



Brussel, 20.7.2016
COM(2016) 505 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN DE NATIONALE PARLEMENTEN**

**betreffende het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de
terbeschikkingstellingsrichtlijn wat het subsidiariteitsbeginsel overeenkomstig Protocol
nr. 2 betreft**

1. INLEIDING

In haar politieke beleidslijnen¹ heeft de Commissie zich ertoe verbonden een diepere en eerlijkere interne markt te bevorderen. De Unie heeft een interne markt tot stand gebracht en zorgt voor de werking ervan. Die interne markt is gebaseerd op een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen en is gericht op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang.

In die context en in overeenstemming met haar werkprogramma voor 2016 heeft de Commissie op 8 maart 2016 een voorstel² voor een doelgerichte herziening van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers³ goedgekeurd. De redenen voor de maatregelen en voor de beleidskeuzen van het voorstel zijn beschreven in de toelichting, de overwegingen van de voorgestelde richtlijn en het effectbeoordelingsverslag⁴ bij het voorstel.

Het doel van het voorstel is in wezen ervoor te zorgen dat het vrij verrichten van diensten in de Unie gebeurt onder gelijke mededingingsvoorwaarden voor bedrijven en met respect voor de rechten van de werknemers. De Commissie heeft geconstateerd dat Richtlijn 96/71/EG, die 20 jaar geleden werd vastgesteld, die voorwaarden niet langer waarborgt gezien de huidige economische en sociale omstandigheden in de lidstaten. Daarom heeft de Commissie een voorstel voor wetgevende maatregelen ingediend. Het voorstel van de Commissie is erop gericht de specifieke in kaart gebrachte problemen aan te pakken door middel van een beperkt aantal wijzigingen van Richtlijn 96/71/EG.

Protocol nr. 2 bij de Verdragen, betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, geeft de nationale parlementen de mogelijkheid een gemotiveerd advies toe te zenden wanneer zij van mening zijn dat het ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel⁵. Indien gemotiveerde adviezen van nationale parlementen ten minste eenderde vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toegedeeld⁶, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen door de Commissie. Op grond van die heroverweging kan de Commissie besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Dit besluit moet worden gemotiveerd.

Veertien kamers van nationale parlementen hebben binnen de in artikel 6 van Protocol nr. 2 vastgestelde termijn gemotiveerde adviezen toegezonden aan de Commissie, waarin wordt aangevoerd dat het op 8 maart 2016 door de Commissie gepresenteerde voorstel

¹ http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_nl.pdf

² Document COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=NL>

³ 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, blz. 1).

⁴ Document SWD(2016) 52 final.

⁵ De nationale parlementen kunnen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling in de officiële talen van de Unie een gemotiveerd advies toezenden over dat ontwerp.

⁶ Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem.

niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Daardoor is de in artikel 7, lid 2, van bovengenoemd protocol vastgestelde procedure ingeleid. Het doel van deze mededeling is in te gaan op die bezorgdheden voor zover deze met het subsidiariteitsbeginsel te maken hebben.

In dat verband wil de Commissie er graag aan herinneren dat het één van haar prioriteiten⁷ is de banden te versterken en een nieuw partnerschap met de nationale parlementen tot stand te brengen om de Unie dichterbij haar burgers te brengen. Zij hecht groot belang aan het verdiepen van landenspecifieke kennis binnen de instelling en aan het bouwen aan wederzijds begrip en doeltreffende communicatiekanalen tussen het nationale en het Europese niveau⁸.

2. PROCEDURE

Zoals gedefinieerd in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)⁹ is de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 uitsluitend gericht op het subsidiariteitsbeginsel. Daarom moeten de nationale parlementen in hun gemotiveerde adviezen zoals bedoeld in artikel 6 van Protocol nr. 2 uiteenzetten waarom het betrokken ontwerp huns inziens niet strookt met dat beginsel.

Veertien kamers van elf lidstaten hebben binnen de in artikel 6 van Protocol nr. 2 vastgestelde termijn gemotiveerde adviezen toegezonden en daarmee de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 ingeleid. De volgende kamers hebben een gemotiveerd advies toegezonden (aantal stemmen tussen haakjes): de Roemeense Kamer van Volksvertegenwoordigers (1), de Roemeense Senaat (1), de Tsjechische Kamer van Volksvertegenwoordigers (1), de Tsjechische Senaat (1), de Poolse Sejm (1), de Poolse Senaat (1), de Seimas van de Republiek Litouwen (2), het Deense Parlement (2), het Kroatische Parlement (2), de Letse Saeima (2), de Bulgaarse Nationale Assemblee (2), de Hongaarse Nationale Assemblee (2), het Estse Parlement (2) en de Nationale Raad van de Slowaakse republiek (2). Die gemotiveerde adviezen vertegenwoordigen 22 stemmen¹⁰.

⁷ Politieke beleidslijnen van de Commissie, punt 10 "Een Unie van democratische verandering", laatste alinea: *"Ik hecht groot belang aan de betrekkingen met de nationale parlementen, met name wat de handhaving van het subsidiariteitsbeginsel betreft. Ik zal onderzoeken hoe betere interactie met de nationale parlementen de Europese Unie dichterbij de burger kan brengen"*.

⁸ In zijn opdrachtbrief aan alle leden van de Commissie kondigde de voorzitter van de Commissie aan: *"Ik wil dat alle commissarissen een nieuw partnerschap met de nationale parlementen sluiten: zij verdienen bijzondere aandacht en ik wil (...) dat belangrijke voorstellen of initiatieven door de leden van de Commissie worden voorgesteld en toegelicht in de nationale parlementen. Op die manier kunnen wij ook de landenspecifieke kennis binnen onze instelling verdiepen en bouwen aan wederzijds begrip en doeltreffende communicatiekanalen tussen het nationale en het Europese niveau (vert.)"*.

⁹ Artikel 5, lid 3, VEU: *"Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt"*.

¹⁰ De drempel die bij artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 vereist is om de procedure in te leiden, ligt op 19 stemmen.

Daarnaast hebben zes nationale parlementen (de Spaanse Cortes Generales, de Italiaanse Camera dei Deputati, de Portugese Assembleia da República, het House of Commons van het Verenigd Koninkrijk, de Franse Sénat en de Italiaanse Senato della Repubblica) adviezen toegezonden in het kader van de politieke dialoog waarin zij voornamelijk van oordeel waren dat het voorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Op 11 mei 2016, de dag na het verstrijken van de in artikel 6 van Protocol nr. 2 vastgestelde termijn, heeft de Commissie publiekelijk bevestigd dat de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 was ingeleid.

In overeenstemming met die verbintenis om ervoor te zorgen dat de nationale parlementen een krachtige stem hebben in de Europese besluitvorming, heeft de Commissie de gemotiveerde adviezen grondig onderzocht. Voor zij tot conclusies is gekomen, heeft de Commissie rechtstreeks contact opgenomen met de nationale parlementen over de naar voren gebrachte punten, met name tijdens de bijeenkomsten van de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden van de parlementen van de Europese Unie (COSAC) op 13 juni 2016, waar een eerste gedachtewisseling rond procedurele aspecten plaatsvond, en op 11 juli 2016, waar een inhoudelijke bespreking plaatsvond in het kader van een breder debat over de sociale dimensie van de EU.

3. VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VOOR EEN RICHTLIJN TOT WIJZIGING VAN DE TERBESCHIKKINGSTELLINGSRICHTLIJN

Het voorstel van de Commissie van 8 maart 2016 voor een richtlijn tot wijziging van de terbeschikkingstellingsrichtlijn van 1996 is gebaseerd op een rechtsgrondslag voor de interne markt, met name artikel 53, lid 1, en artikel 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Terbeschikkingstelling is per definitie grensoverschrijdend. Elke terbeschikkingstelling heeft gevolgen in ten minste twee lidstaten. De voorschriften in verband met terbeschikkingstelling creëren rechten en plichten tussen personen in verschillende lidstaten — d.w.z. tussen een werkgever in de lidstaat van herkomst en een werknemer die tijdelijk in een andere lidstaat verblijft. Onder specifieke omstandigheden kan de ontvanger van de dienst in die laatste lidstaat zelfs hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld.

Terbeschikkingstelling van werknemers vervult een belangrijke rol op de interne markt, met name bij het grensoverschrijdend verrichten van diensten. De Commissie zet zich in voor de versterking van de interne markt, wat onder meer betekent dat het vrij verrichten van diensten in het algemeen en het vrij verrichten van diensten door ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen in het bijzonder moet worden vergemakkelijkt. Dat is enkel mogelijk als het wettelijk kader waarbinnen de terbeschikkingstelling plaatsvindt voorziet in duidelijke, eerlijke en afdwingbare regels.

Het voorstel van de Commissie voert drie belangrijke wijzigingen van de richtlijn van 1996 in:

- ten eerste bepaalt het voorstel dat alle dwingende bezoldigingsvoorschriften in de gastlidstaat van toepassing zijn op in die lidstaat ter beschikking gestelde werknemers. Voorschriften die zijn vastgelegd in de wet of in algemeen geldende collectieve arbeidsovereenkomsten worden dwingend voor ter beschikking gestelde werknemers in alle economische sectoren. Als lidstaten overeenkomstig de nationale voorschriften en gebruiken ondernemingen verplichten enkel onderaannemers te contracteren die

werknemers de loonvoorwaarden toekennen die ook door de contractant moeten worden toegekend, dan laat het voorstel de lidstaten toe die voorschriften ook toe te passen op ondernemingen die werknemers ter beschikking stellen op hun grondgebied;

- ten tweede wordt in het voorstel vastgesteld dat voor uitzendbedrijven die grensoverschrijdend actief zijn volgens artikel 5 van Richtlijn 2008/104/EG dezelfde voorwaarden moeten gelden als voor nationale uitzendbedrijven;

- ten derde wordt in het voorstel vastgesteld dat zodra wordt verwacht dat de terbeschikkingstelling langer dan 24 maanden zal duren of wanneer de effectieve duur van de terbeschikkingstelling langer dan 24 maanden bedraagt, de gastlidstaat wordt geacht het land te zijn waar het werk gewoonlijk wordt uitgevoerd. Volgens de bepalingen van de Rome I-verordening¹¹ is daarom de arbeidswetgeving van de gastlidstaat van toepassing op de arbeidsovereenkomst van die ter beschikking gestelde werknemers indien de partijen geen andere rechtskeuze hebben gemaakt.

Met het voorstel wordt geen enkel onderwerp aangepakt dat door de handhavingsrichtlijn van 2014 wordt behandeld. Die richtlijn is erop gericht sterkere instrumenten te creëren om omzeilingen en fraude in verband met terbeschikkingstelling van werknemers te bestrijden en te bestraffen. Het voorstel concentreert zich eerder op onderwerpen die deel uitmaken van het regelgevingskader van de oorspronkelijke richtlijn van 1996. Het voorstel voor een doelgerichte herziening van de richtlijn uit 1996 en de handhavingsrichtlijn vullen elkaar dus aan en versterken elkaar.

4. SUBSIDIARITEITSBEOORDELING

4.1. Het subsidiariteitsbeginsel en Protocol nr. 2

Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹² moet bij de rechterlijke toetsing van de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel worden nagegaan of de wetgever van de Unie, op basis van een uitgebreide toelichting, mocht oordelen dat de doelstelling die met het voorgenomen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt. Het Hof kent de instellingen van de Unie dus een zekere vrijheid toe bij het beoordelen van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Dezelfde juridische afweging is vereist voor de beoordeling van voorstellen van de Commissie uit hoofde van Protocol nr. 2.

In de zin van artikel 6 van Protocol nr. 2 moeten de nationale parlementen in hun gemotiveerde adviezen uiteenzetten waarom het betrokken ontwerp van wetgevingshandeling huns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Daarom beperkt het huidige onderzoek zich tot het nagaan of de doelstelling van de voorgestelde wijziging van de richtlijn beter kan worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie.

Aangezien alle door de nationale parlementen aangevoerde argumenten een rol zullen spelen in het kader van de wetgevingsprocedure, is de Commissie voornemens die argumenten in detail en apart te behandelen in brieven aan de betrokken parlementen in het kader van de "politieke dialoog".

¹¹ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB L 177 van 4.7.2008, blz. 6).

¹² Zaak C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punt 218.

4.2. Door de nationale parlementen aangevoerde bezorgdheden in verband met de subsidiariteit

De nationale parlementen hebben in hun gemotiveerde adviezen de volgende bezorgdheden in verband met de subsidiariteit aangevoerd:

- de bestaande voorschriften zijn toereikend en geschikt (punt 4.2.1.);
- de Unie is niet het geschikte niveau voor de maatregelen (punt 4.2.2.);
- in het voorstel worden de bevoegdheden van de lidstaten in verband met bezoldiging en arbeidsvoorwaarden niet uitdrukkelijk erkend (punt 4.2.3.);
- de motivering in het voorstel in verband met het subsidiariteitsbeginsel is te beknopt (punt 4.2.4.).

4.2.1. De bestaande voorschriften zijn toereikend en geschikt

Verscheidene nationale parlementen voeren aan dat de huidige voorschriften geschikt zijn, tenminste wanneer de huidige richtlijn de lidstaten de mogelijkheid biedt verder te gaan dan de algemene voorschriften (uitbreiding van de collectieve arbeidsovereenkomsten buiten de bouwsector, uitzendkrachten). Het Estse Parlement voert een gelijkaardig argument aan in verband met de arbeidsvoorwaarden van ter beschikking gestelde werknemers.

De doelstelling van het voorstel is te voorzien in gelijkere mededingingsvoorwaarden voor verrichters van nationale en grensoverschrijdende diensten en ervoor te zorgen dat werknemers die een werk uitvoeren op dezelfde plaats beschermd worden door dezelfde dwingende voorschriften, of zij nu lokale of ter beschikking gestelde werknemers zijn, in alle economische sectoren. Als de lidstaten de keuze hebben, maar niet de verplichting, om dergelijke voorschriften toe te passen in andere sectoren dan de bouwsector, wordt die doelstelling niet volledig bereikt. Inderdaad, in die omstandigheden kunnen de lidstaten ervoor kiezen dat niet te doen, waardoor zij niet voorzien in gelijke mededingingsvoorwaarden en een degelijke bescherming van ter beschikking gestelde werknemers in die andere sectoren. De verplichting voor alle lidstaten om de voorschriften toe te passen in alle economische sectoren kan niet op nationaal niveau maar moet op het niveau van de Unie worden vastgesteld. Daarom is de Commissie van mening dat de doelstelling van het voorstel op dit punt beter kan worden bereikt op het niveau van de Unie.

Dat geldt ook voor de verplichting voor de lidstaten om dezelfde voorwaarden toe te passen op grensoverschrijdende en nationale uitzendkrachten.

De Bulgaarse Nationale Assemblee, de Tsjechische Senaat, het Estse Parlement, de Hongaarse Nationale Assemblee, de Seimas van de Republiek Litouwen, de Letse Saeima, de Roemeense Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Nationale Raad van de Slowaakse Republiek voeren aan dat het op elkaar afstemmen van de lonen tussen de lidstaten een gevolg zou moeten zijn van verdere economische ontwikkeling en niet van wetgevende maatregelen van de Unie. In dat verband moet worden opgemerkt dat het voorstel niet tot doel heeft de lonen in de lidstaten op elkaar af te stemmen. Het voorstel zorgt er enkel voor dat alle dwingende bezoldigingsvoorschriften in de gastlidstaat ook van toepassing zijn op in die lidstaat ter beschikking gestelde werknemers. Daarenboven sluit het feit dat economische ontwikkeling mettertijd meer convergentie kan brengen in de lonen niet uit dat — ook tijdelijk — moet worden gezorgd voor gelijke mededingingsvoorwaarden voor bedrijven en een degelijke bescherming van ter beschikking gestelde werknemers.

4.2.2. Het geschikte niveau voor de maatregelen

Alle gemotiveerde adviezen, met uitzondering van dat van het Deense Parlement, voeren aan dat de doelstelling van de maatregelen beter zou kunnen worden verwezenlijkt op het niveau van de lidstaten of dat de Commissie niet voldoende heeft aangetoond dat de maatregelen op het niveau van de Unie moeten worden verwezenlijkt.

Sommige nationale parlementen voeren in hun gemotiveerde adviezen aan dat dit vooral het geval is voor een aantal voorgestelde voorschriften: de uitbreiding van de toepassing van algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten buiten de bouwsector (Bulgaarse Nationale Assemblee, Tsjechische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat) en de voorschriften in verband met onderaannemingsketens en uitzendkrachten (Poolse Sejm en Senaat). De Hongaarse Nationale Assemblee is van mening dat het voorstel geen meerwaarde biedt door het begrip "bezoldiging" in te voeren in plaats van het huidige begrip "minimumlonen" aangezien het begrip "bezoldiging" niet voldoende duidelijk wordt bevonden.

Zoals vermeld in punt 3 heeft het voorstel tot doel de correcte werking van de interne markt en vooral het vrij verrichten van diensten te bevorderen en tegelijkertijd te zorgen voor gelijkere mededingingsvoorwaarden voor nationale en grensoverschrijdende dienstverrichters, een degelijke bescherming van ter beschikking gestelde werknemers en een duidelijk en voorspelbaar wettelijk kader dat van toepassing is op ter beschikking gestelde werknemers. De Commissie is van oordeel dat deze doelstellingen onderling afhankelijk zijn en beter kunnen worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. Als de lidstaten eenzijdig, op nationaal niveau, maatregelen zouden nemen in verband met de door het ontwerp van wetgevingshandeling beoogde doelgerichte wijzigingen, zouden hun maatregelen kunnen leiden tot versnippering van de interne markt met betrekking tot het vrij verrichten van diensten.

Al bij de vaststelling van de richtlijn in 1996 en opnieuw in 2014, bij de vaststelling van de handhavingsrichtlijn, besloot de wetgever van de Unie dat het vrij verrichten van diensten bevorderen en tegelijkertijd zorgen voor gelijkere mededingingsvoorwaarden voor nationale en grensoverschrijdende dienstverrichters en een degelijke bescherming van ter beschikking gestelde werknemers beter kon worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. Hij stelde een regelgevingskader vast voor de terbeschikkingstelling van werknemers op het niveau van de Unie, rekening houdend met het inherente grensoverschrijdende karakter van terbeschikkingstelling van werknemers en met het feit dat als de lidstaten eenzijdig, op nationaal niveau, maatregelen zouden nemen, hun maatregelen zouden kunnen leiden tot versnippering van de interne markt met betrekking tot het vrij verrichten van diensten.

Met haar voorstel bevordert de Commissie het uitoefenen van de in artikel 57 VWEU vastgestelde rechten. Volgens dat artikel kan degene die een dienst verricht daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in de lidstaat waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke die staat aan zijn eigen onderdanen oplegt.

Met individuele maatregelen van de lidstaten kan een andere belangrijke doelstelling van de maatregelen niet worden verwezenlijkt: wettelijke consistentie brengen op de interne markt en duidelijkheid in het wettelijk kader dat van toepassing is op ter beschikking gestelde werknemers aangezien de bescherming die hen wordt geboden zou variëren naargelang de aanpak van de gastlidstaat. Het feit dat het wettelijk kader op het niveau van de Unie niet voldoende geharmoniseerd is, draagt inderdaad bij tot een gebrek aan

kennis van de voorschriften bij werknemers, inlenende ondernemingen en uitzendbedrijven.

Om de hierboven genoemde redenen is de Commissie van mening dat de doelstellingen van haar voorstel het best kunnen worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie.

4.2.3. Gebrek aan uitdrukkelijke erkenning van de bevoegdheden van de lidstaten

Voor het Deense Parlement heeft het subsidiariteitsprobleem te maken met het feit dat het voorstel, in tegenstelling tot Richtlijn 96/71/EG, niet uitdrukkelijk verwijst naar de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot het bepalen van loon, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

Het voorstel van de Commissie respecteert echter ten volle en ondubbelzinnig de bevoegdheid van de lidstaten om de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast te stellen in overeenstemming met hun nationale wetgeving en praktijk en vermeldt dat uitdrukkelijk. In overweging 12 wordt bevestigd dat "*het [...] de bevoegdheid van de lidstaten [is] overeenkomstig hun wetgeving en praktijk bezoldigingsvoorschriften vast te stellen*". Daarnaast wordt in de eerste alinea van de voorgestelde tekst tot wijziging van artikel 3, lid 1, duidelijk gemaakt dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die op ter beschikking gestelde werknemers moeten worden toegepast die arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn die in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd zijn vastgelegd bij wet of in algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomsten. In de voorgestelde wijziging wordt bezoldiging gedefinieerd als "*alle bezoldigingselementen die verplicht zijn bij nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken die algemeen verbindend zijn verklaard en/of bij ontstentenis van een stelsel voor het algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken als bedoeld in lid 8, tweede streepje, in de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer ter beschikking wordt gesteld*".

Het voorstel regelt derhalve de bezoldiging niet en geeft ook geen definitie van bezoldiging of de componenten van bezoldiging op het niveau van de Unie. In het voorstel wordt enkel vastgesteld dat dwingende bezoldigingsvoorschriften in de lidstaten op niet-discriminerende wijze moeten worden toegepast op lokale en grensoverschrijdende dienstverrichters en op lokale en ter beschikking gestelde werknemers.

Het Deense Parlement voert ook aan dat het voorstel twijfel doet rijzen over de bevoegdheid van de lidstaten om de voorwaarden en -omstandigheden die van toepassing zijn op uitzendkrachten te bepalen. Het Deense Parlement betwist de mogelijkheid van de Unie op dit gebied te handelen niet, noch het feit dat de keuzemogelijkheid van de richtlijn van 1996 in dit voorstel een verplichting wordt. Het is de aanpak waarbij uitdrukkelijk wordt verwezen naar artikel 5 van Richtlijn 2008/104/EG die volgens het Deense Parlement de nationale bevoegdheid zou kunnen ondermijnen.

Om het grensoverschrijdend verrichten van diensten door uitzendbedrijven te bevorderen en tegelijkertijd gelijke mededingingsvoorwaarden en een degelijke bescherming van uitzendkrachten te waarborgen, is het gepast vast te stellen dat grensoverschrijdende uitzendkrachten dezelfde rechten moeten krijgen als vastgesteld bij Richtlijn

2008/104/EG voor nationale uitzendkrachten. Dat principe doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van elke lidstaat om die rechten vast te stellen.

4.2.4. Gebrek aan motivering

Verscheidene nationale parlementen voeren aan dat de Commissie niet voldoet aan het vereiste van artikel 5 van Protocol nr. 2 bij het Verdrag¹³, dat bepaalt dat ontwerpen van wetgevingshandelingen moeten worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid aangezien de motivering in de toelichting van het voorstel te beknopt is.

Hierop is de aandacht gevestigd door de Bulgaarse Nationale Assemblee, de Tsjechische Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Tsjechische Senaat, het Kroatische Parlement, de Hongaarse Nationale Assemblee, de Letse Saeima, de Poolse Sejm, de Roemeense Senaat en de Nationale Raad van de Slowaakse republiek.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁴ vereist de in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht dat alle betrokken handelingen een uiteenzetting van de redenen bevatten op grond waarvan de instelling ze heeft vastgesteld, zodat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen en de lidstaten en de belanghebbenden de voorwaarden kennen waaronder de instellingen van de Unie het Verdrag hebben toegepast. In hetzelfde arrest oordeelde het Hof dat een impliciete en eerder beperkte motivering voldoende was om aan te tonen dat aan het subsidiariteitsbeginsel was voldaan. In een recenter arrest heeft het Hof duidelijk gemaakt dat bij de beoordeling van de vraag of de motiveringsplicht is nageleefd niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van de bestreden handeling, doch ook op de context en de omstandigheden van het geval¹⁵. Het Hof onderzoekt met name of het voorstel van de Commissie en de effectbeoordeling ervan voldoende informatie bevatten waaruit duidelijk en ondubbelzinnig de voordelen blijken van maatregelen op het niveau van de Unie tegenover op het niveau van de lidstaten¹⁶.

In het onderhavige geval is wat de subsidiariteit betreft in de toelichting vermeld: "Een wijziging van een bestaande richtlijn kan enkel worden verkregen door een nieuwe richtlijn vast te stellen." Aangezien die stelling beknopt is, wordt zij aangevuld met de overwegingen van de ontwerprichtlijn en het bijgevoegde effectbeoordelingsverslag.

In de overwegingen van de ontwerprichtlijn wordt duidelijk gemaakt waarom maatregelen op het niveau van de Unie nodig zijn om het regelgevingskader van de Unie op sommige gebieden van de terbeschikkingstelling van werknemers te verbeteren.

¹³ Artikel 5 van Protocol nr. 2 bepaalt dat *"de ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook - in het geval van een richtlijn - het effect ervan op de door de lidstaten vast te stellen regelgeving, inclusief - waar toepasselijk - de regionale regelgeving"*.

¹⁴ Zaak C-233/94, Bondsrepubliek Duitsland/Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, EU:C:1997:231, punt 25.

¹⁵ Zaak C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punt 225. Zie ook het arrest in de Zaak Republiek Estland/Europees Parlement, Raad van de Europese Unie, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 61.

¹⁶ Zaak C-547/14, Philip Morris, EU:C:2016:325, punt 226.

Zoals reeds vermeld, wordt in overweging 12 verduidelijkt dat "het [...] de bevoegdheid van de lidstaten [is] overeenkomstig hun wetgeving en praktijk bezoldigingsvoorschriften vast te stellen".

Bovendien geeft het effectbeoordelingsverslag dat bij het voorstel is gevoegd een meer gedetailleerde beoordeling van de eerbiediging van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel door het voorstel¹⁷.

De Commissie is van mening dat die informatie voldoet om het zowel voor de wetgever van de Unie als voor de nationale parlementen mogelijk te maken te bepalen of het ontwerp van wetgevingshandeling in kwestie strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

5. CONCLUSIE

In het licht van het voorgaande concludeert de Commissie dat haar voorstel van 8 maart 2016 voor een doelgerichte herziening van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers strookt met het subsidiariteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 5, lid 3, VEU en dat een intrekking of wijziging van dat voorstel niet vereist is. De Commissie handhaaft derhalve het voorstel.

De Commissie zet haar politieke dialoog over argumenten in verband met andere bezorgdheden dan de naleving van het subsidiariteitsbeginsel voort met alle nationale parlementen en is bereid met het Europees Parlement en de Raad besprekingen aan te vatten over deze bezorgdheden met het oog op de vaststelling van de voorgestelde richtlijn.

¹⁷ Punt 2.6 van dat verslag luidt als volgt: "Een regelgevingskader voor de terbeschikkingstelling van werknemers tussen de lidstaten kan alleen worden opgesteld op EU-niveau. De doelstellingen bestaan erin het grensoverschrijdend verrichten van diensten door middel van terbeschikkingstelling van werknemers te bevorderen door de in de gastlidstaat toepasselijke arbeidsmarktvoorschriften duidelijker en transparanter te maken; gelijke mededingingsvoorwaarden voor het verrichten van diensten voor ter beschikking stellende ondernemingen en lokale ondernemingen in de gastlidstaat te waarborgen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat ter beschikking gestelde werknemers degelijke bescherming krijgen terwijl zij werk uitvoeren in de gastlidstaat. Actie van de EU in de vorm van een richtlijn is gerechtvaardigd om het vrij grensoverschrijdend verrichten van diensten aan te moedigen op basis van artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De huidige richtlijn voorziet in een uniform regelgevingskader voor de hele EU waarin een harde kern beschermende voorschriften van de gastlidstaat zijn vastgesteld die op ter beschikking gestelde werknemers moeten worden toegepast, ongeacht de inhoud van die voorschriften. Daarom blijven de lidstaten en de sociale partners, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, op het passende niveau verantwoordelijk voor het vaststellen van hun arbeidswetgeving, het opzetten van loonvormingssystemen en het bepalen van het bezoldigingsniveau en de componenten ervan overeenkomstig hun nationale wetgeving en praktijk. Het beoogde initiatief verandert deze aanpak niet. De beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden aldus geëerbiedigd en het initiatief doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de nationale overheden en de sociale partners. (vert.)"