



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.3.2012
SWD(2012) 64 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

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)**

en tevens

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN DE RAAD**

**betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van
de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting
(Voor de EER relevante tekst)**

{COM(2012) 130 final}
{COM(2012) 131 final}
{SWD(2012) 63 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

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)**

en tevens

Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD

**betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting
(Voor de EER relevante tekst)**

1. INLEIDING

Richtlijn 96/71/EG¹ (hierna "de richtlijn"), die gebaseerd is op artikel 53, lid 1, en artikel 62 VWEU, omschrijft de kern van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die in het ontvangende land geboden moeten worden door bedrijven die tijdelijk werknemers naar dat land detacheren. Dit vergemakkelijkt de grensoverschrijdende verrichting van diensten aanzienlijk omdat de dienstverrichter dan niet de complete arbeidswetgeving van het ontvangende land hoeft te kennen en toe te passen. De richtlijn biedt gedetacheerde werknemers een goed niveau van bescherming en voorkomt dat concurrentie leidt tot ondermijning van de arbeidsvoorwaarden in het ontvangende land.

Gedetacheerde werknemers kunnen in drie categorieën onderverdeeld worden: werknemers die gedetacheerd worden in het kader van een dienstverleningscontract, werknemers die binnen een onderneming overgeplaatst worden, en werknemers van uitzendbureaus. De harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals omschreven in artikel 3, lid 1, van de richtlijn (hierna ook: "de toepasselijke arbeidsvoorwaarden"), omvat: maximale werk- en minimale rustperioden; minimumaantal betaalde vakantiedagen; minimumlonen, inclusief vergoedingen voor overwerk; voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven; gezondheid, veiligheid en hygiëne op de werkplek; beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

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.

van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren; gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake non-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. Lidstaten kunnen in dergelijke collectieve arbeidsovereenkomsten of scheidsrechterlijke uitspraken vastgelegde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden toepassen ten aanzien van andere activiteiten dan de bouw (artikel 3, lid 10, tweede streepje) en op andere aangelegenheden dan bedoeld in artikel 3, lid 1, voor zover het gaat om bepalingen van openbare orde (artikel 3, lid 10, eerste streepje), in overeenstemming met primaire wetgeving.

De artikelen 4, 5 en 6 van de richtlijn bevatten bepalingen betreffende informatievoorziening, administratieve samenwerking, handhaving en rechterlijke bevoegdheid.

2. VERZAMELING VAN GEGEVENS EN RAADPLEGING VAN BETROKKEN PARTIJEN

Sinds 2009 heeft de Commissie vier ex-post evaluatiestudies laten verrichten betreffende sociale, economische en juridische aspecten of detachering. Met het oog op de opstelling van de effectbeoordeling is in 2011 een ex-ante-evaluatie verricht door een externe consultant. Ook is rekening gehouden met de werkzaamheden van het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers (ECPW), met name het proefproject voor de elektronische uitwisseling van gegevens op het terrein van de detachering van werknemers, met gebruikmaking van een aparte en specifieke toepassing van het Informatiesysteem interne markt (IMI).

De Commissie heeft verder een openbare raadpleging georganiseerd over 50 voorstellen om de interne markt een nieuwe impuls te geven (Mededeling "Naar een Single Market Act" van 27 oktober 2010), waaronder twee voorstellen betreffende de wetgevingsinitiatieven waarop deze effectbeoordeling betrekking heeft. Op 27 en 28 juni 2011 heeft de Commissie in Brussel een conferentie over sociale grondrechten en de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten georganiseerd, waaraan vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen (lidstaten, sociale partners op EU- en nationaal niveau, EU-instellingen en internationale organisaties, academici en onderzoekers) hebben deelgenomen. Bij deze gelegenheid hadden de betrokken partijen en belangrijke politieke actoren een aanvullende mogelijkheid om hun standpunten te kennen te geven over de ideeën van de Commissie met betrekking tot de regelgevingsopties en de mogelijke inhoud van de in de Single Market Act aangekondigde wetgevingsinitiatieven: een zogenaamde "Monti II-verordening" en een richtlijn betreffende de handhaving.

3. PROBLEEMOMSCHRIJVING

3.1. Het verschijnsel detachering

3.1.1. Omvang van het verschijnsel

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 de Commissie in samenwerking met nationale autoriteiten heeft verricht². Deze database kent echter een aantal beperkingen. De cijfers betreffen het aantal detacheringen, niet het aantal gedetacheerde personen (dezelfde persoon kan herhaaldelijk gedetacheerd worden). Bovendien wordt het E101-socialezekerheidsformulier niet aan alle gedetacheerde werknemers uitgereikt, hetzij omdat dat niet vereist is (detacheringen van langer dan 12 maanden worden niet meegeteld voor de sociale zekerheid), hetzij omdat sommige bedrijven geen E101-formulieren aanvragen bij detacheringen van werknemers, met name niet als die van (zeer) korte duur zijn.

Met deze voorbehouden kan worden geschat dat ieder jaar ongeveer een miljoen werknemers van de ene naar de andere lidstaat gedetacheerd worden door hun werkgevers.

Wat de verhouding tot de arbeidsmobiliteit binnen de EU als geheel betreft, vertegenwoordigden detacheringen in 2007 18,5% van het totale aantal EU-27-burgers die in een andere lidstaat werkten. Detachering betreft echter slechts een klein deel van de totale beroepsbevolking (0,4% van de beroepsbevolking uit de EU-15 en 0,7% van de beroepsbevolking uit de EU-12, als uitzendende landen). 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 als geheel³.

3.1.2. Sectorspecifieke analyse

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in 2009 gemiddeld ongeveer 55% van de gedetacheerde werknemers in de industriële sector te werk werden gesteld. De belangrijkste sector was de bouw met 24% van het totale aantal detacheringen. De dienstensector vertegenwoordigde gemiddeld 44% van de detacheringen; de belangrijkste terreinen waren financiële en zakelijke activiteiten (16%) en vervoer, opslag en communicatie (7%) . In de bouwsector spelen kmo's een belangrijke rol wat detacheringen betreft, hoofdzakelijk als onderaannemers⁴.

² 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".

³ Cf. Idea Consult and 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_executive_summary. Dit percentage geeft slechts een ruwe indicatie van de omvang van detacheringen van burgers van de EU-27 naar andere lidstaten (de schatting is waarschijnlijk te hoog). Enerzijds staat een E101-verklaring niet noodzakelijk voor een man-jaar voltijds werk, anderzijds bestrijkt de arbeidskrachtenenquête (LFS) die gegevens verzamelt over de aantallen EU-27-burgers uit een andere lidstaat in de beroepsbevolking de gedetacheerde werknemers niet.

⁴ Idea Consult (zie noot 3), case study on the construction sector, blz. 164.

De bevindingen van twee onderzoeken⁵ naar de factoren die van invloed zijn op het verschijnsel detachering, wijzen erop dat de volgende factoren het meest relevant zijn: geografische nabijheid is kennelijk de meest relevante factor als het erom gaat de richting en de omvang van de detacheringstromen te verklaren; de arbeidskosten voor ontvangende landen; tekorten aan arbeidskrachten en aan bepaalde vaardigheden en specialisatie, met name bij detacheringen van landen met hoge arbeidskosten naar andere lidstaten; de werkloosheidscijfers voor uitzendende landen (met name in landen met lage arbeidskosten); de mate van economische marktintegratie tussen lidstaten (dat is echter minder relevant).

3.1.3. Gevolgen van detacheringen

Ondanks de geringe omvang van het verschijnsel in verhouding tot de totale beroepsbevolking speelt de detachering van werknemers in bepaalde sectoren een belangrijke rol bij de grensoverschrijdende verrichting van diensten. De mogelijkheid internationaal diensten te verrichten biedt met name kmo's gelegenheid om hun activiteiten over heel Europa uit te breiden. Detachering betekent dat er commerciële mogelijkheden en banen zijn, en vormt een aanvullende bron van inkomsten voor de uitzendende landen. Het draagt bij tot de verbetering van concurrentievermogen en efficiëntie in ontvangende landen.

Detachering heeft gevolgen voor de arbeidsmarkten van zowel de uitzendende als de ontvangende landen. Het betekent werkgelegenheid voor de uitzendende landen en voorziet in arbeidstekorten in de ontvangende landen. Met andere woorden, detachering draagt bij tot een meer efficiënte verdeling van arbeid over de grenzen heen. Er kan echter een "verdringingseffect" optreden op ontvangende arbeidsmarkten, waardoor plaatselijke werknemers vervangen worden door gedetacheerde. De omvang van dit effect zal afhangen van het bestaan van een arbeidsoverschot in bepaalde sectoren en beroepen. Benadrukt dient te worden dat aangezien het creëren van nieuwe werkgelegenheid in de EU sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van een geïntegreerde markt voor diensten, detachering een bijdrage kan leveren tot het creëren van nieuwe banen.

3.2. Aan te pakken problemen

3.2.1. Problemen in verband met de tenuitvoerlegging, het toezicht en de handhaving van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers, met inbegrip van de bescherming van de rechten van werknemers

3.2.1.1. Probleem 1a: tekortkomingen betreffende informatievoorziening voor werkgevers en gedetacheerde werknemers

Ondanks de in artikel 4, lid 3, van de richtlijn aangegeven verplichting is de informatie betreffende de toepasselijke arbeidsvoorwaarden in de ontvangende lidstaat vaak moeilijk verkrijgbaar, van ongelijke kwaliteit en onvoldoende. Deze informatie is echter essentieel voor dienstverrichters, als zij de toepasselijke arbeidsvoorwaarden willen waarborgen, en ook voor gedetacheerde werknemers, als zij gebruik willen maken van hun rechten.

⁵ Ismeri Europa, 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, Draft final report; Idea Consult (zie noot 3).

3.2.1.2. Probleem 1b: tekortkomingen bij controles, toezicht en handhaving

Volgens artikel 5 van de richtlijn dienen de lidstaten de naleving van de bepalingen daarvan te verzekeren door adequate maatregelen te nemen, met name door te zorgen voor passende procedures om de handhaving van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen. Hoe het toezicht en de handhaving van de door de richtlijn verleende rechten concreet gestalte krijgt, wordt aan het nationale niveau overgelaten. Tekortkomingen met betrekking tot controle, toezicht en handhaving betekenen een ernstig risico dat de toepasselijke arbeidsvoorwaarden in de ontvangende staat niet gerespecteerd worden, met name ten aanzien van lonen, werktijden, en gezondheid en veiligheid op het werk. Daarnaast kunnen dergelijke tekortkomingen concurrentievervalsing vergemakkelijken. De effecten van dergelijke lacunes worden verergerd door de korte duur van veel detacheringen, waardoor de taak van de controle-instanties verzaamd wordt.

3.2.1.3. Probleem 1c: onnodige administratieve vereisten en controlemaatregelen die dienstverrichters worden opgelegd

Lidstaten dienen te voldoen aan de in artikel 5 van de richtlijn vastgelegde verplichting, overeenkomstig geldend EU-recht, met name wat betreft de vrijheid van dienstverlening zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie. Uit de monitoringexercitie in 2007 bleek dat verschillende lidstaten dienstverrichters administratieve vereisten en controlemaatregelen opleggen die onverenigbaar zijn met geldend EU-recht⁶.

3.2.1.4. Probleem 1d: tekortkomingen ten aanzien van administratieve samenwerking

Artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn legt verplichtingen op met betrekking tot samenwerking tussen nationale administraties, en legt de verantwoordelijkheid voor het creëren van de voorwaarden voor deze samenwerking bij de lidstaten. De bepalingen van de richtlijn zijn echter niet voldoende precies. Het correct functioneren van de administratieve samenwerking tussen lidstaten is een essentieel instrument voor controle op de naleving. Het vrijwel volledig ontbreken daarvan, zoals opgemerkt in COM(2007) 304, ondermijnt de werking van de richtlijn en vormt een mogelijke verklaring, althans gedeeltelijk, voor andere problemen zoals onevenredig zware nationale controlemaatregelen.

3.2.1.5. Probleem 1e: gedetacheerde werknemers zijn onvoldoende beschermd bij geschillen betreffende individuele arbeidsvoorwaarden

Artikel 6 van de richtlijn bevat een jurisdictieclausule die de gedetacheerde werknemer in staat moet stellen om zijn rechten uit hoofde van de richtlijn af te dwingen in de ontvangende staat. Er zijn echter aanwijzingen dat gedetacheerde werknemers onvoldoende beschermd zijn bij meningsverschillen betreffende individuele arbeidsvoorwaarden.

⁶ 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.

3.2.2. *Misbruik van de status van gedetacheerde werknemer om de wet te ontduiken of te omzeilen*

3.2.2.1. Probleem 2a: detachering is niet langer van tijdelijke aard maar vindt bij rotatie plaats

Het verschil in behandeling tussen gedetacheerde werknemers (kernbescherming) en migrerende werknemers (gelijke behandeling) is alleen te rechtvaardigen als de detachering van tijdelijke aard is. Als de detachering van excessief lange duur is, en permanent wordt, is de veronderstelling waarop het verschil in juridische status tussen deze twee categorieën werknemers gebaseerd is niet langer geldig. Deze situatie doet zich ook voor als dezelfde of andere werknemers herhaaldelijk door een onderneming worden aangeworven om gedetacheerd te worden naar een andere lidstaat om daar hetzelfde werk te doen (roulerende detacheringen).

Het probleem is vooral te wijten aan het ontbreken van criteria aan de hand waarvan de autoriteiten van lidstaten zouden kunnen bepalen of een detachering al dan niet van tijdelijke aard is. De richtlijn definieert een ter beschikking gestelde werknemer als een werknemer die gedurende een *bepaalde periode* werkt op het grondgebied van een lidstaat die niet de staat is waar die werknemer gewoonlijk werkt. De richtlijn geeft echter niet aan wat precies onder de tijdelijke aard van de detachering verstaan moet worden⁷. De richtlijn bepaalt noch een vaste tijdslimiet noch andere criteria voor de vaststelling van de tijdelijke aard van het verblijf in de ontvangende staat⁸. Ook gaat de richtlijn niet in op de mogelijkheid van herhaalde detachering voor hetzelfde werk. De socialezekerheidswetgeving die van toepassing is op gedetacheerde werknemers⁹ bepaalt echter wel een tijdslimiet van twee jaar voor detachering en sluit de mogelijkheid van herhaalde detacheringen voor hetzelfde werk uit.

3.2.2.2. Probleem 2b: de werkgever heeft geen werkelijke band met de uitzendende lidstaat

De richtlijn bepaalt dat de detacherende onderneming "gevestigd" dient te zijn in een lidstaat. Dit veronderstelt dat er een werkelijke band bestaat tussen de onderneming en de uitzendende lidstaat. De richtlijn biedt echter geen criteria om het bestaan van een dergelijke werkelijke band te kunnen bepalen. De administratieve regels van de sociale zekerheid die van toepassing zijn op detachering zijn meer expliciet en omvatten criteria met behulp waarvan het begrip detachering preciezer gedefinieerd kan worden. Ten aanzien van de activiteiten in de uitzendende lidstaat vereisen dergelijke regels dat een onderneming, om toestemming te krijgen voor detachering van haar werknemers naar een andere lidstaat, normaliter substantiële werkzaamheden moet verrichten op het grondgebied van de lidstaat waar zij

⁷ HvJEU, arrest van 11 december 2003, zaak C-215/01 *Schnitzer*; 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>, p. 46-48, 187-189 (aanbevelingen 1, 11, 12).

⁸ Het HvJEU beschouwde de eis van eerdere tijdvakken van werk van 6 of 12 maanden in de uitzendende lidstaat in de context van detachering van onderdanen van derde landen als onverenigbaar met artikel 56 VWEU (zaken C-445/03, *Commissie tegen Luxemburg*; C-168/04, *Commissie tegen Oostenrijk*; C-244/04, *Commissie tegen Duitsland*). Zie ook 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>, aanbeveling 12 (vergoeding van reiskosten).

⁹ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

gevestigd is¹⁰. Teneinde bepalingen van arbeidsrecht of socialezekerheidswetgeving te omzeilen of te ontwijken, zouden minder scrupuleuze werkgevers hun activiteiten die detachering van werknemers omvatten uitsluitend op de markt van een andere lidstaat kunnen richten, zonder dat zij in feite enige relevante economische activiteiten hebben in het land waar zij formeel gevestigd zijn.

Zogenaamde "postbusbedrijven" vormen een bijzonder probleem in dit opzicht. Dergelijke bedrijven worden in een uitzendend land opgericht met het vooropgezette doel de wetgeving inzake sociale zekerheid en arbeidsrecht van vaak één specifieke ontvangende staat te ontduiken.

3.2.3. *Problemen in verband met onduidelijke of controversiële interpretatie van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de richtlijn*

3.2.3.1. *Probleem 3a: de reikwijdte en het niveau van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden*

In landen waar minimumlonen worden vastgelegd in de wet of in algemeen geldende collectieve arbeidsovereenkomsten is de toepassing daarvan op gedetacheerde werknemers eenvoudig, maar in landen waar dergelijke instrumenten niet bestaan, ontstaat een onzekere situatie voor ondernemingen en werknemers.

De autoriteiten van de landen zonder minimumlonen op wettelijke basis of op basis van algemeen geldende cao's hebben kennelijk niet overzien welke gevolgen de onzekerheid die voortvloeit uit het ontbreken van bepalingen betreffende gedetacheerde werknemers kan hebben, of zij waren niet bereid hun traditionele systemen van arbeidsverhoudingen aan te tasten door de toepassing van de richtlijn.

3.2.3.2. *Probleem 3b: onduidelijk niveau van bescherming ten aanzien van het begrip "minimumlonen"*

Het is juridisch niet duidelijk welke componenten van het betaalde loon deel uitmaken van het "minimumloon" in de ontvangende lidstaat. De definitie van het begrip minimumloon is in principe een zaak van de ontvangende lidstaat, zoals ook expliciet aangegeven in de laatste zin van artikel 3, lid 1, maar binnen de in de jurisprudentie van het HvJEU aangegeven grenzen¹¹. De definitie daarvan kan dus per lidstaat verschillen. De lidstaten kunnen bepalen welke toelagen en boni deel uitmaken van het toepasselijke minimumloon. Sommige lidstaten hanteren het minimumloon in strikte zin, andere houden ook rekening met verschillende boni, toelagen of bijdragen aan fondsen/verzekeringen. De bestaande jurisprudentie¹² heeft deze kwestie niet verduidelijkt.

3.2.4. *Probleem 4: spanningen tussen de vrijheid van dienstverlening/vestiging en nationale systemen van arbeidsverhoudingen*

De arresten van het Hof in de zaken *Viking* en *Laval*, waarin de richtlijn en de bepalingen van het Verdrag geïnterpreteerd worden, wezen op onderliggende spanningen tussen enerzijds de

¹⁰ Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004, in samenhang met artikel 14, lid 2, van Verordening (EG) nr. 987/2009 en Besluit nr. A2.

¹¹ Zie in dit verband Zaak C-341/05 *Laval*, met name de punten 60 en 68.

¹² Zaak C-341/02, *Commissie tegen Duitsland*.

vrijheid van dienstverlening en vestiging en anderzijds de uitoefening van sociale grondrechten zoals het recht op collectieve onderhandeling en het recht om vakbondsacties te voeren. De vakbonden hadden de indruk dat deze arresten de EU of nationale rechtbanken het recht verleenden dergelijke vakbondsactiviteiten te toetsen en beperkingen op te leggen wanneer dergelijke actie eventueel negatieve effecten zou kunnen hebben op de vrijheid van dienstverlening en vestiging. Dergelijke percepties hebben in het recente verleden geleid tot negatieve "overloopeffecten", zoals bleek uit enkele transnationale arbeidsconflicten.

Het Comité van deskundigen inzake de toepassing van verdragen en aanbevelingen van de IAO heeft in zijn verslag van 2010 op de ernst van dit probleem gewezen en "ernstige bezorgdheid" geuit over de praktische beperkingen van de effectieve uitoefening van het stakingsrecht die zijn opgelegd door de arresten van het HvJEU. Het recht te staken is vastgelegd in IAO-Verdrag nr. 87, dat door alle EU-lidstaten is ondertekend.

3.2.5. Standpunten van de sociale partners betreffende de geconstateerde problemen

De problemen 1a, 1b, 1d en 2b zijn zowel voor het EVV als voor BusinessEurope onderwerpen van zorg. BusinessEurope is evenwel van mening dat alleen de problemen 1d en 2b actie op EU-niveau rechtvaardigen. Wat probleem 1e betreft, is het EVV voorstander van een verstrekkend systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid, terwijl BusinessEurope daar tegen is. Met betrekking tot probleem 1a is het EVV vóór een duidelijke tijdslimiet voor detachering maar BusinessEurope niet. De sociale partners hebben uiteenlopende standpunten ten aanzien van de problemen 3a en 4, hoofdzakelijk vanwege een verschillende perceptie van de jurisprudentie van het HvJEU.

4. DOELSTELLINGEN

4.1. Algemene doelstellingen

Het initiatief dient bij te dragen tot verwezenlijking van de volgende op het Verdrag gebaseerde beleidsdoelstellingen:

- de duurzame ontwikkeling van de interne markt, op basis van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen (artikel 3 VEU);
- de vrijheid grensoverschrijdend diensten te verrichten en het bevorderen van gelijke mededingingsvoorwaarden (artikel 56 VWEU);
- de verbetering van levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, zodat de onderlinge aanpassing daarvan en gestage vooruitgang hand in hand gaan (artikel 151 VWEU);
- erkenning van de verscheidenheid van de stelsels van arbeidsbetrekkingen in de lidstaten en bevordering van de dialoog tussen management en werknemers (artikel 152 VWEU).

4.2. Specifieke en operationele doelstellingen

4.2.1. De rechten van gedetacheerde werknemers beter beschermen.

De volgende operationele doelstellingen houden verband met deze specifieke doelstelling:

- De informatievoorziening over de toepasselijke arbeidsvoorwaarden 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 toepasselijke arbeidsvoorwaarden verbeteren.
- Zorgen voor meer duidelijkheid ten aanzien van de interpretatie van de richtlijn wat de bepalingen betreffende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden betreft.

4.2.2. *De grensoverschrijdende verrichting van diensten vergemakkelijken en een klimaat van eerlijke concurrentie bevorderen.*

De volgende operationele doelstellingen houden verband met deze specifieke doelstelling:

- Een preciezere definitie van detachering ontwikkelen.
- De informatievoorziening voor gedetacheerde werknemers over de verplichtingen van ondernemingen met betrekking tot de toepasselijke arbeidsvoorwaarden verbeteren.
- Duidelijkheid verschaffen ten aanzien van administratieve vereisten en nationale controlemaatregelen.
- De administratieve samenwerking tussen de verantwoordelijke nationale autoriteiten verbeteren.
- Het toezicht op en de handhaving van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden verbeteren.
- Zorgen voor meer duidelijkheid ten aanzien van de interpretatie van de richtlijn wat de bepalingen betreffende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden betreft.

4.2.3. *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*

De volgende operationele doelstellingen houden verband met deze specifieke doelstelling:

- Verduidelijken dat het recht van dienstverlening en van vestiging geen voorrang heeft op het recht collectieve actie te ondernemen, met inbegrip van het stakingsrecht.
- Verduidelijken dat de individuele en collectieve rechten van werknemers ook verder door vakbondsactie verdedigd kunnen worden, ook in grensoverschrijdende situaties.

5. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

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 in de praktijk en eerdere pogingen om bestaande problemen aan te pakken door middel van niet-bindende maatregelen zijn ontoereikend gebleken. Derhalve is het noodzakelijk de problemen 1, 2 en 3 op EU-niveau aan te pakken, teneinde de doelstellingen van het Verdrag beter te verwezenlijken. Rechtszekerheid en duidelijkheid ten aanzien van probleem 4 kunnen alleen op EU-niveau worden bereikt. Deze actie is noodzakelijk en evenredig om de doelstellingen van het Verdrag beter te kunnen verwezenlijken.

6. BELEIDSOPTIES

6.1. Opties en subopties met betrekking tot de problemen 1, 2 en 3

- **Optie 1:** geen beleidswijziging (het referentiescenario).
- **Optie 2:** maatregelen van niet-regelgevende aard
 - Suboptie 2a: verduidelijken van de verplichtingen van lidstaten ten aanzien van de tenuitvoerlegging, het toezicht en de handhaving van de richtlijn, met inbegrip van de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 1)
 - Suboptie 2b: verduidelijken van de samenstellende delen van het begrip "detachering" om omzeiling en misbruik van de regels beter te bestrijden (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 2)
 - Suboptie 2c: verduidelijken van bepaalde kwesties in verband met de interpretatie van verschillende aspecten van de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 3)
- **Optie 3:** maatregelen van regelgevende aard
 - Suboptie 3a: invoeren van preciezere bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging, het toezicht en de handhaving van de richtlijn, met inbegrip van de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 1)
 - Suboptie 3b: invoeren, door wetgeving, van aanvullende criteria ter verduidelijking van de samenstellende delen van het begrip "detachering" om omzeiling en misbruik van de regels beter te bestrijden (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 2)
 - Suboptie 3c: aanpassen van de reikwijdte en het niveau van de in de richtlijn bedoelde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden (aanpakken van de onderliggende factoren van probleem 3)
- **Optie 4:** intrekking van de bestaande regelgevende maatregelen (de richtlijn)

6.2. Opties met betrekking tot probleem 4

- **Optie 5:** geen beleidswijziging (het referentiescenario).
- **Optie 6:** maatregelen van niet-regelgevende aard
 - Verduidelijken van de verhouding tussen de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening enerzijds en bepaalde sociale grondrechten anderzijds door middel van een Mededeling
- **Optie 7:** maatregelen van regelgevende aard
 - Invoeren, door middel van wetgeving, van regels ter verduidelijking van hoe de uitoefening van het grondrecht van collectieve actie verenigbaar gemaakt kan worden met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening

7. VOORNAAMSTE ECONOMISCHE, SOCIALE EN MILIEU-EFFECTEN VAN DE VERSCHILLENDE OPTIES

Ten aanzien van de beleidsopties betreffende de detachering van werknemers is het effect van de verschillende pakketten (combinaties van subopties) beoordeeld in vergelijking met het referentiescenario (optie 1). De pakketten zijn gericht op het aanpakken van alle onderliggende factoren van de onder de rubrieken 1, 2 en 3 genoemde problemen, hetzij door wetgevende, hetzij door niet-wetgevende maatregelen, om de vergelijkbaarheid te waarborgen. Pakketten die de problemen onder 1 met niet-wetgevende maatregelen aanpakken (zie sectie 6.1) worden niet nader geanalyseerd aangezien eerdere pogingen om dergelijke problemen met niet-wetgevende middelen aan te pakken hun doelstellingen niet gehaald hebben. De volgende pakketten zullen dus nader beschouwd worden:

	Suboptie gericht op de onderliggende factoren van probleem 1	Suboptie gericht op de onderliggende factoren van probleem 2	Suboptie gericht op de onderliggende factoren van probleem 3
Pakket A	3a	2b	2c
Pakket B	3a	3b	2c
Pakket C	3a	2b	3c
Pakket D	3a	3b	3c
Aanpak met niet-wetgevende middelen; aanpak met wetgevende middelen			

Ten aanzien van de beleidsopties betreffende de spanningen tussen de vrijheid van dienstverlening/vestiging en nationale stelsels van arbeidsverhoudingen (probleem 4) worden optie 6 (aanpak met niet-wetgevende middelen) en optie 7 (wetgeving) beoordeeld in verhouding tot het referentiescenario (optie 5).

7.1. Optie 1: referentiescenario inzake detachering van werknemers

7.1.1. Economische gevolgen

Aanhoudende tekortkomingen ten aanzien van informatie, toezicht en handhaving, rechtsonzekerheid betreffende administratieve vereisten, en misbruik en ontwijking van de regels zullen negatieve effecten blijven hebben op de eerlijke concurrentie en het functioneren van de eengemaakte markt. Vooral kmo's zijn gevoelig voor oneerlijke concurrentie op arbeidskosten en zullen blijven lijden onder dergelijke tekortkomingen.

7.1.2. Sociale gevolgen

Negatieve effecten op eerlijke concurrentie zullen indirect van invloed zijn op arbeidsmarkten, vacatures en rechten van werknemers in sectoren en regio's waar het verschijnsel detachering geconcentreerd is in de ontvangende landen. Dit effect zal mogelijk licht afnemen als gevolg van de convergentie van lonen.

7.2. Pakket A (Regelgevende maatregelen om probleem 1 aan te pakken, in combinatie met niet-regelgevende maatregelen om de problemen 2 en 3 aan te pakken)

7.2.1. Economische gevolgen

Pakket A (suboptie 3a) zal bijdragen tot eerlijke concurrentie en meer gelijke mededingingsvoorwaarden door meer duidelijkheid te verschaffen met betrekking tot toezicht, controles, handhaving (met inbegrip van hoofdelijke aansprakelijkheid), en administratieve samenwerking. Het zal de grensoverschrijdende verrichting van diensten vergemakkelijken door te verduidelijken welke administratieve vereisten de lidstaten dienstverrichters mogen opleggen. Meer zekerheid over de regelgeving en meer samenwerking tussen lidstaten zal de obstakels voor de verrichting van diensten verminderen en een positief effect hebben op de ontwikkeling van de eengemaakte markt. Het vergemakkelijken van de grensoverschrijdende verrichting van diensten zal de concurrentie op de interne markt voor diensten stimuleren.

Met name kmo's zijn gevoelig voor oneerlijke concurrentie. Zij zullen dus profiteren van betere handhaving van de bestaande richtlijn, een vlakker speelveld en eerlijkere concurrentie. Wat oneerlijke concurrentie op arbeidskosten betreft, zal het positieve effect op kmo's in ontvangende landen zelfs nog meer uitgesproken zijn. Effectieve en adequate inspecties, met inbegrip van risicobeoordelingen, betere administratieve samenwerking, grensoverschrijdende inning van boetes en hoofdelijke aansprakelijkheid (zie hieronder voor de kosten) zullen bijdragen tot een betere handhaving van de richtlijn. Het positieve effect zal echter minder significant zijn dan bij de pakketten B en D aangezien pakket A geen bindende juridische duidelijkheid zal verschaffen ten aanzien van de definitie van detachering en de bepalingen ter bestrijding van misbruik. Kmo's, met name in uitzendende landen, zullen profiteren van betere informatievoorziening betreffende de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en van juridische duidelijkheid met betrekking tot de administratieve vereisten in de ontvangende lidstaat. Zij zullen in het bijzonder profiteren van de afschaffing van bepaalde onevenredige controlemaatregelen die extra kosten met zich brengen.

Kosten voor de lidstaten: de administratieve belasting in verband met de toegang tot informatie zal naar verwachting ongeveer 90 000 EUR (eenmalige kosten) bedragen, plus

180 000 EUR (terugkerende kosten per jaar) voor de EU als geheel. De lidstaten zullen profiteren van het gebruik van het Informatiesysteem interne markt (IMI), betere administratieve samenwerking en de grensoverschrijdende heffing en inning van boetes. Het gebruik van het IMI zal de kosten voor lidstaten reduceren. Kosten voor bedrijven: pakket A brengt geen administratieve belasting voor bedrijven met zich. Aanvullende indirecte nalevingskosten van ongeveer 2 miljoen EUR zijn eventueel te verwachten wanneer ondernemingen hun risicobeoordeling bij het selecteren van onderaannemers aanpassen aan de invoering van hoofdelijke aansprakelijkheid in die lidstaten waar nog geen dergelijke regeling bestaat. Anderzijds valt een daling van de kosten van naleving te verwachten als gevolg van betere toegang tot informatie en minder administratieve vereisten van lidstaten (nationale controlemaatregelen) door pakket A.

7.2.2. Sociale gevolgen

Het terugdringen van de niet-inachtneming van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en betere handhaving van de rechten van gedetacheerde werknemers zal de bestaande spanningen ten aanzien van detachering in ontvangende landen met hoge arbeidskosten verminderen. Dit positieve effect zal echter minder significant zijn dan bij de pakketten B en D, aangezien pakket A geen bindende juridische duidelijkheid ten aanzien van de definitie van detachering en bepalingen ter bestrijding van misbruik zal bieden. Volledige informatie en duidelijkheid betreffende administratieve vereisten zullen uitzendende bedrijven beter in staat stellen om gebruik te maken van mogelijkheden die de markt biedt. De arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers zullen verbeteren dankzij betere informatie, beter toezicht en betere handhaving. Tegelijkertijd zal de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden van plaatselijke werknemers in ontvangende landen afnemen.

7.3. Pakket B (Regelgeving om problemen 1 en 2 aan te pakken, gecombineerd met niet-regelgevende maatregelen om probleem 3 aan te pakken)

Pakket B is grotendeels identiek aan pakket A. Het voorziet echter in bindende regels met betrekking tot de definitie van detachering en in aanvullende bepalingen ter bestrijding van misbruik en ontwijking van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden. De positieve effecten ten aanzien van eerlijke concurrentie en een vlakker speelveld, rechten van werknemers en kwaliteit van banen, en het verminderen van de neerwaartse druk op plaatselijke lonen, zijn dus significanter dan in pakket A (bij gelijkblijvende kosten).

7.4. Pakket C (Regelgeving om problemen 1 en 3 aan te pakken, gecombineerd met niet-regelgevende maatregelen om probleem 2 aan te pakken)

7.4.1. Economische gevolgen

Pakket C (suboptie 3c) zou de ontvangende lidstaat de mogelijkheid bieden buitenlandse ondernemingen een breder scala van basisarbeidsvoorwaarden op te leggen dan nu voorzien is in artikel 3 van de richtlijn. Ook zou het mogelijk zijn lonen voor gedetacheerde werknemers vast te stellen die hoger zijn dan de in de wet of cao's vastgestelde minimumlonen.

Evenals de pakketten A en B zal deze suboptie de grensoverschrijdende verrichting van diensten vergemakkelijken door te verduidelijken welke administratieve vereisten lidstaten aan dienstverrichters kunnen opleggen. Meer zekerheid over de regelgeving en meer samenwerking tussen lidstaten zal de obstakels voor de verrichting van diensten verminderen en een positief effect hebben op de ontwikkeling van de eengemaakte markt. De economische

prikkel voor detachering en dus voor grensoverschrijdende verrichting van diensten zou echter sterk beperkt worden door dit pakket. Buitenlandse ondernemingen zouden zich in detail op de hoogte moeten stellen van het arbeidsrecht van alle lidstaten waarheen zij werknemers willen detacheren. Gelijke behandeling van gedetacheerde werknemers wat lonen betreft zou het onderscheid in loonkosten, dat een prikkel voor detachering vormt, wegnemen. In feite zou er een negatieve prikkel ontstaan, gezien de extra kosten van detachering (vervoer, onderdak, administratieve formaliteiten). Deze optie zou dus leiden tot minder concurrentie op de interne markt voor diensten in sommige sectoren en regio's. Plaatselijke ondernemingen in landen met hoge arbeidskosten zouden profiteren van minder concurrentie op arbeidskosten. Ondernemingen in uitzendende landen daarentegen zouden minder commerciële mogelijkheden hebben.

7.4.2. *Sociale gevolgen*

Gedetacheerde werknemers een betere bescherming bieden dan de kern van verplichte arbeidsvoorwaarden, en/of gelijkschakeling van de lonen met die van plaatselijke werknemers, zou de detachingsstromen kunnen indammen en de mogelijkheden voor werknemers in landen met lage loonkosten negatief kunnen beïnvloeden. Plaatselijke ondernemingen en werknemers in ontvangende landen met hoge arbeidskosten zullen in principe profiteren van minder concurrentie op arbeidskosten. Betere handhaving van de rechten van gedetacheerde werknemers zal een positief effect hebben op eerlijke concurrentie, wat detachering betreft, in ontvangende landen met hoge arbeidskosten. Dit positieve effect op eerlijke concurrentie is echter minder significant in verhouding tot het referentiescenario dan bij pakket B of D, aangezien pakket C misbruik en ontwijking van de regels niet zal reduceren door bindende juridische duidelijkheid met betrekking tot de definitie van detachering en bepalingen ter bestrijding van misbruik. Het effect in dit opzicht is vergelijkbaar met dat van pakket A. Tegelijkertijd kan een significante verhoging van het niveau van bescherming van gedetacheerde werknemers leiden tot een toename van misbruik en ontwijking van de regels, en van zwartwerk, als dit niet vergezeld gaat van extra inspanningen inzake toezicht, controle en handhaving. Gelijke arbeidsvoorwaarden voor plaatselijke en gedetacheerde werknemers zullen leiden tot een sterke teruggang van de legale detachingsstromen.

7.5. Pakket D (Regelgeving om de problemen 1, 2 en 3 aan te pakken)

Het effect van pakket D is grotendeels gelijk aan dat van pakket C. Het positieve effect van pakket D op eerlijke concurrentie en gelijke mededingingsvoorwaarden is in verhouding tot het referentiescenario echter meer significant dan bij pakket C, aangezien pakket D misbruik en ontwijking van de regels zal beperken door bindende juridische duidelijkheid met betrekking tot de definitie van detachering en bepalingen ter bestrijding van misbruik. In dit opzicht zijn de effecten vergelijkbaar met pakket B.

7.6. Optie 5: referentiescenario in verband met de spanningen tussen de vrijheid van dienstverlening/vestiging en nationale systemen van arbeidsverhoudingen (probleem 4)

7.6.1. *Economische gevolgen*

Onzekerheid omtrent de regelgeving bij conflicten zal een negatief effect hebben op het functioneren van de interne markt. Een eventueel verlies van steun voor de eengemaakte markt onder een groot deel van de betrokken partijen zou een significant negatief effect

hebben. Dat zou leiden tot een minder gastvrije omgeving voor dienstverrichters en eventueel tot protectionisme.

7.6.2. *Sociale gevolgen*

Onzekerheid omtrent de regelgeving bij conflicten tussen het stakingsrecht en fundamentele economische vrijheden betekent een risico van vorderingen tot schadevergoeding. Twijfels ten aanzien van de rol van nationale rechtbanken wat betreft de toepassing van het evenredigheids criterium bij stakingen bij grensoverschrijdende conflicten kunnen vakbonden beletten hun rol inzake de bescherming van de rechten van werknemers te vervullen. Dit leidt tot een negatief effect op de bescherming van de rechten van werknemers. Er is een rechtstreeks negatief effect op artikel 28 van het Handvest (recht op collectieve onderhandelingen en op collectieve actie) aangezien onzekerheid over de regelgeving in deze context de rol van vakbonden bij het beschermen van de rechten van werknemers zal verzwakken.

7.7. **Optie 6: niet-wetgevende maatregelen**

7.7.1. *Economische gevolgen*

Een verduidelijking van de mate waarin vakbonden gebruik kunnen maken van het stakingsrecht in grensoverschrijdende situaties waarin de vrijheid van dienstverlening en de vrijheid van vestiging een rol spelen, zou een positief effect hebben op het functioneren van de eengemaakte markt, in die zin dat meer rechtszekerheid geboden zou worden.

7.7.2. *Sociale gevolgen*

Ook zou er een indirect positief effect op bescherming van de rechten van werknemers zijn, aangezien deze optie de rol van de sociale partners bij die bescherming in het geval van grensoverschrijdende sociale conflicten zou verduidelijken, en meer rechtszekerheid zou bieden bij conflicten tussen het stakingsrecht en fundamentele economische vrijheden. Dit zou de betrokkenheid van vakbonden bij de bescherming van de rechten van werknemers kunnen versterken, door meer rechtszekerheid te bieden bij conflicten tussen het stakingsrecht en fundamentele economische vrijheden. Deze verduidelijking zou een indirect positief effect kunnen hebben op het functioneren van de nationale systemen van arbeidsverhoudingen. Aangezien de materiële inhoud van het stakingsrecht per lidstaat verschilt, zou het een positief effect hebben op de nationale systemen van arbeidsverhoudingen wanneer de nadruk werd gelegd op de belangrijke rol van nationale rechtbanken bij het toepassen van de evenredigheidstest op afzonderlijke gevallen, en de uitoefening van sociale grondrechten en economische vrijheden met elkaar verzoend zouden worden.

7.8. **Optie 7: wetgevende maatregelen**

Optie 7 heeft dezelfde positieve effecten als optie 6, voor zover deze optie dezelfde doelstelling van verduidelijking van de jurisprudentie van het HvJEU nastreeft. Deze effecten zouden echter meer significant zijn aangezien een verordening meer rechtszekerheid biedt dan een "soft law"-benadering (optie 6). Een aanvullende bepaling betreffende een waarschuwingsmechanisme zou aanvullende positieve effecten hebben. Daarnaast zou wetgeving een duidelijk teken zijn van de politieke wil van de Commissie om een kwestie aan te pakken die door de vakbonden en delen van het Parlement als een ernstig probleem wordt beschouwd.

7.8.1. *Economische gevolgen*

Het opzetten van een waarschuwingsmechanisme voor situaties die ernstige schade of verstoringen of sociale onrust veroorzaken, zou een indirect positief effect hebben, in die zin dat het zou bijdragen tot meer transparantie en de Commissie, nationale autoriteiten en andere betrokken partijen in de betreffende lidstaten tijdig zou informeren, zodat zij indien noodzakelijk maatregelen zouden kunnen nemen.

7.8.2. *Sociale gevolgen*

Aangezien onder deze optie verduidelijkt zal worden dat volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie er geen inherent conflict bestaat tussen de uitoefening van het recht van collectieve actie, met inbegrip van het stakingsrecht, en de vrijheid van dienstverrichting en vestiging, zal dit een positief effect hebben op het in de praktijk omzetten van artikel 28 van het Handvest. Door erkenning van de centrale rol van de sociale partners bij het ondernemen van actie om de rechten van werknemers te beschermen, met inbegrip van collectieve actie, zal ook duidelijk worden dat er geen onverenigbaarheid bestaat ten aanzien van IAO-Verdrag nr. 87.

7.9. De standpunten van de sociale partners met betrekking tot de beleidsopties

Ten aanzien van de detachering van werknemers zijn beide sociale partners het ermee eens dat actie op EU-niveau noodzakelijk is, en verwerpen zij de opties 1 (niets doen) en 4 (de richtlijn intrekken). Voor het EVV is pakket D de voorkeursoptie. BusinessEurope is van mening dat de bestaande problemen aangepakt kunnen worden door betere administratieve samenwerking. Zij menen daarom dat pakket A al te ver gaat, met name wat de hoofdelijke aansprakelijkheid betreft.

Wat betreft het probleem van de spanningen tussen nationale stelsels van arbeidsbetrekkingen en economische vrijheden is het EVV voorstander van wetgeving die sociale rechten voorrang verleent op economische vrijheden. Dit zou verder gaan dan optie 7. BusinessEurope acht actie van de EU niet noodzakelijk.

8. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN VOORKEURSOPTIE

De opties zijn vergeleken wat betreft hun doelmatigheid, efficiëntie en coherentie met de algemene doelstellingen van de EU.

De voorkeursoptie is een combinatie van pakket B en optie 7. Pakket B is over het geheel gezien het meest doelmatig en efficiënt wat betreft de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen "Betere bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers", "Verbetering van het concurrentieklimaat" en "Vergemakkelijking van de grensoverschrijdende verrichting van diensten". Het is ook de meest coherente optie ten aanzien van de algemene doelstellingen. Optie 7 is het meest effectief en efficiënt ten aanzien van de specifieke doelstelling "Vermindering van spanningen tussen nationale systemen van arbeidsverhoudingen en de vrijheid van dienstverrichting". Deze optie is het meest coherent ten aanzien van de algemene doelstellingen.

De voorkeursoptie is evenredig aangezien die aanzienlijke voordelen oplevert bij relatief geringe kosten.

Pakket B kan worden gerealiseerd door een aparte nieuwe handhavingsrichtlijn die de beleidsdoelstellingen van de Commissie – verbetering en versterking van de omzetting, tenuitvoerlegging en handhaving van de richtlijn in de praktijk, met inbegrip van maatregelen om misbruik en omzeiling van de regels te voorkomen en te bestraffen – beter weerspiegelt dan een voorstel tot wijziging van de bestaande richtlijn. Deze handhavingsrichtlijn zou dezelfde rechtgrondslag hebben als Richtlijn 96/71, namelijk de artikelen 53 en 62 VWEU.

Een wetgevend initiatief dat verduidelijkt hoe het grondrecht op collectieve actie uitgeoefend kan worden in de context van de vrijheid van vestiging en van dienstverlening zou aangenomen moeten worden op basis van artikel 352 VWEU. Een dergelijke initiatief zou echter geen regels voor de uitoefening van het stakingsrecht omvatten.

9. TOEZICHT EN EVALUATIE

9.1. Toezicht

Toezicht zal plaatsvinden via de uitvoeringsverslagen van de Commissie. Het comité van deskundigen inzake detachering (ECPW) zou een rol moeten blijven spelen bij de follow-up van de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Zodra de inhoud van de te ondernemen actie duidelijk is, zal de Commissie samen met het ECPW een strikt beperkte reeks van indicatoren ontwikkelen die relevante aspecten van de werking van de richtlijn bestrijken. Het initiële voorstel omvat de volgende lijst van indicatoren (na elke indicator wordt de bron van informatie vermeld): i) het aantal zoekopdrachten op nationale detacheringwebsites (te verstrekken door de lidstaten); ii) het aantal door nationale autoriteiten 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) percentage inspecties dat tot sancties leidt (lidstaten); vi) aantal via het waarschuwingsmechanisme voor grensoverschrijdende arbeidsconflicten gemelde gevallen (Commissie). 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. Ze zullen ook deel uitmaken van de reeks indicatoren die in de hieronder vermelde evaluatie moeten worden gebruikt.

9.2. Evaluatie

Vijf jaar na de omzettingstermijn zal een lopende evaluatie worden uitgevoerd. Tijdens deze evaluatie zal vooral de initiële doeltreffendheid van de gewijzigde richtlijn worden beoordeeld. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de analyse van verbeterde samenwerkingsregelingen tussen lidstaten en de kwaliteit van de door deze regelingen gegenereerde informatie. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd door de Commissie met de hulp van externe deskundigen. De Commissie zal het bestek voor de evaluatie opstellen. De betrokken partijen zullen via het ECPW geïnformeerd worden over en verzocht worden commentaar te geven op dit bestek, en zij zullen ook regelmatig op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de evaluatie en van de bevindingen. De resultaten zullen openbaar worden gemaakt.