

Vergaderjaar 2006–2007 B

30 893**Subsidiariteitstoets van het Groenboek «De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw» (COM(2006) 708 definitief)****Nr. 2****BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE SUBSIDIARITEITSTOETS**

Aan:

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2006

Zoals u bekend, is afgelopen voorjaar de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets (TCS) ingesteld. Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, elf voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Deze voorstellen zijn door beide Kamers aangewezen uit het wetgevings- en werkprogramma voor 2006 van de Europese Commissie. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30 389, nr. A en 1 (p. 7–9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemde het groenboek «De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw» (COM(2006) 708) gepubliceerd. Het voorstel staat op de zogenaamde «lijst van elf».

De TCS heeft over dit voorstel een preadvies uitgebracht, dat ik u hierbij namens de voorzitter van de TCS ter kennisneming toezend. Tevens ontvangt u de tekst van het groenboek en de ambtelijke samenvatting. De TCS geeft uw commissie in overweging om in het kader van de door de Europese Commissie georganiseerde consultatie zonodig een reactie te versturen.

De griffiers van de commissie,

namens dezen,

F. H. Mittendorff

TCS-PREADVIES OVER HET GROENBOEK «DE MODERNISERING VAN HET ARBEIDSRECHT MET HET OOG OP DE UITDAGINGEN VAN DE 21ste EEUW» (COM(2006) 708)

Met het groenboek «De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw» beoogt de Europese Commissie een maatschappelijk debat in Europa te initiëren over de vraag hoe het arbeidsrecht een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van «flexizekerheid» op de Europese arbeidsmarkten, onder andere ter realisering van de doelstellingen van de Lissabon-strategie. Na deze raadpleging zal de Europese Commissie over dit onderwerp een mededeling publiceren.

Rechtsbasis in het EG-Verdrag

De bevoegdheid van de Gemeenschap ter zake van de sociale politiek is vastgelegd in Titel XI, Hoofdstuk 1 van het EG-Verdrag. («Sociale bepalingen»), artikelen 136 t/m 145 EG-Verdrag. De bevoegdheidsgrondslag bepaalt de grenzen van het optreden van de Gemeenschap op deze terreinen.

Het EG-Verdrag bepaalt dat het optreden van de Gemeenschap op sociaal terrein (met inbegrip van het arbeidsrecht) slechts aanvullend en ondersteunend is aan dat van de lidstaten, waarbij tevens rekening gehouden moet worden met de verscheidenheid van nationale gebruiken, met name op het gebied van contractuele betrekkingen. Daartoe kan de Gemeenschap maatregelen nemen, met uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Tevens kan zij door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vastleggen. Het EG-Verdrag erkent voorts de (mogelijke) rol van de sociale partners bij de totstandkoming en uitvoering van regelgeving op sociaal terrein.

Een rol voor de Gemeenschap? – Argumentatie in het groenboek

Het groenboek laat ruimte voor de interpretatie dat naar het oordeel van de Europese Commissie de ambities uit de Lissabon-agenda, de arbeidsmarktsegmentering in de lidstaten als gevolg van nationaal beleid gericht op flexibilisering, de problemen bij de toepassing van het EU-arbeidsrecht verband houdend met het vrij verkeer van werknemers op de interne markt, en de illegale praktijken met een internationale dimensie argumenten (kunnen) zijn voor verdere communautaire actie op het terrein van arbeidsrecht ter bevordering van «flexizekerheid».

Standpunt van de Nederlandse regering

Er is nog geen (verkort) BNC-fiche over dit groenboek voorhanden. Uit de brief¹ van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 22 november 2006 aan de Tweede Kamer met het verslag van de Raad WSBVC van 7 november is evenwel af te leiden dat de Nederlandse regering er voorstander van is dat er in breder perspectief wordt nagedacht over de relatie van het nationale arbeidsrecht van de lidstaten tot meer flexizekerheid in Europa. De Nederlandse regering is echter geen voorstander van het op Europees niveau formuleren van één definitie van het begrip werknemer, het harmoniseren van de nationale arbeidsrechtelijke systemen en het bewerkstelligen van een Europese standaard voor minimale bescherming van werkenden. Nederland onderschrijft wel de noodzaak tot meer en betere samenwerking tussen arbeidsinspecties van verschillende lidstaten om op die manier arbeidsrechtelijke regels beter te kunnen handhaven

¹ TK 2006–2007, 21 501-31, nr. 113, p. 5.

Preadvies TCS

Ondanks het feit dat het hier geen initiatief tot wetgeving betreft, maar een groenboek, worden een aantal opties voor beleid en wet- en regelgeving ter discussie gesteld, waaronder die van een uniforme definitie van het begrip «werknemer» in de Europese richtlijnen en een Europese standaard voor minimale bescherming van werkenden. Wanneer deze eenmaal vervat zouden worden in voorstellen voor wetgeving, ligt parlementaire toetsing aan de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit zondermeer voor de hand.

Met het oog op vroegtijdige beïnvloeding en controle, wordt voorgesteld dat beide Kamers der Staten-Generaal *in het kader* van deze door de Europese Commissie geïnitieerde consultatie (en dus *niet* in eerste instantie in het kader van de parlementaire subsidiariteitstoets) zich uitspreken naar de Europese Commissie over de (on)wenselijkheid van bepaalde opties voor beleid en regelgeving. Ook parlementen van andere lidstaten hebben zich in het verleden in het kader van consultaties middels groenboeken uitgesproken naar de Europese Commissie. De termijn voor reactie eindigt in het onderhavige geval op 31 maart 2007. Tegelijkertijd zou het Nederlandse parlement over dit groenboek de dialoog met de Nederlandse regering kunnen zoeken. De regering heeft inmiddels een eerste standpuntbepaling gegeven (vgl. TK 2006–2007, 21 501-31, nr. 113, p. 5.) Een uitgebreidere appreciatie in het kader van de BNC-fiche zal naar verwachting volgen.

Mogelijke (aanvullende) vraagpunten

In het kader van verdere toetsing zouden onder andere volgende vragen kunnen worden opgeworpen:

- De politieke beoordeling betreft onder andere de vraag of de hierboven door de Europese Commissie genoemde argumenten voor eventuele Europese initiatieven op dit terrein voldoende zijn om dergelijk optreden te legitimeren. Reeds nu moet worden vastgesteld dat ook de realisering van de Lissabon-doelstellingen primair de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de lidstaten is en van de sociale partners¹;
- De subsidiariteitsvraag ziet op de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Gemeenschap. Met betrekking tot het sociale beleid is echter in veel gevallen ook een (bijvoorbeeld regelgevende en/of uitvoerende) rol weggelegd voor de sociale partners, zowel op Europees niveau (vgl. artikelen 138 en 139 EG-Verdrag), als in de lidstaten (vgl. CAO's). Los van de vraagstukken van bevoegdheid en subsidiariteit, dient daarom ook de (onderscheiden) rol van de sociale partners met betrekking tot het sociale beleid, i.c. het arbeidsrecht, in de lidstaten te worden meegewogen bij de beoordeling van de wenselijkheid van nieuwe Europese initiatieven;
- Het groenboek stelt de modernisering van het arbeidsrecht centraal. De vraag is echter of het uit de context van andere middelen (de sociale dialoog, collectieve regelingen (CAO's), een levenlang leren, een activerend arbeidsmarktbeleid en flexibeler socialezekerheidsregelingen) kan worden gelicht en apart kan worden behandeld, zoals de Europese Commissie nu doet.
- In het groenboek wordt niet of slechts terloops gerefereerd aan andere internationale fora waarop de discussie over de modernisering van arbeidsrecht etc. wordt gevoerd. In dit verband zij nog eens gewezen op de in de voetnoten van het groenboek aangehaalde ILO-aanbeveling, «R 198 Employment Relationship Recommendation, 2006»²;
- De vraag wordt opgeworpen of er behoefte bestaat aan meer uniforme definities van het begrip «werknemer» in de EU-richtlijnen om te

¹ In het groenboek karakteriseert de Commissie zelf haar rol in dat proces overigens als die van «katalysator» bij de ondersteuning van de initiatieven van de lidstaten en sociale partners.

² <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/event/ilc2006/index.htm> Een dergelijke aanbeveling is overigens niet bindend, noch onderworpen aan een ratificatieprocedure.

waarborgen dat arbeidskrachten, werkzaam in een transnationale context, hun arbeidsrechten kunnen uitoefenen, ongeacht de lidstaat waar zij werken (vraag 12). Nog los van de vraag op welke wijze het begrip «werknemer» uniform zou moeten worden gedefinieerd (= de kwestie van de definiëringstechniek), lijkt de vraag gerechtvaardigd wat voor consequenties zo'n uniforme definitie in Europese richtlijnen heeft voor die onderdelen van het civiel recht, de fiscale wetgeving en socialezekerheidswetgeving van de *lidstaten* waar de definitie van het begrip «werknemer» een rol speelt. Leidt dit tot «harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten», welke op grond van artikel 137, lid 2 EG-Verdrag niet tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoort?;

- In paragraaf 4b van het groenboek vestigt de Europese Commissie de aandacht op het brede spectrum van vormen van arbeid, variërend van arbeid in loondienst, via de groep van «economisch afhankelijke zelfstandigen», tot echte zelfstandigen. De Europese Commissie legt vervolgens de vraag voor of er minimale basisrechten voor alle werknemers moeten komen, ongeacht de vorm van hun arbeidscontract (een zogenaamde «*floor of rights*»). Onduidelijk is of zij daarbij communautaire regelgeving overweegt, maar dit is op grond van de tekst van het groenboek niet op voorhand uit te sluiten. De Nederlandse regering is geen voorstander gebleken van het bewerkstelligen van een Europese standaard voor minimale bescherming van werkenden. Hiertegen zou kunnen worden aangevoerd dat artikel 137, lid 2 onderdeel b EG-Verdrag de Gemeenschap (i.c. de Raad) de bevoegdheid geeft om door middel van een richtlijn minimumvoorschriften vast te stellen met betrekking tot onder andere de arbeidsvoorwaarden, de sociale zekerheid en de sociale bescherming van werknemers en de bescherming van werknemers bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst, ter verwezenlijking van doelstellingen genoemd in artikel 136 EG-Verdrag, zoals verbetering van de arbeidsvoorwaarden, adequate sociale bescherming en bestrijding van uitsluiting. Zou derhalve op Europees niveau een dergelijke richtlijn worden voorgesteld, dan zou moeten worden beoordeeld of het in dat geval gaat om noodzakelijk optreden van de Gemeenschap ter ondersteuning en aanvulling van dat van de lidstaten en of voldoende rekening wordt gehouden met de verscheidenheid van nationale gebruiken, met name op het gebied van contractuele betrekkingen. Een andere vraag is om welke basisrechten het dan zou moeten gaan.

SAMENVATTING VAN HET GROENBOEK «DE MODERNISERING VAN HET ARBEIDSRECHT MET HET OOG OP DE UITDAGINGEN VAN DE 21ste EEUW» (COM(2006) 708)

1. Doelstellingen

Met dit groenboek wil de Europese Commissie een maatschappelijk debat in Europa initiëren over de vraag hoe het arbeidsrecht zich zodanig kan ontwikkelen dat het de doelstellingen ondersteunt van de Lissabon-strategie, namelijk een rechtvaardiger, opener en integratiegerichter arbeidsmarkt, die bijdraagt aan een beter Europees concurrentievermogen.

Volgens de Europese Commissie zouden de Europese arbeidsmarkten voor de uitdaging staan om een grotere flexibiliteit te verwezenlijken en tegelijkertijd een zo groot mogelijke zekerheid te bieden aan werknemers, samengevat met de term «flexizekerheid». Gelijktijdig zou zo arbeidsmarktsegmentering moeten worden tegengegaan.

De noodzaak tot grotere flexibiliteit (dat wil zeggen een breder scala aan arbeidscontracten, naast de «standaardarbeidsovereenkomst») zou het gevolg zijn van technologische vooruitgang, toenemende concurrentie als gevolg van de mondialisering, de veranderde vraag van de consument en de drastische groei van de dienstensector. Dit zou ook uit de praktijk blijken: in 2005 had 40% van de Europese beroepsbevolking een andere arbeidsovereenkomst dan het standaardcontract, terwijl het percentage deeltijdwerk in de afgelopen 15 jaar is gestegen tot 18% van de totale werkgelegenheid. De toenemende verscheidenheid aan dienstverbanden (atypische contracten) kan volgens de Europese Commissie negatieve consequenties hebben, waaronder banen met onvoldoende sociale bescherming, een tweedeling op de arbeidsmarkt en illegale praktijken als «verkapte arbeid in loondienst».

«Flexizekerheid» raakt aan onderwerpen als opzeggingstermijnen, kosten en procedures bij individueel en collectief ontslag en de definitie van ongerechtvaardigd ontslag. Bij het bevorderen van «flexizekerheid» draait het overigens niet alleen om het arbeidsrecht, ook de sociale dialoog, collectieve regelingen (CAO's), een levenlang leren, een activerend arbeidsmarktbeleid en flexibeler socialezekerheidsregelingen zouden eraan kunnen bijdragen.

De Europese Commissie wil met de vragen in dit groenboek onder andere (1) in kaart brengen waar de huidige arbeidswetgeving en arbeidsovereenkomsten zich slecht verhouden tot de realiteit van het arbeidsproces, (2) regeringen, sociale partners en belanghebbenden betrekken bij het debat welke bijdrage arbeidsrecht kan leveren aan het bevorderen van «flexizekerheid», en (3) onderzoeken hoe «flexizekerheid» kan bijdragen aan de realisatie van genoemde doelstellingen. De consultatie zal vier maanden duren, waarna de Europese Commissie een mededeling over dit onderwerp zal uitbrengen.

2. Vragen

Het Groenboek werpt 14 vragen op die verband houden met «flexizekerheid». Een deel van de vragen houdt verband met de rol die collectieve arbeidsovereenkomsten (en dus ook sociale partners) kunnen spelen bij het tot stand brengen van meer flexizekerheid (nrs. 2, 3, 4 en 6) en met het andere middelen dan arbeidsrecht om flexizekerheid tot stand te brengen (nr. 5). Meer in het bijzonder hebben de vragen betrekking op de volgende onderwerpen:

- *Overgang naar ander werk*

Ter discussie staat onder andere de vraag in hoeverre het nuttig zou zijn in plaats van de bescherming van bepaalde arbeidsplaatsen te kiezen voor een flexibelere wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming in combinatie met sociale ondersteuning en een activerend arbeidsmarktbeleid (nr. 5);

- *Juridische definities van arbeid in loondienst («employment») en zelfstandige arbeid («self-employment»)*

De vraag wordt voorgelegd of de in de lidstaten geldende juridische definities van arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid niet moeten worden verduidelijkt (nr. 7). Tevens wordt de vraag voorgelegd of er minimale basisrechten voor alle werknemers moeten komen, ongeacht de vorm van hun arbeidscontract (een zogenaamde «*floor of rights*») (nr. 8);

- *Driehoeksverhoudingen in geval van uitzendwerk tussen inlenend bedrijf, werknemer en uitzendbureau*

De Europese Commissie werpt de vraag op of en hoe de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij zulke complexe arbeidsrelaties verduidelijkt moeten worden ten einde helder te krijgen wie verantwoordelijk is voor de naleving van de arbeidsrechten (nr. 9). Ook werpt zij de vraag op of de arbeidsstatus van uitzendkrachten moet worden verduidelijkt (nr. 10).

- *Organisatie van arbeidstijd*

De Europese Commissie refereert aan de impasse in de Raad bij de besluitvorming over de voorgestelde arbeidstijdenrichtlijn. Zij werpt vervolgens de vraag op hoe de minimumeisen ten aanzien van de organisatie van de arbeidstijden zodanig veranderd zouden kunnen worden dat voor zowel werkgever als werknemer meer flexibiliteit ontstaat, terwijl tegelijkertijd een hoge mate van bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers gewaarborgd wordt. Ook legt zij de vraag voor welke aspecten van de organisatie van de arbeidstijd dient de Gemeenschap met voorrang te behandelen (nr. 11).

- *Mobiliteit van de werknemers*

De Europese Commissie werpt onder andere de vraag op of er behoefte is aan een meer uniforme definitie van het begrip «werknemer» («*worker*») in de EU-richtlijnen om te waarborgen dat werknemers werkzaam in transnationale context (bijvoorbeeld grensarbeiders) hun arbeidsrechten kunnen uitoefenen, ongeacht de lidstaat waar zij werken, of dat lidstaten hun bevoegdheid op dit gebied moeten behouden (nr. 12).

- *Aspecten in verband met de handhaving en zwartwerk*

De Europese Commissie stelt dat zwartwerk dikwijls verband houdt met het grensoverschrijdend verkeer van arbeidskrachten en leidt tot uitbuiting en concurrentievervalsingen. De Europese Commissie concludeert dat illegale praktijken met een internationale dimensie de noodzaak aantonen van intensievere samenwerking op EU-niveau om de strategieën en de inspectiemiddelen ter beoordeling van de arbeidsomstandigheden en -regelingen te verbeteren. De Europese Commissie wijst erop dat artikel 10 EG-Verdrag zou verplichten tot samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Gemeenschap.

Vervolgens werpt de Europese Commissie vraag op of dit inderdaad nodig is en of hierbij een rol is weggelegd voor de sociale partners (nr. 13). Tevens werpt zij de vraag op of andere EU-initiatieven nodig zijn om de maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van zwartwerk te ondersteunen (nr. 14).