

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1060

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij het fiche «richtlijn seizoensarbeid» aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Richtlijn seizoensarbeid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid.

Datum Commissiedocument: 13 juli 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 379

Prelex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=199533

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2010) 887 en SEC (2010) 888 (samenvatting)

Behandelingstraject (Europese) Raad:

Raadswerkgroep Migratie en Verwijdering, Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken, SCIFA, JBZ-Raad (najaar 2010, tijdens Belgisch EU-voorzitterschap).

Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Justitie in nauwe samenwerking met Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 79 lid 2 onder a en b VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, medebeslissing EP).
In het Europees Parlement zal het voorstel worden behandeld door de Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken (LIBE) met betrokkenheid van de Commissie voor Werkgelegenheid en Sociale Vraagstukken.
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel regelt een meer uniforme toelatingsprocedure voor toelating en verblijf van seizoensarbeiders van buiten de EU en bevat bepalingen die uitbuiting moeten tegengaan. Afzonderlijke tewerkstellingsvergunningen voor deze categorie worden afgeschaft. Lidstaten houden wel de mogelijkheid om via een quotum of arbeidsmarkttoets zelf het aantal toe te laten seizoensarbeiders uit derde landen te bepalen.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
De Europese Unie is bevoegd op grond van artikel 79, tweede lid, sub a en b, VWEU.

De subsidiariteitstoets is positief.

Het oordeel over proportionaliteit is deels positief en deels negatief.

• Risico's/implicaties/kansen

Belangrijkste risico ligt bij de handhaving wanneer de tewerkstellingsvergunning wordt afgeschaft. Dit geldt zeker bij arbeid korter dan drie maanden. Het voorstel biedt handvatten om uitbuiting tegen te gaan en

kan een positief effect hebben in het internationaal overleg tussen de EU en de landen van herkomst in het kader van migratie en ontwikkeling en het tegengaan van illegale migratie.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het directe Nederlandse belang bij dit voorstel is niet zo groot. Op een aantal punten wijkt het voorstel af van het huidige beleid en het is belangrijk dat de inhoud van het voorstel op een aantal punten wijzigt. Belangrijkste punten in de onderhandelingen zullen zijn:

- a. de invoering van een bijlage bij de verblijfsvergunning met arbeidsmarktgegevens of – afhankelijk van technologische ontwikkelingen – door een andere wijze die ten minste gelijkwaardig is voor wat betreft de handhaafbaarheid;
- b. de handhaving van de tewerkstellingsvergunningsplicht bij arbeid korter dan drie maanden.
- c. aanpassing van de termijnen waarbinnen seizoensarbeid wordt verricht.

3. Samenvatting voorstel

De voorgestelde richtlijn – een voortvloeisel uit het Beleidsplan legale migratie (COM (2005 669) – regelt een meer uniforme toelatingsprocedure van seizoensarbeiders van buiten de Europese Unie. het voorstel creëert geen recht op toelating. Zo wordt het onder andere aan de EU-lidstaten overgelaten of zij een arbeidsmarkttoets en/of quota willen toepassen.

In de richtlijn worden de EU-criteria en-voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoensarbeiders vastgelegd. De Europese Commissie stelt dat dit voorstel nodig is omdat er een constante vraag is naar seizoensarbeiders, bijvoorbeeld in de sectoren landbouw en toerisme. De richtlijn moet illegale migratie tegengaan en seizoensarbeiders uit derde landen bescherming geven tegen uitbuiting. Belangrijkste elementen in het voorstel zijn:

- EU-toelatingscriteria en- voorwaarden, bijvoorbeeld dat er een arbeidsovereenkomst is waarin een salaris wordt opgenomen en dat de werkgever moet aantonen dat er passende huisvesting is;
- het verblijf van seizoensarbeiders beperken tot maximaal 26 weken per kalenderjaar; daarnaast verplicht de richtlijn tot invoering van een multi-entry vergunning, waarmee de houder maximaal drie opeenvolgende jaren seizoenswerk mag verrichten, of een vereenvoudigde toelatingsprocedure voor seizoenswerkers die eerder zijn toegelaten;
- speciale toelatingsprocedure van maximaal 30 dagen, waarbij geen aparte tewerkstellingsvergunning nodig is;
- rechten op onder meer het gebied van adequate huisvesting en arbeidsvoorwaarden.

• *Impact assessment Commissie: SEC(2010) 887 en SEC(2010) 888 (samenvatting)*

Uit het impact assessment van de Europese Commissie blijkt dat er aanzienlijke aantallen seizoensarbeiders per jaar naar de EU komen om arbeid te verrichten. Sommige EU-regio's zijn sterk afhankelijk van seizoensarbeiders uit derde landen (bijvoorbeeld Puglia, Andalucia, Tirol). De toegevoegde waarde van de richtlijn wordt door de Commissie met name gezien in het voorkomen van mogelijke verstoringen van migratiestromen, het legaliseren van de arbeidsmigratiestromen en het tegengaan van uitbuiting.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

artikel 79 lid 2 onder a en b VWEU

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* deels positief, deels negatief
- *Proportionaliteit:* deels positief, deels negatief
- *Onderbouwing:*

Subsidiariteit:

Het oordeel over de subsidiariteit is deels positief. Hieronder volgt de onderbouwing voor de positief gewaardeerde elementen:

Seizoensarbeiders zijn een kwetsbare categorie op de arbeidsmarkt en het risico van uitbuiting is groot. Dit risico is niet beperkt tot één of enkele lidstaten. Het voorstel biedt handvatten om EU-breed uitbuiting van seizoenarbeiders tegen te gaan. Bijkomend effect daarvan is dat het voorstel kan leiden tot vermindering van de verstoring van concurrentieverhoudingen tussen werkgevers die zich wel c.q. niet houden aan de regels met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. Het gaat daarbij met name om de artikelen artikel 6, derde lid, art. 12, tweede lid, sub b, art. 14, art. en art. 16.

Positief is ook dat het voorstel in de internationale contacten van de EU met de landen van herkomst van de seizoenarbeiders (veelal de buurlanden van de EU) een meerwaarde kan hebben. In toenemende mate wordt samengewerkt op migratiegebied, waarbij het gaat om het bevorderen dat migratie legaal plaats vindt, het tegengaan van illegale migratie, het koppelen van migratie en ontwikkelingsdoelstellingen en terugkeer van illegaal verblijvende migranten. In dit palet kan het voorstel een positieve bijdrage leveren, wanneer het leidt tot een betere regulering van seizoensmigratie en het tegengaan van uitbuiting. De tijd zal leren of juist dit element resultaat oplevert.

Het oordeel over subsidiariteit is deels negatief. Hieronder volgt de onderbouwing voor de negatief gewaardeerde elementen:

Lidstaten dienen beslist de mogelijkheid te houden om een arbeidsmarkttoets te kunnen blijven toepassen alvorens tot toelating van seizoenswerkers te besluiten. Het voorstel voorziet hierin. In combinatie met het niet toekennen van een recht op intra-EU-mobiliteit voor (toegelaten) seizoenswerkers, en de geringe kans dat – zonder deze richtlijn – transnationale effecten (i.e. verstoring van migratiestromen) zullen optreden, kan dit de betekenis van het EU-initiatief voor seizoensarbeid aanzienlijk relativeren.

Wil uitbuiting en illegale tewerkstelling daadwerkelijk effectief bestreden kunnen worden, dan dienen een aantal onderwerpen in het voorstel wel te worden gewijzigd. Zo is het belangrijk dat de tewerkstellingsvergunning voor arbeid korter dan drie maanden blijft gehandhaafd en dat bij de verblijfsvergunning een bijlage met arbeidsmarktgegevens wordt toegestaan. Een effectieve bestrijding begint immers met goede controle en handhaving op nationaal niveau. Met dit richtlijnvoorstel wordt nu een communautaire component geïntroduceerd, die idealiter aan dient te sluiten op de nationale situatie. Een risico is aanwezig dat de communautaire insteek de nationale teniet doet, omdat het voorstel de tewerkstel-

lingsvergunning afschaft bij arbeid korter dan drie maanden. Hoewel een sanctie wordt geformuleerd voor werkgevers die seizoenswerkers uit derde landen uitbuiten, worden op dit punt geen voorstellen gedaan om de controle en handhaving in de lidstaten te waarborgen. Op zich is er weinig bezwaar tegen regulering van seizoenswerk op EU-niveau. Dit heeft echter alleen zin als illegaliteit en uitbuiting van seizoensarbeid op nationaal niveau ook daadwerkelijk beteugeld worden. Met andere woorden: het EU-instrument kan een meerwaarde hebben, maar het effect valt niet te voorspellen.

Proportionaliteit:

De proportionaliteit wordt deels positief en deels negatief beoordeeld. Enerzijds geeft het voorstel lidstaten voldoende ruimte om een eigen toelatingsbeleid (inclusief het toepassen van quota en/of arbeidsmarkttoets) te voeren. Anderzijds gaat het voorstel op een aantal punten verder dan noodzakelijk is. Dit geldt in het bijzonder voor de afschaffing van de tewerkstellingsvergunningsplicht zonder mogelijkheid voor een aanvullend document (juist vanwege de handhaving op illegale tewerkstelling noodzakelijk).

Ook de harmonisatie tot één maximumduur voor het verblijf van seizoenswerkers gaat te ver en doet geen recht aan de nationale verscheidenheid, die mede wordt bepaald door referentie-eisen in sociale zekerheidsstelsels.

c) Nederlands oordeel:

Voor de Nederlandse arbeidsmarkt heeft het voorstel momenteel geen toegevoegde waarde. Op dit moment komen er nauwelijks seizoensarbeiders van buiten de EU naar Nederland; in 2009 waren dat er 77. In het huidige economische klimaat is toelating van laaggeschoolde arbeiders niet opportuun, zeker met een gestegen werkloosheid, en ligt het primaat bij inschakeling van Nederlandse of EU-werkzoekenden, ook in het seizoenswerk. De vergrijzing van de arbeidsmarkt zou op langere termijn er wel toe kunnen leiden dat werkgevers meer seizoensarbeiders van buiten de EU zullen gaan werven. Vanuit EU-perspectief komen er jaarlijks veel seizoensarbeiders vanuit met name Noord- en West-Afrika naar de zuidelijke lidstaten. Een EU-regeling kan zinvol zijn om uitbuiting van deze arbeiders tegen te gaan, om migratiestromen beter te reguleren en in het algemeen om de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en ontwikkeling te bevorderen. Mogelijk kan de EU derde landen eerder ertoe bewegen illegale immigratie aan te pakken. Alles afwegend zal Nederland in de onderhandelingen inzetten op wezenlijke wijzigingen van het voorstel, opdat er voldoende ruimte blijft voor essentiële aspecten van ons nationale toelatings-, uitvoerings-, en handhavingsbeleid.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting:

geen

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

De financiële consequenties voor de overheid zijn beperkt als gevolg van de beperkte wijziging van administratieve lasten (zie onder d). Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels budgetdiscipline.

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

Een gering positief effect als gevolg van een geringe daling van administratieve lasten (zie onder e).

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:
Wanneer de door Nederland gewenste bijlage bij de verblijfsvergunning wordt ingevoerd, betekent dit een beperkte administratieve lastenverzwaring voor de IND vanwege het plaatsen van de arbeidsgegevens. Kosten van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures tegen een afwijzing van de verblijfsvergunning voor seizoenswerk zullen voor rekening van de IND komen. UWV zal geen tewerkstellingsvergunningen meer hoeven af te geven, maar verstrekt in plaats daarvan een dwingend arbeidsmarktadvies aan IND danwel de ambassades.
Gelet op het zeer geringe aantal seizoensarbeiders van buiten de EU dat tot Nederland wordt toegelaten (77 in 2009) zijn bovengenoemde wijzigingen echter zeer beperkt.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger:
De administratieve lasten zullen dalen voor het bedrijfsleven, aangezien er een gecombineerde vergunning ontstaat. Omdat er nu reeds een één-loket is voor de gezamenlijke aanvraag van de tewerkstellings- en verblijfsvergunning, is dit een relatief kleine lastenverlichting

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorstel leidt tot een wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen, omdat de tewerkstellingsvergunning wordt afgeschaft. Omdat in het Modern Migratiebeleid een verblijfsvergunning voor seizoensarbeiders wordt ingevoerd, hoeft de Vreemdelingenwet op dit punt niet gewijzigd te worden. Wel zullen nieuwe toelatingscriteria moeten worden opgenomen (zoals adequate huisvesting, naleving van verblijfstermijnen) en zal of een multiple entry visum of een vereenvoudigde toelatingsprocedures voor eerder toegelaten seizoensarbeiders moeten worden geïmplementeerd. Ook wijkt de maximale duur van de seizoensarbeid (26 weken per kalenderjaar) af van de termijn die in de Wet Modern Migratiebeleid is vastgesteld. Deze termijn is maximaal 24 weken, waarbij de seizoenswerker ten minste 14 weken daarvóór niet in Nederland heeft gewerkt. Deze termijn is gekozen om te voorkomen dat WW-rechten ontstaan voor de desbetreffende seizoensarbeiders.

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

De voorgestelde implementatietermijn is twee jaar. Deze termijn lijkt ruim genoeg voor de aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie brengt uiterlijk drie jaar na de omzettingsdatum van deze richtlijn en vervolgens om de drie jaar aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel kan gerealiseerd worden doch leidt tot een beperkte verhoging van de administratieve lasten en een beperkte verschuiving van deze lasten tussen de huidige uitvoerders.

De verhoging betreft met name de implementatie van de bepaling dat seizoensarbeiders die zich niet aan de toelatingsvoorwaarden en met name de toegestane verblijfsduur hebben gehouden, één of meer jaar

worden uitgesloten van toelating. Toetsing aan dit criterium zal in de praktijk moeilijk zijn.

De afgifte van een multiple entry visum zorgt voor uitvoeringsproblemen, omdat dit niet strookt met een arbeidsmarkttoets. Immers, de aanwezigheid van seizoensarbeiders is afhankelijk van de fluctuaties van vacatures en tekorten op de arbeidsmarkt, die niet voor een periode van drie seizoenen vooraf beoordeeld kunnen worden. Het alternatief, een vereenvoudigde procedure voor eerder toegelaten seizoensarbeiders is, gelet op de korte beslistermijn van maximaal 30 dagen bij de eerste toelating, moeilijk uitvoerbaar zonder afschaffing van de gewenste arbeidsmarkttoets.

b) Handhaafbaarheid

Dit voorstel brengt consequenties voor de handhaving met zich mee. Dat komt met name door de introductie van een gecombineerde vergunning die wordt afgegeven aan de werknemer, in plaats van een aparte tewerkstellingsvergunning die wordt afgegeven aan de werkgever. De handhaving van de Arbeidsinspectie zal daardoor op andere leest geschoeid moeten worden.

Het voorstel verbiedt lidstaten om naast de verblijfsvergunning andere documenten af te geven als bewijs van toegang tot de arbeidsmarkt.

Vanuit handhavingsperspectief is dit buitengewoon onwenselijk. Indien er geen Annex komt waar de arbeidsgegevens van de seizoenswerker op vermeld staan, is het ten eerste niet goed mogelijk voor de werkgever om te verifiëren of de vreemdeling mag werken, bij wie, voor welke periode en onder welke voorwaarden.

Ten tweede is het niet goed mogelijk voor de Arbeidsinspectie om op de werkvloer te verifiëren of de desbetreffende vreemdeling het desbetreffende werk mag verrichten. Dit wordt extra gecompliceerd door de mogelijkheid voor de seizoenswerker om in de zes-maandenperiode zijn arbeidscontract te verlengen of van werkgever te veranderen.

Extra complicaties doen zich voor wanneer de seizoenswerker voor minder dan drie maanden in Nederland verblijft en derhalve geen verblijfsvergunning nodig heeft. Bij visumplichtige vreemdelingen kunnen ambassades alleen een code plaatsen op het visum waaruit blijkt dat het gaat om een seizoensarbeider. Voor de handhaving heeft een dergelijke code geen nut. Nog gecompliceerder wordt het wanneer de seizoenswerker uit een visumvrij land komt en alleen op basis van een paspoort wordt toegelaten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Door het investeren van geldovermakingen kan (circulaire) seizoensmigratie bijdragen aan armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling van derde landen.

Het voorstel kan een meerwaarde hebben in het buitenlands beleid van de EU en haar lidstaten met de landen van herkomst van de seizoensarbeiders. Het gaat daarbij met name om samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkeling, waaronder ook specifieke afspraken vallen op het punt van bestrijding van illegale migratie en terug- en overname.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

- 1) Het kabinet constateert dat het Nederlandse belang bij dit voorstel beperkt is. Nederland voert voor laaggeschoolde arbeidsmigratie – seizoensmigratie inbegrepen – een restrictief beleid. Dit houdt in dat eerst wordt getoetst of binnen Nederland of de EU arbeidsaanbod beschikbaar is. De laatste jaren wordt het tekort aan seizoensarbeiders vooral opgevuld met Bulgaren en Roemenen, voor wie nog een

tewerkstellingsvergunningsplicht geldt. Er zijn nog geen signalen dat op grotere schaal seizoenarbeiders van buiten de EU nodig zijn of dat seizoenarbeiders die in andere lidstaten zijn toegelaten doormigreren naar Nederland. De vergrijzing van de arbeidsmarkt zou er wel toe kunnen leiden dat op langere termijn werkgevers meer seizoenwerkers van buiten de EU zullen gaan werven.

- 2) Het kabinet heeft grote zorgen over de handhaafbaarheid van dit voorstel. Door het wegvallen van de tewerkstellingsvergunningsplicht en het verbod op extra documenten als bewijs dat de betrokkene is toegelaten tot de arbeidsmarkt, verliest de Arbeidsinspectie een belangrijk instrument in de strijd tegen illegale tewerking en bestrijding van uitbuiting. Onduidelijk wordt bij welke werkgever, welke arbeid verricht mag worden. Het voorstel lijkt er ook van uit te gaan dat de voorwaarden van toelating, inclusief de geboden arbeidsvoorwaarden, alleen bij de eerste werkgever worden getoetst en dat de seizoenarbeider daarna vrij is om voor andere werkgevers te werken. Toetsing van deze werkgevers vindt dan niet plaats. Evenals in het voorstel voor de richtlijn inzake één toelatingsprocedure voor één gecombineerde vergunning, is het voor Nederland van essentieel belang dat de bijlage bij de verblijfsvergunning met daarop arbeidsgegevens wordt toegestaan. Aangezien op een visum geen arbeidsgegevens kunnen worden geplaatst is handhaving van de tewerkstellingsvergunningsplicht bij arbeid korter dan drie maanden van groot belang. In de onderhandelingen zal dit dan ook een van de speerpunten van de Nederlandse inzet zijn.
- 3) Het kabinet wil kritisch kijken naar de uitvoerbaarheid en de administratieve lasten van het voorstel. Hoewel de doelstelling – het uitsluiten van seizoenarbeiders die zich eerder niet aan de toelatingsvoorwaarden hebben gehouden – positief is, brengt dit voorstel uitvoeringsproblemen met zich mee. Hetzelfde geldt voor invoering van een vereenvoudigde procedure voor eerder toegelaten seizoenarbeiders.
- 4) De voorgestelde maximale duur van het seizoenwerk (26 weken per kalenderjaar) is te lang en kan leiden tot WW-aanspraken. Het kabinet wil derhalve deze termijn zodanig aanpassen dat de in het Modern Migratiebeleid voorgestelde termijn voor seizoenarbeid (24 weken binnen 38 weken) mogelijk blijft.
- 5) In de betrekkingen met de landen van herkomst – veelal de buurlanden van de EU – kan het voorstel positief worden ingezet. Het voorstel geeft aan dat lidstaten van de EU de seizoenmigratie op een goede manier willen reguleren en uitbuiting van seizoenarbeiders willen tegengaan. Dit kan in onderhandelingen worden gebruikt wanneer het gaat om regulering van migratiestromen en om terugdringing van illegale migratie en migratie en ontwikkeling.
- 6) Tot slot is het, gezien de doelstelling, niet wenselijk dat cultuurevenementen en festivals onder de werking van deze richtlijn komen te vallen.

Alles overwegend zal het kabinet in de onderhandelingen inzetten op wezenlijke wijzigingen van het voorstel, opdat er voldoende ruimte blijft voor essentiële aspecten van het nationale toelatings-, uitvoerings- en met name het handhavingsbeleid. Speerpunten zijn:

- de mogelijkheid van een bijlage met arbeidsgegevens bij de verblijfsvergunning;
- de handhaving van de tewerkstellingsvergunning voor arbeid korter dan drie maanden;
- de mogelijkheid om de duur van seizoenarbeid te beperken tot de termijn die in de Wet Modern Migratiebeleid en de Wet arbeid vreemdelingen is neergelegd.