

Straatsburg, 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit**

{COM(2018) 131 final} - {SWD(2018) 68 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling over het voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem?
Vrij verkeer van werknemers en van diensten zijn een belangrijke troef van de EU. Zij vragen echter om duidelijke, eerlijke en doeltreffend gehandhaafde regels voor grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid. De EU heeft uitgebreide wetgeving ontwikkeld op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, de detachering van werknemers in de context van het verrichten van diensten en regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid. De Commissie-Juncker heeft verschillende voorstellen ingediend om dit regelgevingskader te verbeteren, waaronder de herziening van de detacheringsrichtlijn en de Verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, alsmede de lex specialis inzake detachering in de internationale wegvervoersector. Er blijven echter nog punten van zorg wat betreft de naleving en een doeltreffende handhaving van de EU-regels, wat het vertrouwen in en de eerlijkheid op de interne markt in gevaar brengt. De volgende twee problemen springen in het oog: ten eerste onvoldoende informatie, ondersteuning en begeleiding voor personen en werkgevers in grensoverschrijdende situaties; ten tweede ontoereikende samenwerking tussen de nationale instanties in verband met de handhaving van de regels. Het doel van dit voorstel is de volgende specifieke uitdagingen het hoofd te bieden: - onvoldoende ondersteuning en begeleiding voor personen en bedrijven in grensoverschrijdende situaties, waaronder onvolledige of karige informatie die publiek beschikbaar is over hun rechten en verplichtingen; - onvoldoende toegang tot en uitwisseling van informatie tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor verschillende gebieden van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid; - onvoldoende capaciteit van de nationale instanties om samenwerking met de instanties over de grens te organiseren; - zwakke of ontbrekende mechanismen voor gezamenlijke grensoverschrijdende handhavingsactiviteiten; - het ontbreken van een grensoverschrijdend bemiddelingsmechanisme tussen de lidstaten op alle gebieden van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid; - onvoldoende samenwerking op EU-niveau op dit gebied. Arbeidsmobiliteit in de EU is gedurende de hele crisis in opwaartse lijn gegaan. In 2017 leefden of werkten 17 miljoen burgers in een andere lidstaat dan die van hun nationaliteit. Dit cijfer is bijna verdubbeld in vergelijking met tien jaar geleden. Het aantal detacheringen is sinds 2010 met 68 % gestegen tot 2,3 miljoen in 2016. 1,4 miljoen EU-burgers pendelen om in een andere lidstaat te gaan werken. Daarom is er behoefte aan doeltreffende samenwerking tussen de nationale instanties en gezamenlijke administratieve maatregelen om de steeds 'Europeser' wordende arbeidsmarkt te beheren.
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
Het algemene doel van het initiatief is bij te dragen tot eerlijkheid en vertrouwen in de interne markt en de ondersteuning van het vrije verkeer van werknemers en diensten. De specifieke doelstellingen van het initiatief zijn respectievelijk: - de verbetering van de toegang tot informatie voor personen en werkgevers over hun rechten en plichten op het gebied van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid, en van de toegang tot de desbetreffende diensten; - versterking van de operationele samenwerking tussen de instanties in de grensoverschrijdende handhaving van het desbetreffende EU-recht, waaronder het faciliteren van gezamenlijke inspecties; - bemiddeling en bevordering van oplossingen in geval van meningsverschillen tussen nationale instanties en grensoverschrijdende verstoringen van de arbeidsmarkt, zoals een herstructurering van ondernemingen die gevolgen heeft voor verschillende lidstaten.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De handhaving van het EU-recht blijft de bevoegdheid van de nationale instanties, maar het vrije verkeer van werknemers, de detachering van werknemers en de coördinatie van de sociale zekerheid zijn per definitie transnationale kwesties waarvoor een optreden op EU-niveau vereist is.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Er zijn drie beleidsopties voor de Europese Arbeidsautoriteit in overweging genomen, in opklimmende volgorde van ambitie: 1) een ondersteuningsoptie, 2) een operationele optie en 3) een toezichtsoptie. Elke optie omvat de volgende taken die een Europese Arbeidsautoriteit kan uitvoeren:

- arbeidsmobiliteitsdiensten voor personen en bedrijven;
- samenwerking en uitwisseling van informatie tussen nationale instanties;
- ondersteuning voor gemeenschappelijke inspecties;
- analyses en risicobeoordelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt;
- ondersteuning van capaciteitsopbouw;
- bemiddeling tussen nationale instanties;
- bevordering van de samenwerking tussen relevante belanghebbenden bij grensoverschrijdende verstoringen van de arbeidsmarkt.

Wat de uitvoering betreft, zijn de volgende opties overwogen:

- 1) de oprichting van een Europees netwerk voor de coördinatie van de bestaande organen op het gebied van arbeidsmobiliteit in de EU, waarbij de Commissie nieuwe operationele taken op zich neemt;
- 2) de oprichting van een nieuwe Europese Arbeidsautoriteit, die operationele taken uitvoert en voortbouwt op de bestaande organen op het gebied van arbeidsmobiliteit;
- 3) de oprichting van een nieuwe Europese Arbeidsautoriteit, die voortbouwt op een bestaand EU-agentschap op het gebied van werkgelegenheid.

De voorkeursoptie is een combinatie van de operationele beleidsoptie (2) uitgevoerd via een nieuwe Europese Arbeidsautoriteit (2). Deze benadering stelt de Commissie in staat het beleid in eigen handen en die van de lidstaten te houden, zoals momenteel het geval is, en daarmee aan de doctrine van niet-delegatie te voldoen.

Met de operationele beleidsoptie kan het best een evenwicht worden bereikt bij de verwezenlijking van de doelstellingen, waarbij positieve effecten voor de nationale autoriteiten, werknemers en bedrijven worden gegenereerd zonder dat dit veel hogere kosten met zich meebrengt. Deze optie kan ook op sterke steun van de belanghebbenden rekenen. De uitvoeringsoptie, namelijk de oprichting van een nieuwe Europese Arbeidsautoriteit, die voortbouwt op de bestaande mobiliteitsorganen op EU-niveau, combineert doeltreffendheid in het uitvoeren van de operationele taken met de ondersteuning van de activiteiten van de bestaande EU-organen. Op die manier worden de activiteiten op evenredige wijze gerationaliseerd met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, twee bezorgdheden die door de belanghebbenden waren geuit.

Om een nieuw agentschap op te richten, is een wetgevingsinstrument (verordening) vereist.

Wie steunt welke optie?

De steun varieert tussen de belanghebbenden en tussen maatregelen en opties. Er is brede steun voor een betere uitwisseling van informatie en risicobeoordeling, maar er is grote terughoudendheid van de nationale autoriteiten en werkgeversorganisaties tegenover verplichte gezamenlijke grensoverschrijdende inspecties, bindende besluiten of bindende mechanismen voor geschillenbeslechting. In het internationaal wegvervoer is er meer steun voor een mechanisme op EU-niveau, dat geharmoniseerde grensoverschrijdende handhaving van de regels zou vergemakkelijken. De vakbonden zijn voorstander van bemiddelingsprocedures op EU-niveau. Zowel vakbonden als burgers zijn te vinden voor een uitbreiding van de geschillenbeslechting, waarbij ook

individuele grensoverschrijdende geschillen worden beslecht in plaats van enkel geschillen tussen nationale instanties.

Op enkele uitzonderingen na is de steun voor de oprichting van een nieuwe autoriteit afhankelijk van de bevoegdheden, de doelstellingen en de mogelijke kosten ervan. De belanghebbenden zijn eerder voorstander van de optie van rationalisering en verhoging van de efficiëntie van de bestaande netwerken en structuren.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

De voordelen voor individuele burgers, in het bijzonder voor mobiele werknemers, zijn een betere bescherming en verminderd risico op fraude en misbruik, vooral in het wegvervoer. Verdere voordelen komen van de verbeterde mogelijkheden om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen.

Bedrijven, en met name kleine en middelgrote ondernemingen, zullen profiteren van eerlijkere concurrentie en een gelijk speelveld en van minder onzekerheid over hun situatie, vooral in verband met het detacheren van werknemers. Dit kan hen, samen met betere informatie, helpen te besluiten grensoverschrijdende activiteiten te ontplooiën.

De voordelen voor de nationale autoriteiten vloeien voort uit hun versterkte samenwerking en controlecapaciteit voor een betere handhaving van de regels. De voordelen van gestructureerde samenwerking zullen waarschijnlijk mettertijd toenemen naarmate meer nationale autoriteiten besluiten gebruik te maken van het beschikbare kader.

Ruimere macro-economische voordelen zouden in het algemeen voortvloeien uit de verbeterde en eerlijkere werking van de interne markt en bijdragen tot algehele eerlijke concurrentie en het herstel van het vertrouwen tussen overheidsdiensten.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Voor de gecombineerde voorkeursoptie worden de totale EU-begrotingskosten van de in 2023 volledig operationele Europese Arbeidsautoriteit geraamd op 50,9 miljoen euro per jaar. Er zijn geen gevolgen voor het milieu.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen zouden gunstige gevolgen moeten ondervinden. Zij zouden moeten kunnen profiteren van betere administratieve doeltreffendheid en een betere werking van de interne markt, met name via een beter gehandhaafd gelijk speelveld. Er zijn geen kosten voor bedrijven die de regels naleven.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er zullen minimale gevolgen zijn voor de nationale begrotingen gezien de steun voor het voorstel in de EU-begroting. Het is niet mogelijk om de effecten op administraties precies te kwantificeren, maar casestudy's geven aan dat deze effecten positief zullen zijn, aangezien tot dusver niet betaalde sociale bijdragen zullen kunnen worden geïnd dankzij een betere handhaving van de regels.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Het voorstel zal leiden tot de rationalisering van een aantal bestaande mobiliteitsorganen van de EU, met name: i) het Europees coördinatiebureau van Eures; ii) de Arbitragecommissie van de Administratieve Commissie (AC) voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels iii) de Rekencommissie en iv) de Technische Commissie van de AC; v) het Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk;

vi) het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers en vii) het Technisch Comité voor het vrije verkeer van werknemers. De taken die deze organen momenteel hebben, zouden door de Autoriteit worden uitgevoerd. De Europese Arbeidsautoriteit zou samenwerking ontwikkelen met de drie resterende comités op het gebied van arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid: de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en het Raadgevend Comité, en het Raadgevend Comité inzake het vrij verkeer van werknemers. Het Comité voor het wegvervoer blijft ook ongewijzigd.

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De Commissie evalueert de toepassing van de verordening vijf jaar na de inwerkingtreding ervan overeenkomstig de eisen van het Financieel Reglement en de richtsnoeren voor betere regelgeving.