



Brussel, 26.4.2013
COM(2013) 236 final

2013/0124 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer
van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 148 final}

{SWD(2013) 149 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Algemene context

Het vrije verkeer van werknemers is een van de vier fundamentele vrijheden waarop de interne markt berust. Het is een van kernwaarden van de Europese Unie en een fundamenteel onderdeel van het EU-burgerschap. Artikel 45 VWEU bepaalt dat EU-burgers het recht hebben om in een andere lidstaat te gaan werken. Het verbiedt uitdrukkelijk elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Het ruimt ook ongerechtvaardigde obstakels voor het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie uit de weg. Artikel 15, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevestigt dat iedere burger van de Unie vrij is om werk te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat.

Verordening (EU) nr. 492/2011¹ geeft een gedetailleerd overzicht van de aan het vrije verkeer van werknemers ontleende rechten en vermeldt een aantal specifieke gebieden waarop discriminatie op grond van nationaliteit verboden is²:

- toegang tot werkgelegenheid
- arbeidsvoorwaarden
- sociale voordelen
- toegang tot opleidingen
- toetreding tot vakorganisaties
- huisvesting
- toegang tot onderwijs voor kinderen

Artikel 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011 zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Er hoeft bijgevolg geen nationale wetgeving te worden goedgekeurd om die bepalingen in nationaal recht om te zetten. Alle nationale autoriteiten op alle niveaus en alle werkgevers in zowel de particuliere als de overheidssector moeten de uit die bepalingen voortvloeiende rechten naleven.

Toch ondervinden EU-burgers die in een andere lidstaat gaan werken of willen gaan werken nog steeds problemen wanneer ze van hun rechten willen gebruikmaken. Deze problemen verklaren enigermate waarom de geografische mobiliteit tussen EU-lidstaten betrekkelijk laag is gebleven: volgens de EU-arbeidskrachtenenquête woonde in 2011 slechts 3,1 % van de Europese burgers in de werkende leeftijd (15-64 jaar) in een andere dan hun eigen EU-lidstaat³.

¹ Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, PB L 141 van 27.5.2011, blz. 1-12. Bij deze verordening worden Verordening 1612/68 en de opeenvolgende wijzigingen ervan gecodificeerd.

² Een volledige beschrijving van de rechten die voortvloeien uit artikel 45 VWEU en Verordening 492/2011 is te vinden in de mededeling van de Commissie "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen" (COM(2010) 373 definitief van 13 juli 2010) en het aanvullende werkdocument van de diensten van de Commissie.

³ Eurostat, EU-arbeidskrachtenenquête 2011. Opgemerkt zij echter dat de beschikbare bronnen het aantal mobiele burgers uit de EU die in een andere EU-lidstaat wonen/werken, doorgaans te laag inschatten

Uit een Eurobarometerenquête in 2009 bleek dat 60 % van de de Europese burgers het vrije verkeer van werknemers als een goede zaak voor de Europese integratie beschouwde, maar dat slechts 48 % het vrije verkeer van werknemers positief voor individuele personen vond. Bovendien is uit een recentere Eurobarometerenquête in september 2011⁴ gebleken dat 15 % van de Europese burgers zelfs niet overweegt om in een andere lidstaat te gaan werken omdat ze vinden dat er te veel hinderpalen zijn.

Ook in het verslag van het Europees Parlement over "Problemen en perspectieven van het Europese burgerschap" van 20 maart 2009 worden een aantal hardnekkige obstakels vermeld die burgers belemmeren grensoverschrijdend van hun rechten gebruik te maken. In het verslag roept het Europees Parlement de Commissie op om op basis van een openbare raadpleging een lijst van obstakels op te stellen en specifieke voorstellen te doen om die obstakels uit de weg te ruimen.

Meer recent heeft het Europees Parlement, in een resolutie van 25 oktober 2011 over bevordering van de mobiliteit van werknemers in de Europese Unie, er bij de Commissie en de lidstaten op aangedrongen *"om een correcte tenuitvoerlegging te waarborgen van de wetgeving betreffende non-discriminatie, om praktische maatregelen te nemen met het oog op de handhaving van het beginsel van een gelijke behandeling van mobiele werknemers..."*⁵.

In zijn conclusies van de Raad Epsco van maart 2009 over de geografische en beroepsmobiliteit van de beroepsbevolking en het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Unie verzoekt de Raad de Commissie en de lidstaten om "maatregelen te stimuleren die, met inachtneming van het acquis, de arbeids- en sociale mobiliteit en de gelijke behandeling en de non-discriminatie van migrerende werknemers ondersteunen" en "verder passende strategieën en instrumenten te ontwikkelen voor het vaststellen en onderzoeken van belemmeringen voor de geografische en beroepsmobiliteit van werknemers en overeenkomstig de Verdragen daadwerkelijk bij te dragen tot het wegnemen van de bestaande belemmeringen".

In het verslag van de heer Monti van 9 mei 2010 ("Een nieuwe strategie voor de interne markt") wordt beklemtoond dat het vrije verkeer van werknemers vanuit juridisch oogpunt een succes is, maar dat het de minst benutte van de vier vrijheden van de interne markt is. Volgens het verslag vinden de meeste Europeanen dat ze met te veel obstakels worden geconfronteerd als ze elders in de EU willen werken. Bovendien bestaan er nog steeds een aantal juridische en administratieve belemmeringen met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers. Volgens het verslag zijn de obstakels op dit gebied het moeilijkst uit de weg te ruimen.

In juli 2010 heeft de Commissie in haar mededeling "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen"⁶ aangekondigd te zullen nagaan hoe kan worden tegemoetgekomen aan de nieuwe behoeften en uitdagingen (vooral in het licht van nieuwe mobiliteitspatronen) waarmee migrerende werknemers uit de EU en hun

omdat sommige EU-burgers die in een andere lidstaat wonen, zich niet laten registreren of omdat de enquêtes vooral rekening houden met personen die "gewoonlijk" in een ander land verblijven en niet met mobiele werknemers die slechts kort (bijvoorbeeld een paar maanden) in een ander land verblijven.

⁴ Eurobarometer 363 "Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts", september 2011 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf

⁵ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV\(2011\)0455_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/10-25/0455/P7_TA-PROV(2011)0455_EN.pdf)

⁶ COM(2010) 373 definitief van 13 juli 2010.

familieleden worden geconfronteerd. Zij zal in het kader van de nieuwe strategie voor de interne markt nagaan hoe de mechanismen voor de effectieve toepassing van het beginsel van de gelijke behandeling van werknemers uit de EU en hun familieleden die van hun recht op vrij verkeer gebruikmaken, kunnen worden bevorderd en versterkt.

Deze doelstelling werd versterkt in het verslag over het EU-burgerschap 2010 "Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers"⁷ van 27 oktober 2010. In het verslag stelt de Commissie dat de verschillende en onjuiste toepassing van de EU-wetgeving inzake het vrije verkeer een van de belangrijkste obstakels is waarmee EU-burgers worden geconfronteerd bij de effectieve uitoefening van hun rechten uit hoofde van de EU-wetgeving. De Commissie heeft daarom aangekondigd maatregelen te willen nemen om "het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen te vergemakkelijken door de EU-regels strikt te handhaven, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie; dit door goede praktijken en een betere kennis van de EU-regelgeving bij het maatschappelijk middenveld te stimuleren en door onder EU-burgers meer informatie te verspreiden over hun recht op vrij verkeer"⁸.

In haar werkgelegenheidspakket van 18 april 2012 (mededeling van de Commissie "Naar een banenrijk herstel")⁹ heeft de Commissie haar voornemen aangekondigd "een wetgevingsvoorstel in te dienen om mobiele werknemers te ondersteunen (informatie en advies) bij de uitoefening van de rechten die voortvloeien uit het Verdrag en Verordening 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers in de Unie".

Ook voorzitter Barroso (Politieke richtsnoeren voor de Commissie 2010-2014) heeft beklemtoond dat er een kloof tussen de theorie en de praktijk gaapt en hij heeft ervoor gepleit de beginselen van vrij verkeer en gelijke behandeling concreet vorm te geven in het dagelijkse leven van de burgers. In zijn State of the Union op 12 september 2012 heeft hij benadrukt dat het zaak is een Europese arbeidsmarkt tot stand te brengen waarbij iedereen even gemakkelijk in een ander land als in zijn eigen land kan werken¹⁰.

Ook in een aantal verslagen van instellingen wordt erop gewezen dat de EU-burgers in de praktijk niet altijd kunnen gebruikmaken van de rechten waarover ze theoretisch beschikken, en de Europese Unie wordt steeds vaker verzocht maatregelen te nemen om de kloof tussen de theorie en de praktijk te dichten¹¹. 2013 is uitgeroepen tot het Europees Jaar van de burger¹². Tijdens het Europees Jaar zal vooral aandacht worden geschonken aan de rechten van de burgers en aan maatregelen van de EU om ervoor te zorgen dat die rechten daadwerkelijk ten behoeve van de burgers en de EU als geheel worden gehandhaafd.

De voorbije jaren heeft de Commissie heel wat klachten ontvangen van burgers die in een andere EU-lidstaat gaan werken of willen gaan werken en van wie de rechten niet worden

⁷ COM(2010) 603.

⁸ Maatregel 15 van het verslag over het EU-burgerschap 2010.

⁹ COM(2012) 173 definitief van 18 april 2012.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/soteu2012/>

¹¹ Verslag van het Europees Parlement over de bevordering van de mobiliteit van werknemers binnen de Europese Unie van juli 2011. Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité "De resterende obstakels voor de mobiliteit op de interne arbeidsmarkt in kaart gebracht" van maart 2009.

¹² Besluit nr. 1093/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 over het Europees Jaar van de burger (2013), PB L 325 van 23.11.2012, blz. 1.

nageleefd. De burgers voelen zich onbeschermd in de ontvangende lidstaat en niet in staat om de obstakels waarmee ze geconfronteerd worden, uit de weg te ruimen.

Het probleem

De burgers worden geconfronteerd met een grote verscheidenheid van obstakels en problemen:

a) De overheid leeft het EU-recht niet na (niet-conforme wetgeving of onjuiste toepassing van de wetgeving) en de gevolgen ervan voor migrerende werknemers uit de EU

Er doen zich nog steeds problemen in de lidstaten voor doordat de nationale wetgeving en een aantal ingeburgerde praktijken het EU-recht niet naleven. De volgende problemen worden nog steeds aan de Commissie gemeld:

- verschillende aanwervingsvoorwaarden voor EU-onderdanen;
- een bepaalde nationaliteit als voorwaarde voor toegang tot banen die niet onder de uitzondering van artikel 45, lid 4, VWEU vallen;
- nationaliteitenquota voor EU-burgers (bijvoorbeeld in de beroepssport);
- verschillende arbeidsvoorwaarden voor EU-onderdanen (beloning, carrièremogelijkheden, rang, enzovoort);
- sociale voordelen waarvoor voorwaarden gelden waaraan eigen onderdanen gemakkelijker kunnen voldoen dan andere EU-burgers (bijvoorbeeld een verblijfsvoorwaarde);
- er wordt geen rekening gehouden met in andere lidstaten verworven beroepskwalificaties en opgedane beroepservaring of er wordt niet in dezelfde mate rekening mee gehouden als met in de ontvangende lidstaat verworven kwalificaties en opgedane ervaring (er worden bijvoorbeeld extra punten toegekend aan in de ontvangende lidstaat verworven kwalificaties en opgedane ervaring);
- de nationale wetgeving stelt een verblijfsvoorwaarde voor het verlenen van studiebeurzen aan migrerende werknemers uit de EU en hun gezinsleden ondanks de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie ter zake;
- discriminatie van grensarbeiders.

b) Werkgevers en juridische adviseurs leven het EU-recht niet na

Uit informatie van deskundigen en de Commissie¹³ blijkt dat werkgevers in de particuliere en de overheidssector steeds opnieuw onvoldoende op de hoogte zijn van het EU-recht (ongeacht of de nationale wetgeving conform is aan het EU-recht of niet). Het probleem lijkt vooral bij werkgevers in de privésector voort te vloeien uit het feit dat ze niet op de hoogte zijn van de regels of de regels niet begrijpen (ze denken bijvoorbeeld dat alleen burgers die al een tijd in een land verblijven voor een vacature in aanmerking komen, ze erkennen in een andere lidstaat opgedane beroepservaring of verworven beroepskwalificaties niet, ze stellen buitensporige taaleisen, enzovoort).

Ook juridische adviseurs zijn niet altijd op de hoogte van of vertrouwd met het EU-recht inzake het vrije verkeer van werknemers.

¹³ Zie punt 2.

c) Migrerende werknemers uit de EU hebben geen toegang tot informatie of tot rechtsmiddelen

Uit een aantal enquêtes¹⁴ blijkt dat burgers vaak niet weten waar ze terecht kunnen als hun EU-rechten niet worden nageleefd. Uit de beschikbare informatie blijkt ook dat migranten moeite hebben om de naleving van hun rechten af te dwingen (zij zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte van nationale procedures en systemen, zij beheersen de taal onvoldoende om een beroep op een aantal diensten te kunnen doen of de kosten van juridische bijstand en juridisch advies zijn te hoog).

Zowel EU-burgers die in een andere lidstaat gaan werken als EU-burgers die naar hun land van herkomst terugkeren om te werken, worden met de bovenvermelde problemen geconfronteerd.

Doelstellingen

Om deze problemen aan te pakken zijn een aantal specifieke doelstellingen geformuleerd:

- de discriminatie van migrerende werknemers uit de EU op grond van nationaliteit moet worden teruggedrongen;
- de kloof tussen de theoretische rechten van migrerende werknemers uit de EU en hun rechten in de praktijk moet worden gedicht door de correcte toepassing van de bestaande wetgeving te vergemakkelijken;
- het aantal voorvallen waarbij migrerende werknemers uit de EU unfair worden behandeld, moet worden verminderd;
- migrerende werknemers uit de EU moeten in staat worden gesteld hun rechten te doen naleven.

2. RESULTATEN VAN HET OVERLEG MET BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN VAN DE EFFECTBEOORDELING

2.1. Overleg met belanghebbende partijen

a) Netwerk van deskundigen op het gebied van het vrije verkeer van werknemers

Het netwerk van juridische deskundigen op het gebied van het vrije verkeer van werknemers brengt jaarlijks verslag uit over de rechtstoestand in de Europese Unie¹⁵.

¹⁴ Eurobarometer 363 "Internal Market: Awareness, Perceptions and Impacts", september 2011
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf

¹⁵ De sinds 2006 door het netwerk opgestelde Annual European Reports kunnen via de volgende link worden geraadpleegd:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=consolidated+report&mode=advancedSubmit&langId=en>

Ze zijn gebaseerd op de jaarlijkse nationale verslagen voor elke lidstaat, die via de volgende link kunnen worden geraadpleegd:

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=25&subCategory=475&country=0&year=0&advSearchKey=%22national+report%22&mode=advancedSubmit&langId=en>

In het eerste verslag van januari 2011¹⁶ werd vooral aandacht geschonken aan de wijze waarop het recht op gelijke behandeling van migrerende werknemers uit de EU op grond van nationaliteit kan worden gehandhaafd, en aan het bestaande rechtskader in elke lidstaat. Geconcludeerd werd dat dit recht zelden in dezelfde mate wordt beschermd en gewaarborgd als het recht op gelijke behandeling op andere gronden (ras, geslacht, leeftijd, enzovoort). In de meeste EU-landen worden migrerende werknemers uit de EU nog steeds beschouwd als werknemers van wie de status eerder vergelijkbaar is met die van werknemers uit derde landen dan van nationale werknemers. Veel migrerende werknemers uit de EU die met discriminatie op grond van hun nationaliteit worden geconfronteerd, moeten rekenen op een genereuze interpretatie van nationale wetgeving die is goedgekeurd ter uitvoering van Europese richtlijnen ter bestrijding van discriminatie op andere gronden.

In het tweede verslag van oktober 2011 werd een overzicht gegeven van de belangrijkste problemen per lidstaat bij de toepassing van de regels inzake het vrije verkeer van werknemers. Sommige problemen, die in een aantal lidstaten blijkbaar systemisch van aard zijn, zijn gewoonweg vormen van onwettige discriminatie. De meeste problemen vloeien voort uit indirecte discriminatie of ongerechtvaardigde beperkingen van het recht van werknemers op vrij verkeer. Er worden bijvoorbeeld verblijfsvoorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor bepaalde sociale en fiscale voordelen, er gelden buitensporige taaleisen of de lidstaten houden bij de berekening van de anciënniteit en aanverwante voordelen van een werknemer in de overheidssector geen rekening met de in een soortgelijke functie gewerkte jaren in een andere EU-lidstaat.

b) Discussies binnen het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers

Tijdens een aantal bijeenkomsten van het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers tussen oktober 2010 en oktober 2012 werd gesproken over de obstakels voor het vrije verkeer van werknemers, de discriminatie op grond van nationaliteit en de noodzaak om de bestaande EU-regels beter te handhaven. De leden van het Raadgevend Comité (vertegenwoordigers van de lidstaten en de sociale partners op Europees en nationaal niveau) werden ook verzocht een vragenlijst van de Commissie te beantwoorden. Doel van de vragenlijst was na te gaan wat op nationaal niveau wordt gedaan om werknemers uit de EU te informeren, te assisteren, te steunen en te beschermen met betrekking tot de uitvoering van Verordening (EU) nr. 492/2011.

Volgens de leden van het comité is het belangrijk dat de bestaande rechten daadwerkelijk worden nageleefd. Daarom werden een aantal suggesties gedaan variërend van voorlichtingsactiviteiten tot een strengere handhaving van de regels en een betere toegang tot informatie en ondersteuning voor migrerende werknemers uit de EU. Tijdens de bijeenkomst van het Raadgevend Comité op 30 oktober 2012 gaven de sociale partners (zowel het EVV als Business Europe) te kennen dat ze het in grote lijnen met het voorstel voor een richtlijn eens zijn.

¹⁶ Thematisch verslag "Application of Regulation 1612/68", januari 2011
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>

c) Openbare raadpleging

De Commissie heeft tussen juni en augustus 2011 een openbare raadpleging gehouden. Burgers, nationale autoriteiten, vakbonden, werkgeversorganisaties en verenigingen (ngo's, zelfstandigenorganisaties, enzovoort) gaven hun mening over een aantal kwesties: de belangrijkste problemen waarmee werknemers die van hun recht op vrij verkeer willen gebruikmaken, worden geconfronteerd; de mate waarin werknemers momenteel worden beschermd; en de maatregelen die de EU moet nemen om werknemers te helpen ten volle van hun rechten te kunnen profiteren.

Er werden in totaal 243 reacties ontvangen: 169 van burgers en 74 van organisaties (waaronder nationale autoriteiten). Bij de organisaties kwamen de meeste reacties van vakbonden (27 % van de respondenten), gevolgd door ngo's (17 %), nationale autoriteiten (15 %) en werkgeversorganisaties (12 %).

Het merendeel van de respondenten was het erover eens dat de werknemers in de EU beter moeten worden beschermd tegen discriminatie op grond van nationaliteit. Volgens vakbonden, ngo's, privébedrijven, regionale en plaatselijke autoriteiten en burgers is het op de eerste plaats zaak voor EU-wetgeving te zorgen. De nationale autoriteiten waren verdeeld. De werkgevers gaven duidelijk te kennen dat voorlichting uiterst belangrijk is. De meeste respondenten vonden het belangrijk contactpunten of structuren in de lidstaten op te richten. Ook de uitwisseling van goede praktijken tussen EU-landen werd als een belangrijk instrument beschouwd. Volgens non-profitorganisaties, vakbonden, privébedrijven en regionale autoriteiten is de ondersteuning van organisaties belangrijk¹⁷.

2.2. Effectbeoordeling

In het kader van haar beleid ter verbetering van de regelgeving heeft de Commissie een effectbeoordeling van de beleidsalternatieven uitgevoerd op basis van een externe studie¹⁸, die in april 2012 werd voltooid¹⁹.

De verschillende beleidsalternatieven omvatten een reeks opties waarbij de mate van EU-tussenkamst verschilt: het behoud van het status-quo, veranderingen zonder regelgeving of veranderingen via regelgeving. Bij de laatste optie (veranderingen via regelgeving) zijn verschillende scenario's mogelijk variërend van een beperkte tussenkamst (een niet-bindend rechtsinstrument zoals een aanbeveling) tot een maximale tussenkamst (in de vorm van een bindend rechtsinstrument zoals een richtlijn).

Al deze opties zijn onderzocht in het licht van de algemene doelstellingen.

Uit de effectbeoordeling is gebleken dat een bindend wetgevingsinitiatief de uitoefening van het recht op vrij verkeer daadwerkelijk ten goede zou komen. Dankzij een bindend rechtsinstrument dat de lidstaten verplicht adequate maatregelen te nemen met het oog op

¹⁷ Een samenvatting van de reacties is opgenomen in de bijlagen 7 en 8 van het werkdokument van de diensten van de Commissie, dat als bijlage bij dit voorstel is gevoegd ("Initiative to support EU migrant workers in the exercise of their rights to free movement").

¹⁸ Multiple Framework Contract VT 2011/012, Study to analyse and assess the socio-economic and environmental impact of possible EU initiatives in the area of freedom of movement of workers, in particular with regard to the enforcement of the current EU provisions (VT/2011/0476).

¹⁹ Study to analyse and assess the impact of possible EU initiatives in the area of freedom of movement for workers, in particular with regard to the enforcement of current provisions, by Ramboll, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=474&langId=en>

doeltreffende mechanismen ter verspreiding van informatie en advies ten behoeve van de burgers, kunnen de doelstellingen doeltreffend en efficiënt worden verwezenlijkt.

De voorkeur gaat uit naar een richtlijn in combinatie met andere initiatieven (bijvoorbeeld door het Technisch Comité²⁰ voor het vrije verkeer van werknemers opgestelde gemeenschappelijke richtsnoeren over specifieke onderwerpen). In een document met gemeenschappelijke richtsnoeren zou het specifieke thema van de toepassing van het EU-recht op het gebied van het vrije verkeer van werknemers aan bod kunnen komen.

Een richtlijn die maatregelen introduceert ten behoeve van migrerende werknemers uit de EU die bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer met obstakels worden geconfronteerd, zou de nationale autoriteiten bewuster moeten maken van het probleem en hen moeten stimuleren maatregelen te nemen om discriminatie op grond van nationaliteit tegen te gaan. Door het probleem meer zichtbaarheid te verlenen zouden de burgers beter over hun rechten worden geïnformeerd en ook de werkgevers (in de particuliere en de overheidssector) en andere betrokken partijen (ngo's, sociale partners, enzovoort) zich beter van het probleem bewust worden. Bovendien zou een richtlijn – zonder extra lasten voor de werkgevers – aanzienlijk bijdragen aan een beter inzicht en een betere handhaving van het EU-recht door de lidstaten specifiek te verplichten de betrokken partijen beter te informeren. Doordat de richtlijn bovendien voorziet in een specifiek rechtsmiddel om inbreuken op de rechten uit hoofde van artikel 45 VWEU te voorkomen en derde partijen de kans te geven namens migrerende werknemers uit de EU tussenbeide te komen, zal het voor de burgers gemakkelijker worden hun rechten uit te oefenen en daarbij een beroep op bijstand te doen.

De ontwerp-effectbeoordeling is in juli 2012 door de Impact Assessment Board (IAB) goedgekeurd. Het advies van de IAB, de definitieve effectbeoordeling en de samenvatting ervan worden samen met dit voorstel gepubliceerd.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Algemene context – samenvatting van de voorgestelde maatregel

Dit voorstel voor een richtlijn beoogt de praktische toepassing van artikel 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011 in heel de Europese Unie te verbeteren en te versterken door een algemeen gemeenschappelijk kader van adequate bepalingen en maatregelen vast te stellen met het oog op een betere en uniformere naleving van de rechten die het EU-recht verleent aan werknemers en hun familieleden die van hun recht op vrij verkeer gebruikmaken.

Het voorstel voor een richtlijn bevat met name bepalingen om:

- ervoor te zorgen dat migrerende werknemers uit de EU op nationaal niveau over een adequaat rechtsmiddel kunnen beschikken. Elke werknemer uit de EU die vindt dat hij/zij het slachtoffer is geworden van discriminatie op grond van nationaliteit, moet een beroep kunnen doen op adequate administratieve en/of juridische procedures om die discriminatie aan te vechten;
- werknemers nog beter te beschermen door ervoor te zorgen dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen met een rechtmatig belang bij de bevordering van het recht op vrij

²⁰ Het bij Verordening 492/2011 ingestelde Technisch Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten.

verkeer van werknemers een administratieve of juridische procedure kunnen opstarten namens of ten behoeve van migrerende werknemers uit de EU van wie de rechten zijn geschonden;

- op nationaal niveau structuren of organen op te richten die het recht op vrij verkeer bevorderen door informatie te verstrekken en migrerende werknemers uit de EU die het slachtoffer zijn van discriminatie op grond van nationaliteit, te steunen en bij te staan;
- de problematiek beter bekend te maken door werkgevers, werknemers en andere belanghebbende partijen gemakkelijk toegankelijke relevante informatie te verstrekken;
- de dialoog met relevante niet-gouvernementele organisaties en de sociale partners te bevorderen.

3.2. Rechtsgrondslag

Dit voorstel is evenals Verordening (EU) nr. 492/2011 gebaseerd op artikel 46 VWEU, dat de vaststelling van verordeningen en richtlijnen volgens de gewone wetgevingsprocedure mogelijk maakt.

3.3. Subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel

De problemen bij de naleving en de handhaving van het EU-recht inzake het vrije verkeer van werknemers – en met name van Verordening (EU) nr. 492/2011 – houden verband met de doelstellingen van artikel 3, lid 3, VEU (de Europese Unie brengt een interne markt tot stand op basis van een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang), artikel 45 VWEU (vrij verkeer van werknemers uit de EU en non-discriminatie op grond van nationaliteit) en artikel 18 VWEU (non-discriminatie op grond van nationaliteit van EU-burgers).

De geldende EU-regels moeten adequaat en doeltreffend worden toegepast. Als Verordening (EU) nr. 492/2011 in de lidstaten verschillend wordt toegepast en gehandhaafd, heeft dat kwalijke gevolgen voor het vrije verkeer als fundamentele vrijheid. Blijkbaar is het bijzonder moeilijk ervoor te zorgen dat alle werknemers in gelijke mate van hun recht op vrij verkeer binnen de EU kunnen gebruikmaken. Alleen op EU-niveau kan daarom voor de nodige juridische duidelijkheid en rechtszekerheid worden gezorgd.

De doelstellingen van het voorstel kunnen onvoldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en daarom zijn maatregelen op EU-niveau vereist.

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat voor de verwezenlijking van de doelstellingen nodig is. Om de toepassing en de handhaving van Verordening (EU) nr. 492/2011 in de praktijk te verbeteren worden preventieve maatregelen voorgesteld. Zo wordt bijvoorbeeld voorgesteld voor adequate rechtsmiddelen en voor informatie, bijstand en advies te zorgen in overeenstemming met de nationale tradities en gebruiken.

Gezien de aard van de voorgestelde maatregelen laat het voorstel de lidstaten de vrijheid om die uitvoeringsmaatregelen te kiezen die het best passen bij hun nationale rechtsstelsels en -procedures.

3.4. Nadere toelichting van het voorstel

3.4.1. HOOFDSTUK I: ALGEMENE BEPALINGEN

3.4.1.1. Artikel 1 - Doel

Artikel 45 VWEU is een bepaling van het EU-recht die rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten en die EU-burgers zonder omwegen het recht geeft in een andere lidstaat te gaan werken en er op een aanbod tot tewerkstelling in te gaan, er te werken zonder behoefte aan een werkvergunning, er te verblijven teneinde er een beroep uit te oefenen en er verblijf te houden na er gewerkt te hebben. Het waarborgt ook dat alle werknemers gelijk worden behandeld wat betreft de toegang tot werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Het impliceert dus de afschaffing van elke discriminatie (direct of indirect) op grond van nationaliteit bij de uitoefening van deze rechten en van elk ongerechtvaardigd obstakel dat de uitoefening van het recht op vrij verkeer belemmert²¹.

Ook Verordening (EU) nr. 492/2011 is een rechtsinstrument dat rechtstreeks toepasselijk is. De lidstaten hoeven bijgevolg geen uitvoeringsmaatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat hun burgers de bij die verordening verleende rechten genieten.

De bij die verordening aan individuele personen verleende rechten, waarvan dit voorstel de handhaving zal vergemakkelijken, komen aan bod in hoofdstuk I "Tewerkstelling, gelijkheid van behandeling en familie van de werknemers" (de artikelen 1 tot en met 10). De artikelen gaan met name over de toegang tot werkgelegenheid (afdeling 1, arbeid in loondienst, artikelen 1 tot en met 6), gelijke behandeling op het gebied van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden (afdeling 2, verrichten van arbeid en gelijke behandeling, artikelen 7, 8 en 9) en de familieleden van werknemers (afdeling 3, familie van de werknemers, artikel 10).

Dit voorstel voor een richtlijn is niet van betrekking op hoofdstuk II van Verordening (EU) nr. 492/2011 (*Tot elkaar brengen en compensatie van aanbiedingen van en aanvragen om werk*, artikel 11 tot en met 20), hoofdstuk III (*Organen belast met het tot stand brengen van een nauwe samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het vrije verkeer en de tewerkstelling van werknemers*, artikelen 20 tot en met 34) en hoofdstuk IV (*Slotbepalingen*, artikelen 35 tot en met 42).

3.4.1.2. Artikel 2 - Werkingssfeer

Het voorstel wijzigt de werkingssfeer van Verordening (EU) nr. 492/2011 niet. Het is alleen van toepassing op discriminatie op grond van nationaliteit op onder die verordening vallende gebieden en bevat nieuwe bepalingen met betrekking tot bescherming, informatie en bijstand (zie de artikelen 3 tot en met 7 van dit voorstel voor een richtlijn). Het zorgt ervoor dat het beginsel van gelijke behandeling beter wordt gewaarborgd en het versterkt de rechtsmiddelen wanneer werknemers die van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie gebruikmaken, met ongerechtvaardigde obstakels op het gebied van de toegang tot werkgelegenheid worden geconfronteerd.

De volgende gebieden vallen onder dit voorstel voor een richtlijn:

²¹ Zie met name zaak C-325/08: Arrest van het Hof van 16 maart 2010, Olympique Lyonnais SASP tegen Olivier Bernard, Newcastle United FC, Jurispr. 2010, blz. I-2177.

- toegang tot werkgelegenheid;
- arbeidsvoorwaarden (met name op het gebied van beloning en ontslag);
- toegang tot sociale en fiscale voordelen;
- toetreding tot vakorganisaties;
- toegang tot opleidingen;
- toegang tot huisvesting;
- toegang tot onderwijs voor de families van werknemers.

3.4.2. HOOFDSTUK II - HANDHAVING

3.4.2.1. Artikel 3 – Verdediging van rechten – Rechtsmiddelen - Termijnen

Krachtens dit artikel zijn de lidstaten wettelijk verplicht op nationaal niveau voor adequate rechtsmiddelen ten behoeve van migrerende werknemers uit de EU te zorgen. Het artikel gaat ook over de handhaving en de verdediging van rechten, wat zelf een grondrecht is. Volgens het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden of niet worden geëerbiedigd, recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Het voorsel heeft betrekking op zowel gerechtelijke als buitengerechtelijke rechtsmiddelen, met inbegrip van alternatieve mechanismen voor geschillenbeslechting (bijvoorbeeld verzoening en bemiddeling). Ombudsmannen, organen die zich voor de gelijke behandeling van iedereen inzetten, of soortgelijke structuren kunnen ook een alternatief voor rechtbanken vormen. Overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dit artikel dat – wanneer de lidstaten alleen in administratieve procedures voorzien – zij ervoor moeten zorgen dat elke administratieve beslissing voor een rechtbank kan worden aangevochten.

Overeenkomstig de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie²² bepaalt lid 2 van dit artikel dat lid 1 van toepassing is onverminderd de nationale voorschriften met betrekking tot de termijnen voor de handhaving van het beginsel van gelijke behandeling. Voorwaarde is wel dat deze termijnen zodanig zijn dat niet geacht kan worden dat zij de uitoefening van de uit hoofde van het EU-recht verleende rechten inzake het vrije verkeer van werknemers nagenoeg onmogelijk of buitensporig moeilijk maken.

3.4.2.2. Artikel 4 – Actie van verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen

Krachtens dit artikel zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat verenigingen, organisaties of rechtspersonen (bijvoorbeeld vakbonden, ngo's of andere organisaties) een administratieve of juridische procedure kunnen opstarten namens of ten behoeve van migrerende werknemers uit de EU, wanneer hun rechten uit hoofde van de richtlijn of Verordening (EU) nr. 492/2011 worden geschonden. Het is aan de lidstaten om – in overeenstemming met de nationale rechtsstelsels en -procedures – te bepalen hoe dit artikel in de praktijk moet worden toegepast.

Verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen kunnen een belangrijke rol spelen bij de verdediging van rechten namens of ten behoeve van werknemers en hun familieleden²³. De bijstand kan van lidstaat tot lidstaat verschillen afhankelijk van hun rechtsstelsels, procedures, tradities en gebruiken (de vakbonden kunnen bijvoorbeeld tussenbeide komen, de kosten dragen of slachtoffers van discriminatie bijstaan).

²² Arrest van 16 mei 2000 in zaak C-78/98 Preston, Jurispr. 2000, blz. I-03201.

²³ Dit recht bestaat momenteel onder verschillende vormen in alle lidstaten behalve Duitsland, Estland en Malta.

Zoals bij artikel 3 bepaalt lid 2 van artikel 4 dat lid 1 van toepassing is onverminderd de nationale voorschriften met betrekking tot de termijnen voor het ondernemen van actie.

3.4.3. HOOFDSTUK III – BEVORDERING VAN GELIJKE BEHANDELING – CONTACTPUNTEN, STRUCTUREN OF ORGANEN - DIALOOG

3.4.3.1. Artikel 5 – Contactpunten, structuren of organen

Krachtens dit artikel moeten op nationaal niveau informatie-, promotie- en ondersteuningsstructuren of organen worden opgericht om migrerende werknemers uit de EU bij te staan en de uit hoofde van het EU-recht aan hen en hun familieleden verleende rechten te bevorderen, te analyseren en te monitoren. Deze functies mogen echter ook worden uitgeoefend door bestaande organen die al door de lidstaten zijn opgericht om discriminatie op andere gronden in het kader van de uitvoering van de EU-wetgeving te bestrijden, of door agentschappen die op nationaal niveau belast zijn met de bescherming van de mensenrechten of de vrijwaring van de rechten van individuele personen. In dat geval moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de bestaande organen voldoende middelen krijgen om de extra taken uit te voeren. De opleiding van deskundigen komt in dit verband in aanmerking voor steun uit het Europees Sociaal Fonds.

Deze structuren of organen hebben onder meer tot taak:

- a) informatie aan alle relevante stakeholders te verstrekken en migrerende werknemers uit de EU beter bij te staan; advies en bijstand te verlenen aan vermeende slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten, onverminderd de rechten van de in artikel 4 vermelde rechtspersonen. Terwijl in sommige landen organen die zich voor de gelijke behandeling van iedereen inzetten en die in het kader van EU-richtlijnen ter bestrijding van discriminatie op andere gronden zijn opgericht, juridische status hebben en een proces bij de rechtbank kunnen aanspannen, kunnen zij in andere landen alleen bijstand aan de eiser verlenen of opmerkingen bij de rechtbank indienen;
- b) onafhankelijk onderzoek te doen naar discriminatie op grond van nationaliteit;
- c) onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen met betrekking tot gelijkheid van behandeling en de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit;
- d) informatie te publiceren over alle kwesties met betrekking tot de toepassing op nationaal niveau van het EU-recht inzake het vrije verkeer van werknemers.

De lidstaten moeten zelf beslissen of een volledig nieuwe structuur moet worden opgericht of de bovenstaande taken ter bestrijding van discriminatie in alle lidstaten kunnen worden toevertrouwd aan de bestaande organen. De bestaande organen in 19 lidstaten die zich voor de gelijke behandeling van iedereen inzetten, zouden ook de bevoegdheid op zich kunnen nemen voor de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit²⁴.

²⁴ AT, BE, BG, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SL, SK, UK. Nadere informatie is te vinden in het werkdokument van de diensten van de Commissie dat als bijlage bij dit voorstel is gevoegd ("Initiative to support EU migrant workers in the exercise of their rights to free movement", punt 3.1.3).

Bovendien bepaalt dit artikel dat naar synergieën moet worden gestreefd tussen bestaande of nieuwe structuren of organen en andere informatie-, promotie- en ondersteuningsmiddelen op EU-niveau, zoals Uw Europa, Solvit, Eures, Enterprise Europe Network en de Points of Single Contact.

Door op bestaande structuren voort te bouwen kan profijt worden getrokken van bestaande kennis en ervaring. Het vergroot ook de eenvoud en de toegankelijkheid doordat verwarring en onzekerheid worden vermeden over de vraag waar men met problemen terecht kan.

3.4.3.2. Artikel 6 - Dialoog

Krachtens dit artikel zijn de lidstaten verplicht – in overeenstemming met hun nationale tradities en gebruiken – adequate maatregelen te nemen om de dialoog te bevorderen met sociale partners en niet-gouvernementele organisaties die er – in overeenstemming met hun nationale wetgeving en gebruiken – rechtmatig belang bij hebben bij te dragen aan de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit.

3.4.4. *HOOFDSTUK IV – TOEGANG TOT INFORMATIE*

3.4.4.1. Artikel 7 – Verspreiding van informatie

Dit artikel voorziet in de verspreiding van informatie over de uit de richtlijn en de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 voortvloeiende rechten van werknemers en hun familieleden op gelijke behandeling. Hoe doeltreffender het systeem van publieksvoorlichting en preventie is, hoe minder er behoefte zal zijn aan individueel verhaal. Het voorstel voor een richtlijn laat de keuze van informatiemiddelen over aan de lidstaten, maar online- of digitale informatie met links naar de bestaande informatiemiddelen op EU-niveau, de Uw Europa-website en de Eures-website zou verplicht moeten worden gemaakt.

Ter aanvulling kan een beroep worden gedaan op andere vormen van publieksvoorlichting die zich op de door nationale deskundigen en stakeholders vermelde beste praktijken (bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes of specifieke informatie) baseren. Ook sociale partners, organen die zich voor de gelijke behandeling van iedereen inzetten, ngo's en andere verenigingen kunnen een belangrijke actieve rol spelen bij de verspreiding van informatie.

3.4.5. *HOOFDSTUK V - SLOTBEPALINGEN*

3.4.5.1. Artikel 8 - Minimumvereisten

Het eerste lid is een standaardbepaling ter vrijwaring van het beschermingsniveau, waardoor het voor de lidstaten mogelijk is wetgeving goed te keuren die meer bescherming biedt dan de voorgestelde richtlijn.

Het tweede lid bepaalt uitdrukkelijk dat de lidstaten de bevoegdheden van de in artikel 5 vermelde organen kunnen verruimen tot de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit ten behoeve van alle EU-burgers en hun familieleden die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, dat gewaarborgd wordt door artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden²⁵.

²⁵ PB L 158 van 30.4.2004.

Het derde lid bepaalt dat de lidstaten het beschermingsniveau tegen discriminatie niet mogen verlagen bij de uitvoering van deze richtlijn.

3.4.5.2. Artikel 9 - Omzetting

De lidstaten moeten uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn de nodige uitvoeringsmaatregelen nemen en aan bepaalde informatievereisten voldoen (ze moeten de Commissie bijvoorbeeld meedelen hoe de richtlijn in nationaal recht is omgezet en in alle uitvoeringsmaatregelen naar de richtlijn verwijzen).

Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken van 28 september 2011 zouden de lidstaten de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld moeten doen gaan van een of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van deze richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten wordt toegelicht. Aangezien voor sommige bepalingen van deze richtlijn (bijvoorbeeld de bepalingen over de in artikel 5 vermelde structuren of organen) een aantal lidstaten al over wetgeving beschikt om discriminatie op andere gronden in het kader van het EU-recht te bestrijden of zich kan beroepen op agentschappen die nationaal verantwoordelijk zijn voor de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van burgers, zouden dankzij de toelichtende stukken de specifieke maatregelen die zijn goedgekeurd of al worden uitgevoerd om discriminatie op grond van nationaliteit te bestrijden, beter kunnen worden geïdentificeerd.

3.4.5.3. Artikel 10 - Verslag

Uiterlijk twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn moet de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengen over de toepassing van deze richtlijn. Zij kan zo nodig ook extra maatregelen voorstellen. In het kader van haar uitvoeringsverslag en de op het terrein opgedane ervaring zal de Commissie daarom ook toezicht houden op de manier waarop de lidstaten de bevoegdheden van de in artikel 5 vermelde structuren en organen hebben verruimd tot het recht op gelijke behandeling zonder discriminatie op grond van nationaliteit van alle EU-burgers en hun familieleden die van hun recht op vrij verkeer uit hoofde van het EU-recht gebruikmaken.

3.4.5.4. Artikel 11 - Inwerkingtreding

Dit is een standaardclausule die bepaalt dat deze richtlijn in werking treedt op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

3.4.5.5. Artikel 12 - Adressaten

Dit is een standaardclausule die bepaalt dat deze richtlijn gericht is tot de lidstaten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel zal naar verwachting slechts in beperkte mate gevolgen hebben voor de begroting van de Unie. De kosten voor een evaluatiestudie in 2015 worden op maximum 0,3 miljoen euro geraamd en gedekt door middelen uit hoofde van het begrotingsonderdeel Vrij verkeer van werknemers, coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en acties ten behoeve van migranten, met inbegrip van migranten uit niet-lidstaten. De kosten voor human resources (0,131 miljoen euro per jaar) worden gedekt uit hoofde van rubriek 5 van het meerjarig

financieel kader. Nadere informatie is te vinden in het bij dit voorstel gevoegde financieel memorandum.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 46,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van de wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁶,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²⁷,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het vrije verkeer van werknemers is een in artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verankerde fundamentele vrijheid van de EU-burgers en een van de pijlers van de interne markt in de Unie. De toepassing ervan wordt in het kader van het EU-recht verder ontwikkeld om ervoor te zorgen dat EU-burgers en hun familieleden hun rechten ten volle kunnen uitoefenen.
- (2) Het vrije verkeer van werknemers is ook belangrijk voor de ontwikkeling van een echte arbeidsmarkt in de Unie: werknemers kunnen van gebieden met veel werkloosheid naar gebieden met arbeidstekorten gaan, meer mensen vinden een baan die beter bij hun vaardigheden past, en knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen uit de weg worden geruimd.
- (3) Dankzij het vrije verkeer van werknemers hebben burgers het recht om in een andere lidstaat te gaan werken en er te verblijven om te werken. Door te waarborgen dat alle EU-burgers gelijk behandeld worden, beschermt het vrije verkeer van werknemers de burgers tegen discriminatie op grond van nationaliteit, wat betreft de werkgelegenheid,

²⁶ PB C [...] van [...], blz. [...].

²⁷ PB C [...] van [...], blz. [...].

de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden. Het vrije verkeer van werknemers moet onderscheiden worden van de vrijheid van dienstverrichting, die ondernemingen onder meer het recht geeft om in een andere lidstaat diensten te verrichten en daartoe eigen werknemers naar een andere lidstaat uit te sturen ("detacheren") om tijdelijk de werkzaamheden uit te voeren die noodzakelijk zijn om er die diensten te verrichten.

- (4) Artikel 45 van het Verdrag verleent aan werknemers en hun familieleden die van hun recht op vrij verkeer willen gebruikmaken, aanzienlijke – in Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie²⁸ gespecificeerde – rechten voor de uitoefening van deze fundamentele vrijheid.
- (5) De daadwerkelijke uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers vormt echter nog steeds een belangrijk probleem en veel werknemers zijn zich erg vaak niet bewust van hun rechten op vrij verkeer. Ze worden in andere EU-lidstaten nog steeds gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit. Er bestaat bijgevolg een kloof tussen de wetgeving enerzijds en de praktische toepassing ervan anderzijds en het is zaak deze kloof te dichten.
- (6) In juli 2010 heeft de Commissie in haar mededeling "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen"²⁹ aangekondigd te zullen nagaan hoe kan worden tegemoetgekomen aan de nieuwe behoeften en uitdagingen (vooral in het licht van nieuwe mobiliteitspatronen) waarmee migrerende werknemers uit de EU en hun familieleden worden geconfronteerd. Zij zal in het kader van de nieuwe strategie voor de interne markt nagaan hoe de mechanismen voor de effectieve toepassing van het beginsel van de gelijke behandeling van werknemers uit de EU en hun familieleden die van hun recht op vrij verkeer gebruikmaken, kunnen worden bevorderd en versterkt.
- (7) In het verslag over het EU-burgerschap 2010 "Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers"³⁰ van 27 oktober 2010 stelt de Commissie dat de verschillende en onjuiste toepassing van de wetgeving van de Unie inzake het vrije verkeer een van de belangrijkste obstakels is waarmee burgers van de Unie worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun rechten uit hoofde van de wetgeving van de Unie. De Commissie heeft daarom aangekondigd maatregelen te willen nemen om "het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen te vergemakkelijken door de EU-regels strikt te handhaven, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie; dit door goede praktijken en een betere kennis van de EU-regelgeving bij het maatschappelijk middenveld te stimuleren en door onder EU-burgers meer informatie te verspreiden over hun recht op vrij verkeer" (maatregel 15 van het verslag over het EU-burgerschap 2010).
- (8) In haar werkgelegenheidspakket van 18 april 2012 (mededeling van de Commissie "Naar een banenrijk herstel")³¹ heeft de Commissie haar voornemen aangekondigd "een wetgevingsvoorstel in te dienen om mobiele werknemers te ondersteunen

²⁸ PB L 141 van 27.5.2011, blz. 1.

²⁹ COM(2010) 373 definitief van 13 juli 2010.

³⁰ COM(2010) 603.

³¹ COM(2012) 173 definitief van 18 april 2012.

(informatie en advies) bij de uitoefening van de rechten die voortvloeien uit het Verdrag en Verordening 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers in de Unie".

- (9) Een adequate en doeltreffende toepassing en handhaving van de wetgeving zijn van cruciaal belang om de rechten van werknemers te beschermen, terwijl een zwakke handhaving de doeltreffendheid van de op dit gebied geldende regels van de Unie ondermijnt.
- (10) De interne markt kan ook alleen naar behoren functioneren als de regels van de Unie inzake het vrije verkeer van werknemers doeltreffender en uniformer worden toegepast.
- (11) De toepassing en de monitoring van de regels van de Unie inzake vrij verkeer moeten worden verbeterd om de werknemers beter over hun rechten te informeren en bij de uitoefening van die rechten te helpen en te beschermen, en om te voorkomen dat overheden en publieke of particuliere werkgevers de regels omzeilen.
- (12) Om de correcte toepassing van de belangrijke regels inzake het vrije verkeer van werknemers te waarborgen en op de naleving ervan toe te zien moeten de lidstaten adequate maatregelen nemen om de werknemers te beschermen tegen discriminatie op grond van nationaliteit en tegen ongerechtvaardigde obstakels voor de uitoefening van hun recht op vrij verkeer.
- (13) Daarom moeten specifieke regels worden vastgesteld om de belangrijke regels inzake het vrije verkeer van werknemers doeltreffend te handhaven en om de toepassing van artikel 45 van het Verdrag en van Verordening (EU) nr. 492/2011 te verbeteren en uniformer te maken.
- (14) Werknemers die het slachtoffer zijn geworden van discriminatie op grond van nationaliteit of van wie het recht op vrij verkeer op ongerechtvaardigde wijze is beperkt, moeten in dit verband over adequate en doeltreffende rechtsmiddelen kunnen beschikken. Wanneer de lidstaten alleen in administratieve procedures voorzien, moeten zij ervoor zorgen dat elke administratieve beslissing voor een rechtbank kan worden aangevochten in de zin van artikel 47 van het Handvest.
- (15) Om een doeltreffender niveau van bescherming te bieden moeten ook verenigingen en rechtspersonen gerechtelijke stappen namens of ten behoeve van slachtoffers kunnen ondernemen overeenkomstig door de lidstaten vastgestelde modaliteiten, onverminderd de nationale procedurevoorschriften inzake vertegenwoordiging en verdediging in rechte.
- (16) In overeenstemming met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie³² moeten de in artikel 3, lid 2, en artikel 4, lid 2, vermelde termijnen zodanig zijn dat niet geacht kan worden dat zij de uitoefening van de uit hoofde van het recht van de Unie verleende rechten inzake het vrije verkeer van werknemers nagenoeg onmogelijk of buitensporig moeilijk maken.

³² Arrest van 16 mei 2000 in zaak C-78/98 Preston, Jurispr. 2000, blz. 1-03201.

- (17) De burgers zouden beter tegen discriminatie op grond van nationaliteit worden beschermd als in alle lidstaten organisaties bestonden die bevoegd zijn om het beginsel van gelijke behandeling te bevorderen, de problemen van burgers te analyseren, mogelijke oplossingen te onderzoeken en specifieke bijstand te verlenen aan werknemers uit de Unie die hun recht op vrij verkeer uitoefenen.
- (18) Het is aan de lidstaten om te beslissen of de in artikel 5 van deze richtlijn vermelde taken worden toegewezen aan bestaande organen die zich ook voor de bestrijding van discriminatie op andere gronden inzetten. Wanneer de taken uit hoofde van artikel 5 worden uitgevoerd door het mandaat van bestaande organen of structuren te verruimen, zorgen de lidstaten ervoor dat de bestaande organen voldoende middelen krijgen om de extra taken uit te voeren zonder dat de uitvoering van al bestaande taken in het gedrang komt.
- (19) De lidstaten moeten synergieën bevorderen met bestaande informatie- en ondersteuningsmiddelen op het niveau van de Unie. Zij moeten er in dit verband voor zorgen dat bestaande of nieuwe organen op de hoogte zijn van, gebruikmaken van en samenwerken met de bestaande informatie- en ondersteuningsdiensten, zoals Uw Europa, Solvit, Eures, Enterprise Europe Network en de Points of Single Contact.
- (20) De lidstaten moeten de dialoog met niet-gouvernementele organisaties en tussen de sociale partners bevorderen om verschillende vormen van discriminatie op grond van nationaliteit te bestrijden.
- (21) De lidstaten moeten informatie over de arbeidsvoorwaarden ruimer toegankelijk maken voor werknemers uit andere lidstaten, voor werkgevers en voor andere belanghebbende partijen.
- (22) De lidstaten moeten bepalen hoe gemakkelijk toegankelijke en relevante informatie over deze richtlijn en de relevante bepalingen van Verordening (EU) nr. 492/2011 ter beschikking kan worden gesteld van werkgevers, werknemers en andere personen. Deze informatie moet ook via Uw Europa en Eures gemakkelijk toegankelijk zijn.
- (23) Deze richtlijn stelt minimumvereisten vast en laat de lidstaten daarmee de keuze gunstigere bepalingen aan te nemen of te handhaven. De lidstaten kunnen ook de bevoegdheden van de organisaties die tot taak hebben migrerende werknemers uit de Unie te beschermen tegen discriminatie op grond van nationaliteit, verruimen tot het recht van alle burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, op gelijke behandeling zonder discriminatie op grond van nationaliteit, dat gewaarborgd wordt door artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden³³. De uitvoering van de onderhavige richtlijn mag niet als rechtvaardiging dienen om de reeds in de lidstaten bestaande rechten te beknotten.
- (24) Met het oog op de doeltreffende uitvoering van deze richtlijn moeten de lidstaten bij het vaststellen van adequate maatregelen om aan hun verplichtingen uit hoofde van

³³ PB L 158 van 30.4.2004.

deze richtlijn te voldoen, naar deze richtlijn verwijzen of naar aanleiding van de officiële bekendmaking van de uitvoeringsmaatregelen naar deze richtlijn verwijzen.

- (25) Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken van 28 september 2011 hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van een of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten wordt toegelicht. De wetgever vindt de overdracht van dergelijke stukken in het kader van deze richtlijn gerechtvaardigd.
- (26) Nadat voldoende tijd sinds de inwerkingtreding van de richtlijn is verstreken, moet de Commissie een verslag over de uitvoering van de richtlijn opstellen, waarin met name wordt geëvalueerd of het opportuun is een voorstel in te dienen om een betere handhaving van de wetgeving inzake het vrij verkeer te waarborgen.
- (27) Deze richtlijn respecteert de grondrechten en houdt zich aan de beginselen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de vrijheid van beroep en het recht om te werken (artikel 15), het recht op non-discriminatie (artikel 21 en vooral lid 2 over non-discriminatie op grond van nationaliteit), het recht op collectieve onderhandelingen en collectieve actie (artikel 28), rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden (artikel 31), het recht op vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45) en het recht op een doeltreffende voorziening in recht en op een onpartijdig gerecht (artikel 47). Ze moet in overeenstemming met die rechten en beginselen worden uitgevoerd.
- (28) Aangezien het doel van deze richtlijn, namelijk de vaststelling van een algemeen gemeenschappelijk kader van adequate bepalingen, maatregelen en mechanismen voor een betere en uniformere toepassing en handhaving in de praktijk van door het Verdrag en Verordening (EU) nr. 492/2011 verleende rechten, niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en derhalve, gezien de draagwijdte en de gevolgen van de richtlijn, beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan wat nodig is om die doelstelling te verwezenlijken,

HEBBEN DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 Doel

Deze richtlijn stelt bepalingen vast die de uniforme toepassing en handhaving in de praktijk vergemakkelijken van de rechten die worden verleend bij artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

Artikel 2 Werkingsfeer

Deze richtlijn is van toepassing op de volgende kwesties op het gebied van het vrije verkeer van werknemers:

- a) toegang tot werkgelegenheid;
- b) arbeidsvoorwaarden, met name op het gebied van beloning en ontslag;
- c) toegang tot sociale en fiscale voordelen;
- d) toetreding tot vakorganisaties;
- e) toegang tot opleidingen;
- f) toegang tot huisvesting;
- g) toegang tot onderwijs voor de kinderen van werknemers.

HOOFDSTUK II HANDHAVING

Artikel 3 Verdediging van rechten - Rechtsmiddelen - Termijnen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle werknemers en hun familieleden die van oordeel zijn dat zij het slachtoffer zijn of geworden zijn van ongerechtvaardigde beperkingen van hun recht op vrij verkeer of die zich onrechtvaardig behandeld voelen omdat het beginsel van gelijke behandeling niet op hen is toegepast, juridische en/of administratieve procedures – met inbegrip van verzoeningsprocedures, wanneer zij dat raadzaam achten – kunnen invoeren om de verplichtingen uit hoofde van artikel 45 van het Verdrag en de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 te doen naleven, zelfs als de verhouding waarin de discriminatie zou hebben plaatsgehad beëindigd is.

2. Lid 1 is van toepassing onverminderd de nationale voorschriften met betrekking tot de termijnen voor de handhaving van die rechten. Deze termijnen zijn zodanig dat niet geacht kan worden dat zij de uitoefening van de uit hoofde van het EU-recht verleende rechten nagenoeg onmogelijk of buitensporig moeilijk maken.

Artikel 4

Actie van verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen

1. De lidstaten zorgen ervoor dat verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen die er overeenkomstig hun nationale wetgeving rechtmatig belang bij hebben ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze richtlijn worden nageleefd, namens of ten behoeve van werknemers en hun familieleden en met hun instemming juridische en/of administratieve procedures kunnen opstarten om de rechten uit hoofde van artikel 45 van het Verdrag en de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 te doen naleven.

2. Lid 1 is van toepassing onverminderd de nationale voorschriften met betrekking tot de termijnen voor de handhaving van die rechten. Deze termijnen zijn zodanig dat niet geacht kan worden dat zij de uitoefening van de uit hoofde van het EU-recht verleende rechten nagenoeg onmogelijk of buitensporig moeilijk maken.

HOOFDSTUK III

BEVORDERING VAN GELIJKE BEHANDELING – STRUCTUREN EN ORGANEN – DIALOOG

Artikel 5

Structuren - organen

1. De lidstaten wijzen een structuur, een orgaan of organen aan om de gelijke behandeling van alle werknemers of hun familieleden zonder discriminatie op grond van nationaliteit te bevorderen, te analyseren, te monitoren en te ondersteunen en zij treffen de nodige regelingen voor het functioneren van een dergelijke structuur, een dergelijk orgaan of dergelijke organen. Deze organen kunnen deel uitmaken van nationale agentschappen die soortgelijke doelstellingen nastreven maar zich ook voor de bestrijding van discriminatie op andere gronden inzetten. In dat geval zorgen de lidstaten ervoor dat de bestaande organen voldoende middelen krijgen om de extra taken uit te voeren zonder dat de uitvoering van al bestaande taken in het gedrang komt.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat deze organen onder meer bevoegd zijn om:

- a) onverminderd de rechten van werknemers of hun familieleden en van de in artikel 4 vermelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen onafhankelijk juridisch en/of ander advies te verstrekken aan werknemers of hun familieleden bij de afwikkeling van hun klachten;
- b) onafhankelijk onderzoek te doen naar discriminatie op grond van nationaliteit;
- c) onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over alle mogelijke kwesties in verband met discriminatie;

d) informatie te publiceren over zaken die verband houden met de toepassing op nationaal niveau van EU-voorschriften inzake het vrije verkeer van werknemers.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat bestaande of nieuwe organen op de hoogte zijn van, gebruikmaken van en samenwerken met de bestaande informatie- en ondersteuningsdiensten op het niveau van de Unie, zoals Uw Europa, Solvit, Eures, Enterprise Europe Network en de Points of Single Contact.

Artikel 6 *Dialogoog*

De lidstaten bevorderen de dialoog met de sociale partners en aangewezen niet-gouvernementele organisaties die er – overeenkomstig hun nationale wetgeving en gebruiken – rechtmatig belang bij hebben bij te dragen aan de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit met het oog op het bevorderen van het beginsel van gelijke behandeling.

HOOFDSTUK IV **TOEGANG TOT INFORMATIE**

Artikel 7 *Verspreiding van informatie*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle betrokkenen op hun grondgebied via alle passende middelen adequate informatie krijgen over de uit hoofde van deze richtlijn vastgestelde bepalingen tezamen met de reeds van kracht zijnde relevante bepalingen van de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011.

2. De lidstaten verstrekken heldere, gemakkelijk toegankelijke, exhaustieve en actuele informatie over de rechten uit hoofde van het EU-recht betreffende het vrije verkeer van werknemers. Deze informatie is ook gemakkelijk toegankelijk via Uw Europa en Eures.

HOOFDSTUK V **SLOTBEPALINGEN**

Artikel 8 *Minimumvereisten*

1. De lidstaten mogen bepalingen vaststellen of handhaven die voor de bescherming van het beginsel van gelijke behandeling gunstiger zijn dan die van deze richtlijn.

2. De lidstaten kunnen bepalen dat de bevoegdheden van de in artikel 5 vermelde structuren en organen voor de bevordering, de analyse, de monitoring en de ondersteuning van de gelijke behandeling van alle werknemers of hun familieleden zonder discriminatie op grond van nationaliteit worden verruimd tot het recht op gelijke behandeling zonder discriminatie op grond van nationaliteit ten behoeve van alle EU-burgers en hun familieleden die hun recht op vrij verkeer uitoefenen, dat gewaarborgd wordt door artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht

van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

3. De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een gegronde reden voor een verlaging van het beschermingsniveau van de werknemers op de door deze richtlijn bestreken gebieden, onverminderd het recht van de lidstaten om als reactie op veranderde omstandigheden wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren die afwijken van die welke op het tijdstip van kennisgeving van deze richtlijn bestaan, mits aan de bepalingen van deze richtlijn wordt voldaan.

Artikel 9 *Omzetting*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [twee jaar na de inwerkingtreding – specific date to be inserted by the OPOCE] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

2. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 10 *Verslag*

Uiterlijk twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn brengt de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uit over de toepassing van deze richtlijn met het oog op het indienen – indien nodig – van de nodige amendementen.

Artikel 11 *Inwerkingtreding*

Deze richtlijn treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 12
Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Doelstelling(en)
- 1.5. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheer- en controlesystemen
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.4. *Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader*
 - 3.2.5. *Bijdrage van derden aan de financiering*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIËEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur³⁴

Werkgelegenheid, sociale dialoog

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

- Het voorstel/initiatief betreft een nieuwe actie
- Het voorstel/initiatief betreft een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie³⁵
- Het voorstel/initiatief betreft de verlenging van een bestaande actie
- Het voorstel/initiatief betreft een actie die wordt omgebogen naar een nieuwe actie

1.4. Doelstellingen

1.4.1. *De met het voorstel/initiatief beoogde strategische meerjarendoelstelling(en) van de Commissie*

Bijdragen aan de Europese doelstellingen voor 2020:
- de toename van de arbeidsparticipatie bevorderen
- een veilige, flexibele en mobiele Europese arbeidsmarkt ontwikkelen
- de sociale en economische samenhang bevorderen

1.4.2. *Specifieke doelstelling(en) en betrokken ABM/ABB-activiteiten*

Specifieke doelstelling nr. 2 (EMPL):

De geografische en beroepsmobiliteit van werknemers in Europa bevorderen om de obstakels voor het vrije verkeer uit de weg te ruimen en bij te dragen aan de verwezenlijking van een echte Europese arbeidsmarkt.

1.4.3. *Verwachte resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen

³⁴ ABM: Activity Based Management – ABB: Activity Based Budgeting.

³⁵ In de zin van artikel 49, lid 6, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

Het voorstel beoogt een betere toepassing en handhaving van de rechten op vrij verkeer in de praktijk, de bestrijding van discriminatie op grond van nationaliteit en de afbouw van obstakels waarmee migrerende werknemers worden geconfronteerd.

1.4.4. Resultaat- en effectindicatoren

Vermeld de indicatoren aan de hand waarvan kan worden nagegaan in hoeverre het voorstel/initiatief is uitgevoerd.

Tal van indicatoren – zowel kwantitatieve (bijvoorbeeld het aantal klachten of de mate waarin informatie is verstrekt) als kwalitatieve indicatoren (de verslagen over de toepassing van de richtlijn en de wetgeving inzake vrij verkeer) – zullen bij de monitoring worden gebruikt. Ook de overeenkomstig dit voorstel voor een richtlijn opgerichte ondersteunende organen zullen bij de monitoring worden betrokken en meer kwalitatieve gegevens kunnen verstrekken over discriminatie op grond van nationaliteit.

Bovendien is de Commissie van plan het effect van deze richtlijn te evalueren door:

- de diensten van de Commissie samen met het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers een systematische evaluatie te laten uitvoeren;
- twee jaar na de omzettingstermijn een verslag in te dienen;
- de activiteiten van de ondersteunende organen en verenigingen te beoordelen;
- te beoordelen of de richtlijn tot positieve veranderingen heeft geleid;
- de problemen op te sporen waarmee verenigingen, organisaties en organen die zich voor de gelijke behandeling van iedereen inzetten, worden geconfronteerd.

1.5. Motivering van het voorstel/initiatief

1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien

Het voorstel beoogt de toepassing en de handhaving van de EU-regels inzake het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU en de artikelen 1 tot en met 10 van Verordening (EU) nr. 492/2011 over de toegang tot werkgelegenheid en de arbeidsvoorwaarden) in de praktijk te verbeteren en te versterken. Door in specifieke instrumenten en mechanismen op het gebied van informatie en advies te voorzien staat het voorstel er tegelijkertijd ook borg voor dat burgers hun rechten in de praktijk doeltreffender kunnen uitoefenen: vormen van discriminatie op grond van nationaliteit worden afgebouwd en de strijd tegen ongerechtvaardigde obstakels voor het vrije verkeer van werknemers wordt bevorderd (een van de belangrijkste voorwaarden voor de verwezenlijking van de interne markt).

1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de EU

De vastgestelde problemen houden verband met de doelstellingen van artikel 3, lid 3, VEU, en artikel 45 VWEU. Het bestaande rechtskader, de toepassing en de handhaving ervan in de praktijk en eerdere pogingen om de problemen met behulp van niet-bindende maatregelen aan te pakken, zijn ontoereikend gebleken om de problemen op te lossen. Daarom moeten de problemen op EU-niveau worden aangepakt om de doelstellingen van het Verdrag beter te kunnen verwezenlijken.

1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

Eerdere pogingen om de problemen bij de uitvoering en de handhaving in de praktijk van het EU-recht inzake het vrije verkeer van werknemers – en met name van Verordening (EU) nr. 492/2011 – met niet-

legislatieve middelen op te lossen hebben gefaald. De problemen zijn aan de orde gesteld in interpretatieve mededelingen van de juridische commissie in 2002 en 2010. Deze mededelingen bevatten nadere toelichtingen voor de lidstaten in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Bij de monitoring van de toepassing van het EU-recht inzake het vrije verkeer zijn echter nog steeds een aantal problemen vastgesteld. Sinds oktober 2010 heeft de Commissie een aantal ex-postevaluaties uitgevoerd van de problemen waarmee werknemers uit de EU worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer (twee onafhankelijke verslagen van het netwerk van deskundigen op het gebied van het vrije verkeer van werknemers, die binnen het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers zijn besproken en waarin werd geconcludeerd dat discriminatie op grond van nationaliteit veel vaker in de lidstaten voorkomt dan discriminatie op andere gronden (ras, geslacht, enz.)). In de meeste EU-landen worden werknemers uit de EU nog steeds beschouwd als werknemers van wie de status eerder vergelijkbaar is met die van onderdanen van derde landen dan van nationale werknemers. Als ze soms worden beschermd tegen discriminatie op grond van nationaliteit, is dat te danken aan een ruimere interpretatie van de nationale wetgeving, die nationaliteit gelijkstelt met etnische afkomst. Daarom is het zaak de burgers beter te beschermen tegen discriminatie op grond van nationaliteit.

Met het oog op de opstelling van de effectbeoordeling is in 2012 een ex-ante-evaluatie verricht door een externe consultant.

1.5.4. Samenhang en eventuele synergie met andere relevante instrumenten

Grondrechten: het voorstel is consistent met de EU-strategie inzake grondrechten, COM(2010) 573 definitief.

Europa 2020-strategie: het initiatief zal bijdragen aan de werkgelegenheid in het kader van de strategie voor slimme, duurzame en sociaal inclusieve groei (Europa 2020).

Akte voor de interne markt: het voorstel zal vooral het vrije verkeer van werknemers bevorderen en de interne markt beter doen functioneren. Dankzij het voorstel kunnen meer werknemers een baan vinden die op hun vaardigheden is toegesneden. Bovendien kunnen knelpunten op de Europese arbeidsmarkt uit de weg worden geruimd.

1.6. Duur en financiële gevolgen

Voorstel/initiatief van **beperkte duur**

- Voorstel/initiatief is van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- Financiële gevolgen vanaf 2013 tot en met 2020

De uitvoering van de richtlijn is niet in de tijd beperkt maar zal na twee jaar worden geëvalueerd, nadat de omzettingstermijn is verstreken.

Voorstel/initiatief van **onbeperkte duur**

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2013 tot en met 2014,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.7. Beheersvorm(en)³⁶

Direct gecentraliseerd beheer door de Commissie

Indirect gecentraliseerd beheer door delegatie van uitvoeringstaken aan:

- uitvoerende agentschappen
- door de Gemeenschappen opgerichte organen³⁷
- nationale publiekrechtelijke organen of organen met een openbardienstverleningstaak
- personen aan wie de uitvoering van specifieke acties in het kader van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie is toevertrouwd en die worden genoemd in het betrokken basisbesluit in de zin van artikel 49 van het Financieel Reglement

Gedeeld beheer met lidstaten

Gedecentraliseerd beheer met derde landen

Gezamenlijk beheer met internationale organisaties (*geef aan welke*)

Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Twee jaar na de omzettingstermijn zal een lopende evaluatie worden uitgevoerd. Tijdens deze evaluatie zal vooral de initiële doeltreffendheid van de richtlijn worden beoordeeld. Er zal vooral geëvalueerd worden of de handhaving en de doeltreffendheid van de EU-regels inzake het vrije verkeer van werknemers zijn verbeterd, nadat uit hoofde van deze richtlijn uitvoeringsmaatregelen op het gebied van informatie en advies zijn genomen. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd door de Commissie met de hulp van externe deskundigen. De diensten van de Commissie zullen voor een beschrijving van de opdracht zorgen. De stakeholders zullen via het Raadgevend Comité voor het vrije verkeer van werknemers over de ontwerpevaluatie worden geïnformeerd en worden verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken. Ze zullen ook op gezette tijden over de voortgang van de evaluatie en de resultaten ervan worden geïnformeerd. De resultaten zullen openbaar worden gemaakt.

³⁶ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³⁷ In de zin van artikel 185 van het Financieel Reglement.

2.2. Beheer- en controlesysteem

2.2.1. Mogelijke risico's

De risico's zijn beperkt als gevolg van de beperkte financiële gevolgen.

2.2.2. Controlemiddel(en)

Er zullen risicobeperkende standaardmaatregelen worden genomen.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen.

Er zullen risicobeperkende standaardmaatregelen worden genomen.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarige financiële kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Bestaande begrotingsonderdelen voor uitgaven

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Aantal [Omschrijving]	GK/NGK ⁽³⁸⁾	Van EVA-landen ³⁹	van kandidaat-lidstaten ⁴⁰	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
1	Vrij verkeer van werknemers en coördinatie van de socialezekerheidsstelsels	Gespl.	JA	Neen	Neen	NEEN

Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

In volgorde van de rubrieken van het meerjarige financiële kader en de begrotingsonderdelen.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Aantal [Omschrijving.....]	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten	van derde landen	in de zin van artikel 18, lid 1, onder a bis), van het Financieel Reglement
	[XX.YY.YY.YY]		JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

³⁸ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

³⁹ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁴⁰ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader	1	Duurzame groei (vanaf 2014: Slimme en inclusieve groei)
--	----------	--

DG: EMPL ⁴¹			Jaar 2013 ⁴²	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
• Beleidskredieten											
04.030500	Vastleggingen	(1)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Betalingen	(2)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten ⁴³											
TOTAAL kredieten voor DG EMPL											
	Vastleggingen	=1+1a+3	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Betalingen	=2+2a+3	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

⁴¹ Nadere informatie over de algemene IMI-financiering is te vinden in COM(2011) 522 definitief (voorstel betreffende de IMI-verordening).

⁴² Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

⁴³ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

• TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Betalingen	(5)	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300
• TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)									
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 1 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	=4+ 6	0	0	0,300	0	0	0	0	0	0,300
	Betalingen	=5+ 6	0	0	0,150	0,150	0	0	0	0	0,300

Rubriek van het meerjarige financiële kader	5	"Administratieve uitgaven"
--	----------	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

		Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
DG: EMPL										
• Personele middelen		0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
• Overige administratieve uitgaven										
TOTAAL DG EMPL	Kredieten	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	(Totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
---	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

		Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 5 van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
	Betalingen	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Vermeld doel- stellingen en outputs			Jaar 2013		Jaar 2014		Jaar 2015		Jaar 2016		Jaar 2017		Jaar 2018		Jaar 2019		Jaar 2020		TOTAAL	
			OUTPUTS																	
↓	Soort output ⁴⁴	Gem. kosten van de output	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kos- ten	Aantal outputs	Kosten	Aantal outputs	Kos- ten	Aan- tal	Kos- ten	Aan- tal	Kosten
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 2 ⁴⁵ Geografische en beroepsmobiliteit bevorderen																				
Evaluatie door de Commissie met de hulp van deskundigen	Beoordeling van positieve effecten en vast- gestelde problemen	0,300											1	0,300						

⁴⁴ Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen, enz.).

⁴⁵ Zoals beschreven in punt 1.4.2. "Specifieke doelstelling(en)...".

Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1											1	0,300						
TOTALE KOSTEN											1	0,300						

3.2.3. Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

3.2.3.1. Samenvatting

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

	Jaar 2013 ⁴⁶	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020	TOTAAL
--	----------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader									
Personele middelen	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048
Overige administratieve uitgaven									
Subtotaal RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

Buiten RUBRIEK 5⁴⁷ van het meerjarige financiële kader									
Personele middelen									
Andere administratieve uitgaven									
Subtotaal buiten RUBRIEK 5 van het meerjarige financiële kader									
TOTAAL	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	0,131	1,048

⁴⁶ Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen.

⁴⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.3.2. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in een geheel getal (of met hoogstens 1 decimaal)

	Jaar 2013	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Jaar 2017	Jaar 2018	Jaar 2019	Jaar 2020
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
XX 01 01 01 (zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie) (1 AD)	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000
XX 01 01 02 (delegaties)								
XX 01 05 01 (onderzoek door derden)								
10 01 05 01 (eigen onderzoek)								
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE)⁴⁸								
XX 01 02 01 (AC, INT, END van de "totale financiële middelen") (1 END)								
XX 01 02 01 (AC, INT, END van de "totale financiële middelen") (0,5 AC)								
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT en JED in de delegaties)								
XX 01 04 jj ⁴⁹								
zetel ⁵⁰								
delegaties								
XX 01 05 02 (AC, END, INT – onderzoek door derden)								
10 01 05 02 (AC, END, INT – eigen onderzoek)								
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)								
TOTAAL	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000	131000

XX is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

De benodigde personele middelen zullen worden gefinancierd uit de middelen die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

⁴⁸ AC= Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL= Agent Local (plaatselijk functionaris); END= Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JED= Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties).

⁴⁹ Onder het maximum voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere "BA"-onderdelen).

⁵⁰ Vooral voor structuurfondsen, Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en Europees Visserijfonds (EVF).

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijke functionarissen (1 AD)	toezicht op omzetting, inbreukprocedures, coördinatie van oproep tot het indienen van voorstellen/offerten, coördinatie van administratieve samenwerking

3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarige financiële kader

Het voorstel/initiatief is verenigbaar met het meerjarige financiële kader 2007-2013 en 2014-2020.

Het voorstel/initiatief vergt herprogrammering van de betrokken rubriek van het meerjarige financiële kader.

Zet uiteen welke herprogrammering nodig is, onder vermelding van de betrokken begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

Het voorstel/initiatief vergt toepassing van het flexibiliteitsinstrument of herziening van het meerjarige financiële kader⁵¹.

Zet uiteen wat nodig is, onder vermelding van de betrokken rubrieken en begrotingsonderdelen en de desbetreffende bedragen.

3.2.5. Bijdrage van derden aan de financiering

Het voorstel/initiatief voorziet niet in medefinanciering door derden

Het voorstel/initiatief voorziet in medefinanciering, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

	Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	invullen: zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

⁵¹ Zie de punten 19 en 24 van het Interinstitutioneel Akkoord.

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
- voor de eigen middelen
 - voor de diverse ontvangsten

in miljoenen euro's (tot op 3 decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁵²						
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	invullen: zoveel kolommen als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)		
Artikel								

Voor de diverse ontvangsten die worden "toegewezen", vermeld het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Vermeld de wijze van berekening van de gevolgen voor de ontvangsten.

⁵² Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 25% aan inningskosten.