

## DETACHERING VAN WERKNEMERS

Een "gedetacheerde werknemer" is een werknemer die door zijn of haar werkgever naar een andere lidstaat wordt uitgezonden om daar op tijdelijke basis een dienst te verrichten. De vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting behoren tot de fundamentele vrijheden die verankerd zijn in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Bepalend voor de status van gedetacheerde werknemers is het beginsel "gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats".

### RECHTSGROND

Artikel 54 en artikelen 56 tot en met 62 VWEU.

### DOELSTELLINGEN

Een "gedetacheerde werknemer" is een werknemer die door zijn of haar werkgever naar een andere lidstaat wordt uitgezonden om daar op tijdelijke basis een dienst te verrichten. De EU heeft wetgeving inzake gedetacheerde werknemers vastgesteld, waarmee zij met name de volgende twee doelstellingen wil realiseren (waarbij de ene doelstelling niet belangrijker is dan de andere):

- het creëren van een gelijk speelveld voor grensoverschrijdende dienstverlening met zo min mogelijk belemmeringen;
- het beschermen van de rechten van gedetacheerde werknemers door middel van een gemeenschappelijk pakket aan sociale rechten ter voorkoming van oneerlijke behandeling en laagbetaalde arbeid.

### WAT IS ER TOT NU TOE BEREIKT?

#### A. Geschiedenis van de detacheringsrichtlijn

De [detacheringsrichtlijn](#) is gebaseerd op het recht op het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het VWEU) en de doelstelling van de EU om belemmeringen voor het grensoverschrijdende verkeer van diensten binnen de interne markt weg te nemen. Met de uitbreiding van de Europese Unie in 1986 door de toetreding van Spanje en Portugal werd het grensoverschrijdend aanbieden van diensten een belangrijk thema binnen het debat over de interne markt. Na een decennium waarin er geen wetgeving op dit gebied werd vastgesteld, leidden een uitspraak van het Europees Hof van Justitie (HvJ-EU) (C-113/89) en de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden ertoe dat er een richtlijn werd aangenomen om de omstandigheden van gedetacheerde werknemers te reguleren.

De eerste richtlijn werd aangenomen op 16 december 1996. In de richtlijn werd een "harde kern" van minimale arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden vastgelegd (zoals maximale werkduur, een jaarlijks minimumaantal betaalde vrije dagen, minimumlonen en voorschriften inzake de gezondheid en veiligheid op het werk). Op alle andere aspecten van de dienstbetrekking bleef de arbeidswetgeving van het uitzendende land van toepassing. Wat betreft sociale zekerheid bleven

gedetacheerde werknemers verzekerd binnen het socialezekerheidsstelsel van hun land van herkomst, op voorwaarde dat de detachering niet langer duurde dan twee jaar. Wat betreft belastingen behield het uitzendende land het recht om gedurende 183 dagen inkomstenbelasting te heffen. Pas na het verstrijken van deze periode werd dit verlegd naar het ontvangende land.

Hierdoor kon er sprake zijn van aanzienlijke verschillen tussen de loonkosten voor lokale en voor gedetacheerde werknemers, afhankelijk van de hoogte van de lonen en de socialezekerheidsbijdragen en inkomstenbelasting die moesten worden betaald.

In de jaren na de invoering van de eerste detacheringsrichtlijn speelden er met betrekking tot de tenuitvoerlegging en juridische interpretatie van de richtlijn en de regulering van de bijzondere situatie van gedetacheerde werknemers drie specifieke problemen:

- toenemende loonverschillen en uiteenlopende arbeidskosten, waardoor het voor bedrijven aantrekkelijker werd gebruik te maken van gedetacheerde werknemers. Dit leidde ertoe dat het aantal detacheringen tussen 2010 en 2014 steeg met 44,4 %;
- een gunstig klimaat voor wanpraktijken, zoals detachering van werknemers per toerbeurt of het gebruik van brievenbusfirma's, waarmee misbruik werd gemaakt van mazen in de richtlijn om wetgeving op het gebied van arbeidsrecht en sociale zekerheid te omzeilen; en
- een gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot de vastgestelde normen en zwakke plekken in de samenwerking tussen autoriteiten, zowel binnen de lidstaten als tussen lidstaten onderling, hetgeen problemen veroorzaakte voor handhavinginstanties.

In het licht van de bepalingen inzake sociaal beleid zoals opgenomen in de Europese Verdragen sinds de herziening van het Verdrag van Lissabon van 2007 was het de vraag of de detacheringsrichtlijn uit 1996 als juridisch instrument toereikend was om enerzijds een gelijk speelveld voor vrije grensoverschrijdende dienstverrichting te waarborgen en anderzijds een voldoende basis voor de sociale rechten van werknemers te bieden. In gevallen waarin de richtlijn de tenuitvoerlegging en handhaving van minimumarbeidsnormen voor arbeid overliet aan de lidstaten, steunden de lidstaten voor de uitlegging van de terminologie in de richtlijn op de uitspraken van het HvJ-EU. De uitspraken van het HvJ-EU na de goedkeuring van de richtlijn zorgden echter niet voor de benodigde juridische duidelijkheid. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, leidde het ontbreken van een duidelijke norm tot onduidelijkheid over regels en tot praktische problemen voor de instanties die verantwoordelijk waren voor de handhaving van de regels in de ontvangende lidstaat, voor de dienstverrichter bij het vaststellen van het aan een gedetacheerde werknemer verschuldigde loon, en voor de gedetacheerde werknemers zelf wat betreft de rechten waarop zij zich konden beroepen. Bovendien heeft het HvJ-EU in 2007 en 2008 vier arresten gewezen, te weten in de zaken Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) en Commissie/Luxemburg (C-319/06), waarin het de arbeidsnormen die in de detacheringsrichtlijn bedoeld waren als minimumnormen inzake arbeidsvoorwaarden, uitlegt als maximumnormen. Daarna heeft het HvJ-EU echter twee arresten gewezen waarin het gedetacheerde

werknemers meer bescherming toekent. In de uitspraak in de zaak Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) oordeelde het HvJ-EU dat de indeling van werknemers in loongroepen zoals vastgesteld in een collectieve arbeidsovereenkomst volgens bindende en transparante regels ook moet worden toegepast op gedetacheerde werknemers. Meer recent bepaalde het Hof in de zaak RegioPost (C-115/14) dat lidstaten inschrijvers op openbare aanbestedingen en hun onderaannemers kunnen verplichten hun werknemers een vastgesteld minimumloon te betalen.

## **B.** Hervormingen om de prestaties te verbeteren

In het licht van genoemde tekortkomingen heeft de Commissie hervormingen voorgesteld met als doel de detachingsrichtlijn te actualiseren en de handhaving ervan te versterken. Bij deze hervormingen is rekening gehouden met wijzigingen in de Europese verdragen en de sterke toename van het aantal detacheringen.

De twee belangrijkste wetsvoorstellen:

### **1.** Handhavingsrichtlijn 2014/67/EU

De [handhavingsrichtlijn 2014/67/EU](#) creëert een gemeenschappelijk rechtskader om te kunnen vaststellen of in een bepaalde situatie daadwerkelijk sprake is van detachering en heeft ten doel een meer uniforme uitvoering, toepassing en handhaving van de gemeenschappelijke normen van de richtlijn te waarborgen. In de richtlijn wordt duidelijker omschreven wat er onder detachering valt en wordt bepaald welke maatregelen de lidstaten dienen te nemen voor een doeltreffend toezicht op de naleving van de detachingsrichtlijn, met name in sectoren met een groter risico op wanpraktijken, zoals de bouw of het wegtransport. De richtlijn heeft ten doel de samenwerking tussen de nationale voor detachering bevoegde autoriteiten te verbeteren en voert daartoe de verplichting in om te reageren op verzoeken om bijstand en stelt termijnen vast waarbinnen op verzoeken om informatie moet worden gereageerd. Ten slotte kunnen administratieve sancties en boeten die in een lidstaat aan een dienstverrichter zijn opgelegd voortaan door een andere lidstaat worden gehandhaafd en geïnd.

### **2.** Herziene richtlijn detachering van werknemers

In maart 2016 diende de Commissie een voorstel in tot wijziging van de detachingsrichtlijn, met als doel te waarborgen dat bij langere periodes van detachering het arbeidsrecht van de gastlidstaat wordt toegepast en om enkele andere onderwerpen te regelen, zoals gelijke beloning, de toepasselijkheid van collectieve overeenkomsten en de behandeling van uitzendkrachten.

Het voorstel stuitte op aanzienlijke weerstand: De parlementen van elf lidstaten dienden een gemotiveerd advies in, op grond waarvan de Commissie het voorstel in het licht van het subsidiariteitsbeginsel moest heroverwegen (de zogeheten gelekaartprocedure). De meeste lidstaten stelden in hun gemotiveerd advies dat het voorstel zou leiden tot een concurrentienadeel voor werknemers afkomstig uit de lidstaat zelf en dat de lidstaten het recht om te beslissen over de fundamentele arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van tijdelijk gedetacheerde uitzendkrachten, zoals vastgelegd in de richtlijn betreffende uitzendarbeid van 2008, zouden verliezen.

Na intensieve onderhandelingen tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, stelde de Raad op 21 juni 2018 de herziene richtlijn vast. De herziene detacheringsrichtlijn ([Richtlijn \(EU\) 2018/957](#)) is sinds 30 juli 2020 van kracht en heeft betrekking op het volgende:

- Detachering voor langere tijd: Een werknemer kan tot twaalf maanden worden gedetacheerd; deze periode kan met zes maanden worden verlengd (de Commissie had oorspronkelijk 24 maanden voorgesteld). Na deze periode zijn de bepalingen van het arbeidsrecht van de ontvangende lidstaat van toepassing.
- Beloning: Alle regels van de ontvangende lidstaat die gelden voor plaatselijke werknemers zijn vanaf de eerste dag ook van toepassing op alle gedetacheerde werknemers (het beginsel van "gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek"). Wat betreft andere beloningscomponenten biedt de herziene richtlijn duidelijker regels inzake toeslagen en wordt in de richtlijn bepaald dat reis-, maaltijd- en verblijfkosten niet worden beschouwd als deel van de beloning. Zoals bepaald in de handhavingsrichtlijn moeten de lidstaten op een officiële nationale website informatie verstrekken over de verplichte componenten van de beloning in die lidstaat.
- Arbeidsomstandigheden: De lidstaten kunnen toepassing geven aan omvattende, representatieve regionale of sectorale collectieve overeenkomsten. Voorheen gold dit uitsluitend voor algemeen bindende collectieve overeenkomsten in de bouwsector. Wat betreft woonomstandigheden in het ontvangende land, moeten bestaande nationale regels voor in het binnenland gedetacheerde lokale werknemers worden toegepast.
- Gedetacheerde uitzendkrachten: In de herziene detacheringsrichtlijn wordt de gelijke behandeling van gedetacheerde uitzendkrachten gewaarborgd. De voorwaarden die van toepassing zijn op nationale uitzendbureaus zijn ook van toepassing op grensoverschrijdende bureaus die werknemers detacheren.
- Vervoer: [Richtlijn \(EU\) 2020/1057](#) bevat specifieke regels voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. In het arrest Dobersberger (C-16/18) van 19 december 2019 heeft het HvJ-EU bepaald dat de detacheringsrichtlijn niet van toepassing is op werknemers die diensten aan boord van internationale treinen verrichten.

## C. Andere initiatieven

In 2019 richtte de Commissie de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) op, die tot taak heeft de correcte toepassing van de regels inzake arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid te waarborgen. In 2023 heeft de ELA samen met de Commissie het programma "Posting 360" gelanceerd, dat een kader biedt voor samenwerking tussen belanghebbenden op dit gebied, bedoeld om de uitwisseling van informatie en de administratieve samenwerking te verbeteren en de kennis over de EU- en nationale wetgeving inzake detachering van werknemers te vergroten.

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement is een drijvende kracht geweest achter wetgeving inzake het vrije verkeer van personen en diensten.

Sinds 2014 heeft het Parlement in diverse resoluties gewezen op de noodzaak om de detacheringsrichtlijn te verbeteren. Tijdens de onderhandelingen over de herziening van de detacheringsrichtlijn heeft het Parlement specifiek aangedrongen op “gelijk loon voor gelijk werk” en op de mogelijkheid voor lidstaten om toepassing te geven aan regionale, sectorale of branche-overeenkomsten. Verder was het Parlement er voorstander van een bepaling op te nemen om de lidstaten in staat te stellen buitenlandse ondernemingen te onderwerpen aan dezelfde nationale verplichtingen bij onderaanneming.

In maart 2021 uitte het Parlement zijn bezorgdheid over de uiteenlopende interpretatie van de herziene detacheringsrichtlijn en verzocht het de Commissie om de lidstaten tijdens het volledige proces van omzetting rechtstreeks bij te staan, om een uniforme interpretatie van de Europese wetgeving te waarborgen. In een [resolutie van 20 mei 2021 over de gevolgen van de EU-regelgeving voor het vrije verkeer van werknemers en diensten: arbeidsmobiliteit binnen de EU als instrument om de behoeften van en vaardigheden voor de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen](#), wees het Parlement op de buitengewoon kwetsbare positie waarin gedetacheerde werknemers en andere mobiele werknemers zich tijdens de COVID-19-pandemie bevonden en pleitte het voor maatregelen om de structurele tekortkomingen in de Europese en nationale regelgevingskaders aan te pakken. In dit kader pleitte het Parlement voor een betere tenuitvoerlegging, handhaving en monitoring van de herziene detacheringsrichtlijn en voor de oprichting van een centraal contactpunt waar werknemers en werkgevers toegang hebben tot digitale diensten inzake arbeidsmobiliteit en detachering van werknemers.

In 2016 kwam de Commissie met een [voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening \(EG\) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Verordening \(EG\) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening \(EG\) nr. 883/2004](#). Een van de doelstellingen van het voorstel was het verduidelijken van de collisioneregels voor de toepasselijke wetgeving en de relatie tussen de EU-wetgeving op het gebied van de coördinatie van de sociale zekerheid en de detacheringsrichtlijn. De onderhandelingen over het voorstel lopen nog.

In een [resolutie van 25 november 2021](#) over de invoering van een Europese socialezekerheidspas voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en billijke mobiliteit wees het Parlement op de noodzaak van een digitaal instrument voor de hele EU voor alle mobiele werknemers, waaronder gedetacheerde werknemers. Met een dergelijk instrument kan een doeltreffende identificatie, traceerbaarheid, samentelling en overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten worden gewaarborgd en kunnen de handhaving van de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit en de coördinatie van de sociale zekerheid op de arbeidsmarkt op eerlijke en doeltreffende wijze worden verbeterd. Op 6 september 2023 presenteerde de Commissie een [mededeling over digitalisering bij](#)

[de coördinatie van de sociale zekerheid](#). In deze mededeling gaat de Commissie in op diverse projecten op het gebied van digitalisering, waaronder het project “Europese socialezekerheidskaart” (ESSPASS). Het ESSPASS-project is erop gericht digitale oplossingen te vinden voor de aanvraag en afgifte van socialezekerheidsdocumenten, waarmee het voor socialezekerheidsinstellingen, arbeidsinspecties, zorgaanbieders en andere relevante entiteiten overal in Europa mogelijk moet worden om deze socialezekerheidsdocumenten in real time te controleren.

Ook in de [resolutie van het Parlement van 18 januari 2024 over de herziening van het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit](#) werd ingegaan op detachering. In deze resolutie drong het Parlement aan op uitbreiding van het mandaat van de ELA tot arbeidsmobiliteit voor onderdanen van derde landen, met speciale aandacht voor het beëindigen van schijndetachering en schijnzelfstandigheid.

Meer informatie over dit onderwerp kunt u vinden op de [website](#) van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken.

Aoife Kennedy  
03/2024