

Fiche 4: Wijziging Detacheringsrichtlijn en Richtlijn 2014/67/EU voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU voor de terbeschikkingstelling van bestuurders in de wegvervoersector.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

6 juni 2017

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2017) 278

d) *EUR-lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497364207370&uri=CELEX:52017PC0278>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1497364207370&uri=CONSIL:ST_9671_2017_ADD_3

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Transport, Telecom en Energie

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

h) *Rechtsbasis*

Artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gewone wetgevingsprocedure.

f) *Rol Europees Parlement*

Omdat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, geldt medebeslissing door het Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

Het betreft een onderdeel van een reeks voorstellen voor de wegverkeerssector met het oog op de ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, beprijzen en connectiviteit, betere informatie voor de consument, de versterking van de interne markt en betere arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg; aangevuld met maatregelen om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde mobiliteit.

a) Inhoud voorstel

Uit een evaluatie van de sociale wetgeving voor het wegvervoer en de handhaving daarvan is volgens de Europese Commissie gebleken dat het risico van slechtere arbeidsomstandigheden en van concurrentievervalsing niet afdoende wordt aangepakt in de geldende wetgeving. Volgens de Europese Commissie is gebleken dat bepaalde regels onduidelijk, ongeschikt of moeilijk toe te passen of te handhaven zijn. Daardoor passen de lidstaten de gemeenschappelijke regels op verschillende wijze toe en dreigt de interne markt te worden versnipperd.

Uit de analyse van de praktijk blijkt bovendien dat de bepalingen en administratieve voorschriften inzake terbeschikkingstelling van personeel (Detacheringsrichtlijn) niet zijn aangepast aan de zeer mobiele aard van het werk van bestuurders in het internationale wegvervoer. Hierdoor ontstaan onevenredige regeldruk voor ondernemers en belemmeringen voor het verlenen van grensoverschrijdende diensten.

Het voorstel is gericht op een totaalaanpak van het risico van inadequate arbeidsomstandigheden van bestuurders, waaronder de arbeidsvoorwaarden, een verlaging van de buitensporige regeldruk op ondernemers en het voorkomen van concurrentievervalsingen. Het overkoepelende doel van het voorstel is het verzekeren van evenwicht tussen adequate arbeidsomstandigheden voor bestuurders en de vrijheid van ondernemers om grensoverschrijdende diensten te verlenen.

Het voorstel tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 2006/22 (EG) bevat een aanscherping van controles en controlesystemen, en voorstellen om de uitwisseling van informatie tussen lidstaten en de samenhang en doeltreffendheid van nationale risicoclassificatiesystemen te verbeteren.

Het voorstel behelst ook dat de bepalingen met betrekking tot minimumloon en minimum betaalde vakantiedagen uit de Detacheringsrichtlijn op al het internationaal transport na drie dagen worden toegepast. Voor cabotage geldt deze drempel niet. Deze bepalingen gelden in geval van cabotage vanaf dag 1. Cabotage is binnenlands vervoer in een lidstaat, uitgevoerd door een vervoerder die gevestigd is in een andere lidstaat. Voor transit-vervoer gelden de bepalingen van de Detacheringsrichtlijn niet volgens de Europese Commissie.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment omvat 4 opties.

Bij optie 1 ligt de focus op de verheldering van het regelgevend kader en op verbetering van de samenwerking tussen de handhavende instanties. Deze is als minst effectief beoordeeld.

Optie 2 bevat naast de maatregelen uit optie 1 ook voorstellen voor versterking van de handhaving.

Optie 3 gaat uit van een specifieke vergaande herziening van de sociale regelgeving en introduceert afwijkingen voor specifieke activiteiten van het toepassingsbereik van de wetgeving.

Optie 4 omvat sectorspecifieke criteria en specifieke handhavingsmaatregelen voor de terbeschikkingstelling van werknemers in de wegvervoersector. Er zijn vier varianten, gebaseerd op tijdsdrempels: het totaal aantal dagen dat per kalendermaand mag worden gespendeerd op het grondgebied van een gastlidstaat bedraagt: a) - 3 dagen, b) - 5 dagen, c) - 7 dagen, d) - 9 dagen. Daarna valt een buitenlandse ondernemer onder de regels van de gastlidstaat inzake minimumlonen en jaarlijkse betaalde vakantie.

Wat betreft de horizontale optie (beleidsoptie 4) voor de terbeschikkingstelling van werknemers, zijn de nalevingskosten voor ondernemers lager naarmate de drempel hoger is, omdat er minder reizen binnen het toepassingsgebied van de regels inzake minimumlonen vallen. Anderzijds zou een lagere tijdsdrempel van toepassing zijn op een grotere groep bestuurders die betrokken zijn bij de grensoverschrijdende verlening van vervoersdiensten, wat tot meer algemeen positieve effecten leidt op het vlak van betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en waardoor het beroep aantrekkelijker wordt. Volgens de Commissie zullen ondernemers binnen Europa besparen als gevolg van vermindering van administratieve lasten, jaarlijks ongeveer 785 miljoen EUR aan administratieve kosten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

- Wat betreft de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers bij grensoverschrijdende dienstverlening in de EU geldt de Detacheringsrichtlijn. Deze richtlijn is onder meer van toepassing op in een lidstaat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een lidstaat. De Commissie heeft een voorstel tot herziening van de Detacheringsrichtlijn gepubliceerd (zie BNC-fiche). Over deze tekst wordt momenteel nog onderhandeld in de Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken.
- In de detacheringsrichtlijn 96/71/EG is vastgelegd dat werknemers die tijdelijk in een andere lidstaat worden gedetacheerd ten minste recht hebben op bepaalde minimumarbeidsvoorwaarden (de 'harde kern'). De detacheringsrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers EU (WagwEU) en artikel 2, zesde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten.
- Om een betere handhaving van de detacheringsrichtlijn mogelijk te maken zijn in de handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67/EU) onder meer gegevensuitwisseling, grensoverschrijdende boete-inning, ketenaansprakelijkheid en de mogelijkheid van een notificatieplicht opgenomen. De ketenaansprakelijkheid is reeds in de Wet aanpak schijnconstructies (Was) geïmplementeerd. De andere bepalingen zijn geïmplementeerd in de WagwEU.

- De Detacheringsrichtlijn geldt voor de transportsector met uitzondering van transitvervoer. Dat vraagt om een goede afbakening van het begrip transitvervoer zodat misbruik wordt voorkomen. Voor de andere vormen van internationaal vervoer is met de huidige richtlijn niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van detachering. Ook hiervoor zijn heldere definities van belang ten behoeve van uniforme handhaving binnen de lidstaten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland acht het een goede zaak dat de Europese Commissie tracht duidelijkheid te scheppen over de vraag wanneer er sprake is van detachering in het wegtransport en hoe de regels moeten worden toegepast. Dit is in het voorstel slechts ten dele het geval. Voor transitvervoer en cabotage lijkt hierop het antwoord duidelijk: transitvervoer valt niet onder de bepalingen van de Detacheringsrichtlijn, cabotage wel. Voor internationaal vervoer is het antwoord echter niet zonder meer te geven. Deze onduidelijkheid dient in het kader van dit voorstel definitief te worden opgelost en dit vereist nog een nadere uitwerking door de Europese Commissie.

Inzet van Nederland is de toepassing van de Detacheringsrichtlijn zodanig vorm te geven, dat enerzijds de sociale bescherming van chauffeurs wordt bevorderd, anderzijds het bedrijfsleven niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten. Ook dient het voorstel handhaafbaar te zijn en dient de handhaafbaarheid van het voorstel daarom nauwkeurig te worden beoordeeld. Nederland zal expliciet aandacht vragen voor het zogenaamde derdelandenvervoer. Eurostatcijfers geven aan dat dit soort vervoer sterk is gegroeid en vooral (langdurig) door vervoerders uit lagere lonen landen lijkt te worden uitgevoerd. Ook zal er aandacht gevraagd worden voor vervoer in grensregio's.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er tekent zich een tegenstelling af tussen Oost-Europese en West-Europese lidstaten ten aanzien van het voorstel rond de betaling van het minimumloon in het 'gastland' vanaf een nog nader te bepalen drempelperiode. Hoe de standpunten van de verschillende lidstaten precies eruit zien is op dit moment niet bekend en deze zullen pas in de loop van de onderhandelingen in Europa bekend worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Krachtens artikel 4, lid 2, onder g, VWEU heeft de Unie op het gebied van vervoer een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De Europese Commissie stelt artikel 91, eerste lid, van het VWEU voor als rechtsgrondslag voor dit voorstel. Artikel 91 VWEU heeft – kort gezegd – betrekking op nadere regels ten aanzien van het gemeenschappelijke vervoerbeleid. Nederland heeft hier nog vragen over.

Aangezien dit voorstel ook bepalingen bevat met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG en de Handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67/EU) is Nederland van mening dat de rechtsgrondslag van deze richtlijnen, Artikel 53 VWEU moet worden toegevoegd aan de rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. De interne markt vormt de basis van de Europese integratie. Het doel van dit voorstel is om meer duidelijkheid te verkrijgen over de toepassing van de Detacheringsrichtlijn op de wegtransportsector. Het op Europees niveau regelen bevordert een gelijk speelveld voor bedrijven en verbetert en verduidelijkt de wijze waarop werknemers worden beschermd. De subsidiariteit wordt daarom positief beoordeeld.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel wordt in zijn huidige vorm als proportioneel beoordeeld, gezien het feit dat de Commissie aan heeft gegeven dat transitvervoer niet onder deze richtlijn komt te vallen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Voor wat betreft de financiële consequenties zal de Europese Commissie worden gevraagd om een nadere toelichting en onderbouwing. Op basis daarvan zal pas een definitief oordeel kunnen worden bepaald.

Het voorstel zal in elk geval een verzwaring inhouden voor de taak van de handhavers van de nationale autoriteiten. In Nederland betreft dit zowel de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie SZW. De Commissie spreekt over een lichte kostenstijging. Voor Nederland is het op dit moment echter nog niet mogelijk de stijging nader te kwantificeren, maar de maatregelen zullen zeker aanpassing vergen van de ICT en personele capaciteit van de inspectiediensten.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Voor wat betreft de financiële consequenties zal de Europese Commissie worden gevraagd om een nadere toelichting en onderbouwing. Op basis daarvan zal pas een definitief oordeel kunnen worden bepaald.

Hoe groot zijn de financiële kosten?

Nog niet bekend.

Hoe groot zijn de financiële baten?

Voor wat betreft de financiële consequenties zal de Europese Commissie worden gevraagd om een nadere toelichting en onderbouwing. Op basis daarvan zal pas een definitief oordeel kunnen worden bepaald.

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

Het voorstel legt de klemtoon op de vereenvoudiging en verduidelijking van bepaalde regels en de aanpassing ervan aan de behoeften van de sector. Daardoor kunnen die regels in potentie gemakkelijker worden nageleefd en in de hele EU consequenter worden gehandhaafd. Voor zover het voorstel op die punten effectief zal zijn verlicht het de administratieve druk voor ondernemers en verzekert het dat de voorschriften voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten evenredig zijn met de vastgestelde problemen.

Echter verwacht wordt dat de regeldruk groter kan worden voor ondernemers die zich richten op internationaal vervoer, daar meer landen hun nationale regels van toepassing zullen verklaren op in hun land opererende chauffeurs.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Belang van Nederland is om de goederen vanuit de Mainports vlot en veilig naar het achterland te brengen. Op dit moment is het goederenvervoer over de weg dat door Nederlandse bedrijven wordt uitgevoerd voornamelijk binnenlands. Een klein deel (20%) is internationaal vervoer. Met het voorstel wordt onder meer getracht een einde te maken aan de oneerlijke concurrentie door buitenlandse bedrijven die een te laag loon betalen aan hun chauffeurs.

6. Implicaties juridisch

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

Consequenties voor nationale regelgeving:

Juridisch gezien betekent dit voorstel dat de Nederlandse regelgeving mogelijk moet worden aangepast. Op dit moment voorziet de Nederlandse wetgeving niet in een drempeltermijn die bepaalt wanneer op het goederenvervoer het Nederlandse minimumloon en het Nederlandse minimumaantal betaalde vakantiedagen van toepassing is. Dit zal in de Nederlandse wetgeving waarschijnlijk geïmplementeerd moeten worden. Dit vergt nog nader onderzoek.

Consequenties voor decentrale regelgeving:

Het voorstel heeft waarschijnlijk geen consequenties voor decentrale regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In de voorgestelde wijzigingen worden verschillende grondslagen gecreëerd voor de Europese Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen. De wenselijkheid hiervan dient nog nader te worden bestudeerd en kan op dit moment nog niet worden beoordeeld.

c) Voorgestelde datum implementatie

Nog geen datum bepaald, maar een implementatietermijn van minimaal 2 jaar is wenselijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

-

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De wijziging betreft geen verandering in bevoegdheden of sanctiemogelijkheden. Het voorstel legt een verplichting op tot een minimumaantal controles. Dit is ongewenst, de inzet van handhaving dient voornamelijk plaats te vinden op basis van risicoselectie en niet op basis van een kwantiteitsverplichting. De inzet en het gebruik van digitale middelen wordt in beginsel positief gezien, de mogelijkheden hiertoe dienen echter nog nader te worden bestudeerd. Tevens zijn er vragen bij de conclusie uit het impact assessment dat de kosten van handhaving op korte termijn slechts 'licht' zullen stijgen. Ook dit dient voor de Nederlandse situatie nog nader te worden gezien. De maatregelen vergen aanpassing van de ICT en personele capaciteit.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.