



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.3.2012
COM(2012) 131 final

2012/0061 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling
van werknemers met het oog op het verrichten van diensten**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2012) 63 final}
{SWD(2012) 64 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Algemene context

Het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn grondbeginselen van de Europese Unie.

Het vrije verkeer van werknemers moet worden onderscheiden van de vrijheid van dienstverrichting op grond van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het *vrije verkeer van werknemers* geeft alle burgers het recht naar een andere lidstaat te reizen om er te wonen en te werken, en waarborgt dat zij in vergelijking met onderdanen van die staat niet het slachtoffer worden van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden. De *vrijheid van dienstverrichting* daarentegen geeft ondernemingen het recht om in een andere lidstaat diensten te verrichten. Daartoe kunnen zij hun eigen werknemers tijdelijk naar de andere lidstaat uitsturen ("detacheren") om er de werkzaamheden uit te oefenen die voor de dienstverrichting noodzakelijk zijn. Aldus gedetacheerde werknemers vallen onder Richtlijn 96/71/EG¹.

Die richtlijn wil een evenwicht tot stand brengen tussen de uitoefening van die vrijheid om grensoverschrijdende diensten te verrichten uit hoofde van artikel 56 VWEU en een passende mate van bescherming van de rechten van daarvoor tijdelijk in het buitenland gedetacheerde werknemers. Met het oog daarop bevat de richtlijn een aantal dwingende regels op EU-niveau die in het ontvangende land moeten worden toegepast op gedetacheerde werknemers². Zij legt duidelijk omschreven basisarbeitsvoorwaarden en -omstandigheden vast die de dienstverrichter in het ontvangende land in acht moet nemen om een minimumniveau van bescherming van de werknemers te garanderen. De richtlijn biedt dus een wezenlijk niveau van bescherming aan werknemers die kwetsbaar kunnen zijn door hun situatie (tijdelijk werk in een vreemd land, problemen bij het vinden van rechtsbijstand of andere adequate vertegenwoordiging, onvoldoende kennis van plaatselijke wetten, instanties en taal). De richtlijn speelt ook een belangrijke rol bij het bevorderen van een klimaat van eerlijke concurrentie tussen alle dienstverrichters (ook die uit andere lidstaten) doordat zij gelijke mededingingsvoorwaarden en rechtszekerheid garandeert voor dienstverrichters, ontvangers van diensten en voor het verrichten van diensten gedetacheerde werknemers.

¹ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997).

² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen, COM(2007) 304 definitief.

Belangrijkste elementen van Richtlijn 96/71/EG

De richtlijn is van toepassing op ondernemingen die werknemers tijdelijk detacheren in een andere lidstaat dan die wiens wetten de arbeidsverhouding beheersen. Zij betreft drie soorten grensoverschrijdende situaties:

- detachering in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst ("aanneming/onderaanneming");
- detachering aan een tot hetzelfde concern behorende vestiging of onderneming op het grondgebied van een andere lidstaat ("overplaatsing binnen de onderneming");
- terbeschikkingstelling door een uitzendbedrijf of onderneming van herkomst aan een ontvangende onderneming die in een andere lidstaat gevestigd is,

voor zover er in die drie gevallen gedurende de periode van detachering een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat³.

De basisarbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waaraan moet worden voldaan, zoals omschreven in artikel 3, lid 1, van de richtlijn, omvatten:

- maximale werk- en minimale rustperioden;
- minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- minimumlonen, inclusief vergoeding voor overwerk (dit is niet van toepassing op de aanvullende bedrijfspensioenregelingen);
- voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
- gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk;
- beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

Voor zover die arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn vastgelegd in wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, moeten de lidstaten die toepassen op op hun grondgebied gedetacheerde werknemers. De lidstaten dienen dergelijke voorwaarden eveneens toe te passen op gedetacheerde werknemers als die zijn vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard in de zin van artikel 3, lid 8, voor zover deze betrekking hebben op de in de bijlage bij de richtlijn genoemde activiteiten (activiteiten in de bouwsector). Voor andere activiteiten mogen de lidstaten kiezen of zij arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voorschrijven die zijn vastgesteld in dergelijke collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken (artikel 3, lid 10, tweede streepje). Met inachtneming van het Verdrag mogen zij

³ Artikel 1, lid 1, en lid 3, onder a) tot en met c).

ook arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voorschrijven die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan bedoeld in de richtlijn, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde (artikel 3, lid 10, eerste streepje).

De richtlijn verplicht de lidstaten niet om een minimumloon in te voeren. Bij de vaststelling van de richtlijn verklaarden de Raad en de Commissie dat artikel 3, lid 1, eerste en tweede alinea, voor lidstaten wier wetgeving niet voorziet in minimumlonen, geen verplichting inhoudt om minimumlonen in te voeren⁴.

Hoewel de richtlijn niet rechtstreeks van toepassing is op in derde landen gevestigde ondernemingen, bepaalt artikel 1, lid 4, dat ondernemingen die gevestigd zijn in een derde land geen gunstiger behandeling mogen krijgen dan in een lidstaat gevestigde ondernemingen. Dat betekent dat de lidstaten in een derde land gevestigde ondernemingen geen gunstiger concurrentiepositie mogen bieden dan in een lidstaat gevestigde ondernemingen, met name wat arbeidsvoorwaarden en loonkosten betreft. De richtlijn legt voor hun werknemers dus indirect een minimumbeschermingsniveau vast.

Verder bevatten de artikelen 4, 5 en 6 van de richtlijn bepalingen inzake toegang tot informatie, administratieve samenwerking, handhaving en rechterlijke bevoegdheid.

Politieke context — ontwikkelingen sinds de vaststelling van de richtlijn in 1996

Reeds vóór de vaststelling van de detachingsrichtlijn was de vraag of, en zo ja, in welke mate nationale arbeidsreglementeringen konden worden toegepast op werknemers van buitenlandse dienstverrichters zeer controversieel, zoals uit de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie blijkt.

In 2003 heeft de Commissie de uitvoering en toepassing van de richtlijn geëvalueerd en daarover een verslag opgesteld⁵. In dat verslag wordt melding gemaakt van verschillende tekortkomingen en problemen met een onjuiste uitvoering en/of toepassing van de richtlijn in bepaalde lidstaten.

Voorts stelde de Commissie in 2006⁶ richtsnoeren vast om te verduidelijken in welke mate bepaalde nationale controlemaatregelen naar geldend EU-recht zoals dat in de rechtspraak van het Hof is uitgelegd, gerechtvaardigd en evenredig kunnen zijn. In een tweede mededeling van de Commissie uit 2007⁷ werden verschillende tekortkomingen aangestipt met betrekking

⁴ Raadsdocument 10048/96 ADD1 van 20 september 1996.

⁵ Report from the Commission services on the implementation of Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, 2003. Beschikbaar op: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

⁶ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, COM(2006) 159 definitief.

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen, COM(2007) 304 definitief.

tot de wijze waarop in sommige lidstaten controles werden verricht en met betrekking tot de slechte kwaliteit van de administratieve samenwerking en de toegang tot informatie⁸.

De arresten van het Hof van Justitie in de zaken Viking-Line, Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg⁹ gaven aanleiding tot een intensieve discussie tussen de instellingen van de EU, academici en de sociale partners. Die draaide rond twee belangrijke kwesties.

De eerste betrof de vraag naar het juiste evenwicht tussen de uitoefening door de vakbonden van het recht om collectieve actie te voeren, met inbegrip van het stakingsrecht, en de in het VWEU verankerde economische vrijheden, inzonderheid de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting. De tweede betrof de uitlegging van een aantal centrale bepalingen van Richtlijn 96/71/EG, zoals het begrip openbare orde, de materiële werkingssfeer van de door de richtlijn voorgeschreven arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en de aard van dwingende regels, met name het minimumloon.

Toen voorzitter Barroso op 15 september 2009 zijn politieke prioriteiten voorstelde aan het Europees Parlement, erkende hij de noodzaak om in te gaan op de bezorgdheid en de vragen van verschillende belanghebbenden in die discussie, en kondigde hij een wetgevingsinitiatief aan om de problemen bij de uitvoering en uitlegging van de detachingsrichtlijn op te lossen.

Ook het rapport over een nieuw elan voor de eengemaakte markt¹⁰ dat professor Monti op 9 mei 2010 heeft voorgesteld, ging in op die punten. Hij erkende dat de controverse die door de arresten was aangewakkerd "ertoe [kan] leiden dat een deel van de publieke opinie, van de arbeidersverenigingen en van de vakbonden – die in het verleden belangrijke voorstanders waren van economische integratie – zich afkeert van de eengemaakte markt en van de EU". Hij voegde daaraan toe: "De aan het Hof voorgelegde zaken hebben de breuklijnen tussen de eengemaakte markt en de sociale dimensie op nationaal niveau [...] blootgelegd".

In 2008 had de Commissie reeds een aanbeveling¹¹ aangenomen waarin zij de lidstaten opriep snel maatregelen te nemen om de situatie van gedetacheerde werknemers te verbeteren door een betere samenwerking tussen de nationale administraties, een betere uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en een betere toegang tot informatie en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden. In dat jaar stelde zij ook een Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers in¹², bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de sociale partners, om problemen bij de uitvoering en toepassing van de richtlijn te bespreken en te verduidelijken.

⁸ Zie voor meer informatie: de studie "Information provided on the posting of workers", F. Muller, Straatsburg, september 2010. Beschikbaar op de website: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

⁹ Arresten van 11 december 2007, *Viking* (C-438/05); 18 december 2007, *Laval* (C-341/05); 3 april 2008, *Rüffert* (C-346/06), en 19 juni 2008, *Commissie/Luxemburg* (C-319/06).

¹⁰ "Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt — ten dienste van de Europese economie en samenleving" – Rapport ter attentie van de voorzitter van de Europese Commissie José Manuel Barroso door Mario Monti, 9 mei 2010.

¹¹ Aanbeveling van de Commissie van 31 maart 2008 betreffende een intensievere administratieve samenwerking ten aanzien van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB C 85 van 4.4.2008, blz. 1).

¹² 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).

Omvang van het fenomeen detachering

De analyse van detachering als economisch en sociaal fenomeen wordt, afgezien van anekdotische aanwijzingen, bemoeilijkt door het gebrek aan nauwkeurige gegevens en de slechte kwaliteit van de databank. De enige beschikbare gegevensbron op EU-niveau is gebaseerd op de systematische verzameling van gegevens over E101-verklaringen (2005-2009) op het terrein van de sociale zekerheid, die DG EMPL in samenwerking met de nationale autoriteiten heeft verricht¹³. Die databank heeft echter haar beperkingen¹⁴.

Met dat voorbehoud kan worden geschat dat ieder jaar ongeveer een miljoen werknemers van de ene naar de andere lidstaat gedetacheerd worden door hun werkgevers. Detachering betreft dus slechts een klein deel van de beroepsbevolking (0,4% van de beroepsbevolking uit de EU-15 en 0,7% van de beroepsbevolking uit de EU-12, als uitzendende landen). Wat de arbeidsmobiliteit binnen de EU als geheel betreft, vertegenwoordigden detacheringen in 2007 echter 18,5% van het totale aantal EU-27-burgers die in een andere lidstaat werkten. Detachering is dus een significant verschijnsel in termen van arbeidsmobiliteit, met name in sommige landen en sectoren, maar is van relatief weinig betekenis vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt van de EU als geheel¹⁵.

In enkele lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, België en Polen) zijn er echter vrij veel gedetacheerde werknemers, en het verschijnsel breidt zich nog voortdurend uit, zodat het nu alle lidstaten betreft, hetzij als uitzendende, hetzij als ontvangende landen. Het economische belang van detachering is ook groter dan het op grond van de aantallen betrokkenen lijkt; detacheringen kunnen een cruciale economische rol vervullen door tijdelijke tekorten aan arbeidskrachten in bepaalde beroepen of sectoren (bv. in de bouw of het vervoer) op te vangen. Bovendien stimuleert de detachering van werknemers de internationale handel in diensten, met alle bekende aan de interne markt verbonden voordelen (meer concurrentie en efficiëntie, enz.).

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

2.1. Raadpleging van belanghebbende partijen

De arresten van het Hof in de zaken Viking-Line, Laval, Rüffert en Commissie/Luxemburg uit 2007-2008 hebben een intensieve discussie gevoed over met name de gevolgen van de vrijheid van dienstverrichting en de vrijheid van vestiging voor de bescherming van de rechten van werknemers en de rol van de vakbonden bij de bescherming van de rechten van werknemers in grensoverschrijdende situaties.

¹³ Europese Commissie (2011), "Posting of workers in the European Union and EFTA countries: Report on E101 certificates issued in 2008 and 2009"; Europese Commissie (2011), "Administrative data collection on E101 certificates issued in 2007".

¹⁴ Cf. effectbeoordeling, blz. [...].

¹⁵ Cf. Idea Consult (zie voetnoot 27), executive summary. Dit percentage geeft slechts een ruwe indicatie van het aantal detacheringen bij de EU-27-burgers die in een andere lidstaat werken (het is wellicht te hoog geschat). Een E101-verklaring staat niet voor een man-jaar voltijds werk, en de arbeidskrachtenenquête die gegevens verzamelt over de aantallen EU-27-burgers uit een andere lidstaat in de werkende bevolking bestrijkt niet de gedetacheerde werknemers.

De Europese vakbonden en sommige fracties in het Europees Parlement beschouwen die arresten als asociaal. Het EVV noemt ze een "vrijbrief voor sociale dumping". Volgens hen moet de wettelijke regeling worden gewijzigd om de rechtssituatie te verduidelijken en in de toekomst rechterlijke uitspraken te voorkomen die ongunstig zijn voor wat zij als de belangen van de werknemers beschouwen. Daartoe hebben zij twee centrale eisen gesteld:

- herziening van de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) om daarin een verwijzing naar het beginsel van "gelijke beloning voor gelijk werk" op te nemen en de "ontvangende lidstaat" in staat te stellen gunstigere voorwaarden toe te passen dan de basisarbeidsvoorwaarden en -omstandigheden overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de richtlijn;
- opneming van een "Protocol inzake sociale vooruitgang" in het Verdrag, om voorrang te verlenen aan sociale grondrechten boven economische vrijheden.

Andere belanghebbenden zijn een andere mening toegedaan. BusinessEurope toonde zich verheugd over de verduidelijking door de arresten van het Hof en acht herziening van de richtlijn niet nodig. De meeste lidstaten hebben soortgelijke opvattingen geuit. De lidstaten waarop de arresten in de eerste plaats betrekking hadden (Zweden, Duitsland, Luxemburg en Denemarken), hebben hun wettelijke regeling conform de arresten gewijzigd.

In oktober 2008 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin alle lidstaten worden opgeroepen om de detachingsrichtlijn naar behoren te implementeren en de Commissie wordt verzocht een gedeeltelijke herziening van de richtlijn na een grondig onderzoek van de problemen en uitdagingen niet uit te sluiten¹⁶. Tegelijkertijd heeft het beklemtoond dat de vrijheid om diensten te verlenen "een van de hoekstenen is van het Europese project [en] dat dit enerzijds moet worden uitgebalanceerd tegen fundamentele rechten en de sociale doelstellingen die zijn verankerd in de Verdragen, en anderzijds tegen het recht van regeringen en sociale partners om non-discriminatie, gelijke behandeling en verbetering van de leef- en werkomstandigheden te waarborgen"¹⁷. Op 2 juni 2010 heeft de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken een hoorzitting met drie deskundigen (die de Commissie, het EVV en België vertegenwoordigden) georganiseerd, waarop parlementsleden van de fracties Socialisten en Democraten, Links en Groen de Commissie hebben opgeroepen actie te ondernemen in de door het EVV voorgestelde zin.

Op gezamenlijke uitnodiging van commissaris Špidla en minister Bertrand (in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Raad) op het Forum van oktober 2008, hebben de Europese sociale partners erin toegestemd een gezamenlijke analyse van de gevolgen van de uitspraken van het Hof van Justitie in de context van mobiliteit en globalisering uit te voeren. In maart 2010¹⁸ hebben de Europese sociale partners een verslag uitgebracht over de gevolgen van die uitspraken. Daaruit bleek dat hun standpunten ver uiteenliepen. Terwijl BusinessEurope tegen een herziening van de richtlijn is gekant (maar de noodzaak van

¹⁶ Resolutie van 22 oktober 2008 over de uitdagingen voor collectieve overeenkomsten in de EU (2008/2085(INI)), punten 25 en 30.

¹⁷ Punt 1; zie ook de punten 17 en 31.

¹⁸ De tekst werd gepresenteerd tijdens de in maart 2010 door het Spaanse voorzitterschap georganiseerde conferentie te Oviedo. Uit de discussies bleken eens te meer de verschillende opvattingen onder de belanghebbenden.

verduidelijking van bepaalde aspecten in verband met handhaving aanvaardt), wil het EVV een ingrijpende wijziging.

In 2010 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité een advies uitgebracht over "de sociale dimensie van de interne markt"¹⁹, waarin werd verzocht om een betere uitvoering van Richtlijn 96/71/EG en werd gepleit voor een initiatief van de Commissie – dat een gedeeltelijke herziening van de richtlijn omvat – waarmee de wettelijke verplichtingen van nationale overheden, bedrijven en werknemers worden verduidelijkt. Volgens het advies zou de Commissie voorts het stakingsrecht moeten uitsluiten van het toepassingsgebied van de eengemaakte markt en moeten nagaan of er een "Europese sociale Interpol" kan worden opgericht, ter ondersteuning van de activiteiten van de arbeidsinspectiediensten in de lidstaten.

Professor Monti, die in zijn rapport "Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt" erkende dat de uitspraken van het Hof de controverse hadden gevoed, heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- meer duidelijkheid over de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de detachering van werknemers, betere verspreiding van informatie over de rechten en verplichtingen van werknemers en ondernemingen, versterkte administratieve samenwerking en strengere sancties in het kader van het vrije verkeer van personen en de grensoverschrijdende verlening van diensten;
- opneming van een bepaling die het stakingsrecht waarborgt en is geïnspireerd op artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad (de zogenoemde *Monti-verordening*) alsook van een regeling voor de informele beslechting van arbeidsgeschillen over de toepassing van de richtlijn.

In oktober 2010 heeft de Commissie met haar mededeling "Naar een Single Market Act — Voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen — 50 voorstellen om beter samen te werken, te ondernemen en zaken te doen"²⁰ het startschot gegeven voor een openbare raadpleging over de vraag hoe de eengemaakte markt nieuw leven kan worden ingeblazen. Zij heeft twee voorstellen (nummers 29 en 30) gedaan om het vertrouwen en de steun van de burgers te herstellen, een inzake het evenwicht tussen sociale grondrechten en economische vrijheden en een inzake de detachering van werknemers.

- Voorstel 29: "In het kader van haar nieuwe strategie voor de effectieve tenuitvoerlegging door de Europese Unie van het Handvest voor de grondrechten zal de Commissie erop toezien dat de bij het Handvest gegarandeerde rechten, inclusief het stakingsrecht, in aanmerking worden genomen."
- Voorstel 30: "In 2011 zal de Commissie een wetgevingsvoorstel aannemen met het oog op een betere tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. Dat voorstel zal mogelijk een verduidelijking betreffende de uitoefening van de sociale grondrechten in de context van de economische vrijheden van de interne markt bevatten of met een dergelijke verduidelijking worden aangevuld."

¹⁹ Advies 2011/C 44/15.

²⁰ COM(2010) 608 definitief/2 van 11.11.2010.

Uit de openbare raadpleging is gebleken dat bij vakbonden, individuele burgers en ngo's enorme belangstelling en steun voor deze acties bestond.

Voorstel 29 over de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten en de maatschappelijke effectbeoordeling wordt door 740 (van de meer dan 800) respondenten beschouwd als een van de belangrijkste kwesties.

De Europese sociale partners hebben volgens vast stramien op de raadpleging geantwoord. Het EVV herhaalde zijn verzoek om een "Protocol inzake sociale vooruitgang" waarbij het Verdrag wordt gewijzigd en bleef bij zijn standpunt dat de Commissie niet alleen de uitvoering van de detachingsrichtlijn zou moeten verduidelijken en verbeteren, maar die richtlijn ook grondig zou moeten herzien. BusinessEurope schaarde zich achter de strategie van de Commissie voor een betere uitvoering en handhaving van de bestaande richtlijn.

De idee van een zogenoemde Monti II-verordening werd door het EVV verwelkomd (en ook uitdrukkelijk genoemd in diverse antwoorden van nationale vakbonden), naast een Protocol inzake sociale vooruitgang. BusinessEurope spreekt zich in haar bijdrage niet duidelijk uit, maar lijkt de meerwaarde ervan in twijfel te trekken, nu zij duidelijk aangeeft dat die verordening de uitsluiting van het stakingsrecht van de EU-bevoegdheden niet op losse schroeven mag zetten.

Na het brede openbare debat en op basis van de in de loop daarvan ontvangen bijdragen heeft de Commissie op 13 april 2011 de mededeling "Akte voor de interne markt: Twaalf hefboomen voor het stimuleren van de groei en het versterken van het vertrouwen"²¹ vastgesteld. Wetgevingsinitiatieven met betrekking tot de detachering van werknemers maken deel uit van de twaalf kernacties van het hoofdstuk over sociale samenhang: **"wetgeving tot verbetering en versterking van de omzetting, de toepassing en de naleving in de praktijk van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers. Deze wetgeving zal ook maatregelen omvatten om elk misbruik en elke omzeiling van de toepasselijke regels te voorkomen en te bestraffen, en tevens vergezeld gaan van wetgeving ter verduidelijking van de verhouding tussen, enerzijds, de uitoefening van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, en, anderzijds, de sociale grondrechten".**

Na de vaststelling van de Akte voor de interne markt heeft het Europees Parlement op 6 april 2011 drie resoluties aangenomen²². Anders dan de algemenere kwestie van mobiliteit (en de overdraagbaarheid van pensioenrechten), maakte de detachering van werknemers evenwel geen deel uit van de vastgestelde kernprioriteiten.

De detachering van werknemers en de economische vrijheden behoren daarentegen wel tot de prioriteiten die zijn vastgesteld door het Europees Economisch en Sociaal Comité²³.

In zijn conclusies over de prioriteiten die de eengemaakte markt nieuw elan moeten geven, is de Raad:

²¹ COM(2011) 206 definitief.

²² Resoluties inzake een interne markt voor ondernemingen en groei [2010/2277(INI)], over een interne markt voor Europeanen [2010/2278(INI)] en over governance en partnerschap op de interne markt [2010/2289(INI)].

²³ Advies Federspiel, Siecker en Voleš, INT 548, 15 maart 2011.

"14. VAN OORDEEL dat, als de richtlijn terbeschikkingstelling van werknemers naar behoren wordt uitgevoerd en toegepast, dit kan helpen om de rechten van gedetacheerde werknemers beter te beschermen, meer duidelijkheid kan scheppen omtrent de rechten en verplichtingen van dienstverlenende bedrijven en van nationale autoriteiten, en ertoe kan bijdragen dat de geldende voorschriften niet worden omzeild; voorts VAN OORDEEL dat de samenhang van vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverrichting met sociale grondrechten duidelijker tot uiting moet worden gebracht;"²⁴

In het kader van de Conferentie over sociale grondrechten en de detachering van werknemers (27-28 juni 2011) zijn ministers, sociale partners, vertegenwoordigers van de EU-instellingen en academici bijeengekomen om de beschikbare regelgevingsopties te bespreken en haalbare oplossingen te helpen vaststellen²⁵. De conferentie was bedoeld om via een open en constructieve discussie tot een meer gemeenschappelijke visie bij te dragen en om de uitkomsten van recente onderzoeken te presenteren.

Bovendien is in de verklaring van Krakau²⁶ herhaald dat de grensoverschrijdende verrichting van diensten en de mobiliteit van gedetacheerde werknemers essentiële aspecten van de interne markt zijn. Het vergemakkelijken van de tijdelijke grensoverschrijdende verrichting van diensten moet hand in hand gaan met het waarborgen van een adequate en passende mate van bescherming voor werknemers die in een andere lidstaat worden gedetacheerd om deze diensten te verrichten.

2.2. Effectbeoordeling

In overeenstemming met haar beleid voor betere regelgeving heeft de Commissie op basis van een extern onderzoek een effectbeoordeling van beleidsopties verricht²⁷. Sinds 2009 heeft de Commissie ook vier evaluaties achteraf verricht:

- Onderzoek naar de economische en sociale gevolgen van het fenomeen van detachering van werknemers in de Europese Unie²⁸;
- Onderzoek van de juridische aspecten van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten in de Europese Unie (dat 12 lidstaten beslaat)²⁹;
- Aanvullend onderzoek van de juridische aspecten van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten in de Europese Unie (dat 15 lidstaten beslaat)³⁰;

²⁴ 3094e zitting van de Raad (Concurrentievermogen) van 30 mei 2011.

²⁵ Zie voor nadere gegevens, thematoespraken en desbetreffende documenten: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>

²⁶ Forum voor de interne markt, Krakau, 3-4 oktober 2011, met name de vijfde alinea van de verklaring en punt 5 van de operationele conclusies.

²⁷ Meervoudig raamcontract VT 2008/87, Voorbereidende studie voor een effectbeoordeling inzake de mogelijke herziening van het wetgevingskader voor de detachering van werknemers in het kader van de verrichting van diensten (VT/2010/126).

²⁸ Idea Consult en Ecorys Netherlands, Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union, Brussel, 2011. Beschikbaar op de website: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

²⁹ Aukje van Hoek en Mijke Houwerzijl, Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union, 2011. Beschikbaar op de website: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

- onderzoek naar de bescherming van de rechten van werknemers bij onderaanneming in de Europese Unie³¹.

De beleidsalternatieven bestaan uit een reeks mogelijke opties, subopties en optiepakketten, met verschillende niveaus van optreden van de EU: maatregelen van niet-regelgevende aard en maatregelen van regelgevende aard. Wat dit laatste betreft, voorzien de subopties en optiepakketten in een verdere diversificatie van de scenario's, van een minimaal tot een maximaal optreden.

Al deze opties werden getoetst aan de algemene doelstellingen, namelijk de duurzame ontwikkeling van de eengemaakte markt, gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen, de vrijheid van dienstverrichting en de bevordering van gelijke mededingingsvoorwaarden, de verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, de eerbiediging van de verscheidenheid van de stelsels van arbeidsbetrekkingen in de lidstaten en de bevordering van de sociale dialoog. Zij zijn ook getoetst aan de meer specifieke (en daarmee verband houdende operationele) doelstellingen: i) een betere bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, ii) de vergemakkelijking van de grensoverschrijdende dienstverrichting en de bevordering van een klimaat van eerlijke concurrentie, en iii) de verbetering van de rechtszekerheid ten aanzien van het evenwicht tussen sociale rechten en economische vrijheden, met name in de context van de detachering van werknemers. Op basis van de strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie is bij de effectbeoordeling nagegaan op welke grondrechten er effecten kunnen zijn, in welke mate het betrokken recht beperkt wordt en of die beperking noodzakelijk en evenredig is gelet op de beleidsopties en de beoogde doelstellingen³².

De optie waaraan de voorkeur wordt gegeven, combineert verschillende maatregelen. Wat dit voorstel betreft, wordt een pakket van regelgevende maatregelen om de uitvoering, monitoring en handhaving van de minimale arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (probleem 1) en het misbruik van de status van gedetacheerde werknemer ter ontduiking of omzeiling van de wet (probleem 2) aan te pakken, in combinatie met niet-regelgevende maatregelen voor de aanpak van de onduidelijke of controversiële interpretatie van de door Richtlijn 96/71/EG voorgeschreven arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (probleem 3) geacht het meest doeltreffend en efficiënt te zijn om de specifieke doelstellingen "betere bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers", "bevordering van een klimaat van eerlijke concurrentie" en "vergemakkelijking van de grensoverschrijdende dienstverrichting" te bereiken, en het meest aan te sluiten bij de algemene doelstellingen. Zij ligt daarom in essentie ten grondslag aan het onderhavige voorstel.

Verwacht kan worden dat deze optie dankzij een betere en duidelijkere regelgeving een gunstige weerslag zal hebben op de kleine en middelgrote ondernemingen, en vooral op micro-ondernemingen. Het gebrek aan transparante informatie over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de ontvangende lidstaat treft vooral de kmo's, daar zij nauwelijks in staat zijn zelf uit te zoeken welke regels van toepassing zijn. Ondernemingen zullen dus minder kosten moeten maken om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de ontvangende lidstaat te onderzoeken, en zullen voordeel halen uit de mogelijkheid om diensten te

³⁰ Beschikbaar op de website: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

³¹ Lopend onderzoek – er is rekening gehouden met de voorlopige resultaten.

³² COM(2010) 573 definitief, blz. 7.

verrichten op nieuwe markten. Daar vooral micro-, kleine en middelgrote ondernemingen te lijden hebben van administratieve vereisten die buitenlandse ondernemingen al te lastige verplichtingen opleggen, zullen zij voordeel halen uit dit voorstel, dat de mogelijkheden voor de lidstaten om dergelijke maatregelen op te leggen beperkt. Het geeft de lidstaten aanwijzingen inzake inspecties. Bij micro-, kleine en middelgrote ondernemingen met een goede staat van dienst zullen inspecties worden verricht op basis van een risicobeoordeling. Effectieve inspecties, betere administratieve samenwerking, grensoverschrijdende inning van geldboeten en een evenwichtige aansprakelijkheidsregeling zullen bijdragen tot eerlijkere concurrentie en meer gelijke mededingingsvoorwaarden. Micro-, kleine en middelgrote ondernemingen, die bijzonder gevoelig zijn voor oneerlijke concurrentie, zullen voordeel halen uit deze bepalingen³³.

In haar verslag "Regeldruk voor het mkb verminderen - EU-regelgeving aanpassen aan de behoeften van micro-ondernemingen" van 23 november 2011 poneerde de Commissie het beginsel dat micro-ondernemingen worden uitgesloten van de toepassingsfeer van voorgestelde nieuwe regelgeving, tenzij kan worden aangetoond dat het niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel om hen ook onder de regelgeving te laten vallen³⁴. Micro-ondernemingen kunnen niet van de toepassingsfeer van dit voorstel worden uitgesloten omdat dat in strijd zou zijn met een van de hoofddoelstellingen van het voorstel - de strijd tegen postbusbedrijven - en nieuwe mazen in de wetgeving zou creëren. Dat zou ook leiden tot een verminderde rechtszekerheid, daar het beschermingsniveau voor hun gedetacheerde werknemers dan per geval zou moeten worden vastgesteld. Betere handhaving van de bestaande wetgeving is slechts mogelijk als micro-ondernemingen binnen de toepassingsfeer van de handhavingsrichtlijn vallen. Micro-ondernemingen en andere kleine en middelgrote ondernemingen zullen in het algemeen echter beter worden van meer rechtszekerheid, eerlijkere concurrentie en meer gerichte, op risico's gebaseerde inspecties.

Kortom, de handhavingsrichtlijn zal voor verschillende soorten kmo's uiteenlopende, maar meestal zeer gunstige gevolgen hebben. Echte kmo's zullen baat vinden bij billijker mededingingsvoorwaarden, terwijl sommige postbus-kmo's wellicht zullen verdwijnen. Kmo's wier onderaannemers zich reeds hielden aan de wetgeving inzake minimumlonen en die dus hogere kosten hadden (vergeleken met concurrenten wier onderaannemers de wet schonden) zullen voordeel halen uit meer gelijke mededingingsvoorwaarden. Kmo's wier onderaannemers tot dusver de wetgeving inzake minimumlonen schonden, zullen nieuwe bedrijfsmodellen moeten zoeken.

De ontwerpeffectbeoordeling is onderzocht door de raad voor effectbeoordeling (Impact Assessment Board, IAB) en de aanbevelingen ter verbetering ervan zijn in het eindverslag verwerkt. Het advies van de IAB alsmede de definitieve effectbeoordeling en de samenvatting ervan worden samen met dit voorstel gepubliceerd.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1 Algemene context — samenvatting van de voorgestelde maatregel

³³ Zie de effectbeoordeling met betrekking tot het dossier detachering van werknemers, bijlage 11, van januari 2012.

³⁴ COM(2011) 803 definitief.

Zonder Richtlijn 96/71/EG ter discussie te stellen, wil dit voorstel de praktische uitvoering, toepassing en handhaving ervan in de Europese Unie verbeteren, bevorderen en versterken door de vaststelling van een gemeenschappelijk algemeen kader van passende bepalingen en maatregelen voor een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van de richtlijn, inclusief maatregelen om misbruik en omzeiling van de regels te voorkomen. Tegelijkertijd biedt het garanties voor de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers en voor het wegwerken van ongerechtvaardigde belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting. Zoals aangegeven in de strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie, moet degene die zich in een situatie bevindt die onder het recht van de Unie valt, zijn in het Handvest opgenomen grondrechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen³⁵.

Samen met het voorstel voor een verordening ter verduidelijking van het recht om collectieve acties te voeren in de context van de economische vrijheden van de eengemaakte markt, met name de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting³⁶, vormt het een gerichte maatregel in overeenstemming met een van de hoofddoelstellingen van het Verdrag, namelijk de totstandbrenging van een interne markt en de inzet voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang. Doordat het met name grensoverschrijdende dienstverrichtingen vergemakkelijkt en een klimaat van eerlijke concurrentie bevordert, maakt dit initiatief het mogelijk de potentiële groei die de detachering van werknemers en de banen voor gedetacheerde werknemers mogelijk maken, te benutten als cruciaal element bij het verrichten van diensten in de interne markt. Het zal aldus bijdragen aan een herstel van de slimme, duurzame en inclusieve groei, in overeenstemming met de doelstellingen en prioriteiten van de Europa 2020-strategie³⁷.

3.2 Rechtsgrondslag

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU, waarop ook Richtlijn 96/71/EG is gebaseerd en op grond waarvan richtlijnen kunnen worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure.

3.3 Subsidiariteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel

De genoemde problemen bij de uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG houden verband met de doelstellingen van artikel 3, lid 3, VEU, naar luid waarvan de Europese Unie een interne markt tot stand brengt op basis van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van de artikelen 56 en 151 VWEU.

Adequate uitvoering en effectieve toepassing en handhaving zijn essentieel voor het waarborgen van de doeltreffendheid van de toepasselijke EU-regels. Verschillen en ongelijkheden bij de uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de lidstaten zijn nadelig voor de goede werking van de richtlijn. Zij kunnen het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk maken om de noodzakelijke gelijke mededingingsvoorwaarden voor dienstverrichters te creëren en te garanderen dat voor het verrichten van diensten gedetacheerde werknemers in de hele EU dezelfde, door de richtlijn gewaarborgde

³⁵ COM(2010) 573 definitief.

³⁶ COM(2012) 130 definitief.

³⁷ COM(2010) 2020 definitief van 3.3.2010.

bescherming genieten. In die omstandigheden kan de noodzakelijke juridische duidelijkheid en rechtszekerheid enkel op EU-niveau tot stand worden gebracht.

De doelstellingen van het voorstel kunnen dus niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt, en vergen een optreden op EU-niveau.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken. Om de toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk te verbeteren, wordt een combinatie van doeltreffende preventiemaatregelen en adequate, evenredige sancties voorgesteld. De voorgestelde meer uniforme regels inzake administratieve samenwerking, wederzijdse bijstand, nationale controlemaatregelen en inspecties weerspiegelen de heterogeniteit van de inspecties en controlesystemen in de lidstaten, en pogen ook te vermijden dat de dienstverrichters onnodige of buitensporige administratieve lasten worden opgelegd. Bovendien wordt tegelijkertijd gewaarborgd dat de verschillende sociale modellen en stelsels van arbeidsbetrekkingen in de lidstaten worden geëerbiedigd.

3.4 Nadere uitleg van het voorstel

3.4.1 Onderwerp

Behalve de beschrijving van de doelstellingen van het voorstel voor een richtlijn, bevat *artikel 1* wat wel vaker de "Monti-clausule" wordt genoemd. Het combineert de tekst van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad³⁸ en artikel 1, lid 7, van de dienstenrichtlijn³⁹. Het strookt ook met de tekst van soortgelijke bepalingen in bijvoorbeeld het recente voorstel voor een verordening betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking Brussel I)⁴⁰ en de onlangs vastgestelde verordening over macro-economische onevenwichtigheden⁴¹.

3.4.2 Voorkoming van misbruik en omzeiling – elementen voor een betere implementering van en een beter toezicht op de toepassing van het begrip detachering

Volgens de definitie in artikel 2, lid 1, van Richtlijn 96/71/EG⁴² wordt voor de toepassing van die richtlijn onder "*ter beschikking gestelde werknemer*" verstaan, iedere werknemer die gedurende een bepaalde periode werkt op het grondgebied van een lidstaat *die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt*.

Onverminderd artikel 2, lid 2, van Richtlijn 96/71/EG⁴³ heeft een werknemer de hoedanigheid van gedetacheerd werknemer op grond van zijn feitelijke situatie en van de omstandigheden waaronder hij/zij geacht wordt zijn/haar werkzaamheden te verrichten, waaronder:

³⁸ Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PB L 337 van 12.12.1998, blz. 8).

³⁹ Richtlijn 2006/123 (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36); cf. overweging 22 van Richtlijn 96/71/EG.

⁴⁰ COM(2010) 748 definitief van 14.12.2010, artikel 85.

⁴¹ Artikel 1, lid 3, laatste zin, van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

⁴² Te lezen in samenhang met artikel 1, leden 1 en 3, van de richtlijn.

⁴³ Het begrip "werknemer" wordt bepaald door het recht van de lidstaat waar de werknemer is gedetacheerd.

- de tijdelijke aard van de te verrichten werkzaamheden;
- het bestaan van een rechtstreeks dienstverband tussen de onderneming die detachert en de werknemer gedurende de hele periode van detachering;
- het land waar de werknemer gewoonlijk werkt, en
- het bestaan van een werkelijke band tussen de werkgever en het land van herkomst van de werknemer.

Richtlijn 96/71/EG bevat echter geen verdere aanwijzingen om uit te maken hoe moet worden bepaald of de werkgever in een lidstaat is gevestigd; zij bevat evenmin meer specifieke criteria voor de bepaling van de tijdelijke aard van de werkzaamheden die de gedetacheerde werknemer moet verrichten, of van de lidstaat waar de werknemers in kwestie "gewoonlijk werken".

Dit heeft in de praktijk verschillende problemen met betrekking tot de uitvoering, de toepassing en de handhaving van de richtlijn opgeleverd. De bevoegde autoriteiten in de lidstaten, dienstverrichters en gedetacheerde werknemers zelf krijgen vaak te maken met onduidelijke situaties, waarin moeilijk kan worden uitgemaakt of een detachering al dan niet onder de detacheringsrichtlijn valt⁴⁴. Er is ook misbruik gepleegd door werkgevers die onduidelijkheden in de wettelijke bepalingen gebruiken om de toepasselijke regels te omzeilen⁴⁵.

Om omzeiling van de regels te voorkomen en misbruik bij de toepassing van Richtlijn 96/71/EG te bestrijden, bevat *artikel 3, leden 1 en 2*, van dit voorstel een indicatieve, niet-exhaustieve lijst van kwalitatieve criteria/componenten die kenmerkend zijn voor zowel het tijdelijke karakter dat inherent is aan het begrip detachering om diensten te verrichten⁴⁶ als het bestaan van een echte band tussen de werkgever en de lidstaat van waaruit wordt gedetacheerd. Deze verdere specificatie en verduidelijking zal ook de rechtszekerheid vergroten.

⁴⁴ Zie voor meer details de hoofdstukken 2.2, 3.2 en 5.2 van het (aanvullend) onderzoek naar de juridische aspecten van de detachering van werknemers in het kader van het verrichten van diensten — Cf. hoofdstuk 3.2.1 van de effectbeoordeling.

⁴⁵ Zie voor meer details met name hoofdstuk 3.5 ("Cases in the media and in court") van het juridisch onderzoek en hoofdstuk 3.4 van het aanvullend juridisch onderzoek — Cf. hoofdstuk 3.2.2 van de effectbeoordeling. Het feit dat de gedetacheerde werknemer geen onderdaan is van de lidstaat van de dienstverrichter of de onderneming die hem heeft aangeworven of van de lidstaat waar de dienst tijdelijk wordt verricht, is bijvoorbeeld een duidelijke aanwijzing dat de situatie niet kan worden aangemerkt als "detachering" in de zin van Richtlijn 96/71, tenzij de gedetacheerde werknemer eerder is tewerkgesteld door de dienstverrichter of de onderneming en/of heeft gewerkt op het grondgebied van de lidstaat waar de dienstverrichter of onderneming is gevestigd.

⁴⁶ Volgens de rechtspraak van het Hof moet het tijdelijke karakter van de activiteiten van degene die in de ontvangende lidstaat diensten verricht niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de duur van de dienst, maar ook aan de hand van de frequentie, de periodiciteit of de continuïteit ervan. Geen enkele bepaling van het Verdrag maakt het immers mogelijk op abstracte wijze de duur of de frequentie te bepalen vanaf welke de verrichting van een dienst of van een bepaald soort dienst in een andere lidstaat niet meer kan worden beschouwd als een dienstverrichting in de zin van het Verdrag (arrest van 11 december 2003 in zaak C-215/01, Schnitzer, punten 28 en 31; cf. arrest van 30 november 1995 in zaak C-55/94, Gebhard). Een werkzaamheid die duurzaam wordt uitgeoefend of waarvan althans het einde niet valt te voorzien, valt daarentegen niet onder de bepalingen van de EU inzake dienstverrichting (arrest van 7 september 2004 in zaak C-456/02, Trojani, punt 28).

Een duidelijker en makkelijker te handhaven indicatieve omschrijving van de componenten van het begrip detachering om diensten te verrichten en van de criteria voor een daadwerkelijke vestiging van de dienstverrichter in een lidstaat zal ertoe bijdragen "creatief gebruik" van Richtlijn 96/71/EG in situaties die geen echte detacheringen in de zin van de richtlijn zijn, te vermijden.

De rol van de lidstaat van waaruit wordt gedetacheerd, wordt verder verduidelijkt in de context van administratieve samenwerking (*artikel 7*).

3.4.3 Toegang tot informatie

Toegang tot informatie vooraf over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in het ontvangende land is noodzakelijk om de betrokkenen in staat te stellen diensten te verrichten overeenkomstig de regels van Richtlijn 96/71/EG en de bepalingen tot omzetting daarvan in nationaal recht. Het gebrek aan transparante informatie over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de ontvangende lidstaat treft vooral de kmo's, daar zij nauwelijks in staat zijn zelf uit te zoeken welke regels van toepassing zijn. Ondernemingen zullen dus minder kosten moeten maken om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de ontvangende lidstaat te onderzoeken. Dat is ook een belangrijk instrument om de rechten van de werknemers gemakkelijker te eerbiedigen en te beschermen. Verder is een correcte en doeltreffende administratieve samenwerking tussen de lidstaten essentieel voor de controle op de naleving. Richtlijn 96/71/EG kan moeilijk met succes worden uitgevoerd, toegepast en gehandhaafd indien niet afdoende aan die vereisten wordt voldaan.

Hoewel vooruitgang is geboekt wat de toegang tot informatie betreft⁴⁷, bevat *artikel 5* daarom nog enkele belangrijke meer gedetailleerde maatregelen om ervoor te zorgen dat informatie over de na te leven voorwaarden en omstandigheden, inclusief die welke zijn neergelegd in collectieve overeenkomsten, gemakkelijk toegankelijk en algemeen beschikbaar is (lid 4).

3.4.4 Administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand

De algemene beginselen, regels en procedures die noodzakelijk zijn voor een goede administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand staan in *artikel 6*, terwijl de rol van de lidstaat van waaruit wordt gedetacheerd wordt behandeld in *artikel 7*.

In *artikel 18* wordt ook een passende rechtsgrondslag geboden voor het gebruik van een afzonderlijke en specifieke toepassing van het Informatiesysteem interne markt (IMI) als het elektronische systeem voor de uitwisseling van informatie dat de administratieve samenwerking bij de detachering van werknemers moet vergemakkelijken.

Artikel 8 voorziet in begeleidende maatregelen voor de ontwikkeling, vergemakkelijking, ondersteuning, bevordering en verdere verbetering van de administratieve samenwerking en de versterking van het wederzijds vertrouwen, ook door middel van financiële steun.

3.4.5 Toezicht op de naleving — nationale controlemaatregelen — verband met administratieve samenwerking

⁴⁷ Cf. COM(2007) 304, blz. 9. Zie voor meer informatie: de studie "Information provided on the posting of workers", F. Muller, Straatsburg, september 2010. Beschikbaar op de website: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

Hoofdstuk IV, "Toezicht op de naleving", betreft nationale controlemaatregelen, inclusief die welke kunnen worden toegepast op burgers van derde landen die door hun werkgever in de EU worden gedetacheerd en daar legaal wonen en werken, en inspecties. Het houdt nauw verband met Hoofdstuk III (administratieve samenwerking) en Hoofdstuk I (algemene bepalingen, met name artikel 3, leden 1 en 2) en moet dus in nauwe samenhang daarmee worden gelezen.

In de rechtspraak van het Hof is erkend dat de bescherming van de rechten van werknemers, die een dwingende reden van algemeen belang is, ook bepaalde nationale inspecties en controlemaatregelen kan rechtvaardigen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van de algemene toezichtstaak van de autoriteiten bij het verifiëren van de naleving van materiële verplichtingen die gerechtvaardigd worden door het algemeen belang⁴⁸. Bij inspecties in verband met de uitvoering van de richtlijn dienen de lidstaten zich echter aan artikel 56 VWEU te houden en mogen zij geen ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen voor dienstverrichters binnen de Europese Unie invoeren of handhaven⁴⁹. In het arrest Finalarte⁵⁰ aanvaardde het Hof dat van buiten de in de lidstaat van ontvangst gevestigde ondernemingen meer gegevens kunnen worden verlangd dan van in die lidstaat gevestigde ondernemingen voor zover die verschillende behandeling gerechtvaardigd is door objectieve verschillen tussen die ondernemingen en in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen.

Het Hof heeft echter ook erkend dat er tegelijkertijd stellig een verband bestaat tussen het bestaan van een georganiseerd systeem voor samenwerking en informatie-uitwisseling⁵¹ en de mogelijkheid dat lidstaten bepaalde maatregelen toepassen om de naleving van hun regeling te controleren. Een dergelijk goed werkend systeem kan bepaalde verplichtingen immers overbodig maken⁵².

Administratieve samenwerking en nationale controlemaatregelen zijn dus twee zijden van dezelfde medaille. Voor sommige aspecten van het begrip detachering, zoals de echte band tussen de werkgever en de uitzendende lidstaat, is de rol van de lidstaat van waaruit wordt gedetacheerd primordiaal, terwijl kwesties als de eerbiediging van de arbeidsvoorwaarden en

⁴⁸ Mededeling "Detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten – de voordelen en het potentieel maximaliseren en de bescherming van werknemers garanderen", COM(2007) 304 definitief van 13.6.2007, punt 2.2, blz. 4. Mededeling "Richtsnoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten", COM(2006) 159 definitief van 4.4.2006, blz. 3. Zie arrest van 23 november 1999 in de gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, Arblade e.a., punt 38. Zie ook arresten van 19 januari 2006 in zaak C-244/04, Commissie/Duitsland, punt 36, en 21 oktober 2004 in zaak C-445/03, Commissie/Luxemburg, punten 39-40 (beide arresten betreffen gedetacheerde werknemers uit derde landen).

⁴⁹ Zie in deze context het arrest van 27 maart 1990 in zaak C-113/89, Rush Portuguesa, punt 17, en de arresten van 21 oktober 2004 in zaak C-445/03, Commissie/Luxemburg, punt 40, en 19 januari 2006 in zaak C-224/04, Commissie/Duitsland, punt 36.

⁵⁰ Arrest van 25 oktober 2001 in de gevoegde zaken C-49/98, C-50/98, C-52/98, C-54/98, C-68/98 en C-71/98, Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da}/Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e.a., punten 69-74.

⁵¹ Arresten van 23 november 1999 in de gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, Arblade e.a., punten 61 en 79, en 18 juli 2007 in zaak C-490/04, Commissie/Duitsland, punt 78; cf. conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in zaak C-490/04, punten 81-88, conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak C-319/06, Commissie/Luxemburg, punt 86, en conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in zaak C-515/08, Santos Palhota e.a., punt 92.

⁵² Zoals het bewaren van documenten in de lidstaat van ontvangst, nadat de werkgever aldaar geen werknemer meer in dienst heeft; zie arrest van 23 november 1999 in de gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, Arblade e.a., punt 79.

-omstandigheden die moeten worden nageleefd in het land waar de diensten worden verricht, enkel in de ontvangende lidstaat kunnen worden gecontroleerd. Nauwe samenwerking tussen beide landen is ook nodig in andere aangelegenheden, zoals de indicatieve kwalitatieve criteria die moeten worden gebruikt in de context van het begrip detachering. Beide landen zijn dus een wezenlijk onderdeel van een goed werkend systeem voor samenwerking en informatie-uitwisseling, ook als de omvang van hun activiteiten in dat verband verschilt.

Een doeltreffende administratieve samenwerking is dus net als de controles en het toezicht die reeds plaatsvinden in de lidstaat van vestiging een belangrijk element voor de individuele beoordeling van de verenigbaarheid van nationale controlemaatregelen met het EU-recht⁵³. Daarom is een herzieningsclausule opgenomen om de situatie verder te beoordelen, en met name te onderzoeken of het in het licht van de ervaringen met en de al dan niet doeltreffende werking van het systeem voor administratieve samenwerking en van de technologische ontwikkelingen noodzakelijk en passend is bepaalde controlemaatregelen toe te passen⁵⁴ (*artikel 9, lid 3*).

Uit de monitoringprocedure die op basis van de mededeling van de Commissie van april 2006 is uitgevoerd, bleek niet alleen dat de controlemaatregelen van de lidstaten sterk uiteenlopen, maar ook dat vele lidstaten zich voor het toezicht op dienstverrichters enkel op hun eigen nationale maatregelen en instrumenten verlaten⁵⁵. Die werden bovendien toegepast op een wijze die gelet op de nagestreefde doelstellingen niet altijd gerechtvaardigd of evenredig was en strookten derhalve niet met artikel 56 VWEU zoals uitgelegd door het Hof.

In de rechtspraak van het Hof is de verenigbaarheid van bepaalde nationale controlemaatregelen met het EU-recht verder verduidelijkt. Daarin is erkend dat het vereiste van een evenredige voorafgaande verklaring een passende maatregel is om later het nodige toezicht mogelijk te maken en fraude te voorkomen⁵⁶. Verder aanvaardde het Hof⁵⁷ met betrekking tot de verplichting om bepaalde sociale documenten op het grondgebied van een lidstaat te bewaren, dat de aan buitenlandse ondernemingen opgelegde verplichting om de arbeidsovereenkomst (of een daarmee overeenstemmend stuk in de zin van Richtlijn 91/533), de salarisstroken, de arbeidstijdoverzichten en de documenten waaruit de loonbetalingen blijken, op de bouwplaats te bewaren, en de verplichting om die documenten te vertalen in de taal van de betrokken lidstaat⁵⁸, geen ongerechtvaardigde en onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting vormen⁵⁹. Ook een soortgelijke verplichting om een kopie van

⁵³ Cf. COM(2007) 304, blz. 7, laatste zin.

⁵⁴ Verder zal het mandaat van het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers worden aangepast om duidelijk vast te stellen welke rol dit speelt bij het onderzoek van de mogelijkheid om meer uniforme, gestandaardiseerde modellen uit te werken van de sociale documenten die het Hof verenigbaar heeft geacht met het EU-recht (zoals arbeidstijdoverzichten, salarisstroken, enz.).

⁵⁵ Zie COM(2007) 304, blz. 7-8 en 12.

⁵⁶ Arresten van 7 oktober 2010 in zaak C-515/08, dos Santos Palhota, punten 54 en 52, en 1 oktober 2009 in zaak C-219/08, Commissie/België, punt 16, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁵⁷ Arrest van 18 juli 2007 in zaak C-490/04, Commissie/Duitsland, punten 56-80.

⁵⁸ Het Hof erkende dat dit soort controles ter plaatse in de praktijk buitensporig moeilijk of zelfs onmogelijk zou zijn, wanneer deze documenten zouden kunnen worden overgelegd in de taal van de lidstaat waar de werkgever is gevestigd (punt 71). Het wees er echter op dat een belangrijke factor voor die conclusie was dat slechts vier documenten moesten worden vertaald die niet buitensporig lang waren en doorgaans met gebruikmaking van standaardformuleringen werden opgesteld (punt 76).

⁵⁹ Belangrijk in de redenering van het Hof was dat de noodzakelijke of gevraagde informatie zonder welke de nationale autoriteiten hun controletaak niet doeltreffend kunnen uitvoeren, niet eenvoudig en binnen een redelijke termijn via de werkgever of de autoriteiten in de lidstaat van vestiging kan worden

met de individuele rekening en de loonafrekening vergelijkbare documenten op de arbeidsplaats⁶⁰ of op de woonplaats van de lasthebber of aangestelde van de werkgever op het grondgebied van de betrokken lidstaat ter beschikking te houden, werd niet in strijd bevonden met de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting⁶¹.

Het Hof besliste echter dat, ondanks de in de vorige alinea genoemde eisen, de lidstaten geen van de volgende eisen mogen stellen aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter die tijdelijk werknemers naar een andere lidstaat detacheert om er diensten te verrichten:

- een verplichting voor de dienstverrichter om een vestiging op hun grondgebied te hebben;
- een verplichting voor de dienstverrichter om van hun bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen of daarbij te zijn geregistreerd, inclusief de inschrijving in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, of om aan enige soortgelijke verplichting te voldoen, behalve wanneer andere rechtsinstrumenten van de EU daarin voorzien;
- een verplichting om een vertegenwoordiger of ad-hocgemachtigde aan te wijzen die in de ontvangende lidstaat is gevestigd, er woont of verblijft;
- een verbod voor de dienstverrichter op hun grondgebied een bepaalde vorm of soort infrastructuur, met inbegrip van een kantoor of kabinet, op te zetten om de betrokken diensten te kunnen verrichten;
- een verplichting om bepaalde sociale documenten op zijn grondgebied ter beschikking te houden, zonder uitzondering en zonder beperking in de tijd, wanneer de informatie binnen een redelijke termijn kan worden verkregen via de werknemer of de autoriteiten van de lidstaat van vestiging;
- een verplichting om bepaalde sociale documenten te redigeren overeenkomstig de regels van het gastland.

Het past om die rechtspraak te verduidelijken door haar in dit voorstel te codificeren, en daarbij duidelijk te vermelden welke eisen verenigbaar zijn met de uit het EU-recht voortvloeiende verplichtingen en welke niet. Door aan deze verplichtingen te voldoen, zouden de lidstaten een aanzienlijke bijdrage leveren aan het terugdringen van administratieve lasten, overeenkomstig de door de Europese Raad aangegeven doelstellingen. De kmo's zullen profiteren van betere handhaving van de bestaande richtlijn, gelijkere mededingingsvoorwaarden en eerlijkere concurrentie. Betere administratieve samenwerking en effectieve en adequate inspecties op basis van een risicobeoordeling zullen de inspecties doeltreffender maken en de kosten voor ondernemingen in sectoren of situaties die geen risico opleveren verminderen; zij zullen aldus bijdragen tot minder omslachtige controles⁶².

Bovendien moeten in overeenstemming met IAO-Verdrag nr. 81⁶³ en voornamelijk op basis van een risicobeoordeling die op gezette tijden wordt opgesteld door de bevoegde autoriteiten, effectieve en adequate inspecties worden verricht om te controleren en erop toe te zien dat de toepasselijke regels worden nageleefd (*artikel 10*). Om recht te doen aan de verschillende

verkregen en/of minder restrictieve maatregelen niet kunnen waarborgen dat de doelstellingen van de noodzakelijk geachte nationale controlemaatregelen worden verwezenlijkt.

⁶⁰ Zie voor een soortgelijk vereiste om bepaalde documenten ter beschikking te houden op de bouwplaats of op een andere toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats de arresten van 23 november 1999 in de gevoegde zaken C-369/96 en C-376/96, *Arblade e.a.*, punten 64-66, en 25 oktober 2001 in de gevoegde zaken C-49/98, C-50/98, C-52/98, C-54/98, C-68/98 en C-71/98, *Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da}*/Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft, punt 74.

⁶¹ Arrest van 7 oktober 2010 in zaak C-515/08, *dos Santos Palhota*, punten 55-58 en 42.

⁶² Zie voor meer details de effectbeoordeling, blz. 55-56.

⁶³ Verdrag betreffende de arbeidsinspectie 1947, geratificeerd door de 27 lidstaten.

stelsels van arbeidsverhoudingen en de uiteenlopende controlesystemen in de lidstaten mogen ook andere actoren en/of instanties toezicht houden op sommige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers, zoals het minimumloon en de arbeidstijd.

3.4.6. *Handhaving — verdediging van rechten, onderaannemingsketens, aansprakelijkheid en sancties*

Hoofdstuk V (*artikelen 11 en 12*) betreft de handhaving en de verdediging van rechten, hetgeen zelf betrekking heeft op een grondrecht: volgens het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft eenieder wiens door het recht van de Europese Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden of niet worden geëerbiedigd, recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Klachtenmechanismen

Om de handhaving te vergemakkelijken en een juistere praktische toepassing van artikel 6 van Richtlijn 96/71/EG te garanderen, zijn doeltreffende mechanismen vereist waardoor gedetacheerde werknemers zelf of – mits zij daarmee instemmen – via aangewezen derden, zoals vakbonden, klachten kunnen indienen (*artikel 11*). Dit doet niet af aan de bevoegdheid van de rechters in de lidstaten zoals die met name is vastgelegd in de desbetreffende rechtsinstrumenten van de Unie en/of internationale overeenkomsten, noch aan de nationale procesregels inzake vertegenwoordiging en verweer bij de rechter. Voor zover zij onder artikel 3, lid 1, van Richtlijn 96/71/EG vallen, kunnen ook gezamenlijke instellingen van de sociale partners er belang bij hebben dat de bepalingen van Richtlijn 96/71/EG worden geëerbiedigd.

Hoofdelijke aansprakelijkheid

De bescherming van de rechten van werknemers is van bijzonder belang in onderaannemingsketens, die in de Europese Unie zeer vaak voorkomen in de bouwsector. Er zijn aanwijzingen dat gedetacheerde werknemers in een aantal gevallen worden uitgebuit en het loon waarop zij krachtens Richtlijn 96/71/EG recht hebben, niet of slechts ten dele ontvangen. Het gebeurt ook dat gedetacheerde werknemers hun aanspraak op loon van hun werkgever niet kunnen afdwingen omdat de onderneming verdwenen is of nooit echt heeft bestaan. Afdoende, doeltreffende en afschrikkende maatregelen zijn nodig om ervoor te zorgen dat onderaannemers voldoen aan hun wettelijke en contractuele verplichtingen, met name wat de rechten van de werknemers betreft. Bovendien zullen de rechten van de werknemers door grotere transparantie in geval van onderaanneming beter worden beschermd.

Het Europees Parlement heeft de behoefte aan een voorstel aangekaart in parlementaire vragen⁶⁴ en heeft dienaangaande verschillende resoluties aangenomen, waarin het de Commissie verzoekt een wetgevingsinstrument inzake hoofdelijke aansprakelijkheid op EU-niveau voor te stellen, met name voor lange onderaannemingsketens⁶⁵.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld E-6753/2011 en E-5137/09.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld Resolutie A6-0065/2009 van 26 maart 2009 op basis van the initiatiefverslag Lehtinen, en punt 9 van het recente Verslag over de tussentijdse evaluatie van de Europese strategie 2007-2012 voor de gezondheid en veiligheid op het werk (2011/2147(INI)).

Dienaangaande is echter voorzichtigheid geboden, zodat rekening kan worden gehouden met de uiteenlopende rechtsstelsels van de lidstaten en met de weerslag die een dergelijke regeling kan hebben op grensoverschrijdende dienstverrichtingen in de interne markt. Het is dan ook begrijpelijk dat de belanghebbenden verschillende opvattingen hebben over de vraag of een instrument op EU-niveau mogelijk en/of wenselijk is⁶⁶.

Momenteel bestaat slechts in een beperkt aantal lidstaten (8) en Noorwegen een regeling volgens welke anderen dan de rechtstreekse werkgever hoofdelijk aansprakelijk zijn voor socialezekerheidsbijdragen, belastingen en/of (minimum)lonen. Tussen de verschillende nationale stelsels van hoofdelijke aansprakelijkheid bestaan grote verschillen⁶⁷. Wegens de uiteenlopende juridische tradities en de verschillende culturen inzake arbeidsverhoudingen in de betrokken landen zijn die stelsels zeer specifiek voor elke nationale situatie, en slechts weinig, zo niet geen, elementen daarvan kunnen deel gaan uitmaken van een Europese oplossing.

Verder onderzoek bevestigt dat ofschoon sommige mechanismen van hoofdelijke aansprakelijkheid gelijkenissen vertonen, zij toch sterk verschillen qua omvang, daadwerkelijke toepassing en doeltreffendheid, ook in grensoverschrijdende situaties⁶⁸.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU kan de bescherming van de rechten van werknemers een beperking van de vrijheid van dienstverrichting rechtvaardigen. In het arrest *Finalarte*⁶⁹ overwoog het Hof ook dat een verschillende behandeling van buitenlandse en binnenlandse ondernemingen kan worden gerechtvaardigd door objectieve verschillen, en niet noodzakelijkerwijs een met de vrijheid van dienstverrichting strijdige discriminatie oplevert.

In de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU zijn aanwijzingen te vinden over de mogelijke onverenigbaarheid van sommige bestaande stelsels van hoofdelijke aansprakelijkheid met de uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichtingen. In het arrest *Wolff-Müller*⁷⁰ besliste het Hof dat de Duitse regeling inzake de (keten)aansprakelijkheid voor de betaling van het minimumloon onder bepaalde voorwaarden als gerechtvaardigd kon worden beschouwd, terwijl het een Belgische regeling inzake hoofdelijke aansprakelijkheid voor de betaling van (loon)belastingenschulden aanmerkte als onevenredig en dus als onverenigbaar met de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting⁷¹.

Dit voorstel bevat specifieke bepalingen betreffende de verplichtingen en de (hoofdelijke) aansprakelijkheid van de aannemer in verband met de eerbiediging van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers door onderaannemers (*artikel 12*). Preventie staat daarbij centraal, samen met de mogelijkheid voor

⁶⁶ Cf. Mededeling over de resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek van de Commissie "De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21e eeuw", COM(2007) 627 definitief van 24.10.2007, blz. 8.

⁶⁷ Cf. de studie "Liability in subcontracting processes in the European construction sector" van de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden uit 2008. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0894.htm>

⁶⁸ Onderzoek naar de bescherming van de rechten van werknemers bij onderaanneming in de Europese Unie (Universiteit Gent, 2012). Er is rekening gehouden met de voorlopige resultaten.

⁶⁹ Arrest van 25 oktober 2001 in zaak C-49/98.

⁷⁰ Arrest van 12 oktober 2004 in zaak C-60/03.

⁷¹ Arrest van 9 november 2006 in zaak C-433/04, Commissie/België.

lidstaten die dat wensen om verdergaande stelsels van hoofdelijke of ketenaansprakelijkheid te handhaven of in te voeren.

De bepalingen hebben enkel betrekking op de bouwsector, als omschreven in de lijst van activiteiten in de bijlage bij Richtlijn 96/71. Detachering door uitzendbedrijven valt daaronder, mits zij bedoeld is voor activiteiten in de bouwsector. Lidstaten die dat wensen, mogen die bepalingen echter uitbreiden tot andere sectoren.

Dit evenwichtige pakket maatregelen zou afdoende recht moeten doen aan de variëteit en diversiteit van de op nationaal niveau bestaande stelsels en tegelijkertijd moeten vermijden dat de ondernemingen onnodige of ongerechtvaardigde administratieve lasten worden opgelegd. Verder zouden ondernemingen niet de overheidstaak op zich hoeven te nemen om na te gaan of andere ondernemingen het arbeidsrecht toepassen. Overeenkomstig de OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen vereist verantwoord ondernemersgedrag en ondernemingsbestuur echter minstens dat bij de selectie van onderaannemers een op risico's gebaseerde zorgvuldigheid aan de dag wordt gelegd. Er zijn ook aanwijzingen dat evenredig risicobeheer goed is voor de onderneming⁷².

In het voorstel voor deze richtlijn wordt met betrekking tot handhaving een allesomvattende benadering gevolgd, die bewustmaking (betere informatie), mechanismen voor handhaving door de overheid (inspecties en sancties) en privaatrechtelijke handhavingmechanismen (hoofdelijke aansprakelijkheid) omvat. Voor een evenwichtige aanpak zijn alle aspecten belangrijk. Verzwakking van een daarvan impliceert dat andere handhavingaspecten moeten worden versterkt om tot een vergelijkbaar resultaat te komen. Daarom zijn alle aspecten evenwichtig opgenomen in het voorstel. Het voorgestelde stelsel van hoofdelijke aansprakelijkheid wordt beperkt tot situaties van directe onderaanneming in de bouwsector, waar de meeste gevallen van het niet betalen van lonen zijn vastgesteld. Aannemers die de vereiste zorgvuldigheid hebben betracht, kunnen niet aansprakelijk worden gesteld op grond van artikel 12, lid 1. Hoofdelijke aansprakelijkheid is een zelfreguleringsmechanisme tussen particulieren en een veel minder restrictief en meer evenredig stelsel dan mogelijke alternatieven als een louter overheidsoptreden door inspecties en sancties.

3.4.7. Grensoverschrijdende handhaving van administratieve boeten en sancties

Gelet op het transnationale karakter van detachering is de wederzijdse erkenning en afdwinging van boeten en sancties, vooral in het land van vestiging van de onderneming die de werknemers tijdelijk in een andere lidstaat detacheert, van cruciaal belang. Het gebrek aan een gemeenschappelijk instrument voor de wederzijdse erkenning en afdwinging wordt als oorzaak van grote praktische problemen en moeilijkheden bij de handhaving beschouwd⁷³.

Een deel van het probleem is te wijten aan het feit dat de lidstaten voor de niet-nakoming van de uit Richtlijn 96/71/EG voortvloeiende verplichtingen verschillende sancties opleggen⁷⁴. In

⁷² "Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation", Professor Ragnar E Löfstedt, nov. 2011, voorwoord.

⁷³ Mededeling "De tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG in de lidstaten", COM(2003) 458 definitief van 25.7.2003, blz. 21, en het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, SEC(2006) 439, blz. 28-29.

⁷⁴ Zie voor meer details het Cibeles-project:
http://www.mtin.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/22112011_n_ot_web_port.html

een aantal lidstaten zijn de sancties van strafrechtelijke aard, in andere vallen zij onder het administratief recht, en ook een combinatie van de twee komt voor. De daaraan ten grondslag liggende vorderingen betreffende de na te leven arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn daarentegen vooral (zo niet altijd) van burgerlijke aard.

Bestaande EU-instrumenten beheersen in zekere mate sommige van de opgelegde boeten en sancties, onder meer via wederzijdse bijstand, en de wederzijdse erkenning daarvan. Kaderbesluit 2005/214/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties⁷⁵ voorziet bijvoorbeeld in de wederzijdse erkenning van geldelijke sancties⁷⁶ en vergemakkelijkt aldus door een eenvoudig en doeltreffend systeem de grensoverschrijdende toepassing ervan. Het bestrijkt ook de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake strafbare feiten die onder uitvoeringsverplichtingen vallen welke voortkomen uit instrumenten op grond van de Verdragen. De erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de onderliggende vorderingen van burgerlijke aard is geregeld in de Brussel I-verordening⁷⁷.

Voor administratieve boeten en sancties waartegen beroep kan worden ingesteld bij andere rechters dan de strafrechter, bestaan geen vergelijkbare instrumenten. Daarom voorziet Hoofdstuk VI (*artikelen 13-19*) in een stelsel voor de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van dergelijke administratieve boeten en sancties. Inspiratie daarvoor is geput uit het stelsel voor de invordering van socialezekerheidsvorderingen in Verordening nr. 987/2009⁷⁸ en voor vorderingen in verband met belastingen in Richtlijn 2010/24/EU⁷⁹. Voor de noodzakelijke wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten zal het IMI-systeem worden gebruikt.

Dat hoofdstuk heeft niet ten doel geharmoniseerde regels betreffende justitiële samenwerking, rechterlijke bevoegdheid of erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken vast te stellen, noch de toepasselijke wetgeving te behandelen. Andere EU-instrumenten die deze kwesties in algemene termen regelen, blijven eveneens van toepassing.

3.4.8. Slotbepalingen - Sancties

Artikel 17 bevat de standaardbepaling inzake sancties bij niet-naleving, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn (*artikel 17*). Doeltreffendheid vereist dat de sanctie geschikt is om het gewenste doel te bereiken, te weten de inachtneming van de regels. Evenredigheid vereist dat de sanctie in verhouding staat tot de ernst van de gedraging en de gevolgen ervan, en niet verder mag gaan dan dat wat voor het bereiken van het doel

⁷⁵ PB L 76 van 22.3.2005, blz. 16.

⁷⁶ Inclusief administratieve boeten, mits tegen de betrokken beslissingen beroep kan worden ingesteld bij de strafrechter.

⁷⁷ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB L 12 van 16.1.2001, blz. 1). Cf. Verordening (EG) nr. 805/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot invoering van een Europese executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen (PB L 143 van 30.4.2004).

⁷⁸ Verordening nr. 987/2009 van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 284 van 30.10.2009), met name artikelen 75-85.

⁷⁹ Richtlijn 2010/24 van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84 van 31.3.2010).

noodzakelijk is. Afschrikking vereist dat de sancties van dien aard zijn dat zij eventuele toekomstige daders van hun voornemen afhouden.

Artikel 18 biedt de passende rechtsgrondslag voor het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI) als het elektronische systeem voor informatie-uitwisseling dat de administratieve samenwerking moet vergemakkelijken, terwijl *artikel 19* de noodzakelijke technische wijzigingen van de IMI-verordening bevat.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel zal gevolgen hebben voor de EU-begroting. De kosten voor subsidies (projecten, seminars, uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden, enz.), 2 miljoen EUR, en voor het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers, jaarlijks 0,264 miljoen EUR, worden gedekt door Progress (2013) en het Programma voor sociale verandering en innovatie (2014-2020). De kosten van een evaluatie achteraf in 2016 (0,5 miljoen EUR) zullen worden gedekt door het Programma voor sociale verandering en innovatie. De kosten voor personeel (0,232 miljoen EUR) en andere administratiekosten (reiskosten 0,01 miljoen EUR; tweejaarlijkse conferenties van belanghebbenden 0,36 miljoen EUR) zullen worden gedekt door rubriek 5 van het meerjarige financiële kader. Details worden uiteengezet in het bij dit voorstel gevoegde financieel memorandum.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 53, lid 1, en artikel 62,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van de wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁸⁰,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁸¹,

Na raadpleging van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn in het Verdrag neergelegde grondbeginselen van de interne markt van de Unie. Die beginselen worden verder ten uitvoer gelegd door wetgeving van de Unie die garandeert dat de mededingingsvoorwaarden voor alle ondernemingen gelijk zijn en dat de rechten van de werknemers worden geëerbiedigd.
- (2) Het vrije verkeer van werknemers geeft alle burgers het recht naar een andere lidstaat te reizen om er te wonen en te werken, en waarborgt dat zij in vergelijking met onderdanen van die staat niet het slachtoffer worden van discriminatie op het gebied van werkgelegenheid, beloning en andere arbeidsvoorwaarden. Het moet onderscheiden worden van de vrijheid van dienstverrichting, die ondernemingen onder meer het recht geeft om in een andere lidstaat diensten te verrichten en daartoe tijdelijk

⁸⁰ PB C van , blz. .

⁸¹ PB C van , blz. .

eigen werknemers uit te sturen ("detacheren") voor het verrichten van de werkzaamheden die noodzakelijk zijn om aldaar die diensten te verrichten.

- (3) Voor werknemers die tijdelijk worden gedetacheerd voor werkzaamheden met het oog op het verrichten van diensten in een andere lidstaat dan de staat waar zij gewoonlijk werkzaam zijn, legt Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁸² duidelijk omschreven basisarbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast die de dienstverrichter in de lidstaat waar de detachering plaatsvindt in acht moet nemen om een minimumniveau van bescherming van de betrokken gedetacheerde werknemers te garanderen.
- (4) Teneinde omzeiling en/of misbruik van de toepasselijke regels door ondernemingen die onrechtmatig of frauduleus gebruikmaken van de in het Verdrag neergelegde vrijheid van dienstverrichting en/of van Richtlijn 96/71/EG te voorkomen, te vermijden en te bestrijden, moet de toepassing van en het toezicht op het begrip detachering worden verbeterd.
- (5) Daarvoor moeten de feitelijke componenten die kenmerkend zijn voor het tijdelijk kartakter dat inherent is aan het begrip detachering, hetgeen impliceert dat de werkgever daadwerkelijk moet zijn gevestigd in de lidstaat van waaruit de detachering plaatsvindt, alsook de verhouding tussen Richtlijn 96/71/EG en Verordening (EG) nr. 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (hierna: "Rome I-Verordening")⁸³ verder worden verduidelijkt.
- (6) Evenmin als Richtlijn 96/71/EG doet deze richtlijn af aan de toepassing van de wet die krachtens artikel 8 van de Rome I-Verordening van toepassing is op individuele arbeidsovereenkomsten, of aan de toepassing van Verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels⁸⁴ en Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels⁸⁵.
- (7) Het Verdrag erkent uitdrukkelijk dat de verschillen tussen de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen en de autonomie van de sociale partners moeten worden geëerbiedigd⁸⁶.
- (8) Bij de detachering van werknemers voor het verrichten van diensten spelen de vakbonden een belangrijke rol, daar de sociale partners overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk (alternatief of simultaan) de verschillende niveaus van de toepasselijke minimumlonen mogen vaststellen⁸⁷.

⁸² PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

⁸³ PB L 177 van 4.7.2008, blz. 6.

⁸⁴ PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1.

⁸⁵ PB L 284 van 30.10.2009, blz. 1.

⁸⁶ Artikel 152 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁸⁷ Cf. arrest van 15 april 2008 in zaak C-268/06, Impact, met name de punten 123 en 129.

- (9) Opdat een gedetacheerd werknemer zijn juiste loon ontvangt en mits toeslagen in verband met de detachering als een onderdeel van het minimumloon kunnen worden beschouwd, mogen die toeslagen slechts van het loon worden afgetrokken indien het nationale recht, collectieve arbeidsovereenkomsten en/of de praktijk van de ontvangende lidstaat daarin voorzien.
- (10) Een adequate en effectieve tenuitvoerlegging en handhaving spelen een sleutelrol bij de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, terwijl een zwakke handhaving de doeltreffendheid van de op dit gebied geldende regels van de Unie ondermijnt. Nauwe samenwerking van de Commissie en de lidstaten is daarom van wezenlijk belang, zonder dat daarbij de belangrijke rol van de arbeidsinspecties en de sociale partners in dit verband uit het oog wordt verloren.
- (11) Wederzijds vertrouwen, een geest van samenwerking, een voortdurende dialoog en wederzijds begrip zijn in dat verband van wezenlijk belang.
- (12) Om een betere en meer uniforme toepassing van Richtlijn 96/71/EG te bevorderen, moet worden voorzien in een elektronisch systeem voor de uitwisseling van informatie dat administratieve samenwerking vergemakkelijkt en moeten de bevoegde autoriteiten zo veel mogelijk gebruikmaken van het Informatiesysteem interne markt (IMI). Dit mag evenwel niet in de weg staan aan de toepassing van bilaterale overeenkomsten of van overeenkomsten inzake administratieve samenwerking.
- (13) Administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten moet in overeenstemming zijn met de voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens zoals neergelegd in Richtlijn 95/46/EG, en wat administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (IMI) betreft, ook met Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens⁸⁸ en Verordening (EU) xxx (IMI-verordening) betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (IMI).
- (14) De op de lidstaten rustende verplichting om informatie over arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden algemeen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, niet alleen voor dienstverrichters uit andere lidstaten, maar ook voor de betrokken gedetacheerde werknemers, moet verder worden aangescherpt.
- (15) De lidstaten moeten bepalen hoe aan dienstverrichters en -ontvangers gemakkelijk toegankelijke relevante informatie wordt verstrekt, bij voorkeur door die informatie toegankelijk te maken op een website die voldoet aan de webtoegankelijkheidsnormen. Tot die websites moeten inzonderheid websites behoren die zijn opgezet overeenkomstig EU-wetgeving ter bevordering van het ondernemerschap en/of de ontwikkeling van grensoverschrijdende diensten.
- (16) Om een juiste toepassing en toezicht op de naleving van de materiële regels inzake de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor gedetacheerde werknemers mogelijk te

⁸⁸ PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.

maken, mogen de lidstaten op ondernemingen die werknemers detacheren om diensten te verrichten slechts bepaalde controlemaatregelen of administratieve formaliteiten toepassen. Dergelijke maatregelen en eisen mogen slechts worden opgelegd indien de bevoegde autoriteiten zonder de gevraagde informatie hun controletaak niet doeltreffend kunnen uitvoeren en de noodzakelijke informatie niet eenvoudig en binnen een redelijke termijn via de werkgever of de autoriteiten in de lidstaat van vestiging kan worden verkregen en/of minder restrictieve maatregelen niet kunnen waarborgen dat de doelstellingen van de noodzakelijk geachte nationale controlemaatregelen worden bereikt.

- (17) Zwartwerk kan mede doeltreffend worden bestreden door een uitgebreid stelsel van preventie- en controlemaatregelen met dissuasieve sancties om individuele gevallen van het gebruik van een valse status van zelfstandige te voorkomen en vast te stellen.
- (18) Met het oog op een betere en meer uniforme toepassing van Richtlijn 96/71/EG en de handhaving daarvan in de praktijk, en om verschillen in de mate van toepassing en handhaving in de Unie zo veel mogelijk te verminderen, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat op hun grondgebied doeltreffende en adequate inspecties worden verricht.
- (19) Nationale arbeidsinspectiediensten, de sociale partners en andere toezichthoudende instanties zijn in dat verband van essentieel belang en moeten een centrale rol blijven spelen.
- (20) Om flexibel te kunnen omgaan met de verschillen tussen de nationale arbeidsmarkten en stelsels van arbeidverhoudingen, mogen andere actoren en/of instanties bij wijze van uitzondering toezicht houden op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers, mits deze de betrokkenen een evenwaardige bescherming bieden en hun toezicht op niet-discriminerende en objectieve wijze uitoefenen.
- (21) De inspectiediensten en andere toezichts- en handhavingsinstanties van de lidstaten maken gebruik van de samenwerking en informatie-uitwisseling waarin de toepasselijke wetgeving voorziet, teneinde na te gaan of de voor gedetacheerde werknemers geldende regels in acht zijn genomen.
- (22) De lidstaten worden inzonderheid aangemoedigd om een meer geïntegreerde benadering van de arbeidsinspectie in te voeren. Ook moet worden onderzocht of er behoefte is aan de ontwikkeling van gemeenschappelijk normen, teneinde op het niveau van de Unie vergelijkbare methoden, praktijken en minimumnormen in te voeren.
- (23) Om de handhaving van Richtlijn 96/71/EG te vergemakkelijken en een meer doeltreffende toepassing ervan te garanderen, moeten er doeltreffende klachtenmechanismen bestaan waardoor gedetacheerde werknemers zelf of via aangewezen derden, zoals vakbonden of andere verenigingen en gezamenlijke instellingen van de sociale partners, klachten kunnen indienen of procedures kunnen inleiden. Dit mag niet afdoen aan de nationale procesregels inzake vertegenwoordiging en verweer bij de rechter.
- (24) Daar onderaanneming zeer gangbaar is in de bouwsector, en met het oog op de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, moet ervoor worden gezorgd dat althans in die sector de aannemer van wie de werkgever een directe

onderaannemer is, samen met of in plaats van de werkgever aansprakelijk kan worden gesteld voor de betaling aan gedetacheerde werknemers van het verschuldigde nettominimumloon, achterstallige bezoldigingen en/of bijdragen die verschuldigd zijn aan bij wet of collectieve overeenkomst geregelde gemeenschappelijke fondsen of instellingen van sociale partners, voor zover deze onder artikel 3, lid 1 van Richtlijn 96/71/EG vallen. De aannemer wordt niet aansprakelijk gesteld als hij of zij de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht. Dit laatste kan bestaan in preventieve maatregelen met betrekking tot door de onderaannemer verstrekte bewijzen, in voorkomend geval mede op basis van informatie afkomstig van nationale instanties.

- (25) In specifieke gevallen mogen overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk en na raadpleging van de sociale partners op nationaal of sectoraal niveau ook andere aannemers aansprakelijk worden gesteld voor de niet-nakoming van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen, of mag hun aansprakelijkheid worden beperkt.
- (26) De verplichting om te voorzien in hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer wanneer de directe onderaannemer een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter is die werknemers detacheert, wordt gerechtvaardigd door het dwingend algemeen belang van de sociale bescherming van werknemers. Dergelijke gedetacheerde werknemers bevinden zich met betrekking tot de mogelijkheid om achterstallig loon of de terugbetaling van ten onrechte ingehouden belastingen of socialezekerheidspremies te vorderen eventueel niet in dezelfde situatie als werknemers die in dienst zijn van een directe onderaannemer die gevestigd is in de lidstaat van vestiging van de aannemer.
- (27) De verschillen tussen de stelsels van de lidstaten met betrekking tot de tenuitvoerlegging van in grensoverschrijdende situaties opgelegde administratieve boeten en/of sancties belemmeren de goede werking van de interne markt en kunnen het uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk maken om te garanderen dat gedetacheerde werknemers in de hele Unie dezelfde mate van bescherming genieten.
- (28) De doeltreffende handhaving van de materiële regels inzake de detachering van werknemers voor het verrichten van diensten moet worden gewaarborgd door een specifiek optreden dat is toegespitst op de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van administratieve boeten en sancties. Onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten op dit gebied is derhalve een wezenlijk vereiste voor een hoger, gelijkwaardiger en vergelijkbaarder beschermingsniveau dat voor de goede werking van de interne markt noodzakelijk is.
- (29) De vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de verstrekking van wederzijdse bijstand en hulp voor handhavingsmaatregelen en de daaraan verbonden kosten, alsmede de vaststelling van uniforme vereisten voor de mededeling van beslissingen inzake administratieve sancties en boeten, moet een oplossing bieden voor een aantal problemen bij de grensoverschrijdende handhaving en moet zorgen voor een betere communicatie en betere handhaving van dergelijke beslissingen uit andere lidstaten.
- (30) Ondanks de vaststelling van meer uniforme regels voor de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van sancties en geldboeten en de behoefte aan meer gemeenschappelijke criteria voor follow-upprocedures in geval van niet-betaling daarvan, mogen zij niet afdoen aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun stelsel van

sancties, straffen en boeten of de invorderingsmaatregelen die naar hun nationale recht beschikbaar zijn, te regelen.

- (31) Deze richtlijn heeft niet ten doel geharmoniseerde regels betreffende justitiële samenwerking, rechterlijke bevoegdheid of erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken vast te stellen, noch de toepasselijke wetgeving te behandelen.
- (32) Voor het geval de in deze richtlijn neergelegde verplichtingen niet worden nagekomen, moeten de lidstaten passende maatregelen nemen, inclusief administratieve en gerechtelijke procedures, en voorzien in doeltreffende, dissuasieve en evenredige sancties voor schending van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen.
- (33) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), de vrijheid van beroep en het recht te werken (artikel 15), de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16), het recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie (artikel 28), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47), en moet worden toegepast in overeenstemming met deze rechten en beginselen.
- (34) Aangezien het doel van deze richtlijn, namelijk de vaststelling van een gemeenschappelijk algemeen kader van passende bepalingen, maatregelen en controlemechanismen voor een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, vanwege de strekking en de gevolgen van de richtlijn, beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 *Onderwerp*

1. Deze richtlijn stelt een gemeenschappelijk algemeen kader van passende bepalingen, maatregelen en controlemechanismen vast voor een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk, met inbegrip van maatregelen om elk misbruik en elke omzeiling van de toepasselijke regels te voorkomen en te bestraffen.

Deze richtlijn wil garanderen dat het passende minimumniveau van bescherming van de rechten van voor het verrichten van grensoverschrijdende diensten gedetacheerde werknemers wordt geëerbiedigd, en tegelijkertijd de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting voor dienstverrichters vergemakkelijken en eerlijke concurrentie tussen dienstverrichters bevorderen.

2. Deze richtlijn mag niet aldus worden uitgelegd dat zij op enigerlei wijze afbreuk doet aan de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten en in het recht van de Unie zijn erkend, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid dan wel het recht of de vrijheid om in het kader van de in de lidstaten bestaande bijzondere stelsels van arbeidsbetrekkingen andere acties te voeren overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken. Zij doet evenmin afbreuk aan het recht om over collectieve overeenkomsten te onderhandelen, deze te sluiten en naleving ervan af te dwingen, en om collectieve actie te voeren overeenkomstig de nationale wetgeving en praktijken.

Artikel 2 *Definities*

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) "bevoegde instantie": een instantie die door een lidstaat is aangewezen om de uit hoofde van deze richtlijn te vervullen taken te verrichten;
- b) "verzoekende instantie": de bevoegde instantie van een lidstaat die verzoekt om bijstand, informatie, kennisgeving of invordering met betrekking tot een in Hoofdstuk V bedoelde sanctie of boete;
- c) "aangezochte instantie": de bevoegde instantie van een lidstaat die om bijstand, informatie, mededeling of invordering wordt verzocht.

Artikel 3 *Voorkoming van misbruik en omzeiling*

1. Met het oog op de uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG nemen de bevoegde instanties de feitelijke elementen die kenmerkend zijn voor de activiteiten die een onderneming verricht in de staat waar zij is gevestigd in aanmerking om uit te maken of zij daadwerkelijk substantiële werkzaamheden verricht die verder gaan dan louter intern beheer en/of administratie. Die elementen zijn onder meer:
 - a) de plaats waar de onderneming haar statutaire zetel heeft en haar administratie wordt verricht, waar zij kantoren heeft, belasting betaalt, een vergunning voor de uitoefening van een beroep heeft of is ingeschreven bij kamers van koophandel of beroepsorganisaties,
 - b) de plaats waar gedetacheerde werknemers worden angeworven,
 - c) het recht dat van toepassing is op de overeenkomsten van de onderneming met haar werknemers enerzijds en haar klanten anderzijds,

- d) de plaats waar de onderneming haar belangrijkste ondernemingsactiviteiten ontplooit en waar zij administratief personeel heeft,
- e) het ongewoon kleine aantal overeenkomsten en/of de ongewoon kleine omzet in de lidstaat van vestiging.

De beoordeling van deze elementen wordt aangepast aan elk specifiek geval, rekening houdend met de werkelijke aard van de activiteiten van de onderneming in de lidstaat van vestiging.

2. Om te beoordelen of een gedetacheerd werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt, moeten alle feitelijke elementen die voor dat werk kenmerkend zijn, alsmede de situatie van de werknemer worden onderzocht.

Die elementen zijn onder meer:

- a) het werk wordt voor een bepaalde periode verricht in een andere lidstaat;
- b) de detachering vindt plaats in een andere lidstaat dan die waar of van waaruit de gedetacheerde werknemer gewoonlijk zijn of haar arbeid verricht in de zin van Verordening (EG) nr. 593/2008 en/of het Verdrag van Rome;
- c) de gedetacheerde werknemer keert na de beëindiging van de werkzaamheden of de dienstverrichting waarvoor hij of zij was gedetacheerd, terug naar de lidstaat van waar hij of zij is gedetacheerd, of waar hij of zij wordt geacht weer te gaan werken;
- d) de werkgever die de werknemer detacheert, zorgt voor het vervoer, het verblijf en de maaltijden of voor een vergoeding daarvoor, en zo ja, hoe; alsmede
- e) dezelfde of een andere (gedetacheerde) werknemer heeft in eerdere tijdvakken de betrokken werkzaamheden verricht.

De hiervoor genoemde feitelijke elementen zijn aanwijzingen voor de algemene beoordeling die moet worden verricht, en kunnen derhalve niet los van elkaar worden gezien. De criteria worden aangepast aan elk specifiek geval, rekening houdend met de specificiteit van de situatie.

HOOFDSTUK II TOEGANG TOT INFORMATIE

Artikel 4 Rol van de verbindingsbureaus

Voor de toepassing van deze richtlijn wijzen de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgevingen en/of gebruiken een of meer bevoegde instanties aan, waartoe ook de in artikel 4 van Richtlijn 96/71/EG bedoelde verbindingsbureaus kunnen behoren.

De contactgegevens van de bevoegde instanties worden aan de Commissie en de andere lidstaten meegedeeld. De Commissie publiceert de lijst van bevoegde instanties en verbindingsbureaus en werkt die op gezette tijden bij.

Artikel 5
Betere toegang tot informatie

1. De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de informatie over de in artikel 3 van Richtlijn 96/71/EG genoemde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die door dienstverrichters moeten worden toegepast en waaraan zij moeten voldoen, vanop afstand en met elektronische middelen duidelijk, volledig en op gemakkelijk toegankelijke wijze algemeen beschikbaar wordt gemaakt in een formaat en volgens webnormen die de toegankelijkheid voor personen met een handicap garanderen, en dat de in artikel 4 van Richtlijn 96/71/EG bedoelde verbindingsbureaus of andere bevoegde nationale instanties in staat zijn hun taak doeltreffend te verrichten.
2. Met het oog op een verdere verbetering van de toegang tot informatie moeten de lidstaten:
 - a) op nationale websites gedetailleerd, op gebruiksvriendelijke wijze en in een toegankelijk formaat duidelijk vermelden welke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en/of welk deel van hun (nationale en/of regionale) wetgeving moeten worden toegepast op naar hun grondgebied gedetacheerde werknemers;
 - b) de nodige maatregelen treffen om op internet informatie ter beschikking te stellen over de collectieve arbeidsovereenkomsten die van toepassing zijn (en op wie) en de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die krachtens Richtlijn 96/71/EG door dienstverrichters uit andere lidstaten moeten worden toegepast, waarbij voor zover mogelijk links naar bestaande internetsites en andere contactpunten, zoals de betrokken sociale partners, worden vermeld.
 - c) de informatie aan werknemers en dienstverrichters ter beschikking stellen in andere talen dan de nationale taal of talen van het land waar de diensten worden verricht, zo mogelijk in de vorm van een beknopte brochure waarin de belangrijkste arbeidsvoorwaarden worden vermeld en op verzoek in een formaat dat toegankelijk is voor personen met een handicap;
 - d) de toegankelijkheid en duidelijkheid van de informatie op de nationale websites verbeteren;
 - e) zo mogelijk binnen het verbindingsbureau een contactpersoon aanwijzen die belast is met de behandeling van de verzoeken om informatie;
 - f) de informatie in de landenfiches voortdurend bijwerken.
3. De Commissie zal de lidstaten daarbij blijven bijstaan.
4. Wanneer overeenkomstig de nationale wetgevingen, tradities en praktijken de in artikel 3 van Richtlijn 96/71/EG bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

zijn neergelegd in collectieve overeenkomsten in de zin van artikel 3, leden 1 en 8, van die richtlijn, zorgen de lidstaten ervoor dat de sociale partners die duidelijk vermelden en de relevante informatie, met name inzake de verschillende minimumlonen en de componenten daarvan, de wijze waarop het verschuldigde loon wordt berekend en de criteria voor indeling in de verschillende salarisschalen, op een toegankelijke en transparante wijze beschikbaar stellen voor dienstverrichters uit andere lidstaten en gedetacheerde werknemers.

HOOFDSTUK III

ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING

Artikel 6

Wederzijdse bijstand — algemene beginselen

1. De lidstaten werken nauw samen en verlenen elkaar wederzijdse bijstand om de uitvoering, de toepassing en de handhaving van deze richtlijn te vergemakkelijken.
2. In het kader van de samenwerking tussen de lidstaten wordt vooral gehoor gegeven aan met redenen omklede verzoeken om informatie en aan verzoeken van bevoegde instanties om controles, inspecties en onderzoeken uit te voeren met betrekking tot de in artikel 1, lid 3, van Richtlijn 96/71/EG vermelde detacheringssomstandigheden, met inbegrip van het onderzoek naar misbruiken van de geldende regels inzake de detachering van werknemers of mogelijke gevallen van onwettige transnationale activiteiten.
3. Om gehoor te kunnen geven aan een verzoek om bijstand van bevoegde instanties in een andere lidstaat zien de lidstaten erop toe dat op hun grondgebied gevestigde dienstverrichters hun bevoegde instanties alle informatie verstrekken die nodig is om hun activiteiten met inachtneming van hun nationale wetgeving te controleren.
4. Wanneer er zich problemen voordoen om aan een verzoek om informatie te voldoen of om controles, inspecties of onderzoeken uit te voeren, stelt de lidstaat in kwestie de verzoekende lidstaat daarvan snel in kennis, zodat een oplossing kan worden gevonden.
5. De lidstaten verstrekken de informatie waarom door andere lidstaten of door de Commissie is verzocht, zo snel mogelijk – en uiterlijk binnen twee weken na ontvangst van het verzoek – langs elektronische weg.

Een specifiek urgentiemechanisme treedt in werking in speciale situaties waarbij een lidstaat bijzondere omstandigheden vaststelt die dringende maatregelen vereisen. De informatie wordt dan binnen 24 uur ingediend.

6. De lidstaten zien erop toe dat de registers waarin de dienstverrichters zijn ingeschreven en die door de bevoegde instanties op hun grondgebied kunnen worden geraadpleegd, onder dezelfde voorwaarden toegankelijk zijn voor de overeenkomstige bevoegde instanties van de andere lidstaten.

7. De lidstaten waarborgen de vertrouwelijkheid van de door hen uitgewisselde informatie. De uitgewisselde informatie wordt alleen gebruikt voor de zaak of zaken waarvoor erom verzocht is.
8. Wederzijdse administratieve samenwerking en bijstand is kosteloos.
9. De Commissie en de bevoegde instanties werken nauw samen om eventuele problemen bij de toepassing van artikel 3, lid 10, van Richtlijn 96/71/EG te onderzoeken.

Artikel 7
Rol van de lidstaat van vestiging

1. De lidstaat van vestiging van de dienstverrichter blijft – in overeenstemming met de nationale wetgeving, gebruiken en administratieve procedures – controle en toezicht uitoefenen en de nodige controle- en handhavingsmaatregelen nemen met betrekking tot naar een andere lidstaat gedetacheerde werknemers.
2. De lidstaat van vestiging van de dienstverrichter verleent onder de in artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 9, lid 1, vermelde omstandigheden bijstand aan de lidstaat van detachering om de naleving van de voorwaarden van Richtlijn 96/71/EG en deze richtlijn te waarborgen. De lidstaat van vestiging van de dienstverrichter deelt op eigen initiatief alle in artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 9, lid 1, gespecificeerde relevante informatie mee aan de lidstaat van detachering, wanneer hij op de hoogte is van specifieke feiten die op mogelijke onregelmatigheden wijzen.
3. Bovendien kunnen de bevoegde instanties van de ontvangende lidstaat de bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging voor iedere dienstverrichting of dienstverrichter om informatie verzoeken over de rechtmatigheid van de vestiging van de dienstverrichter, het goede gedrag van de dienstverrichter en het ontbreken van eventuele inbreuken op de geldende regels. De bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging verstrekken deze informatie overeenkomstig artikel 6.
4. De in de leden 1 en 2 vermelde verplichting impliceert niet dat de lidstaat van vestiging daadwerkelijke verificaties en controles moet verrichten op het grondgebied van de ontvangende lidstaat waar de dienst wordt verricht. Dergelijke verificaties en controles worden eventueel op verzoek van de bevoegde instanties van de lidstaat van vestiging door de instanties van de ontvangende lidstaat verricht overeenkomstig artikel 10 en in overeenstemming met de controlebevoegdheden waarin de nationale wetgeving, gebruiken en administratieve procedures van de ontvangende lidstaat voorzien en waarbij het recht van de Unie wordt nageeefd.

Artikel 8
Begeleidende maatregelen

1. De lidstaten nemen met de hulp van de Commissie begeleidende maatregelen om de uitwisseling tussen ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de administratieve samenwerking en de wederzijdse bijstand en met het toezicht op de naleving en de handhaving van de toepasselijke regels, te ontwikkelen, te vergemakkelijken en te bevorderen.

2. De Commissie gaat na of financiële steun moet worden verleend om de administratieve samenwerking verder te verbeteren en het wederzijds vertrouwen via projecten – onder meer projecten ter bevordering van uitwisselingen van ambtenaren en opleidingen – te vergroten, evenals om initiatieven van onder meer Europese sociale partners inzake beste praktijken – zoals de ontwikkeling en de updating van databases of gezamenlijke websites met algemene of sectorspecifieke informatie over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die nageleefd moeten worden – te ontwikkelen, te vergemakkelijken en te bevorderen.

HOOFDSTUK IV TOEZICHT OP DE NALEVING

Artikel 9

Nationale controlemaatregelen

1. De lidstaten mogen alleen de volgende administratieve eisen en controlemaatregelen opleggen:
 - a) de verplichting dat een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter uiterlijk bij aanvang van de dienstverrichting een eenvoudige verklaring aan de verantwoordelijke nationale bevoegde instanties doet toekomen, waarbij de verklaring uitsluitend mag gaan over de identiteit van de dienstverrichter, de aanwezigheid van een of meer duidelijk identificeerbare gedetacheerde werknemers, hun verwachte aantal, de verwachte duur en plaats van hun aanwezigheid en de diensten die de detachering rechtvaardigen;
 - b) de verplichting om tijdens de periode van detachering kopieën op papier of in elektronische vorm van de arbeidsovereenkomst (of een gelijkwaardig document in de zin van Richtlijn 91/533, met inbegrip – waar nodig of relevant – van de in artikel 4 van die richtlijn vermelde aanvullende gegevens), loonstrookjes, tijdkaarten en betalingsbewijzen van lonen of kopieën van gelijkwaardige documenten te bewaren of ter beschikking te stellen en/of te bewaren op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op zijn grondgebied, zoals de werkplek of het bouwterrein, of – voor mobiele werknemers in de transportsector – de operationele basis of het voertuig waarmee de dienst wordt verricht;
 - c) een vertaling van de onder b) vermelde documenten volstaat, op voorwaarde dat deze documenten niet buitensporig lang zijn en gewoonlijk standaardformulieren voor dergelijke documenten worden gebruikt;
 - d) de verplichting een contactpersoon aan te wijzen om – zo nodig – overeenkomstig de nationale wetgeving en gebruiken namens de werkgever met de relevante sociale partners in de lidstaat van detachering te onderhandelen tijdens de periode waarin de diensten worden verricht.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de procedures en formaliteiten met betrekking tot de detachering van werknemers gemakkelijk, op afstand en zoveel mogelijk elektronisch door de ondernemingen kunnen worden afgehandeld.

3. Uiterlijk drie jaar na de in artikel 20 vermelde datum wordt in het licht van de ervaringen met en de doeltreffendheid van het systeem voor samenwerking en uitwisseling van informatie, de ontwikkeling van meer uniforme gestandaardiseerde documenten, de ontwikkeling van gemeenschappelijke beginselen of normen voor inspecties op het gebied van de detachering van werknemers en de technologische ontwikkelingen geëvalueerd of de toepassing van nationale controlemaatregelen noodzakelijk en terecht is. Doel is – waar nodig – de nodige wijzigingen of aanpassingen voor te stellen.

Artikel 10
Inspecties

1. De lidstaten zorgen ervoor dat adequate controles en toezichtsmechanismen worden ingesteld en dat doeltreffende en adequate inspecties op hun grondgebied worden uitgevoerd om te controleren en erop toe te zien dat de bepalingen en regels van Richtlijn 96/71/EG worden nageleefd en de correcte toepassing en handhaving ervan wordt gewaarborgd. De inspecties worden voornamelijk gebaseerd op een risicobeoordeling die op gezette tijden door de bevoegde instanties wordt opgesteld. Bij de risicobeoordeling wordt nagegaan in welke sectoren de voor het verrichten van diensten gedetacheerde werknemers op hun grondgebied zijn geconcentreerd. Bij de risicobeoordeling wordt rekening gehouden met factoren als de verwezenlijking van grote infrastructuurprojecten, de speciale problemen en behoeften van specifieke sectoren, de inbreuken in het verleden en de kwetsbaarheid van bepaalde groepen werknemers.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de inspecties en de controles van de naleving van Richtlijn 96/71/EG noch discriminerend noch onevenredig zijn.
3. Als er tijdens de inspecties of in het licht van de criteria van artikel 3 behoefte is aan informatie, handelen de lidstaat waar de dienst wordt verricht, en de lidstaat van vestiging overeenkomstig de regels inzake administratieve samenwerking, d.w.z. dat de bevoegde instanties overeenkomstig de regels en beginselen van de artikelen 6 en 7 samenwerken.
4. In lidstaten waar in overeenstemming met de nationale wetgeving en gebruiken de vaststelling van de in artikel 3 van Richtlijn 96/71/EG vermelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers – en met name de minimumlonen en de arbeidstijd – aan het management en de werknemers wordt overgelaten, mogen zij – op het gepaste niveau en afhankelijk van de door de lidstaten vastgestelde voorwaarden – ook toezicht uitoefenen op de toepassing van de desbetreffende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers, op voorwaarde dat een adequaat niveau van bescherming wordt gewaarborgd dat gelijkwaardig is aan het uit Richtlijn 96/71/EG en deze richtlijn voortvloeiende niveau van bescherming.
5. Lidstaten waar de arbeidsinspectiediensten geen bevoegdheden hebben met betrekking tot de controle van en het toezicht op de werkomstandigheden en/of arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers, mogen – bij wijze van uitzondering en na raadpleging van de sociale partners op nationaal niveau – regelingen treffen of handhaven die de naleving van deze

arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarborgen, op voorwaarde dat de regelingen de betrokken personen een adequaat niveau van bescherming bieden dat gelijkwaardig is aan het uit Richtlijn 96/71/EG en deze richtlijn voortvloeiende niveau van bescherming.

HOOFDSTUK V HANDHAVING

Artikel 11

Verdediging van rechten — facilitering van klachten — nabetalingen

1. Voor de handhaving van de verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van Richtlijn 96/71/EG en deze richtlijn waarborgen de lidstaten doeltreffende mechanismen op basis waarvan gedetacheerde werknemers direct klacht tegen hun werkgevers kunnen indienen, evenals het recht gerechtelijke of administratieve procedures op te starten – ook in de lidstaat waar de werknemers gedetacheerd zijn of waren – wanneer werknemers van oordeel zijn dat zij verlies of schade hebben geleden doordat de geldende regels niet werden toegepast, zelfs nadat de arbeidsverhouding in het kader waarvan de regels niet zouden zijn nageleefd, al is beëindigd.
2. Lid 1 geldt onverminderd de jurisdictie van de rechtbanken in de lidstaten zoals vastgesteld in met name de relevante rechtsinstrumenten van de Unie en/of internationale conventies.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat vakbonden en andere derde partijen zoals verenigingen, organisaties en andere rechtspersonen die er, overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria, een rechtmatig belang bij hebben dat deze richtlijn wordt nageleefd, namens of ter ondersteuning van de gedetacheerde werknemers of hun werkgevers en met hun toestemming gerechtelijke of administratieve procedures kunnen aanspannen met het oog op de uitvoering van deze richtlijn en/of de handhaving van de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen.
4. De leden 1 en 3 gelden onverminderd nationale regels inzake verjaring of termijnen voor het aanhangig maken van soortgelijke zaken en onverminderd nationale procedurevoorschriften betreffende vertegenwoordiging en verdediging in rechte.
5. De lidstaten zorgen voor de nodige mechanismen om te waarborgen dat gedetacheerde werknemers het volgende kunnen ontvangen:
 - a) achterstallig loon dat hun uit hoofde van de geldende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van artikel 3 van Richtlijn 96/71/EG verschuldigd is;
 - b) de terugbetaling van buitensporige kosten in verhouding tot het nettoloon of de kwaliteit van de accommodatie die van het loon worden ingehouden of afgetrokken in ruil voor door de werkgever ter beschikking gestelde accommodatie.

Dit lid geldt ook wanneer de gedetacheerde werknemers zijn teruggestuurd uit de lidstaat van detachering.

Artikel 12
Onderaanneming — Hoofdelijke aansprakelijkheid

1. Met betrekking tot de in de bijlage bij Richtlijn 96/71/EG vermelde bouwactiviteiten waarborgen de lidstaten – voor alle onder artikel 1, lid 3, van Richtlijn 96/71/EG vallende detacheringssomstandigheden – op niet-discriminerende basis met betrekking tot de bescherming van de gelijkwaardige rechten van werknemers van op hun grondgebied gevestigde directe subcontractanten dat de contractant van wie de werkgever (dienstverrichter of uitzendbedrijf of onderneming van herkomst) een directe subcontractant is, door de gedetacheerde werknemers en/of gemeenschappelijke fondsen of instellingen van sociale partners naast of in plaats van de werkgever aansprakelijk kan worden gesteld voor het niet betalen van:
 - a) het achterstallige nettoloon dat met het minimumloon overeenkomstig, en/of de aan gemeenschappelijke fondsen of instellingen van sociale partners verschuldigde bijdragen die onder artikel 3, lid 1, van Richtlijn 96/71/EG vallen;
 - b) nabetalingen of terugbetalingen van onrechtmatig op zijn of haar loon ingehouden belastingen of socialezekerheidsbijdragen.

De in dit lid vermelde aansprakelijkheid is beperkt tot de door de werknemers verworven rechten in het kader van de contractuele betrekkingen tussen de contractant en zijn subcontractant.

2. De lidstaten bepalen dat een contractant die de vereiste zorg heeft betracht, niet uit hoofde van lid 1 aansprakelijk kan worden gesteld. Deze systemen worden transparant, niet-discriminerend en evenredig toegepast. Zij kunnen preventieve maatregelen van de contractant impliceren met betrekking tot door de subcontractant verstrekt bewijsmateriaal van de belangrijkste in artikel 3, lid 1, van Richtlijn 96/71/EG vermelde werkomstandigheden van de gedetacheerde werknemers, inclusief loonstrookjes en de betaling van loon, de naleving van de in de lidstaat van vestiging geldende verplichtingen inzake sociale zekerheid en/of belastingen en de naleving van de geldende regels inzake gedetacheerde werknemers.
3. Overeenkomstig het recht van de Unie kunnen de lidstaten met betrekking tot de reikwijdte van de aansprakelijkheid van de subcontractant uit hoofde van de nationale wetgeving op niet-discriminerende en evenredige basis strengere aansprakelijkheidsregels vaststellen. Overeenkomstig het recht van de Unie kunnen de lidstaten dergelijke aansprakelijkheidsregels ook vaststellen voor andere sectoren dan de in de bijlage bij Richtlijn 96/71/EG vermelde sectoren. De lidstaten kunnen in deze gevallen bepalen dat een contractant die de door het nationale recht vereiste zorg heeft betracht, niet aansprakelijk is.
4. Uiterlijk drie jaar na de in artikel 20 vermelde datum onderwerpt de Commissie – na raadpleging van de lidstaten en de Europese sociale partners – de toepassing van dit

artikel aan een evaluatie om eventueel noodzakelijke wijzigingen of aanpassingen voor te stellen.

HOOFDSTUK VI

GRENSOVERSCHRIJDENDE HANDHAVING VAN ADMINISTRATIEVE BOETEN EN SANCTIES

Artikel 13

Algemene beginselen — wederzijdse bijstand en erkenning

1. Onverminderd de middelen waarin het recht van de Unie voorziet of kan voorzien, zijn de beginselen van wederzijdse bijstand en erkenning, evenals de in dit artikel vastgestelde maatregelen en procedures van toepassing op de grensoverschrijdende handhaving van administratieve boeten en sancties die wegens het niet-naleven van de geldende regels in een lidstaat worden opgelegd aan een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter.
2. De verzoekende instantie kan – overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en administratieve gebruiken in de eigen lidstaat – de bevoegde instantie in een andere lidstaat verzoeken om een sanctie of een boete in te vorderen of kennis te geven van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete, in zoverre de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en administratieve gebruiken in de lidstaat van de aangezochte instantie dergelijke maatregelen toestaan voor soortgelijke claims of beslissingen.

De bevoegde instantie in de verzoekende lidstaat zorgt ervoor dat het verzoek om invordering van een sanctie of een boete of om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete wordt ingediend overeenkomstig de geldende regels in die lidstaat, terwijl de bevoegde aangezochte instantie ervoor zorgt dat de invordering of kennisgeving in de aangezochte lidstaat gebeurt overeenkomstig de geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en administratieve gebruiken in laatstgenoemde lidstaat.

De verzoekende instantie mag geen verzoek om invordering van een sanctie of boete of om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete indienen indien en zo lang als de boete of sanctie, evenals de onderliggende claim en/of de executoriale titel in de verzoekende lidstaat in die lidstaat worden aangevochten.

Artikel 14

Verzoek om invordering, informatie of kennisgeving

1. Als de verzoekende instantie om invordering van een sanctie of boete of om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete verzoekt, verleent de aangezochte instantie alle informatie of wederzijdse bijstand die voor de verzoekende instantie nuttig is bij de invordering van een boete en/of sanctie, alsook – voor zover mogelijk – voor de onderliggende claim.

In het verzoek om informatie met betrekking tot de invordering van een sanctie of boete, evenals in de kennisgeving van een beslissing over dergelijke kwesties wordt ten minste het volgende vermeld:

- a) de naam en het bekende adres van de geadresseerde en alle andere relevante informatie voor de identificatie van de geadresseerde;
 - b) het doel van de kennisgeving of het verzoek om invordering, de periode waarbinnen de kennisgeving of het verzoek moet gebeuren, en alle data die voor het handhavingsproces relevant zijn;
 - c) een beschrijving van de aard en het bedrag van de boete of sanctie, evenals de onderliggende claim op basis waarvan het verzoek wordt ingediend, en de verschillende componenten ervan;
 - d) alle andere relevante gegevens of documenten – met inbegrip van gegevens of documenten van gerechtelijke aard – met betrekking tot de claim, de boete of de sanctie; en
 - e) de naam, het adres en andere contactgegevens van de voor de beoordeling van de boete en/of de sanctie bevoegde instantie en van de bevoegde instantie – als die van de eerstgenoemde instantie verschilt – waar nadere informatie kan worden verkregen over de sanctie of boete of over de mogelijkheden om de betalingsverplichting of de beslissing tot betalingsverplichting te betwisten.
2. Bij de invordering van een sanctie of boete of bij de kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete in de aangezochte lidstaat wordt elke boete of sanctie waarvoor een verzoek om invordering of kennisgeving is ingediend, behandeld alsof het een boete of sanctie van de aangezochte lidstaat was.
 3. De aangezochte instantie brengt de verzoekende instantie onverwijld op de hoogte van het gevolg dat aan het verzoek om kennisgeving of invordering is gegeven en meer in het bijzonder van de datum waarop de akte of de beslissing aan de geadresseerde is toegezonden of bekendgemaakt.

De aangezochte instantie deelt de verzoekende instantie ook de redenen mee voor een afwijzing van een verzoek om informatie, invordering of kennisgeving.

Artikel 15 *Opschorting van de procedure*

1. Indien de betrokken dienstverrichter of een belanghebbende partij in de loop van de invorderings- of kennisgevingsprocedure de boete, de sanctie en/of de onderliggende claim betwist, wordt de grensoverschrijdende handhavingsprocedure van de opgelegde boete of sanctie opgeschort in afwachting van een beslissing van de nationale autoriteit ter zake.

De verzoekende instantie stelt de aangezochte instantie onmiddellijk van de betwisting in kennis.

2. Geschillen met betrekking tot de in de aangezochte lidstaat genomen handhavingsmaatregelen of de geldigheid van een kennisgeving door een bevoegde instantie van de aangezochte lidstaat worden aanhangig gemaakt bij de bevoegde instantie of rechterlijke autoriteit van die lidstaat overeenkomstig de daar geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

Artikel 16
Kosten

1. De aangezochte instantie maakt de naar aanleiding van de in dit hoofdstuk vermelde boeten of sancties ingevorderde bedragen over aan de verzoekende instantie.

De aangezochte instantie mag de bedragen bij de betrokken natuurlijke of rechtspersoon invorderen en daarbij – overeenkomstig de in de aangezochte lidstaat ten aanzien van soortgelijke claims geldende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en administratieve procedures of gebruiken – alle door haar bij de invordering gemaakte kosten inhouden.

2. De lidstaten zien wederzijds af van de vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de wederzijdse bijstand die zij elkaar overeenkomstig deze richtlijn verlenen, of die het gevolg zijn van de toepassing van deze richtlijn.

Als zich bij een invordering een bijzonder probleem voordoet of de bedragen zeer hoog zijn, kunnen de verzoekende en de aangezochte instanties per geval specifieke afspraken maken over de vergoeding.

3. Niettegenstaande lid 2 blijft de bevoegde instantie in de verzoekende lidstaat ten opzichte van de aangezochte lidstaat aansprakelijk voor alle kosten en verliezen als gevolg van maatregelen die ongegrond worden geacht in termen van de inhoud van de boete of de sanctie, de geldigheid van de door de verzoekende instantie afgegeven executoriale titel en/of de conservatoire maatregelen van de verzoekende instantie.

HOOFDSTUK VII **SLOTBEPALINGEN**

Artikel 17
Sancties

De lidstaten stellen regels vast om inbreuken op de nationale bepalingen uit hoofde van deze richtlijn te bestraffen en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze regels worden toegepast en nageleefd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk [omzettingsdatum] van deze bepalingen in kennis. Zij delen eventuele latere wijzigingen van de bepalingen onmiddellijk mee.

Artikel 18
Informatiesysteem interne markt

1. De in de artikelen 6 en 7, artikel 10, lid 3, en de artikelen 13, 14 en 15 vastgestelde administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de bevoegde instanties van de lidstaten gebeurt via het bij [verwijzing naar de IMI-verordening] opgezette Informatiesysteem interne markt (IMI)⁸⁹.
2. De lidstaten mogen bilaterale overeenkomsten inzake de administratieve samenwerking tussen hun bevoegde instanties bij de toepassing en monitoring van de in artikel 3 van Richtlijn 96/71/EG vermelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers blijven toepassen, op voorwaarde dat deze overeenkomsten de rechten en verplichtingen van de betrokken werknemers en bedrijven niet negatief beïnvloeden.
3. In het kader van de in lid 2 vermelde bilaterale overeenkomsten maken de bevoegde instanties van de lidstaten zoveel mogelijk gebruik van het IMI. Als een bevoegde instantie in een van de betrokken lidstaten van het IMI heeft gebruikgemaakt, wordt het in elk geval voor elke vereiste follow-up gebruikt en krijgt het voorrang op het mechanisme of de mechanismen waarin de bilaterale overeenkomst met betrekking tot administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand voorziet.

Artikel 19
Wijziging van de [IMI-verordening]

Het volgende punt wordt toegevoegd aan bijlage I bij de [IMI-verordening]:

1. Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁹⁰: artikel 4;
2. Richtlijn xxxx/xx/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁹¹: de artikelen 6 en 7, artikel 10, lid 3, en de artikelen 13, 14 en 15.

Artikel 20
Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding aan deze richtlijn te voldoen. Zij

⁸⁹ Het IMI is een veilige onlinetoepassing waarmee nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten snel en gemakkelijk met hun collega's in het buitenland kunnen communiceren. Het systeem werd gefinancierd in het kader van het IDABC-programma (Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public administrations, businesses and citizens). Zie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de "IMI"-verordening), COM (2011) 522 definitief van 29.8.2011.

⁹⁰ PB L 18 van 21.1.1997.

⁹¹ Verwijzing naar het PB.

delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 21
Verslag

Uiterlijk vijf jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn brengt de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uit over de toepassing van deze richtlijn, zo nodig vergezeld van passende voorstellen.

Artikel 22
Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 23
Addressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, op 21.3.2012

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur⁹²

Werkgelegenheid, sociale solidariteit
Internemarktbeleid
Interne markt voor diensten

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

- Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie**
- Het voorstel/initiatief betreft **een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie**⁹³
- Het voorstel/initiatief betreft **de verlenging van een bestaande actie**
- Het voorstel/initiatief betreft **een actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie**

1.4. Doelstellingen

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

Bijdragen aan de Europese doelstellingen voor 2020:
- de toename van de arbeidsparticipatie bevorderen
- een veilige, flexibele en mobiele Europese arbeidsmarkt ontwikkelen
- de sociale en economische samenhang bevorderen
Op basis van solide gegevens en ten behoeve van consumenten en bedrijven een doeltreffend regelgevingskader ontwikkelen voor de interne markt voor diensten

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten*

Specifieke doelstelling nr.1 (EMPL):

⁹² ABM: Activity Based Management – ABB: Activity Based Budgeting.

⁹³ In de zin van artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

De EU-wetgeving inzake gezondheid en veiligheid en het arbeidsrecht in alle lidstaten doeltreffend toepassen.

Specifieke doelstelling nr.3 (EMPL):

Doeltreffende partnerschappen met nationale en pan-Europese stakeholders versterken ter ondersteuning van beleidsgebieden inzake werkgelegenheid en sociale solidariteit.

Specifieke doelstelling nr.1 (MARKT):

De Single Market Act uitvoeren en de ontwikkeling van sociaal ondernemerschap bevorderen.

Specifieke doelstelling nr. 12 (MARKT):

Het volledige potentieel van het Informatiesysteem interne markt (IMI) ontwikkelen ter ondersteuning van een betere uitvoering van de internemarktwetgeving.

Betrokken ABM/ABB-activiteit(en)

Werkgelegenheid, sociale solidariteit (EMPL)

Internemarktbeleid (MARKT)

Interne markt voor diensten (MARKT)

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen

1. De rechten van gedetacheerde werknemers beter beschermen.
 - De informatievoorziening over de toepasselijke werkomstandigheden voor gedetacheerde werknemers verbeteren.
 - Gedetacheerde werknemers in staat stellen om beter voor hun rechten op te komen, ook in onderaannemingsketens.
 - De rol van de sociale partners bij de handhaving van de regels verduidelijken.
 - Het toezicht op en de handhaving van de werkomstandigheden verbeteren.
2. De grensoverschrijdende verrichting van diensten vergemakkelijken en een klimaat van eerlijke concurrentie bevorderen.
 - Een preciezere definitie van detachering ontwikkelen.
 - De informatievoorziening voor gedetacheerde werknemers verbeteren over de verplichtingen van ondernemingen met betrekking tot de toepasselijke werkomstandigheden.
 - Duidelijkheid verschaffen ten aanzien van administratieve vereisten en nationale controlemaatregelen.
 - De administratieve samenwerking tussen de verantwoordelijke nationale instanties verbeteren.

1.4.4. Resultaat- en effectindicatoren

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Zodra er meer duidelijkheid is over de inhoud van toekomstige maatregelen, zal de Commissie samen met het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers (ECPW) een beperkt aantal indicatoren ontwikkelen met betrekking tot relevante aspecten van de richtlijn. Het initiële voorstel omvat de volgende lijst van indicatoren (na elke indicator wordt de bron van informatie vermeld): i) het aantal keer dat nationale detachingswebsites werden geraadpleegd (de lidstaten); ii) het aantal door nationale instanties of sociale partners ondersteunde internationale samenwerkingsprojecten inzake detachering (de lidstaten); iii) het aantal aanvragen via de speciale IMI-toepassing voor detachering (Commissie); iv) het aantal rechtszaken in nationale rechtbanken (de lidstaten); v) het percentage inspecties dat tot sancties leidt (de lidstaten). De Commissie zal ook administratieve gegevens over detachering blijven verzamelen op basis van informatie over de sociale zekerheid. Wat de gebruiksfrequentie betreft, zullen deze indicatoren op gezette tijden worden voorgelegd en besproken in het ECPW. Zij zullen ook deel uitmaken van de reeks indicatoren die in de hieronder vermelde evaluatie moeten worden gebruikt.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien*

Het voorstel beoogt de uitvoering, de toepassing en de handhaving van de richtlijn over de detachering van werknemers te verbeteren en te versterken, onder meer met behulp van maatregelen om het misbruik en het omzeilen van de toepasselijke regels te voorkomen en te bestraffen.

Het zal tekortkomingen verhelpen bij de voorlichting van werkgevers en gedetacheerde werknemers, bij de controle, de monitoring en de handhaving van maatregelen en op het gebied van de administratieve samenwerking. Het zal onnodige aan de dienstverrichters opgelegde administratieve eisen en controlemaatregelen verhelpen en de bescherming van gedetacheerde werknemers bij geschillen over individuele arbeidsvoorwaarden aan de orde stellen, evenals situaties waarbij de detachering niet langer tijdelijk is of een roterend karakter heeft of waarbij de werkgever geen echte link met de uitzendende lidstaat heeft.

Daartoe zullen preciezere bepalingen worden vastgesteld met betrekking tot de uitvoering, de monitoring en de handhaving van de richtlijn (onder meer ter bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers), evenals nieuwe criteria om de samenstellende delen van het begrip "detachering" te verduidelijken zodat de omzeiling en het misbruik van de regels beter kunnen worden bestreden.

1.5.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de EU*

De geconstateerde problemen houden verband met de in artikel 3, lid 3 van het VEU en de artikelen 56 en 151 van het VWEU vermelde doelstellingen. De onduidelijkheid van het

bestaande wettelijke kader op EU-niveau is de achterliggende oorzaak van deze problemen. De bestaande richtlijn laat de lidstaten veel ruimte ten aanzien van de uitvoering, de toepassing en de handhaving van de regels en eerdere pogingen om bestaande problemen aan te pakken door middel van niet-bindende maatregelen zijn ontoereikend gebleken. Daarom moeten de problemen op EU-niveau worden aangepakt om de doelstellingen van het Verdrag beter te kunnen verwezenlijken.

1.5.3. *Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

Eerdere pogingen om de problemen bij de uitvoering en de handhaving van de richtlijn over de detachering van werknemers met niet-legislatieve middelen op te lossen hebben gefaald. De problemen zijn in 2006 in interpretatierichtsnoeren aan de orde gesteld. Tijdens een controle in 2007 werden een aantal tekortkomingen vastgesteld. De bijbehorende mededeling bevatte verdere verduidelijkingen voor de lidstaten. In 2008 nam de Commissie een aanbeveling⁹⁴ aan waarin zij de lidstaten opriep snel maatregelen te nemen om de situatie van gedetacheerde werknemers te verbeteren door een betere samenwerking tussen de nationale administraties, een betere uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en een betere toegang tot informatie en uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden.

Sinds 2009 heeft de Commissie verschillende ex-postevaluaties uitgevoerd: onderzoek naar de economische en sociale gevolgen van het fenomeen detachering van werknemers in de Europese Unie; onderzoek naar de juridische aspecten van de detachering van werknemers in het kader van het verrichten van diensten in de Europese Unie (dat 12 lidstaten beslaat); aanvullend onderzoek naar de juridische aspecten van de detachering van werknemers in het kader van het verrichten van diensten in de Europese Unie (dat 15 lidstaten beslaat); onderzoek naar de bescherming van de rechten van werknemers bij onderaanneming in de Europese Unie (lopend onderzoek).

Ter voorbereiding van de effectbeoordeling heeft een externe consulent in 2011 een voorafgaande evaluatie uitgevoerd: Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services.

Uit deze recente onderzoeken is opnieuw gebleken dat een aantal problemen nog steeds niet is opgelost.

1.5.4. *Samenhang en eventuele synergie met andere relevante instrumenten*

Grondrechten: het voorstel is consistent met de EU-strategie inzake grondrechten, COM(2010) 573 definitief.

Europa 2020-strategie: het initiatief zal bijdragen aan de werkgelegenheid in het kader van de strategie voor slimme, duurzame en sociaal inclusieve groei (Europa 2020).

⁹⁴ Aanbeveling van de Commissie van 3 april 2008 betreffende een intensievere administratieve samenwerking ten aanzien van de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB C 85 van 4.4.2008, blz. 1-4).

Single Market Act: dit initiatief is een van de twaalf initiatieven die volgens de Commissie als hefboom fungeren om de groei te bevorderen en het vertrouwen van de burgers in de interne markt te versterken. Het voorstel zal vooral de grensoverschrijdende verrichting van diensten vergemakkelijken en een klimaat van eerlijke concurrentie bevorderen. Dankzij dit initiatief kan het groeipotentieel van de detachering van werknemers worden benut als cruciaal element van het verrichten van diensten in de interne markt. Bovendien kan het initiatief de sociale en politieke spanningen helpen verminderen die het gevolg zijn van controverses rond een aantal arresten van het Hof en de vermeende gevolgen ervan voor de arbeidsverhoudingen.

Small Business Act: de meeste ondernemingen die werknemers detacheren, zijn kmo's. Aangezien dit initiatief het verrichten van diensten wil vergemakkelijken door de uitvoering en de handhaving van de richtlijn te harmoniseren en zo een gunstig klimaat voor grensoverschrijdend zaken doen te creëren, is het in overeenstemming met de Small Business Act.

Slimme regelgeving: het initiatief is ook in overeenstemming met de agenda voor een slimme regelgevin, aangezien gestreefd wordt naar een optimale regelgeving waarbij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden nageleefd. Het voorstel is gebaseerd op een volledige evaluatie van de bestaande wetgeving en beleidsmaatregelen, waarbij juridische, economische en sociale aspecten aan bod komen. Doel is de wetgeving duidelijker en toegankelijker te maken en de lidstaten en de sociale partners te stimuleren inspanningen te leveren om de wetgeving doeltreffender en coherenter te handhaven. Het voorstel houdt rekening met de resultaten van de raadpleging van de stakeholders (met name de Europese sociale partners).

Informatiesysteem interne markt (IMI): voorgesteld wordt het IMI te gebruiken ten aanzien van de detachering van werknemers om de administratieve samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren. Het initiatief is in overeenstemming met de strategie van de Commissie voor de uitbreiding en de verdere ontwikkeling van het IMI, COM(2011) 75 definitief. Het is gekoppeld aan het voorstel van de Commissie voor een horizontale verordening over het IMI, COM(2011) 522 definitief.

Programma van de EU voor sociale verandering en innovatie (follow-up van Progress): begeleidende maatregelen (met name projecten van niet-gouvernementele organisaties en sociale partners) zullen worden gefinancierd via oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van het nieuwe programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (COM(2011) 609 definitief) om de uitvoering en de toepassing van het initiatief in de praktijk te ondersteunen. (2 miljoen EUR per jaar).

1.6. Duur en financiële gevolgen

Voorstel/initiatief met **een beperkte geldigheidsduur**

- Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- Financiële gevolgen vanaf 2013 tot en met 2020

De uitvoering van de richtlijn is van onbeperkte duur en verwacht wordt dat het vervolprogramma/de vervolprogramma's van het programma voor sociale verandering en innovatie de kosten ná 2020 zal/zullen blijven dragen.

Voorstel/initiatief met **een onbeperkte geldigheidsduur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2013 tot en met 2014,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)⁹⁵

Direct gecentraliseerd beheer door de Commissie

Indirect gecentraliseerd beheer door uitvoeringstaken te delegeren aan:

- uitvoerende agentschappen
- door de Unie opgerichte organen⁹⁶
- nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbaardienstverleningstaak
- personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

Gedeeld beheer met lidstaten

Gedecentraliseerd beheer met derde landen

Gezamenlijk beheer met internationale organisaties (*geef aan welke*)

Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Vijf jaar na de omzettingstermijn zal een lopende evaluatie worden uitgevoerd. Tijdens deze evaluatie zal vooral de initiële doeltreffendheid van de gewijzigde richtlijn worden

⁹⁵ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

⁹⁶ In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

beoordeeld. De klemtoon zal worden gelegd op de analyse van de versterkte samenwerkingsovereenkomsten tussen de lidstaten en op de kwaliteit van de door deze overeenkomsten gegenereerde informatie. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd door de Commissie met de hulp van externe deskundigen. De diensten van de Commissie zullen voor een beschrijving van de opdracht zorgen. De stakeholders zullen via het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers (ECPW) over de beschrijving van de opdracht worden geïnformeerd en worden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken. Ze zullen ook op gezette tijden over de voortgang van de evaluatie en de resultaten ervan worden geïnformeerd. De resultaten zullen openbaar worden gemaakt.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

Met betrekking tot de begeleidende maatregelen in het kader van het programma van de EU voor sociale verandering en innovatie: in het kader van dit programma omvat het direct gecentraliseerd beheer de toekenning van talrijke contracten en subsidies voor specifieke activiteiten en de betaling van talrijke subsidies aan gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Het grootste risico houdt verband met het vermogen van (vooral) kleinere organisaties om de uitgaven doeltreffend te controleren en de transparantie van de uitgevoerde verrichtingen te garanderen.

2.2.2. Controlemiddel(en)

Met betrekking tot de begeleidende maatregelen in het kader van het programma van de EU voor sociale verandering en innovatie: er zal een beroep worden gedaan op de in COM(2011) 609 definitief vermelde controlemiddelen.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.

Met betrekking tot de begeleidende maatregelen in het kader van het programma van de EU voor sociale verandering en innovatie: er zal een beroep worden gedaan op de in COM(2011) 609 definitief vermelde maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Aantal [Omschrijving]	GK/ NGK ⁽⁹⁷⁾	van EVA-landen ⁹⁸	van kandidaat-lidstaten ⁹⁹	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
1	04.04.01.03 (kan veranderen met het nieuwe programma) ¹⁰⁰ Progress (wordt in 2014 vervangen door het programma voor sociale verandering en innovatie)	GK	JA	Nee	Nee	NEE
1	04.01.04.10 (kan veranderen met het nieuwe programma) ¹⁰¹ Progress (wordt in 2014 vervangen door het programma voor sociale verandering en innovatie)	NGK	JA	Nee	Nee	NEE

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
	Aantal [Omschrijving.....]	GK/ NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
	[XX.YY.YY.YY]		JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

⁹⁷ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁹⁸ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁹⁹ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

¹⁰⁰ De onder dit begrotingsonderdeel vermelde financiële gevolgen worden gedekt door Progress (2013) en het programma van de EU voor sociale verandering en innovatie (2014-2020, follow-up van Progress), COM(2011) 609 definitief.

¹⁰¹ De onder dit begrotingsonderdeel vermelde financiële gevolgen worden gedekt door Progress (2013) en het programma van de EU voor sociale verandering en innovatie (2014-2020, follow-up van Progress), COM(2011) 609 definitief.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader	1	Duurzame groei (vanaf 2014: slimme en inclusieve groei)
--	----------	--

DG: EMPL ¹⁰²			Jaar 2013 ¹⁰³	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
• Beleidskredieten											
04.04.01.03 (kan veranderen met het nieuwe programma voor sociale verandering en innovatie)	Vastleggingen	(1)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	16,000
	Betalingen	(2)	0,800	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	14,800
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ¹⁰⁴											
04.01.04.10 (kan veranderen met het nieuwe programma voor sociale verandering en innovatie)		(3)	0,264	0,264	0,264	0,764	0,264	0,264	0,264	0,264	2.612
TOTAAL kredieten	Vastleggingen	=1+1a +3	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612

¹⁰² Nadere informatie over de algemene IMI-financiering is te vinden in COM(2011) 522 definitief (voorstel betreffende de IMI-verordening).

¹⁰³ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

¹⁰⁴ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

voor DG EMPL	Betalingen	=2+2a +3	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412
---------------------	------------	-------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	---------------

• TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612
	Betalingen	(5)	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)									
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 1 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	=4+ 6	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612
	Betalingen	=5+ 6	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412

Rubriek van het meerjarige financiële kader	5	"Administratieve uitgaven"
--	----------	----------------------------

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

		Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
DG: EMPL										
• Personele middelen		0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	1,856
• Andere administratieve uitgaven		0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	1,48
TOTAAL DG EMPL	Kredieten	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336
---	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

		Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	2,506	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	21,948
	Betalingen	1,306	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	20,748

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

Vermeld doelstel-lingen en outputs ↓			Jaar 2013		Jaar 2014		Jaar 2015		Jaar 2016		Jaar 2017		Jaar 2018		Jaar 2019		Jaar 2019		TOTAAL				
	OUTPUTS																						
	Soort output ¹⁰⁵	Gem. kosten van de output	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal	Kos- ten	Aantal	Kosten			
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 1 ¹⁰⁶ Doeltreffende toepassing van de EU-wetgeving																							
Uitwisseling van beste praktijken, opleidingen, wederzijds leren, capaciteits- opbouw om de administratieve samenwerking tussen nationale autoriteiten te verbeteren	Projecten, conferenties, seminars, gidsen van goede praktijken (subsidies)	0,400	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	40	16,000			

¹⁰⁵ Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen, enz.).

¹⁰⁶ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)...".

Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers – uitwisseling van beste praktijken om de administratieve samenwerking te verbeteren	Uitwisseling van goede praktijken	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	1	0,264	8	2,112
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1			6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	48	18,112
TOTALE KOSTEN			6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	6	2,264	48	18,112

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

	Jaar 2013 ¹⁰⁷	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
--	-----------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader									
Personele middelen	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	1,856
Andere administratieve uitgaven	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	1,48
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader									

Buiten RUBRIEK 5¹⁰⁸ van het meerjarige financiële kader									
Personele middelen									
Andere uitgaven administratieve aard									
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader									

TOTAAL	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

¹⁰⁷ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

¹⁰⁸ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

	Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
XX 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie) (1 AD)	127000	127000	127000	127000	127000	127000	127000	127000
XX 01 01 02 (delegaties)								
XX 01 05 01 (onderzoek door derden)								
10 01 05 01 (eigen onderzoek)								
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: FTE)¹⁰⁹								
XX 01 02 01 (AC, INT, END van de "totale financiële middelen") (1 END)	73000	73000	73000	73000	73000	73000	73000	73000
XX 01 02 01 (AC, INT, END van de "totale financiële middelen") (0,5 AC)	32000	32000	32000	32000	32000	32000	32000	32000
XX 01 02 02 (AC, INT, JED, AL en END in de delegaties s)								
XX 01 04 <i>jj</i> ¹¹⁰	- zetel ¹¹¹							
	- delegaties							
XX 01 05 02 (AC, INT, END – onderzoek door derden)								
10 01 05 02 (AC, INT, END - eigen onderzoek)								
Andere begrotingsonderdelen (te vermelden)								
TOTAAL	232000	232000	232000	232000	232000	232000	232000	232000

XX is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

De benodigde personele middelen zullen worden gefinancierd uit de middelen die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

¹⁰⁹ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); INT= *Intérimaire* (uitzendkracht); JED= *Jeune Expert en Délégation* (jonge deskundige in delegaties); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END= *Expert national détaché* (gedetacheerde nationale deskundige).

¹¹⁰ Onder het maximum voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

¹¹¹ Vooral voor structuurfondsen, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Visserijfonds (EVF).

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen (1 AD)	toezicht op omzetting, inbreukprocedures, coördinatie van oproep tot het indienen van voorstellen/offerten, coördinatie van administratieve samenwerking
Extern personeel (1 END)	steun voor administratieve samenwerking, steun voor oproepen tot het indienen van voorstellen/offerten, evaluatie
Extern personeel (0,5 AC)	beheer van subsidies en contracten, contacten met begunstigen van subsidies en contracten

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader

- Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het huidige meerjarige financiële kader.
- Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader.

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

- Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader¹¹².

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.5. Bijdrage van derden aan de financiering

- Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden
- Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoen EUR (tot op 3 decimalen)

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

¹¹² Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor de diverse ontvangsten

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ¹¹³						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	... invullen: zoveel kolommen als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel								

Voor de diverse ontvangsten die worden toegewezen, vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

¹¹³ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 25% aan inningskosten.