



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 30 oktober 2007 (14.12)
(OR. en)**

**14491/07
ADD 2**

**Interinstitutioneel dossier:
2007/0229 (CNS)**

**MIGR 105
SOC 414**

VOORSTEL

van: de Europese Commissie

d.d.: 29 oktober 2007

Betreft: Werkdocument van de diensten van de Commissie
Begeleidend document bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven
Samenvatting van de effectbeoordeling

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument SEC(2007) 1393.

Bijlage: SEC(2007) 1393



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.10.2007
SEC(2007) 1393

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken

en

betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2007) 638 definitief}
{SEC(2007) 1408}

1. Inleiding

De Europese Raad heeft in 1999 in de conclusies van Tampere voor de eerste keer verklaard dat moet worden gezorgd voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven door hen rechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Unie. Dit document is een samenvatting van een effectbeoordelingsverslag waarin wordt onderzocht met welke beleidsopties aan alle legaal verblijvende werknemers uit derde landen die nog niet de status van langdurig ingezetene hebben verworven een gemeenschappelijk pakket rechten kan worden gegarandeerd.

Het verslag is opgesteld in overleg met de lidstaten en andere betrokken partijen. De gegevens zijn hoofdzakelijk verzameld aan de hand van raadplegingen, casestudies en literatuuronderzoek in het kader van een externe studie waartoe de Commissie opdracht werd gegeven. De studie en het verslag zijn opgesteld met medewerking van het directoraat-generaal Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen en van een horizontale stuurgroep die door het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid in het leven is geroepen.

2. Probleemstelling

2.1. Context

In het Beleidsplan legale migratie¹ worden een routekaart en een reeks maatregelen en wetgevingsinitiatieven vastgesteld en wordt voorgesteld specifieke mogelijkheden voor legale migratie (hooggeschoolde migranten, seizoenwerkers, bezoldigde stagiairs, binnen een onderneming overgeplaatste personen) te creëren en een algemene richtlijn inzake de rechten van werknemers uit derde landen uit te werken, die als basis voor specifieke richtlijnen kan dienen. Er wordt met andere woorden geen horizontale wetgeving betreffende de voorwaarden voor verblijf van werkende onderdanen van derde landen voorgesteld. In plaats daarvan zou de toelating van bepaalde categorieën migranten door specifieke richtlijnen worden geregeld en zouden de rechten van werknemers uit derde landen op EU-niveau in een als basis dienend horizontaal communautair wetgevingsinstrument worden behandeld.

2.2. Kwestie die/probleem dat maatregelen vergt – verschillen in rechtspositie en inefficiënte nationale toelatingsprocedures

Verschillen in rechtspositie

Uit een analyse van het bestaande communautaire acquis, van de nationale wetgeving van de lidstaten en internationale overeenkomsten is gebleken dat werknemers uit derde landen niet dezelfde rechten hebben als EU-/nationale onderdanen en langdurig ingezetenen.

Momenteel wordt het beginsel van gelijke behandeling met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en het recht op sociale voorzieningen/socialezekerheidsvoorzieningen voor werknemers uit derde landen alleen in nationale wetten en voor specifieke werknemers uit derde landen via verschillende door de EG gesloten multilaterale overeenkomsten erkend. Bepaalde categorieën werknemers uit derde landen kunnen gezien hun status (langdurig ingezetenen) of hun nationaliteit (personen die afkomstig zijn uit landen die multilaterale

¹ SEC(2005) 1680.

overeenkomsten hebben gesloten met de EU en haar lidstaten, zoals de EVA-landen en Turkije) op grond van het Gemeenschapsrecht aanspraak maken op een meer bevoorrechte positie. Dit geldt evenwel niet voor de meeste andere werknemers uit derde landen. Aangezien algemene horizontale communautaire wetgeving ontbreekt, kunnen de rechten van werknemers uit derde landen aanzienlijk verschillen, afhankelijk van hun nationaliteit en van de lidstaat waar zij verblijven. Dit leidt tot rechtsonzekerheid voor werknemers uit derde landen en tot ongelijke behandeling ten opzichte van werknemers wier rechten uitdrukkelijk zijn omschreven. Een dergelijk situatie beantwoordt niet aan de doelstelling van Tampere, namelijk legaal verblijvende onderdanen van derde landen rechten toe te kennen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de EU.

Complexe en inefficiënte toelatingsprocedures

Uit onderzoek is gebleken dat, hoewel communautaire wetgeving ontbreekt, in meer dan de helft van de lidstaten reeds één enkele aanvraagprocedure is ingevoerd of is overwogen het bestaande systeem te wijzigen, en dat in een minderheid van de lidstaten afzonderlijke procedures voor het verkrijgen van een werkvergunning en van een verblijfstitel bestaan. Daar waar afzonderlijke procedures bestaan, neemt de behandeling van de aanvraag meer tijd in beslag en brengt deze een grotere administratieve last en kosten met zich mee voor de werkgever en voor de potentiële migrerende werknemer (als gevolg van de verschillende procedures).

2.3. Wie wordt in welke lidstaat met het probleem geconfronteerd en in welke mate? - omvang van het probleem

Het is moeilijk om vast te stellen wie met het probleem van de verschillen in rechtspositie en de inefficiënte toelatingsprocedures wordt geconfronteerd. De onderdanen uit derde landen die legaal in de EU werken vormen een zeer heterogene groep. Op EU-niveau zijn geen naar reden van de migratie (bijv. werk, gezinshereniging) ingedeelde gegevens beschikbaar over de migratiestromen naar de lidstaten². Daarom is de werkgelegenheidssituatie van onderdanen van derde landen op de EU-arbeidsmarkt onderzocht in de Europese arbeidskrachtenenquête (LFS), waarin werknemers naar nationaliteit zijn ingedeeld.

Uit de beknopte statistische analyse van 2005 bleek dat:

- onderdanen van derde landen 3,6% van de bevolking van de EU uitmaken (16 miljoen mensen);
- de meesten van hen (ongeveer 12 miljoen) in 5 lidstaten wonen (Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Italië);
- hun plaats van herkomst per lidstaat verschilt, hoofdzakelijk als gevolg van geografische nabijheid en historische banden;
- de groep werknemers uit derde landen bestaat uit een groep hoogopgeleide personen enerzijds en een grotere groep laag en middelbaar opgeleide personen anderzijds.

² In verband met het probleem van de onbeschikbaarheid van gegevens zij vermeld dat alleen Duitsland beschikte over gegevens over de beoogde groep, namelijk diegenen niet nog niet de status van langdurig ingezetene hebben verworven.

3. Doelstellingen

De algemene beleidsdoelstellingen zijn de volgende:

- 1) gehoor te geven aan het voor het eerst in Tampere geformuleerde verzoek om vergelijkbare rechten toe te kennen en aldus het beginsel van gelijke behandeling van werknemers uit derde landen in de hele EU vast te leggen;
- 2) de werking van de arbeidsmarkt in de EU te verbeteren;
- 3) de burgers van de Unie te beschermen tegen oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt.

De specifieke en operationele doelstellingen zijn:

- 1) op EU-niveau een gemeenschappelijk inzicht te krijgen in de groep van werknemers uit derde landen die legaal in de EU verblijven, maar nog niet de status van langdurig ingezetene hebben verworven;
- 2) een pakket rechten voor werknemers uit derde landen vast te stellen;
- 3) de positie van onderdanen van de EU en langdurig ingezetenen te beschermen tegen de mogelijke gevolgen van de concurrentie van goedkope en uitgebuite buitenlandse werknemers;
- 4) de gemeenschappelijke EU-arbeidsmarkt doorzichtiger te maken voor werknemers uit derde landen.

4. Beleidsopties

De vraag is hoever het optreden van de EU moet gaan. Het verschil in rechtspositie dat in de lidstaten bestaat tussen werknemers uit derde landen en andere werknemers is het meest uitgesproken op het niveau van de toegang tot de arbeidsmarkt, de toegang tot de sociale zekerheid (in het bijzonder wat de werkloosheidsuitkeringen, de gezinsbijslagen en de sociale bijstand betreft), de mogelijkheid tot overdracht van pensioenrechten en werkloosheidsuitkeringen, de toegang tot openbare diensten (toegang tot arbeidsbemiddeling en andere openbare diensten, zoals openbare huisvesting). Wat de complexiteit en de inefficiëntie van de nationale toelatingsprocedures betreft, rijst de vraag op welke wijze daaraan iets kan worden gedaan.

- **optie 1 – geen actie ondernemen**
- **Optie 2 – andere maatregelen dan wetgevende: communicatie, coördinatie en samenwerking:** er worden geen nieuwe wettelijke bepalingen over de rechten van migrerende werknemers in het algemeen vastgesteld. De rechten van sommige werknemers uit derde landen worden nader gespecificeerd in de nationale wetgeving en op EU niveau alleen door specifieke richtlijnen (bijv. betreffende hooggeschoolde arbeidskrachten) geregeld. De aandacht zou veeleer gaan naar aanvullende en ondersteunende maatregelen, teneinde de wetgevingspraktijken van de lidstaten door het bijeenbrengen en uitwisselen van kennis en informatie nader tot elkaar te brengen.

- **Optie 3a – wetgevende maatregelen in de vorm van een richtlijn waarbij de aandacht vooral gaat naar de gemeenschappelijke punten:** door deze optie zou de gelijke behandeling van reeds tot de arbeidsmarkt toegelaten onderdanen van derde landen worden geregeld op alle arbeidsgerelateerde gebieden, met uitzondering van dat van de sociale zekerheid, de overdracht van socialezekerheidsbijdragen en pensioenrechten en de toegang tot openbare diensten
- **Optie 3b – wetgevende maatregelen inzake gelijke behandeling in de vorm van een richtlijn:** door deze optie zou de gelijke behandeling van reeds tot de arbeidsmarkt toegelaten onderdanen van derde landen worden geregeld op alle arbeidsgerelateerde gebieden, met inbegrip van de sociale zekerheid, de overdracht van socialezekerheidsbijdragen en pensioenrechten en de toegang tot openbare diensten.
- **Optie 4 – aanvullende wetgevende maatregelen in de vorm van een richtlijn; één enkele aanvraagprocedure en een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning:** in de richtlijn zou vooral aandacht worden besteed aan één enkele vereenvoudigde aanvraagprocedure voor zowel immigranten als overheidsinstanties en aan een gecombineerd document dat een onderdaan van een derde land de mogelijkheid zou geven in een lidstaat te verblijven en te werken. De bepalingen ervan zouden kunnen worden gebaseerd op Verordening 1030/2002 betreffende een uniforme verblijfstitel, die de lidstaten reeds de mogelijkheid geeft opmerkingen met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt op te nemen. Deze optie zou – in overeenstemming met de op rechten gebaseerde benadering – ook procedurele waarborgen in verband met de aanvraag van een gecombineerde vergunning kunnen omvatten.
- **Optie 5 – een volwaardige wetgevende maatregel in de vorm van een richtlijn die de toegang tot de arbeidsmarkt en de gelijke behandeling van werknemers uit derde landen regelt:** de richtlijn zou de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat van werknemers uit derde landen regelen om dezen een vergelijkbare behandeling wat betreft de toegang tot werk en mobiliteit te garanderen in die lidstaat. Teneinde onderdanen van derde landen toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen, moeten de toelatingsvoorwaarden (onderzoek naar de economische noodzaak enz.) worden geharmoniseerd. Door deze optie zou voorts worden gezorgd voor een gelijke behandeling met nationale onderdanen – op alle in optie 3b genoemde gebieden.

5. Vergelijking van de opties

Bij de vergelijking van de zes beleidsopties (optie 3a en 3b zijn immers verschillende subopties) werd gekeken naar de mate van verwezenlijking van de algemene doelstellingen, de administratieve lasten en de sociale en economische gevolgen ervan.

Drie opties komen bij het onderzoek naar de mate van verwezenlijking van de algemene doelstellingen duidelijk prominent naar voren, namelijk de wetgevende opties 3b, 4 en 5.

Wat de gevolgen op economisch gebied betreft, scoort optie 4 het best, hetgeen voornamelijk het gevolg is van het potentieel voor kostenbesparingen, die mogelijk worden gemaakt door de vereenvoudiging en de standaardisatie van de aanvraagprocedure. De opties 3b, 4 en 5 bieden weliswaar een aantal economische voordelen, maar leiden tot financiële en administratieve kosten voor de ondernemingen en de overheid. Anderzijds hebben de opties 3b, 4 en 5 belangrijke positieve sociale gevolgen, met name op het terrein van de sociale integratie, de gelijkheid van behandeling en de toegang tot sociale bescherming en openbare

diensten. De door optie 4 geboden voordelen hangen vooral samen met het feit dat de vicieuze cirkel van vertragingen als gevolg van afzonderlijke procedures voor verblijfs- en werkvergunningen wordt doorbroken en dat de procedures en de wetgeving eenvoudiger, gestroomlijnder en eenvormiger worden.

Wanneer de beleidsopties worden gerangschikt op grond van de mate waarin de algemene doelstellingen worden bereikt en op grond van de economische en sociale gevolgen, blijken de opties 3b, 5 en 4 het gunstigst. Optie 3b heeft een aantal nadelen, bijvoorbeeld dat de met de rechten van werknemers uit derde landen samenhangende kosten vermoedelijk zullen stijgen.

Optie 4, die als een volledig op zichzelf staande keuzemogelijkheid met de andere opties is vergeleken, vult de resterende opties in feite echter aan en kan met een van de wetgevende opties worden gecombineerd.

Wat de kansen op goedkeuring betreft, is het zo dat optie 5, gezien de ervaring met het voorstel van de Commissie van 2001³, momenteel als politiek niet haalbaar wordt beschouwd.

6 De voorkeursoptie

Gezien het resultaat van de vergelijking van de beleidsopties, moet de voorkeursoptie de volgende kenmerken hebben:

- het *ruime toepassingsgebied* van optie 3b, waardoor op alle arbeidsgerelateerde gebieden voor gelijke behandeling wordt gezorgd – met inbegrip van toegang tot de sociale zekerheid, export van pensioenen, toegang tot onderwijs en beroepsopleiding, de erkenning van diploma's, toegang tot openbare diensten en in het bijzonder de door arbeidsbureaus verstrekte bijstand⁴,

gecombineerd met

- optie 4, die inhoudt dat één enkele procedure voor het aanvragen van een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning zou worden ingevoerd, waarbij gelijke behandeling zou worden gekoppeld aan een succesvolle aanvraag van een dergelijke vergunning (waardoor toegang wordt verkregen tot de arbeidsmarkt van een lidstaat).

Deze benadering lijkt zowel praktisch gezien als beleidsmatig aanzienlijke voordelen te bieden.

De twee opties kunnen zonder meer tot een voorkeursoptie worden gecombineerd, aangezien zij, hoewel er verschillende kwesties in worden behandeld, in wezen complementair zijn en bijdragen tot een grotere rechtszekerheid en een betere integratie van de werknemers. Wat de links tussen deze opties betreft – tussen de rechten van migranten enerzijds en de gecombineerde aanvraagprocedure/vergunning anderzijds – valt op te merken dat beide opties

³ COM(2001) 388 - Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige.

⁴ maar geen rechten worden toegekend wat toegang tot de arbeidsmarkt en mobiliteit binnen de EU betreft.

een beter beheer van de migratie door een billijk beleid ten doel hebben. De doelstellingen ervan vullen elkaar aan: beide opties dragen bij aan een betere werking van de arbeidsmarkt. Een tweede link tussen de rechten en de gecombineerde vergunning is dat de rechten alleen worden toegekend aan diegenen die legaal verblijven en werken. Het bezit van een gecombineerde vergunning bewijst het legale karakter van het verblijf en het werk. Ten slotte voorziet niet alleen optie 3b, maar ook de gecombineerde aanvraagprocedure van optie 4 in de toekenning van rechten en in de bescherming van migranten door te zorgen voor een doeltreffender en doorzichtiger toelatingsprocedure waarin procedurele waarborgen zijn vastgelegd.

De opties 3b en 4 hebben ook een aantal uiteenlopende consequenties voor de arbeidsmarkt. Optie 3b kan leiden tot een daling van de vraag naar legale werknemers uit derde landen en tot zwartwerk, terwijl optie 4 illegale arbeid en zwartwerk doet afnemen door het feit dat de vicieuze cirkel van vertragingen als gevolg van afzonderlijke procedures voor verblijfs- en werkvergunning wordt doorbroken door het invoeren van een snellere en doeltreffender procedure.

6.1. Voor- en nadelen van de voorkeursoptie

Optie 3b zou ervoor zorgen dat alle algemene doelstellingen worden bereikt en dat werknemers uit derde landen op de meest optimale en flexibele wijze worden beschermd en geïntegreerd. Tegelijk is het probleem met het systeem van de gelijke behandeling dat er – aangezien de Gemeenschap geen harmonisatiebevoegdheid heeft – verschillen zouden blijven bestaan tussen de in de verschillende lidstaten toegekende rechten (bijv. wat de termijn betreft gedurende welke sociale uitkeringen worden toegekend). Aan ander nadeel – wat de toegang tot socialezekerheidsprestaties betreft – is de kostprijs van de verruiming van de personele werkingssfeer van de nationale socialezekerheidsstelsels in die lidstaten waar bepaalde socialezekerheidsprestaties nog niet aan werknemers uit derde landen worden toegekend.

Optie 4 voorziet in één enkele aanvraagprocedure in het kader waarvan de verblijfs- en werkvergunning in de vorm van één enkel document wordt verstrekt. Dit zou voor de werknemers uit derde landen en hun werkgevers tot snellere en vereenvoudigde procedures leiden (kortere verwerkingsduur, minder administratieve rompslomp) en resulteren in een grotere doorzichtigheid en rechtszekerheid. Voorts zou één enkele procedure in plaats van twee verschillende procedures voor de nationale overheidsdiensten op lange termijn kunnen leiden tot een verlichting van de administratieve lasten en kosten, omdat er slechts één "contactpunt" met de aanvrager zou zijn in plaats van twee. Daarnaast worden met een gecombineerde vergunning tegenstrijdigheden tussen twee afzonderlijke vergunningen voorkomen en maakt een gecombineerde vergunning het mogelijk een duidelijker overzicht te krijgen van de status van de onderdaan van het derde land en het doel van het verblijf in de lidstaat. Tegelijkertijd is nauwe interne samenwerking tussen de administratieve diensten vereist om één enkele aanvraagprocedure met succes ten uitvoer te kunnen leggen. Waar de bestaande procedure moet worden geherstructureerd, kunnen voorts eenmalige kosten ontstaan, omdat gespecialiseerd personeel moet worden ingeschakeld of omdat het beschikbare personeel moet worden opgeleid. Wat het model betreft, moet worden beklemtoond dat de gecombineerde vergunning zou moeten worden gebaseerd op het reeds bestaande uniforme model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen⁵. Dat betekent dat de lidstaten geen nieuwe vergunningen zouden hoeven in te voeren op eigen

⁵ Vastgelegd in Verordening 1030/2002 van 13 juni 2002.

kosten, maar dat zij het reeds bestaande model zouden gebruiken waarop zij verplicht alle relevante informatie over de toegang tot de arbeidsmarkt (toepassingsgebied, duur van de toegang enz.) zouden moeten vermelden.

6.2. Beoordeling van de administratieve kosten en de kosten voor de uitvoering van de voorkeursoptie

Bij het kwaliteitsonderzoek is gebleken dat er sprake was van:

- een stijging van de aan werknemers uit derde landen betaalde socialezekerheidsuitkeringen en van de uitgaven voor openbare diensten voor werknemers uit derde landen in lidstaten waar deze werknemers nog niet volledig gelijk worden behandeld, en
- besparingen op de administratieve kosten bij de aanvraagprocedure en bij de verstrekking van verblijfs- en werkvergunningen (er hoeft minder personeel te worden ingeschakeld om de aanvragen te behandelen en informatie te verstrekken aan de aanvragers) en extra belastinginkomsten (aangezien werknemers uit derde landen in een vroegere fase een bezoldigde werkzaamheid kunnen verrichten).

Uit het kwaliteitsonderzoek is voorts gebleken dat de voorkeursoptie een positieve impact kan hebben op de sociaal-economische prestaties van werknemers van derde landen, waardoor zij meer aan de belastingen en de sociale zekerheid zouden bijdragen, terwijl zij minder een beroep op belastinggelden en socialezekerheidsuitkeringen zouden doen. De kosten van de uitbreiding van specifieke rechten tot werknemers uit derde landen kunnen bijgevolg door extra belastinginkomsten worden beperkt als gevolg van de verbetering van de sociaal-economische prestaties van werknemers uit derde landen.

7. Toezicht en evaluatie

Voor het toezicht en de evaluatie zou gebruik kunnen worden gemaakt van een verslag van de Commissie, dat zou worden gebaseerd op de verslagen van de lidstaten drie jaar na de termijn voor de omzetting van de richtlijn. De lidstaten kunnen er via de richtlijn toe worden verplicht transponeringstabellen te verstrekken om aan te tonen dat de bepalingen van de richtlijn in hun nationaal recht zijn omgezet. In het kader van deze verslagleggingsactiviteit beslist de Commissie of wijzigingsvoorstellen moeten worden ingediend om de vastgestelde doelstellingen beter te kunnen verwezenlijken.