

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1798

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2014

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

Fiche 1: Verordening toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en verdere integratie arbeidsmarkten (EURES)

Fiche 2: Mededeling blauwe energie (Kamerstuk 22 112, nr. 1799)

Fiche 3: Mededeling Europees Industriebeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 1800)

Fiche 4: Besluit Stabiliteitsreserve Europees emissiehandelssysteem (Kamerstuk 22 112, nr. 1801)

Fiche 5: Mededeling visie voor de interne markt voor industriële producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1802)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en verdere integratie arbeidsmarkten (EURES)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening, de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten

Datum ontvangst Commissiedocument

17 januari 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 6

Prelex

Nog niet bekend

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2014) 9 final, SWD (2014) 10 final

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

a) Rechtsbasis

Artikel 46 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het EP.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt een gedelegeerde bevoegdheid voor onbepaalde tijd voor om de bijlage (criteria voor de machtiging van organisaties om als Eures-partners op te treden) te kunnen wijzigen (Artikel 8(7)). Ook wordt er in Artikel 29 een gedelegeerde handeling voorgesteld om gemeenschappelijke indicatoren verder te ontwikkelen.

In artikel 8(8) (adviesprocedure), artikel 14(8) (onderzoeksprocedure), artikel 16(5) (onderzoeksprocedure), artikel 27(3) (adviesprocedure), artikel 28 (5) (adviesprocedure) worden uitvoeringshandelingen voorgesteld. Het betreffen technische aanpassingen die via onderzoeksprocedures vastgesteld worden of sjablonen en procedures, die via adviesprocedures worden vastgesteld.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Dit voorstel beoogt de verbetering van toegang van werknemers tot ondersteunende diensten voor arbeidsmobiliteit binnen de EU zodat een eerlijke mobiliteit wordt bevorderd en werknemers in de hele Unie meer kans op werk krijgen. Daartoe wordt een nieuwe opzet van het Eures-

netwerk voorgesteld met als doel bijstand te verlenen bij het zoeken naar werk en werving in de lidstaten.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Commissie baseert de bevoegdheid voor dit voorstel op artikel 46 VWEU. Het subsidiariteitsoordeel is positief, het proportionaliteitsoordeel is negatief.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Door het voorstel zal de opzet van het Europese netwerk van arbeidsvoorzieningsdiensten hernieuwd en uitgebreid worden. Dit zal nieuwe taken en dus financiële consequenties voor het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) met zich mee brengen.

• *Nederlandse positie*

Het kabinet onderschrijft het doel van het voorstel om arbeidsmobiliteit te bevorderen via een hiervoor noodzakelijk Europees netwerk van vacatures en voorlichting, maar is van mening dat het doel van dit voorstel te verstreckende en te gedetailleerde bepalingen bevat.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel heeft als doel de toegang van werknemers tot ondersteunende diensten van arbeidsmobiliteit binnen de EU te verbeteren zodat werknemers in de hele Unie meer kans op werk krijgen.

Er wordt een nieuwe opzet van het Europese netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening (Eures) vastgelegd dat bijstand zal verlenen bij het zoeken naar werk en bij werving in de lidstaten. Om Eures tot effectief instrument te maken, wordt onder andere het volgende voorgesteld: een vrijwel volledig aanbod van vacatures en automatische afstemming tussen vacatures en cv's op het Eures-portaal (inclusief stage- en leerwerkplekken), persoonlijke bijstand voor werkzoekenden en werkgevers en uitwisseling van informatie over tekorten en overschotten op de nationale arbeidsmarkt. De Commissie voorziet ook het gemeenschappelijke classificatiesysteem van vaardigheden, competenties, kwalificaties en beroepen ESCO (European Skills/Competences, qualifications and Occupations)¹ verder te gaan ontwikkelen en benutten. In het voorstel zijn voorts de verantwoordelijkheden van en de samenwerking tussen het Europese coördinatiebureau en de nationale coördinatiebureaus neergelegd. Daarnaast kunnen lidstaten (private) organisaties, zoals uitzendbureaus, machtigen om als Eures-partner deel te nemen aan het Eures-netwerk en zo bij te dragen aan bijvoorbeeld de vacaturepool en/of ondersteunende diensten zoals informatieverstrekking. De lidstaten controleren de activiteiten van de Eures-partners en houden toezicht op de naleving van de nationale en Unie-regelgeving door de Eures-partners. Ten aanzien van de te bieden dienstverlening, deelname aan het Eures-netwerk en de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren (als advies door het Eures-netwerk en tevredenheid) heeft de Commissie de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen.

De verordening zal ook van toepassing zijn op derdelanders die in een lidstaat mogen verblijven en werken én naar een andere lidstaat mogen verhuizen.

¹ ESCO website: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1042&langId=en>

De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd van beleidsopties om het Eures-netwerk om te vormen tot een effectief instrument en hierin vier alternatieven getoetst. Daarbij is gekeken naar behoud van status-quo, wijziging van de verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers², invoering van een nieuwe verordening en invoering van een nieuwe verordening waarbij de Commissie een extra mandaat zou krijgen om EU-brede partnerschappen met niet-openbare arbeidsvoorzieningsdiensten te kunnen sluiten.

De Commissie geeft in haar Impact Assessment aan dat slechts 7,5 miljoen (3,1%) van de Europese beroepsbevolking (241 miljoen) economisch actief is in een andere lidstaat. Gezien de hoge werkloosheidscijfers in sommige lidstaten en hoge aantallen openstaande vacatures in andere lidstaten ziet de Commissie hier kansen. Uit haar onderzoek is gebleken dat slechts 700.000 personen gemiddeld jaarlijks verhuizen om in een andere lidstaat te gaan werken. Er is echter uit de onderzoeken ook gebleken dat ongeveer 2,9 miljoen EU-burgers bereid zouden zijn om te verhuizen voor werk naar een andere lidstaat. Volgens de Commissie betekent dit een aanzienlijk potentieel aan mobiliteit en een uitdaging voor het EURES-netwerk.

De Commissie heeft gekozen voor invoering van een nieuwe verordening met volledig nieuwe bepalingen (optie 3). Hiermee worden de vastgestelde tekortkomingen van het Eures-netwerk aangepakt en dit alternatief gaat volgens de Commissie niet verder dan strikt noodzakelijk. De Commissie stelde dat alleen optie 3 en 4 aanvullende positieve effecten zullen opleveren. Optie 4 werd echter als te vergaand voor nu beoordeeld. De Commissie vond optie 3 de meest effectieve en daarom de beste optie.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 46 VWEU zijn Raad en Europees Parlement na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité bevoegd bij richtlijnen of verordeningen maatregelen te treffen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: negatief

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het vrij verkeer van werknemers, als onderdeel van het vrij verkeer van personen, is één van de vier fundamentele vrijheden van de EU. Het is van belang dat werknemers binnen de Unie van dit recht overal gebruik kunnen maken. Europees optreden is aangewezen om ervoor te zorgen dat EU-burgers in de praktijk van hun recht op vrij werknemersverkeer gebruik kunnen maken. Het voorstel voor het verbeteren van de toegang van werknemers tot ondersteunende diensten van arbeidsmobiliteit binnen de EU kan alleen op communautair niveau worden aangepakt. Met transparantie kan worden bewerkstelligd dat mobiliteit onder redelijke voorwaarden en volgens de geldende arbeidsnormen plaatsvindt en er dus sprake is van eerlijke arbeidsmobiliteit.

² Nr. 492/2011

Het kabinet is negatief ten aanzien van het proportionaliteitsoordeel. Het voorstel omschrijft gedetailleerde vereisten aan de nieuwe opzet van het Eures-netwerk die een stuk verder gaan dan het eerder vastgestelde Eures-Uitvoeringsbesluit. Dit Uitvoeringsbesluit ter uitvoering van de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers is in 2013 vastgesteld na overleg met het Eures-comité over een nieuwe opzet van het Eures-netwerk³. Voorliggende verordening gaat verder op belangrijke punten, zoals met name de dienstverlening en definitie van Eures-partners, die aanzienlijke extra financiële, personele en organisatorische lasten met zich mee zullen brengen. Met dit voorstel moet het UWV veel meer dienstverlening bieden aan Europese werkgevers en werknemers, dan in Nederland aan werknemers en werkgevers wordt geboden sinds de Wet SUWI gewijzigd is. Ook stelt de Commissie gedelegeerde handelingen voor (invulling van de dienstverlening, Eures-netwerk, de definitie van een Eures-partner en ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren) die naar de mening van het kabinet te ver gaan.

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

De onderwerpen waarover dergelijke handelingen kunnen worden vastgesteld zijn technisch en specifiek. Ten aanzien van Artikel 29 lijkt de gedelegeerde handeling geen probleem te zijn, maar Nederland zal deze nog verder moeten onderzoeken. Ten aanzien van Artikel 8 wel. Hier wordt voorgesteld de Commissie de bevoegdheid te verlenen om de minimum voorwaarden voor het accepteren van Eures-partners aan te passen. Dit is voor het kabinet niet acceptabel, aangezien het kabinet zich niet kan vinden in de in het voorstel genoemde definitie van een Eures-partner. De Commissie verruimt de definitie van een Eures-partner met dit voorstel zodanig dat vrijwel alle arbeidsmarktpartijen een aanvraag kunnen indienen bij het NCO (National Coordination Office, UWV in Nederland) om Eures-partner te worden. In Nederland gaat het hier mogelijk om duizenden aanvragen. Ook al biedt de verordening ook ruimte om aanvullende criteria te ontwikkelen, deze mogen nooit de voorwaarden in de verordening teniet doen.

De voorgestelde gedelegeerde handeling t.a.v. minimum voorwaarden voor Eures-partners lijkt het kabinet dan ook niet wenselijk, aangezien dit tot een nog verdergaande definitie kan leiden.

De uitvoeringshandelingen (artikel 34) betreffen artikel 4 en artikel 5 van Verordening 182/2011 betreffende de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie. In artikel 8(8) (adviesprocedure), artikel 14(8) (onderzoeksprocedure), artikel 16(5) (onderzoeksprocedure), artikel 27(3) (adviesprocedure), artikel 28 (5) (adviesprocedure) worden de uitvoeringshandelingen voorgesteld.

Het betreffen technische aanpassingen die via onderzoeksprocedures vastgesteld worden of sjablonen en procedures, die via adviesprocedures worden vastgesteld. Nederland zal onderzoeken of deze voorgestelde handelingen door de Commissie passend zijn en of deze na advies of onderzoek van het Eures-comité waar het UWV namens Nederland in zit door de Commissie vastgesteld kunnen worden. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn van deze voorgestelde handelingen.

³ 2012/733/EU

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen aanvullende financiële gevolgen voorzien; eventuele extra kosten zullen uit het EaSI (Werkgelegenheid en Sociale Innovatie) programma betaald worden. De Commissie zal via het EaSI programma, welke rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Commissie valt, verschillende elementen van Eures financieren. Lidstaten kunnen een beroep doen op financiering voor verschillende onderdelen zoals financiering van grensoverschrijdende partnerschappen, uit het gereserveerd budget. Er is € 21.5 miljoen beschikbaar voor 2014.

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

De financiële consequenties van de uitbreiding van de bestaande situatie zullen aanzienlijk zijn, al is het op dit moment nog lastig in te schatten hoe hoog de financiële consequenties zullen zijn. Daar waar sprake is van budgettaire consequenties worden deze, conform de Regels budgetdiscipline, gevonden binnen de begrotingen van de daarvoor verantwoordelijke ministeries.

Uit de impact assessment van de Commissie blijkt dat een ruwe schatting van de kosten van het ontwikkelen van een nieuw systeem om cv's te delen uit komt op circa 100.000 euro, met jaarlijkse onderhoudskosten van circa 12.000 euro voor de Commissie. Deze kosten zijn echter niet representatief voor de Nederlandse situatie. Het inregelen van het door de Commissie beoogde systeem om cv's te delen in de ICT-omgeving van het Werkbedrijf van het UWV zal aanzienlijk meer kosten.

De meeste kosten vloeien voort uit individuele mobiliteitsondersteunende diensten. Deze kosten hangen af van de aard van de dienstverlening en de individuele behoeften volgens de Commissie en zijn dus lastig in te schatten. Op basis van een aantal aannamen door de Commissie komt een ruwe schatting uit op totale jaarlijkse aanvullende kosten voor het verstrekken van informatie en ondersteuning bij het zoeken naar werk van ongeveer 33,3 miljoen euro en 16 miljoen euro voor ondersteuning bij het zoeken naar werk. Deze getallen hebben betrekking op de gehele EU. De kosten voor de Nederlandsen lidstaat zullen dit totaal bedrag mogelijk evenaren, vooral als gevolg van ondersteuning bij het zoeken naar werk. Nederland zal ervoor pleiten bij de Commissie om een schatting te maken van de implementatie kosten in alle lidstaten.

Dit zijn de directe extra kosten. Daarnaast is sprake van substantiële budgettaire gevolgen, omdat indien deze verordening in zijn huidige vorm aangenomen wordt, Nederland gehouden is om – uit hoofde van gelijke behandeling – ook de dienstverlening aan Nederlandse werkgevers en werknemers te intensiveren. Het gaat dan om een veelvoud van de hiervoor genoemde bedragen.

De nationale activiteiten, met name de werking van het EURES-netwerk op het nationale niveau (nationaal coördinatiebureau) en de ontwikkeling van op de klant toegesneden mobiliteitsondersteunende diensten op lokaal, nationaal en grensoverschrijdend niveau, zullen in aanmerking komen voor financiering uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) in de periode 2014–2020. Nederland heeft dit echter niet in haar ESF operationeel programma opgenomen.

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

Niet of nauwelijks.

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

Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij de compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

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

Het kabinet zal moeten onderzoeken welke effecten het voorstel precies heeft op de huidige taken en bevoegdheden van het UWV, waar de publieke arbeidsbemiddeling is belegd. De inrichting van het Eures-netwerk zoals in de conceptverordening wordt voorgesteld, gaat verder dan de huidige rol van het UWV omtrent arbeidsbemiddeling. Er wordt met dit voorstel veel meer dienstverlening verwacht van het UWV aan Europese werkgevers en werkzoekenden, dan in Nederland geboden wordt sinds de Wet SUWI gewijzigd is. Per 1 juli 2012 is de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers met name digitaal. In bijzondere gevallen (ongeveer 10% van de werkzoekenden) wordt er persoonlijke dienstverlening verleend.

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

Inwerkingtreding verordening: is 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad voorzien. Dit is haalbaar aangezien er geen wetgeving voor de goede uitvoering van de verordening nodig. Om de 2 jaar stuurt de Commissie een uitvoeringsverslag over de verordening. Feitelijke implementatie door het UWV zou op korte termijn problematisch zijn vanwege de ingrijpende veranderingen die op grond van de verordening noodzakelijk zijn, terwijl de beschikbare verandercapaciteit van het UWV momenteel volledig in beslag wordt genomen door de implementatie van regeerakkoordmaatregelen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voorziet in een ex-postevaluatie 5 jaar na de inwerkingtreding van de verordening. De Commissie zal om de twee jaar een uitvoeringsverslag indienen en daarbij gebruik maken van de verzamelde informatie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De uiteindelijke uitvoering van de Eures-verordening zal voornamelijk bij het UWV belegd worden en zal benaderd moeten worden voor een uitvoeringstoets.

b) Handhaafbaarheid

De uitvoering zal voornamelijk bij het UWV belegd worden. Het UWV heeft aangegeven dat de handhaafbaarheid lastig zal worden met de voorgestelde definitie van een Eures-partner. Dit komt omdat een zeer groot aantal private partijen via deze definitie in aanmerking komt om Eures-partner te worden en deze aanmeldingen beheerd en de Eures-partners gecontroleerd moeten worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet onderschrijft het belang van arbeidsmobiliteit binnen de Unie voor het behalen van maatschappelijke en economische voordelen. Om deze arbeidsmobiliteit te bevorderen is het wenselijk dat een Europees netwerk van vacatures en voldoende voorlichting beschikbaar is. Met transparantie kunnen we bewerkstelligen dat mobiliteit onder redelijke voorwaarden en volgens de geldende arbeidsnormen plaatsvindt en er dus sprake is van eerlijke arbeidsmobiliteit. Dit voorstel levert hieraan een belangrijke bijdrage.

Het kabinet is echter van mening dat het voorstel te verstrekkende en te gedetailleerde bepalingen bevat. Zo is het kabinet kritisch ten aanzien van de bepalingen over de Eures-partners, de verplichte invoering van stages en leerwerkplekken⁴ in het Eures-portaal, het verplicht benutten van het gemeenschappelijke classificatiesysteem ESCO en de door de Commissie vast te stellen gedelegeerde handelingen. Ten aanzien van de Eures-partners is in de huidige kaders aangegeven dat de Eures-partner in principe in staat moet zijn om alle universele (basis) Eures-diensten te kunnen leveren. Partijen die niet alle diensten kunnen bieden, kunnen geaccepteerd worden als «geassocieerde partners» of als «actoren». In de laatste gevallen zij niet zijn gebonden aan de Eures kaders voor aanvraag als Eures-partner en de daaraan verbonden plichten zoals Europese scholing, planning en evaluatie. Het NCO, het UWV in Nederland, coördineert deze plichten richting de Commissie. De Commissie verruimt de definitie van een Eures-partner met dit voorstel zodanig dat vrijwel alle arbeidsmarktpartijen een aanvraag kunnen indienen bij het NCO om Eures-partner te worden. In Nederland gaat het hier in theorie, maar wellicht ook in de praktijk, om duizenden aanvragen. Ook al biedt de verordening ook ruimte om aanvullende criteria te ontwikkelen, deze mogen nooit de voorwaarden in de verordening teniet doen.

Eind 2013 is het Uitvoeringsbesluit ter uitvoering van de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers⁵ vastgesteld over een nieuwe opzet van het Eures-netwerk⁶. Voorliggend voorstel gaat op genoemde punten verder dan dit Uitvoeringsbesluit. In de onderhandelingen over het voorstel zal het kabinet zich in ieder geval richten op genoemde punten, waarbij het Uitvoeringsbesluit van de Commissie een belangrijke leidraad zal zijn.

De kritiek van het kabinet op genoemde punten van het voorstel richt zich voor een groot deel op de aanzienlijke extra financiële, personele en

⁴ Zoals eerder verwoord in het BNC-Fiche Kwaliteitskader voor Stages, Kamerstuk 22 112, nr. 1780

⁵ Nr. 492/2011

⁶ 2012/733/EU

organisatorische lasten die betreffende (verplichtende) voorstellen met zich zullen brengen. Ook worden de Commissie bevoegdheden toebedeeld ten aanzien van de gedelegeerde handelingen (invulling van de dienstverlening, Eures-netwerk en ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren) die naar de mening van het kabinet te ver gaan. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken welke effecten het voorstel precies heeft op de huidige taken en bevoegdheden van het UWV waar de publieke arbeidsbemiddeling nu is belegd. In de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), waar de rol van de publieke arbeidsbemiddeling is vastgelegd, staat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voorop. De inrichting van het Eures-netwerk zoals in de conceptverordening wordt voorgesteld, gaat verder dan de huidige rol van het UWV omtrent arbeidsbemiddeling, waarbij het overgrote deel digitaal verloopt. Het voorstel levert dus een discrepantie op met de Nederlandse situatie.

Het kabinet signaleert dat de Commissie in haar impact assessment alleen opties 3 en 4, die een nieuwe verordening betroffen, wenselijk acht aangezien deze aanvullende positieve effecten opleveren. Het kabinet kan zich hierin vinden, maar had graag ook gezien dat de kosten van deze opties concreter doorgerekend werden. Dan zouden deze ook beter mee kunnen wegen in de effectrapportage. Nederland zal ervoor pleiten bij de Commissie om een schatting te maken van de implementatie kosten in alle lidstaten.