



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.4.2006
COM(2006) 159 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richt snoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

{SEC(2006) 439}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richt snoeren betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten

1. DOEL VAN DEZE MEDEDELING

Artikel 49 van het EG-Verdrag (hierna: 'EG') stelt als beginsel dat de lidstaten het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap moeten waarborgen. Tot deze fundamentele vrijheid behoort ook het recht dat een in een lidstaat gevestigde dienstverlener tijdelijk werknemers in een andere lidstaat mag detacheren om daar een dienst te verrichten. Uit de jurisprudentie volgt dat de vrijheid van dienstverrichting, een van de grondbeginselen van het Verdrag, slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in de in artikel 46 EG genoemde redenen en in dwingende redenen van algemeen belang, zulks met inachtneming van het non-discriminatie- en evenredigheidsbeginsel.

Richtlijn 96/71/EG (hierna: 'de richtlijn') verduidelijkt welke in het ontvangende land van kracht zijnde dwingende bepalingen op gedetacheerde werknemers van toepassing moeten zijn door een 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden vast te stellen en deze verplicht te stellen voor ondernemingen die werknemers in een andere lidstaat detacheren dan die waar deze gewoonlijk werken. De richtlijn heeft een duidelijk sociaal doel: de gedetacheerde werknemers garanderen dat hun werkgever gedurende de detachering bepaalde beschermingsvoorschriften in acht neemt van de lidstaat waar zij gedetacheerd zijn. Deze voorschriften hebben onder meer betrekking op:

- de maximale werk- en minimale rustperioden;
- het minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- de minimumlonen;
- de voorwaarden voor het ter beschikking stellen van werknemers, met name door uitzendbureaus;
- de gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk, en
- de beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren.

De lidstaten zijn juridisch verplicht de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen om aan de richtlijn te voldoen, adequate maatregelen te nemen ingeval niet aan deze bepalingen wordt voldaan, ervoor te zorgen dat de werknemers en/of hun vertegenwoordigers passende procedures ter beschikking staan om de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn af te dwingen, en ervoor te zorgen dat samengewerkt wordt tussen de overheidsinstanties.

Met de richtlijn wordt beoogd een evenwicht te vinden tussen het recht van ondernemingen om overeenkomstig artikel 49 EG grensoverschrijdende diensten te verlenen, en de rechten

van de werknemers die tijdelijk in het buitenland gedetacheerd zijn om deze diensten te verrichten.

Naar aanleiding van een op 16 februari 2006 door het Europees Parlement aangenomen wetgevingsresolutie over het voorstel voor een richtlijn betreffende diensten op de interne markt heeft de Commissie een gewijzigd voorstel ingediend waarin de artikelen 24 en 25 van het oorspronkelijke voorstel, die specifieke bepalingen bevatten betreffende de detachering van werknemers, niet meer voorkomen. Met deze artikelen beoogde de Commissie bepaalde administratieve voorschriften betreffende de detachering van werknemers te schrappen. Tegelijk met de schrapping van deze voorschriften werden maatregelen voorgesteld ter versterking van de administratieve samenwerking tussen de lidstaten.

De Commissie heeft toegezegd richtsnoeren vast te stellen om het bestaande Gemeenschapsrecht inzake de in de artikelen 24 en 25 behandelde administratieve procedures te verduidelijken. Deze mededeling toont de lidstaten de weg die zij moeten bewandelen om zich te conformeren aan het *acquis communautaire* zoals dat in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen onder verwijzing naar artikel 49 EG is uitgelegd, en om de door de richtlijn beoogde resultaten doeltreffender te bereiken. Uit de door de diensten van de Commissie in het aan deze mededeling gehechte verslag SEC(2006) 439¹ verzamelde gegevens blijkt dat de toegang tot informatie, de administratieve samenwerking en de controle op de naleving van de wetgeving aanzienlijk verbeterd kunnen worden, met name door de vaststelling en verspreiding van goede praktijken.

Deze mededeling laat de prerogatieven van de Commissie zoals neergelegd in het Verdrag om de naleving van het Gemeenschapsrecht door de lidstaten te waarborgen, en de algemene voorschriften inzake visumvereisten onverlet.

2. RICHTSNOEREN: CONTROLEMAATREGELEN

In zijn jurisprudentie² heeft het Hof erkend dat de lidstaten mogen nagaan of van de vrijheid van dienstverrichting geen misbruik wordt gemaakt, bijvoorbeeld om werknemers uit derde landen toegang te verschaffen tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat. Evenzo heeft het erkend dat controlemaatregelen die nodig zijn om de naleving te verifiëren van eisen die zelf gerechtvaardigd worden door redenen van algemeen belang, gerechtvaardigd zijn. De Commissie wenst er evenwel aan te herinneren dat de lidstaten bij de in het kader van de tenuitvoerlegging van de richtlijn verrichte controles verplicht zijn artikel 49 EG in acht te nemen en geen ongerechtvaardigde en onevenredige beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap mogen invoeren of handhaven. Het Hof heeft er namelijk meermaals op gewezen dat deze controles – overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel – geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken zonder deze vrijheid meer dan nodig te beperken³.

¹ Dit verslag is opgesteld naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2004, P5_TA (2004)0030.

² Arrest van 27 maart 1990 in zaak C-113/89, *Rush Portuguesa L^{da}/Office national d'immigration*, punt 17, en het arrest van 23 november 1999 in de gevoegde zaken C-369/96 en 376/96, *Openbaar Ministerie/Jean-Claude Arblade e.a.*, punt 62.

³ Zie het arrest van 21 oktober 2004 in zaak C-445/03, *Commissie/Luxemburg*, punt 40, en het arrest van 19 januari 2006 in zaak C-244/04, *Commissie/Duitsland*, punt 36.

2.1. Algemeen toepasbare maatregelen

Van de door sommige lidstaten toegepaste controlemaatregelen behoeven met name de volgende dringend verduidelijking in het licht van de jurisprudentie van het Hof op grond van artikel 49 EG⁴:

- de verplichting over een vertegenwoordiger op het grondgebied van de ontvangende lidstaat te beschikken;
- de verplichting om bij de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat een vergunning aan te vragen of zich bij hen te laten registreren, of iedere vergelijkbare verplichting;
- de aanmeldingsplicht;
- de verplichting om bepaalde sociale documenten op te stellen en in het gastland en/of onder de aldaar geldende voorwaarden ter beschikking te houden.

a) De verplichting over een vertegenwoordiger op het grondgebied van de ontvangende lidstaat te beschikken

Het Hof⁵ heeft het vereiste om een bijkantoor op het nationale grondgebied te vestigen aangemerkt als *'de ontkenning van de fundamentele vrijheid van dienstverrichting'*. De verplichting voor een dienstverlener om een vertegenwoordiger aan te wijzen met een postadres in de lidstaat waar hij zijn diensten wil verlenen, lijkt onverenigbaar met artikel 49 EG en is te vergelijken met het door het Hof veroordeelde vereiste om woonplaats te kiezen bij een erkend gemachtigde⁶.

In het arrest *Arblade e.a.*⁷ heeft het Hof geoordeeld dat een verplichting om bepaalde documenten ter beschikking te houden en te bewaren in de woonplaats van een in de lidstaat van ontvangst gevestigde natuurlijke persoon, die ze bijhoudt als lasthebber of aangestelde van de werkgever die hem heeft aangewezen, ook nadat de werkgever geen werknemers in die staat meer in dienst heeft, slechts toelaatbaar is als het bij gebrek aan een dergelijke verplichting voor de nationale autoriteiten onmogelijk is hun controletaak doeltreffend te vervullen. Deze jurisprudentie zal van geval tot geval moeten worden uitgelegd, maar er kan van worden uitgegaan dat het voor de vervulling van deze taak voldoende zou moeten zijn onder de gedetacheerde werknemers een persoon, bijvoorbeeld een voorman, aan te wijzen die als contactpersoon tussen de buitenlandse onderneming en de arbeidsinspectie fungeert.

Conclusie: Op grond van de bestaande jurisprudentie moet worden geconcludeerd dat de door een lidstaat aan ondernemingen die werknemers op zijn grondgebied detacheren, gestelde eis dat zij over een vertegenwoordiger met een postadres in de lidstaat van ontvangst moeten beschikken, onevenredig is aan het doel, namelijk de controle op de arbeidsvoorwaarden van deze werknemers. Het zou voldoende moeten zijn onder de gedetacheerde werknemers een persoon, bijvoorbeeld een voorman, aan te wijzen die als contactpersoon tussen de

⁴ Deze maatregelen worden genoemd in het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de toestand van de interne markt voor diensten – COM(2002) 441 van 30 juli 2002.

⁵ Arrest van 7 februari 2002 in zaak C-279/00, Commissie/Italiaanse Republiek, punt 18.

⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 6 maart 2003 in zaak C-478/01, punt 19.

⁷ Zie noot 2, punt 76.

buitenlandse onderneming en de arbeidsinspectie fungeert.

b) De verplichting om bij de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat een vergunning aan te vragen of zich bij hen te laten registreren, of iedere vergelijkbare verplichting

Uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt dat een nationale wettelijke regeling die in het algemeen en voor alle activiteiten de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt (zie onder meer het arrest *Vander Elst*⁸).

Er zijn bepaalde activiteiten waarvan de uitoefening in de lidstaten geregeld is bij wet- of regelgeving die voor elke activiteit een specifieke vergunningsregeling omvat. Een groot aantal lidstaten kent bijvoorbeeld vergunningsregelingen voor uitzendbureaus, die ervoor moeten zorgen dat deze ondernemingen voldoende garanties bieden om deze activiteit uit te oefenen.

De ontvangende lidstaat mag uitsluitend voor de uitoefening van bepaalde activiteiten, ongeacht de detacheringssituatie, een voorafgaande vergunning verlangen, op voorwaarde dat die door dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is en evenredig en verenigbaar is met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag inzake het vrij verrichten van diensten. Bij deze eis moet rekening worden gehouden met de controles en verificaties die al in de lidstaat van herkomst zijn verricht.

Conclusie: Op grond van de bestaande jurisprudentie moet worden geconcludeerd dat regelgeving die de detachering van werknemers afhankelijk stelt van een stelselmatige controle vooraf, ook door speciaal voor detacheringen een voorafgaande vergunning of registratie te verlangen, onevenredig is.

c) De aanmeldingsplicht

Bijna de helft van de lidstaten verlangen van dienstverleners die werknemers op hun grondgebied detacheren, dat zij dit vooraf bij hun autoriteiten melden⁹. Naar het schijnt hebben deze aanmeldingen enerzijds ten doel de nationale autoriteiten in staat te stellen de over de detachering verstrekte gegevens tijdens controles ter plaatse na te trekken en anderzijds de arbeidsinspecties te helpen risico-evaluaties op te stellen om risicosituaties of – ondernemingen doelgericht te controleren.

Tot op heden bestaat er nog geen arrest van het Hof dat specifiek betrekking heeft op de toelaatbaarheid van een verplichte aanmelding van een detachering. In de zaak *Commissie/Luxemburg*¹⁰, die betrekking had op de verplichtstelling van een werkvergunning voor gedetacheerde werknemers die onderdaan zijn van een derde land, met het oog op het verrichten van diensten heeft het Hof verklaard dat *'de verplichting voor een dienstverrichter*

⁸ Arrest van 9 augustus 1994 in zaak C-43/93, Raymond Vander Elst/Office des migrations internationales.

⁹ Het gaat hier om de volgende landen: Oostenrijk, België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Hongarije, Letland, Malta, Nederland en Portugal. Slovenië en Tsjechië kennen een vergelijkbare verplichting voor de afnemers van de diensten.

¹⁰ Zie noot 3, punt 31.

om de plaatselijke autoriteiten in kennis te stellen van de aanwezigheid van een of meer ter beschikking gestelde werknemers, de vermoedelijke duur van die aanwezigheid en de dienst of diensten die de terbeschikkingstelling nodig maakt of maken, een even doeltreffende en minder beperkende maatregel zou zijn dan het onderhavige vereiste. Zij zou die autoriteiten in staat stellen de naleving van de Luxemburgse sociale reglementering gedurende de terbeschikkingstelling te controleren, en daarbij rekening te houden met de verplichtingen waaraan de onderneming reeds moet voldoen krachtens de sociaalrechtelijke regels van de lidstaat van herkomst'.

Ten aanzien van de detachering door een communautaire dienstverlener van werknemers die onderdaan zijn van een derde land, heeft het Hof in zijn arrest *Commissie/Duitsland*¹¹ geconcludeerd dat *'zoals de advocaat-generaal in punt 27 van zijn conclusies heeft opgemerkt, de verplichting voor de dienstverrichter om vooraf een eenvoudige verklaring af te geven dat de betrokken werknemers in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid, de nationale autoriteiten op een minder restrictieve en even doeltreffende wijze als de aan de terbeschikkingstelling voorafgaande controle de waarborg zou bieden dat die werknemers zich in een reguliere situatie bevinden en dat zij hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd. Door een dergelijke verplichting zouden de nationale autoriteiten die gegevens achteraf kunnen controleren en de nodige maatregelen kunnen treffen wanneer die werknemers zich in een irreguliere situatie zouden bevinden'.*

Volgens deze jurisprudentie van het Hof is aanmelding voor de lidstaten even doeltreffend als en minder restrictief dan een voorafgaande vergunning om op elk gewenst moment omtrent de aanwezigheid van gedetacheerde werknemers uit derde landen op hun grondgebied geïnformeerd te zijn.

De lidstaten moeten zich ervan onthouden de verklaringen voor andere dan informatiedoeleinden te gebruiken, met name voor controle of registratie van de dienstverleners, wat gelijk zou staan met een vergunningsregeling.

Conclusie: Op grond van de bestaande jurisprudentie is de Commissie van mening dat het de ontvangende lidstaat, om naleving van de in de richtlijn vastgestelde arbeidsvoorwaarden te kunnen controleren, is toegestaan om – met in achtneming van het evenredigheidsbeginsel – van de dienstverlener uiterlijk bij begin van de werkzaamheden een verklaring te verlangen met vermelding van de gedetacheerde werknemers en de duur, de plaats en de aard van de werkzaamheden. Eventueel kan de verklaring een vermelding bevatten waaruit blijkt dat de gedetacheerde werknemers uit derde landen in het land waar de dienstverlener gevestigd is aan alle voorschriften, ook wat de visumvereisten betreft, voldoen en daar legaal werkzaam zijn.

d) De verplichting om bepaalde sociale documenten op te stellen en in het gastland en/of onder de aldaar geldende voorwaarden ter beschikking te houden

Het Hof van Justitie heeft zich uitgesproken over de verplichting om sociale documenten met betrekking tot de gedetacheerde werknemers op te stellen en in het gastland ter beschikking te houden.

¹¹ Zie noot 3, punt 41.

In zijn arrest *Arblade e.a.*¹² heeft het Hof vastgesteld dat het, om de werknemers doeltreffend te beschermen, met name ter zake van veiligheid en gezondheid alsmede ter zake van de arbeidstijd, nodig kan zijn te eisen dat op een toegankelijke en duidelijk geïdentificeerde plaats op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst bepaalde documenten ter beschikking van de controle-instanties van deze staat worden gehouden, 'vooral daar tussen de lidstaten geen georganiseerd systeem van samenwerking en informatie-uitwisseling in de zin van artikel 4 van richtlijn 96/71/EG bestaat'.

Niettemin heeft het Hof in hetzelfde arrest verduidelijkt dat de bevoegde autoriteiten van het land van ontvangst, alvorens een dienstverlener een dergelijke verplichting op te leggen, moeten nagaan of de sociale bescherming van de betrokken werknemers niet afdoende wordt gewaarborgd door de overlegging binnen een redelijke termijn van de in de lidstaat van vestiging bijgehouden documenten¹³. In het arrest *Finalarte*¹⁴ heeft het Hof erkend dat buiten de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen zouden kunnen worden verplicht meer gegevens te verstrekken dan in die lidstaat gevestigde ondernemingen wanneer dit verschil in behandeling kan worden toegeschreven aan de objectieve verschillen tussen die ondernemingen en de in de ontvangende lidstaat gevestigde ondernemingen.

Het Hof heeft daarentegen ook vastgesteld dat moet worden nagegaan of de inlichtingen op de door de regeling van de lidstaat van vestiging verlangde documenten in hun geheel genomen toereikend zijn om de nodige controles in de lidstaat van ontvangst te kunnen verrichten¹⁵.

Na afloop van de termijn voor omzetting van de richtlijn in 1999 en de daaropvolgende invoering van de samenwerking inzake informatie als bedoeld in artikel 4, is het voor de lidstaten niet langer zonder meer mogelijk te verlangen dat in de lidstaat van detachering bepaalde sociale documenten worden bijgehouden. Niettemin is de Commissie van mening dat de ontvangende lidstaat nog steeds kan verlangen dat op de arbeidsplaats bepaalde documenten worden bijgehouden die noodzakelijkerwijze ter plaatse worden opgesteld en bijgehouden, zoals registers van de daadwerkelijke werktijd of documenten met betrekking tot de veiligheid en gezondheid op het werk. Om de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat te stellen de arbeidsvoorwaarden overeenkomstig de richtlijn te controleren, mogen zij van de dienstverlener verlangen dat hij de documenten overlegt die nodig worden geacht om deze controles binnen een redelijke termijn te verrichten.

Het is echter niet acceptabel dat de ontvangende lidstaat een tweede reeks documenten conform zijn eigen regelgeving verlangt, enkel op grond van het feit dat deze qua vorm of inhoud afwijken van de documenten uit de lidstaat van vestiging. Het is evenmin acceptabel dat er socialezekerheidsdocumenten worden verlangd aangezien deze overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 1408/71 in het land van herkomst aan een speciale procedure onderworpen zijn. Daarentegen heeft het Hof van Justitie in het arrest *Arblade e.a.*¹⁶ erkend dat 'de door de regeling van de lidstaat van vestiging respectievelijk die van de lidstaat van ontvangst verlangde inlichtingen [...] zozeer uiteen kunnen lopen dat de door de regeling van

¹² Zie noot 2, punt 61.

¹³ Zie noot 2, punt 65.

¹⁴ Arrest van 25 oktober 2001 in de gevoegde zaken C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 en 71/98, *Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da}/Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e.a.*, punten 69-74.

¹⁵ Zie noot 2, punten 64-65.

¹⁶ Zie noot 2, punt 63.

de lidstaat van ontvangst verlangde controles niet op basis van de overeenkomstig de regeling van de lidstaat van vestiging bijgehouden documenten kunnen worden verricht'.

Conclusie: Op grond van voornoemde jurisprudentie moet worden geconcludeerd dat het de ontvangende lidstaat, om te kunnen nagaan of de in de richtlijn vastgestelde arbeidsvoorwaarden worden nageleefd, moet zijn toegestaan om – met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel – te verlangen dat op de werkplek documenten worden bijgehouden die daar noodzakelijkerwijze worden opgesteld, zoals tijdkaarten of documenten met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid op het werk. De ontvangende lidstaat heeft niet het recht een tweede reeks documenten te verlangen als de inlichtingen op de door de regeling van de lidstaat van vestiging verlangde documenten in hun geheel genomen toereikend zijn om de nodige controles in de lidstaat van ontvangst te kunnen verrichten.

2.2. Maatregelen voor gedetacheerde werknemers die onderdaan zijn van een derde land

In de bestaande jurisprudentie over de vrijheid van dienstverrichting op grond van artikel 49 EG (zie bijvoorbeeld de arresten *Vander Elst*¹⁷ en *Commissie/Luxemburg*¹⁸) was het Hof van oordeel dat werknemers die in vaste dienst zijn bij een in een lidstaat (van herkomst) gevestigde dienstverlener, in een andere lidstaat (van ontvangst) kunnen worden gedetacheerd zonder daar aan administratieve formaliteiten zoals een werkvergunning te worden onderworpen.

Het Hof heeft ook geoordeeld dat bepaalde aanvullende voorwaarden die sommige lidstaten stellen aan de detachering van werknemers uit derde landen buiten proportie waren. In de zaak *Commissie/Duitsland*¹⁹ heeft het Hof geoordeeld dat de Duitse eis dat werknemers die onderdaan zijn van een derde land en die gedetacheerd worden door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, ten minste een jaar bij die onderneming in dienst moeten zijn om een verblijfsvergunning te kunnen krijgen, strijdig is met artikel 49 EG. Daarmee heeft het Hof zijn arrest in de zaak *Commissie/Luxemburg*²⁰ bevestigd, waarin het had geoordeeld dat wetgeving die als voorwaarde stelt dat er voor het begin van de detachering een arbeidsovereenkomst van ten minste zes maanden moet hebben bestaan, verder gaat dan op grond van de doelstelling van sociale bescherming van werknemers uit derde landen kan worden geëist en dus niet gerechtvaardigd is. In dit laatste arrest heeft het Hof ook de eis van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd veroordeeld.

Conclusie: Op grond van de bestaande jurisprudentie moet worden geconcludeerd dat het de ontvangende lidstaat niet is toegestaan aan gedetacheerde werknemers uit derde landen administratieve formaliteiten of aanvullende voorwaarden op te leggen wanneer zij rechtmatig voor een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener werken, onverminderd het recht van de ontvangende staat om na te gaan of aan deze voorwaarden is voldaan in de lidstaat van vestiging van de dienstverlener.

¹⁷ Zie noot 8.

¹⁸ Zie noot 3.

¹⁹ Zie noot 3.

²⁰ Zie noot 3.

3. SAMENWERKING INZAKE INFORMATIE

a) Toegang tot informatie

Artikel 4, lid 3, van de richtlijn schrijft duidelijk voor dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de informatie betreffende de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor buitenlandse dienstverleners en werknemers algemeen toegankelijk is.

Het gebruik van de middelen voor de verspreiding van informatie over de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en de geldende verplichtingen is duidelijk voor verbetering vatbaar. Er zijn extra inspanningen vereist voor een merkbare verbetering van de volgende aspecten:

- het aantal nationale websites over detachering is weliswaar aanzienlijk toegenomen, maar de lidstaten moeten de mogelijkheden van internet nog beter benutten en de toegankelijkheid en duidelijkheid van de informatie op de nationale websites verbeteren²¹;
- de lidstaten moeten duidelijk aangeven welk deel van hun nationale wetgeving op buitenlandse dienstverleners van toepassing is en niet alleen informatie verstrekken over het arbeidsrecht in het algemeen zonder de voorwaarden te vermelden die op gedetacheerde werknemers van toepassing zijn;
- de informatie zou ook beschikbaar moeten zijn in andere talen dan die van het ontvangende land;
- de verbindingsbureaus moeten over het nodige personeel en de nodige andere middelen beschikken om zich van hun informatieplicht te kunnen kwijten;
- de lidstaten zouden voor de behandeling van informatieverzoeken een contactpersoon moeten aanwijzen aangezien dit beter werkt dan een grote anonieme structuur;
- de verbindingsbureaus moeten ook kunnen beschikken over een doeltreffende structuur. Zij moeten als schakel kunnen fungeren tussen degenen die informatie zoeken, en de andere bevoegde nationale instanties.

Om aan hun verplichtingen te voldoen worden de lidstaten verzocht extra inspanningen te leveren om de informatie over de door dienstverleners toe te passen arbeidsvoorwaarden te verbeteren en gemakkelijker toegankelijk te maken en zich ervan te vergewissen dat hun verbindingsbureaus in staat zijn hun taken daadwerkelijk te vervullen. De Commissie zal de lidstaten op dit gebied verder blijven ondersteunen, met name binnen de deskundigengroep, en hun inspanningen volgen om zich ervan te vergewissen dat er goede praktijken ontwikkeld worden.

b) Samenwerking tussen de lidstaten

Artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn behelst duidelijke verplichtingen inzake samenwerking tussen de nationale overheden en draagt de lidstaten op de nodige voorwaarden voor deze samenwerking te scheppen. Deze verplichting impliceert de oprichting van een

²¹ De website van de Commissie over detachering van werknemers bevat links naar de nationale websites: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm

toezichtautoriteit die in staat is gemotiveerde verzoeken te beantwoorden zoals de vraag of de onderneming die transnationale diensten verleent, ook werkelijk in de lidstaat van herkomst gevestigd is, of een verzoek om bewijsstukken aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de werknemer volgens de wetgeving van de ontvangende lidstaat als werknemer wordt beschouwd.

Het verzoek om informatie kan ook in omgekeerde richting plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer de gedetacheerde werknemer na afloop van zijn detachering wil weten of hij alles heeft gekregen waar hij tijdens de detacheringperiode recht op had.

Om te voldoen aan artikel 4 van de richtlijn moeten de lidstaten erop toezien dat de verbindingsbureaus en toezichtautoriteiten zodanig zijn georganiseerd en toegerust dat zij hun taken goed kunnen uitoefenen en de verzoeken snel kunnen beantwoorden. In dit verband kan het nodig blijken dat de verbindingsbureaus en/of toezichtautoriteiten een onderzoek instellen of informatie inwinnen bij andere bronnen of instanties (zoals de socialezekerheidsorganen); zij gaan dan op dezelfde wijze te werk als voor binnenlandse gevallen en overeenkomstig de nationale wetgeving.

De in het kader van de deskundigengroep door de Commissie genomen initiatieven (met name de opstelling van een gedragscode voor goede samenwerking en de opstelling van een meertalig formulier voor de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten) kunnen tot een betere grensoverschrijdende samenwerking bijdragen. Om de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken kan te zijner tijd gebruik worden gemaakt van het elektronisch systeem dat door de Commissie ten behoeve van de dienstenrichtlijn zal worden opgezet.

Om aan hun verplichtingen te voldoen worden de lidstaten verzocht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat hun verbindingsbureaus en/of toezichtautoriteiten met de nodige apparatuur en middelen worden uitgerust om doeltreffend op de verzoeken om informatie en grensoverschrijdende samenwerking van de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten te kunnen reageren. De Commissie zal de lidstaten hierbij blijven ondersteunen, onder meer door de terbeschikkingstelling van betere elektronische systemen, en zal de vorderingen nauwlettend volgen.

4. CONTROLE OP DE NALEVING VAN DE RICHTLIJN EN MAATREGELEN IN GEVAL VAN NIET-NALEVING

De lidstaten zijn krachtens artikel 3 van de richtlijn verplicht de op hun grondgebied gedetacheerde werknemers bepaalde arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden te garanderen en maatregelen te nemen om ieder onwettig gedrag van dienstverleners, waaronder met name de weigering om dergelijke voorwaarden en omstandigheden te waarborgen, te voorkomen en te bestrijden. Dit is een fundamentele voorwaarde voor het creëren van eerlijke concurrentievoorwaarden, die de detachering van werknemers in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening geloofwaardigheid verlenen. Zo moeten de lidstaten zich ervan vergewissen dat de nodige mechanismen voorhanden zijn om naleving van de uitvoeringsmaatregelen betreffende de detachering van werknemers te waarborgen.

Gedetacheerde werknemers en/of de organisaties die hen vertegenwoordigen, zouden bij de bevoegde autoriteit van de ontvangende lidstaat rechtstreeks een klacht moeten kunnen indienen en bij een klacht van een werknemer of een concurrerende onderneming zouden de maatregelen direct in werking moeten treden. Dit kan bijdragen tot een betere controle en

toepassing van de wetgeving, maar veronderstelt wel dat de toezichtautoriteit over de nodige middelen en bevoegdheden beschikt om deze klachten te behandelen.

De lidstaten zijn verplicht de doeltreffendheid van de arbeidsinspecties en andere controlesystemen permanent te evalueren en na te gaan hoe zij deze overeenkomstig de krachtens de richtlijn op hen rustende verplichtingen kunnen verbeteren. Dit kan worden ondersteund door nauwere samenwerking tussen de nationale autoriteiten (waaronder de arbeidsinspecties) die met de controle van de onder de richtlijn vallende aspecten belast zijn. De vertegenwoordigers van de arbeidsinspecties of andere voor de toepassing van de richtlijn verantwoordelijke instanties zouden minstens eenmaal per jaar in het kader van de deskundigengroep inzake detachering van werknemers bijeen moeten komen.

Op grond van artikel 5 van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht bij niet-naleving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen adequate maatregelen te nemen. Het staat de lidstaten vrij de passende instrumenten te kiezen, maar deze moeten van dien aard zijn dat zij de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de betrokkenen waarborgen, en vergelijkbaar zijn met de instrumenten die in zuiver nationale situaties op inbreuken op het nationale recht worden toegepast.

Wanneer onregelmatigheden worden geconstateerd, is het aan de lidstaten om maatregelen te treffen, vergezeld van sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Zij kunnen ook adequate procedures instellen die het voor de werknemers en/of hun vertegenwoordigers mogelijk maken hun rechten te doen gelden. In dit verband is het absoluut noodzakelijk dat gedetacheerde werknemers op dezelfde wijze toegang krijgen tot rechtbanken en arbitrage- en bemiddelingsprocedures als nationale werknemers.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich in een prejudiciële zaak²² uitgesproken over een systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid voor hoofdaannemers. Het Hof was van oordeel dat artikel 5 van de richtlijn, uitgelegd in het licht van artikel 49 EG, zich niet verzet tegen het gebruik van een dergelijk systeem als adequate maatregel in het geval van niet-naleving van de richtlijn. Het Hof heeft er ook op gewezen dat een dergelijke maatregel niet verder mag gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken, en de zaak terugverwezen naar de nationale rechter.

De lidstaten worden verzocht de gevolgen te evalueren van de invoering van dit soort evenredige en niet-discriminerende maatregel in hun nationaal recht. De lidstaten die al over een soortgelijk systeem beschikken, zouden de doeltreffendheid ervan als evenredige en niet-discriminerende maatregel bij niet-naleving van de richtlijn moeten beoordelen.

Om aan hun verplichtingen te voldoen worden de lidstaten verzocht hun systemen voor de controle en tenuitvoerlegging van de richtlijn opnieuw te bezien. Zij worden met name verzocht zich ervan te vergewissen dat er een mechanisme voorhanden is om een einde te maken aan eventuele inbreuken, alsook adequate en evenredige controlemaatregelen, en dat in overtreding zijnde dienstverleners daadwerkelijk kunnen worden bestraft. De Commissie zal met de lidstaten werken aan een verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de arbeidsinspecties op onder de richtlijn betreffende de detachering van werknemers vallende gebieden.

²² Arrest van 12 oktober 2004 in zaak C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG/José Filipe Pereira Félix), punt 37.

5. CONCLUSIES

De controlemaatregelen waarvan de lidstaten op grond van artikel 49 EG, zoals uitgelegd in de arresten van het Hof, gebruik kunnen maken, moeten dringend worden verduidelijkt en de toegang tot informatie en de administratieve samenwerking moeten dringend worden verbeterd. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de richtsnoeren in deze mededeling zo snel mogelijk concreet effect sorteren. De Commissie zal binnen het komende jaar een verslag opstellen waarin de situatie in alle lidstaten met betrekking tot alle in deze mededeling behandelde aspecten zal worden beschreven teneinde de op dit gebied geboekte vooruitgang te evalueren. Om de ontwikkeling van de situatie in de lidstaten te volgen en een objectieve evaluatie te kunnen maken op basis van de hierboven uiteengezette richtsnoeren zal de Commissie:

- de nationale autoriteiten en de sociale partners zo spoedig mogelijk een gedetailleerde vragenlijst toezenden waarin zij worden verzocht niet alleen hun eigen maatregelen toe te lichten maar ook aan te geven hoe zij de door andere autoriteiten of sociale partners genomen maatregelen beoordelen;
- op haar website een formulier ter beschikking stellen van de gebruikers waarop deze hun positieve en negatieve ervaringen kunnen vermelden in verband met het verkrijgen van informatie, de internationale samenwerking en de controle op en de toepassing van de wetgeving;
- de door de lidstaten genomen maatregelen om de toegang tot informatie te vergemakkelijken en om de gedragscode en het standaardformulier voor de uitwisseling van informatie toe te passen, voortdurend beoordelen.

Mocht de Commissie hierna tot de conclusie komen dat de naleving van de Gemeenschapsrechtelijke bepalingen ter zake en/of de in de artikelen 4 en 5 van de richtlijn bedoelde samenwerking tussen de lidstaten niet wezenlijk is verbeterd, dan zal zij de nodige maatregelen treffen om verbetering in de situatie te brengen.