EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.9.2019
COM(2019) 426 final

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

over de toepassing en tenuitvoerlegging van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI- verordening")

{SWD(2019) 337 final}

1. INLEIDING

1.1. De richtlijn

Het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting zijn grondbeginselen van de interne markt van de Unie die in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn verankerd. Richtlijn 96/71/EG[1], zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/957[2][3], (*hierna: "de detacheringsrichtlijn"*) geeft uitvoering aan deze beginselen om te garanderen dat de mededingingsvoorwaarden voor alle ondernemingen gelijk zijn en de rechten van werknemers worden geëerbiedigd.

Richtlijn 2014/67/EU[4] (*hierna: "de handhavingsrichtlijn" of "de richtlijn")* stelt een gemeenschappelijk kader vast voor een pakket passende bepalingen, maatregelen en controlemechanismen voor een betere en meer uniforme implementatie, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk.

1.2. Het verslag

Op grond van artikel 24 van de handhavingsrichtlijn moet de Commissie de toepassing en tenuitvoerlegging van deze richtlijn evalueren en hierover uiterlijk op 18 juni 2019 verslag uitbrengen, zo nodig vergezeld van passende voorstellen voor wijzigingen. Het artikel noemt een aantal bepalingen waarvan de toepassing en implementatie in het bijzonder moeten worden beoordeeld, te weten: de bepalingen van artikel 4 (inzake identificatie van een daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling), artikel 6 (inzake wederzijdse bijstand), artikel 9 (inzake administratieve eisen en controlemaatregelen), artikel 12 (inzake aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming) en de bepalingen in hoofdstuk VI (betreffende grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten), alsook de toereikendheid van de beschikbare gegevens en het gebruik van bilaterale overeenkomsten of regelingen in verband met het Informatiesysteem interne markt (IMI). Behalve naar de toepassing en implementatie van de bovengenoemde bepalingen wordt in dit verslag ook naar andere bepalingen van de richtlijn gekeken. Voor zover de beschikbare gegevens dit toestaan, wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre de maatregelen van de lidstaten in de praktijk effectief zijn geweest. Verder wordt bekeken of wijzigingen van de richtlijn nodig zijn.

Dit verslag is primair gebaseerd op informatie die de lidstaten de Commissie op grond van artikel 23, lid 2, van de richtlijn hebben meegedeeld over de nationale maatregelen waarmee deze is omgezet[5]. De Commissie is voor dit verslag verder te rade gegaan bij de leden (nationale deskundigen) en waarnemers (deskundigen van landen die deel uitmaken van de Europese Vrijhandelsassociatie en vertegenwoordigers van de Europese sociale partners) van het Comité

[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 (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1).

[2] Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 173 van 9.7.2018, blz. 16).

[3] De bij Richtlijn (EU) 2018/957 ingevoerde wijzigingen zijn pas vanaf 30 juli 2020 van toepassing.

[4] Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening") (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11).

[5] Verwijzingen naar de nationale omzettingsmaatregelen zijn te vinden op de volgende pagina van EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NIM/?uri=CELEX:32014L0067&qid=1547558891458

van deskundigen inzake de detachering van werknemers[6], door het sturen van een vragenlijst (*hierna: "de vragenlijst")* en het voorlopig conceptverslag. De Commissie heeft ook gebruikgemaakt van informatie over omzettingsmaatregelen die is verzameld door het Europees kenniscentrum voor arbeidsrecht, werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid. Daarnaast heeft de Commissie gekeken naar informatie die via leden van het Europees Parlement, via klachten en brieven van burgers en via contacten met verschillende belanghebbenden onder haar aandacht is gebracht.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat op zijn beurt vergezeld gaat van de volgende bijlagen: bijlage I en II hebben betrekking op de nationale omzettingsmaatregelen voor respectievelijk artikel 9 en artikel 12. Bijlage III bevat de statistieken van het Informatiesysteem interne markt over het gebruik van de module voor informatieverzoeken over detacheringen en de module betreffende administratieve samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende handhaving van sancties en boeten. Bijlage IV bevat een verslag betreffende een verzameling gegevens voor het jaar 2017 die zijn verkregen via nationale aanmeldingstools, dat is opgesteld door het deskundigennetwerk inzake statistieken betreffende het vrij verkeer van werknemers, de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en fraude en onjuistheden.

2. OMZETTINGSPROCES

Krachtens artikel 23, lid 1, van de handhavingsrichtlijn moest deze uiterlijk op 18 juni 2016 door de lidstaten worden omgezet.

Teneinde de lidstaten te helpen met de omzetting, richtte de Commissie een speciale deskundigengroep op ("Expert Group on the Transposition of the Enforcement Directive of the Posting of Workers Directive 2014/67/EU"), die tussen december 2014 en mei 2016 negen keer bijeenkwam. Verder is de uitvoering en praktische toepassing van de richtlijn besproken op verschillende bijeenkomsten van het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers.

De richtlijn is nu door alle lidstaten omgezet.

Daartoe hebben alle lidstaten behalve Duitsland, dat meent dat zijn wetgeving al in overeenstemming is met de richtlijn, nieuwe wetten of bestuursmaatregelen aangenomen of bestaande gewijzigd. Op de uiterste datum van omzetting, 18 juni 2016, zijn in tien lidstaten (Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Malta, Nederland, Polen, Slowakije, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk) wetten voor de omzetting van de richtlijn in werking getreden. Later dat jaar, na het verstrijken van de termijn voor omzetting, is in nog zes andere lidstaten (België, Estland, Griekenland, Ierland, Italië en Letland) relevante wetgeving in werking getreden. In 2017 is nieuwe wetgeving in werking getreden in Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Spanje, Tsjechië en Zweden.

3. UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

3.1. Onderwerp en definities (artikelen 1 en 2)

Artikel 1 beschrijft het toepassingsgebied en de doelstellingen van de richtlijn en de relatie met de detacheringsrichtlijn. Hoewel het niet noodzakelijk is om dit artikel uitdrukkelijk in nationaal recht om te zetten, is het wel nodig dat het toepassingsgebied van de nationale omzettingsbepalingen

[6] Opgericht bij Besluit 2009/17/EG van de Commissie van 19 december 2008 tot instelling van een Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers (PB L 8 van 13.1.2009, blz. 26).

zich uitstrekt tot gevallen van detachering zoals omschreven in de detacheringsrichtlijn, met name de artikelen 1, 2 en 3.

Bijgevolg hebben veel lidstaten ervoor gekozen om het toepassingsgebied van de omzettingswetgeving niet uitdrukkelijk in de wetgeving te omschrijven, maar het toepassingsgebied duidelijk te maken door middel van de context en door verwijzingen naar andere bepalingen van nationaal recht. De lidstaten die het toepassingsgebied uitdrukkelijk omschrijven met een verwijzing naar de detacheringsrichtlijn, zijn Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Griekenland, Italië, Letland, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije en Spanje.

Alle lidstaten passen de nationale omzettingsbepalingen toe op gedetacheerde werknemers. In enkele lidstaten geldt echter een ruimer toepassingsgebied en zijn de bepalingen ook van toepassing op personen die geen gedetacheerde werknemers in de zin van de detacheringsrichtlijn zijn of op activiteiten die niet het verrichten van diensten omvatten. Dit is het geval voor Oostenrijk, waar de wet van toepassing is op alle werknemers die door hun werkgever naar Oostenrijk zijn uitgezonden. Hoewel dit niet uitdrukkelijk als zodanig is vastgelegd, ligt een dergelijk ruim toepassingsgebied ook in de bepalingen van het Hongaarse wetboek van arbeidsrecht besloten. De relevante Nederlandse en Sloveense regelingen gelden deels ook voor zelfstandigen die grensoverschrijdende diensten verrichten.

De werkgeversorganisaties in twee lidstaten (Oostenrijk en Frankrijk) merkten op dat de maatregelen waarmee de handhavingsrichtlijn is omgezet, alleen toegepast zouden moeten worden op gevallen van detachering in de zin van de detacheringsrichtlijn. De vakbonden waren in het algemeen van mening dat het mogelijk en volledig conform de bevoegdheden van de lidstaten is om de bepalingen van de handhavingsrichtlijn ook toe te passen op categorieën van werknemers die niet als gedetacheerde werknemers in de zin van de detacheringsrichtlijn worden aangemerkt.

3.2. Bevoegde instanties en verbindingsbureaus (artikel 3)

Artikel 3 van de handhavingsrichtlijn ziet op de aanwijzing van bevoegde instanties en verbindingsbureaus door de lidstaten voor de toepassing van de richtlijn.

De verplichting om bevoegde instanties en verbindingsbureaus aan te wijzen voor de administratieve samenwerking en/of uitwisseling van informatie tussen de lidstaten op het gebied van detacheringen, was al neergelegd in artikel 4 van de detacheringsrichtlijn. Bijgevolg hebben alle lidstaten de instanties en verbindingsfunctionarissen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor aangelegenheden in verband met detachering.

De meeste lidstaten hebben gekozen voor een rechtstreekse omzetting van artikel 3. De instanties zijn hetzij rechtstreeks bij wet of door de regering of een andere instantie aangewezen.

De lijst van bevoegde instanties en verbindingsbureaus is te vinden op de website “Uw Europa”[7].

3.3. Identificatie van een daadwerkelijke detachering en voorkoming van misbruik en omzeiling (artikel 4)

Artikel 4 van de richtlijn voorziet in twee niet-limitatieve lijsten van elementen die de lidstaten in het bijzonder kunnen gebruiken om aan de hand van een algemene beoordeling vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten in de lidstaat van vestiging verricht

[7] https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_nl.htm

(artikel 4, lid 2) en of een gedetacheerde werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt (artikel 4, lid 3). Deze elementen moeten de bevoegde instanties helpen bij het verrichten van controles en in het geval zij redenen hebben om te vermoeden dat een werknemer niet in aanmerking komt voor de status van gedetacheerd werknemer. Men dient in gedachten te houden dat het niet naleven van één of meerdere van deze elementen niet automatisch betekent dat er geen sprake is van detachering (artikel 4, lid 4), met andere woorden: het moet niet verplicht zijn bij elke detachering aan elk element te voldoen.

3.3.1. Elementen om vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht

De meeste lidstaten voorzien in een lijst van elementen die identiek is aan die in de richtlijn. Duitsland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben dit deel van het artikel niet uitdrukkelijk omgezet. Acht lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Italië, Kroatië, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Spanje) hebben nog andere elementen ingevoerd of gehandhaafd, zoals:

- de duur van de daadwerkelijke detachering (Bulgarije);
- de duur en frequentie van de activiteiten die de werkgever op het nationaal grondgebied verricht, en of dit af en toe of continu gebeurt (Kroatië);
- elk ander element dat nuttig kan zijn voor de algemene beoordeling (Italië);
- de hoofdactiviteit van de onderneming in het land waar deze een bedrijfsvergunning heeft en het voorwerp van de dienstverleningsovereenkomst; de arbeidsovereenkomsten die de onderneming met haar werknemers is aangegaan, of bewijs van andere tewerkstellingsvormen (Roemenië);
- of de werkgever beschikt over geschikte gebouwen voor het verrichten van de dienst; of de werkgever administratief personeel in loondienst heeft dat werkt op het hoofdkantoor of in andere gebouwen van de werkgever; of de werkgever reclame maakt voor de activiteit en of zich de laatste zes maanden veranderingen hebben voorgedaan in zijn activiteiten (Slovenië);
- de werkelijke economische aard van de activiteit, en niet de aard zoals die schijnbaar uit de feiten naar voren komt, zijn van belang voor het beoordelen van de vraag of sprake is van een arbeidsrelatie of een grensoverschrijdende detachering (Oostenrijk), en voor een aanname van detachering is het niet nodig dat een dienstverleningsovereenkomst is gesloten tussen een werkgever die niet in Oostenrijk is gevestigd en een afnemer die in Oostenrijk werkzaam is;
- de identificatie van de onderneming die de werknemers detacheert (Spanje);
- het tijdstip van oprichting van de onderneming en de onderneming die feitelijk het loon van de gedetacheerde werknemers betaalt (Griekenland).

3.3.2. Elementen om te beoordelen of een gedetacheerde werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt.

De meeste lidstaten hebben de in artikel 4, lid 3, vermelde lijst van elementen omgezet, behalve Denemarken, Duitsland, Ierland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, met name door

het verstrekken van een lijst van elementen die identiek is aan die in de richtlijn. Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Luxemburg en Slovenië hebben nog andere elementen aan de lijst toegevoegd:

- datum van tewerkstelling, wel of niet in bezit van draagbaar document A1 (of een aanvraag hiervoor), of de werkgever in de voorafgaande twaalf maanden werknemers naar de lidstaat heeft uitgezonden en welke taken de gedetacheerde werknemer voorafgaande aan de detachering heeft uitgevoerd en waar (Kroatië);

- elk ander element dat nuttig kan zijn voor de algemene beoordeling en een verklaring over de toepasselijke socialezekerheidswetgeving (Italië);

- teneinde vast te stellen of de gedetacheerde werknemer het werk in een andere lidstaat verricht dan de lidstaat waar hij of zij gewoonlijk werkt, moet de arbeidsinspectie vooraf controleren of sprake is van een daadwerkelijke arbeidsrelatie (Letland);

- de intentie van de werknemer om naar het land van herkomst terug te keren (Luxemburg, als gevolg van jurisprudentie);

- voorafgaande tijdvakken van verzekering van de gedetacheerde werknemer op basis van in loondienst of anders dan in loondienst verrichte werkzaamheden (Slovenië);

- einddatum van de detachering en of de arbeidsovereenkomst of -relatie tussen de gedetacheerde werknemer en de dienstverrichter daarna wordt voortgezet (Griekenland).

De meeste lidstaten hebben artikel 4, lid 4, uitdrukkelijk omgezet en ook duidelijk gemaakt dat bovengenoemde criteria niet limitatief zijn.

3.4. **Betere toegang tot informatie (artikel 5)**

Artikel 5 bevat verplichtingen voor de lidstaten aangaande de toegang tot informatie en de oprichting van één officiële nationale website (*hierna: "de website(s)"*).

Wat de omzetting van artikel 5, lid 2, betreft, staat in de nationale wetgeving van de meeste lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) niet vermeld aan welke criteria de informatie op die website moet voldoen.

Niettemin hebben alle lidstaten de website opgericht en voldoen de websites grotendeels aan de in de richtlijn genoemde voorwaarden, waaronder de taaleisen. Zo zijn de meeste websites niet alleen beschikbaar in de officiële taal/talen van de lidstaat van ontvangst, maar ook in het Engels en vaak ook in andere relevante talen.

Wat de presentatie van informatie over de wettelijke arbeidsvoorwaarden betreft, hebben de lidstaten verschillende benaderingen gevolgd. Zij geven ofwel de volledige tekst van de relevante nationale wetgeving of bestuursmaatregelen of zij geven in eenvoudige taal een samenvatting of overzicht van die wetgeving of maatregelen en/of een lijst van veelgestelde vragen met antwoorden.

Informatie over in collectieve arbeidsovereenkomsten neergelegde arbeidsvoorwaarden die uit hoofde van artikel 3, lid 8, van de detacheringsrichtlijn (artikel 5, lid 4, handhavingsrichtlijn) van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers, wordt door de lidstaten waar dergelijke overeenkomsten bestaan in verschillende vormen op de website gepresenteerd: 1) de volledige tekst van de collectieve arbeidsovereenkomst (Kroatië, Luxemburg, Letland, Oostenrijk en Zweden); 2) een samenvatting van

de collectieve arbeidsovereenkomst (België, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk en Estland); 3) een link naar de collectieve arbeidsovereenkomst op de website (België, Bulgarije, Estland, Finland, Ierland, Kroatië en Nederland); 4) een link naar een databank van collectieve arbeidsovereenkomsten (België, Finland, Hongarije, Italië, Portugal, Slowakije, Slovenië Spanje en Nederland).

Het Comité van deskundigen voert momenteel een project uit waarbij de Commissie, de lidstaten en de Europese sociale partners de websites beoordelen en hun mening en conclusies geven, met vermelding van beste praktijken, en aanbevelingen doen voor verbeteringen. Dit project loopt nog. De voorlopige resultaten laten zien dat weliswaar de meeste websites zijn opgericht overeenkomstig het bepaalde in artikel 5 van de richtlijn, maar dat veel websites wat betreft de hoeveelheid informatie en de talen waarin die informatie wordt verstrekt, verder gaan dan voorgeschreven.

De Europese sociale partners hebben benadrukt dat toegang tot informatie een cruciale voorwaarde is voor het waarborgen van de rechten van gedetacheerde werknemers en het bieden van rechtszekerheid aan ondernemingen. De werkgevers hebben erop gewezen dat een template voor een uniforme website aanzienlijk zou bijdragen aan meer duidelijkheid en aan een grotere toegankelijkheid van de informatie. De vakbonden hebben erop gewezen dat het belangrijk is dat op de websites ook de gegevens van de contactpersonen van de relevante sociale partners zijn te vinden.

Alle websites zijn toegankelijk via de website "Uw Europa"[8].

3.5. **Administratieve samenwerking (artikelen 6 en 7)**

De artikelen 6 en 7 van de richtlijn zien op de administratieve samenwerking tussen de lidstaten en bepalen dat wederzijdse bijstand onverwijld moet worden verleend om de uitvoering, toepassing en handhaving van de handhavingsrichtlijn en de detacheringsrichtlijn in de praktijk te vergemakkelijken. Artikel 6 bepaalt ook de termijnen waarbinnen op een verzoek moet worden gereageerd: voor urgente verzoeken niet meer dan 2 werkdagen en voor alle overige verzoeken niet meer dan 25 werkdagen. Artikel 7 omschrijft de respectieve rollen van de lidstaat van ontvangst en de lidstaat van herkomst bij administratieve samenwerking.

De meeste lidstaten hebben de artikelen 6 en 7 uitdrukkelijk omgezet of hebben al wetgeving die hierop ziet. België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland en het Verenigd Koninkrijk voldoen in de bestuurlijke praktijk aan alle of sommige aspecten van de artikelen 6 en 7 en hebben ter zake geen wetgeving.

Artikel 6, lid 3, voorziet ook in de mogelijkheid voor de lidstaten tot het toezenden en betekenen van stukken. Hoewel deze bepaling niet dwingend is, maken de verbindingsbureaus van de meeste lidstaten van ontvangst in de praktijk gebruik van deze voorziening voor het bezorgen van stukken aan dienstverrichters in de lidstaat van herkomst. Dit werkt in het algemeen goed. Zelfs in lidstaten die deze bepaling niet hebben omgezet.

Aangezien administratieve samenwerking in verband met de detachering van werknemers vooral het toezenden en beantwoorden van met redenen omklede informatieverzoeken van de bevoegde instanties via het IMI behelst, kan aan de hand van de statistieken over het gebruik van dit informatiesysteem een kwantitatief overzicht worden verkregen van de wijze waarop de administratieve samenwerking in de praktijk wordt toegepast.

De lidstaten hebben gewezen op enkele moeilijkheden in verband met informatieverzoeken via administratieve samenwerking. In sommige gevallen beweerden de autoriteiten van de aangezochte lidstaat niet bevoegd te zijn voor het beantwoorden van bepaalde vragen en/of verstrekten zij geen of een onvolledig antwoord. Ook waren zij in enkele gevallen door de korte termijnen niet in staat

[8] https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_nl.htm#national-websites

om een inspectie uit te voeren. Dit leidde tot onbeantwoorde of slechts ten dele beantwoorde verzoeken.

Wat de in artikel 6, lid 6, gestelde termijnen betreft, menen de meeste lidstaten dat deze in de meeste gevallen toereikend maar in sommige te kort zijn, bijvoorbeeld als documenten bij andere autoriteiten moeten worden opgevraagd of als voor het verkrijgen van de noodzakelijke gegevens inspecties nodig zijn. Blijkens de IMI-statistieken (zie bijlage III bij het werkdocument van de diensten van de Commissie) wordt ongeveer een derde van de verzoeken niet binnen de gestelde termijn beantwoord.

In hun antwoorden op de vragenlijst onderstreepten de vakbonden het belang van naleving van de in artikel 6, lid 6, gestelde termijnen. Zij benadrukten dat het snel ontvangen van betrouwbare en uitvoerige informatie een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen bestrijden van misbruik. Zij benadrukten verder dat het noodzakelijk is dat de lidstaten voldoende middelen beschikbaar stellen voor administratieve samenwerking.

IMI-statistieken betreffende het verzenden en ontvangen van verzoeken

In 2018 werden in het kader van informatie-uitwisseling op het gebied van detacheringen in totaal 4 789 verzoeken via het IMI verzonden. De meeste van die verzoeken waren verzoeken om informatie (2 785) en verzoeken om het toezenden van documenten (1 089). Andere categorieën van informatie-uitwisseling gebeurden minder vaak: verzoeken om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een administratieve sanctie of boete (568), verzoeken om invordering van een sanctie of boete (201), urgente verzoeken (130) en meldingen van onregelmatigheden (16).

De mate van samenwerking is sinds 2017 gestaag toegenomen: van 873 informatie-uitwisselingen in het vierde kwartaal van 2017 naar 1 214 uitwisselingen in hetzelfde kwartaal van 2018. Wat met name opvalt, is de stijging in het aantal urgente verzoeken tussen die twee kwartalen: van 22 naar 50.

België was in 2018 de meest actieve verzender van informatieverzoeken, gevolgd door Oostenrijk en Frankrijk. België verzond ook de meeste urgente verzoeken, terwijl Oostenrijk het grootste aantal verzoeken om toezending van documenten, om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete en om invordering van een sanctie of boete verzond. Het grootste aantal meldingen van onregelmatigheden werd verzonden door Slowakije.

Slovenië heeft in 2018 in totaal het grootste aantal verzoeken ontvangen. Het grootste aantal *informatieverzoeken* werd verzonden naar Polen, gevolgd door Portugal en Slovenië. Roemenië ontving het grootste aantal *urgente* verzoeken, gevolgd door Polen en Portugal. Slovenië ontving het grootste aantal verzoeken om toezending van documenten, om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete en om invordering van een sanctie of boete, terwijl Duitsland het grootste aantal meldingen van onregelmatigheden ontving.

De gemiddelde reactietijd voor urgente verzoeken, waarbij de gevraagde informatie in een register zou moeten staan, was in 2018 10 kalenderdagen, terwijl de richtlijn een termijn van niet meer dan 2 werkdagen stelt.

De gemiddelde reactietijd voor (niet-urgente) verzoeken om informatie was in 2018 43 dagen, terwijl de wettelijke termijn voor het beantwoorden van deze verzoeken 35 dagen (25 werkdagen) is. Lidstaten die een groot aantal verzoeken ontvingen, reageerden soms sneller op een verzoek dan lidstaten die minder verzoeken ontvingen.

Zie bijlage III bij het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een overzicht van de statistieken.

3.6. **Administratieve eisen en controlemaatregelen (artikel 9)**

De handhavingsrichtlijn voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om administratieve eisen en controlemaatregelen op te leggen om te zorgen voor een doeltreffend toezicht op de naleving van de handhavingsrichtlijn en de detacheringsrichtlijn, op voorwaarde dat deze eisen en maatregelen gerechtvaardigd en evenredig zijn overeenkomstig het recht van de Unie. De lidstaten zijn echter niet verplicht om deze eisen en maatregelen op te leggen. De verstrekte lijst van mogelijke maatregelen is niet limitatief. Het opleggen van administratieve eisen en controlemaatregelen die niet in deze opsomming staan, is echter alleen toegestaan als die eisen/maatregelen gerechtvaardigd en evenredig zijn.

Voor een overzicht van de maatregelen die de lidstaten op grond van artikel 9 hebben genomen, zie bijlage I bij het werkdocument van de diensten van de Commissie.

3.6.1. Artikel 9, lid 1, onder a) – Eenvoudige verklaring

Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om van een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd, een "eenvoudige verklaring" te eisen houdende de voor het uitvoeren van daadwerkelijke controles op de werkplek noodzakelijke informatie, waaronder: i) de identiteit van de dienstverrichter; ii) het verwachte aantal duidelijk identificeerbare gedetacheerde werknemers; iii) de in artikel 9, lid 1, onder e) en f), bedoelde contactpersonen; iv) de verwachte duur, de voorgenomen begin- en einddatum van de detachering; v) het adres of de adressen van de werkplek, en vi) de aard van de diensten die de detachering rechtvaardigt.

Alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk, met uitzondering van Gibraltar, verlangen een dergelijke verklaring van de dienstverrichter voordat met de dienstverrichting op hun grondgebied wordt begonnen. In de meeste lidstaten moet de verklaring worden afgegeven op enig moment vóór aanvang van de dienstverrichting, wat ook nog de dag kan zijn dat de dienstverrichting begint (België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden). In enkele lidstaten (Italië, Litouwen en Roemenië) moet de kennisgeving echter gebeuren op de voorafgaande dag (d.w.z. voorafgaand aan de dag waarop de dienstverrichting begint). Aangezien volgens de richtlijn kan worden geëist dat de verklaring "uiterlijk bij aanvang van de dienstverrichting" wordt afgegeven, gaat ieder vereiste waarbij de verklaring moet worden afgegeven binnen een bepaalde termijn vóór aanvang van de detachering (bijvoorbeeld een paar uur of een paar dagen tevoren), verder dan wat in de richtlijn uitdrukkelijk is toegestaan.

Wanneer zich wijzigingen voordoen in de gegevens in de verklaring, moet daar volgens de Oostenrijkse, Finse en Duitse wetgeving onmiddellijk kennis van worden gegeven. Andere lidstaten hanteren de volgende termijnen: in Denemarken op de eerste weekdag na de wijziging, in Kroatië en Zweden drie dagen, in Italië en Roemenië vijf dagen, in Polen zeven dagen, in Tsjechië tien dagen, en in Cyprus en Griekenland vijftien dagen na de wijziging. In Italië zijn wijzigingen in "essentiële informatie" (identificatiecode en lidstaat van vestiging van de dienstverrichter; identificatiecodes van gedetacheerde werknemers enz.) niet toegestaan. Wanneer zich een dergelijke wijziging voordoet, moet uiterlijk op het tijdstip dat de dienstverrichting begint een nieuwe verklaring worden afgegeven. In Griekenland moeten wijzigingen in de arbeidstijd uiterlijk worden ingediend op de dag dat de wijziging ingaat.

3.6.1.1. Informatie over de dienstverrichter/werkgever

De lidstaten verlangen ten minste de naam en het adres van de dienstverrichter, en gewoonlijk ook enkele aanvullende contactgegevens, zoals een telefoonnummer en/of e-mailadres. Behalve deze informatie verlangen twaalf lidstaten (Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Spanje en Tsjechië) ook het btw-nummer,

handelsregisternummer of iets vergelijkbaars van de detacherende werkgever, en Cyprus wil ook de rechtsvorm van de werkgever weten. Negen lidstaten (Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Litouwen en Oostenrijk) verlangen informatie over het soort bedrijf, dat wil zeggen: de bedrijfstak waarin de dienstverrichter actief is.

3.6.1.2. Informatie over gedetacheerde werknemers

De basisinformatie over gedetacheerde werknemers omvat in de regel de namen en adressen van de werknemers. In Duitsland en Tsjechië omvat de basisinformatie ook de geboortedatum en in dertien andere lidstaten (Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Slovenië en Slowakije) behalve de geboortedatum ook nog de nationaliteit. In Spanje wordt naar de persoons- en beroepsgegevens gevraagd. Finland en Hongarije vragen om een indicatie van het aantal gedetacheerde werknemers en Hongarije wil ook hun namen weten.

Dertien lidstaten hebben nog aanvullende eisen: acht lidstaten (Denemarken, Finland, Griekenland, Italië, Kroatië, Litouwen, Portugal en Tsjechië) vragen ook naar het paspoortnummer of het nummer van een ander identiteitsbewijs; Denemarken, Griekenland en Tsjechië naar het geslacht van de werknemers; Finland, Oostenrijk en Zweden naar het socialezekerheidsnummer; Slovenië naar het tijdelijk adres van de werknemer in Slovenië; Frankrijk naar de socialezekerheidspositie, Denemarken naar de socialezekerheidsgegevens en Nederland naar bewijs van betaling van de socialezekerheidsbijdragen in het land van herkomst. Finland, Kroatië, Letland en Oostenrijk verlangen een werk- en/of verblijfsvergunning van onderdanen van een derde land die op hun grondgebied worden gedetacheerd. Litouwen en Luxemburg willen ook het beroep van de werknemer weten.

3.6.1.3. De gegevens van de contactpersonen

Artikel 9, lid 1, voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om van de dienstverrichter te eisen dat deze een contactpersoon aanwijst voor de contacten met de bevoegde instanties van de lidstaat van ontvangst. Hoewel de lidstaten kunnen eisen dat deze contactpersoon zich in de lidstaat van ontvangst bevindt, mogen verder geen onevenredige eisen worden gesteld. Daarnaast kunnen de lidstaten ook de aanwijzing van een contactpersoon verlangen met wie de dienstverrichter, op aansporing van de sociale partners, collectieve onderhandelingen kan voeren. Van die contactpersoon, wat naar alle waarschijnlijkheid niet de persoon zal zijn die de contacten met de bevoegde instanties onderhoudt, kan niet worden verlangd dat hij in de lidstaat van ontvangst aanwezig is, maar wel dat hij beschikbaar is in het geval daartoe een redelijk en gerechtvaardigd verzoek wordt gedaan.

Alle lidstaten die gebruikmaken van de bepalingen in artikel 9, lid 1, onder e), en/of f), eisen ook dat deze personen in de eenvoudige verklaring worden vermeld. Bijgevolg verlangen alle lidstaten behalve Litouwen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk, dat de verklaring de gegevens bevat van een contactpersoon voor de contacten met de bevoegde instanties. Het vermelden van de gegevens van een contactpersoon voor aangelegenheden betreffende collectieve onderhandelingen, is nodig in Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Portugal en Spanje.

Daarnaast vragen elf lidstaten (Cyprus, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Luxemburg, Oostenrijk, Slovenië en Zweden) om de gegevens van een contactpersoon die bevoegd is tot vertegenwoordiging van de werkgever. De Nederlandse regeling noemt als verplichte contactpersoon ook de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon. Deze drie categorieën van contactpersonen moeten in het algemeen worden geïdentificeerd met hun naam en adres. Soms moeten ook aanvullende contactgegevens worden verstrekt.

3.6.1.4. Informatie over het uit te voeren werk

De informatie die is opgenomen in de opsomming van artikel 9, lid 1, onder a), punten iv) en v), van de richtlijn — de verwachte duur, de voorgenomen begin- en einddatum van de detachering, en het

adres of de adressen van de werkplek — moet worden opgegeven in bijna alle lidstaten die om een verklaring vragen. De verplichting tot het vermelden van het soort of de aard van het werk is in overeenstemming met artikel 9, lid 1, onder a), punt vi) ("de aard van de diensten"), van de handhavingsrichtlijn. Ook deze informatie moet in alle lidstaten die om een verklaring vragen, in die verklaring worden vermeld, met uitzondering van Griekenland en Ierland. Wat Spanje betreft, kan de verplichting tot het vermelden van het soort werk/diensten worden afgeleid uit het woord "beroepsgegevens" dat in de wet wordt gebruikt.

Behalve de hierboven genoemde informatie, vragen de lidstaten ook nog om informatie die niet in artikel 9, lid 1, onder a), wordt vermeld, maar die op andere bepalingen van dat artikel betrekking heeft. Vragen om bedoelde informatie is toegestaan, mits dit gerechtvaardigd en evenredig is. Vermelding van de plaats van bewaring van de documenten die bewaard moeten worden en op verzoek aan de bevoegde instanties moeten worden verstrekt, is voorgeschreven in de wetgeving van zeven lidstaten (Duitsland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Oostenrijk, Polen en Slovenië). Vijf lidstaten (Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Kroatië en Oostenrijk) vragen om informatie over arbeidstijden en lonen. België wil ten minste een werkschema ontvangen en antwoord op de vraag of de arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur zijn. En Italië vraagt bij detacheringen in de vervoersector naar de loongegevens. De Litouwse wetgeving bepaalt dat de gedetacheerde werknemers op een aantal terreinen, bijvoorbeeld gezondheid en veiligheid, "garanties" moeten worden verstrekt.

3.6.1.5. Informatie over de afnemer van de dienst

Verscheidene lidstaten vragen ook om informatie over de afnemer van de dienst, welke informatie niet is opgenomen in de opsomming van artikel 9, lid 1, onder a). Meestal wordt gevraagd om basisinformatie (naam, adres, contactgegevens) over de contractpartner van de detacherende werkgever. In Duitsland en Polen is het verstrekken van deze informatie alleen verplicht als de detachering gebeurt onder een contract voor uitzendwerk, in welk geval de inlenende onderneming in de verklaring moet worden vermeld. Daarentegen verlangen in totaal vijftien lidstaten (België, Denemarken (niet bij particulieren), Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Oostenrijk, Slovenië en Spanje) vermelding van de afnemer van de dienst in alle gevallen van detachering. Acht van deze landen (Cyprus, Estland, Finland, Griekenland, Italië, Frankrijk, Litouwen en Slovenië) verlangen ook informatie over het soort bedrijf van de afnemer van de dienst, en in Oostenrijk moet worden vermeld welke collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is. Griekenland, Italië en Oostenrijk willen ook het btw-nummer van de afnemer weten. Oostenrijk wil daarnaast ook het nummer van diens handelsvergunning weten en Estland ook het handelsregisternummer. Italië vraagt ook naar de gegevens van de wettelijke vertegenwoordiger van de afnemer.

In enkele lidstaten rusten de verplichtingen in verband met de aanmelding van gedetacheerde werknemers bij de afnemer van de dienst. Dit is het geval in Tsjechië, waar de aanmelding moet gebeuren door de afnemer van de dienst. In Denemarken is de afnemer van de dienst verplicht de Deense bevoegde instantie ervan in kennis te stellen als hij geen stukken heeft ontvangen waaruit blijkt dat de dienstverrichter de bevoegde instantie de vereiste informatie heeft verstrekt of als die informatie onvolledig of onjuist is.

3.6.2. Artikel 9, lid 1, onder b), c) en d) – Eisen in verband met documentatie

Artikel 9, lid 1, onder b), voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om te eisen dat bepaalde documenten in verband met de arbeidsovereenkomst op papier of in elektronische vorm bewaard of ter beschikking gesteld worden. Dit betekent niet dat de lidstaten kunnen eisen dat in de eenvoudige verklaring melding wordt gemaakt van bedoelde documenten.

Alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, vragen om documentatie die grotendeels overeenkomt met de in artikel 9, lid 1, onder b), uitdrukkelijk genoemde documenten ("arbeidsovereenkomst of een gelijkwaardig document […], loonstroken, arbeidstijdenoverzichten die begin, einde en duur van de dagelijkse arbeidstijd aangeven en betalingsbewijzen van lonen").

Daarnaast vragen zes lidstaten om kopieën van documenten over de identiteit en/of status van de werknemers die op de werkplek aanwezig zullen zijn. Dit zijn in de regel paspoorten of andere identiteitsbewijzen (Kroatië, Letland, Luxemburg, Oostenrijk), draagbaar document A1 (Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Slovenië) en werk- en/of verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen (Kroatië, Letland, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje).

Luxemburg vraagt om een kopie van een medische verklaring van arbeidsgeschiktheid, en in gevallen van deeltijdwerk of een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur, om een door de controlerende instantie afgegeven conformiteitsverklaring. Kroatië en Litouwen vragen nog om ander bewijs dat noodzakelijk is voor controle en toezicht.

De meeste lidstaten hebben artikel 9, lid 1, onder b), omgezet door in het nationaal recht vast te leggen dat de betreffende documenten beschikbaar moeten zijn – op papier of in elektronische vorm – op de werkplek waar de gedetacheerde werknemer zijn werkzaamheden verricht.

Voor negen lidstaten (Cyprus, Denemarken, Finland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slowakije en Tsjechië) geldt dat de verplichting om documenten te bewaren formeel eindigt aan het einde van de periode van detachering.

In Luxemburg moeten alle documenten voorafgaande aan de detachering elektronisch worden ingediend, en geldt bijgevolg niet het vereiste dat de documenten worden bewaard of ter beschikking gesteld op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op het grondgebied van dat land.

De richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaat van ontvangst om te verlangen dat de documenten na de periode van detachering op verzoek van de instanties van die lidstaat binnen een redelijke termijn worden verstrekt (artikel 9, lid 1, onder c)). De meeste lidstaten eisen dat de documenten na afloop van de periode van detachering nog een bepaalde periode beschikbaar blijven, behalve Malta, waar die aanvullende bewaartermijn niet is gespecificeerd, en Litouwen, waar de documenten wel beschikbaar moeten blijven, maar in de lidstaat van herkomst kunnen worden bewaard. De aanvullende bewaartermijn bedraagt één jaar in België, Bulgarije en Portugal, twee jaar in Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Polen en Slovenië, drie jaar in Hongarije, Ierland en Roemenië, vijf jaar in Kroatië en zeven jaar in Estland.

3.6.3. Taaleisen

De wijze waarop artikel 9, lid 1, onder a) en d), is geformuleerd, biedt lidstaten de mogelijkheid om zowel voor de eenvoudige verklaring als voor de vereiste documentatie taaleisen te stellen – beide kunnen zowel in de officiële taal als in "(een) andere door de ontvangende lidstaat aanvaarde taal of talen" worden gevorderd.

De meeste lidstaten eisen dat de verklaring in een van de officiële talen van het land is gesteld. Behalve in de officiële taal van het land kan de verklaring in de volgende lidstaten ook in het Engels worden opgesteld: Denemarken, Estland, Hongarije, Kroatië, Oostenrijk, Polen en Zweden. In Oostenrijk kan de verklaring in het Tsjechisch, Engels, Spaans, Kroatisch, Italiaans, Hongaars, Pools, Roemeens, Slowaaks en Sloveens worden opgesteld. In Zweden kan worden gekozen uit het Engels, Duits, Pools, Roemeens en Frans. In Denemarken kan bij het registreren van gedetacheerde

werknemers gebruik worden gemaakt van het Engels, Duits of Pools. De mogelijkheid om de verklaring in andere talen op te stellen, bestaat in veel lidstaten waar de verklaring elektronisch kan worden ingediend.

Documenten onvertaald laten, is toegestaan in twaalf lidstaten. In negen van die lidstaten (België, Denemarken, Estland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije) kunnen de bevoegde instanties per geval vragen om een vertaling in de officiële landstaal (of het Engels, in het geval van België en Finland). In Oostenrijk zijn ook arbeidscontracten in het Engels toegestaan, en in Cyprus en Zweden kunnen documenten in de officiële landstaal of het Engels zijn gesteld. Nederland kent geen regels die de vertaling van documenten voorschrijven.

3.6.4. Andere administratieve eisen en controlemaatregelen

Enkele lidstaten hebben maatregelen ingevoerd voor het identificeren van gedetacheerde werknemers, zoals de "Carte d'identification professionnelle du BTP" (identiteitskaart voor de bouwnijverheid) in Frankrijk, de ConstruBadge (identiteitskaart voor bouwarbeiders) in België en de "badge social d'Identification" (sociale identiteitskaart) in Luxemburg.

Algemene beoordeling

De meeste lidstaten leggen alle of het merendeel van de in artikel 9, lid 1, vermelde administratieve maatregelen op. Hoewel dit lijkt te suggereren dat dienstverrichters in alle lidstaten bijna identieke verplichtingen hebben, zijn de concrete eisen die in de lidstaten worden gesteld, met name met betrekking tot kennisgevingen, documentatie en vertalingen, tamelijk divers.

Alle lidstaten menen dat de opgelegde administratieve eisen en ingevoerde controlemaatregelen het toezicht op de naleving van de in de handhavingsrichtlijn en de detacheringsrichtlijn beschreven verplichtingen, vergemakkelijken.

De lidstaten vinden met name de eenvoudige verklaring bijzonder nuttig, omdat de gedetacheerde werknemer daarmee "zichtbaar" wordt voor de inspectie en het toezicht op de arbeidsomstandigheden en de opsporing van fraude wordt vergemakkelijkt. Verder verschaffen de kennisgevingen de noodzakelijke informatie om op basis van een risicobeoordeling gerichte controles uit te kunnen voeren in de sectoren/regio's/ondernemingen waar zich de meeste problemen voordoen. Hetzelfde doel dienen de documenten die de inspectie kan opvragen. De aanwijzing van een contactpersoon heeft een positief effect gehad op de ontvangst van bovengenoemde documenten en het contacteren van de vertegenwoordiger van de werkgever.

Ook hebben veel lidstaten maatregelen genomen voor het beperken van de administratieve lasten van bovengenoemde maatregelen. Die maatregelen hebben doorgaans betrekking op detacheringen van korte duur of op detacheringen in bepaalde sectoren of beroepen. België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije en Zweden hebben een tool geïmplementeerd voor het online/elektronisch indienen van verklaringen van detachering.

In België zijn dringende herstel- en onderhoudswerken aan machines en apparatuur die door de werkgever zelf geleverd zijn aan de onderneming waar de reparatie of het onderhoud plaatsvindt, vrijgesteld van de verplichte kennisgeving in "Limosa" (verplichte verklaring voor werknemers en zelfstandigen die in België zijn gedetacheerd/in België werken), mits bedoeld werk niet langer dan vijf dagen per maand wordt uitgevoerd.

In Duitsland is kennisgeving alleen verplicht in de bouwnijverheid en aanverwante industrieën, voor schoonmaakdiensten voor gebouwen en in de zorg.

De vakbonden zijn van mening dat toereikende en effectieve administratieve eisen en controlemaatregelen buitengewoon belangrijk zijn voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen die bij de detacheringsrichtlijn zijn vastgesteld. Zij achten het ook belangrijk dat op EU-niveau bepaalde administratieve eisen en controlemaatregelen worden vastgesteld die verplicht moeten worden opgelegd/ingevoerd, zoals de verplichting om de detachering te melden voordat ze aanvangt en de invoering van een elektronisch register van gedetacheerde werknemers, waardoor het toezicht op de naleving van de toepasselijke regels mogelijk zou verbeteren. Wat concrete maatregelen betreft, wijzen de vakbonden erop dat ingeval op grond van het nationaal recht waarmee de richtlijn is omgezet, een contactpersoon voor collectieve onderhandelingen moet worden aangewezen, dit ook aan de vakbonden moet worden meegedeeld.

Daarentegen tonen de werkgevers zich bezorgd over praktische problemen bij de detachering van werknemers waartoe de invoering van maatregelen overeenkomstig artikel 9 zou hebben geleid, vooral door de toegenomen administratieve lasten.

Op grond van artikel 9, lid 2, mogen de lidstaten nog andere administratieve eisen en controlemaatregelen opleggen, mits die gerechtvaardigd en evenredig zijn. Bovenstaande beschrijving van omzettingsmaatregelen maakt duidelijk dat de meeste lidstaten een aantal maatregelen hebben genomen die onder dit artikel vallen.

3.7. **Inspecties (artikel 10)**

Artikel 10 heeft betrekking op inspecties in detacheringssituaties en bepaalt dat deze op een risicobeoordeling gebaseerd moeten zijn en noch discriminerend, noch onevenredig mogen zijn.

De meeste lidstaten hebben gekozen voor een uitdrukkelijke omzetting van artikel 10. Een aantal lidstaten (België, Bulgarije, Estland, Luxemburg, Nederland, Tsjechië en Zweden) is echter van mening dat hun nationale wetgeving al in overeenstemming is met artikel 10 via algemene bepalingen in bestaande wetgeving die de bevoegdheden van de arbeidsinspectie regelen. Het Verenigd Koninkrijk heeft aangegeven dat de autoriteiten in de praktijk al overeenkomstig dit artikel werken.

Wat de verwijzing naar "risicobeoordeling" in de zin van artikel 10, lid 1, betreft, zijn in een aantal lidstaten (Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Malta, Portugal, Roemenië en Slovenië) regelingen van kracht die voorschrijven dat de selectie van te inspecteren entiteiten op basis van een risicobeoordeling moet gebeuren. Met uitzondering van Cyprus, Denemarken en Ierland bevatten deze regelingen ook de criteria die bij de risicobeoordeling moeten worden gebruikt, waarvan er veel nauw aansluiten bij de criteria die in artikel 10, lid 1, worden voorgesteld.

Enkele andere lidstaten (Duitsland, Spanje, Tsjechië en Zweden) hebben aangegeven dat een dergelijke risicobeoordeling geen wettelijk vereiste is in hun nationale systeem, maar niettemin algemene praktijk is bij de instanties die belast zijn met de inspectie.

De vakbonden menen dat de situatie weliswaar verschilt per lidstaat, maar dat de controles en inspecties in het algemeen nog steeds onvoldoende zijn. Zij benadrukken dat het belangrijk is dat de lidstaten adequate mechanismen, controles en inspecties invoeren om naleving van de regels te waarborgen en grensoverschrijdend misbruik te voorkomen.

Hoewel doeltreffende toezichtsprocedures van essentieel belang zijn voor de handhaving van de handhavingsrichtlijn en de detacheringsrichtlijn, meent de Commissie dat de inspecties op de eerste

plaats gebaseerd moeten zijn op een risicobeoordeling door de bevoegde instanties. Daarnaast moeten de lidstaten ervoor zorgen dat inspecties en controles op de naleving noch discriminerend, noch onevenredig zijn. Dit houdt in dat ze geschikt moeten zijn voor het bereiken van de gestelde doelen, zonder de vrijheid tot het verrichten van grensoverschrijdende diensten meer dan noodzakelijk te beperken[9].

3.8. **Verdediging van rechten – faciliteren van klachten – nabetalingen (artikel 11)**

Artikel 11 bepaalt dat de lidstaten moeten zorgen voor doeltreffende mechanismen op basis waarvan gedetacheerde werknemers direct een klacht tegen hun werkgevers kunnen indienen en gerechtelijke of administratieve procedures kunnen entameren, en stelt handhavingsnormen vast, die met name vereisen dat procedures bestaan waarmee gedetacheerde werknemers, maar ook vakbonden en derden, voor de gewone of de administratieve rechter van de lidstaat van ontvangst de rechten van gedetacheerde werknemers kunnen verdedigen.

Alle lidstaten[10] voorzien in de mogelijkheid voor gedetacheerde werknemers om bij de bevoegde dienst van de arbeidsinspectie een klacht in te dienen als de werkgever hun rechten schendt.

Alle lidstaten geven gedetacheerde werknemers toegang tot hun gerechtelijk systeem voor het instellen van vorderingen die betrekking hebben op de periode van detachering. Het feit dat de periode van detachering is afgelopen of dat de werknemer is teruggekeerd naar het land van herkomst, vormt in geen enkele lidstaat een beletsel voor het instellen van een vordering door de gedetacheerde werknemer als die lidstaat de ontvangende lidstaat is.

In beginsel voorzien de meeste – maar niet alle – lidstaten in de mogelijkheid voor vakbonden en derden om een gerechtelijke procedure in te leiden. Met name Slovenië voorziet niet in de mogelijkheid van rechtstreekse betrokkenheid van vakbonden of derden in een gerechtelijke procedure, en vijf andere lidstaten (Bulgarije, Finland, Hongarije, Litouwen en Luxemburg) voorzien alleen in deze mogelijkheid voor vakbonden en niet voor andere organisaties. In het Maltese recht worden de vakbonden niet uitdrukkelijk genoemd, maar kunnen vorderingen worden ingesteld door organisaties of andere rechtspersonen die er een rechtmatig belang bij hebben dat deze wettelijke regels worden nageleefd. In Italië hebben de vakbonden weliswaar niet het recht om namens een individuele werknemer rechtstreeks in rechte op te treden, maar zij kunnen gedetacheerde werknemers wel ondersteunen.

Voor de ontvankelijkheid van vakbonden en derden gelden in alle lidstaten, behalve Estland, Griekenland, Oostenrijk, Slowakije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, aanvullende voorwaarden, zoals het feit dat de werknemer lid is van de betreffende organisatie of dat een voorwaarde is geschonden van een collectieve arbeidsovereenkomst waarbij de vakbond partij is.

Voor de ontvankelijkheid van derden is in de regel nodig dat een rechtmatig belang in de zaak kan worden aangetoond, bijvoorbeeld door te verwijzen naar het doel van de organisatie zoals vastgelegd in de statuten. Dit is een wettelijk vereiste in Kroatië, Letland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië en Tsjechië.

In de praktijk komt het in Denemarken, Finland, Nederland en Zweden vaak voor dat een vakbond namens gedetacheerde werknemers een gerechtelijke procedure start.

Elf lidstaten (België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Griekenland, Kroatië, Malta, Polen, Portugal, Roemenië en Zweden) hebben artikel 11, lid 5, uitdrukkelijk omgezet door in de nationale wetgeving

[9] Zie het arrest van 27 maart 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, punt 17, alsook het arrest van 21 oktober 2004, Commissie/Luxemburg, C-445/03, punt 40, en het arrest van 19 januari 2006, Commissie/Duitsland, C-244/04, punt 36.

[10] Behalve het Verenigd Koninkrijk, dat geen arbeidsinspectie of vergelijkbare instantie kent.

een expliciete bescherming van gedetacheerde werknemers tegen represailles van de werkgever op te nemen. In twaalf lidstaten (Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Luxemburg, Oostenrijk, Slovenië, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) was dit niet nodig, omdat in die lidstaten het beginsel van bescherming tegen represailles algemeen wordt toegepast en ook gedetacheerde werknemers beschermt.

In Finland, Ierland en Slowakije geldt een dergelijk beginsel alleen op die gebieden waar het uitdrukkelijk van toepassing is verklaard. Nederland kent alleen bepalingen tegen represailles op gebieden waar het recht van de Unie bescherming tegen represailles voorschrijft en die bescherming is opgenomen in de omzettingsbepalingen. In Litouwen genieten werknemers uitdrukkelijk bescherming tegen represailles van de werkgever in de vorm van vorderingen tot schadevergoeding wegens schending van diens economische belangen.

3.9. **Aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming (artikel 12)**

Teneinde fraude en misbruik aan te pakken, voorziet artikel 12 in de mogelijkheid voor lidstaten om ervoor te zorgen dat in onderaannemingsketens de aannemer van wie de werkgever een directe onderaannemer is, door de gedetacheerde werknemers naast of in plaats van de werkgever aansprakelijk kan worden gesteld. Hoewel de lidstaten een dergelijke aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming ten minste moeten invoeren voor de bouwnijverheid en ten minste voor achterstallig nettoloon dat met het minimumloon overeenkomt (artikel 12, lid 1), kunnen zij deze aansprakelijkheid ook voor andere sectoren invoeren en voor meer schakels van de onderaannemingsketen dan alleen de directe aannemer, en ook niet alleen voor vorderingen waarvan de waarde met het minimumloon overeenkomt (artikel 12, leden 2 en 4). In plaats van een dergelijk systeem van aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming, kunnen de lidstaten andere passende handhavingsmaatregelen treffen (artikel 12, lid 6). Al deze maatregelen moeten op niet-discriminerende en evenredige basis worden genomen.

Voor een overzicht van de maatregelen die de lidstaten op grond van artikel 12 hebben genomen, zie bijlage II bij het werkdocument van de diensten van de Commissie. Blijkens de antwoorden op de vragenlijst die aan het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers is toegezonden, zijn in veel lidstaten de aansprakelijkheidsregels nog niet vaak toegepast, aangezien er geen relevante gevallen zijn. Verscheidene lidstaten (België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Malta, en Nederland) gaven echter aan dat de invoering van deze regels de doeltreffende bescherming van de rechten van werknemers in onderaannemingsketens heeft versterkt. Werkgevers zijn over het algemeen van mening dat de invoering van aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming, of van alternatieve maatregelen, de doeltreffende bescherming van de rechten van werknemers in onderaannemingsketens niet heeft doen toenemen. Vakbonden zien een positief effect op de bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers in onderaannemingsketens wanneer lidstaten overgaan tot de handhaving of invoering van volledige aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming en tot de beperking van de mogelijke lengte van onderaannemingsketens.

3.9.1. Minimumeisen voor de bouwnijverheid

Alle lidstaten (behalve Denemarken en Finland, die "andere passende handhavingsmaatregelen" hebben genomen overeenkomstig artikel 12, lid 6) hebben de minimumeis omgezet waarbij de directe aannemer (eerste schakel) in de bouwnijverheid in de regel aansprakelijk is ingeval de werkgever (onderaannemer) verzuimt om ten minste het geldende minimumloon en de socialezekerheidsbijdragen te betalen.

Negen lidstaten (Estland, Finland, Ierland, Kroatië, Litouwen, Polen, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) beperken deze aansprakelijkheid tot de bouwnijverheid. Alle andere lidstaten hebben de aansprakelijkheidsregeling uitgebreid naar andere sectoren. Elf lidstaten (Duitsland,

Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Slowakije en Spanje) hebben besloten om de regeling uit te breiden tot alle sectoren van de economie.

3.9.2. Uitbreiding reikwijdte

Terwijl de meeste lidstaten de aansprakelijkheid beperken tot de directe aannemer, voorzien tien lidstaten (Duitsland, Griekenland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Spanje en Zweden) ook in de mogelijkheid een vordering in te stellen wegens achterstallige betalingen tegen partijen die geen directe contractuele relatie met de detacherende werkgever hebben. In Oostenrijk bestaat deze mogelijkheid echter alleen wanneer het gebruik van meerdere schakels het omzeilen van wettelijke verplichtingen tot doel had, en Litouwen en Zweden hebben de aansprakelijkheid beperkt tot de hoofdaannemer.

In de meeste lidstaten kunnen werknemers bij de aannemer hun volledige loon vorderen (d.w.z. met inbegrip van contractueel vastgelegd loon boven het minimumloon) of ten minste een vergoeding voor overwerk. Het eerstgenoemde geldt voor dertien lidstaten (België, Estland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Spanje en Zweden), het laatstgenoemde voor drie (Kroatië, Slowakije en Tsjechië). In Frankrijk valt ook het verstrekken van huisvesting door de werkgever onder de ketenaansprakelijkheid, en Luxemburg heeft de aansprakelijkheid uitgebreid tot alle geldvorderingen die voortvloeien uit de arbeidsrelatie voor zover die betrekking hebben op werkzaamheden die in het kader van de dienstverrichting van de werkgever aan de aannemer zijn verricht.

Tegelijkertijd beperken alle lidstaten behalve Oostenrijk de aansprakelijkheid van de aannemer tot het in het onderaannemingscontract vastgelegde bedrag.

3.9.3. Zorgvuldigheidsvereiste

Artikel 12, lid 5, voorziet in de mogelijkheid om een uitzondering op te nemen waarbij aannemers die zich jegens de onderaannemer aan specifieke zorgvuldigheidseisen hebben gehouden, worden vrijgesteld van aansprakelijkheid.

Zestien lidstaten hebben gebruikgemaakt van deze mogelijkheid om een zorgvuldigheidsverweer in te voeren. In de meeste gevallen heeft dit de vorm van een algemene beoordeling van de vraag of de aannemer in een concreet geval aan het zorgvuldigheidsvereiste heeft voldaan (Cyprus, Estland, Griekenland, Ierland, Nederland, Polen, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk).

Twaalf lidstaten (België, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië) hebben in de wet uitdrukkelijk criteria vastgelegd betreffende de verplichting van de aannemer om erop toe te zien en/of te bevorderen dat de onderaannemer zich aan zijn verplichtingen houdt, waarbij de mate van gedetailleerdheid varieert van een zeer algemene vermelding in Polen tot een uitgebreide opsomming van criteria in Kroatië. De Italiaanse wet voorziet alleen in een zorgvuldigheidsvereiste voor het wegvervoer.

3.9.4. Andere passende handhavingsmaatregelen overeenkomstig artikel 12, lid 6

Zoals hierboven vermeld, zijn Denemarken en Finland de enige lidstaten die geen regeling van aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming hebben ingevoerd. In Denemarken is de alternatieve regeling voor het omzetten van artikel 12, lid 6, gebaseerd op de oprichting van een "arbeidsmarktfonds" voor gedetacheerde werknemers. Ingevolge die regeling kan een in Denemarken gedetacheerde werknemer die van zijn werkgever geen loon ontvangt, voor het niet uitbetaalde loon een beroep doen op voornoemd fonds als hij onder een Deense collectieve arbeidsovereenkomst valt. Wanneer een gedetacheerde werknemer uit dit fonds loon ontvangt, moet zowel de werkgever als de Deense afnemer van de dienst een buitengewone bijdrage aan het fonds betalen. Het fonds zal het aan de werknemer uitbetaalde bedrag proberen te verhalen op de werkgever in het land van herkomst. Het

fonds wordt gefinancierd door bijdragen van alle werkgevers (zowel Deense als buitenlandse) die in Denemarken diensten verrichten.

In Finland kan een gedetacheerde werknemer die onder het minimumloon betaald krijgt, dit melden aan de (hoofd)aannemer van de bouwplaats. Na ontvangst van de melding vraagt de (hoofd)aannemer bij de detacherende onderneming onmiddellijk een verslag op van het aan de gedetacheerde werknemer betaalde loon. De (hoofd)aannemer stuurt het verzoek om informatie en het door de detacherende onderneming ingediende verslag onverwijld aan de werknemer. Op verzoek van de werknemer worden het verzoek om informatie en het verslag onmiddellijk voorgelegd aan de autoriteit voor gezondheid en veiligheid op het werk. De (hoofd)aannemer bewaart het verzoek om informatie en het verslag gedurende twee jaar na het einde van de werkzaamheden. Niet-naleving van deze verplichtingen kan leiden tot sancties, maar maakt de aannemer niet aansprakelijk voor vorderingen wegens uitstaand loon.

3.9.5. Toepassing aansprakelijkheidsbepalingen uitsluitend op grensoverschrijdende dienstverrichters

De lidstaten mogen geen systeem voor aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming opzetten dat alleen van toepassing is op grensoverschrijdende dienstverrichters, omdat dit die dienstverrichters rechtstreeks zou discrimineren. Een dergelijk systeem zou eindklanten en aannemers kunnen ontmoedigen om in andere lidstaten gevestigde ondernemingen als aannemer of onderaannemer in te huren.

In zestien lidstaten (Bulgarije, Estland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) gelden de bepalingen inzake aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming alleen voor buitenlandse dienstverrichters, terwijl deze of soortgelijke bepalingen in andere lidstaten in gelijke mate op binnenlandse en buitenlandse dienstverrichters van toepassing zijn.

Verder zijn de nationale aansprakelijkheidsregels in Estland, Hongarije, Italië en Oostenrijk van toepassing op elke situatie (niet alleen onderaanneming) waarin een werkgever een contract aangaat met een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd.

3.10. Grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten (hoofdstuk VI)

De artikelen 13 tot en met 19 van de richtlijn zien op de grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten. Deze artikelen bepalen met name dat de beslissing van de bevoegde instantie van een lidstaat tot het opleggen van een sanctie aan een dienstverrichter, te zijner kennis moet worden gebracht en de sanctie moet worden ingevorderd door de bevoegde instantie van de lidstaat waar de dienstverrichter op dat moment is gevestigd.

De meeste landen hebben de artikelen 13 tot en met 19 uitdrukkelijk omgezet. Denemarken, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, daarentegen, melden dat de autoriteiten het bepaalde in deze artikelen in de praktijk al uitvoeren en derhalve geen nieuwe wettelijke bepalingen nodig zijn. Een gedeeltelijke omzetting heeft plaatsgevonden in Nederland (geen omzetting van de artikelen 13, 14 en 18) en Slovenië (geen omzetting van artikel 18).

IMI-statistieken over het gebruik van hoofdstuk VI

Slechts enkele lidstaten (België, Finland, Italië, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Nederland en Zweden) hebben als verzoekende instantie gebruikgemaakt van de administratieve samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve

sancties en/of boeten, wat betekent dat zij aan andere lidstaten een verzoek hebben verzonden om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete of om invordering van een sanctie of boete.

De situatie is anders als wij kijken naar het aantal lidstaten dat als aangezochte instantie is benaderd (België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk), met andere woorden: het aantal lidstaten waaraan een verzoek is verzonden om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een sanctie of boete of om invordering van een sanctie of boete.

In het algemeen menen de lidstaten die de vragenlijst hebben ingevuld, dat administratieve samenwerking op het gebied van de grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten via het IMI effectief is. Wel is gewezen op enkele praktische problemen in verband met de erkenning van sancties en boeten in andere lidstaten en de gronden waarop het doen van een kennisgeving of het invorderen van een sanctie of boete kan worden geweigerd. Deze problemen worden momenteel besproken in het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers. Enkele lidstaten hebben aangegeven dat de verzoeken hebben geleid tot een hogere werklast.

Blijkens de IMI-statistieken is maar weinig gebruikgemaakt van de administratieve samenwerking voor de grensoverschrijdende handhaving van financiële administratieve sancties en/of boeten.

In 2018 werden via het IMI 568 verzoeken verzonden om kennisgeving van een beslissing tot oplegging van een administratieve sanctie of boete en 201 verzoeken om invordering van een dergelijke sanctie of boete. Het grootste aantal verzoeken om kennisgeving van een beslissing werd verzonden door Oostenrijk (550), net als het aantal verzoeken om invordering van een sanctie of boete (192).

Slovenië ontving de meeste verzoeken om kennisgeving van een beslissing (190), gevolgd door Tsjechië (90), Roemenië (67) en Hongarije (51). Slovenië ontving ook de meeste verzoeken om invordering van een sanctie of boete (69), gevolgd door Hongarije (44) en Tsjechië (21).

Zie bijlage III bij het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een overzicht van de statistieken.

3.11. **Sancties**

Op grond van artikel 20 van de richtlijn moeten de lidstaten sancties stellen op inbreuken op nationale bepalingen die uit hoofde van de richtlijn zijn vastgesteld. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

3.11.1. Sancties op de schending van administratieve verplichtingen in verband met de detachering van werknemers

Alle lidstaten hebben een systeem van sancties ingevoerd dat bij administratieve schendingen van toepassing is.

België, Bulgarije, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Malta en Oostenrijk hebben de minimale en maximale hoogte van de per werknemer op te leggen financiële sanctie vastgelegd. Een vergelijking van de maximale boete per werknemer laat zien dat deze varieert van 1 165 EUR in Malta tot 10 000 EUR in Oostenrijk en Finland.

In plaats daarvan of daarnaast hebben België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk de minimale en maximale hoogte of ten minste de maximale hoogte vastgesteld van de per werkgever op te leggen boete, ongeacht het aantal betrokken werknemers. De maximumhoogte van deze boeten varieert van 240 EUR in Litouwen tot 48 000 EUR in België.

In Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Spanje wordt bij een herhaalde schending een aanvullende sanctie opgelegd. Hierdoor kan de boete per werknemer oplopen tot 20 000 EUR in Oostenrijk, eventueel aangevuld met een tijdelijke stillegging van werkzaamheden, een sanctiemogelijkheid die ook in Spanje is voorzien, zij het alleen voor uitzendbureaus. Onder bepaalde omstandigheden kan de boete bij herhaalde schendingen waarbij meer dan drie werknemers zijn betrokken, in Oostenrijk nog verder oplopen en per werknemer 40 000 EUR bedragen. Tot slot voorzien drie lidstaten (Bulgarije, Kroatië en Oostenrijk) in een sanctie voor individuele leidinggevenden die bij een schending betrokken zijn geweest.

3.11.2. Sancties op schending van de rechten van gedetacheerde werknemers

De meeste lidstaten stellen sancties op niet-naleving door een werkgever van verplichtingen jegens werknemers die uit de detacheringsrichtlijn voortvloeien.

België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Letland, Luxemburg, Malta Oostenrijk en Spanje houden in een dergelijk geval rekening met het aantal betrokken werknemers. De maximumboete varieert van 1 165 EUR in Malta tot 50 000 EUR (voor het niet betalen van een toeslag voor werken in de vakantieperiode) in Luxemburg.

In België, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Portugal (behalve in enkele gevallen), Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk is de sanctie voor de werkgever bij niet-naleving niet afhankelijk van het aantal betrokken werknemers. De maximumboete varieert van 300 EUR in Litouwen tot 500 000 EUR in Duitsland.

Herhaalde schendingen en andere kwalificerende omstandigheden leiden tot hogere boeten in België, Bulgarije, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk of worden in aanmerking genomen bij het bepalen van de hoogte van de sanctie, zoals in het geval van Duitsland. Wanneer sprake is van dergelijke omstandigheden kan de maximumboete oplopen tot 40 000 EUR per werknemer in Oostenrijk en tot in totaal 96 000 EUR per onderneming in België. Behalve geldboeten kan in dergelijke ernstige gevallen in Cyprus en Griekenland een gevangenisstraf worden opgelegd, kunnen in Frankrijk de werkzaamheden van de werkgever tijdelijk worden stilgelegd en kan de werkgever in het Verenigd Koninkrijk op een “naming and shaming”-lijst worden gezet. Tot slot voorzien Bulgarije, Kroatië, Oostenrijk, Slowakije en Slovenië ook in de mogelijkheid van een boete voor individuele personen, zoals leidinggevenden, die bij een inbreuk betrokken zijn geweest.

De criteria voor het bepalen van de hoogte van de boete zijn doorgaans dezelfde als die welke in paragraaf 3.11.1 zijn genoemd.

3.11.3. Andere maatregelen

In Oostenrijk voorziet het nationale recht in de mogelijkheid om de werkgever te verbieden het werk uit te voeren. Verder is er ook nog de mogelijkheid om bij een vermoeden van overtreding van een relevant voorschrift door de werkgever, een zekerheidstelling te eisen of een “betalingsstop” op te leggen.

Algemene beoordeling

De werkgeversvertegenwoordigers hebben erop gewezen dat de sancties en de hoogte van de boeten voor niet-naleving van administratieve eisen in enkele lidstaten niet evenredig zijn. Behalve boeten worden ook injuncties opgelegd waarbij gedetacheerde werknemers de toegang tot de werkplek wordt ontzegd en zo de dienstverrichting wordt belemmerd. Volgens de vakbonden daarentegen zijn sancties en boeten maar al te vaak noch doeltreffend, noch afschrikkend genoeg. Zij beweren dat het negeren van de regels een onderneming veel voordelen oplevert, terwijl het risico om geïdentificeerd en beboet te worden, gewoonlijk laag is.

Bij de invoering van het aanmeldingssysteem hebben veel lidstaten sancties gesteld op schending van de aanmeldingsplicht. Die sancties zijn vaak net zo zwaar als de sancties op de schending van werknemersrechten. In sommige gevallen worden de boeten berekend op basis van het aantal betrokken gedetacheerde werknemers en worden eerdere schendingen in aanmerking genomen, wat tot hoge boeten kan leiden.

Hoewel de richtlijn *ratio temporis* niet van toepassing was op de zaak, is het de moeite waard om te wijzen op een arrest van 13 november 2018, *Čepelnik*[11], C-33/17, waarin het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in die zin moet worden uitgelegd "dat [het] in de weg [staat] aan een regeling van een lidstaat […] op grond waarvan de bevoegde autoriteiten een in die lidstaat gevestigde bouwheer kunnen verplichten de betalingen aan zijn in een andere lidstaat gevestigde wederpartij stop te zetten". Het Verdragsartikel staat volgens het Hof ook in de weg aan een verplichting om "een waarborgsom te betalen die overeenkomt met het nog te betalen deel van de prijs van het werk, teneinde de betaling te waarborgen van de geldboete die aan deze wederpartij zou kunnen worden opgelegd ingeval komt vast te staan dat deze het arbeidsrecht van eerstgenoemde lidstaat heeft overtreden".

De evenredigheid van de sancties waarin het Oostenrijkse recht voorziet, vormt ook de kern van zaak C-64/18, *Maksimovic*[12].

4. GEGEVENS BETREFFENDE HET DETACHERINGSPROCES

Hoewel de uitvoering van de richtlijn hier enige verbetering in heeft gebracht, zijn er nog steeds tekortkomingen in de beschikbaarheid van volledige en betrouwbare gegevens over het detacheringsproces.

De belangrijkste bron van vergelijkbare informatie over het aantal detacheringen en gedetacheerde werknemers is het zogeheten "draagbaar document A1" op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Dit formulier wordt verstrekt door de bevoegde lidstaat op een daartoe strekkend verzoek van de werkgever of de betrokken persoon en levert het vermoeden op dat de houder ervan is aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waar het document is afgegeven. Het is aan de nationale diensten belast met de uitvoering van de sociale zekerheid om nationale gegevens te verzamelen met betrekking tot afgegeven en ontvangen documenten, en die gegevens mee te delen aan de Commissie, die op basis daarvan jaarlijks, in het kader van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, een vergelijkend verslag opstelt.

De aldus verzamelde gegevens hebben het voordeel dat ze betrouwbaar zijn en vergelijkbaar tussen de lidstaten. Maar die gegevens hebben ook hun beperkingen. Ten eerste zorgt het feit dat de gegevens zijn gebaseerd op de betekenis van "detachering" zoals gedefinieerd volgens de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, voor enkele mismatches met de definities van de

[11] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Grote kamer) van 13 november 2018, Čepelnik d.o.o./Michael Vavti, C-33/17, ECLI:EU:C:2018:896.

[12] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 september 2019, Maksimovic, C-64/18 (gevoegde zaken C-64/18, C-140/18, C-146/18, C-148/18), ECLI:EU:C:2019:723.

detacheringsrichtlijn. Dit betreft met name de opname in de totale telling van zelfstandigen en personen die in twee of meer lidstaten werken, en het ontbreken van gegevens voor detacheringen van langer dan twee jaar, die in het draagbaar document A1 zijn opgenomen. Ten tweede kan de feitelijke naleving van de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels gevolgen hebben voor de toereikendheid van de gegevens over kortetermijn, onverwachte en herhaalde detacheringen. Tot slot zijn er enkele hiaten in de gegevens over ontvangen gedetacheerde werknemers, met name betreffende het land van bestemming van werknemers die naar twee of meer lidstaten zijn uitgezonden, omdat de lidstaten niet verplicht zijn die informatie in het kader van de gegevensverzameling op het gebied van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels te registreren.

Zoals blijkt uit paragraaf 3.6.1, hebben alle lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, voor de dienstverrichter de verplichting ingevoerd om een eenvoudige verklaring af te geven. Bijgevolg kunnen de gegevens die zijn gebaseerd op de gegevens in het draagbaar document A1 nu worden aangevuld met gegevens uit de eenvoudige verklaring.

Deze gegevens werden in 2018 voor het eerst via de vragenlijst verzameld. Het verslag presenteert de resultaten hiervan, meer in het bijzonder de gegevens die zijn verzameld over het aantal gedetacheerde werknemers dat in 2017 via de aanmeldingssystemen van de lidstaten van ontvangst werd geregistreerd. Dit verslag is als bijlage IV bij het werkdocument van de diensten van de Commissie gevoegd.

Deze twee bronnen van gegevensverzameling kunnen elkaar in potentie aanvullen, zodat meer precieze informatie beschikbaar is over met name het aantal gedetacheerde werknemers en detacheringen in de lidstaten van ontvangst, over de sectoren waarin de werknemers worden gedetacheerd en over de gemiddelde duur van de detacheringen.

5. BILATERALE OVEREENKOMSTEN

Blijkens de antwoorden op de vragenlijst die aan het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers is toegezonden, hebben de meeste lidstaten (België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Oostenrijk en Tsjechië) met andere lidstaten bilaterale overeenkomsten gesloten of een gezamenlijke verklaring afgelegd met betrekking tot administratieve samenwerking op het gebied van onder meer de detachering van werknemers. De meeste van deze lidstaten hebben gemeld dat de administratieve samenwerking in het kader van deze bilaterale overeenkomsten verloopt in plaats van via het IMI of een aanvulling daarop vormt, en noemen daarvoor verschillende redenen. Uit de antwoorden van de lidstaten blijkt dat in Kroatië en Nederland eerst bilateraal contact wordt gemaakt om meer informatie te verzamelen, en pas daarna het IMI wordt gebruikt. In Estland wordt de informatie-uitwisseling via telefoon of e-mail als sneller beschouwd.

Er is echter ook een groot aantal lidstaten (Cyprus, Duitsland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Nederland, Portugal, Slowakije, Tsjechië en Zweden) dat voor de administratieve samenwerking alleen het IMI gebruikt, omdat het handiger wordt gevonden of omdat met de betreffende lidstaat geen bilaterale overeenkomst van toepassing is.

6. MOGELIJKE WIJZIGINGEN EN ANDERE VERBETERINGEN

Artikel 24, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat het evaluatieverslag van de Commissie over de toepassing en tenuitvoerlegging van de richtlijn zo nodig vergezeld moet gaan van passende voorstellen voor aanpassingen en wijzigingen. Daarnaast noemt artikel 24, lid 2, van de richtlijn uitdrukkelijk twee gevallen waarin wijzigingen mogelijk zijn. Het eerste geval heeft betrekking op de lijsten van feitelijke elementen in de leden 2 en 3 van artikel 4, die verband houden met de algemene beoordeling om vast te stellen of een onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten in de lidstaat van vestiging verricht en of een gedetacheerde werknemer tijdelijk zijn of haar werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt. Voor deze

twee lijsten kunnen mogelijke nieuwe elementen worden vastgesteld. Het tweede geval betreft de aanpassing van de termijnen van artikel 6, lid 6 teneinde die termijnen te reduceren.

Wat de lijsten van feitelijke elementen van artikel 4, leden 2 en 3, betreft, gaven enkele lidstaten in hun antwoorden op de vragenlijst aan dat deze lijsten in het algemeen toereikend werden geacht. Wel stelden sommige lidstaten voor om in artikel 4, lid 2, bijvoorbeeld de volgende elementen toe te voegen: omzetgegevens, het adres van de statutaire zetel of de manager personeelszaken van de onderneming, de betaling van socialezekerheidsbijdragen en vennootschapsbelasting, de toepasselijke wetgeving en/of collectieve arbeidsovereenkomst, en de onderneming die de leiding heeft over en toezicht houdt op de werknemer, bepaalt wat onder overwerk moet worden verstaan en het werkrooster vaststelt. Deze elementen vallen echter al onder artikel 4 (of vragen in verband met artikel 4 in het IMI), artikel 9, lid 1, of eventueel artikel 9, lid 2, als de lidstaten ze willen gebruiken. Verder wijzen wij erop dat de lijsten van artikel 4 niet limitatief zijn. De lidstaten kunnen in het nationaal recht waarmee de richtlijn wordt omgezet, andere/aanvullende elementen vaststellen, wat sommige ook hebben gedaan.

Vandaar dat de Commissie het in dit stadium niet noodzakelijk acht om een wijziging van artikel 4 voor te stellen.

Wat betreft de termijnen van artikel 6, lid 6, voor het verstrekken van de informatie waarom via het IMI is verzocht, heeft geen enkele lidstaat in zijn antwoorden op de vragenlijst voorgesteld om die te bekorten. Uit de IMI-statistieken blijkt dat ongeveer twee derde van de verzoeken binnen de termijn wordt beantwoord.

Om de hierboven vermelde redenen acht de Commissie een wijziging van artikel 6, lid 6, in dit stadium niet zinvol. Om de handhaving van de detacheringsrichtlijn verder te verbeteren, zal de Commissie maatregelen nemen voor het bevorderen en vergemakkelijken van administratieve samenwerking, met name via de Europese Arbeidsautoriteit.

Verschillende belanghebbenden hebben een aantal mogelijke verbeterpunten onder de aandacht van de Commissie gebracht. Daartoe behoren de vereenvoudiging van de administratieve-controlesystemen door, bijvoorbeeld, het invoeren van een enkel EU-breed systeem voor het indienen van verklaringen of een gemeenschappelijke template voor websites. Deze kwesties zouden opgelost kunnen worden als onderdeel van het reguliere werk van het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers of in het kader van de Europese Arbeidsautoriteit, zodra dit orgaan operationeel is, en vereisen dus geen wijziging van de richtlijn.

Gezien het bovenstaande en gelet op de beperkte tijd dat de richtlijn van kracht is en gelet ook op het feit dat niet is gewezen op andere problemen die een wijziging van de richtlijn zouden vereisen, acht de Commissie het in dit stadium niet noodzakelijk om wijzigingen van de richtlijn voor te stellen.

7. CONCLUSIES

Regels die van toepassing zijn op detachering, zijn de afgelopen vijf jaar op EU-niveau besproken. In mei 2014 bereikten het Europees Parlement en de Raad overeenstemming over de handhavingsrichtlijn, die een gemeenschappelijk kader vaststelt voor een pakket bepalingen, maatregelen en controlemechanismen voor een betere en meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71/EG in de praktijk.

Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie in maart 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad in juli 2018 overeenstemming bereikt over Richtlijn (EU) 2018/957 tot wijziging van

Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten. Het doel was om de rechten van werknemers beter te garanderen en eerlijke concurrentie tussen dienstverrichters te waarborgen. De bij Richtlijn (EU) 2018/957 ingevoerde wijzigingen zijn pas vanaf 30 juli 2020 van toepassing.

Bij de voorbereidingen op de invoering van de nieuwe regels uit Richtlijn (EU) 2018/957 heeft de Commissie nauw samengewerkt met alle relevante actoren uit de lidstaten en de sociale partners. Dit werk is nog steeds aan de gang.

Doordat de handhavingsrichtlijn door alle lidstaten is omgezet, kan de detacheringsrichtlijn nu beter worden gehandhaafd, met name door de administratieve samenwerking via het IMI. Door het invoeren van administratieve eisen en controlemaatregelen zijn de lidstaten nu beter in staat om toezicht te houden op de naleving van de regels en de rechten van werknemers te garanderen.

De Commissie zal met de lidstaten blijven samenwerken om de correcte omzetting en toepassing van de richtlijn te blijven waarborgen, met name wat betreft de administratieve eisen en controlemaatregelen en de aansprakelijkheid in het geval van onderaanneming.

Om te bevorderen dat de detacheringsregels in de hele Europese Unie op uniforme wijze worden uitgelegd en toegepast, heeft de Commissie ook een Praktische gids over detachering gepubliceerd, waar een raadpleging van de lidstaten en de Europese sociale partners aan vooraf is gegaan. Dat document moet werkgevers, werknemers en nationale instanties helpen begrijpen wat de detacheringsregels inhouden. Het zal regelmatig worden bijgewerkt in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Daarbij wordt met name gedacht aan de toepassing van detacheringsregels op mobiele arbeiders die werkzaam zijn bij het internationaal vervoer om de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie[13] en de wijzigingen in het wettelijk kader[14] te integreren.

De Commissie zal, samen met de Europese Arbeidsautoriteit, zodra dit orgaan operationeel wordt, ook alle andere betrokken actoren blijven ondersteunen. De Commissie zal in het bijzonder de samenwerking bevorderen tussen de instanties die met de administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand belast zijn, teneinde de synergie tussen alle informatie- en ondersteuningsdiensten te verbeteren, de naleving van administratieve eisen te vergemakkelijken en procedures voor de grensoverschrijdende handhaving van sancties en boeten te ondersteunen.

[13] In het bijzonder gevoegde zaken C-370/17 en C-37/18 en de zaken C-16/18 en C-815/18.

[14] Zie het voorstel voor een *lex specialis* voor arbeiders in het internationaal wegvervoer (COM(2017)278) en het voorstel voor een verordening tot bijwerking van de regels voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels in de EU (COM(2016) 815).