



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 25 november 2011 (28.11)
(OR. en)**

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

**13036/3/11
REV 3 ADD 1**

**MIGR 130
SOC 660
CODEC 1240
PARLNAT 280**

MOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Standpunt in eerste lezing met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en 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
= door de Raad vastgesteld op 24 november 2011

I. INLEIDING

De Commissie heeft het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, op 23 oktober 2007 bij de Raad ingediend.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben op respectievelijk 9 juli 2008 en 18 juni 2008 advies over het voorstel uitgebracht.

Het Europees Parlement heeft op 24 maart 2011 zijn standpunt in eerste lezing vastgesteld met het oog op de aanneming van de richtlijn. De Raad kon het standpunt van het Parlement evenwel niet goedkeuren, en heeft op 24 november 2011 zijn standpunt in eerste lezing vastgesteld overeenkomstig artikel 294 van het Verdrag.

II. DOEL VAN HET VOORSTEL

Doel van het voorstel is de invoering van één enkele aanvraagprocedure voor onderdanen van derde landen die in een lidstaat willen verblijven met het oog op werk, gekoppeld aan een gecombineerde verblijfs/arbeidsvergunning, en de vaststelling van een gemeenschappelijk pakket rechten voor alle werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

Algemeen

De onderhandelingen vonden plaats in een beleidskader dat gestalte heeft gekregen met het Haags programma, waarin de doelstellingen en de instrumenten op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht voor de periode 2005-2010 zijn vervat, en vervolgens met het programma van Stockholm, dat de periode 2010-2014 bestrijkt. In het programma van Stockholm heeft de Europese Raad onderkend dat arbeidsimmigratie in de Unie kan bijdragen tot meer concurrentievermogen en economische vitaliteit, en daarom de instelling aangemoedigd van flexibele toelatingssystemen welke inspelen op de prioriteiten, behoeften, aantallen en volumes die elke lidstaat vaststelt. Meer in het bijzonder heeft de Europese Raad de Commissie en de Raad verzocht om door te gaan met de uitvoering van het Beleidsplan legale migratie van 2005, dat onder meer voorzag in een horizontaal instrument dat een rechtenkader moest bieden voor alle werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, en één enkele, aan een gecombineerde verblijfs/werkvergunning gekoppelde aanvraagprocedure moest introduceren.

De Raad vatte de bespreking van het voorstel begin 2008 aan, maar slaagde er niet in een unaniem akkoord te bereiken. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon valt het voorstel onder de gewone wetgevingsprocedure, die in de Raad goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vergt.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nemen die lidstaten niet deel aan de aanneming van de richtlijn betreffende de gecombineerde vergunning, en zijn zij niet gebonden door, noch onderworpen aan de toepassing ervan.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, dat gehecht is aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze richtlijn en is het niet gebonden door, noch onderworpen aan de toepassing ervan.

Belangrijkste kwesties

Conform de bepalingen van de gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure¹ zijn er tussen vertegenwoordigers van de Raad, het Parlement en de Commissie contacten geweest om in het stadium van het standpunt van de Raad in eerste lezing tot een akkoord te komen. Om de standpunten van beide instellingen met elkaar te verzoenen stelt de Raad, rekening houdend met het in het kader van die contacten bereikte akkoord, met betrekking tot het richtlijnvoorstel betreffende de gecombineerde vergunning zijn standpunt in eerste lezing vast, waarin de volgende belangrijke wijzigingen van het Commissievoorstel zijn vervat:

Toepassingsgebied (artikel 3)

De Raad wijzigt het Commissievoorstel om het toepassingsgebied van de richtlijn nader te omschrijven. Ter wille van de duidelijkheid onderscheidt de Raad twee soorten werknemers uit derde landen: onderdanen van derde landen die over een verblijfstitel in de zin van Verordening (EG) nr. 1030/2002 beschikken en voor andere doeleinden dan werk zijn toegelaten, maar mogen werken, en onderdanen van derde landen die met het oog op werk zijn toegelaten. Terwijl laatstgenoemde categorie krachtens deze richtlijn recht heeft op een gecombineerde vergunning en op gelijke behandeling, is op eerstgenoemde categorie wel het recht op gelijke behandeling doch niet de enkele aanvraagprocedure van toepassing. Bijgevolg worden thans beide categorieën vermeld in de inleidende zin van artikel 12 betreffende het recht op gelijke behandeling.

¹ PB C 148 van 28.5.1999, blz. 1.

In vergelijking met het Commissievoorstel worden door de Raad meer categorieën onderdanen van derde landen van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten. Aangezien de rechten van diegenen die internationale bescherming, tijdelijke bescherming of bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, in andere instrumenten van de Unie worden geregeld, moeten zij omwille van de juridische duidelijkheid uitdrukkelijk worden uitgesloten van het toepassingsgebied van deze richtlijn. Om soortgelijke redenen sluit de Raad zeevarenden uit van het toepassingsgebied van de richtlijn. Hoewel een en ander ook voortvloeit uit de definitie van “werknemer uit een derde land” in deze richtlijn, verkiest de Raad de zelfstandigen uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van de richtlijn uit te sluiten.

Ook is de Raad van oordeel dat lidstaten de mogelijkheid moet worden geboden om geen gecombineerde vergunning af te geven aan studenten en aan onderdanen van derde landen die toestemming hebben gekregen om voor een periode van ten hoogste zes maanden in een lidstaat te werken evenals aan onderdanen van derde landen die op basis van een visum toestemming hebben om te werken. Het recht op gelijke behandeling moet echter wel van toepassing zijn op deze categorieën onderdanen van derde landen.

Aanvraagprocedure (artikelen 4, 5, 8 en 10)

Wat de indiening van een aanvraag voor een gecombineerde vergunning betreft, hebben de informele contacten tussen de Raad en het Europees Parlement ertoe geleid dat er meer in detail wordt aangegeven door wie en waar de aanvraag moet worden ingediend. Als algemene regel zijn de lidstaten verplicht om te bepalen of de aanvraag door een onderdaan van een derde land, dan wel door zijn werkgever moet worden ingediend. Bij wijze van uitzondering kunnen er echter bepaalde situaties zijn waarin toch de ander de aanvraag kan indienen.

Om rekening te houden met de werknemers uit derde landen die vóór de inwerkingtreding van de richtlijn tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten, bepaalt het standpunt van de Raad dat ook aan deze werknemers een gecombineerde vergunning moet worden afgegeven wanneer zij om verlenging of wijziging van hun verblijfsvergunning verzoeken en aan de in de richtlijn gestelde voorwaarden voldoen.

Volgens de Raad moet worden gespecificeerd dat de enkele aanvraagprocedure van deze richtlijn de visumprocedure die in een lidstaat voor een eerste binnenkomst vereist kan zijn, onverlet laat. Ook is specifiek vermeld dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om een aanvraag op grond van een toelatingsquotum onontvankelijk te verklaren; in dat geval hoeft de aanvraag niet te worden behandeld.

Met het oog op een duidelijke en transparante procedure schrijft het standpunt van de Raad de lidstaten ook voor om in hun nationaal recht aan te geven welke gevolgen er zijn wanneer een besluit niet binnen de in de richtlijn gestelde termijn wordt genomen. Evenzo zijn er meer gedetailleerde procedurele voorschriften opgenomen met betrekking tot situaties waarin de gegevens of documenten die de aanvraag staven, onvolledig zijn. De lidstaten moeten de aanvrager schriftelijk in kennis stellen van de aanvullende gegevens of documenten die hij moet indienen, en kunnen daarvoor een redelijke termijn vaststellen die de aanvrager in acht moet nemen. Om eventueel misbruik van het systeem te voorkomen, krijgen de lidstaten de mogelijkheid om een aanvraag te weigeren als de noodzakelijke gegevens niet binnen de gestelde termijn zijn verstrekt. Om ervoor te zorgen dat een beslissing kan worden aangevochten, verplicht het standpunt van de Raad de lidstaten er tevens toe te vermelden bij welke rechterlijke of bestuursrechtelijke instantie de betrokkene beroep kan instellen tegen een negatieve beslissing.

Met betrekking tot de leges die van de aanvrager kunnen worden verlangd voor de behandeling van de aanvraag, biedt het standpunt van de Raad, onverminderd het evenredigheidsbeginsel, de lidstaten de mogelijkheid om het niveau van de leges te baseren op de feitelijke diensten die voor de behandeling van de aanvraag en de afgifte van de vergunning werden geleverd.

Gecombineerde vergunning en voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunning (artikelen 6 en 7)

Als resultaat van de informele contacten tussen de Raad en het Parlement voorziet het standpunt van de Raad in de mogelijkheid voor de lidstaten om de gecombineerde vergunning en de voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunning te completeren met aanvullende informatie waarvoor op de verblijfskaart te weinig ruimte voorhanden is. Informatie in verband met de arbeidsverhouding van de betrokken onderdaan van een derde land kan hetzij afzonderlijk op papier worden verstrekt, hetzij elektronisch op de vergunning worden opgeslagen. Die informatie is bedoeld om uitbuiting van onderdanen van derde landen te voorkomen en illegale tewerkstelling te bestrijden.

Recht op gelijke behandeling (artikel 12)

In het licht van de brede definitie van “werknemer uit een derde land” in deze richtlijn, en van de voornaamste doelstelling van de richtlijn, te weten gelijke behandeling toekennen aan werknemers uit derde landen die effectief in loondienst aan het werk zijn, en niet noodzakelijkerwijs aan onderdanen van derde landen die mogen werken, maar dat wellicht nooit hebben gedaan, wijzigt de Raad het Commissievoorstel door de lidstaten nog meer mogelijkheden te bieden tot beperking van het recht van werknemers uit derde landen om op dezelfde manier te worden behandeld als de eigen onderdanen.

Tezeldertijd wijzigt het standpunt van de Raad het Commissievoorstel door werknemers uit derde landen, ongeacht of zij effectief in loondienst aan het werk zijn, gelijke behandeling toe te kennen wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de vrijheid van vereniging en belastingvoordelen (zolang de werknemer uit een derde land geacht wordt in de betrokken lidstaat zijn fiscale woonplaats te hebben).

De Raad vindt het belangrijk dat, als algemeen beginsel, wordt verduidelijkt dat het recht van een onderdaan van een derde land op gelijke behandeling op zich geen afbreuk doet aan het recht van de lidstaten om de krachtens deze richtlijn afgegeven verblijfsvergunning in te trekken of de verlenging ervan te weigeren.

Onderwijs en beroepsopleiding

Met betrekking tot onderwijs en beroepsopleiding zijn de Raad en het Europees Parlement het erover eens dat de lidstaten de toegang tot onderwijs en opleiding mogen beperken tot die werknemers uit derde landen die in loondienst zijn of geweest zijn, of die als werkloos geregistreerd staan. Het standpunt van de Raad maakt het voor de lidstaten tevens mogelijk om werknemers uit derde landen uit te sluiten die krachtens Richtlijn 2004/114/EG tot hun grondgebied zijn toegelaten, omdat die richtlijn specifiek betrekking heeft op onderdanen van derde landen die voor studie-doelinden zijn toegelaten. Bovenop de uitsluiting van studiebeurzen in het Commissievoorstel geeft het standpunt van de Raad de lidstaten de mogelijkheid om studie- en onderhoudstoelagen en leningen of andere toelagen en leningen om budgettaire redenen uit te sluiten. Ook mogen de lidstaten van een werknemer uit een derde land verlangen dat hij aan specifieke eisen voldoet, voordat hem toegang wordt verleend tot universitair en postsecundair onderwijs of tot beroepsopleidingen. Die eisen zijn niet uitsluitend onderwijsgebonden; ook talenkennis en betaling van school- en collegegeld kunnen specifieke eisen zijn. Die eisen kunnen evenwel niet worden gesteld als het om beroepsopleiding gaat die rechtstreeks met een concrete beroepsactiviteit verband houden.

Socialezekerheidsstelsels

De Raad wijzigt het Commissievoorstel door de lidstaten te verplichten om op het gebied van de sociale zekerheid niet alleen diegenen die in loondienst zijn, maar ook diegenen die gedurende ten minste zes maanden in loondienst zijn geweest en als werkloos staan geregistreerd, gelijk te behandelen. De lidstaten kunnen evenwel gezinsbijslagen ontzeggen aan onderdanen van derde landen die toestemming hebben om voor een periode van ten hoogste zes maanden op het grondgebied van een lidstaat te werken, die voor studiedoelinden zijn toegelaten, of die op basis van een visum mogen werken. Die beperking vloeit voort uit het feit dat verscheidene lidstaten gezinsbijslagen beschouwen als een maatregel met een demografische langetermijnimpact, gericht op diegenen die gedurende een langere periode in het land verblijven.

Goederen en diensten, en adviesdiensten van arbeidsbureaus

De Raad wijzigt het Commissievoorstel door de lidstaten de mogelijkheid te geven om enkel werknemers uit derde landen die in loondienst zijn, toegang tot goederen en diensten te geven. Daarnaast bepaalt het standpunt van de Raad dat de lidstaten om budgettaire redenen een algemene beperking kunnen stellen aan de toegang tot huisvesting. Tezelfdertijd moeten alle werknemers uit derde landen op dezelfde manier worden behandeld als de eigen onderdanen voor wat betreft adviesdiensten van arbeidsbureaus.

Belastingvoordelen

Het standpunt van de Raad bepaalt dat er met betrekking tot belastingvoordelen gelijke behandeling wordt toegekend, zolang de werknemer uit een derde land geacht wordt in de betrokken lidstaat zijn fiscale woonplaats te hebben. Met betrekking tot belastingvoordelen waarop aanspraak wordt gemaakt voor familieleden, kunnen de lidstaten voorschrijven dat de geregistreerde of gebruikelijke verblijfplaats van de familieleden zich op het grondgebied van de betrokken lidstaat bevindt.

Wettelijke pensioenen

Het standpunt van de Raad verduidelijkt het Commissievoorstel op het punt van de gelijke behandeling, wat de wettelijke pensioenen betreft, van werknemers uit derde landen die naar een derde land verhuizen, of van hun nabestaanden die in een derde land wonen.

Rapportage (artikel 15)

Het standpunt van de Raad bepaalt dat de statistische gegevens met betrekking tot de aantallen werknemers uit derde landen aan wie een gecombineerde vergunning is afgegeven, moeten worden verstrekt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 862/2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.

Omzetting (overweging 32 en artikel 16)

Na de goedkeuring door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad van de gezamenlijke politieke verklaringen betreffende toelichtende stukken, heeft de Commissie in een brief aan de Raad uitgelegd waarom in het geval van de richtlijn gecombineerde vergunning toelichtende stukken nodig zijn¹. De Raad heeft daarop overweging 32 vervangen en het corresponderende artikel van de richtlijn aangepast.

IV. CONCLUSIE

Het standpunt van de Raad in eerste lezing geeft het compromis weer dat is bereikt tijdens de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement, welke door de Commissie werden gefaciliteerd. Het Coreper heeft dit compromis op 20 juli 2011 onderschreven. Daaraan voorafgaand had de voorzitter van de Commissie LIBE van het Europees Parlement in een brief van 15 juli 2011 aan de voorzitter van het Coreper meegedeeld dat hij, indien de compromistekst als standpunt van de Raad in eerste lezing naar het Parlement zou worden gezonden, de leden van de Commissie LIBE, en vervolgens de plenaire vergadering, zou aanbevelen het standpunt van de Raad in de tweede lezing van het Parlement zonder amendementen aan te nemen, na toetsing door de juristen-vertalers van beide instellingen. De vaststelling van de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning zal vanwege haar horizontale karakter van cruciaal belang zijn voor het terrein van de legale migratie op EU-niveau.

¹ Doc. 16058/11 MIGR 164 SOC 917 CODEC 1815.