



Council of the
European Union

Brussels, 11 May 2016
(OR. lv)

8759/16

Interinstitutional File:
2016/0070 (COD)

SOC 237
EMPL 145
MI 313
COMPET 222
CODEC 625
JUSTCIV 97
INST 200
PARLNAT 137

COVER NOTE

From: The Parliament of the Republic of Latvia
date of receipt: 9 May 2016
To: President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 96/71/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services
[doc. 6987/16 SOC 144 EMPL 97 MI 142 COMPET 118 CODEC 279 - COM(2016) 128 final]
- *Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above mentioned opinion.



LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMA
EIROPAS LIETU KOMISIJA

Reģistrācijas nr. LV 900 000 283 00 • Jekaba iela 11, Rīga, LV-1811
Tālrunis: 6708 7324 • Fakss: 6708 7366 • E-pasts: saeima@saeima.lv

Rīga
May 9, 2016
No. 142.9/16-22-12/16

European Commission

E-mail: sg-national-parliaments@cc.europa.eu

European Parliament

E-mail: documentsreception@europarl.europa.eu

European Council

E-mail: sj6.parlnat@consilium.europa.eu

On the subsidiarity principle

European Affairs Committee of the Parliament of the Republic of Latvia (Saeima) has carried out a subsidiarity check concerning COM (2016)128 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

The Saeima European Affairs Committee examined this proposal on May 5, 2016 and decided to adopt a reasoned opinion. The Saeima European Affairs Committee considers that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity. Furthermore, it wishes to draw European Commission's attention to certain problematic aspects of the proposed Directive.

- Annex:*
1. A copy of the reasoned opinion of the Saeima European Affairs Committee;
 2. A copy of the curtesy English translation of the reasoned opinion.

Sincerely,

Lolita Čigāne

Chairperson of the European Affairs Committee

atzinums

par COM (2016) 128 priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā

Atbilstoši Saeimas kārtības ruļļa 185.¹ panta 1. daļai, kas nosaka, ka Saeima savu līdzdalību Eiropas Savienības jautājumos īsteno ar Eiropas lietu komisijas starpniecību, ja Saeima nav lēmusi citādi. 2016. gada 5. maija Saeimas Eiropas lietu komisijas sēdē tika nolemts nosūtīt Eiropas Komisijai (turpmāk tekstā – Komisija) pamatotu atzinumu par 2016. gada 8. marta priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai, ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā (turpmāk tekstā - Direktīvas priekšlikums).

Veicot subsidiaritātes principa pārbaudi saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību 2. protokola noteikumiem par subsidiaritātes principa un proporcionālītātes principa piemērošanu, Saeimas Eiropas lietu komisija Direktīvas priekšlikuma sagatavošanā konstatēja vairākas nepilnības un uzskata, ka tas neatbilst subsidiaritātes principam:

1. Līguma par Eiropas Savienības dalību 2. protokola par Subsidiaritātes principa un proporcionālītātes principa piemērošanu 2. pantā paredzēts: "Pirms iesniegt priekšlikumu par kādu leģislatīvo aktu, Komisija veic vispusīgas konsultācijas". Šajā gadījumā veiktās konsultācijas nav bijušas vispusīgas, turklāt to rezultāti nav pienācīgi ņemti vērā. Saeimas Eiropas lietu komisijas ieskatos nav veiktas pietiekamas un kvalitatīvas konsultācijas ar Eiropas Savienības dalībvalstīm, kā arī ar sociālajiem partneriem, kas ir īpaši satraukti par šādu Komisijas attieksmi pret sociālo dialogu. Komisija paskaidrojošā rakstā norāda, ka ir apzināti dažādi viedokļi, taču konsultācijas ar dalībvalstīm principā ir aprobežojušās ar divu dalībvalstu grupu vēstulēm, kurās viena valstu grupa ir aicinājusi Komisiju piedāvāt priekšlikumu Direktīvas 96/71/EK¹ grozīšanai, bet otra valstu grupa – rūpīgi izvērtēt

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīva 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā.

Direktīvas 2014/67/ES² ieviešanas ietekmi un nepiedāvāt nepārdomātus un sasteigtus priekšlikumus. Neskatoties uz to, Komisija ir piedāvājusi Direktīvas priekšlikumu, kurā patiesi vērā ņemta tikai dažu valstu nostāja, ignorējot nozīmīgu skaitu valstu ar pretēju viedokli, kas Saeimas Eiropas lietu komisijas vērtējumā turpmākajās diskusijās vājina Eiropas Savienības dalībvalstu vienotību. Arī sociālo partneru reakcija uz Komisijas publicēto Direktīvas priekšlikumu nav viennozīmīga. Saeimas Eiropas lietu komisija uzskata, ka, lai tik fundamentāli mainītu pieeju attiecībā uz nosūtāmo darbinieku tiesību apmēru, bija nepieciešamas padziļinātas konsultācijas ar sociālajiem partneriem ar mērķi panākt abu pušu konsensu.

Priekšlikumā sniegtais subsidiaritātes principa ievērošanas pamatojums ir nepietiekams. Protokola par Subsidiaritātes principa un proporcionālītātes principa piemērošanu 5. pantā paredzēts, ka "Jebkurā iedzīvotāju akta projektā jābūt iekļautam sīki izstrādātam ziņojumam, kas ļautu izvērtēt atbilstību subsidiaritātes principam un proporcionālītātes principam". Subsidiaritātes principa ievērošanas izvērtējums attiecas uz to, vai Komisijas rīcības nepieciešamība un pievienotā vērtība skaidri izriet no priekšlikuma un ir pienācīgi pamatota. Direktīvas priekšlikuma pamatojumā par subsidiaritāti ir ietverts tikai viens teikums. Tas nav pietiekami, lai varētu izvērtēt priekšlikuma atbilstību šim principam.

Turklāt priekšlikumā ir ietvertas izmaiņas, kas dalībvalstīs tiek vērtētas pozitīvi. Līdz šim šie jautājumi ir tikuši regulēti dalībvalstu līmenī. Tāpēc Komisijai būtu bijis jāsniedz pamatojums pēc būtības, neaprobežojoties vienīgi ar atsauci uz iepriekšējo tiesību aktu un norādi, ka direktīva grozāma, pieņemot direktīvu. Kopš Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 96/71/EK pieņemšanas 1996. gada 16. decembrī, Eiropas Savienība ir nozīmīgi mainījusies, tai paplašinoties, tāpēc šāds pamatojums jaunajos apstākļos varētu būtiski atšķirties.

2. Saeimas Eiropas lietu komisija atbalsta cīņu pret negodīgu rīcību darbinieku norīkošanas jomā un uzskata, ka būtisku ieguldījumu situācijas uzlabošanā sniegs gan Direktīva 2014/67/ES, gan nesen izveidotā Eiropas platforma sadarbības stiprināšanai, lai novērstu nedeklarētu darbu. Saeima pašlaik izskata grozījumus Darba likumā, lai pārņemtu Direktīvas 2014/67/ES prasības, kuru mērķis ir atrisināt praksē radušās problēmas darbinieku norīkošanas jomā. Ņemot vērā, ka normatīvajiem un administratīvajiem aktiem, kas vajadzīgi,

² 2014. gada 15. maija Direktīva 2014/67/ES par to, kā izpildīt Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā, un ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr.1024/2012 par administratīvo sadarbību, izmantojot Iekšējā tirgus informācijas sistēmu ("IMI regula")

lai izpildītu Direktīvas 2014/67/ES prasības, Eiropas Savienības dalībvalstīs ir jāstājās spēkā līdz 2016. gada 18. jūnijam, Saeimas Eiropas lietu komisijas uzskata, ka pirms jaunu nozīmīgu grozījumu veikšanas darbinieku nosūtīšanas tiesiskajā regulējumā ir jā sagaida un jāizvērtē Direktīvas 2014/67/ES ieviešanas rezultāti.

Būtiski, ka 2012.gadā sagatavotajā ietekmes novērtējumā, kas tika publicēts vienlaikus ar Direktīvas priekšlikumu, kas vēlāk tika pieņemts kā Direktīva 2014/67/ES, Komisija atzina, ka darbinieku nosūtīšanas noteikumu pārskatīšana būtu nesamērīgs risinājums ar negatīvu ietekmi uz iekšējā tirgus darbību. Tāpat Komisija atzina, ka noteikumi par vienādu samaksu nosūtītiem darbiniekiem ar vietējiem darbiniekiem negatīvi ietekmētu zemu darbaspēka izmaksu dalībvalstīs, kā arī palielinātu nedeklarētas nodarbinātības risku un samazinātu darbinieku legālas nosūtīšanas plūsmu.³ Līdz ar to Saeimas Eiropas lietu komisijas ieskatos Direktīvas priekšlikums ir pāragrs un rada pamatotas šaubas par to, vai Komisijai ir izsvērtā un pierādījumos balstīta stratēģija darbinieku nosūtīšanas jautājumu kompleksai risināšanai.

3. Saeimas Eiropas lietu komisija uzskata, ka Direktīvas priekšlikums ir pretrunā ar Komisijas politiski deklarēto principu fokusēties uz nozīmīgām Eiropas Savienības līmeņa rīcībām un labāku regulējumu, kas ir būtiski, vērtējot Direktīvas priekšlikumu no proporcionalitātes aspektiem. Direktīvas priekšlikuma paskaidrojuma rakstā ir minēts, ka darba ņēmēju norīkošanai ir svarīga nozīme iekšējā tirgū. Tajā pašā laikā turpat ir minēts, ka 2014. gadā kopumā tikai 0,2% - 0,7% (atkarībā no izmantotās metodoloģijas, kā tas minēts arī Komisijas veiktajā ietekmes novērtējumā) no kopējā nodarbināto skaita Eiropas Savienībā bija norīkoti darbam citā dalībvalstī. Saeimas Eiropas lietu komisijai ir nopietnas šaubas, vai Direktīvas priekšlikumā ietvertie fundamentālie grozījumi darbinieku nosūtīšanas tiesiskajā regulējumā (kas pārsniedz „minimālo prasību” piceju, kas līdz šim uzskatīta par līdzsvarotu risinājumu gan darbinieku tiesību aizsardzībai, gan vienotā tirgus darbības nodrošināšanai) var sasniegt Direktīvas priekšlikuma mērķi, uzlabot iekšējo tirgu un veicināt pakalpojumu brīvu sniegšanu.

4. Attiecībā uz Direktīvas priekšlikuma saturu, kas ir būtiski, vērtējot Direktīvas priekšlikumu no subsidiaritātes aspektiem, Saeimas Eiropas lietu komisija uzskata, ka nav samērīgi mainīt spēkā esošās Direktīvas 96/71/EK regulējumu un pāriet no minimālo prasību

³ *Impact assessment, Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services Accompanying the document Proposal for a Directive of the EP and of the Council on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, 63.-64.lpp.

atalgojuma jomā piemērošanas uz vienlīdzīgu darba samaksas principa ieviešanu nosūtītajiem darbiniekiem, nevērtējot papildu izmaksas, kas rodas darba devējam, nosūtot darbiniekus pakalpojumu sniegšanai citā valstī. Vienlīdzīgas darba samaksas princips pats par sevi ir atbalstāms, ar nosacījumu, ka situācijas ir vienlīdzīgas un netiek radīti šķēršļi pakalpojumu brīvai sniegšanai Eiropas Savienībā, tomēr darbinieku nosūtīšanas gadījumā nosūtītie darbinieki un vietējie darbinieki ir dažādās situācijās. Nosūtīto darbinieku uzturēšanās un nodarbinātība uzņemošajā dalībvalstī ir īslaicīga un neveido paliekošu saikni ar uzņemošo valsti. Turklāt uzņēmējiem, nosūtot darbiniekus, papildus darba algai rodas arī citas ar darbinieka nosūtīšanu saistītas izmaksas, piemēram, transporta izdevumi, darbinieku uzturēšanās izdevumi, administratīvie izdevumi. Tādējādi, nosakot vicnādas darba samaksas principu vietējiem un nosūtītajiem darbiniekiem, nosūtītie uzņēmumi nonāk nelabvēlīgākā situācijā nekā vietējie uzņēmumi, kas ne tikai neveicina, bet pat apdraud godīgu konkurenci.

Saeimas Eiropas lietu komisijas uzskata, ka Komisijas argumenti par taisnīgu un godīgu konkurenci nav tālredzīgi un objektīvi pamatoti, ņemot vērā sociālekonomiskās atšķirības starp dalībvalstīm, kā arī to, ka noturīga konverģence algu jautājumā ir ilgstošs process un virzība uz to būtu paredzama ilgākā laika periodā ar gārāku pārejas periodu.

5. Saeimas Eiropas lietu komisijas skatījumā regulējums, kas stāsies spēkā 2016. gada jūnijā, darbinieku nosūtīšanas jomā ir pietiekams un nodrošina darbiniekiem pienācīgu viņu interešu aizsardzību. Turklāt esošais regulējums, pretēji Direktīvas priekšlikumam, nerada nepamatotas piemērošanas problēmas, kas jo īpaši attiecas uz Komisijas ieceri noteikt 24 mēnešu termiņu, pēc kura iestāšanās sākt piemērot uzņemošās valsts tiesību aktus. Darbinieku nosūtīšana pēc būtības ir īslaicīga (vidēji 4 mēneši), tomēr atsevišķos gadījumos objektīvi iespējami izņēmumi, kas arī ir ņemts vērā pašlaik spēkā esošajos Eiropas Savienības tiesību aktos, kas risina darbinieku nosūtīšanas jautājumus, tostarp sociālās drošības un civiltiesību jomā.⁴ Tādējādi Saeimas Eiropas lietu komisijai ir šaubas par Direktīvas priekšlikuma saskaņotību ar citiem Eiropas Savienības tiesību aktiem.

Saeimas Eiropas lietu komisija aicina Komisiju ņemt vērā iepriekšminētos apsvērumus un pārskatīt Direktīvas priekšlikumu.

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes regulu (EK) Nr. 883/2004 (2004. gada 29. aprīlis) par sociālā nodrošinājuma sistēmu koordinēšanu un Eiropas Parlamenta un Padomes regula (EK) Nr.593/2008 (2008. gada 17. jūnijs) par tiesību aktiem, kas piemērojami līgumsaistībām

Opinion

Of the European Affairs Committee of the Saeima, 5 May 2016

On COM (2016) 128 Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services

According to Article 185¹ (1) of the Rules of Procedure of the Saeima, the Saeima shall participate in EU affairs through the European Affairs Committee unless the Saeima has ruled otherwise. At its meeting held on 5 May 2016 the European Affairs Committee of the Saeima decided to submit to the European Commission (hereinafter - Commission) a reasoned opinion on Proposal of 8 March 2016 for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services (hereinafter - Proposal).

Upon conducting a subsidiarity check pursuant to the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, the European Affairs Committee of the Saeima has identified several flaws in the Proposal and considers that it does not comply with the principle of subsidiarity:

1. According to Article 2 of the Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality to the Treaty on the Functioning of the European Union, "Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely". However, in this case the consultations cannot be considered as conducted widely. Furthermore, the results of the consultations have not been considered properly. The European Affairs Committee of the Saeima believes that the consultations with the EU member states and social partners that are especially concerned about the dismissive attitude on the part of the Commission towards social dialogue, have been insufficient both in terms of quantity and quality. The Commission has indicated in the Explanatory Memorandum that it has collected a variety of opinions;

1

however, consultations with member states had been limited to letters from two groups of countries, where one group urged the Commission to devise a proposal for amending Directive 96/71/EC¹, while the other group of countries urged to carefully evaluate the impact of implementing Directive 96/71/EC² before taking rush decisions. Nevertheless, the Commission has prepared a Proposal which only considers the position of some member states, while ignoring a considerable number of member states holding an opposing opinion, thus, according to The European Affairs Committee of the Saeima, undermining the unity of EU member states in further discussions. Likewise, social partners also have diverse views on the Commission's published Proposal. The European Affairs Committee of the Saeima believes that such a fundamental change in approach to the scope of posted workers' rights requires in-depth consultations with social partners in order to achieve a consensus among the stakeholders.

The justification regarding compliance with the principle of subsidiarity is insufficient. Article 5 of the Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality provides that "Any draft European legislative act should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality". The subsidiarity check is aimed at determining whether the justification of the Commission's initiative and the added value is clearly derived from the proposal and whether it is sufficiently reasoned. The Proposal includes just one sentence on subsidiarity, which does not provide sufficient information to conduct a proper subsidiarity check.

In addition, the Proposal includes changes that are perceived as rather contradictory among member states. Until now the issues in question have been regulated at the national level. Therefore, the Commission should have provided a proper substantiation, which would exceed the currently brief reference to the previous legal act and the statement that the directive is amended by adopting a new directive. Since the adoption of Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council on 16 December 1996 the European Union has undergone substantial changes due to the enlargement, and thus the reasoning behind the Proposal should reflect the changed circumstances.

¹ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services

² Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ("the IMI Regulation")

2. The European Affairs Committee of the Saeima supports the fight against unfair practices in posting of workers and is of the opinion that Directive 2014/67/EU, as well as the recently established European Platform to improve cooperation in prevention of undeclared work will significantly contribute to improving the situation. The Saeima is currently examining amendments to the Labour Law that will transpose the requirements of Directive 2014/67/EU, the goal of which is to solve practical problems in posting of workers. Due to the fact that all regulatory and administrative acts necessary to fulfil the requirements of Directive 2014/67/EU must take effect in EU member states by 18 June 2016, the European Affairs Committee of the Saeima is of the opinion that new and extensive amendments to regulations regarding posting of workers should be made only after the results of implementation of Directive 2014/67/EU have become available and have been analysed.

It must be noted that in the 2012 impact assessment, which was published together with the proposal for Directive 2014/67/EU, the Commission acknowledged that revision of the rules for posting of workers would be a disproportionate solution with an adverse effect on the functioning of the internal market. Likewise, the Commission noted that rules regarding equal remuneration for posted workers and local worker would have an adverse impact on low-wage countries, and would increase the risk of undeclared employment, whilst also reducing the flow of legally posted workers.³ Therefore, the European Affairs Committee of the Saeima is of the opinion that the Proposal is premature, and there are doubts whether the Commission has a reasoned and evidence-based strategy for dealing with posting of workers in a complex manner.

3. The European Affairs Committee of the Saeima is of the opinion that the Proposal contradicts the Commission's politically declared principle of focusing on important EU level action and better regulation, which is crucial in examining the proportionality aspect of the Proposal. The Explanatory Memorandum of the Proposal states that posting of workers plays an essential role in the Internal Market. At the same time, the Memorandum also notes that in 2014 only 0.2 – 0.7% (depending on methodology, as also mentioned in the Commission's impact assessment) of the total EU labour force were posted to work in another member state. The European Affairs Committee of the Saeima has serious doubts whether the fundamental amendments (going beyond "minimum requirements" approach, which has so far been

³ *Impact assessment, Revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of provision of services Accompanying the document Proposal for a Directive of the EP and of the Council on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, p. 63-64.*

considered a balanced solution protecting the rights of workers and ensuring the functioning of the single market) to rules governing the posting of workers as contained in the Proposal will achieve the stated objective of improving the Internal Market and promoting the freedom to provide services.

4. Regarding the content of the Proposal, which is essential in assessing its compliance with the subsidiarity principle, the European Affairs Committee of the Saeima considers that it is disproportionate to change the provisions of the existing Directive 96/71/EC and to move from the minimum salary requirements to implementation of the principle of equal wages for posted workers without considering the additional costs the employer would incur from posting employees in the framework of the provision of services. Equal pay principle in itself is welcome, provided that the circumstances are equal and no obstacles are created to the free provision of services in the European Union; however, in the case of posting of workers, posted workers and local workers are in different positions. Residence and employment of posted workers in the host member state are temporary, and they do not form a lasting relationship with the host country. Moreover, businesses posting employees, in addition to wages also bear other costs related to posting employees, such as transport costs, employee subsistence expenses, and administrative costs. Thus, by introducing the principle of equal pay for local and posted workers, posting companies are placed in a less favourable position than local companies, which not only does not contribute to fair competition, but even threatens it.

The European Affairs Committee of the Saeima considers that the Commission's arguments for a just and fair competition are neither farsighted nor objectively justified, taking into account the socio-economic differences between member states, as well as the fact that sustainable convergence in terms of wages is a lengthy process and should be executed over a longer timeframe with a longer transitional period.

5. The European Affairs Committee of the Saeima believes that the provisions regarding posting of workers that will come into force in June 2016 are sufficient and provide employees with adequate protection of their interests. In addition, the existing rules, contrary to the Proposal, do not present the problems of unreasonable application; in particular, that applies to the Commission's intention to set a 24-month period after which the laws of the host country should apply. Workers are usually posted for a short period of time (4 months on average), but in some cases exceptions are possible; this aspect is also taken into account in

the *acquis* dealing with the issues of posting of workers, including social security and civil rights.⁴ Thus, the European Affairs Committee of the Saeima has doubts whether the Proposal complies with other legal acts of the European Union.

The European Affairs Committee of the Saeima calls on the Commission to take into account the above considerations and to revise the Proposal.

⁴ Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems; Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations