

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

**Contactpersoon**

Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858

DIE-BNC@minbuza.nl

**Onze Referentie**

DIE-BNC 532/12

**Bijlage(n)**

fichedocument

Datum 13 april 2012

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Verordening niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en wijziging Richtlijn betreffende handelsverkeer en de invoer van o.a. honden, katten en fretten
- Fiche 2: Mededeling verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen
- Fiche 3: Verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening
- Fiche 4: Richtlijn handhaving detacheringsrichtlijn

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

**Fiche 1: Verordening niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en wijziging Richtlijn betreffende het handelsverkeer en de invoer van o.a. honden, katten en fretten.**

**1. Algemene gegevens**

***Titel voorstellen***

- Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren (hierna: de verordening)  
en
- Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 92/65/EEG van de Raad wat betreft de veterinairerechtelijke voorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Unie van honden, katten en fretten (hierna: de richtlijn)

Vanwege de gemeenschappelijke inhoudelijke strekking van deze twee voorstellen is gekozen voor een samengevoegde weergave van de Nederlandse positie in één BNC-fiche.

***Datum Commissiedocumenten***

5 maart 2012

***Nr. Commissiedocumenten***

COM(2012) 89 en COM(2012) 90

***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201388](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201388)

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201389](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201389)

***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

Niet opgesteld

***Behandelingstraject Raad***

Landbouw- en Visserijraad

***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

## ***Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen***

### *a) Rechtsbasis*

Voorstel verordening: artikel 43, tweede lid, en artikel 168, vierde lid, inleidende zin en onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Voorstel wijziging richtlijn: artikel 43, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissingsrecht Europees Parlement (artikel 294 WVEU).

### *c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel bevat diverse grondslagen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

Het voorstel voorziet in het vaststellen van gedelegeerde handelingen door de Europese Commissie met:

- Artikel 7: voorschriften voor afwijking vaccinatieplicht tussen lidstaten die vrij zijn van rabiës;
- Artikel 16: eisen aan het beschrijven of merken van dieren niet zijnde hond, kat of fret;
- Artikel 18: maatregelen voor andere ziekten en infecties dan rabiës;
- Artikel 40:
  - Wijziging bijlage II tot en met V:
    - Lijst lidstaten en de bij bepaalde lidstaten inbegrepen grondgebieden (zodat duidelijk is voor welke gebieden welke regels gelden);
    - Technische voorschriften transponders (chip);
    - Geldigheidsvoorschriften vaccins;
    - Geldigheidsvoorschriften titreringsstest op antilichamen (waarmee wordt bepaald of er voldoende antilichamen in het bloed aanwezig zijn zodat het dier voldoende beschermd is);
  - Voorschriften ter beperking van het aantal gezelschapsdieren dat de eigenaar mag vergezellen om te voorkomen dat commercieel verkeer frauduleus wordt voorgesteld als niet commercieel.

Op grond van het voorstel kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen tot vaststelling van:

- Artikel 19: de bepaling van lidstaten die voldoen aan de voorschriften van artikel 18, derde lid onder a. (Voorschriften voor de bepaling van de diergezondheidsstatus van een lidstaat in verband met bepaalde andere ziekten of infecties dan rabiës, die bij gedelegeerde handeling worden vastgesteld);
- Artikel 22: het model voor het paspoort voor honden, katten en fretten;
- Artikelen 30 en 33: de modellen van de begeleidende documenten voor de overige dieren (niet zijnde hond, kat en fret) zodra hiervoor regels in werking treden;
- Artikel 39: nadere regels voor lidstaten om burgers te informeren over deze regels.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

- *Korte inhoud voorstel*

Het belangrijkste doel van de verordening en de richtlijn is te zorgen voor een toereikend niveau van veiligheid ten aanzien van de risico's voor de volks- en de diergezondheid veroorzaakt door dierziektes, in casu rabiës (hondsdolheid). De verordening wordt op enkele punten geactualiseerd en aangepast. De richtlijn wordt op enkele kleine punten gewijzigd.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Beide voorstellen zijn gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 43 valt onder de bepalingen voor de landbouw en visserij en is ingevolge artikel 4 VWEU een gedeelde bevoegdheid. De verordening is tevens gebaseerd op artikel 168 VWEU. Dit artikel betreft de volksgezondheid: dat is ingevolge artikel 6 VWEU een terrein waarop de Europese Unie bevoegd is het optreden van lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

*Subsidiariteit en proportionaliteit:*

Het Nederlandse subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel over de voorstellen is positief.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel omvat de mogelijkheid tot meer "maatwerk" voor burgers en lidstaten, toegespitst op het risico op insleep van rabiës: er kan onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken van de voorschriften door de lidstaten en er kunnen bepaalde gebieden per gedelegeerde handeling worden aangewezen waarbinnen kan worden gereisd zonder vaccinatie. Maatwerk kan echter ten koste gaan van beschermingsniveau, eenduidigheid en handhaafbaarheid. Hoe deze balans uitpakt is mede afhankelijk van de uitwerking van bepaalde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

Het voorstel biedt ook kansen. Zo kunnen de voorgestelde verbeteringen omtrent de regels met betrekking tot het veterinaire paspoort de preventie van verspreiding van rabiës optimaliseren en het toezicht en de controle op de hondenhandel verbeteren<sup>1</sup>.

- *Nederlandse positie*

Nederland staat positief tegen de actualisering en verduidelijking van de voorschriften.

Nederland zal proberen te borgen dat de toegenomen mogelijkheden om meer "maatwerk" te bieden niet ten koste gaat van het beschermingsniveau of eenduidigheid. Dit zal Nederland doen door de Commissie om nadere informatie te vragen over de voorgenomen uitvoering en te pleiten voor goede en uniform beschikbare informatie voor de burger met betrekking tot de verschillende "regimes" die ontstaan.

Ook denkt Nederland dat een verduidelijking van de in het paspoort en op de diergezondheidsverklaring in te vullen gegevens een kans biedt om het toezicht op de hondenhandel te verbeteren. Dit is in het belang van de diergezondheid, volksgezondheid en toezicht op de handel. Nederland zal tevens pleiten voor een per land uniek te gebruiken landencode voor de chip om zo de herkomst en de traceerbaarheid van dieren beter te borgen.

### **3. Samenvatting voorstel**

- *Inhoud voorstel*

De huidige verordening 998/2003 met de veterinaire regels ten aanzien van het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en de richtlijn 92/65 die mede ziet op de handel in honden, katten en fretten worden op enkele punten geactualiseerd en aangepast. Er wordt een nieuwe verordening vastgesteld.

De aanpassingen zijn ingegeven door o.a.

- het verlopen van de overgangstermijn voor het gebruik van een tatoeage als identificatiemiddel (alleen de tatoeage aangebracht vóór 3 juli 2011 wordt geaccepteerd als identificatiemiddel);
- de noodzaak bedoelde regelgeving in overeenstemming te brengen met de regels over delegatie en comitologie in en op grond van het EU-Werkingsverdrag;
- het vervallen van de uitzonderingspositie van enkele lidstaten met betrekking tot de diergezondheidseisen voor niet-commerciële vervoer van gezelschapsdieren;
- een aanpassing van de termijn waarbinnen voorafgaand aan het grensoverschrijdend handelsverkeer een gezondheidscontrole moet worden uitgevoerd;

Belangrijke overige wijzigingen ten opzichte van de huidige verordening zijn o.a.

---

<sup>1</sup> Deze regels voor het niet commerciële verkeer werken deels door in de regels voor de handel

- de mogelijkheid voor lidstaten om onder bepaalde voorwaarden (waaronder quarantaine) af te wijken van de gezondheidseisen voor de toelating van een gezelschapsdier op hun grondgebied;
- de mogelijkheid om bij gedelegeerde handeling bepaalde gebieden/lidstaten aan te wijzen waartussen kan worden gereisd zonder inenting tegen rabiës;
- een bewaarplicht van documentatie voor dierenartsen voor de door hen verstrekte documenten;
- het duidelijker vaststellen van de in te vermelden gegevens op de verschillende documenten door opname hiervan in de verordening.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

Beide documenten zijn gebaseerd op artikel 43 VWEU. Artikel 43 betreft de landbouw en visserij en is ingevolge artikel 4 van het verdrag een gedeelde bevoegdheid. De verordening is tevens gebaseerd op artikel 168 VWEU. Dit artikel betreft de volksgezondheid en is ingevolge artikel 6 VWEU een terrein waarop de Europese Unie bevoegd is het optreden van lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Nederland kan zich vinden in deze rechtsbasis.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Veterinaire voorschriften voor het niet-commerciële en commerciële verkeer in gezelschapsdieren zijn noodzakelijk ter bescherming van de volks- en diergezondheid. Het betreft hier met name de bescherming van mens en dier tegen de verspreiding van rabiës. Het vaststellen van deze bepalingen op Europees niveau heeft gezien het vrije verkeer van goederen en personen binnen de EU een duidelijke meerwaarde. Voor zowel de gezelschapsdierenhandel als de Europese burger die zijn huisdier mee neemt op vakantie gelden uniforme gezondheidsregels.

Het voorstel betreffende de verordening bevat o.a. gezondheidseisen (vaccinatie, quarantaine etc.) en verplichtingen met betrekking tot de identificatie van gezelschapsdieren (chip, paspoort) om deze gezondheidseisen te kunnen verifiëren bij controle door de autoriteiten. De eisen variëren in zwaarte naar gelang de herkomst van de dieren. Omdat rabiës een dodelijke ziekte is voor mens en dier worden deze eisen proportioneel geacht. De voorgestelde wijzigingen leiden niet tot een ander oordeel over de proportionaliteit omdat deze de huidige regels slechts op kleine punten wijzigen en verduidelijken. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijker vastgesteld welke gegevens in het paspoort moeten worden ingevuld hetgeen de handhaafbaarheid ten goede komt.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Het voorstel betreffende de verordening bevat, net zoals de huidige verordening, de mogelijkheid ook voor andere gezelschapsdieren en voor andere dierziekten bij gedelegeerde handeling regels te stellen. Nederland kan zich hierin vinden. De Raad en het EP houden toezicht op de uitoefening van de delegatie aan de Commissie. Dat is volgens het kabinet in dit geval met name van belang omdat het kan gaan om nieuwe dierziekten die nu nog onbekend zijn. Het is daarom van belang dat de Commissie de Raad goed informeert over de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid.

Het voorstel betreffende de verordening bevat, meestal in samenhang met de voorgestelde gedelegeerde handelingen, grondslagen voor uitvoeringshandelingen. Deze uitvoeringshandelingen betreffen veelal de bevoegdheid tot het opstellen van lijsten van landen of gebieden waarop bepaalde veterinaire vereisten betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren van toepassing zijn. Voor de procedure waarmee de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld is steeds de onderzoeksprocedure aangewezen. Nederland kan zich hierin vinden.

Ten aanzien van enkele uitvoeringshandelingen voorziet het voorstel betreffende de verordening in de bevoegdheid voor de Europese Commissie om bij de totstandkoming een spoedprocedure toe te passen. Ten aanzien van deze bepalingen is echter de grondslag en de noodzaak niet uitgewerkt of toegelicht. Naar Nederlands oordeel is de toepassing van een spoedprocedure in het merendeel van de voorgestelde grondslagen onnodig. De spoedprocedure is onnodig wegens het ontbreken van de urgentie bij het treffen van maatregelen en wegens het bestaan van andere regelgeving waarin reeds is voorzien in de mogelijkheid tot het treffen van spoedmaatregelen op het gebied van diergezondheid. Voor zover de bevoegdheid tot het toepassen van de spoedprocedure niet onnodig is, dient ook in dit voorstel betreffende de verordening de bevoegdheid eenduidig begrensd en met waarborgen omkleed beschreven te worden.

Ten slotte zijn de standaardformuleringen zoals die zijn afgesproken tussen Raad, Europese Commissie en Europees Parlement en deels vastgelegd in Verordening 182/2011 omtrent de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, zoals het opnemen van een evaluatieperiode, nog niet in het voorstel betreffende de verordening opgenomen.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

De wijzigingen hebben geen gevolgen voor de EU begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*  
Vooralsnog lijken deze gevolgen verwaarloosbaar omdat de regels niet nieuw zijn maar worden geactualiseerd en op enkele punten aangepast. Het betreft dus hoogstens enkele eenmalige aanpassingen van bijvoorbeeld de procedures of instructies. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
Vooralsnog lijken deze gevolgen te verwaarlozen omdat de regels niet nieuw zijn maar worden geactualiseerd en op enkele punten aangepast. Het voorstel bevat zowel zeer kleine administratieve extra eisen alsook administratieve verlichtingen naar gelang de specifieke situatie.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*  
Zeer beperkt.

De belangrijkste gevolgen zijn onder andere:

- Eenmalige aanpassing procedures bij inspectiediensten, bijvoorbeeld communicatie over gewijzigde regelgeving, beschikbaar stellen nieuwe documenten
- Bewaartermijn van 10 jaar van bescheiden voor dierenarts

Tegenover enkele kleine verzwaringen staan ook enkele verlichtingen zoals de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden het diergezondheidscertificaat voor invoer te gebruiken bij verdere doorvoer van dieren. Per saldo lijkt het huidige concept geen wijzigingen van betekenis met zich mee te brengen. Uiteraard hangt dit ook mede af van de invulling van enkele gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

## **6. Implicaties juridisch**

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De voorgestelde verordening wordt, net als de huidige verordening 998/2003 in nationale regelgeving neergelegd in de Regeling handel levende dieren en levende producten. De inhoudelijke wijzigingen die de voorgestelde verordening tweeweg brengt zullen in deze regeling moeten worden opgenomen.



*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het publicatieblad van de EU. De verordening is van toepassing een jaar na de inwerkingtreding van deze verordening. In de richtlijn is geen omzettingstermijn opgenomen.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie- of horizonbepaling is niet nodig. De standaardbepaling hieromtrent bij de gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen zijn nog niet in het voorstel opgenomen.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Aangezien het om een herziening van een bestaande richtlijn en verordening gaat, kan (in veel gevallen) worden aangesloten bij reeds bestaande structuren waardoor er voor de uitvoerbaarheid niets tot nauwelijks iets wijzigt.

*b) Handhaafbaarheid*

De handhaafbaarheid wijzigt niet tot nauwelijks

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## **9. Nederlandse positie**

De noodzaak voor deze regels op Europees niveau ter bescherming van de volksgezondheid en diergezondheid tegen dierziekten staat niet ter discussie. De onderhavige regels voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren werken deels door in de regels voor het commerciële verkeer van deze dieren, dus het belang van de verordening is groter dan enkel het meeverhuizende of op vakantie meegenomen huisdier. Nederland is voorstander van het actualiseren en verduidelijken van de huidige regels voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en de verruiming van de termijn waarbinnen een gezondheidscontrole moet worden uitgevoerd voorafgaand aan het commerciële verkeer in honden, katten en fretten met 24 uur tot een totaal van 48 uur.

Het voorstel voor de verordening omvat meer "maatwerk" voor burgers en lidstaten ten aanzien van de diergezondheidsvoorschriften: Zo kan er onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken van de voorschriften door de lidstaten (bijvoorbeeld door een dier in quarantaine te plaatsen). Ook kunnen er bepaalde gebieden worden aangewezen waarbinnen kan worden gereisd zonder vaccinatie (aan te wijzen door middel van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen).

Maatwerk kan echter ten koste gaan van beschermingsniveau, eenduidigheid en handhaafbaarheid. Hoe deze balans uitpakt is mede afhankelijk van de uitwerking van bepaalde gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Bij de aanwijzing van bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Ierland als zone waarbinnen een gezelschapsdier kan worden verplaatst zonder inenting is het risico voor de Nederlandse volks- of diergezondheid bijvoorbeeld nagenoeg nihil en lijkt dit geen enkel probleem. Indien de regels voorts op eenduidige wijze vindbaar en raadpleegbaar zijn voor de burgers dan gaat dit niet ten koste van de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid. Nederland zal proberen te borgen dat de toegenomen mogelijkheden om meer "maatwerk" te bieden niet ten koste gaan van het beschermingsniveau of eenduidigheid, o.a. door de Commissie om nadere informatie te vragen over de voorgenomen uitvoering en te pleiten voor goede uniform beschikbare informatie voor de burger met betrekking tot de verschillende "regimes" die ontstaan, zo mogelijk op een Europese website.

Het voorstel biedt ook kansen de regels met betrekking tot het veterinaire paspoort te verduidelijken waarmee de preventie van verspreiding van rabiës, wordt geoptimaliseerd en het toezicht en de controle op de hondenhandel verbetert. Deze regels voor het niet commerciële verkeer werken immers deels door in de regels voor de handel. Nederland zal tevens pleiten voor een per land uniek te gebruiken landencode voor de chip om zo de herkomst en de traceerbaarheid van dieren beter te borgen.

De verruiming van de termijn waarbinnen vóór de verzending een klinisch onderzoek op de dieren moet worden uitgevoerd (was 24 uur en wordt 48 uur) is ingegeven door de problemen die in de praktijk bestonden bij de uitvoering van deze eis. Het verruimen van deze termijn is volgens Nederland niet bezwaarlijk uit oogpunt van diergezondheid.

De bepalingen in de voorgestelde verordening betreffende gedelegeerde handelingen en de uitvoeringshandelingen dienen de reikwijdte en de voorwaarden van de gedelegeerde regelgeving en de bevoegdheden van de Europese Commissie duidelijk te omschrijven. De bepalingen moeten proportioneel zijn in de delegatie van bevoegdheden naar gedelegeerde regelgeving. Waar het op deze aspecten schort in de voorgestelde verordening, zal Nederland de Europese Commissie vragen haar voorstel toe te lichten of te herformuleren. Zo is Nederland van mening dat de noodzaak voor een spoedprocedure onvoldoende is beargumenteerd, zoals eerder vermeld onder punt 4c. Nederland zal hieromtrent een nadere toelichting vragen aan de Commissie tijdens de raads werkgroepen.

## **Fiche 2: Mededeling Verbetering tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Mededeling van de Commissie "Meer voordelen door EU-milieumaatregelen: vertrouwen kweken door de kennis en de reactiecapaciteit te verbeteren"

#### ***Datum Commissiedocument***

7 maart 2012

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2012)95

#### ***Pre-lex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201395](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201395)

#### ***Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:***

Niet van toepassing

#### ***Behandelingstraject Raad:***

Wordt verder uitgewerkt in het kader van de evaluatie van het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma. De Milieuraad van 11 juni 2012 zal naar verwachting raadconclusies aannemen.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie:***

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

### **2. Essentie voorstel**

In de voorbereidingen voor het zevende milieuactieprogramma blijkt dat een versterking en verbetering van de tenuitvoerlegging als een prioritaire doelstelling van het Europees milieubeleid moet worden beschouwd. Met de in deze mededeling uiteengezette ideeën wordt tegemoet gekomen aan het verzoek van de Milieuraad van december 2010 aan de lidstaten en de Commissie om de tenuitvoerlegging en de handhaving van EU-milieuwetgeving te verbeteren en te versterken om zo de toestand van het milieu te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren. In deze mededeling geeft de Commissie aan welke middelen lidstaten kunnen inzetten om op systematische wijze kennis over de feitelijke implementatie bijeen te brengen en te verspreiden om op basis hiervan beter te kunnen

reageren op concrete problemen. Ook gaat de Commissie nader in op mogelijkheden om toezicht en handhaving naar een hoger plan te tillen.

Aan beide werkrichtingen zijn doelstellingen gekoppeld:

#### **Kennis over de tenuitvoerlegging verbeteren**

- De lidstaten actiever te stimuleren tot de invoering van meer doelmatige informatiesystemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging;
- Verbetering van de informatie op EU-niveau;
- Meer vertrouwen in de op nationaal, regionaal en lokaal niveau gegenereerde informatie;
- Belangrijke informatieleemten opvullen bij het bevorderen van de naleving en de handhaving van de regelgeving en de bewaking van het landgebruik.

#### **Verbetering van de reactiecapaciteit op nationaal, regionaal en lokaal niveau**

- Inspecties en toezicht op de uitvoering van EU-wetgeving verbeteren;
- Betere afhandeling van klachten en bemiddeling op nationaal niveau;
- De toegang tot de rechter verbeteren;
- Verbetering van de resultaten voor het milieu door capaciteitsopbouw en voor de lidstaten bindende tenuitvoerleggingsovereenkomsten.

De Commissie beseft dat aan de uitvoering van deze doelstellingen een prijskaartje hangt. De kosten voor niet-uitvoering liggen echter hoger. De voorgestelde stappen zijn een investering, voor het heden en de toekomst.

### **3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten**

De subsidiariteit van deze mededeling wordt positief beoordeeld. Het EU niveau is het geschikte niveau voor het verbeteren van de tenuitvoerlegging en handhaving van EU-milieumaatregelen. Hierbij staat overigens voorop dat handhaving de bevoegdheid van de lidstaten is en moet blijven. De proportionaliteit wordt ook positief beoordeeld. In algemene zin deelt Nederland de visie van de Europese Commissie dat juiste tenuitvoerlegging en adequate handhaving de sleutel vormen om milieudoelen en level playing field te realiseren.

Op basis van het onderhavige voorstel is een inschatting van de financiële gevolgen nauwelijks te maken. Indien in een later stadium sprake is van budgettaire gevolgen, dan worden deze ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Indien uit de latere voorstellen kosten voor de EU voortvloeien, dan is Nederland van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

De Mededeling kondigt geen concrete wet- en regelgeving aan en is op hoofdlijnen. Uitwerking zal plaatsvinden in het 7<sup>e</sup> Milieuactieprogramma.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

In algemene zin deelt Nederland de visie van de Europese Commissie dat juiste tenuitvoerlegging en handhaving een belangrijke sleutel vormen om milieudoelen en een *level playing field* te realiseren. Lidstaten moeten echter wel de ruimte hebben om op de meest effectieve manier toezicht te houden. Daarnaast vindt Nederland dat ook het ingezette instrumentarium, de coherentie en consistentie van de regelgeving en de administratieve lasten in ogenschouw moeten worden genomen als blijkt dat doelen niet worden gehaald, omdat deze mede bepalend zijn voor de vraag op welke manier uitvoering, toezicht en handhaving verder verbeterd kunnen worden. Vanuit deze uitgangspunten worden de Europese voorstellen bekeken.

Vooruitlopend op verdere uitwerking door de Commissie is de grondhouding van Nederland ten aanzien van de diverse elementen van het voorstel als volgt.

- *Het opzetten van een informatiesysteem waarmee efficiënt en tijdig de tenuitvoerlegging kan worden gevolgd*; Nederland is voorstander van doelmatige en flexibele informatiesystemen waarbij de systemen van de individuele lidstaten benut kunnen worden. Nederland heeft deze systemen ook in gebruik (bijvoorbeeld Nationaal Geo-register, RO-online, basisregistraties, Atlas Leefomgeving). Daarnaast heeft Nederland zich met de in voorbereiding zijnde Omgevingswet een betere monitoring van de uitvoering van EU-richtlijnen en de toestand van het fysieke milieu als doel gesteld. Nederland heeft evenwel reserve bij het opzetten van nieuwe Europese informatiesystemen, tenzij deze bijdragen aan het verminderen van administratieve lasten en kosteneffectief zijn voor wat betreft het na te streven doel om de uitvoering van Europese milieuwetgeving naar een hoger niveau te tillen.
- *Systematisch toegankelijk maken van monitoring gegevens*; Samen met andere relevante informatie kan dit overheden, burgers en bedrijven eenvoudiger inzicht verschaffen in de feitelijke en juridische kenmerken van een bepaalde locatie in de fysieke leefomgeving. Daarmee zal een adequate uitvoering van EU-richtlijnen worden bevorderd en tegelijk bij het initiëren van bepaalde activiteiten onderzoekslasten worden verminderd en besluitvorming worden versneld. Nederland ziet dan ook parallellen met de voorstellen in de mededeling. Het

nu al op EU-niveau formuleren van richtsnoeren voor informatiesystemen acht Nederland echter voorbarig. Los van de vraag of deze richtsnoeren wenselijk dan wel nodig zijn, lijkt het in dit stadium veel zinvoller dat de lidstaten komen tot een meer intensieve uitwisseling van ervaringen op dit terrein.

- *Verbetering van de inspecties en toezichtregimes door modernisering, nagaan van nut en noodzaak van het opnemen van specifieke(re) toezichtbepalingen in nieuwe EU regelgeving of bij of het aanvullen met toezicht- of inspectiecapaciteit op EU-niveau of met een beperkte inspectierol voor de Commissie en door meer systematisch gebruik te maken van peer-reviews door bestaande netwerken of door het betrekken van onafhankelijke deskundigen;*

Nederland kan akkoord gaan met modernisering van de bestaande richtsnoeren voor inspecties en toezicht op installaties en inrichtingen, mits:

1. het kader de vorm van een aanbeveling houdt;
2. ook in het vernieuwde kader uitgegaan wordt van een risicobenadering;
3. er ruimte wordt geboden voor verschillende aanpakken gericht op de borging van de naleving naast inspecties;
4. het kader centraal wordt gesteld en bijzondere voorschriften in sectorale richtlijnen zo veel mogelijk worden vermeden. Waar deze onmisbaar zouden zijn, dienen ze op het kader te zijn afgestemd.

Om een eenvormige toepassing te faciliteren kunnen als aanvullende instrumenten worden ingezet: het verder verbeteren van de toepassing van de richtsnoeren, het uitwisselen van informatie en ervaringen, het uitvoeren van gezamenlijke projecten, het aanmoedigen en faciliteren van de verbetering van de kennis en kunde van de uitvoerders en toezichthouders, het uitwisselen van *best practices* en in het bieden van richtsnoeren, instrumenten en gemeenschappelijke standaarden binnen het kader van de aanbeveling. Het IMPEL netwerk (*European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*) heeft zich bewezen als het gaat om het organiseren van bijeenkomsten die hierop gericht zijn.

- Voor het domein stoffen en producten (op Europees niveau veelal uitputtend geharmoniseerd in verordeningen) geldt dat de zogenaamde *administrative cooperations* (Adco's) goede aanknopingspunten bieden voor een meer verplichtende samenwerking van *market surveillance authorities*. Bovendien kunnen de Adco's ingezet worden om een beleidsonafhankelijke toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Europese regelgeving vanuit het perspectief van de gezamenlijke toezichthouders uit de lidstaten te bevorderen.
- *Verbetering van de mogelijkheden voor burgers tot klachtenafhandeling op nationaal niveau door richtsnoeren te ontwikkelen die ervoor moeten zorgen dat nationale rechters en economische en milieubelanghebbenden meer zekerheid hebben over de jurisprudentie van het EU-hof en de gevolgen daarvan voor de toegang tot de rechter;*  
Nederland vindt een goede klachtenafhandeling belangrijk. Daar komt bij dat in vergelijking met andere lidstaten het aantal klachten over de Nederlandse tenuitvoerlegging van het

Europese recht op dit beleidsterrein beperkt is.<sup>2</sup> Nederland kan dit voornemen van de Commissie dan ook ondersteunen.

- *Verbetering van de toegang tot de rechter voor alle EU milieu onderwerpen; richtsnoeren met een uitleggend karakter kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kennis en kunde van rechters en juiste uitleg van het EU-recht.* Nederland is niet op voorhand tegenstander van een nieuwe poging om het Verdrag van Aarhus verder uit te werken in een Europese richtlijn met betrekking tot toegang tot de rechter, als maar verzekerd wordt dat daarbij niet afgedaan wordt aan het beschermingsniveau dat het Verdrag van Aarhus biedt. Daarbij geldt tevens als randvoorwaarde dat de administratieve lasten hierdoor niet mogen stijgen. Nederland zal daarom inzetten op een *impact assessment* op dit punt.
- Daar waar het gaat om klachtenafhandeling voor burgers, verbetering van toegang tot de rechter voor alle milieuonderwerpen alsook informatie over recht en jurisprudentie, geldt ten aanzien van ontwikkeling van richtsnoeren dat Nederland niet wil dat die richtsnoeren een zelfstandige bron van (semi)recht worden. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als daarin interpretaties over vraagstukken worden gegeven die verder gaan dan onomstreden weergaves van het recht of de rechtspraak.
- *Actieve samenwerking met EU-netwerken op het terrein van implementatie (tenuitvoerlegging) van EU milieuregels.* Daarbij gaat het om bestaande netwerken van ombudsinstanties, inspecteurs, overheidsjuristen, rechters en openbaar aanklagers; Nederland ondersteunt het meer structureel betrekken van professionele netwerken en zal de Commissie verzoeken ook het netwerk van Europeesrechtelijke milieujuristen werkzaam bij de overheid (NEEL) en het op Nederlands initiatief gestarte EU netwerk om milieucriminaliteit te bestrijden, (Envicrimenet) meer nadrukkelijk een rol te geven in het proces van voorbereiding en omzetting van EU milieuregelgeving om de implementeerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die regelgeving te verbeteren.  
Nederland deelt de mening van de Commissie dat al deze netwerken geholpen moeten worden bij het opbouwen van stabiele secretariaten, dat deze netwerken onderling méér moeten samenwerken, dat zij een brugfunctie kunnen vervullen naar regionale en lokale overheden en dat zij in een goede positie verkeren om te adviseren over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels. Nederland is verheugd dat in de Mededeling het belang wordt ingezien om informatie uit te wisselen via EU-netwerken over succesvolle *aanvullende* aanpakken op het gebied van de naleving en handhaving. Nederland merkt op dat goede ervaringen met deze aanpakken aanleiding moeten kunnen vormen om in de EU-regelgeving daarvoor méér ruimte te scheppen of belemmeringen weg te nemen. In het kader van de in voorbereiding zijnde Omgevingswet zal Nederland actief zoeken naar mogelijkheden voor de borging van de naleving van regels door private partijen.

---

<sup>2</sup> Klachten die via EU pilot binnenkomen, zijn niet openbaar. Er is wel een relatie tussen aantallen klachten en aantallen inbreuken. NL heeft relatief weinig inbreuken voor milieuzaken. Zie bijvoorbeeld kamerstukken 21 109, nr. 204, bijlage inbreuken in relatie tot [http://ec.europa.eu/eu\\_law/docs/docs\\_infringements/annual\\_report\\_28/com\\_2011\\_588\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_28/com_2011_588_nl.pdf), p. 4.

- *Bevorderen van samenwerking met de lidstaten in de vorm van uitvoerings- en partnerschapsovereenkomsten.*

Dit voornemen van de Europese Commissie is nog niet voldoende uitgewerkt om een standpunt te bepalen. Uitwerking in het kader van het 7<sup>e</sup> Milieu Actie Programma wordt afgewacht.



### **Fiche 3: verordening uitoefening recht op collectieve actie in relatie tot de vrijheden van vestiging en dienstverlening**

#### **1. Algemene gegevens**

##### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een verordening over het uitoefenen van het recht op collectieve actie in het kader van de vrijheden van vestiging en dienstverlening

##### ***Datum Commissiedocument***

21 maart 2012

##### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2012)130

##### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201461](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201461)

##### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

- Impact assessment: SWD(2012)63
- Samenvatting: SWD(2012)64
- Opinie IAB: 2011/EMPL/001

Deze documenten zijn te vinden op:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2012\\_en.htm#empl](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm#empl)

##### ***Behandelingstraject Raad***

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

##### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

##### ***Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen***

###### ***a) Rechtsbasis***

Artikel 352, VwEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Eenparigheid van stemmen in de Raad, Europees Parlement heeft goedkeuringsrecht

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

- *Korte inhoud voorstel*

De verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Als principe is opgenomen dat bij de uitoefening van de EU-vrijheden van vestiging en dienstverlening rekening moet worden gehouden met het fundamentele recht op collectieve actie, waaronder het recht om te staken, en omgekeerd. Ook wordt een signaleringsmechanisme in het leven geroepen voor ernstige conflictsituaties met betrekking tot deze twee economische vrijheden.

*Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd.

Subsidiariteit: positief met kanttekening.

Proportionaliteit: positief.

*Implicaties/risico's/kansen*

De verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het is moeilijk op dit moment een inschatting te maken of dit zou kunnen leiden tot een andere interpretatie door Nederlandse rechters. Na de Hofuitspraken in 2007 en 2008 is het nog niet voorgekomen dat een Nederlandse rechter zich moest uitspreken over een staking die plaatsvond in een grensoverschrijdende situatie.

- *Nederlandse positie*

De verordening heeft naar de mening van het kabinet geen gevolgen voor de wijze waarop de werknemersbescherming in Nederland is georganiseerd.

## **3. Samenvatting voorstel**

*Inhoud voorstel*

De belangrijkste bepaling in het voorstel betreft die, waarin wordt gesteld dat de uitoefening van de vrijheden van vestiging en van dienstverlening het fundamentele grondrecht van collectieve actie, waaronder het recht om te staken, zal respecteren. Omgekeerd geldt hetzelfde. Daarnaast stelt de verordening een signaleringsmechanisme in. Dit houdt in dat de lidstaat van vestiging, de andere lidsta(a)t(en) die het aangaat en de Commissie op de hoogte moet stellen van handelingen of omstandigheden die van invloed zijn op de vrijheden van vestiging en dienstverlening en die kunnen leiden tot: 1. Zware verstoring van het functioneren van de interne markt, 2. Ernstige

schade aan het nationale systeem van arbeidsverhoudingen, of 3. Grote sociale onrust. Deze verordening beoogt duiding te geven aan een aantal uitspraken uit 2007 en 2008 van het Europees Hof van Justitie, die veel stof deden opwaaien (Viking, Laval, Ruffert, Cie vs Luxemburg). De Europese vakbonden en sommige partijen in het Europees Parlement waren van mening dat het Hof voorrang gaf aan interne markt vrijheden boven sociale grondrechten. Zo stelde het Hof in de uitspraken Viking en Laval dat collectieve acties van vakbonden waaruit marktbelemmeringen voortvloeien, rechtstreeks getoetst kunnen worden aan de Verdragsbepalingen inzake de marktvrijheden. Het Hof noemde dergelijke acties slechts toelaatbaar, als deze kunnen worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en daartoe noodzakelijk en proportioneel zijn. Europese vakbonden zagen deze uitspraken als een inperking van het stakingsrecht en hebben er sindsdien bij de Commissie op aangedrongen om via een protocol bij het Verdrag of via wetgeving duidelijk te maken dat fundamentele vrijheden minstens even belangrijk zijn als de vrijheden van de interne markt.

- *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment van de Commissie definieert het probleem dat moet worden geadresseerd als spanning tussen de vrijheid van dienstverlening/vestiging en nationale systemen van arbeidsverhoudingen. De Commissie identificeert hiervoor drie opties: 1. geen actie, 2. het verhelder van de verhouding tussen de vrijheid van vestiging/dienstverlening en fundamentele sociale rechten door middel van een mededeling en 3. Het verhelder van deze verhouding door middel van wetgeving. De Commissie constateert dat opties 2 en 3 beide gunstig zouden uitwerken voor het functioneren van de interne markt en de nationale systemen van arbeidsverhoudingen, vooral door het scheppen van meer juridische helderheid. De derde optie, wetgeving, biedt in de ogen van de Commissie de meeste voordelen, aangezien dit de grootste juridische zekerheid biedt en het daarin opgenomen signaleringsmechanisme bijdraagt aan tijdige interventies.

Overigens was de tweede en laatste opinie van de Impact Assessment Board van 5 december 2011 zeer kritisch over het concept impact assessment. Met name de onderbouwing van de noodzaak voor het voorstel, werd als onvoldoende bestempeld.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

Artikel 352 VwEU is gekozen als bevoegdheidsbasis. Dit artikel kan gebruikt worden indien een optreden van de Unie nodig blijkt om een beleidsdoelstelling van de Unie te verwezenlijken, zonder dat de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Naar het oordeel van het kabinet is optreden van de EU nodig om rechtszekerheid in de hele Unie te bewerkstelligen.

*b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De verordening heeft betrekking op de EU-vrijheden van vestiging en van dienstverlening versus het grondrecht van Europese werknemers om te staken. De genoemde Hofuitspraken hebben Europabreed bij verschillende actoren geleid tot vragen over de eventuele inperking van het recht om te staken. Het geven van duiding aan deze Hofuitspraken kan een bepaalde consensus creëren op Europees niveau. Om die reden acht het kabinet de subsidiariteit positief.

Echter, daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat Nederland de genoemde Hofuitspraken reeds helder vindt. In die zin is de praktische meerwaarde van de verordening derhalve beperkt.

Naar de mening van het kabinet voldoet de verordening aan het beginsel van proportionaliteit. De verordening is zeer kort en stelt met name dat men bij de uitoefening van de EU-vrijheden van vestiging en dienstverlening rekening moet houden met sociale grondrechten en vice versa. Daarin gaat de verordening niet verder dan nodig om het doel te bereiken (duiding van de Hofuitspraken). Het instellen van het genoemde signaleringsmechanisme, lijkt niet bij te dragen aan het bereiken van dit doel. Echter, Nederland heeft op dit moment geen bezwaren in dit mechanisme, aangezien dit alleen in uitzonderlijke omstandigheden zal hoeven te worden gebruikt.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*  
n.v.t.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

geen

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het voorgestelde signaleringsmechanisme heeft vooralsnog geen financiële gevolgen voor de rijksoverheid. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

geen

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Het voorgestelde signaleringsmechanisme heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

## **6. Implicaties juridisch**

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo).*  
geen
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
De verordening zal op de 20<sup>ste</sup> dag na publicatie in het "official journal of the EU" in werking treden. Aangezien de verordening niet noopt tot aanpassing van nationale regelgeving, is dit haalbaar.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
De verordening bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Nederland acht dit ook niet noodzakelijk.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

- a) *Uitvoerbaarheid*  
De verordening is uitvoerbaar. Geregeld moet worden welke instantie een andere lidstaat en de Commissie informeert, indien zich één der situaties voordoet als omschreven in artikel 4, eerste lid, van de Verordening (ernstige verstoring interne markt, schade aan systeem van arbeidsverhoudingen of serieuze sociale onrust). Over de omstandigheden waaronder de informatieplicht geldt, kunnen overigens verschillen van inzicht bestaan.
- b) *Handhaafbaarheid*  
Niet van toepassing. De rechter toetst in Nederland of een collectieve actie doorgang kan vinden. Het door de nationale rechter in acht te nemen acquis, is op zichzelf niet gewijzigd.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## **9. Nederlandse positie**

Het Nederlandse kabinet heeft op 15 mei 2008 in een brief aan de Kamer (29407, nr. 80) meegedeeld dat de genoemde Hofuitspraken geen verandering brengen in de wijze waarop de werknemersbescherming in Nederland is georganiseerd. Verder heeft de SER op 19 juni 2009 in een advies over de Europa2020-strategie aangegeven uit de Hofuitspraken af te leiden dat collectieve acties en onderhandelingen die plaatsvinden binnen de kaders van sociale doelstellingen op evenwichtige wijze dienen te worden getoetst aan de principes van legitimiteit, doelmatigheid en

proportionaliteit. Het kabinet heeft een aantal malen desgevraagd aangegeven deze zienswijze van de SER te delen.

Om deze reden is het kabinet van mening dat deze Hofuitspraken geen rechtsonzekerheid met zich brachten. De onderhavige verordening voegt in de ogen van het kabinet voor Nederland dan ook weinig toe. De meerwaarde kan erin gelegen zijn dat bij aanneming van de verordening een consensus op Europees niveau is gecreëerd. De praktische meerwaarde van de verordening is echter beperkt. Rechters dienen zich in gevallen van mogelijke strijdigheid tussen EU-vrijheden en sociale grondrechten te baseren op de bepalingen uit het Europees Sociaal Handvest (art. 6, lid 4). Daarbij moeten rechters de genoemde Hofuitspraken in hun afweging betrekken.

Het signaleringsmechanisme is in de ogen van het kabinet een redelijk mechanisme. De gevallen waarin een plicht tot signaleren en informeren geldt zijn van bijzondere aard. Het gaat dan om serieuze sociale onrust, schade aan ons systeem van arbeidsverhoudingen of zware verstoring van de interne markt, die het gevolg zijn van uitoefening van de vrijheden van vestiging of van dienstverlening. Het kabinet verwacht niet dat dit vaak aan de orde zal zijn en in die gevallen is het redelijk om deze problemen te signaleren bij de Commissie en de betreffende lidstaat. Aangezien niet nader bepaald is welke informatie hoeft te worden overlegd, kan een lidstaat die informatie algemeen houden. Dit is belangrijk met het oog op eventueel bedrijfsgevoelige informatie en/of rechtszaken die op dat moment zijn aangespannen.

## **Fiche 4: Richtlijn handhaving detacheringsrichtlijn**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Richtlijn aangaande de handhaving van richtlijn 96/71/EC betreffende de detachering van werknemers in het kader van dienstverlening

#### ***Datum Commissiedocument***

21 maart 2012

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2012)131

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201462](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201462)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

- Impact assessment: SWD(2012)63
- Samenvatting: SWD(2012)64
- Opinie IAB: 2011/EMPL/001

Deze documenten zijn te vinden op:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2012\\_en.htm#empl](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm#empl)

#### ***Behandelingstraject Raad***

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

#### ***Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen***

##### *a) Rechtsbasis*

Artikelen 53 en 62 VwEU (vrijheid van vestiging en van dienstverlening)

##### *b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

## **2. Samenvatting BNC-fiche**

- *Korte inhoud voorstel*

Om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven en concurrentie op arbeidsvoorwaarden (en daarmee een 'race to the bottom') te voorkomen is in de detachingsrichtlijn geregeld dat bedrijven, die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat, tenminste de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die (via wet of algemeen verbindend verklaarde CAO) gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd. De nu voorgestelde richtlijn beoogt naleving van de bepalingen uit de detachingsrichtlijn te bevorderen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland acht de EU bevoegd en is positief over de subsidiariteit. Ook de proportionaliteit wordt positief beoordeeld, maar met een kanttekening.

- *Nederlandse positie*

Nederland staat in algemene zin positief tegenover dit voorstel. De handhaving van gelijke arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid heeft in Nederland een hoge prioriteit. Het voorstel levert daaraan een bijdrage. Wel is voor Nederland een aandachtspunt dat de richtlijn niet leidt tot onnodige administratieve lasten.

## **3. Samenvatting voorstel**

- *Inhoud voorstel*

Het doel van onderhavige richtlijn (hierna: "handavingsrichtlijn") is te zorgen voor een betere naleving van de bepalingen uit de detachingsrichtlijn (Richtlijn 96/71/EG). Op grond van de detachingsrichtlijn moeten bedrijven, die opdrachten met eigen werknemers uitvoeren in een andere EU-lidstaat, tenminste de belangrijkste arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden garanderen die via wet of algemeen verbindend verklaarde CAO gelden in de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd.

Om een betere naleving van de detachingsrichtlijn te bereiken gaat het voorstel in op de volgende onderwerpen:

- Voorkomen van misbruik en ontduiking van de regels. Er worden indicatoren gegeven om te kunnen beoordelen of er sprake is van een gedetacheerde werknemer en of de onderneming die de werknemer detacheert daadwerkelijk activiteiten in het land van herkomst ontplooit, en niet louter een postbusonderneming is.



- Toegang tot informatie. Lidstaten moeten garanderen dat bedrijven langs elektronische weg eenvoudig kunnen achterhalen aan welke arbeidsvoorwaarden, inclusief de Cao bepalingen, zij moeten voldoen wanneer ze een werknemer detacheren naar een andere lidstaat.
  - Bestuurlijke samenwerking en wederzijdse bijstand. Taken en verantwoordelijkheden van de lidstaten worden nader omschreven, teneinde betere samenwerking tussen lidstaten te bewerkstelligen. Het verplichte gebruik van het elektronische interne markt informatie systeem (IMI) wordt daaraan gekoppeld.
  - Nationale controle-maatregelen en inspecties. Op basis van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie wordt aangegeven welke controlemaatregelen een lidstaat kan nemen, zonder inbreuk te maken op het vrije verkeer van diensten. Tevens wordt van lidstaten gevraagd effectieve inspecties op basis van risicoanalyse uit te voeren om een goede werking van de detacheringsrichtlijn te verzekeren.
  - Handhaving. Lidstaten dienen ervoor zorg te dragen dat gedupeerde gedetacheerde werknemers hun recht kunnen effectueren. Een bepaling over ketenaansprakelijkheid waarbij naast de feitelijke werkgever ook de opdrachtgever aansprakelijk is voor betaling van het juiste loonbedrag, dient hieraan bij te dragen. Deze ketenaansprakelijkheid geldt alleen voor de bouwsector.
  - Grensoverschrijdende inning van boetes. Sancties op het niet naleven van bepalingen uit de detacheringsrichtlijn verschillen per lidstaat. Voor een effectieve handhaving is wederzijdse erkenning van opgelegde boetes en assistentie bij de inning daarvan in een andere lidstaat noodzakelijk.
- *Impact assessment Commissie*  
 De Commissie heeft in 2008 een externe studie laten uitvoeren naar een mogelijke herziening van het juridische raamwerk over de detachering van werknemers. Daarna zijn er nog vier studies naar verricht. Hierin zijn vele opties besproken, regelgevend en niet-regelgevend en de mate van ingrijpendheid. Deze opties zijn afgewogen tegen de algemene doelstelling, namelijk de duurzame ontwikkeling van de interne markt, en de daaruit voortvloeiende concrete doelstellingen: 1. Betere bescherming van de rechten van gedetacheerde werknemers, 2. Bevorderen van de grensoverschrijdende dienstverlening en van een klimaat van eerlijke concurrentie en 3. Verbeteren van juridische zekerheid aangaande de balans tussen sociale rechten en economische vrijheden.  
 De Commissie concludeert dat de voorkeursoptie bestaat uit een combinatie van verschillende maatregelen. Het gaat dan om een pakket van wetgevende maatregelen om ervoor te zorgen dat de minimum-arbeidsvoorwaarden beter worden gegarandeerd en het ontduiken van de regels wordt aangepakt. Onduidelijkheid over wat onder de 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden valt wordt aangepakt door middel van niet-wetgevende maatregelen.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

De Commissie heeft het voorstel gebaseerd op de artikelen 53 en 62 VwEU (vrijheid van vestiging en van dienstverlening). Dit zijn dezelfde artikelen als waarop de detacheringsrichtlijn zelf is gebaseerd. Aangezien deze handhavingsrichtlijn een betere werking van de detacheringsrichtlijn als doel heeft, acht Nederland dit de juiste rechtsgrondslag.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het doel van de handhavingsrichtlijn is dat aan werknemers die vanuit een andere EU-lidstaat zijn gedetacheerd de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden worden gegarandeerd waar ze recht op hebben, op grond van de detacheringsrichtlijn. Hiertoe dienen controlediensten van lidstaten samen te werken en informatie uit te wisselen. Tevens moet het vrije dienstenverkeer niet onnodig worden belemmerd. Alleen het op Europees niveau regelen zorgt dat rechten en plichten van bedrijven en overheden overal in de EU gelijk zijn, wat essentieel is voor een gelijk speelveld voor bedrijven en eenduidige bescherming van de werknemers. De subsidiariteit wordt aldus positief beoordeeld.

Het kabinet is van mening dat het Commissievoorstel over het algemeen niet verder gaat dan nodig om het gestelde doel te bereiken. Er is gezocht naar een balans tussen dwingend voorschrijven en ruimte laten aan lidstaten, gezien de diversiteit aan nationale systemen. Zo laat het voorstel ruimte voor nationale inspectiediensten om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van detachering, op welke wijze controle op naleving van cao's wordt ingericht en welke nationale controlemaatregelen een lidstaat wil toepassen. Hiermee wordt rekening gehouden met de reeds bestaande handhavingsarrangementen in de lidstaten. Wel stelt de richtlijn in sommige gevallen wat het kabinet betreft te specifieke voorwaarden of middelvoorschriften, onder andere ten aanzien van de inhoud van de risicoanalyse en de termijnen waarbinnen lidstaten op verzoeken van andere lidstaten moeten reageren. Het oordeel over de proportionaliteit luidt dan ook positief met deze kanttekening.

##### *c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Geen

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het kabinet verwacht dat informatie-uitwisseling tussen de verbindingsbureaus intensiever zal worden ten gevolge van de richtlijn. Tevens zullen boetes en sancties die in andere lidstaten zijn opgelegd in voorkomende gevallen in Nederland geëffectueerd moeten worden. Juridische procedures zijn hierbij niet uitgesloten. Verder zal Nederland registraties met gegevens van dienstverleners beschikbaar moeten maken voor andere lidstaten. Een eerste inschatting is dat voor de extra werkzaamheden 5 fte per jaar nodig zal zijn.

De budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen

### *d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

- Sociale partners zullen informatie over cao's die algemeen verbindend zijn verklaard beschikbaar moeten maken op een website. Hieruit moet blijken welke bepalingen (de 'harde kern') daaruit moeten worden nageleefd door een buitenlands bedrijf dat werknemers naar Nederland detacheert. Overigens zal meer bekendheid van cao's ook een verlaging van administratieve lasten met zich mee kunnen brengen door minder overtredingen.
- Een ander aspect is de mate waarin andere lidstaten gebruik gaan maken van de mogelijkheden om aanvullende administratieve verplichtingen aan dienstverleners te stellen (nationale controlemaatregelen). Dit is nu moeilijk in te schatten, maar kan leiden tot lasten voor het bedrijfsleven.
- Verder kan het artikel over ketenaansprakelijkheid leiden tot extra lasten voor Nederlandse bedrijven die een buitenlands bedrijf inschakelen om werk in Nederland te doen. Het Nederlandse bedrijf moet dan kunnen vaststellen of de buitenlandse detacheerder zijn werknemers conform de Nederlandse voorwaarden beloont, omdat hij door de werknemer aansprakelijk kan worden gesteld bij onderbetaling.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De richtlijn zal naar verwachting (kunnen) leiden tot aanpassingen in de arbeidsomstandighedenwetgeving (met uitwerking in de lagere- en handhavingregels, waaronder begrepen regels betreffende inspecties en controles), de Wet Minimumloon en

voorts moeten (aanvullende) regels worden gesteld betreffende de toegang tot informatie en administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling met andere lidstaten.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde implementatietermijn bedraagt 2 jaar. Dit is haalbaar.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De richtlijn voorziet in een evaluatie na 5 jaar.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

a) *Uitvoerbaarheid*

Het oordeel over de uitvoerbaarheid van de richtlijn is over het algemeen positief. Op sommige onderdelen moet echter nog goed naar de uitvoerbaarheid worden gekeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de responstermijnen waarbinnen lidstaten op verzoeken van andere lidstaten moeten reageren en om het artikel over ketenaansprakelijkheid.

b) *Handhaafbaarheid*

De onderhavige richtlijn beoogt de handhaafbaarheid van de detacheringsrichtlijn te versterken.

Hier toe is het belangrijk dat duidelijke normen worden gesteld. Dit kan volgens het kabinet op enkele punten beter. Te denken valt daarbij aan de indicatoren die gegeven zijn om te beoordelen of er sprake is van een gedetacheerde werknemer of een postbusonderneming.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland staat in algemene zin positief tegenover de voorgestelde handhavingsrichtlijn. Het is goed dat er een inspanning wordt geleverd om meer helderheid te krijgen over de werking van de Detacheringsrichtlijn, en om de handhaving op onderdelen te versterken. De handhaving van gelijke arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdende arbeid heeft in Nederland een hoge prioriteit. Deze voorgestelde handhavingsrichtlijn levert daaraan een bijdrage, door ontduiking van regels tegen te gaan, de samenwerking tussen overheden te verbeteren en aan te geven welke eisen nationale controlerende instanties mogen stellen om een effectieve bescherming van rechten van werknemers te garanderen. Wel zal het kabinet erop letten dat de voorgestelde maatregelen geen onnodige

administratieve lasten veroorzaken en zo duidelijk mogelijke normen voor handhaving zullen bevatten.

Voor Nederland is het voorts van belang dat de voorgestelde richtlijn beoogt de grensoverschrijdende inning van boetes te vergemakkelijken. Momenteel is het zo dat in Nederland opgelegde bestuurlijke boetes op het niet naleven van arbeidswetgeving in het buitenland vaak niet inbaar zijn. Dit heeft ermee te maken dat dergelijke boetes in Nederland van bestuursrechtelijke aard zijn, terwijl die in veel andere landen een strafrechtelijk karakter hebben. Nederland kan de intentie van dit richtlijnvoorstel op dit vlak van harte ondersteunen en zal in de onderhandelingen streven naar zo duidelijk mogelijke bewoordingen hierover.

In Nederland zijn sociale partners zelf verantwoordelijk voor het handhaven van cao's. Voor Nederland is het dan ook van groot belang dat de handhavingsrichtlijn bijdraagt aan de zelfregulering door sociale partners c.q. cao-partijen. Het versterken van de civiele handhaving van de cao door cao-partijen en de samenwerking daarbij met de publieke handhavende instanties ziet het kabinet dan ook als positief element.