EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.12.2018
COM(2018) 789 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de uitvoering van Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 bettreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken

1. INLEIDING

1.1. De richtlijn

Het vrije verkeer van werknemers is een fundamentele vrijheid van de burgers van de Europese Unie en een van de pijlers van de interne markt. Het is vastgelegd in artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit recht is verder ontwikkeld door middel van secundaire wetgeving, in het bijzonder Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie. Ook is het verder ontwikkeld via de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Ondanks een relatief solide en complete regelgeving op dit vlak, zoals bevestigd in een aantal verslagen[1], kunnen burgers van de Unie nog steeds te maken krijgen met praktische problemen bij het uitoefenen van hun rechten als EU-werknemers. In een poging de kloof tussen de wetgeving en de praktische toepassing daarvan te dichten, hebben het Europees Parlement en de Raad op 16 april 2014 Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken[2] (hierna "de richtlijn" genoemd) vastgesteld.

De richtlijn brengt geen nieuwe wezenlijke rechten voor werknemers en/of hun familieleden met zich mee als aanvulling op de in artikel 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011 vastgelegde rechten. Ze is slechts bedoeld om effectievere en uniformere toepassing en handhaving van bestaande rechten te bewerkstelligen.

1.2. Het verslag

In overeenstemming met artikel 9 van de richtlijn wordt in dit verslag de uitvoering van de richtlijn besproken. Voor zover de beschikbare informatie dit toelaat, wordt in het verslag ook gereflecteerd op de effectiviteit van de richtlijn in de praktijk. Daarnaast wordt onderzocht of er veranderingen in de richtlijn nodig zijn om te zorgen voor betere handhaving van Uniewetgeving inzake het vrije verkeer van werknemers.

Het verslag is voornamelijk gebaseerd op informatie over de maatregelen voor omzetting van de richtlijn die de lidstaten aan de Commissie hebben doorgegeven op grond van artikel 8 van de richtlijn. Verwijzingen naar de nationale wetgeving ter omzetting van de richtlijn zijn te vinden op de Eur-Lex-website[3]. De Commissie heeft ook de leden van het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers[4] geraadpleegd door hun een gedetailleerde vragenlijst[5] (hierna "de vragenlijst" genoemd) en, na afloop, het ontwerpverslag te sturen. Waar nodig heeft de Commissie ook opheldering met betrekking tot uitvoeringsmaatregelen gevraagd van de leden van het Technisch Comité voor het vrije verkeer van werknemers[6]. Daarbij moet worden opgemerkt dat de ontvangen informatie aanzienlijk verschilt in inhoud

[1] Zie in het bijzonder de bladzijden 3 en 4 van de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52013PC0236

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32014L0054

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1525688983864

[4] Comité dat is opgericht op grond van artikel 21 van Verordening (EU) nr. 492/2011.

[5] De vragenlijst was gericht op de praktische uitvoering en de effectiviteit van de richtlijn. Veertien overheden van lidstaten en vier nationale vakbondsorganisaties hebben gereageerd (juni 2018).

[6] Comité dat is opgericht op grond van artikel 29 van Verordening (EU) nr. 492/2011.

en detail. De Commissie heeft ook informatie gebruikt die is verzameld door haar netwerk van juridisch deskundigen op het gebied van het vrije verkeer van werknemers en de coördinatie van de sociale zekerheid[7].

2. OMZETTINGSPROCES

Op grond van artikel 8 van de richtlijn moesten de lidstaten deze uiterlijk op 21 mei 2016 omzetten.

Om de lidstaten bij de omzetting te helpen, heeft de Commissie in november 2015 een officieus document gepresenteerd waarin de belangrijkste bepalingen van de richtlijn nader werden uitgelegd. De uitvoering van de richtlijn werd in de periode 2015-2018 tijdens verschillende vergaderingen van bovenstaande comités besproken.

Bij het verstrijken van de uiterste termijn hadden evenwel slechts zeven lidstaten[8] kennisgegeven van maatregelen voor de volledige omzetting van de richtlijn.

In september 2016 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen twaalf lidstaten[9] die nog steeds geen melding hadden gemaakt van volledige omzetting van de richtlijn. In november 2017 hebben de laatste twee landen[10] kennisgeving gedaan van een volledige omzetting. Daarom werden de inbreukprocedures gesloten.

Momenteel legt de Commissie de laatste hand aan haar analyse van de conformiteit van de nationale maatregelen om te verzekeren dat de richtlijn correct ten uitvoer wordt gelegd. In het kader van de lopende conformiteitscontrole onderhoudt de Commissie contact met de lidstaten over de in dit verslag vastgestelde kwesties.

3. UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

De richtlijn is op verschillende manieren omgezet. De meeste lidstaten hebben wijzigingen aangebracht in hun nationale wetgeving. De omvang van de wijzigingen verschilde echter aanzienlijk – van één specifieke handeling (Malta, Cyprus, Griekenland, Portugal) tot wijzigingen in tientallen rechtshandelingen (Litouwen, Roemenië). Denemarken, Frankrijk, Spanje, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk waren van mening dat hun nationale wetgeving al aan de richtlijn voldeed en dat er geen verdere wetgevingsmaatregelen nodig waren. In Oostenrijk en België is de richtlijn omgezet via handelingen op zowel federaal als gewestelijk niveau. Geen enkele lidstaat heeft melding gemaakt van uitvoering van een bepaling van de richtlijn door middel van collectieve overeenkomsten.

Over het algemeen hebben de lidstaten niet-wetgevende maatregelen vastgesteld voor de uitvoering van bepalingen inzake, bijvoorbeeld, het functioneren van de organen (zie 3.3) en/of het verbeteren van de toegang tot (kwalitatieve) informatie (zie 3.5).

3.1. Persoonlijk en materieel toepassingsgebied (artikelen 1 en 2)

[7] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=1098
[8] FI, DE, IE, IT, MT, NL, SE.
[9] AT, CY, CZ, DK, EE, FR, EL, HU, LT, LU, PT, RO.
[10] CZ en LU.

Ook vóór de vaststelling van de richtlijn moesten de lidstaten zorgen dat hun wetgeving inzake vrij verkeer gold voor alle categorieën mensen en dat alle zaken waarop artikel 45 VWEU van toepassing is, er op niet-discriminerende basis in vervat waren. Aangezien in de artikelen 1 en 2 van de richtlijn het toepassingsgebied van artikel 45 VWEU en van Verordening (EU) nr. 492/2011, die beide rechtstreeks toepasselijk zijn, behouden blijft, zijn er geen nieuwe verplichtingen voor de lidstaten uit voortgekomen met betrekking tot omzetting. Desondanks hebben deze twee artikelen enkele lidstaten[11] aangemoedigd om te controleren of hun bestaande nationale regelgeving inderdaad voldeed aan het persoonlijke en materiële toepassingsgebied van bovenstaande bepalingen.

3.2. Verdediging van rechten (artikel 3)

Alle lidstaten dragen zorg voor toegang tot gerechtelijke procedures, zodat werknemers in de Unie en hun familieleden de mogelijkheid hebben hun rechten te verdedigen die worden verleend uit hoofde van artikel 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011, wanneer ze van mening zijn dat deze rechten zijn geschonden. Deze toegang wordt veelal gegarandeerd via procedurele regels inzake non-discriminatie in het algemeen die al bestonden voordat de richtlijn van kracht werd. In sommige landen[12] is er specifieke wetgeving inzake toegang tot gerechtelijke instanties voor buitenlandse werknemers. Zoals vereist op grond van de richtlijn zijn er geen beperkingen voor het verdedigen van geschonden rechten, ook nadat de relatie waarbinnen de vermeende beperking of belemmering of discriminatie plaatsvond, is beëindigd.

Verenigingen, organisaties (met inbegrip van sociale partners) of andere entiteiten die er krachtens nationale wetgeving een rechtmatig belang bij hebben dat de richtlijn wordt nageleefd, hebben het recht om gerechtelijke en/of administratieve procedures aan te spannen namens of ter ondersteuning van werknemers in de Unie. Dit is het geval in alle lidstaten behalve Italië, waar vakbonden uitsluitend procedures lijken te kunnen aanspannen in geval van collectieve discriminatie.

Met betrekking tot bescherming tegen victimisatie staan in de meeste landen in nationale anti-discriminatie- of arbeidswetgeving maatregelen beschreven om werknemers in de Unie te beschermen tegen nadelige behandeling of nadelige gevolgen. Alleen Malta en Cyprus hebben speciale bepalingen inzake victimisatie vastgesteld na omzetting van de richtlijn. Het lijkt erop dat bescherming in Litouwen en Portugal beperkt is tot uitsluitend arbeidsverhoudingen en dat dus geen bescherming wordt geboden voor bijvoorbeeld werkzoekenden die te maken zouden kunnen krijgen met victimisatie door overheidsinstanties.

De informatie over de praktische uitvoering van de bepalingen van artikel 3 is zeer beperkt. In reactie op de vragenlijst werden enkel in het antwoord van Litouwse vakbonden vier zaken genoemd die verband houden met kwesties waarop de richtlijn van toepassing is en die recent bij nationale rechtbanken aanhangig zijn gemaakt. Estland verwees naar twee klachten die in

[11] Bijvoorbeeld AT, BG, CY, LT, MT, RO.

[12] BG en ES.

2017 door niet-gerechtelijke autoriteiten zijn afgehandeld. Deze hielden verband met bepaalde praktijken van overheidsinstellingen inzake de erkenning van professionele kwalificaties en de toekenning van verblijfsrecht aan een familielid van een onderdaan van de Unie. Duitsland en Litouwen hebben aangegeven dat er gevallen zijn geweest waarin organisaties gerechtelijke/administratieve procedures hebben aangespannen om werknemers te ondersteunen.

Het gebrek aan informatie is te verklaren door het feit dat de richtlijn pas recent is ingevoerd, dat organen voor het vrije verkeer (artikel 4) deze informatie nog niet hebben verzameld, of dat dergelijke gevallen niet worden gegroepeerd op basis van discriminatie van werknemers in de Unie op grond van nationaliteit.

3.3. Orgaan (of organen) ter bevordering van gelijke behandeling (artikel 4)

De richtlijn is vernieuwend in de manier waarop de lidstaten worden verplicht een structuur/orgaan aan te wijzen voor het bevorderen van gelijke behandeling van werknemers in de Unie en hun familieleden op grond van nationaliteit, en voor het aanpakken van ongerechtvaardigde beperkingen en belemmeringen van hun recht op vrij verkeer.

Aanwijzing van een orgaan en uitvoering van de taken

Sinds november 2017 zijn in alle lidstaten organen voor het vrije verkeer aangewezen, hoewel de benoeming in Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk niet in overeenstemming met de vereisten van artikel 6, lid 1, bekendgemaakt is. Deze lidstaten hebben geen wettelijk instrument tot uitvoering van de richtlijn vastgesteld. Ook wordt er op de websites van de organen geen melding van gemaakt dat zij de organen zijn in de zin van de richtlijn of dat zij de in de richtlijn genoemde taken uitvoeren. De lijst met organen wordt online beschikbaar gesteld door de Europese Commissie[13].

In verreweg de meeste lidstaten is de rol van orgaan voor het vrije verkeer toegewezen aan bestaande structuren. De enige uitzonderingen daarop zijn Duitsland en Slovenië, waar een nieuwe structuur in het leven is geroepen. Wat het soort orgaan betreft, is in twintig lidstaten de opdracht van instanties voor gelijke behandeling uitgebreid tot problemen omtrent discriminatie van werknemers in de Unie en hun familieleden op grond van nationaliteit. Daarna zijn arbeidsmarktinstanties (zoals openbare diensten voor arbeidsvoorziening, Eures-diensten en arbeidsinspecties) en ministeries van Arbeid de meest gebruikelijke soorten organen. Opvallend genoeg behoren in Oostenrijk de federale en regionale kamers van arbeid tot de organen, terwijl dit in Zweden geldt voor de Nationale Handelsraad, de internemarktautoriteit van het land.

Wat de taken van de organen betreft, stellen sommige lidstaten dat het orgaan alle taken uitvoert die in de richtlijn worden vermeld, ofschoon bepaalde taken niet expliciet worden

[13] http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=nl

genoemd in het statuut van het orgaan en er geen concrete voorbeelden zijn van uitvoering van die taken door het orgaan. Tot de taken die niet worden genoemd, behoren het houden van enquêtes en het uitvoeren van analyses met betrekking tot belemmeringen voor vrij verkeer, evenals het doen van aanbevelingen over alle kwesties in verband met ongerechtvaardigde beperkingen en belemmeringen of met discriminatie. Het lijkt erop dat in Italië, Letland, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk niet alle taken zijn opgenomen in de verantwoordelijkheden van de organen.

Verder worden op grond van EU-regelgeving inzake het vrije verkeer van werknemers naast discriminatie op grond van nationaliteit ook ongerechtvaardigde beperkingen van of belemmeringen voor vrij verkeer verboden. Het blijft de vraag of deze kwestie in de praktijk onder de aangewezen organen voor de uitvoering van de richtlijn valt.

De antwoorden op de vragenlijst doen vermoeden dat de belangrijkste activiteiten die door de organen worden uitgevoerd, samenvallen met de taken die in de richtlijn worden beschreven. In de meeste landen ligt de nadruk op: 1) bijstand verlenen, met name in de vorm van informatie en juridisch advies; 2) voorlichting geven over rechten inzake vrij verkeer en de activiteiten van de organen met behulp van verschillende informatiekanalen; en/of 3) samenwerking met andere belanghebbenden versterken. Sommige landen[14] gebruiken sociale-mediatoepassingen (of zijn dit van plan) om mensen te bereiken die informatie nodig hebben.

Beste praktijk in Nederland: gebruik van sociale-mediatoepassingen

In Nederland reageert de Rijksoverheid op vragen die via Twitter, Facebook en WhatsApp

Tot dusver is informatie over de manier waarop organen juridische en/of andere bijstand verlenen echter schaars. Slechts enkele landen[15] hebben in hun antwoord op de vragenlijst enige indicatie gegeven van hoe vaak zij dergelijke bijstand verlenen.

Slechts in zeven lidstaten[16] zijn enquêtes gehouden, analyses uitgevoerd of verslagen geschreven over het vrije verkeer van werknemers (of staan deze op de planning). Het is belangrijk dat er informatie over belemmeringen, beperkingen en discriminatie wordt verzameld, beoordeeld en openbaar wordt verspreid. Daardoor zou niet alleen het algemene bewustzijn van rechten en de procedures om deze te verdedigen kunnen verbeteren, maar zouden dergelijke praktijken ook kunnen worden ontmoedigd voor andere werkgevers en overheidsdiensten.

Beste praktijk in Denemarken: enquête over belemmeringen

In Denemarken houdt het orgaan een enquête onder de betrokken instanties over gevallen van belemmeringen/discriminatie op het

Het vermogen om te zorgen dat de taken die in artikel 4, lid 2, onder a), c) en d), worden genoemd, op onafhankelijke wijze worden uitgevoerd, is een cruciaal element van de bescherming van mobiele werknemers in de Unie.

[14] DE, MT, NL.

[15] DE, DK, EE, HR, MT, SI.

[16] AT, DE, DK, EL, FI, SE, SI.

In meer dan de helft van de lidstaten zijn, zoals hierboven vermeld, organen voor gelijke behandeling aangewezen als organen voor het vrije verkeer. Toch zijn er wezenlijke verschillen tussen deze organen met betrekking tot hun opdracht, bevoegdheden, structuren en hulpmiddelen[17].

De onafhankelijkheid van de organen is in het bijzonder van belang in landen waar ze geen zelfstandige entiteiten vormen die per definitie een bepaalde mate van onafhankelijkheid waarborgen. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de onafhankelijkheid van juridische bijstand die wordt verleend aan personen op wie de richtlijn van toepassing is. Het lijkt erop dat de onafhankelijkheid van de organen in Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Hongarije, Letland, Polen, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk in twijfel kan worden getrokken.

De antwoorden op de vragenlijst wijzen slechts op twee organen[18] die tot dusver klachten inzake vrij verkeer hebben behandeld.

Op grond van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht voor gratis bijstand te zorgen bij gerechtelijke procedures, op niet-discriminerende basis, voor mensen die over onvoldoende middelen beschikken. In Kroatië komen buitenlanders die daar tijdelijk verblijven, in aanmerking voor gratis juridische bijstand, gebonden aan het wederkerigheidsbeginsel. Frankrijk heeft de gevraagde opheldering over hoe het deze bepaling ten uitvoer legt, niet gegeven. Enkel Oostenrijk, Estland, Griekenland en een vakbond in Litouwen hebben aangegeven dat er daadwerkelijk onafhankelijke bijstand wordt verleend bij gerechtelijke procedures.

Goed functioneren van de organen

Om hun taken naar behoren uit te kunnen voeren, is het belangrijk dat de organen voldoende middelen toegewezen krijgen. Dat is met name van belang waar de richtlijn ten uitvoer is gelegd door aanvullende taken aan bestaande organen toe te wijzen (artikel 4, lid 1, gelezen in samenhang met overweging 18). Deze kwestie is bij de meeste landen aangekaart. Veel landen hebben te maken met financiële beperkingen en proberen "meer te doen met minder". De aanvullende werklast van de organen verschilt aanzienlijk, afhankelijk van het aantal binnenkomende en uitgaande mobiele werknemers. Bovendien voerden de organen in sommige lidstaten al vóór hun aanwijzing taken uit die vergelijkbaar zijn met hun taken op grond van de richtlijn.

Slechts enkele lidstaten[19] hebben ondubbelzinnig vermeld dat zij aanvullende middelen hebben toegewezen voor de uitvoering van de nieuwe taken.

Beste praktijk in Slovenië: ESF-project

In Slovenië draagt het project "Ontwikkeling van diensten ter bevordering van de transnationale mobiliteit van werknemers" van het Europees Sociaal Fonds bij aan de

[17] Zie voor meer informatie Gezamenlijk verslag inzake de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/43/EG van de Raad en van Richtlijn 2000/78/EG van de Raad (COM(2014) 2 final van 17.1.2014) en Verslag over de toepassing van Richtlijn 2004/113/EG van de Raad (COM(2015) 190 final van 5.5.2015).

[18] DE en LT.

[19] Zoals CZ, DE, EL, SE, SI.

De Commissie zal maatregelen nemen naar aanleiding van de gevallen waarbij uit het gebrek aan aanvullende middelen is af te leiden dat een orgaan niet in staat is de in de richtlijn genoemde taken goed uit te voeren.

In elf lidstaten zijn meerdere organen aangewezen. Daarom is het essentieel dat hun taken afdoende worden gecoördineerd, zoals vereist op grond van artikel 4, lid 5.

De meeste lidstaten hebben formele regels om nationale instanties te verplichten tot samenwerking of het uitwisselen van relevante informatie, of stellen een van de instanties aan als "coördinerend orgaan". In sommige lidstaten[20] lijken dergelijke maatregelen echter niet te zijn genomen.

Beste praktijk in Duitsland: Regionale samenwerking

In Duitsland is een specifiek project uitgevoerd om de procedures van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening bij hun contacten met EU-burgers te verbeteren en de regionale samenwerking tussen migratie- en arbeidsdiensten

Op grond van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht te zorgen dat hun organen niet alleen samenwerken met organen in andere lidstaten, maar ook gebruikmaken van bestaande informatie- en bijstandsdiensten op het niveau van de Unie. Dat zijn bijvoorbeeld Uw Europa, Solvit, Eures, Enterprise Europe Network en het Point of Single Contact. In de meeste antwoorden op de vragenlijst wordt bevestigd dat dergelijke contacten inderdaad plaatsvinden[21]. Deze contacten lijken echter beperkt te zijn en/of ad hoc plaats te vinden, want er lijken nog geen concrete procedures of ontwikkelde praktijken te zijn voor de manier waarop samenwerking wordt vormgegeven.

Veel lidstaten zijn bezig met het verbeteren van de manier waarop de organen functioneren en proberen daarbij de problemen aan te pakken waarmee de organen bij het uitvoeren van hun taken te maken hebben, en hun capaciteit op te bouwen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het opstellen van werkprogramma's/strategische plannen, het opzetten van partnerschappen met nationale belanghebbenden en organen in andere landen, het verbeteren van de toegang tot informatie en diensten, en het organiseren van seminars en opleiding voor ambtenaren om hun deskundigheid op het gebied van het vrije verkeer van werknemers te vergroten.

3.4. Bevordering van de dialoog met de sociale partners en ngo's (artikel 5)

De wetgevingskaders van de lidstaten bieden de mogelijkheid voor een dialoog met belanghebbenden. In veel landen heeft een dergelijke dialoog echter zelden specifiek betrekking op het vrije verkeer van werknemers (behalve bijvoorbeeld in Bulgarije), vindt

[20] Bijvoorbeeld AT, LT, PL, SK, UK.

[21] AT, FI, LV en NL hebben het belang van contacten onderstreept, met name binnen Eures, Solvit en activiteiten van het Platform tegen zwartwerk. Equinet, het Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling (http://www.equineteurope.org/), waarin achttien organen samenwerken, werd ook genoemd als een goed platform om voort te bouwen op contacten, met name met organen in andere lidstaten.

deze niet op regelmatige basis plaats of zijn niet-gouvernementele organisaties er niet expliciet bij betrokken[22].

3.5. Betere verstrekking van informatie op nationaal niveau aan werknemers in de Unie en hun familieleden (artikel 6)

Informatie over rechten inzake vrij verkeer is in alle landen beschikbaar. Gezien de relatief hoge kwaliteitsnormen die in de richtlijn zijn vastgelegd (artikel 6, lid 2), blijft het in de meeste gevallen een uitdaging om te zorgen dat die informatie volledig, actueel, duidelijk en in meerdere talen beschikbaar is. In sommige gevallen is de informatie verspreid over een groot aantal nationale websites en daardoor lastig toegankelijk en gefragmenteerd[23]. In veel landen is de verstrekking van informatie nog een lopend proces, waarbij nieuwe websites worden gecreëerd of bestaande worden vernieuwd, informatiebrochures worden opgesteld of voorlichtingscampagnes worden georganiseerd.

De lidstaten moeten blijven controleren of de betrokken personen bekend zijn met de organen en de ondersteuning die deze bieden. Deze informatiebron moet een aanvulling vormen op bestaande platformen, zoals Eures-adviseurs[24], Solvit[25] en Uw Europa – Advies[26], die de ruim 11,8 miljoen mobiele Unieburgers in de beroepsgeschikte leeftijd die buiten hun land van nationaliteit wonen, kunnen bijstaan[27,28]. Deze informatie kan mobiele burgers ook aanmoedigen om gevallen van discriminatie te melden en hun rechten te verdedigen.

3.6. Overige bepalingen (artikel 7, overwegingen 15 en 28)

In artikel 7, lid 2, wordt expliciet bepaald dat de lidstaten de bevoegdheden van de organen kunnen verruimen tot de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit ten behoeve van alle burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, dat wordt gewaarborgd door artikel 21 VWEU. In meer dan de helft van de landen zijn, zoals hierboven vermeld, organen voor gelijke behandeling waaronder alle burgers van de Unie al vielen, aangewezen als de organen voor het vrije verkeer op grond van de richtlijn. Sommige landen[29] hebben naar aanleiding van de uitvoering van de richtlijn de bevoegdheden van de

[22] Bijvoorbeeld in HR, HU, IT, MT, PL, SK, UK.

[23] Bijvoorbeeld in HR, LT.

[24] Eures-adviseurs, die in alle lidstaten beschikbaar zijn, hebben in 2016 in meer dan 45 000 gevallen bijstand verleend aan werknemers en werkgevers in de Unie (http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eures/index_en.htm)

[25] In 2016 heeft Solvit 34 zaken met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers afgehandeld. http://ec.europa.eu/solvit/index_nl.htm

[26] Uw Europa – Advies heeft in 2016 in meer dan 2 500 gevallen advies gegeven over zaken in verband met werk, familierechten en sociale uitkeringen http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/youreurope_advice/index_en.htm

[27] https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/2017_report_on_intra-eu_labour_mobility.pdf

[28] Het aantal burgers in de Unie die in een andere lidstaat wonen of werken dan die van hun nationaliteit, bedraagt ongeveer 17 miljoen (migratiestatistieken van Eurostat [migr_pop1ctz] 2017).

[29] Bijvoorbeeld BG en SI.

organen uitgebreid, zodat alle onderdanen van de Unie eronder vallen. Over het geheel genomen, vallen in de meeste lidstaten alle burgers in de Unie onder de bevoegdheden van de organen[30].

In overweging 15 van de richtlijn wordt de lidstaten verzocht de uitvoering van gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding te onderzoeken overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013[31]. In slechts drie antwoorden op de vragenlijst[32] werd bevestigd dat dergelijke vorderingsmechanismen bestaan, hoewel het niet altijd duidelijk is of hier ook zaken onder vallen uit het toepassingsgebied van de richtlijn. In een verslag van de Commissie van 26 januari 2018[33] wordt meer informatie gegeven over de voortgang van de lidstaten bij de uitvoering van maatregelen voor collectieve vorderingen.

In overeenstemming met overweging 28 heeft de Commissie ook gekeken naar de eventuele moeilijkheden voor jonge afgestudeerden bij het zoeken naar een baan in de Unie, en voor uit derde landen afkomstige echtgenoten van werknemers in de Unie.

In hun antwoorden op de vragenlijst noemden respondenten de erkenning van kwalificaties als voornaamste moeilijkheid voor jonge afgestudeerden. Andere genoemde problemen, zoals lage lonen voor degenen die weinig ervaring hebben en de noodzaak om praktische vaardigheden te hebben om een baan te kunnen vinden, hebben niet rechtstreeks te maken met regels inzake vrij verkeer. Wat uit derde landen afkomstige echtgenoten betreft, werden lange procedures of buitensporige administratieve eisen (zoals een verplichting om huwelijksaktes te "legaliseren" en taaleisen) voor het verkrijgen van visa, verblijfsvergunningen en/of socialezekerheidsnummers, of voor het verkrijgen van toegang tot overheidsdiensten in het algemeen, als meestvoorkomende moeilijkheden vastgesteld. Datzelfde geldt voor het gebrek aan kennis van de plaatselijke taal onder echtgenoten. Daarnaast werd de complexiteit van nationale regels aangewezen als overkoepelend probleem.

Een deel van deze moeilijkheden voor werknemers in de Unie komt voort uit de onjuiste toepassing van EU-wetgeving door nationale instanties en/of particuliere entiteiten. De richtlijn is bedoeld om onder andere dat probleem aan te pakken door de mogelijkheden voor mensen om hun rechten te verdedigen te verbeteren, bijstand door de organen beschikbaar te maken en de toegang tot informatie te verbeteren.

4. MOGELIJKE WIJZIGINGEN EN ANDERE VERBETERINGEN

In de vragenlijst werd instanties van lidstaten en sociale partners gevraagd of zij van mening waren dat er wijzigingen in de richtlijn (of andere wetgeving inzake het vrije verkeer van werknemers) nodig waren. Alle respondenten gaven aan dat er op dit moment geen wijzigingen in de wetgeving nodig zijn en dat inspanningen in plaats daarvan gericht moeten

[30] Behalve in DE, DK, HR, LV, SE.

[31] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:JOL_2013_201_R_NS0013

[32] DK, LT en SI.

[33] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0040&from=nl

worden op gedegen uitvoering van de huidige regelgeving. Met betrekking daartoe herinnert de Commissie aan haar voorstel tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit[34], dat op 13 maart 2018 werd gepresenteerd als onderdeel van het pakket voor sociale rechtvaardigheid. Doel van dit voorstel is een meer rechtvaardige grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in Europa. Een van de doelstellingen van de Autoriteit is completere en eenvoudiger toegankelijke informatie en diensten te leveren zodat het voor personen en werkgevers makkelijker wordt een keuze te maken als het gaat om de uitoefening van hun recht op vrij verkeer. Daarnaast zal de Autoriteit zich richten op het creëren van betere en efficiëntere omstandigheden voor arbeidsmobiliteit in Europa door middel van nauwere samenwerking tussen nationale instanties. Daarom acht de Commissie het op dit moment niet nodig om wijzigingen in de richtlijn voor te stellen.

5. CONCLUSIES

Uit de analyse van nationale omzettingsmaatregelen blijkt dat al aan een aantal bepalingen van de richtlijn is voldaan via nationale instrumenten die al bestonden op het moment dat de richtlijn van kracht werd. Wijzigingen in wetgeving zijn in veel landen beperkt gebleven tot de omzetting van artikel 4 inzake de aanwijzing van het orgaan ter bevordering van gelijke behandeling.

De richtlijn is inmiddels van kracht en de Commissie heeft onder de nationale omzettingsmaatregelen geen grote problemen van niet-overeenstemming aangetroffen. In de praktijk moet er echter nog veel gebeuren om te zorgen dat de doelen van de richtlijn worden bereikt. Voor veel lidstaten blijft het een uitdaging om ervoor te zorgen dat de instrumenten waarin de richtlijn voorziet, zoals de organen, in de praktijk resultaat opleveren.

Gezien de vertraging van veel landen bij de omzetting van de richtlijn en de relatief korte periode dat deze nu van kracht is, kunnen in dit stadium geen steekhoudende conclusies worden getrokken over het effect ervan.

Desondanks is uit de antwoorden op de vragenlijst op te maken dat de richtlijn voor alle belanghebbenden een positief effect heeft gehad. Dit komt voornamelijk doordat de richtlijn voor meer juridische zekerheid en duidelijkheid heeft gezorgd voor werknemers, werkgevers en overheden door rechten inzake vrij verkeer, tezamen met regels voor betere handhaving, vast te leggen. Voorts heeft de richtlijn voorzien in ondersteuning door de organen voor wie die nodig heeft en is onderstreept dat een correcte uitvoering van EU-wetgeving inzake het vrije verkeer van werknemers een belangrijke taak is van nationale overheden.

Het is lastig, zo niet onmogelijk, om te beoordelen in hoeverre de uitvoering van de richtlijn heeft geholpen het bewustzijn onder de burgers van de Unie over hun rechten inzake vrij verkeer te vergroten. Uit een Eurobarometer-enquête[35] blijkt dat steeds meer burgers zich

[34] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit (COM(2018) 131 final van 13.3.2018).

[35] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/50/groupKy/268/savFile/867

bewuster zijn van hun rechten in de EU. Recente initiatieven in de Unie[36] op dit gebied, evenals het voorstel tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, zouden verder moeten bijdragen tot het vergroten van het bewustzijn over de belangrijkste rechten inzake vrij verkeer.

De Commissie blijft toezicht houden op de uitvoering van de richtlijn. Daarbij zal zij ook gebruikmaken van gegevens die zijn verzameld in het jaarverslag over mobiliteit binnen de EU. Daarin wordt een overzicht gegeven van grensoverschrijdende mobiliteit binnen de EU en kunnen belemmeringen voor die mobiliteit naar voren komen (zie voetnoot 27). De Commissie blijft samenwerken met de lidstaten om te zorgen dat de richtlijn in alle lidstaten volledig en correct wordt omgezet en wordt uitgevoerd.

De Commissie zal de lidstaten ondersteunen bij hun inspanningen om de richtlijn naar behoren uitte voeren. Zij zal in het bijzonder de samenwerking tussen de organen bevorderen en zorgen voor synergieën tussen bestaande informatie- en bijstandsdiensten op het niveau van de Unie. Voorts zal zij de lidstaten helpen om de kwaliteit van de informatie die zij aanbieden op nationale websites te verbeteren en het bewustzijn onder werknemers in de Unie van hun rechten te versterken.

[36] Zie ook Voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing (COM(2017) 256 final van 2.5.2017).