EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.11.2013
SWD(2013) 461 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG

{COM(2013) 798 final}
{SWD(2013) 462 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG

1. PROBLEEMSTELLING

De EU-richtlijnen inzake arbeidsrecht gelden in het algemeen voor alle activiteitensectoren en alle categorieën werknemers. Zes richtlijnen[1] sluiten zeevarende werknemers (zeevarenden en/of vissers) evenwel van hun respectieve werkingssfeer uit of staan de lidstaten toe hen van de werkingssfeer van de uitvoeringsbepalingen uit te sluiten, zonder dat hiervoor een uitdrukkelijke rechtvaardiging nodig is.

De internationale scheepvaartsector zorgt voor het vervoer van circa 90 % van de wereldhandel. Zonder scheepvaart zou de in- en uitvoer van goederen niet mogelijk zijn in de schaalomvang die nodig is voor onze tijd. Meer dan 50 000 koopvaardijschepen vervoeren alle soorten ladingen over de wereldzeeën. Die mondiale vloot is geregistreerd in meer dan 150 landen en telt meer dan een miljoen bemanningsleden van nagenoeg iedere nationaliteit. Ongeveer 30 % van de koopvaardijschepen is geregistreerd in een EU-lidstaat (zie bijlage 2 bij het effectbeoordelingsverslag). Qua brutotonnage (GT)[2] maakt de EU-vloot 19,2 % uit van de mondiale vloot[3].

De wereldwijde vissersvloot bestond in 2010 uit ongeveer 4,4 miljoen vaartuigen – welk aantal sinds 1998 redelijk stabiel is gebleven – waarvan 73 % in Azië, gevolgd door Afrika, Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, Noord-Amerika en Europa. In totaal varen 3,2 miljoen schepen op zee en 1,1 miljoen schepen in de binnenwateren.

De visserijsector in de EU vangt ongeveer 6,4 miljoen ton vis per jaar. Visserij en visverwerking bezorgen meer dan 350 000 mensen een baan. In 2006 namen vijf lidstaten (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) 60 % van de communautaire productie voor hun rekening[4].

Gegevens over de werkgelegenheid in de koopvaardij worden niet systematisch verzameld en de cijfers variëren sterk naargelang de bronnen. Het effectbeoordelingsverslag is gebaseerd op de cijfers die door de nationale overheden zijn verstrekt of, indien deze niet beschikbaar zijn, op een gemiddelde van de cijfers uit verschillende studies. In de koopvaardij zijn **345 455** zeevarenden werkzaam en de visserijsector biedt werkgelegenheid aan **157 561** vissers.

Elke lidstaat past andere uitsluitingen toe. Onderstaande tabel zet de situatie voor de zes richtlijnen op een rijtje.

---

1 Richtlijn 2008/94/EG betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB L 283 van 28.10.2008, blz. 36), Richtlijn 2009/38/EG inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad (PB L 122 van 16.5.2009, blz. 28), Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende de informatie en de raadpleging van de werknemers (PB L 80 van 23.3.2002, blz. 29), Richtlijn 98/59/EG betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 225 van 12.8.1998, blz. 16), Richtlijn 2001/23/EG betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen (PB L 82 van 22.3.2001, blz. 16) en Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1).

2 Brutotonnage is de maat van de internationaal erkende meting van schepen die de scheepsinhoud op binnenkant schip uitdrukt.

3 Jaarverslag ECSA 2011-2012.

4 Eurostat, Visserijstatistieken, september 2012.

		Insolventie	EOR	Informatie en raadpleging	Collectief ontslag	Overgang van ondernemingen	Terbeschikking-stelling van werknemers
Lidstaten die uitsluitingen toepassen		CY, EL, MT	CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, MT, RO	CY, LU, MT, RO	BE, CY, DE, DK, EL, IE, LU, LV, MT, SK	CY, DK, EL, HU, IE, LU, LV, MT, NL, RO	BE, BU, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, RO, SE, UK
Totaal	**Koop-vaardij**	Geen uitsluitingen	159 150	86 497	138 141	155 925	272 520
	Visserij	26 386	Geen uitsluitingen	8 452	35 702	43 501	Geen uitsluitingen
% per categorie	**Koop-vaardij**	Geen uitsluitingen	46,1 %	25,0 %	40 %	45,1 %	78,9 %
	Visserij	16,7 %	Geen uitsluitingen	5,4 %	22,7 %	27,6 %	Geen uitsluitingen
% van werkende bevolking in EU[5]	**Koop-vaardij**	Geen uitsluitingen	0,07 %	0,04 %	0,06 %	0,07 %	0,11 %
	Visserij	0,01 %	Geen uitsluitingen	0,004 %	0,015 %	0,018 %	Geen uitsluitingen

Door het bestaan van uitsluitingen en/of de mogelijkheid tot invoering daarvan kunnen zeevarenden worden belet of in de mogelijkheid worden beperkt om gebruik te maken van hun recht op informatie en raadpleging en van het recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden, die zijn verankerd in de artikelen 27 en 31 van het Handvest.

De richtlijnen in kwestie geven geen uitdrukkelijke rechtvaardigingsgronden voor de uitsluitingen; de Commissie heeft die uitsluitingen tijdens de voorbereidende werkzaamheden of in de tekst van de richtlijnen noch voorgesteld noch expliciet gemotiveerd. Niettemin kan ervan worden uitgegaan dat het feit dat schepen naar hun aard niet stilliggen als een obstakel werd beschouwd voor de toepassing van de regels inzake informatie en raadpleging van de werknemers, die in alle betrokken richtlijnen zijn opgenomen, met uitzondering van de richtlijn insolventie werkgever en de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers. Het is denkbaar dat bepaalde lidstaten in de Raad de moeilijkheid om te communiceren met schepen die op volle zee varen hebben aangevoerd als reden voor de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels, in het bijzonder inzake informatie en raadpleging. Door de ontwikkelingen op het gebied van de communicatietechnologie is dit momenteel niet langer een geldige reden voor uitsluiting[6].

De verschillende behandeling van werknemers uit een bepaalde sector valt moeilijk te rijmen met het Europees Handvest van de grondrechten, tenzij een verschil in

5 239 608 werknemers volgens de arbeidsmarktstatistieken 2011 van Eurostat.

6 Dit wordt ook erkend door de werkgeversorganisatie (ECSA). Volgens haar houden de redenen voor uitsluiting evenwel geen verband met logistieke kwesties inzake informatie en raadpleging, maar voornamelijk met de noodzaak om extra administratieve rompslomp te voorkomen waardoor het concurrentievermogen van de Europese exploitanten zou worden ondermijnd.

behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. Bijgevolg moet worden nagegaan of er objectieve redenen bestaan voor de verschillende behandeling van zeevarenden en, zo niet, moeten maatregelen worden voorgesteld om hun dezelfde of gelijkwaardige rechten te geven als werknemers op het vasteland.

Voorts neemt het aantal EU-zeevarenden gestaag af, wat voor de toekomst problemen zou kunnen opleveren, met name omdat voor bepaalde banen aan wal offshore-ervaring onontbeerlijk is. Hoewel verschillende factoren hieraan debet kunnen zijn, zoals isolement, werkdruk en de sociale omgeving aan boord, wordt algemeen aangenomen dat het gebrek aan belangstelling voor een baan als zeevarende nog kan worden versterkt door de indruk dat de maritieme sector een "uitgesloten" sector met eigen of helemaal geen regels is[7].

Het gevoel van rechtsonzekerheid zou potentiële werknemers ervan kunnen weerhouden een maritiem beroep te kiezen. Derhalve draagt het bestaan van uitsluitingen ertoe bij de aantrekkelijkheid van maritieme beroepen uit te hollen. Dit is bevestigd door belangrijke belanghebbenden, waaronder de vakbonden en de Taskforce maritieme werkgelegenheid en concurrentievermogen.

2. HET RECHT VAN DE EU OM OP TE TREDEN EN SUBSIDIARITEIT

Dit voorstel handelt over de mogelijke herziening van zes richtlijnen. Deze herziening kan als zodanig uitsluitend op EU-niveau gebeuren en wel door middel van een richtlijn of een reeks richtlijnen tot wijziging van de bestaande handelingen.

Het voorstel betreft een sector waar sterke internationale concurrentie heerst en een groot deel van de bemanningen van schepen van een bepaalde lidstaat afkomstig is uit andere lidstaten of derde landen. Een EU-initiatief zou voor een verdergaande gelijkheid van behandeling zorgen, althans waar het schepen betreft die onder de vlag van een lidstaat varen.

3. DOELSTELLINGEN

3.1. Algemene doelstellingen

Doel van dit voorstel is een betere arbeidsrechtelijke bescherming van de in het EU-Handvest van de grondrechten neergelegde rechten. Voorts levert het voorstel een bijdrage tot de verwezenlijking van de in artikel 151 VWEU neergelegde algemene beleidsdoelstellingen, namelijk de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming en de sociale dialoog.

3.2. Specifieke doelstellingen

Dit voorstel heeft de volgende specifieke doelstellingen:

a) betere bescherming van de in het EU-Handvest van de grondrechten neergelegde rechten, met name door te beoordelen of het verschil in behandeling objectief wordt gerechtvaardigd door de bijzondere kenmerken van de sector en, indien dit niet het geval is, door de rechten van werknemers

[7] Zie onder meer de mededeling "Een geïntegreerd maritiem beleid voor de Europese Unie" (COM(2007) 575) en het verslag van de Taskforce maritieme werkgelegenheid en concurrentievermogen.

in maritieme beroepen te versterken om ervoor te zorgen dat zij uiteindelijk dezelfde rechten hebben als werknemers op het vasteland;

b) grotere instroom van jonge EU-burgers in banen in de koopvaardij en de visserijsector, door die aantrekkelijker te maken in vergelijking met banen aan wal, en sterkere binding van de zeevarenden met hun beroep.

4. BELEIDSOPTIES

4.1. Beleidsoptie 1: geen EU-maatregelen

Bij deze beleidsoptie zou de EU geen nieuw, al dan niet wetgevend, initiatief nemen. De huidige richtlijnen zouden in ongewijzigde vorm blijven bestaan en het zou de lidstaten vrij blijven staan al dan geen afwijkingen en uitsluitingen toe te passen.

Ontwikkelingen wijzen erop dat de daling van het aantal Europese zeevarenden waarschijnlijk zal doorzetten, waarbij steeds meer banen aan boord van Europese schepen worden overgenomen door personeel uit niet-EU-landen.

4.2. Beleidsoptie 2: afwijking alleen wanneer gelijkwaardig beschermingsniveau is gewaarborgd

Deze optie zou inhouden dat de onvoorwaardelijke uitsluitingen worden vervangen door een bepaling op grond waarvan het de lidstaten is toegestaan af te wijken van de bepalingen van de zeevarendenrichtlijn, op voorwaarde dat een bescherming wordt gewaarborgd die gelijkwaardig is aan die van de richtlijnen.

Deze optie zou meebrengen dat de lidstaten de kern van de bescherming dienen te bepalen.

4.3. Beleidsoptie 3: schrapping van de uitsluitingsclausules in alle richtlijnen

Deze optie zou zijn gebaseerd op de aanname dat oorspronkelijk alle richtlijnen betrekking moesten hebben op alle activiteitensectoren en dat het niet gerechtvaardigd is zeevarenden uit te sluiten.

4.4. Beleidsoptie 4: aanpassing van de regels aan de specifieke situatie van de sector

Deze optie zou inhouden dat materieelrechtelijke normen worden vastgesteld met het oog op de aanpassing van de wettelijke regelingen aan de bijzondere kenmerken van de maritieme sector. Met deze optie zou kunnen worden ingespeeld op de bezorgdheid die sommige belanghebbenden hebben geuit met betrekking tot de specifieke situatie van de sector en de extra kosten.

Naargelang de richtlijn in kwestie zou het nodig kunnen zijn specifieke bepalingen in te voeren betreffende de geschiktheid als werknemersvertegenwoordiger of de toepassing van algemene regels op de verkoop van een vaartuig.

Doel zou niet zijn de uitsluitingen zonder meer te schrappen of in een gelijkwaardig beschermingsniveau te voorzien, maar veeleer de materieelrechtelijke regels vast te stellen die op de sector van toepassing zouden zijn. Gelet op de financiële gevolgen van de diverse opties, zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een specifieke regel wordt opgesteld die van toepassing is op voor de sector specifieke situaties, zoals bijvoorbeeld de frequente verkoop van een vaartuig of een onderneming die slechts één schip exploiteert.

5. ANALYSE VAN DE EFFECTEN

5.1. Het risico van uitvlagging en het verband ervan met het concurrentievermogen

De mondialisering van de scheepvaartsector manifesteert zich op verschillende wijzen, maar komt voornamelijk tot uitdrukking in de wettelijke regeling voor toekenning van de vlag (en het omvlaggen) van schepen, waarvoor geen rechtstreeks equivalent bestaat voor industrieën op het vasteland.

Aan het verschijnsel van uitvlagging ligt grotendeels de wens van reders ten grondslag om de kosten en beperkingen in verband met de registratie van hun schepen in de traditionele maritieme staten te ontlopen. Een van de grootste kostenposten van de exploitatie van een schip bestaat in de loonkosten van de bemanning en daarmee samenhangende kosten. Volgens schattingen liggen bij schepen uit bepaalde EU-vlaggenstaten de loonkosten voor bemanningen tussen 22 % en 333 % hoger dan bij schepen uit landen met goedkopere open scheepsregisters[8].

De voordelen van elke beleidsoptie moeten worden afgezet tegen het risico van uitvlagging, dat tot een minimum moet worden beperkt. Een beleidsoptie houdt een groot uitvlaggingsrisico in wanneer de negatieve gevolgen voor de mededinging die van die beleidsoptie worden verwacht zwaarder wegen dan de verwachte voordelen van het varen onder de vlag van een lidstaat. In geval van daadwerkelijke uitvlagging zou ook het aantal EU-zeevarenden verder teruglopen. Daardoor zou een van de doelstellingen van de voorgestelde EU-maatregelen op de tocht komen te staan.

5.2. De in de lidstaten opgedane ervaringen

Veel lidstaten hebben ervoor gekozen geen gebruik te maken van de mogelijkheid om zeevarenden uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijnen of in afwijkingen te voorzien. Dit betekent dat de opties 2, 3 en 4 tot op zekere hoogte reeds worden toegepast in sommige lidstaten, met name in de lidstaten met belangrijke maritieme sectoren.

De toepassing van de richtlijnen lijkt in bepaalde lidstaten geen meetbare impact te hebben gehad, met name niet op de uitvlagging van schepen. Zo is tussen 2001 en 2011 in Spanje de brutotonnage van de nationale vloot met 40,4 % gestegen. In Frankrijk bedroeg de stijging voor dezelfde periode 40,2 %. Zowel Frankrijk als Spanje past alle richtlijnen (met uitzondering van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers) op de maritieme sector toe. Anderzijds is de brutotonnage van de vloot in Griekenland tussen 2001 en 2011 met 34 % gestegen. Voor Cyprus is de brutotonnage tussen 2003 en 2011 met 0,5 % toegenomen. In zowel Griekenland als Cyprus is de maritieme sector uitgesloten van de werkingssfeer van de nationale wetgeving tot omzetting van de richtlijnen.

Sinds de omzetting van de richtlijnen hebben de lidstaten geen significant ander standpunt ingenomen over de vraag of de uitsluitingen opportuun zijn.

5.3. Richtlijn insolventie werkgever

In Cyprus is een speciaal fonds in het leven geroepen, dat wordt beheerd door een raad die bestaat uit leden van het socialezekerheidsorgaan. Bij de oprichting ontving

[8] Mitroussi, K. "Employment of seafarers in the EU context: Challenges and opportunities", Marine Policy 32 (2008), blz. 1043–1049, inz. blz. 1046.

het fonds een bedrag van 1 000 000 CYP (ca. 1 724 137 EUR) van het Fonds ontslagvergoedingen van de Republiek Cyprus en sindsdien worden maandelijks werkgeversbijdragen ten belope van **0,2 %** van de brutolonen van werknemers in het fonds gestort.

In Griekenland bepaalt wet 1836/1989 dat het Garantiefonds deels wordt gefinancierd uit werkgeversbijdragen en deels uit een van overheidswege uit de begroting van het ministerie van Werkgelegenheid verstrekte subsidie. De werkgeversbijdragen belopen **0,15 %** van de uitbetaalde lonen.

In Malta wordt het Garantiefonds gefinancierd uit de nationale begroting (Geconsolideerd fonds). Oorspronkelijk was aan het fonds een bedrag van 250 000 MTL (ca. 579 722 EUR) toegewezen, dat gedurende maximaal vijf jaar door het Geconsolideerd fonds moest worden gestort in schijven van minimaal 50 000 MTL (115 944 EUR) per jaar. Er is derhalve geen specifieke werkgevers- of werknemersbijdrage. Gezien het geringe aantal betrokken werknemers (1 303) is de economische impact van de dekking van deelvissers marginaal.

5.4. Richtlijn Europese ondernemingsraad

Om de mogelijke extra kosten van de toepassing van de richtlijn Europese ondernemingsraad op zeevarende werknemers te kunnen ramen, wordt eerst uitgegaan van een scenario waarin een van de grote Europese scheepvaartmaatschappijen die in Denemarken is gevestigd (met meer dan 1 000 werknemers en, in ten minste twee lidstaten, elk ten minste 150 werknemers) een Europese ondernemingsraad (EOR) in het leven heeft geroepen en verplicht is het varend personeel in de koopvaardij toe te staan daarin te participeren.

Er wordt aangenomen dat het EOR-lid op zee is wanneer een vergadering moet worden gehouden en het bijvoorbeeld een officier betreft (waarbij het al eerder om een Europeaan zal gaan) aan boord van een schip dat op het punt staat Hongkong aan te doen alvorens koers te zetten naar Shanghai. Dit zou meebrengen dat het EOR-lid het vliegtuig naar Kopenhagen zou moeten nemen en een vervanger naar het schip zou moeten worden gestuurd. De totale kosten zouden ongeveer **5 028 EUR per vergadering per deelnemer** bedragen. Aangezien er per jaar gemiddeld twee vergaderingen plaatsvinden en het niet waarschijnlijk is dat elk schip meer dan één vertegenwoordiger aan boord heeft, zouden de cumulatieve kosten kunnen uitkomen op **10 056 EUR per jaar**.

In het tweede scenario verloopt alle communicatie via satelliet.

Bij gemiddeld twee vergaderingen per jaar en de waarschijnlijkheid dat een aantal deelnemers zich aan wal bevindt, zouden de jaarlijkse kosten 663 EUR x 2 = **1 326 EUR** bedragen.

Voorts kan worden aangenomen dat een scheepvaartonderneming die in aanmerking komt voor de toepassing van de richtlijn ten minste 25 schepen in de vaart heeft. Hiervoor wordt uitgegaan van de volgende veronderstellingen: de richtlijn is van toepassing op ondernemingen met meer dan 1 000 werknemers en het aantal bemanningsleden op een schip ligt tussen de 20 en 27[9]. Er wordt ook rekening gehouden met de arbeidstijdregelingen voor zeevarenden. Daarom bedragen de

[9] Zie "Ship Operating Costs 2009-2010", gepubliceerd door Nigel Gardiner, Drewry Publishing, juli 2009, blz. 37, grafiek 2.5.

kosten **603 EUR per schip per jaar voor scenario 1** en **79,5 EUR per schip per jaar voor scenario 2**. Gemeten aan de benchmarks voor het risico van uitvlagging of de verhoging van het aandeel van de sociale lasten in de exploitatiekosten zijn dit geen significante kosten.

In de context van de herziening van de EOR-richtlijn is een aantal gegevens aangevoerd met betrekking tot de voordelen van de oprichting van een EOR.

Alle werknemersvertegenwoordigers zien voordelen in de oprichting van EOR's (EPEC-onderzoek 2008[10]). Ondanks de operationele en andere niet-kwantificeerbare kosten van een EOR erkent 57 % van de ondernemingen met een EOR dat de voordelen daarvan opwegen tegen de kosten (terwijl 35 % vindt dat de kosten zwaarder wegen dan de voordelen en 8 % geen duidelijk antwoord geeft).

5.5. Richtlijn informatie en raadpleging

Aangezien het de lidstaten op grond van deze richtlijn niet is toegestaan zeevarenden uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale omzettingswetgeving, maar zij op grond daarvan enkel specifieke bepalingen inzake informatie en raadpleging mogen vaststellen, zou alleen optie 3 een economische impact kunnen hebben. Aan optie 4 wordt reeds uitvoering gegeven door de huidige tekst van de richtlijn. Optie 3 zou eveneens bepaalde extra kosten met zich kunnen brengen omdat de lidstaten over minder speelruimte zouden beschikken.

Er mag worden aangenomen dat de scenario's waarover de zeevarenden beschikken voor de uitoefening van hun rechten ten aanzien waarvan momenteel afwijkingen gelden, **dezelfde zijn als die in het kader van de EOR-richtlijn**, namelijk repatriëring in combinatie met vervanging en deelneming via satelliet met compensatie voor vrije tijd.

Raadpleging gebeurt alleen waar nodig en derhalve kan ervan worden uitgegaan dat er gemiddeld één vergadering per jaar wordt gehouden en dat twee vertegenwoordigers worden teruggeroepen om de vergadering bij te wonen. Dit zou jaarlijkse kosten van 10 056 EUR impliceren. Aangezien het om ondernemingen van veel geringere omvang gaat, en in het ongunstigste geval om ondernemingen met slechts twee schepen, zouden de kosten **5 028 EUR per schip per jaar** bedragen.

In scenario 2 zouden de kosten voor deelneming per satelliet ongeveer 663 EUR per vergadering per deelnemer bedragen. Wordt er wederom uitgegaan van één vergadering per jaar en twee vertegenwoordigers, dan zouden de jaarlijkse kosten 1 326 EUR bedragen, wat in het ongunstigste geval (twee schepen) zou neerkomen op **663 EUR per schip per jaar**.

De invoering van informatie- en raadplegingsprocedures zou de weerstand tegen veranderingen kunnen verminderen, aanpassing van de kant van de werknemers kunnen bevorderen, kunnen bijdragen tot de totstandbrenging van een geïntegreerde bedrijfscultuur na een fusie, ervoor kunnen zorgen dat informatie van de basis over het reilen en zeilen van de onderneming de leiding bereikt, en kunnen helpen bij het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerd personeel.

Het feit dat de uitsluitingsclausule van deze richtlijn alleen geldt voor grote ondernemingen (d.w.z. met meer dan 50 werknemers of vestigingen met meer dan

[10] Studie in opdracht van de Commissie en uitgevoerd door het European Policy Evaluation Consortium (EPEC) onder coördinatie van GHK Consulting, zie http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2421&langId=en

20 werknemers) en schepen die op volle zee varen, betekent dat in de praktijk bijna alle vissersvaartuigen en visserijondernemingen alsmede kustvaartuigen zijn uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijn, waarbij enkele uitzonderingen kunnen gelden voor de Franse vissersvloot in verre wateren.

5.6. Richtlijn collectief ontslag

De tenuitvoerlegging van de richtlijn brengt voor een werkgever drie soorten kosten mee: de kosten van raadpleging voorafgaand aan een verkoop, de directe kosten van de bedenktijd en de indirecte alternatieve kosten als gevolg van het uit de vaart nemen van een schip tijdens deze periode.

Twee opties zijn denkbaar:

a) een verplichting voor de werkgevers om de werknemers alleen te informeren en te raadplegen wanneer zij collectief ontslag overwegen;

b) informatie- en raadplegingsverplichtingen met een bedenktijd van één maand voor de uitvoering van de geplande ontslagen.

In het kader van de eerste optie wordt ervan uitgegaan dat de raadpleging plaatsvindt tussen twee werkgevers- en twee vakbondsvertegenwoordigers. Als raadplegingskosten kunnen de kosten voor een televergadering met twee werknemersvertegenwoordigers worden genomen, wat neerkomt op 1 326 EUR per vergadering (zoals in scenario 2 voor de EOR-richtlijn, zie hierboven), dat wil zeggen in totaal **2 652 EUR**.

Wordt de tweede optie gekozen, dan moet hieraan de bedenktijd worden toegevoegd, d.w.z. de periode tussen de kennisgeving van het voornemen om tot collectief ontslag over te gaan en het daadwerkelijke ontslag[11], waaraan ook een prijskaartje hangt. Hierbij gaat het om één maand loon voor de bemanning[12] tegen standaardkosten van **39 678 EUR** per maand. Bovendien is er ook sprake van alternatieve kosten wanneer het schip een maand lang niet uitvaart. De alternatieve kosten worden berekend op 25 550 EUR per dag. Voor een minimumbedenktijd van dertig dagen betekent dit alternatieve kosten ten belope van **766 500 EUR**.

De totale kosten van een bedenktijd van één maand zouden derhalve **811 442 EUR** bedragen.

De richtlijn voorziet in een procedure in twee fasen: informatie en raadpleging van de werknemers wanneer de werkgever collectief ontslag overweegt "teneinde tot een akkoord te komen" en kennisgeving aan de bevoegde instantie om "oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectieve ontslag voortvloeien". Door de inschakeling van de werknemers en hun vertegenwoordigers alsmede de bevoegde autoriteiten kunnen het aantal arbeidsplaatsen die verloren gaan en de langeretermijngevolgen voor de werknemers worden beperkt. Er is geen reden waarom dit niet ook voor de maritieme sector zou opgaan.

---

[11] Artikel 4, lid 1, van de richtlijn luidt: "Het collectieve ontslag waarvan het plan ter kennis van de bevoegde overheidsinstantie is gebracht, gaat niet eerder in dan 30 dagen na ontvangst van de in artikel 3, lid 1, bedoelde kennisgeving, onverminderd de geldende bepalingen betreffende de individuele rechten inzake de opzeggingstermijn."

[12] De richtlijn staat niet alleen een verkorting van de kennisgevingperiode van 30 dagen toe, maar ook een verlenging. Daarom is in de MRAG-studie uitgegaan van een gemiddelde van 30 dagen.

5.7. Richtlijn overgang ondernemingen

Ook hier moeten twee mogelijke subopties worden overwogen om de economische en sociale gevolgen van elke wijziging van de huidige situatie te kunnen beoordelen:

a) de richtlijn zou voor zeeschepen gelden, met uitzondering van hoofdstuk II dat alleen van toepassing zou zijn wanneer de overgang één of meer schepen betreft;

b) de richtlijn zou in haar geheel van toepassing zijn op zeeschepen.

In het kader van suboptie a) zouden de werkgevers alleen een extra kostenpost hebben in verband met de raadpleging van de bemanning. Dit zou extra kosten van ongeveer 2 652 EUR kunnen impliceren voor twee televergaderingen met de bemanning, zoals bij scenario 2 voor de EOR-richtlijn.

De toepassing van de regels van de huidige richtlijn op de verkoop van een schip zou aanzienlijke financiële gevolgen hebben. Er ontstaan namelijk hoge indirecte alternatieve kosten wanneer een schip als een onderneming compleet met de bemanning moet worden verkocht; het verlies zou ongeveer 5 % van de verkoopprijs kunnen bedragen. Voor een schip met een waarde van 30 miljoen EUR zouden de alternatieve kosten **1,5 miljoen EUR** kunnen bedragen.

Beleidsoptie 1 zou geen extra economische kosten voor de werkgevers meebrengen.

Beleidsoptie 2 en beleidsoptie 3 zouden echter waarschijnlijk aanzienlijke gevolgen voor de werkgevers hebben, aangezien het begrip "onderneming" zoals gedefinieerd in de richtlijn en in de rechtspraak breed genoeg is om ook een schip te omvatten. Deze opties zouden voor de reders significante gevolgen hebben waar het de verkoopbaarheid van schepen betreft.

In deze omstandigheden lijkt beleidsoptie 4a) de beste oplossing.

5.8. Richtlijn terbeschikkingstelling werknemers

Bijna alle lidstaten hebben gebruikgemaakt van de in deze richtlijn voorziene uitsluitingsclausule en passen daarom hun nationale recht inzake de terbeschikkingstelling van werknemers niet op zeevarenden toe. De uitzonderingen zijn Oostenrijk, Tsjechië, Nederland, Portugal, Slovenië en Slowakije. Malta heeft specifieke bepalingen voor deze sector vastgesteld.

Er moet aan worden herinnerd dat het in maart 2012 door de Europese Commissie goedgekeurde wetgevingspakket de bepalingen van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers en dus de uitsluiting van zeeschepen onverlet laat.

Het valt uiterst moeilijk na te gaan welke gevolgen die uitsluiting heeft, met name omdat toepassing van de huidige parameters van de richtlijn op die uitsluiting technisch niet haalbaar is. Door de specifieke focus op de terbeschikkingstelling van werknemers op het grondgebied van een lidstaat is het moeilijk en zelfs nagenoeg onmogelijk te beoordelen welke gevolgen een uitsluiting voor het varend personeel in de koopvaardij heeft: een schip behoort niet tot het grondgebied van een lidstaat.

In de praktijk kunnen de opties 2 en 3 wegens de koppeling met het grondgebied van een lidstaat niet op de sector van toepassing zijn.

Optie 4 zou kunnen worden toegepast met het oog op harmonisatie, maar daarvoor zou de tekst van de richtlijn ingrijpend moeten worden gewijzigd.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Voor elke richtlijn en alle vier de beleidsopties wordt rekening gehouden met de volgende factoren, aan elk waarvan op basis van de in het vorige punt verrichte analyse een cijfer van nul tot drie met een (-) voor een negatief of een (+) voor een positief effect wordt toegekend (zie punt 6 van het effectbeoordelingsverslag).

- Mogelijkheden om de specifieke doelstellingen te bereiken:
  - betere bescherming van de in het EU-Handvest van de grondrechten neergelegde rechten, met name door te beoordelen of het verschil in behandeling objectief wordt gerechtvaardigd door de bijzondere kenmerken van de sector en, indien dit niet het geval is, door de rechten van werknemers in maritieme beroepen te versterken om ervoor te zorgen dat zij uiteindelijk dezelfde rechten hebben als werknemers op het vasteland;
  - grotere instroom van jonge EU-burgers in banen in de koopvaardij en de visserijsector, door die aantrekkelijker te maken in vergelijking met banen aan wal, en sterkere binding van de zeevarenden met hun beroep.
- Waarschijnlijke economische en sociale gevolgen.
- Risico van uitvlagging.

6.1. Richtlijn insolventie werkgever

Voor de richtlijn insolventie werkgever zou met beleidsoptie 1 geen van de doelstellingen worden bereikt. Met alle andere opties zouden de drie doelstellingen kunnen worden gehaald, en die opties zouden beperkte economische gevolgen hebben, aangezien alleen deelvissers worden geraakt en dan nog slechts in drie lidstaten. Bovendien betalen de werkgevers geringe premies (0,15 % van de lonen in Griekenland, 0,2 % in Cyprus) of helemaal geen premies (Malta).

De beleidsopties 2 tot en met 4 ontlopen elkaar dus niet veel waar het de mogelijkheden voor het bereiken van de doelstellingen alsmede de economische gevolgen betreft. Beleidsoptie 3 is echter de meest doeltreffende optie wat de aantrekkelijkheid van het beroep betreft en brengt, in tegenstelling tot de opties 2 en 4, geen extra kosten mee.

6.2. Richtlijn Europese ondernemingsraad

Voor de richtlijn Europese ondernemingsraad zou met optie 1 geen van de met dit voorstel nagestreefde doelstellingen worden bereikt.

De opties 2 tot en met 4 hebben gemeen dat zij geringe economische kosten impliceren, aangezien deze richtlijn alleen geldt voor grote ondernemingen (ondernemingen met ten minste 1000 werknemers in de lidstaten en, in ten minste twee lidstaten, elk ten minste 150 werknemers) en niet automatisch toepassing vindt: voor de oprichting van een EOR is een initiatief van het hoofdbestuur of een verzoek van de werknemers nodig. Beleidsoptie 3 zou doeltreffender zijn als het erom gaat de aantrekkelijkheid van maritieme beroepen te bevorderen, omdat een kern van het probleem de perceptie van de verschillende niveaus van bescherming is.

6.3. Richtlijn informatie en raadpleging

De richtlijn informatie en raadpleging neemt in het kader van deze beoordeling een bijzondere positie in. Zij sluit zeevarenden niet uit van de werkingssfeer ervan; zij staat de lidstaten enkel toe af te wijken van de bepalingen ervan "door middel van specifieke bepalingen voor de bemanningen van schepen die op volle zee varen". Daarom kunnen de lidstaten afwijken van de algemene regels van de richtlijn, maar moeten zij specifieke voorschriften inzake de informatie en raadpleging van zeevarenden vaststellen.

Optie 3 is in het kader van deze richtlijn niet van toepassing en aan optie 4 wordt reeds uitvoering gegeven. De bepalingen van de richtlijn zouden echter duidelijker kunnen worden geformuleerd in die zin dat een gelijkwaardig niveau van bescherming moet worden verleend (beleidsoptie 2).

6.4. Richtlijn collectief ontslag

Met optie 1 zou geen van de met dit voorstel nagestreefde doelstellingen worden bereikt. Optie 3 zou de grootste impact hebben, terwijl de opties 2 en 4 het mogelijk zouden maken de doelstellingen tegen lagere kosten te bereiken wanneer rekening wordt gehouden met de aard van de maritieme sector.

Optie 4a zou verbetering in de huidige situatie brengen zonder dat de werkgevers met substantiële kosten worden opgezadeld. Optie 4b zou hoge kosten meebrengen, met name bij de verkoop van het schip. De kosten zouden kunnen worden beperkt wanneer het voorstel de "bedenktijd" in geval van ontslagen in verband met de verkoop van een schip zou afschaffen. Deze optie zou tegemoetkomen aan de bezorgdheid van sommige lidstaten.

6.5. Richtlijn overgang ondernemingen

De effecten van de verschillende beleidsopties worden sterk beïnvloed door het feit dat schepen, anders dan fabrieken, frequent en snel worden verkocht. Werd de richtlijn in een dergelijk geval toegepast, dan zou de marktprijs van het schip in negatieve zin kunnen worden beïnvloed.

In deze context zou beleidsoptie 1 weliswaar geen extra kosten meebrengen, maar zouden de doelstellingen niet kunnen worden bereikt. Anderzijds zou beleidsoptie 3 tot mogelijk zeer hoge kosten kunnen leiden en een zeer groot risico van uitvlagging kunnen inhouden.

De kosten in verband met optie 4a zouden beperkt zijn. Die optie zou verbetering brengen in de huidige situatie waar het gaat om informatie en raadpleging, maar zou niet voor een gelijkwaardig niveau van bescherming zorgen. Optie 4b zou echter hoge kosten meebrengen bij de verkoop van het schip. Beleidsoptie 4a lijkt de optie te zijn waarmee de doelstellingen het beste zouden kunnen worden bereikt zonder dat dit tot onevenredig veel extra kosten zou leiden. Deze optie komt tegemoet aan de bezorgdheid van sommige belanghebbenden met betrekking tot de kosten.

6.6. Richtlijn terbeschikkingstelling werknemers

Er bestaat onder de belanghebbenden op twee punten een brede consensus: dat het niet mogelijk zou zijn de richtlijn zonder grote wijzigingen, met name van de definitie van "terbeschikkingstelling", op de sector toe te passen en dat in de praktijk gevallen van terbeschikkingstelling in de zin van de richtlijn in de maritieme sector uiterst zeldzaam zijn, zo zij al überhaupt voorkomen.

6.7. Rangschikking van de opties

Voor dit voorstel gaat de voorkeur uit naar een combinatie van de vier verschillende beleidsopties, naargelang de specifieke richtlijn:

- beleidsoptie 3 (schrapping van de uitsluitingen) voor de richtlijn insolventie werkgever;
- beleidsoptie 3 (schrapping van de uitsluitingen) voor de richtlijn Europese ondernemingsraad;
- beleidsoptie 2 (gelijkwaardig beschermingsniveau) voor de richtlijn informatie en raadpleging;
- beleidsoptie 4a (specifieke bepalingen) voor de richtlijn collectief ontslag;
- beleidsoptie 4a (specifieke bepalingen) voor de richtlijn overgang ondernemingen;
- beleidsoptie 1 (geen maatregelen) voor de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers.

7. MONITORING EN EVALUATIE

Dit voorstel zal wijzigingen van de momenteel vigerende richtlijnen tot gevolg hebben.

Het wetgevingsvoorstel voorziet in evaluatie en rapportage.

De Commissie zal in het bijzonder voor twee kwesties toezicht houden op het effect van de richtlijn: het verschijnsel van uitvlagging en de werkgelegenheidsgraad van EU-zeevarenden. De ontwikkeling van de vloot die onder de vlag van een EU-lidstaat vaart zal een nauwkeurig beeld geven van het verschijnsel van uitvlagging. Er zijn, onderverdeeld naar nationale vlag, gegevens op jaarbasis beschikbaar over de brutotonnage van de vloot: deze indicator zal duidelijk aangeven welke kant de trend bij uitvlagging opgaat. De ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad is moeilijker te volgen, ten minste wanneer de verzameling van gegevens op nationaal niveau niet verbetert. Wanneer de aanbevelingen van de Taskforce maritieme werkgelegenheid over de verbetering van het verzamelen van gegevens niet worden omgezet, moet een beroep op externe deskundigheid worden gedaan.

De Commissie schaart zich achter het verzoek van de Taskforce om "de beschikbaarheid van vergelijkbare gegevens"[13] te verbeteren en zal met de lidstaten en de sociale partners samenwerken met het oog op de beoordeling van het effect van de richtlijn op de werkgelegenheid.

Gezien de geringe formele wijzigingen van de bestaande richtlijnen zou de omzetting van de nieuwe richtlijn door de lidstaten geen problemen mogen opleveren. De Commissie streeft naar een conformiteitspercentage van bijna 100 % binnen drie jaar na de datum van omzetting.

[13] Zie het verslag van de Taskforce Maritieme werkgelegenheid en concurrentievermogen, blz. 21.