



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 30 oktober 2007 (30.11)
(OR. en)**

14491/07

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

**MIGR 105
SOC 414**

VOORSTEL

van:	de Europese Commissie
d.d.:	29 oktober 2007
Betreft:	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

Hierbij gaat voor de delegaties het voorstel van de Commissie dat bij brief van de heer Jordi AYET PUIGARNAU aan de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, is toegezonden.

Bijlage: COM(2007) 638 definitief



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.10.2007
COM(2007) 638 definitief

2007/0229 (CNS)

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

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2007) 1393}
{SEC(2007) 1408}

TOELICHTING

1) ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Dit voorstel maakt deel uit van de EU-maatregelen om een geïntegreerd immigratiebeleid te ontwikkelen. De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie. In het Haags programma van november 2004 wordt het volgende gesteld: "Legale migratie zal een grote rol spelen bij het versterken van de kenniseconomie in Europa en bij de bevordering van de economische ontwikkeling en aldus bijdragen aan de uitvoering van de Lissabon-strategie". In de conclusies van de Europese Raad van december 2006 is een reeks maatregelen afgesproken voor 2007, die onder meer het volgende inhouden: "met betrekking tot legale migratie moet met volledige inachtneming van de nationale bevoegdheden een goed aangestuurd migratiebeleid ontwikkeld worden, dat de lidstaten helpt in de bestaande en de toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt te voorzien en tegelijkertijd tot een duurzame ontwikkeling van alle landen bijdraagt; met name moeten de verwachte Commissievoorstellen in het kader van het beleidsplan op het gebied van legale migratie van december 2005 snel worden besproken".

Met dit voorstel wordt aan deze verzoeken tegemoetgekomen in overeenstemming met het Beleidsplan legale migratie, dat enerzijds ten doel had in vier specifieke wetgevingsvoorstellen toelatingsvoorwaarden voor bepaalde categorieën migranten (hooggekwalificeerde arbeidskrachten, seizoenwerkers, bezoldigde stagiairs en binnen een onderneming overgeplaatste personen) vast te stellen en anderzijds een algemeen kader in te voeren voor een billijke en op rechten gebaseerde benadering van arbeidsmigratie. Dit voorstel is erop gericht laatstgenoemde doelstelling te verwezenlijken door de rechtspositie van reeds toegelaten werknemers uit derde landen te waarborgen in overeenstemming met de algemene filosofie van de agenda van Lissabon en door de procedures voor de aanvragers te vereenvoudigen.

De Commissie stelt voor ter verwezenlijking van deze doelstellingen alle werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en nog geen recht hebben op de status van langdurig ingezetene een gemeenschappelijk pakket rechten te waarborgen en een enkele aanvraagprocedure en een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning in te voeren. Deze gecombineerde vergunning zal nuttige synergieën creëren en de lidstaten in staat stellen de aanwezigheid van onderdanen van derde landen op hun grondgebied voor arbeidsdoeleinden beter te sturen en te controleren.

- **Algemene context**

Sinds de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 beijvert de Commissie zich om een akkoord te bereiken over gemeenschappelijke regels voor de economische migratie, hetgeen van fundamenteel belang is voor elk immigratiebeleid. In 2001 heeft

de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende "de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige". Hoewel de andere Europese instellingen een gunstig advies uitbrachten, bleef de bespreking in de Raad beperkt tot een eerste lezing van de tekst, die in 2006 officieel werd ingetrokken.

In het onderhavige voorstel wordt niet ingegaan op de toelatingsvoorwaarden, maar gaat de aandacht vooral naar een gemeenschappelijk pakket rechten dat zou moeten worden toegekend aan alle werknemers uit derde landen die reeds legaal in een lidstaat verblijven, en naar een procedureel aspect: namelijk een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning die wordt verstrekt in het kader van één enkele aanvraagprocedure.

Momenteel verschilt de rechtspositie van werknemers uit derde landen van die van nationale onderdanen. Door aan werknemers uit derde landen arbeidsgerelateerde rechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van nationale onderdanen (bijv. wat de arbeidsvoorwaarden, inclusief beloning, toegang tot beroepsopleiding en basisvoorzieningen in het kader van de sociale zekerheid betreft), wordt erkend dat zij door hun werk en hun belastingafdrachten bijdragen aan de Europese economie. Dit kan ook de oneerlijke concurrentie als gevolg van deze verschillende rechtspositie helpen verminderen en aldus als waarborg dienen voor de burgers van de EU, die tegen goedkope arbeid worden beschermd, en voor migranten, die tegen uitbuiting worden beschermd. Voorts zou de toekenning van een gemeenschappelijk pakket rechten in het kader van het Gemeenschapsrecht binnen de EU gelijke voorwaarden scheppen voor alle legaal werkende onderdanen van derde landen, ongeacht de lidstaat waar zij verblijven.

De voorgestelde vereenvoudiging van de procedures door de invoering van één enkele aanvraagprocedure voor het verstrekken van een gecombineerde vergunning zou voor werknemers uit derde landen en werkgevers in de hele EU tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de administratieve eisen leiden. Omdat de controle wordt verscherpt, vult deze procedure bovendien het recente voorstel van de Commissie over de vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (COM(2007) 249) aan.

- **Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied**

Op het gebied van de legale immigratie is een aantal richtlijnen aangenomen die betrekking hebben op specifieke groepen onderdanen van derde landen: Richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinshereniging; Richtlijn 2003/109/EG van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; Richtlijn 2004/114/EG van de Raad betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk; Richtlijn 2005/71/EG van de Raad betreffende het vergemakkelijken van de toelating van onderzoekers tot de EU. Dit voorstel sluit aan bij deze maatregelen en vult deze aan, aangezien het hier gaat om een horizontaal instrument waardoor rechten worden toegekend aan alle werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, ongeacht de grondslag waarop de betrokkene tot het grondgebied van een lidstaat is toegelaten en hem toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat is verleend.

Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad heeft de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en van Verordening (EEG) nr. 574/72 uitgebreid tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen. De verordening garandeert dat onderdanen van derde landen en EU-burgers niet verschillend worden behandeld wanneer zij van de ene lidstaat naar een andere lidstaat verhuizen. Het onderhavige voorstel, dat ook betrekking heeft op de toegang tot socialezekerheidsprestaties voor werknemers uit derde landen in één lidstaat, vult deze verordening aan.

Het model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1030/2002, die de lidstaten de mogelijkheid geeft in het uniforme model alle andere informatie op te nemen, "met name informatie betreffende de vraag of de betrokkene al dan niet arbeid mag verrichten." Dit voorstel vormt een verdere ontwikkeling van deze verordening, aangezien het de lidstaten de verplichting oplegt om op het uniforme model de vergunning tot het verrichten van arbeid te vermelden, ongeacht de rechtsgrondslag waarop de toelating berust.

Tegelijk met dit voorstel zal de Commissie een voorstel voor een richtlijn indienen betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan. De twee voorstellen zijn onderling verenigbaar.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU**

De bepalingen in dit voorstel sluiten aan bij en ondersteunen de doelstellingen van de Lissabon-strategie (COM(2005) 24), in het bijzonder die om van de EU een aantrekkelijker plaats te maken om er te werken, van de geïntegreerde richtlijnen voor groei en werkgelegenheid (COM(2005) 141) en van de mededeling van de Commissie over de bevordering van waardig werk voor iedereen (COM(2006) 249). Een gewaarborgde rechtspositie – in het kader waarvan de rechten van immigranten als werknemers duidelijk zijn gedefinieerd en worden erkend – kan bescherming bieden tegen uitbuiting en ertoe leiden dat de bijdrage van onderdanen van derde landen aan de economische ontwikkeling en groei in de EU wordt versterkt en dat de burgers van de EU tegen goedkope arbeid worden beschermd. Voorts draagt dit voorstel, in overeenstemming met de mededeling over de demografische toekomst van Europa: probleem of uitdaging? (COM(2006) 571), bij tot de integratie van immigranten en hun gezinsleden en vormt het een onderdeel van het antwoord dat nodig is om de Europese economie en samenleving voor te bereiden op de komende vergrijzing.

Dit voorstel, dat hoofdzakelijk betrekking heeft op de arbeidsgerelateerde rechten van onderdanen van derde landen, is opgesteld met inachtneming van de grondrechten en van de beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten, in het bijzonder in artikel 12 over de vrijheid van vergadering en vereniging, artikel 14 over het recht op onderwijs, artikel 15, lid 3, over het recht op gelijkwaardige arbeidsvoorwaarden, artikel 21, lid 2, over non-discriminatie, artikel 29 over het recht op toegang tot arbeidsbemiddeling, artikel 31 over rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en –voorwaarden, artikel 34 over sociale zekerheid en sociale bijstand, artikel 35 over gezondheidsbescherming en artikel 47 over het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

2) RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbende partijen**

Wijze van raadpleging, belangrijkste geraadpleegde sectoren en algemeen profiel van de respondenten

Er werd een openbare raadpleging gehouden op grond van het Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak. De Commissie heeft meer dan 130 bijdragen ontvangen van de lidstaten, andere EU-instellingen, de sociale partners, NGO's, de academische wereld enz. (deze zijn beschikbaar op het volgende adres: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm), en op 14 juni 2005 werd een hoorzitting gehouden.

Er werden aanvullende raadplegingen gehouden door middel van seminars en workshops, terwijl de lidstaten werden geraadpleegd in het kader van het Comité van de Commissie voor immigratie en asiel. Voorts werden de belangrijkste betrokken partijen ook nog via de externe studie waartoe opdracht werd gegeven ter ondersteuning van de effectbeoordeling, geraadpleegd door middel van vragenlijsten en vraaggesprekken.

Samenvatting van de reacties en hoe daarmee rekening is gehouden

Uit de analyse van de 130 bijdragen die tijdens de openbare raadplegingen werden ingediend, is naar voren gekomen dat er algemene steun bestaat voor een gemeenschappelijk EU-beleid inzake economische immigratie, maar dat de meningen over de te volgen aanpak en het te verwachten eindresultaat uiteenlopen. Een aantal duidelijke elementen kwamen naar voren, namelijk de behoefte aan gemeenschappelijke EU-regels, in elk geval voor een aantal belangrijke categorieën economische immigranten (bijv. hoogopgeleide werknemers), waardoor aantrekkelijke voorwaarden voor hen worden gecreëerd, gekoppeld aan het verzoek om alle legaal werkende immigranten een zekere rechtspositie te garanderen. Anders dan het voorstel voor een richtlijn over economische migratie van 2001, dat was bedoeld om de toelatingsvoorwaarden in het algemeen te regelen, betreft dit voorstel daarom alleen een vereenvoudiging van de procedures en de toekenning van rechten aan diegenen die reeds tot het grondgebied en de arbeidsmarkt van een lidstaat zijn toegelaten.

De Commissie heeft rekening gehouden met de opmerkingen die werden gemaakt in verband met haar beleidsplan legale migratie en met die in verband met de effectbeoordelingsstudie.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Er behoefde geen beroep te worden gedaan op externe deskundigheid.

- **Effectbeoordeling**

De volgende mogelijkheden werden afgewogen:

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 hoogopgeleide werknemers) 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 zou gaan 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 arbeidsgelateerde gebieden, met uitzondering van de sociale zekerheid, de overdracht van socialezekerheidsbijdragen en pensioenenrechten, 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 arbeidsgelateerde gebieden, met inbegrip van de sociale zekerheid, de overdracht van socialezekerheidsbijdragen en pensioenenrechten, 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 bijzondere aandacht worden besteed aan één enkele vereenvoudigde aanvraagprocedure voor zowel de immigranten als de 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 in verband met 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 betreffen.

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 de nationale onderdanen – op alle in optie 3b genoemde gebieden.

Wanneer de verschillende opties en hun gevolgen worden vergeleken en rekening wordt gehouden met de standpunten van de lidstaten en van de betrokken partijen, is de

optie die de voorkeur wegdraagt een combinatie van de opties 3b en 4, die uit praktisch oogpunt en beleidsmatig gezien de grootste voordelen lijken te bieden.

De Commissie heeft conform haar werkprogramma een effectbeoordeling uitgevoerd. Het verslag daarvan kan worden geraadpleegd op [aan te vullen].

3) JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

- **Samenvatting van de voorgestelde maatregel(en)**

Dit voorstel voorziet in één enkele aanvraagprocedure voor onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat wensen binnen te komen om er te werken. De vergunning om in de lidstaat te verblijven en te werken zou, indien deze wordt verleend, in één enkel besluit moeten worden verstrekt. Voor de lidstaten geldt een algemene verplichting om een "éénloket"-systeem in te voeren en om bij de behandeling van de aanvraag aan bepaalde garanties en normen te voldoen. Voorts bestaat er een algemeen verbod aanvullende vergunningen (bijv. een werkvergunning) af te geven. Het model van de gecombineerde vergunning moet beantwoorden aan het geharmoniseerde model van de bestaande EU-verblijfstitel voor onderdanen van derde landen, dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1030/2002. Ten slotte legt het voorstel de lidstaten de verplichting op om in voor andere doeleinden verstrekte verblijfsvergunningen (bijv. gezinsleden) te vermelden of aan de onderdaan van het derde land toegang tot de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat is verleend.

Voorts moeten onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat werken, krachtens dit voorstel op bepaalde, met name arbeidsgerelateerde gebieden, op dezelfde manier worden behandeld als nationale onderdanen. In beginsel geldt de gelijkheid van behandeling met nationale onderdanen voor alle legaal verblijvende werknemers uit derde landen die nog niet de status van langdurig ingezetene hebben.

- **Rechtsgrondslag**

Met de bepalingen van deze richtlijn wordt beoogd een vereenvoudiging van de procedures (één enkele aanvraagprocedure en een gecombineerde vergunning) in te voeren en de rechtspositie van werknemers uit derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, te waarborgen in de vorm van gelijke behandeling. De geschikte rechtsgrondslag is derhalve artikel 63, punt 3, onder a), van het EG-Verdrag.

- **Subsidiariteitsbeginsel**

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing voor zover het voorstel geen gebieden bestrijkt die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt.

Indien de lidstaten alleen optreden, bestaat het risico dat de behandeling van onderdanen van derde landen in verschillende lidstaten blijft verschillen. Dit kan leiden tot vervalsing van de mededinging binnen de interne markt en tot secundaire stromen

van onderdanen van derde landen naar die landen die meer rechten toekennen dan andere. Wat de voorgestelde vereenvoudigingen van de procedures betreft, zij opgemerkt dat de procedures voor het verkrijgen van een verblijfs- en een werkvergunning zowel voor de werkgever als voor de werknemer lang en omslachtig zullen blijven indien de lidstaten die nog gebruikmaken van parallelle procedures dat blijven doen.

De doelstellingen van het voorstel kunnen om de volgende reden(en) beter door een optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt.

Door werknemers uit derde landen op arbeidsgerelateerde gebieden door middel van een communautair instrument een behandeling te garanderen die vergelijkbaar is met die van nationale onderdanen, zou de oneerlijke concurrentie tussen EU-burgers en werknemers uit derde landen verminderen en zouden EU-burgers tegen goedkope arbeid en migranten tegen uitbuiting worden beschermd. Voorts zou de toekenning van een gemeenschappelijk pakket rechten in het kader van het Gemeenschapsrecht binnen de EU gelijke voorwaarden scheppen voor alle legaal werkende onderdanen van derde landen, ongeacht de lidstaat waar zij verblijven. De voorgestelde vereenvoudiging van de procedures zou voor werknemers uit derde landen en werkgevers in de hele EU tot een verlichting van de administratieve lasten leiden.

Een gemeenschappelijk optreden zal leiden tot: 1) doeltreffender procedures voor de behandeling van een aanvraag; 2) gelijke behandeling op arbeidsgerelateerde gebieden van tot de lidstaten toegelaten werknemers; en 3) een betere integratie van deze werknemers.

Dit voorstel voorziet in de toekenning van rechten door middel van een minimumvereiste: gelijke behandeling op arbeidsgerelateerde gebieden. Het vormt bijgevolg geen inmenging in het recht van de lidstaten om de inhoud van de feitelijke rechten vast te stellen.

Het voorstel voorziet in verband met de voorgestelde vereenvoudiging van de procedures slechts in een minimale harmonisatie. De lidstaten krijgen alleen de algemene verplichting opgelegd om te zorgen voor een "éénloket"-systeem en er mogen geen aanvullende documenten – zoals een werkvergunning – worden verstrekt. Het voorstel heeft daarnaast geen invloed op de interne procedures voor de behandeling van een aanvraag. Het voorstel is voorts, wat het model betreft, gebaseerd op het reeds geharmoniseerde model voor verblijfstitels dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1030/2002.

Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheidsbeginsel**

Het voorstel is om de volgende reden(en) in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

De methode volgens welke rechten worden toegekend is die van de gelijke behandeling en de vereenvoudiging van de procedures is slechts een algemene verplichting.

Krachtens artikel 63, voorlaatste alinea, van het EG-Verdrag, staat het de lidstaten vrij

andere dan de in de richtlijn vastgestelde maatregelen te handhaven of vast te stellen, op voorwaarde dat zij verenigbaar zijn met het Verdrag en met internationale overeenkomsten.

- **Keuze van instrumenten**

Voorgesteld(e) instrument(en): richtlijn

Andere instrumenten zouden om de volgende reden(en) ongeschikt zijn.

Een richtlijn is het passende instrument voor deze maatregel, omdat er minimumvereisten in verband met de rechten en een algemene verplichting tot gebruikmaking van één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning in worden vastgelegd, maar de lidstaten de nodige flexibiliteit bij de omzetting ervan in nationaal recht en de handhaving ervan in de praktijk wordt geboden.

4) GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap.

5) AANVULLENDE INFORMATIE

- **Transponeringstabel**

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn mee, alsmede een transponeringstabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

- **Gedetailleerde toelichting bij het voorstel**

Hoofdstuk I - Algemene bepalingen

Artikelen 1, 2 en 3

In dit hoofdstuk worden het doel, de definities en het toepassingsgebied van de richtlijn vastgelegd. Aangezien deze richtlijn een horizontaal karakter heeft en het doel ervan is alle legaal in een lidstaat verblijvende en werkende onderdanen van derde landen op zijn minst een gemeenschappelijk pakket rechten te verlenen, heeft de term "werknemer uit een derde land" niet alleen betrekking op diegenen die tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten met het oog op werk, maar ook op diegenen die oorspronkelijk voor andere doeleinden werden toegelaten en aan wie op grond van communautaire of nationale bepalingen ook toegang tot de arbeidsmarkt werd verleend (bijv. gezinsleden, vluchtelingen, studenten, onderzoekers). Wat meer bepaald het specifieke geval van de gezinsleden betreft, moet worden beklemtoond dat dit voorstel de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging ongemoeid laat. Zodra een gezinslid echter overeenkomstig Richtlijn 2003/86/EG van de Raad tot een lidstaat is toegelaten, valt het onder deze richtlijn, op voorwaarde dat

het betrokken gezinslid als een werknemer uit een derde land in de zin van de bepalingen van deze richtlijn kan worden beschouwd.

Uitsluitingen van het toepassingsgebied worden uitvoerig vermeld. Onderdanen van derde landen die ter beschikking gestelde werknemers zijn in de zin van Richtlijn 1996/71/EG van de Raad zijn van het toepassingsgebied uitgesloten, omdat zij niet worden geacht deel uit te maken van de arbeidsmarkt van de lidstaat waar zij ter beschikking zijn gesteld. Binnen een onderneming overgeplaatste personen, contractuele dienstverleners en afgestudeerde stagiairs die onder de GATS-verbintenissen vallen, zijn volgens hetzelfde principe uitgesloten. Seizoenwerkers vallen, gezien de specifieke en tijdelijke aard van hun status, evenmin onder het voorstel. Onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verkregen zijn, gezien hun meer bevoorrechte status en het specifieke type verblijfstitel waarover zij beschikken, eveneens van de personele werkingssfeer van het voorstel uitgesloten.

Hoofdstuk II – Eén enkele aanvraagprocedure en een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning

Artikel 4

De belangrijkste bepaling van het voorstel is de algemene verplichting om de aanvraag om te werken en verblijven op het grondgebied van een lidstaat in één enkele aanvraagprocedure te behandelen en – als de aanvraag wordt ingewilligd – een gecombineerde vergunning te verstrekken die de aanvrager de mogelijkheid geeft in die lidstaat te verblijven en er te werken.

Artikel 5

De lidstaten dienen een instantie aan te wijzen die bevoegd is de aanvragen in ontvangst te nemen en de gecombineerde vergunning te verstrekken. De aanwijzing van een dergelijke instantie doet geen afbreuk aan de rol en de verantwoordelijkheden van andere nationale instanties wat de behandeling van de aanvraag en de beslissing daarover betreft. Voorts belet zij de lidstaten niet andere instanties aan te wijzen waar de onderdaan van een derde land of diens toekomstige werkgever een aanvraag kan indienen (bijv. consulaten) en waar de vergunning kan worden verstrekt.

Artikelen 6 en 7

De gecombineerde vergunning moet beantwoorden aan het geharmoniseerde model van de verblijfstitel voor onderdanen van derde landen van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. Deze verordening geeft de lidstaten de mogelijkheid om in de desbetreffende ruimte van het uniforme model informatie op te nemen betreffende de vraag of de betrokkene al dan niet arbeid mag verrichten. Overeenkomstig dit voorstel zijn de lidstaten verplicht deze informatie te vermelden. Deze verplichting geldt niet alleen voor de vergunning die wordt verstrekt voor verblijfs- en arbeidsdoeleinden, maar ook voor alle andere verstrekte verblijfstitels, ongeacht het type vergunning of verblijfstitel (gezinshereniging, studie), wanneer aan de betrokken onderdaan van het derde land toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat

is verleend. Er geldt een algemeen verbod op het verstrekken van aanvullende vergunningen.

Artikelen 8, 9 en 10

Als een van de procedurele waarborgen is vastgesteld dat een besluit tot afwijzing van een aanvraag van een gecombineerde vergunning moet worden gemotiveerd, zodat duidelijk blijkt waarom de nationale autoriteiten de aanvraag hebben afgewezen. Aangezien in dit voorstel geen criteria voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op werk worden vastgelegd, moeten de voorwaarden en criteria op grond waarvan een aanvraag van een gecombineerde vergunning kan worden afgewezen in het nationale recht worden vastgelegd. Een van die criteria is dat het beginsel van communautaire preferentie zoals dit met name is vastgelegd in de toepasselijke bepalingen van de akten van toetreding van 2003 en 2005, moet worden geëerbiedigd. Indien de aanvraag wordt afgewezen, moet de aanvrager recht hebben op een voorziening in rechte, die duidelijk in de schriftelijke kennisgeving aan de aanvrager moet worden vermeld. Een andere procedurele waarborg is dat de lidstaten verplicht zijn de onderdanen van derde landen of hun toekomstige werkgever ervan in kennis te stellen welke documenten voor het aanvragen van een gecombineerde vergunning nodig zijn. Indien de lidstaten van de aanvragers een vergoeding voor de aanvraag verlangen, moet het niveau van de vergoedingen evenredig zijn en gebaseerd zijn op het beginsel van de werkelijk verleende dienst.

Artikel 11

In dit artikel worden de uit de gecombineerde vergunning voortvloeiende rechten - het recht het grondgebied van een lidstaat (opnieuw) binnen te komen en er te verblijven en het recht van doorreis over het grondgebied - vastgesteld. Deze rechten zijn vooral van belang voor die lidstaten die het Schengenacquis niet volledig toepassen.

Hoofdstuk III – Recht op gelijke behandeling

Artikel 12

Bij dit artikel worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het recht van de lidstaten om gunstiger bepalingen aan te nemen of te handhaven, aan werknemers uit derde landen rechten verleend door gebieden vast te stellen waarop in elk geval in gelijke behandeling met de nationale onderdanen moet worden voorzien.

Gelijke behandeling op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding omvat de school- en collegegelden van scholen en universiteiten. De lidstaten kunnen de gelijke behandeling echter beperken wat de studietoelagen en -beurzen betreft.

Het voorstel voorziet ook in gelijke behandeling bij de erkenning van diploma's volgens de nationale procedures. In deze bepaling wordt ook verwezen naar de toepassing van de bepalingen van Richtlijn 2005/36/EG. Dat betekent dat de kwalificaties die een onderdaan van een derde land in andere lidstaten heeft verworven op dezelfde wijze moeten worden erkend als die van EU-burgers en dat met de kwalificaties die de betrokkene in een derde land heeft verworven rekening moet worden gehouden zoals met name bedoeld in artikel 3, lid 3, van bovengenoemde richtlijn.

Gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid omvat de prestaties die zijn omschreven in artikel 4 van Verordening (EEG) nr. 1408/1971 van de Raad betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad heeft de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/1971 uitgebreid tot onderdanen van derde landen, maar het ging daarbij slechts om situaties waarin onderdanen van derde landen van de ene lidstaat naar een andere lidstaat verhuizen. De in dit voorstel opgenomen bepalingen over gelijke behandeling inzake socialezekerheidsprestaties gelden ook voor personen die rechtstreeks uit een derde land naar een lidstaat komen.

Er wordt ook voorzien in gelijke behandeling wat goederen en diensten betreft die voor de bevolking voorhanden zijn, inclusief door de openbare en de particuliere sector aangeboden huisvesting. Wat openbare huisvesting betreft, kunnen de lidstaten dit recht echter beperken tot onderdanen van derde landen die ten minste drie jaar in de betrokken lidstaat verblijven of mogen verblijven. Gelijke behandeling ten aanzien van de door arbeidsbureaus verleende bijstand zou ook de via EURES (European Employment Services) verleende diensten moeten omvatten.

Mogelijke beperkingen van de gelijke behandeling

In een aantal gevallen mogen de lidstaten het recht op gelijke behandeling beperken tot personen die daadwerkelijk een baan hebben. Deze mogelijke beperking kan als volgt worden verklaard: het hoofddoel van het voorstel is de gelijke behandeling van legaal verblijvende werknemers uit derde landen te garanderen. De term "werknemer uit een derde land" is echter op een zodanige wijze gedefinieerd dat hij alle onderdanen van een derde land omvat die tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten en er mogen werken. Dat zou betekenen dat onderdanen van derde landen zelfs niet daadwerkelijk een baan moeten hebben om onder de bepalingen inzake gelijke behandeling van dit voorstel te vallen. Deze definitie van werknemers uit derde landen werd gegeven om situaties te bestrijken die aan het daadwerkelijk hebben van een baan voorafgaan (erkenning van diploma's, door arbeidsbureaus verleende bijstand) of die daarop op grond van eerder betaalde bijdragen volgen (werkloosheidsuitkeringen). Niettemin is het hebben van een baan per definitie een voorwaarde voor het uitoefenen van de meeste van de rechten. Het recht op gelijke behandeling is in ieder geval strikt gekoppeld aan het legale verblijf van de derdelander en de toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat, hetgeen in de gecombineerde verblijfs- en werkvergunning wordt vastgelegd.

Artikel 13

Het voorstel doet geen afbreuk aan gunstiger bepalingen in bestaande of toekomstige communautaire of gemengde overeenkomsten die met derde landen zijn of zullen worden gesloten om de rechtspositie van werknemers uit derde landen te regelen, zoals de EER-Overeenkomst of de associatieovereenkomst met Turkije. In bijlage 4 van het werkdocument van de diensten van de Commissie dat dit voorstel begeleidt, is een uitvoerige lijst van deze overeenkomsten opgenomen. Deze uitsluiting geldt wanneer de betrokken bepalingen betrekking hebben op de inhoud van het voorstel en betreft de overeenkomsten zelf, op grond van deze overeenkomsten genomen beslissingen en

daarmee samenhangende rechterlijke beslissingen. Het voorstel doet evenmin afbreuk aan gunstiger internationale instrumenten in het kader van de Raad van Europa die van toepassing zijn op werknemers uit derde landen die onderdaan zijn van landen die lid zijn van de Raad van Europa (het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961, het gewijzigde Europees Sociaal Handvest van 1996 en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers van 24 november 1977). Het voorstel mag evenmin afbreuk doen aan gunstiger bepalingen van internationale verdragen die discriminatie op grond van nationale herkomst verbieden, zoals het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. In bijlage 5 bij het werkdokument van de diensten van de Commissie dat dit voorstel begeleidt, is een lijst van dergelijke verdragen opgenomen en is aangegeven of deze door alle lidstaten zijn geratificeerd.

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 63, punt 3, onder a),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's,

Overwegende hetgeen volgt:

1) Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is in het Verdrag bepaald dat maatregelen moeten worden aangenomen op het gebied van asiel, immigratie en de bescherming van de rechten van onderdanen van derde landen.

2) De Europese Raad heeft tijdens zijn speciale bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere de noodzaak erkend van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen. In dit verband heeft de Europese Raad verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn om hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie. Hiertoe heeft de Europese Raad de Raad verzocht snel besluiten aan te nemen op basis van voorstellen van de Commissie. Het Haags programma van 4 en 5 november 2004 heeft nog eens bevestigd dat het noodzakelijk is om de in Tampere vastgelegde doelstellingen te bereiken.

3) Op een steeds mondialer wordende arbeidsmarkt moet de EU haar vermogen om werknemers uit derde landen aan te trekken, vergroten. Dit moet gemakkelijker worden gemaakt door de vereenvoudiging van de administratieve voorschriften en door de

verbetering van de toegang tot de desbetreffende informatie. De invoering van één enkele aanvraagprocedure die leidt tot een gecombineerde titel, die zowel een verblijfs- als een arbeidsvergunning omvat, in het kader van één administratief besluit, moet bijdragen tot de vereenvoudiging en de harmonisering van de uiteenlopende regels die thans in de lidstaten van toepassing zijn. De meeste lidstaten hebben reeds een vereenvoudiging van de procedures ingevoerd, hetgeen zowel voor de migranten als voor hun werkgevers tot een doeltreffender procedure heeft geleid en het gemakkelijker heeft gemaakt te controleren of de betrokkenen legaal in de lidstaat verblijven en werken.

4) Om de eerste toegang tot hun grondgebied mogelijk te maken, moeten de lidstaten tijdig een gecombineerde vergunning kunnen afgeven of, indien zij uitsluitend op hun grondgebied dergelijke vergunningen afgeven, een visum.

5) Er moeten procedurevoorschriften worden vastgesteld voor het behandelen van de aanvraag van een gecombineerde vergunning. Deze procedures moeten niet alleen doelmatig zijn en naast de normale werklast van de overheidsinstanties van de lidstaten kunnen worden afgewikkeld, maar zij moeten ook doorzichtig en billijk zijn, teneinde de betrokken personen voldoende rechtszekerheid te bieden.

6) De voorwaarden en criteria op grond waarvan een aanvraag van een gecombineerde vergunning kan worden afgewezen, worden bij nationale wet vastgesteld, zoals de verplichting het beginsel van communautaire preferentie te eerbiedigen zoals dit met name is vastgelegd in de toepasselijke bepalingen van de akten van toetreding van 16 april 2003 en van 25 april 2003.

7) De gecombineerde vergunning moet beantwoorden aan het geharmoniseerde model van de verblijfstitel in de zin van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen¹, die de lidstaten de mogelijkheid geeft om informatie op te nemen betreffende de vraag of de betrokken persoon al dan niet arbeid mag verrichten. De lidstaten moeten – ook met het oog op een betere beheersing van de migratie – niet alleen in de gecombineerde vergunning, maar tevens in alle verstrekte verblijfstitels de informatie in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid vermelden, ongeacht het type vergunning of verblijfsvergunningen op grond waarvan de onderdaan van het derde land tot het grondgebied van een lidstaat is toegelaten en hem toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat is verleend.

8) Onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een geldig reisdocument en van een gecombineerde vergunning die is verstrekt door een lidstaat die het Schengenacquis volledig toepast, zou moeten worden toegestaan het grondgebied van de lidstaten binnen te komen en zich daar vrij te verplaatsen gedurende een periode van maximaal drie maanden, overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)² en in artikel 21 van het Schengenacquis – Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de lidstaten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de

¹ PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1.

² PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen)³.

9) Omdat horizontale communautaire wetgeving ontbreekt, verschillen de rechten van de onderdanen van derde landen naargelang van de lidstaat waar zij werken en naargelang van hun nationaliteit. Zij hebben niet dezelfde rechten als nationale onderdanen van de lidstaat, of als andere EU-burgers. Met het oog op een verdere ontwikkeling van een samenhangend immigratiebeleid en om de verschillen in rechtspositie tussen EU-burgers en legaal werkende onderdanen van derde landen te verkleinen en de bestaande voorschriften inzake immigratie aan te vullen, zou een pakket rechten moeten worden vastgelegd in een zodanige vorm dat de beleidsgebieden worden gespecificeerd waarop een gelijke behandeling geldt van nationale onderdanen en werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, maar nog niet de status van langdurig ingezetene hebben. Dergelijke bepalingen zijn bedoeld om binnen de EU gelijke voorwaarden te scheppen en te erkennen dat dergelijke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat werken door hun werk en belastingafdrachten bijdragen aan de Europese economie; bovendien kunnen zij oneerlijke concurrentie tussen nationale onderdanen en onderdanen van derde landen als gevolg van de mogelijke uitbuiting van de laatstgenoemden tegengaan.

10) Alle onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en werken moeten ten minste hetzelfde pakket rechten in de vorm van gelijke behandeling hebben als de nationale onderdanen van hun respectieve gastlidstaat, ongeacht het oorspronkelijk doel van de toelating of de oorspronkelijke toelatingsgrond. Het recht op gelijke behandeling op de in deze richtlijn genoemde gebieden moet niet alleen worden verleend aan die onderdanen van derde landen die tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten om er te werken, maar ook aan diegenen die voor andere doeleinden zijn toegelaten en aan wie toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat is verleend overeenkomstig andere communautaire of nationale wettelijke voorschriften, met inbegrip van de gezinsleden van werknemers uit derde landen die tot de lidstaat zijn toegelaten overeenkomstig Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging⁴, onderdanen van derde landen die tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten overeenkomstig Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk⁵, en onderzoekers die zijn toegelaten overeenkomstig Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek⁶.

11) Onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verworven overeenkomstig Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen⁷ vallen niet

³ PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.

⁴ PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12.

⁵ PB L 375 van 23.12.2004, blz. 12.

⁶ PB L 289 van 3.11.2005, blz. 15.

⁷ PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

onder deze richtlijn gezien hun meer bevoorrechte status en het specifieke type verblijfstitel, de "EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen", waarover zij beschikken.

12) Onderdanen van derde landen die vallen onder Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten⁸, zolang zij in een lidstaat ter beschikking zijn gesteld, en onderdanen van derde landen die een lidstaat binnenkomen op grond van verplichtingen uit hoofde van een internationale overeenkomst die het binnenkomen en het tijdelijk verblijf van bepaalde categorieën natuurlijke personen in verband met handel en investeringen gemakkelijker maakt, vallen niet onder deze richtlijn omdat zij niet worden geacht deel uit te maken van de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat.

13) Onderdanen van derde landen die voor een periode van ten hoogste zes maanden per periode van twaalf maanden tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten om seizoenwerk te verrichten, vallen niet onder de richtlijn gezien hun tijdelijke verblijfsstatus.

14) Het recht op gelijke behandeling op bepaalde beleidsgebieden is strikt gekoppeld aan het legale verblijf van de onderdaan van een derde land en de tot de arbeidsmarkt van een lidstaat verleende toegang, hetgeen wordt vastgelegd in de gecombineerde verblijfs- en werkvergunning en in voor andere doeleinden verstrekte verblijfstitels die de informatie inzake de vergunning tot het verrichten van arbeid bevatten.

15) Beroepskwalificaties die door onderdanen van derde landen in een andere lidstaat zijn verworven, moeten op dezelfde wijze worden erkend als die van burgers van de Unie en met in een derde land verworven kwalificaties moet rekening worden gehouden overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties⁹

16) Op het grondgebied van een lidstaat werkende onderdanen van derde landen moeten op het gebied van de sociale zekerheid op dezelfde wijze worden behandeld als nationale onderdanen. In Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen¹⁰ worden takken van sociale zekerheid omschreven. Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad van 14 mei 2003 tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen¹¹ breidt de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 uit tot onderdanen van derde landen die legaal in de Europese Unie verblijven en die zich in een grensoverschrijdende situatie bevinden. De bepalingen inzake gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid die in deze richtlijn zijn opgenomen, gelden ook voor personen die rechtstreeks vanuit een derde land naar een lidstaat komen. Niettemin mag deze richtlijn niet meer

⁸ PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1.

⁹ PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22.

¹⁰ PB L 149 van 5.7.1971, blz. 2.

¹¹ PB L 124 van 20.5.2003, blz. 1.

rechten toekennen dan die welke krachtens het Gemeenschapsrecht op het gebied van de sociale zekerheid reeds gelden voor onderdanen van derde landen die zich in een grensoverschrijdende situatie tussen lidstaten bevinden.

17) Aangezien de doelstellingen van het overwogen optreden, namelijk de vaststelling van één enkele aanvraagprocedure voor de afgifte van een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te werken en de rechten te waarborgen van werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, onvoldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve, wegens de omvang en de gevolgen van het optreden, beter op communautair niveau kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te bereiken.

18) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en moet dienovereenkomstig worden uitgevoerd.

19) De lidstaten dienen de bepalingen van deze richtlijn toe te passen zonder onderscheid te maken naar geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in het bijzonder overeenkomstig Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming¹² en Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep¹³.

[20) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, en onverminderd artikel 4 van genoemd Protocol, nemen deze lidstaten niet deel aan de aanneming van deze richtlijn en is deze richtlijn niet bindend voor, noch van toepassing in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.]

21) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze richtlijn en is deze richtlijn niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken,

¹² PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

¹³ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16.

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Hoofdstuk I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Doel

Deze richtlijn is bedoeld ter bepaling van:

- a) één enkele aanvraagprocedure voor het verstrekken van een gecombineerde vergunning aan onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken, teneinde hun binnenkomst te vereenvoudigen en de controle van hun status gemakkelijker te maken; en van
- b) een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

Artikel 2

Definitie

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) "onderdaan van een derde land": eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag;
- b) "werknemer uit een derde land": iedere onderdaan van een derde land die tot het grondgebied van een lidstaat is toegelaten en in de betrokken lidstaat mag werken;
- c) "gecombineerde vergunning": iedere door de autoriteiten van een lidstaat aan een onderdaan van een derde land verstrekte machtiging om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven en te werken;
- d) "één enkele aanvraagprocedure": iedere procedure die op grond van een aanvraag van een onderdaan van een derde land van een machtiging om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken tot een besluit inzake de gecombineerde vergunning voor die onderdaan van het derde land leidt.

Artikel 3

Toepassingsgebied

1. Deze richtlijn is van toepassing op:

- a) onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om er te verblijven en te werken; en
- b) werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op:

- a) onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap uitoefenen of hebben uitgeoefend;
- b) onderdanen van derde landen die onder Richtlijn 96/71/EG vallen zolang zij ter beschikking zijn gesteld;
- c) onderdanen van derde landen die een lidstaat binnenkomen op grond van verplichtingen uit hoofde van een internationale overeenkomst die de toegang en het tijdelijk verblijf van bepaalde categorieën natuurlijke personen in verband met handel en investeringen gemakkelijker maakt, met name binnen een onderneming overgeplaatste personen, contractuele dienstverleners en afgestudeerde stagiairs die onder de GATS-verbintenissen van de Europese Gemeenschap vallen;
- d) onderdanen van derde landen die voor een periode van ten hoogste zes maanden per periode van twaalf maanden tot het grondgebied van een lidstaat zijn toegelaten om seizoenwerk te verrichten;
- e) onderdanen van derde landen die een verzoek om erkenning als vluchteling hebben ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is gegeven;
- f) onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven als aanvrager van internationale bescherming of in het kader van een regeling voor tijdelijke bescherming;
- g) onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene hebben verworven overeenkomstig Richtlijn 2003/109/EG;
- h) onderdanen van derde landen wier uitzetting op feitelijke of juridische gronden is opgeschort.

Hoofdstuk II

Eén enkele aanvraagprocedure en een gecombineerde vergunning

Artikel 4

Eén enkele aanvraagprocedure

1. Een aanvraag om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken wordt in het kader van één enkele aanvraagprocedure ingediend.

2. De lidstaten onderzoeken de aanvraag en nemen een besluit tot toekenning, wijziging of verlenging van de gecombineerde vergunning indien de aanvrager aan de in het nationale recht vastgelegde voorwaarden voldoet. Het besluit tot toekenning, wijziging of verlenging van de gecombineerde vergunning vormt een gecombineerde titel die zowel een verblijfsvergunning als een werkvergunning omvat in het kader van één administratief besluit.

Artikel 5

Bevoegde instantie

1. De lidstaten wijzen de instantie aan die bevoegd is de aanvragen in ontvangst te nemen en de gecombineerde vergunning te verstrekken.

2. De aangewezen instantie behandelt de aanvraag en neemt zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk drie maanden na de datum van indiening van de aanvraag, een besluit over de aanvraag.

In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag, kan de in de eerste alinea genoemde termijn worden verlengd.

3. Het besluit wordt door de aangewezen instantie schriftelijk ter kennis van de aanvrager gebracht overeenkomstig de kennisgevingsprocedures van de toepasselijke wetgeving.

4. Indien de gegevens tot staving van de aanvraag ontoereikend zijn, deelt de aangewezen instantie de aanvrager mee welke aanvullende informatie vereist is. De in lid 2 genoemde termijn wordt opgeschort totdat de autoriteiten de vereiste aanvullende informatie hebben ontvangen.

Artikel 6

Gecombineerde vergunning

1. De door de lidstaten verstrekte gecombineerde vergunning beantwoordt aan het uniforme model dat is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1030/2002 en bevat de gegevens in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid overeenkomstig de bijlage, punt a), onder 7.5-9, daarbij.

2. De lidstaten verstrekken in geen geval aanvullende vergunningen, in het bijzonder geen werkvergunningen van welke aard ook, als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt.

Artikel 7

Voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunningen

1. De lidstaten nemen in de verblijfsvergunningen die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1030/2002 worden verstrekt, de gegevens in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid op, ongeacht het type vergunning.

2. De lidstaten verstrekken in geen geval aanvullende vergunningen, in het bijzonder geen werkvergunningen van welke aard ook, als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt.

Artikel 8

Rechtsmiddelen

1. Beslissingen tot afwijzing van de aanvraag en beslissingen tot weigering, niet-wijziging, niet-verlenging, opschorting of intrekking van de gecombineerde vergunning op grond van in het nationale recht of het Gemeenschapsrecht vastgelegde criteria, worden in de schriftelijke kennisgeving gemotiveerd.

2. Beslissingen tot afwijzing van de aanvraag en beslissingen tot weigering, niet-wijziging, niet-verlenging, opschorting of intrekking van de gecombineerde vergunning kunnen voor een rechterlijke instantie van de betrokken lidstaat worden aangevochten. De beschikbare beroepsmogelijkheden en de beroepstermijnen worden in de schriftelijke kennisgeving vermeld.

Artikel 9

Toegang tot informatie

De lidstaten treffen alle nodige maatregelen om de onderdaan van het derde land en de toekomstige werkgever in kennis te stellen van alle schriftelijke bewijsstukken die zij nodig hebben om de aanvraag in te vullen.

Artikel 10

Leges

De lidstaten kunnen van de aanvragers een vergoeding verlangen voor de behandeling van hun aanvraag overeenkomstig deze richtlijn. Het niveau van de vergoedingen moet evenredig zijn en mag gebaseerd zijn op het beginsel van de werkelijk verleende dienst.

Artikel 11

Rechten op grond van de gecombineerde vergunning

1. Gedurende de geldigheidsduur van de gecombineerde vergunning heeft de houder ten minste recht op:

- a) toegang tot, het opnieuw binnenkomen van en verblijf op het grondgebied van de lidstaat die de gecombineerde vergunning verstrekt;
- b) doorreis door andere lidstaten met het oog op de uitoefening van de onder punt a) genoemde rechten;

- c) vrije toegang tot het hele grondgebied van de lidstaat die de gecombineerde vergunning verstrekt, binnen de beperkingen die om redenen van veiligheid door de nationale wetgeving worden opgelegd;
- d) het verrichten van de werkzaamheden die zijn toegestaan krachtens de gecombineerde vergunning;
- e) informatie over de aan de vergunning verbonden rechten die krachtens deze richtlijn of krachtens nationaal recht zijn toegekend.

Hoofdstuk III

Recht op gelijke behandeling

Artikel 12

1. Werknemers uit derde landen worden op dezelfde wijze behandeld als nationale onderdanen wanneer het gaat om:

- a) arbeidsvoorwaarden, zoals salaris, ontslag en gezondheid en veiligheid op het werk;
 - b) vrijheid van vereniging en aansluiting bij of participatie in een werkgevers- of werknemersorganisatie of een andere organisatie waarvan de leden een bepaald beroep uitoefenen, met inbegrip van de door dergelijke organisaties verschaft voordelen, zonder dat wordt geraakt aan de nationale bepalingen inzake openbare orde en binnenlandse veiligheid;
 - c) onderwijs en beroepsopleiding;
 - d) erkenning van diploma's, certificaten en andere beroepskwalificaties, overeenkomstig de geldende nationale procedures;
 - e) takken van sociale zekerheid zoals omschreven in Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Verordening (EG) nr. 859/2003 tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Toepassingsverordening (EEG) nr. 574/72 tot de onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze bepalingen vallen, is eveneens van toepassing;
 - f) de uitbetaling van verworven pensioenrechten bij verhuizing naar een derde land;
 - g) belastingvoordelen;
 - h) toegang tot goederen en diensten en de levering van voor het publiek beschikbare goederen en diensten, zoals huisvestingsprocedures en bijstand van arbeidsbureaus;
2. De lidstaten mogen de gelijke behandeling met nationale onderdanen beperken:

- a) door voor toegang tot onderwijs en opleiding een bewijs van een passende taalvaardigheid te eisen. Voor toegang tot de universiteit kan worden verlangd dat aan specifieke onderwijsvoorwaarden wordt voldaan;
- b) door de bij lid 1, onder c), toegekende rechten te beperken wat studietoelagen en -beurzen betreft;
- c) door de bij lid 1, onder h), toegekende rechten inzake huisvesting te beperken tot gevallen waarin de onderdaan van het derde land ten minste drie jaar op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft of mag verblijven;
- d) door de bij lid 1, onder a), b), en g), toegekende rechten te beperken tot werknemers uit derde landen die een baan hebben;
- e) door de bij lid 1, onder e), toegekende rechten, met uitzondering van het recht op werkloosheidsuitkeringen, te beperken tot werknemers uit derde landen die een baan hebben.

Artikel 13

Gunstiger bepalingen

1. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan gunstiger bepalingen van:

- a) het Gemeenschapsrecht, met inbegrip van bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en een of meer derde landen anderzijds;
- b) bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen een of meer lidstaten en een of meer derde landen;

2. Deze richtlijn laat onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de personen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen.

Hoofdstuk IV

Slotbepalingen

Artikel 14

Iedere lidstaat draagt er zorg voor dat regelmatig bijgewerkte informatie betreffende de voorwaarden voor de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen tot en op zijn grondgebied met het oog op werk voor het publiek beschikbaar is.

Verslaglegging

Artikel 15

1. De Commissie brengt op gezette tijden, en voor het eerst uiterlijk drie jaar na de in artikel 16 genoemde datum, aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten en stelt, in voorkomend geval, de noodzakelijk geachte wijzigingen voor.
2. De lidstaten delen de Commissie en de andere lidstaten jaarlijks, en voor het eerst uiterlijk op 1 april [één jaar na de datum van omzetting van deze richtlijn], via het bij Beschikking 2006/688/EG ingestelde netwerk statistische gegevens mede over het aantal onderdanen van derde landen aan wie het voorbije kalenderjaar een gecombineerde vergunning is verstrekt en wier gecombineerde vergunning is verlengd of ingetrokken. Zij vermelden daarbij de nationaliteit en het beroep van deze onderdanen van derde landen. Op dezelfde wijze worden statistische gegevens over toegelaten gezinsleden medegedeeld.

Omzetting

Artikel 16

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijkaan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar de onderhavige richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Inwerkingtreding

Artikel 17

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Adressaten

Artikel 18

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor de Raad
De voorzitter