



CONSILIUL
UNIUNII EUROPENE

Bruxelles, 11 iunie 2012 (15.06)
(OR. en)

10571/12

Dosar interinstituțional:
2012/0061 (COD)
2012/0064 (APP)

SOC 460
MI 387
COMPET 356
CODEC 1477

RAPORT INTERMEDIAR

Sursă: Președinția

Destinatar: Comitetul Reprezentanților Permanenți/Consiliul (EPSCO)

Nr. prop. Csie: 8040/12 + COR 1 - COM(2012) 131 final
8042/12 - COM(2012) 130 final

Subiect: Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind
executarea Directivei 96/71/CE privind detașarea lucrătorilor în cadrul prestării de
servicii
și
Propunere de regulament al Consiliului privind exercitarea dreptului de a
desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și al libertății de a presta
servicii
- Raport intermediar

I. INTRODUCERE

1. La 21 martie 2012, Comisia a transmis propunerile menționate în subiect, prima privind executarea Directivei 96/71/CE ¹ privind detașarea lucrătorilor (propunere de „directivă de executare”), iar cea de a doua privind exercitarea dreptului de a desfășura acțiuni colective în cadrul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii (numită și propunerea de regulament Monti II). Respectivele propuneri fac parte din cele 12 propuneri prioritare stabilite în Actul privind piața unică.

¹ JO L 18, 21.1.1997, p. 1.

2. Propunerea de directivă de executare vizează clarificarea și îmbunătățirea punerii în aplicare, a aplicării concrete și a executării Directivei 96/71/CE în practică. În special, propunerea urmărește:
- stabilirea unor standarde mai ambițioase pentru informarea lucrătorilor și a întreprinderilor cu privire la drepturile și obligațiile acestora;
 - stabilirea unor norme mai clare pentru cooperarea dintre autoritățile naționale responsabile de detașare;
 - clarificarea elementelor noțiunii de detașare;
 - clarificarea posibilităților de aplicare a măsurilor naționale de control și de finirea posibilităților și a responsabilităților inspecțiilor naționale;
 - îmbunătățirea drepturilor de executare, inclusiv instrumentarea plângerilor și introducerea unui sistem limitat de răspundere individuală și în solidar la nivelul UE;
 - facilitarea aplicării transfrontaliere a sancțiunilor și executarea amenzilor administrative impuse pentru nerespectarea Directivei privind detașarea lucrătorilor prin introducerea unui sistem de asistență și recunoaștere reciprocă.
3. Propunerea de regulament Monti II confirmă dreptul fundamental la negociere colectivă și dreptul de a desfășura acțiuni colective, inclusiv dreptul la grevă, precum și libertăți economice la fel de importante. Propunerea stabilește principiile generale cu privire la exercitarea dreptului la grevă în cadrul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii. De asemenea, aceasta stabilește un nou mecanism de alertă pentru conflicte de muncă în situații transfrontaliere.

4. Propunerea de directivă de executare se întemeiază pe articolul 53 alineatul (1) și pe articolul 62 din TFUE, aceleași cu cele pe care se întemeiază Directiva 96/71/CE și care permit adoptarea de directive conform procedurii legislative ordinare.
5. Propunerea de regulament Monti II se întemeiază pe articolul 352 din TFUE care impune unanimitatea și aprobarea Parlamentului European. Respectivul articol impune, de asemenea, Comisiei Europene, în cadrul procedurii de control al principiului subsidiarității menționat la articolul 5 alineatul (3) din TUE, să atragă atenția parlamentelor naționale asupra propunerilor întemeiate pe respectivul articol.
6. Parlamentul European, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor nu și-au dat încă avizul cu privire la propunerea de directivă de executare.
7. În cadrul Grupului de lucru pentru chestiuni sociale s-au purtat discuții pe fond cu privire la principalele chestiuni abordate de propunerea de directivă de executare pe baza unor note de orientare și a unor propuneri prezentate de Președinție, precum și a unor contribuții din partea mai multor delegații.
8. Toate delegațiile își mențin rezerve generale de examinare cu privire la ambele propuneri, iar o serie de delegații cu privire la anumite articole. DK, FR, IE, MT, SI și UK au formulat rezerve de examinare parlamentară, iar HU și SE au formulat rezerve de examinare lingvistică.

II. PROPUNERE DE DIRECTIVĂ DE EXECUTARE: PRINCIPALELE CHESTIUNI NESOLUȚIONATE

9. Articolul 3 (Prevenirea abuzurilor și eludărilor)

a) Propunerea Comisiei

În conformitate cu definiția de la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 96/71/CE, care trebuie citit în coroborare cu articolul 1 alineatul (1) și cu articolul 1 alineatul (3), în sensul directivei, prin „lucrător detașat” se înțelege un lucrător care, *pe o perioadă limitată*, își desfășoară munca pe teritoriul unui stat membru *diferit de cel în care lucrează în mod normal*.

Un lucrător este considerat detașat pe baza situației de fapt a lucrătorului în cauză și a circumstanțelor în care se preconizează că își va desfășura activitățile sale, inclusiv:

- caracterul temporar al activităților care urmează să fie efectuate;
- existența unui raport de muncă direct între întreprinderea care efectuează detașarea și lucrător pe întreaga perioadă a detașării;
- țara în care lucrătorul își desfășoară activitatea în mod normal și
- existența unei legături reale între angajator și țara de origine a lucrătorului.

Cu toate acestea, Directiva 96/71/CE nu conține alte indicații referitoare la modul în care se determină dacă angajatorul este stabilit într-un stat membru și nici nu conține criterii mai specifice cu privire la modul în care se stabilește caracterul temporar al activității care urmează să fie desfășurată de lucrătorii detașați ai statului membru în care lucrează „în mod normal” lucrătorii în cauză.

Pentru a evita eludarea normelor și pentru a combate abuzurile în aplicarea Directivei 96/71/CE, articolul 3 stabilește o listă orientativă, neexhaustivă de criterii calitative care caracterizează atât caracterul temporar inerent noțiunii de detașare, cât și existența unei legături reale între angajator și statul membru din care se efectuează detașarea.

b) Pozițiile delegațiilor

Majoritatea delegațiilor s-a pronunțat în favoarea unei liste indicative și neexhaustive de criterii care să permită luarea în considerare a circumstanțelor naționale, în timp ce câteva delegații s-au pronunțat în favoarea unei liste exhaustive, întrucât sunt îngrijorate de faptul că o listă neexhaustivă ar putea conduce la solicitări disproporționate de informații.

O serie de delegații consideră lista ca fiind suficientă, în timp ce altele au subliniat necesitatea unor clarificări ulterioare privind anumite criterii și/sau necesitatea coordonării criteriilor cu cele aplicate în domeniul securității sociale.

În timp ce câteva delegații și-au exprimat îngrijorarea că dispozițiile ar putea conduce la nesiguranță juridică, altele și-au exprimat dubiile cu privire la capacitatea articolului 3 de a ajuta la prevenirea abuzului și au subliniat importanța consolidării controalelor.

Câteva delegații consideră că articolul 3 este neclar cu privire la consecințele neîndeplinirii criteriilor și creează nesiguranță juridică pentru lucrătorii care, prin definiție, nu se încadrează în definiția detașării. S-a evidențiat, de asemenea, că, în vederea relației sale cu articolul 6, articolul 3 ar putea să creeze o sarcină suplimentară pentru autoritățile de inspecție. Recunoscând faptul că ar putea fi necesare clarificări în această privință, câteva alte delegații și CSIA subliniază totuși că orice soluție ar trebui să respecte Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Consiliului privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I) ². CSIA a propus ca o posibilă soluție adăugarea unui considerent care să prevadă că, în cazul neîndeplinirii criteriilor, se aplică legislația națională fără a se aduce atingere obligațiilor aplicabile în temeiul acquis-ului Uniunii.

CSIA a subliniat că acest articol ar putea fi considerat în coroborare cu articolele 6, 7, 10 și 11. În opinia Comisiei, o descriere indicativă mai clară și mai ușor de aplicat a elementelor constitutive ale noțiunii de detașare pentru prestarea de servicii, precum și existența unor criterii care să permită aprecierea stabilirii reale a prestatorului de servicii într-un stat membru sunt vitale pentru evitarea folosirii Directivei 96/71/CE în situații care nu constituie detașări veritabile în sensul directivei. Lista ar asigura claritate, nu numai pentru autoritățile publice, ci și pentru prestatorii de servicii și lucrătorii detașați și ar trebui să fie deschisă, întrucât ar fi imposibilă acoperirea tuturor situațiilor posibile.

² JO L 177, 4.7.2008, p. 1.

10. **Articolul 5 (Îmbunătățirea accesului la informații)**

a) Propunerea Comisiei

Accesul prealabil la informații cu privire la condițiile de muncă și de încadrare în muncă aplicabile în țara gazdă reprezintă o condiție prealabilă pentru ca părțile interesate să fie în măsură să ofere servicii în conformitate cu Directiva 96/71/CE. Articolul 5 conține deci un număr de măsuri mai detaliate, importante pentru a facilita accesul la informații disponibile pe scară largă cu privire la termenii și condițiile care trebuie respectate, inclusiv la informațiile prevăzute în convențiile colective (alineatul 4).

b) Pozițiile delegațiilor

Deși majoritatea delegațiilor sunt favorabile acestui articol, au fost adresate întrebări cu privire la numărul limbilor în care ar trebui traduse informațiile care trebuie puse la dispoziția lucrătorilor și a prestatorilor de servicii în temeiul articolului 5 alineatul (2) litera (c).

O majoritate largă a delegațiilor și CSIA sunt de acord cu opțiunea propusă de Președinție de a preciza că traducerea ar trebui făcută în limbile cele mai relevante. Un mare număr al acestor delegații sunt de părere că alegerea ar trebui lăsată la latitudinea statului membru gazdă, cu luarea în considerare a țării de origine a lucrătorilor detașați.

Câteva delegații consideră că ar fi dificilă impunerea obligațiilor prevăzute la alineatul (4) partenerilor sociali sau și-au exprimat îngrijorarea cu privire la posibilul impact al acestor dispoziții asupra sistemelor naționale proprii.

În ceea ce privește articolul 5 alineatul (4), CSIA subliniază importanța luării în considerare a convențiilor colective care oferă o protecție sporită. Respectându-se autonomia partenerilor sociali, ar fi în interesul acestora să se ofere informații într-un mod transparent și accesibil, pentru a se evita riscul neaplicării acestora în practică.

11. **Articolele 6 și 7 (Asistența reciprocă și Rolul statului membru de stabilire)**

a) Propunerea Comisiei

Articolul 6 prevede principiile generale, normele și procedurile necesare pentru eficacitatea cooperării administrative, iar rolul statului membru din care este efectuată detașarea este reglementat de articolul 7.

b) Pozițiile delegațiilor

Un număr mare de delegații consideră că termenele prevăzute la articolul 6 alineatul (5) sunt prea scurte.

Majoritatea delegațiilor susțin propunerea de compromis a Președinției privind introducerea următoarelor trei categorii diferite de termene:

- un termen foarte scurt pentru cereri foarte urgente care privesc dovada stabilirii și cărora li poate răspunde prin mijloace simple, precum consultarea unui registru al comerțului sau verificarea numărului TVA;
- un termen pentru alte cereri care nu impun un control la fața locului;
- un termen mai lung pentru alte cereri care impun un control la fața locului.

Cu toate acestea, opiniile sunt încă divergente cu privire la alegerea termenelor concrete care ar trebui să se aplice în aceste situații diferite. Unele delegații s-au pronunțat în favoarea termenelor astfel cum sunt prevăzute în propunerea Comisiei, în timp ce alte câteva consideră că ar fi preferabil să nu se prevadă termene și să se utilizeze formule precum „în cel mai scurt termen”, cum este cazul Directivei 2006/123/CE („Directiva privind serviciile”) ³.

O serie de delegații s-au pronunțat în favoarea calculării termenelor ca zile lucrătoare.

CSIA subliniază importanța unor termen ambițioase și consideră că sintagma „în cel mai scurt timp posibil” din actualul text, alături de termene și de articolul 6 alineatul (4) ar trebui să ofere deja suficientă flexibilitate pentru luarea în considerare a complexității cererilor și a necesității inspecțiilor. CSIA ar putea accepta principiul termenelor diferențiate astfel cum a fost propus de Președinție și a arătat în mod clar că nu este favorabilă stabilirii unor termene concrete.

Câteva delegații consideră că sunt necesare noi clarificări cu privire la tipul de registru la care se face trimitere la articolul 6 alineatul (6).

Unele delegații și-au exprimat îngrijorarea în legătură cu faptul că articolul 6 ar putea fi utilizat pentru formularea de cereri care nu au legătură directă cu executarea Directivei 96/71/CE.

Câteva delegații și-au exprima îngrijorarea cu privire la tratamentul datelor cu caracter personal. CSIA subliniază faptul că dispozițiile sunt în deplină conformitate cu normele privind protecția datelor cu caracter personal, astfel cum s-a explicat în cadrul considerentului 13, precum și cu recent convenitul text al Regulamentului IMI.

³ JO L 376, 27.12.2006, p. 36.

În ceea ce privește articolul 7, o serie de delegații consideră că respectivele competențe ale statului membru gazdă și ale statului membru de stabilire ar trebui mai bine clarificate, inclusiv în privința legăturilor dintre aceste dispoziții și dispozițiile privind măsurile de control naționale și inspecțiile (articolele 9 și 10).

CSIA subliniază că articolul 7 arată în mod clar că statul membru responsabil nu este numai statul membru gazdă, ci și statul membru de stabilire. Deși partea cea mai importantă a verificărilor și a controalelor ar fi în mod normal desfășurată de autoritățile statului membru gazdă, există elemente importante care ar putea fi mai bine verificate în statul membru de stabilire (de exemplu dacă întreprinderea se află realmente stabilită acolo).

O serie de delegații susțin o propunere de text de compromis al Președinției pentru articolul 7 alineatul (4), astfel cum se prevede în documentul 10487/12, pentru a arăta în mod clar că dispoziția face parte din cooperarea administrativă menționată la articolul 6 și nu aduce atingere drepturilor și obligațiilor autorităților din statele membre gazdă.

Câteva delegații subliniază în continuare necesitatea consecvenței dintre articolele 6 și 7.

12. Articolul 9 (Măsuri de control naționale)

a) Propunerea Comisiei:

Articolul 9 conține o listă exhaustivă de măsuri de control sau de formalități administrative care pot fi impuse întreprinderilor care își detașează lucrători pentru prestarea de servicii, pentru a asigura aplicarea corectă a normelor de fond referitoare la condițiile de muncă și de încadrare în muncă care trebuie respectate, precum și pentru a monitoriza respectarea acestora.

b) Pozițiile delegațiilor

O serie de delegații salută faptul că articolul 9 conține o listă exhaustivă a măsurilor de control permise pentru a stabili siguranța juridică, în timp ce alt grup de delegații s-a pronunțat în favoarea unei liste neexhaustive, întrucât consideră că actuala listă reprezintă o interpretare prea restrictivă a jurisprudenței CEJ.

O serie de delegații care susțin o listă exhaustivă au arătat că pot susține o redactare modificată a articolului 9, pentru a permite o flexibilitate sporită.

Unele delegații consideră că lista ar trebui să includă de asemenea documente referitoare la sănătatea și siguranța la locul de muncă, precum și desemnarea unei persoane de contact pentru autoritățile competente.

CSIA a arătat că articolul 9 reflectă măsurile de control cele mai importante, iar considerentul 16 reflectă obligațiile de drept al UE care prevalează, astfel cum au fost interpretate de CEJ.

13. **Articolul 12 (Subcontractare – răspunderea individuală și în solidar)**

a) Propunerea Comisiei

Articolul 12 prevede dispoziții specifice referitoare la obligațiile contractanților și la răspunderea (individuală și în solidar) în ceea ce privește respectarea salariilor minime aplicabile pentru lucrătorii detașați de către subcontractanții direcți din sectorul construcțiilor. Statele membre care doresc acest lucru pot menține sau pune în aplicare sisteme mult mai ample de răspundere individuală și în solidar sau răspundere în lanț și le pot extinde la alte sectoare.

b) Pozițiile delegațiilor

O serie de delegații au adoptat o atitudine pozitivă față de aceste dispoziții sau au convenit cu privire la principiul răspunderii solidare, sub rezerva unor viitoare discuții. Unele dintre aceste delegații consideră că nu ar trebui limitate la activitățile din sectorul construcțiilor, ci ar trebui să acopere toate sectoarele.

O serie de delegații au o atitudine pozitivă față de conceptul de „obligații de diligență” prevăzut la articolul 12 alineatul (2), în timp ce alte delegații au exprimat îndoieli cu privire la acesta. În documentul 9438/12, Președinția a arătat faptul că vasta majoritate a detașărilor au loc în țări care dispun deja de un sistem de răspundere individuală și în solidar și a întrebat dacă autoritățile publice ar putea să joace un rol în ceea ce privește obligațiile de diligență.

O serie de delegații - pe de altă parte - pun sub semnul întrebării aceste dispoziții, întrucât consideră că ar putea conduce la obstacole în calea liberei prestări a serviciilor și a liberei circulații. În plus, o delegație a exprimat îngrijorarea cu privire la analiza evaluării impactului, care a fost discutată în cadrul unei reuniuni a grupului de lucru, în special în ceea ce privește impactul financiar real al propunerii și consecințele pentru piața unică ale introducerii unor norme diferite pentru întreprinderile care utilizează lucrători detașați în raport cu întreprinderile care utilizează lucrători naționali, considerându-se că aceasta ar avea un efect negativ asupra IMM-urilor și asupra întreprinderilor noi în special. Această chestiune a fost abordată în mod specific în cadrul unei reuniuni a grupului de lucru.

CSIA subliniază importanța acestui articol pentru protecția drepturilor lucrătorilor și menționează elementele de evaluare referitoare costurile și beneficiile administrative, prevăzute în documentele care însoțesc propunerea și în expunerea de motive.

14. **Capitolul VI (Aplicarea transfrontalieră a sancțiunilor și executarea amenzilor administrative)**

a) **Propunerea Comisiei**

Capitolul VI (articolele 13 – 16) prevede un sistem de aplicare transfrontalieră a sancțiunilor și de executare a amenzilor administrative pe baza sistemelor deja instituite pentru recuperarea creanțelor de securitate socială prin Regulamentul 987/2009⁴ de stabilire a procedurii de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 883/2004 privind coordonarea sistemelor de securitate socială și prin Directiva 2010/24/UE⁵ privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri. Autoritățile competente vor utiliza sistemul IMI pentru asistența și cooperarea reciprocă necesară în acest context.

b) **Pozițiile delegațiilor**

Deși o serie de delegații și-au exprimat interesul pentru acest capitol și au arătat elementele pentru continuarea discuției în scopul clarificării, textul în ansamblul său, având în vedere complexitatea sa, trebuie încă să fie examinat în detaliu cu participarea experților din domeniul justiției și a făcerilor interne, dacă este cazul.

III. PROPUNERE DE REGULAMENT „MONTI II”

Multe delegații au rezerve cu privire la valoarea adăugată a acestei propuneri sau au exprimat îngrijorări cu privire la conținut.

O serie de delegații subliniază importanța pozițiilor partenerilor sociali, având în vedere caracterul sensibil al chestiunii.

⁴ JO L 284 30.10.2009, p. 1.

⁵ JO L 84 31.3.2010, p. 1.

CSIA a arătat că propunerea nu impune o obligație de a introduce un mecanism de soluționare a litigiilor pentru acele state care nu dispun de așa ceva. Cu toate acestea, în cazul statelor membre în care astfel de mecanisme există, acesta stabilește principiul accesului egal pentru cauzele transfrontaliere și prevede adaptări de către statele membre pentru a asigura aplicarea sa în practică.

CSIA a informat că a primit avize motivate din partea parlamentelor naționale care reprezintă mai mult de o treime din voturile alocate parlamentelor prin Protocolul (nr. 2) la TUE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității și a confirmat faptul că a fost deja declanșată așa-numita procedură a „cartonașului galben”.

IV. CONCLUZIE

Delegațiile au adoptat o atitudine pozitivă cu privire la obiectivele de ansamblu ale propunerii de directivă de executare și în special pare să existe un acord general cu privire la valoarea adăugată a propunerii.

Cu excepția chestiunii aplicării transfrontaliere a sancțiunilor și a executării amenzilor administrative (capitolul VI), discuții pe fond au avut loc cu privire la majoritatea părților propunerii și s-au înregistrat progrese considerabile în discuțiile referitoare la anumite chestiuni.

Trebuie examinat în continuare capitolul VI al propunerii și discutat mai în detaliu chestiunea măsurilor de control naționale, a duratei termenelor (s-a ajuns la un acord general privind necesitatea unei abordări diferențiate), precum și a sistemului propus privind răspunderea individuală și în solidar. În ceea ce privește celelalte articole principale rămase, multe aspecte au fost abordate în detaliu și prin urmare pare să existe o bază suficientă pentru realizarea unor progrese substanțiale cu privire la aceste chestiuni în viitorul apropiat, inclusiv în vederea punerii în aplicare a Actului privind piața unică.

În ceea ce privește propunerea de regulament „Monti II”, în conformitate cu Protocolul (nr. 2) la TUE privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, CSIA va trebui să revizuiască propunerea și poate decide ulterior să o mențină, să o modifice sau să o retragă.

Comitetul este invitat să ia act de prezentul raport și să-l transmită Consiliului EPSCO la 21 iunie 2012.
