdigheid tussen EU-vrijheden en sociale grondrechten te baseren op de bepalingen uit het Europees Sociaal Handvest (art. 6, lid 4). Daarbij moeten rechters de genoemde Hofuitspraken in hun afweging betrekken.

Het signaleringsmechanisme is in de ogen van het kabinet een redelijk mechanisme. De gevallen waarin een plicht tot signaleren en informeren geldt zijn van bijzondere aard. Het gaat dan om serieuze sociale onrust, schade aan ons systeem van arbeidsverhoudingen of zware verstoring van de interne markt, die het gevolg zijn van uitoefening van de vrijheden van vestiging of van dienstverlening. Het kabinet verwacht niet dat dit vaak aan de orde zal zijn en in die gevallen is het redelijk om deze

problemen te signaleren bij de Commissie en de betreffende lidstaat. Aangezien niet nader bepaald is welke informatie hoeft te worden overlegd, kan een lidstaat die informatie algemeen houden. Dit is belangrijk met het oog op eventueel bedrijfsgevoelige informatie en/of rechtszaken die op dat moment zijn aangespannen.