

Fiche 2: Richtlijn inzake enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Richtlijn inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 april 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM (2022) 655

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cbf5fadf-c702-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2022) 656

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid in nauwe samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

h) Rechtsbasis

Artikel 79, tweede lid, VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 27 april jl. publiceerde de Commissie een pakket met voorstellen met betrekking tot legale migratie. Een van de voorstellen betreft een wijziging van de Richtlijn 2011/98/EU inzake de eenvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Dit voorstel beoogt twee doelen. In de eerste plaats wil het de toelatingsprocedures voor arbeidsmigranten doelmatiger en sneller maken. In de tweede plaats wil het de positie van arbeidsmigranten versterken.

Om het eerste doel te bereiken stelt de Commissie een aantal maatregelen voor. De beslistermijn van vier maanden voor het al dan niet toekennen van een GVVA wijzigt niet in het voorstel, maar het voorstel bepaalt dat de arbeidsmarkttoets binnen die vier maanden moet plaats vinden, evenals de afgifte van een noodzakelijk visum (de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)). Een GVVA mag volgens het voorstel van de Commissie ook op het grondgebied van de lidstaat worden aangevraagd. Uit de tekst van het voorstel is niet duidelijk of in die situatie het mvv-vereiste bij eerste toelating tot een lidstaat kan worden gehandhaafd, nu de Commissie voorstelt om de huidige bepaling te schrappen dat de eenvoudige toelatingsprocedure geen afbreuk doet aan de vereiste visumprocedure voor eerste toelating.

Daarnaast stelt de Commissie voor de werkingssfeer van de richtlijn uit te breiden met vreemdelingen die bescherming krijgen onder nationaal recht, internationale verplichtingen of nationale praktijk, of die een aanvraag daartoe hebben ingediend waarover nog niet is beslist. Met dit voorstel beoogt de Commissie de rechten van de groep arbeidsmigranten te vergroten zodat er sprake is van een meer gelijke behandeling die ook deze groep arbeidsmigranten moet beschermen tegen bijvoorbeeld exploitatie. Zo poogt de Commissie de versterking van de positie van de arbeidsmigrant op een aantal manieren te bevorderen.

Een van de andere voorstellen is dat de GVVA niet meer direct is gekoppeld aan één werkgever, waarmee de afhankelijke positie van de arbeidsmigrant ten aanzien van de werkgever wordt verminderd. Conform het voorstel zou een arbeidsmigrant met een GVVA van werkgever kunnen veranderen zonder een nieuwe GVVA aan te hoeven vragen. Dit moet de arbeidsmigrant meer flexibiliteit en de kans op een alternatief bieden, waarmee de Commissie beoogt het risico op exploitatie van arbeidsmigranten tegen te gaan. Daarbij biedt het voorstel wel de mogelijkheid dat lidstaten vereisen dat de wijziging van werkgever gemeld wordt en dat er een arbeidsmarkttoets kan plaats vinden. De termijn waarop deze kan worden uitgevoerd is maximaal 30 dagen. Als een arbeidsmigrant zijn baan verliest, blijft zijn GVVA nog drie maanden geldig om nieuw werk te vinden. Ook wordt voorgesteld dat het recht op gelijke behandeling bij onderwijs niet langer wordt beperkt tot beroepsonderwijs, maar voor het gehele onderwijs zal komen te gelden.

Tevens wordt voorgesteld dat lidstaten adequate maatregelen dienen te nemen met betrekking tot handhaving, inspecties en sancties tegen werkgevers die de bepalingen in de richtlijn inzake gelijke behandeling niet naleven. Bovendien moeten lidstaten zorgen dat arbeidsmigranten – of derden die daar een direct belang bij hebben – adequaat klachten kunnen indienen tegen hun werkgever.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft drie opties overwogen. De eerste was het verbeteren van de effectiviteit van de richtlijn zonder het aanpassen of opstellen van wetgeving, zoals door het geven van niet bindende richtsnoeren of het doen van aanbevelingen. De tweede optie betrof een beperkte herziening van de richtlijn op het punt van de toelatingsprocedure. Met betrekking tot het verbeteren van de rechten van de richtlijn op het punt van zowel de toelatingsprocedure als de rechten van arbeidsmigranten.

De Commissie is van mening dat de laatste optie het meest doelmatig is om de doelen van de herziening – een snellere en efficiëntere toelatingsprocedure en verbetering van de rechten van de arbeidsmigrant – te realiseren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het doel van het arbeidsmigratiebeleid is het zodanig afstemmen van arbeidsmigratie op de concrete behoefte op de arbeidsmarkt dat werkgevers over de benodigde werknemers beschikken terwijl verdringing van prioriteit genietend arbeidsaanbod wordt voorkomen. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is uitnodigend voor hoger gekwalificeerde arbeidsmigranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. Voor deze categorie bestaan speciale regelingen die een meer eenvoudige en snellere toegang faciliteren, zoals de kennismigrantenregeling, de toelatingsregeling voor binnen een internationale onderneming overplaatsbaar personeel en voor wetenschappelijk onderzoekers. Voor lager geschoolde arbeid is het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten daarentegen restrictief en wordt een GVVA alleen afgegeven na een arbeidsmarkttoets, waarbij wordt getoetst of er arbeidsaanbod in Nederland en de EU aanwezig is om de desbetreffende vacature te vervullen. De beslistermijn in Nederland van een aanvraag om een GVVA is 90 dagen, de streeftermijn is zeven weken, inclusief de arbeidsmarkttoets, indien de aanvraag compleet is ingediend.

Het uitgangspunt is dat een arbeidsmigrant uit een mvv-plichtig land in het land van herkomst zijn mvv en verblijfsvergunning via de gezamenlijke aanvraagprocedure voor toelatings- en verblijf (TEV-procedure) aanvraagt, bij een positieve beslissing zijn mvv ophaalt bij de Nederlandse vertegenwoordiging in zijn land van herkomst en daarmee Nederland in reist om hier zijn verblijfsvergunning af te halen. Op zich mag een mvv-plichtige arbeidsmigrant ook in Nederland zijn GVVA aanvragen, maar na een positieve beslissing zal hij eerst terug moeten naar het land van herkomst om zijn mvv af te halen.

Asielzoekers in Nederland kunnen een verblijfsvergunning krijgen op grond van de geïmplementeerde Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU). Er worden geen asielvergunningen afgegeven op andere gronden zoals bescherming op grond van nationaal recht, internationale verplichtingen of nationale praktijk.

De GVVA is gekoppeld aan een specifieke werkgever. Als de arbeidsmigrant van werkgever wijzigt, dient de nieuwe werkgever zich referent te stellen voor de arbeidsmigrant. De referent heeft een aantal verplichtingen ten opzichte van de IND, zoals een informatieplicht (het doorgeven van relevante wijzigingen die van invloed kunnen zijn op het verblijfsrecht van de vreemdeling) en een

administratieplicht (administratie van onder meer een kopie van het paspoort van de arbeidsmigrant, de arbeidsovereenkomst, loonstrookjes) De arbeidsmigrant of de nieuwe werkgever (die dit als referent vrijwel altijd doet) dient de wijziging te melden bij de IND; als een arbeidsmarkttoets nodig is, vraagt de IND advies aan UWV; bij een positief advies en als ook aan de andere voorwaarden zijn voldaan, behoudt de arbeidsmigrant zijn GVVA en krijgt hij een nieuw aanvullend document met de informatie met betrekking tot de nieuwe werkgever. Als een arbeidsmigrant werkloos wordt, trekt de IND in de regel pas na drie maanden de GVVA in om de arbeidsmigrant de mogelijkheid te geven ander werk te vinden.

Het recht op gelijke behandeling op het gebied van onderwijs bestaat reeds voor houders van een GVVA. De artikelen inzake gelijke behandeling zijn neergelegd in regelgeving waaronder de Algemene wet gelijke behandeling die bescherming biedt tegen discriminatie op grond van onder meer nationaliteit. Overtreding van deze wet kan leiden tot strafrechtelijke vervolging; daarnaast staan civielrechtelijke procedures open tegen werkgevers die discrimineren op grond van nationaliteit.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Met het voorstel beoogt de Commissie om de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten doelmatiger te maken en om de positie van de arbeidsmigrant te versterken. Over beide doelstellingen oordeelt het kabinet positief, hoewel bij de nadere uitwerking er wel een aantal belangrijke bezwaren, aandachtspunten en (praktische) vragen is. Het is belangrijk dat het voorstel zich richt op de procedurele aspecten van de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU en geen inhoudelijke criteria voor de toelating van hen bevat.

Het voorstel om de arbeidsmarkttoets uit te voeren binnen de beslistermijn van vier maanden past binnen het Nederlandse beleid waarin de beslistermijn 90 dagen is, en gestreefd wordt naar een beslistermijn van zeven weken, inclusief de arbeidsmarkttoets. Wel moet duidelijk zijn dat de verplichte wervingsinspanningen van de werkgever (drie maanden voor aanvraag) en de vacaturemelding bij UWV (vijf weken voor aanvraag) niet bij de beslistermijn worden gerekend. In het voorstel dat een arbeidsmigrant ook in de lidstaat zijn of haar verblijfsvergunning kan aanvragen, is het niet duidelijk of het mvv-vereiste onverkort gehandhaafd kan blijven. Voor het kabinet is dit een zwaarwegend punt, omdat het hecht aan het uitgangspunt dat een mvv-plichtige vreemdeling in het land van herkomst de beslissing op zijn aanvraag afwacht. Het kabinet zal hierover duidelijkheid vragen aan de Commissie.

Het kabinet heeft tegen het voorstel dat een arbeidsmigrant met een GVVA gemakkelijker van werkgever kan wisselen geen bezwaren, aangezien lidstaten een meldplicht en arbeidsmarkttoets kunnen vereisen. Dit komt grotendeels overeen met de huidige praktijk in Nederland. Er is echter een aantal belangrijke aandachtspunten. Zo moet de nieuwe werkgever naar de mening van het kabinet referent kunnen zijn van de arbeidsmigrant, die de melding kan doen. In het voorstel van de Commissie is dit niet duidelijk. Wanneer niet de referent maar de arbeidsmigrant de melding doet, moet de IND apart contact opnemen met de werkgever voor informatie, hetgeen de procedure verlengt. Ook is het belangrijk dat de IND aan de werkgever als referent de informatieplicht en administratieplicht kan opleggen. Daarnaast is het voorstel voor de termijn

waarbinnen de arbeidsmarkttoets moet plaats hebben, namelijk 30 dagen, bijzonder kort voor een adequate toets bij de tweede werkgever. De huidige beslistermijn is 90 dagen met een streeftermijn van zeven weken wanneer de werkgever als referent een aanvraag compleet heeft ingediend. Onduidelijk is ook of de normale regels omtrent de beslistermijnen gelden, en dus ook herstelverzuim die de termijn van 30 dagen opschort. Zonder de mogelijkheid van herstelverzuim kan de onwenselijke situatie ontstaan dat een arbeidsmigrant gaat werken bij een werkgever terwijl later blijkt dat de arbeidsmarkttoets negatief is en de GVVA alsnog moet worden ingetrokken.

Een belangrijk bezwaar is tenslotte dat bij verandering van werkgever er wel een arbeidsmarkttoets mag worden uitgevoerd, maar dat niet is geregeld dat dit ook kan voor andere relevante toetsen, zoals die op arbeidsvoorwaarden en op overtreding van relevante arbeidswetten door de werkgever. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen. Het voorstel dat de arbeidsmigrant na werkloos te zijn geworden nog drie maanden de tijd krijgt om een andere werkgever te vinden, wordt positief ontvangen.

De uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn tot vreemdelingen die bescherming krijgen onder nationaal recht, internationale verplichtingen of nationale praktijk is voor de Nederlandse praktijk niet van toepassing, omdat Nederland deze vergunningen niet afgeeft. Asielvergunningen worden in Nederland alleen afgegeven op grond van de Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU). Ten aanzien van de gelijke behandeling met betrekking tot onderwijs kan het kabinet zich vinden in het voorstel van de Commissie om dit niet te beperken tot beroepsonderwijs. Het kabinet onderschrijft het belang van adequate maatregelen met betrekking tot handhaving, inspecties en sancties tegen werkgevers die niet conform artikel 12 de bepalingen inzake gelijke behandeling naleven. Gelet op de zeer brede reikwijdte van artikel 12 moet nog nader worden bezien hoe dit kan worden vormgegeven.

In de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie zal Nederland inzetten op wijziging van de tekst die de bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen kan verminderen of wegnemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het is nog niet duidelijk hoe lidstaten en het Europees Parlement (EP) tegen het onderhavige voorstel van de Commissie staan. In het algemeen geldt dat een aanzienlijk aantal lidstaten (met name de Midden- en Oost-Europese) geen voorstander is van regelgeving op het terrein van legale migratie, omdat zij het voornamelijk een nationale competentie achten (en die dus zoveel mogelijk flexibiliteit en zeggenschap voor de lidstaten willen behouden) en dat aan de andere kant van het spectrum er een klein aantal lidstaten is (met name de Zuid-Europese) dat, evenals het EP, groot voorstander is van (meer) regelgeving op dit terrein.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positief oordeel over de bevoegdheid. Het voorstel is gebaseerd op artikel 79, tweede lid, onder a en b, VWEU. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen over onder andere de voorwaarden voor toegang en verblijf, en

normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging en de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten. Het kabinet kan zich vinden in deze grondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (Artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit is positief. Het voorstel tot wijziging van de richtlijn heeft tot doel het aantrekkelijker maken van de EU voor het aantrekken van noodzakelijke arbeidsmigranten door het stroomlijnen en effectiever maken van de toelatingsprocedure. Aangezien deze procedure reeds in de GVVA-richtlijn is geregeld, kunnen verbeteringen in de toelatingsprocedure ook het beste via wijziging van deze richtlijn op EU-niveau worden bereikt. Daarnaast heeft het voorstel tot doel om de positie van de arbeidsmigrant te versterken door de bepalingen inzake de gelijke behandeling uit te breiden, de afhankelijkheid van de eerste werkgever te verminderen en de bescherming tegen uitbuiting te verbeteren. Door de rechten van arbeidsmigranten op EU-niveau te verbeteren wordt een level playing field tussen de lidstaten gecreëerd, waardoor oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt tegengegaan. Ook hier geldt dat het gaat om een wijziging van een bestaande richtlijn die derhalve op EU-niveau moet plaats vinden.

Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit is positief, met kanttekening. Die kanttekening betreft een aantal bezwaren bij de arbeidsmarkttoets bij de tweede werkgever dat voor het kabinet zwaar weegt bij de beoordeling van het voorstel.

Het voorstel heeft tot doel het efficiënter maken van de toelatingsprocedure en het versterken van de positie van de arbeidsmigrant om hem betere bescherming te geven tegen uitbuiting. Het voorstel om de arbeidsmarkttoets binnen de beslistermijn van vier maanden te laten vallen (hoewel voor Nederland niet direct relevant) en het mogelijk maken van het aanvragen van de GVVA in de lidstaat maken de toelatingsprocedure efficiënter en zijn geschikt om dit doel te bereiken. De voorgestelde verplichting tot het nemen van adequate maatregelen met betrekking tot handhaving, inspecties en sancties tegen werkgevers die zich niet houden aan de op hen van toepassing zijnde bepalingen inzake gelijke behandeling, draagt bij aan de doelstelling om de positie van de arbeidsmigrant te verbeteren, en gaat niet verder dan nodig is nu zij lidstaten de ruimte biedt om deze verplichting nader in te vullen. De drie maanden zoektijd die een arbeidsmigrant krijgt wanneer hij werkloos is geworden, draagt eveneens bij aan de verbetering van diens positie en is daarom een voor het doel geschikte maatregel.

Het kabinet acht het eenvoudiger maken voor de arbeidsmigrant om van werkgever te wisselen op zich een geschikte maatregel om de positie van de arbeidsmigrant te versterken, maar de uitwerking gaat niet ver genoeg om het doel voldoende te bereiken. Een groot bezwaar is dat de toets bij de tweede werkgever breder dient te zijn dan alleen een arbeidsmarkttoets. Juist vanuit het doel van het voorstel, namelijk het versterken van de positie van de arbeidsmigrant, is die toets te beperkt. Ook op andere voorwaarden, zoals die in de Wet arbeid vreemdelingen zijn

neergelegd, moet getoetst kunnen worden, zoals adequate arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en het naleven door de werkgever van relevante arbeidswetgeving. Een tweede belangrijk bezwaar is dat de voorgestelde beslistermijn van 30 dagen te krap is. Deze inperking van de beslistermijn gaat verder dan nodig is, aangezien een arbeidsmarkttoets meer tijd kost (er is een streeftermijn van zeven weken).

Nu hanteert de IND daarvoor een streeftermijn van zeven weken.

Het kabinet zet zich in de onderhandelingen in om de tekst van het voorstel zodanig te wijzigen dat aan bovengenoemde bezwaren tegemoet wordt gekomen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens de commissie heeft dit voorstel geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het loslaten van het koppelen van één werkgever aan de GVVA met de mogelijkheid van een meldplicht en een arbeidsmarkttoets binnen dertig dagen bij wijziging van werk of werkgever heeft mogelijk incidentele financiële consequenties. Wanneer de tweede werkgever geen referent hoeft te zijn van de arbeidsmigrant heeft dat gevolgen voor de referentensystematiek van de IND. De administratieplicht en informatieplicht van de werkgever als referent vervallen dan. Dit heeft aanpassing van systematiek tot gevolg, met ook alle wijzigingen in IND-processen en systemen daaromheen van dien. Hieraan zijn incidentele kosten bij de implementatie en waarschijnlijk ook structurele kosten aan verbonden. Het is niet mogelijk om op dit moment daar een goede inschatting van te maken.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het ontkoppelen van de GVVA aan een specifieke werkgever betekent een geringe lastenverlichting voor de werkgever en de arbeidsmigrant. De Commissie heeft berekend dat implementatie van de richtlijn over een periode van 10 jaar EU-breed een besparing van € 296 mln. tot €485 mln. oplevert voor de arbeidsmigranten en € 25 mln. tot € 73 mln. voor de werkgever.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Voor de implementatie van de richtlijn is aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen en lagere regelgeving nodig, evenals een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan
N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid
Twee jaar; aangezien de implementatie wetgeving vereist, is twee jaar aan de korte kant.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
N.v.t.

e) Constitutionele toets

Het kabinet is van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met de Grondwet en de toepasselijke Europese verdragen. Het richtlijnvoorstel strekt tot het beschermen van de waarden van de EU en het versterken van enkele specifieke fundamentele rechten uit het Handvest van de grondrechten van de EU zoals non-discriminatie, eerbiediging van het privé- en familieleven en het verzekeren van sociale zekerheid en sociale bijstand.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Naar gelang hoe de concrete invulling van de voorstellen worden uitgewerkt, hebben deze gemiddelde tot grote gevolgen voor de IND wanneer de tweede werkgever geen referent hoeft te zijn van de arbeidsmigrant. Daarmee vervallen de informatie- en administratieplicht ten opzichte van de IND. Ook het beperken van de termijn van de arbeidsmarkttoets bij de tweede werkgever tot maximaal 30 dagen heeft invloed op de werkprocessen van de IND en UWV, aangezien de huidige termijn aanzienlijk langer is (streeftermijn 7 weken, wettelijke termijn 90 dagen).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen