



DETACHERING VAN WERKNEMERS

De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, zoals verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarborgen de mobiliteit van bedrijven en beroepsbeoefenaren binnen de EU. Er zijn echter ook specifieke EU-wetten om de rechten van gedetacheerde werknemers te reguleren om redelijke mobiliteit en eerlijke concurrentie te waarborgen.

RECHTSGROND

Artikelen 54 en 56 tot en met 62 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DOELSTELLINGEN

Een "gedetacheerde werknemer" is een werknemer die door zijn of haar werkgever naar een andere EU-lidstaat wordt uitgezonden om daar op tijdelijke basis een dienst te verrichten. De EU-wetgeving inzake gedetacheerde werknemers wordt over het algemeen beschouwd als een doelgerichte inspanning om de volgende twee beginselen te reguleren en in evenwicht te houden:

- het creëren van een gelijk speelveld voor grensoverschrijdende dienstverlening op een zo ongehinderd mogelijke wijze;
- het beschermen van de rechten van gedetacheerde werknemers door een gemeenschappelijk pakket aan sociale rechten te garanderen, om oneerlijke behandeling en laagbetaalde arbeid te voorkomen.

RESULTATEN

A. Geschiedenis van de detacheringsrichtlijn: ondersteuning van het vrije verkeer van diensten

De geschiedenis en de rechtsgrond van de detacheringsrichtlijn gaat terug op de vrije dienstverrichting (artikel 56 VWEU) en de toezegging van de EU om obstakels te verwijderen voor het grensoverschrijdende verkeer van diensten binnen de interne markt. Toen de Europese Unie in 1986 uitbreidde met de toetreding van Spanje en Portugal werd de kwestie van het grensoverschrijdend aanbieden van diensten in het debat over de interne markt naar voren gebracht. Na een decennium waarin geen enkele vooruitgang werd geboekt op het gebied van wetgeving, was het een uitspraak van het Europese Hof van Justitie (C-113/89), samen met de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden, die uiteindelijk leidde tot de aanneming van een richtlijn voor het reguleren van de omstandigheden van gedetacheerde werknemers.

De eerste richtlijn werd aangenomen op 16 december 1996. In de richtlijn waren een aantal harde minima voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden vastgelegd (zoals maximale werktijden, een jaarlijks minimumaantal betaalde vrije dagen, minimumlonen, gezondheid en

veiligheid op het werk, etc.) die gerespecteerd moesten worden overeenkomstig het beginsel van de lidstaat van ontvangst. Op alle andere aspecten van de dienstbetrekking zou de arbeidswetgeving van het uitzendende land van toepassing blijven. Wat betreft sociale zekerheid bleven gedetacheerde werknemers verzekerd binnen het socialezekerheidsstelsel van hun land van herkomst, op voorwaarde dat de detachering (in het algemeen) niet langer duurde dan twee jaar. Wat betreft belastingen bleef het recht om inkomstenbelasting te heffen voor 183 dagen bij het uitzendende land. Pas na het verstrijken van deze periode werd dit verlegd naar het ontvangende land.

Dit had als gevolg dat de verschillen wat betreft loonkosten tussen lokale en gedetacheerde werknemers, die gemiddeld voor een periode van drie tot vier maanden werden gedetacheerd, ook aanzienlijk konden zijn, afhankelijk van de hoogte van het loon, socialezekerheidsbijdragen en de inkomstenbelasting die moest worden betaald.

In de jaren volgend op de invoering van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers zijn, naar aanleiding van de tenuitvoerlegging, de gerechtelijke interpretatie en de regulering van het bijzondere geval van gedetacheerde werknemers, drie specifieke uitdagingen geïdentificeerd:

- groeiende loonverschillen en verschillen in arbeidskosten, waardoor het voor bedrijven aantrekkelijker werd gebruik te maken van gedetacheerde werknemers. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal detacheringen tussen 2010 en 2014 is gestegen met 44,4 %;
- een gunstig klimaat voor wanpraktijken, zoals detachering van werknemers per toerbeurt of het gebruik van brievenbusfirma's, waarmee misbruik werd gemaakt van mazen in de richtlijn om wetgeving op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheid te omzeilen en activiteiten te ontplooiën in andere lidstaten; en
- een gebrek aan duidelijkheid in de vastgestelde normen en zwakke plekken in de samenwerking tussen autoriteiten, zowel binnen lidstaten als grensoverschrijdend, hetgeen problemen veroorzaakte voor handhavende instanties.

Met het oog op de sociale beleidsmaatregelen die in de Europese Verdragen geïntroduceerd zijn sinds de herziening van het Verdrag van Lissabon van 2007, was het twijfelachtig of de detacheringsrichtlijn uit 1996 een passend juridisch instrument was om te zorgen voor een gelijk speelveld voor vrije grensoverschrijdende dienstverrichting en om tegelijkertijd te zorgen voor een adequate basis voor de sociale rechten van werknemers. Waar de richtlijn de implementatie en handhaving van minimumstandaarden voor arbeid overlaat aan de lidstaten, zijn de uitspraken van het HvJ-EU nodig om de terminologie in de richtlijn te interpreteren. De uitspraken van het HvJ-EU hebben sinds de goedkeuring van de richtlijn echter niet voor voldoende juridische duidelijkheid gezorgd. Zoals de Commissie terecht opmerkte, zorgde het gebrek aan een duidelijke standaard voor onduidelijkheid over regels en praktische problemen voor de instanties die verantwoordelijk waren voor de handhaving van de regels in de ontvangende lidstaat, voor de dienstverrichter bij het vaststellen van het aan een gedetacheerde werknemer verschuldigde loon, en voor het bewustzijn van gedetacheerde werknemers zelf over hun rechten. Bovendien heeft het HvJ-EU, middels vier arresten in 2007 en 2008 in de zaak-Viking (C-438/05), de zaak-Laval (C-341/05), de zaak-Rüffert (C-346/06) en de zaak Commissie tegen Luxemburg (C-319/06), de arbeidsnormen die in de richtlijn bedoeld waren als minimumnormen geïnterpreteerd als een "maximumplafond" van de arbeidsvoorwaarden. In de tussentijd heeft het HvJ-EU echter twee arresten uitgevaardigd waarmee gedetacheerde werknemers meer worden beschermd: in de zaak-Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) oordeelde het Hof dat het categoriseren van werknemers in verschillende algemeen geldende en transparante salarisschalen in een collectieve overeenkomst ook moest worden toegepast op gedetacheerde werknemers. Meer recent oordeelde het Hof in de zaak-Regio-Post

(C-115/14) dat lidstaten inschrijvers op openbare aanbestedingen en hun onderaannemers kunnen verplichten hun werknemers een vastgesteld minimumloon te betalen.

B. Hervormingen om de prestaties te verbeteren

In het licht van deze tekortkomingen heeft de Commissie hervormingen voorgesteld in een poging de originele detachingsrichtlijn te herzien en de handhaving ervan te versterken. Bij deze hervormingen is rekening gehouden met wijzigingen in de Europese verdragen en veranderende mobiliteitspatronen. Er waren 2,3 miljoen gedetacheerde werknemers in de EU in 2016, en in de zes jaren daarvoor is deze detachering met 69 % toegenomen.

De twee belangrijkste wetsvoorstellen:

1. Handhavingsrichtlijn (Richtlijn) 2014/67/EU

Met deze richtlijn wordt een gemeenschappelijk wettelijk kader gecreëerd voor het vaststellen van daadwerkelijke detachering van werknemers en maakt een meer uniforme tenuitvoerlegging, toepassing en handhaving van gemeenschappelijke standaarden mogelijk. In de richtlijn wordt de definitie van detachering verduidelijkt en worden de verantwoordelijkheden van lidstaten om de naleving van de detachingsrichtlijn te controleren, vastgelegd, met name in sectoren met een groter risico van wanpraktijken, zoals constructie of wegtransport. Met de richtlijn wordt beoogd een betere samenwerking tot stand te brengen tussen nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor detachering door het handhaven van de verplichting om te reageren op verzoeken om assistentie en het vaststellen van een tijdslimiet voor het reageren op informatieverzoeken. Ten slotte kunnen administratieve straffen en boetes die door een lidstaat zijn opgelegd worden gehandhaafd en geïnd in een andere lidstaat.

1. Herziening van de detachingsrichtlijn (juni 2018)

In maart 2016 stelde de Commissie een herziening van de oorspronkelijke detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG) voor met de bedoeling erop toe te zien dat het arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat wordt toegepast in het geval van langdurige detachering en bepaalde zaken, zoals gelijke beloning, de toepasselijkheid van collectieve overeenkomsten en de behandeling van uitzendkrachten, aan te pakken.

Tijdens het publiceren van dit voorstel dienden parlementaire kamers van elf lidstaten een gemotiveerd advies in, waarmee de zogeheten gelekaartprocedure wordt ingeleid. In de meeste adviezen werd betreurd dat het beginsel "gelijk loon voor gelijk werk" zou zorgen voor concurrentienadeel voor werknemers in de betreffende lidstaat, en dat de lidstaten het recht als vastgelegd in de uitzendrichtlijn van 2008 betreffende uitzendarbeid zouden verliezen om te beslissen over de fundamentele arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van tijdelijk gedetacheerde uitzendkrachten.

Na intensieve onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, stelde de Raad op 21 juni 2018 de herziene richtlijn vast. In de uiteindelijke versie zijn veel van de belangrijkste elementen uit het voorstel van de Commissie behouden, maar met een aantal wijzigingen:

- Detachering voor langere tijd: een werknemer kan tot 12 maanden worden gedetacheerd, met de mogelijkheid tot verlenging met zes maanden (de Commissie had oorspronkelijk 24 maanden voorgesteld). Na deze periode zullen de bepalingen van het arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat van toepassing zijn.
- Salariëring: alle regels van het ontvangende land die van toepassing zijn op plaatselijke werknemers zijn meteen vanaf de eerste dag tevens van toepassing op alle gedetacheerde werknemers. Dat wil zeggen dat het beginsel van gelijke betaling voor gelijk werk op

dezelfde locatie van toepassing is. Wat betreft andere elementen van salariëring biedt de herziening duidelijke regels voor toeslagen. Reis- en verblijfskosten kunnen niet worden afgetrokken van het salaris van de werknemers. Zoals bepaald in de handhavingsrichtlijn, moeten de verplichte elementen van salariëring in een lidstaat beschikbaar zijn op één nationale website.

- Arbeidsomstandigheden: lidstaten kunnen grote vertegenwoordigende regionale of sectoriële collectieve overeenkomsten toepassen. Voorheen gold dit uitsluitend voor algemeen bindende collectieve overeenkomsten in de bouwsector. Wat betreft woonomstandigheden in het ontvangende land, dienen bestaande nationale regels voor in het binnenland gedetacheerd lokale werknemers worden toegepast.
- Gedetacheerde uitzendkrachten: de herziene detachingsrichtlijn waarborgt gelijke behandeling van gedetacheerde uitzendkrachten. Dezelfde voorwaarden die van toepassing zijn op nationale uitzendbureaus zijn ook van toepassing op grensoverschrijdende bureaus die werknemers detacheren.
- Transport: de nieuwe elementen van de richtlijn zijn van toepassing op de transportsector zodra de specifieke EU-wetgeving voor deze sector (waarover momenteel wordt onderhandeld) in werking treedt.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement is een drijvende kracht geweest achter wetgeving met betrekking tot het vrije verkeer van personen en diensten. Het heeft een beslissende rol gespeeld in het debat rond de regels en voorschriften voor gedetacheerde werknemers, en heeft sinds 2004 aandacht gevraagd voor de noodzaak om de detachingsrichtlijn te verbeteren (zie dit [onderzoek](#) van het Parlement uit juni 2016).

Tijdens de onderhandelingen over de herziening van de detachingsrichtlijn heeft het Parlement specifiek de nadruk gelegd op gelijke betaling voor gelijk werk en op de mogelijkheid voor lidstaten om eigen overeenkomsten per regio, sector of bedrijfstak toe te passen. Verder trachtte het Parlement lidstaten door middel van een herzieningsclausule in staat te stellen buitenlandse ondernemingen te onderwerpen aan dezelfde nationale verplichtingen in het geval van uitbesteding. Tevens is het Parlement erin geslaagd een omzettings- en toepassingsperiode van twee jaar voor de richtlijn te realiseren.

Susanne Kraatz
10/2018