

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid

(COM(2010) 379 definitief — 2010/0210 (COD))

(2011/C 218/18)

Rapporteur: **mevrouw SCHWENG**

De Raad heeft op 29 september 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

„Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid”

COM(2010) 379 final. — 2010/0210 (COD)

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft dit advies op 24 maart 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471^e zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 165 stemmen vóór en 3 tegen, bij 9 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité is ingenomen met het voorstel, dat deel uitmaakt van een breed pakket Europese maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van legale migratie. Het voorstel kan ertoe bijdragen om gedurende bepaalde seizoenen een verhoogde behoefte aan arbeidskrachten te dekken wanneer dat niet met nationale arbeidskrachten kan. Tegelijkertijd vormt het voorstel een belangrijke bijdrage tot de bestrijding van illegale migratie.

1.2 Het Comité kan zich met name vinden in de vereenvoudigde en versnelde toelatingsprocedures. Het gaat bij seizoenarbeid immers om een beperkte periode en juist dan worden bedrijven met een tekort aan arbeidskrachten geconfronteerd.

1.3 Ook steunt het Comité de bepaling dat de lidstaten een arbeidsmarkttoets kunnen blijven uitvoeren. Wel beveelt het aan, de sociale partners bij alle maatregelen betreffende de toelating van onderdanen van derde landen als seizoenarbeider te betrekken.

1.4 Verder worden Raad, Commissie en EP ertoe opgeroepen om nog eens na te denken over de maximale verblijfsduur. Zes maanden per kalenderjaar zijn namelijk ontoereikend voor ondernemingen in bijv. landen die twee seizoenen kennen. Daarom stelt het Comité voor dat de lidstaten in gegronde gevallen, en in nauw overleg met de sociale partners, van de maximale verblijfsduur kunnen afwijken. Daarbij mag echter niet worden getornd aan het seizoensgebonden karakter van het arbeidscontract en mogen de desbetreffende controlemogelijkheden niet worden omzeild.

1.5 Verder moet in de richtlijn duidelijk worden aangegeven in welke de sectoren van de economie seizoenarbeid kan worden uitgevoerd. Daarop zouden in nauw overleg met de sociale partners op nationaal niveau uitzonderingen moeten kunnen worden gemaakt.

1.6 Ten slotte zij erop gewezen dat seizoenarbeiders slechts een tijdelijke toegang tot de arbeidsmarkt van de respectieve lidstaten krijgen. Gegeven het beginsel „lex loci laboris” dienen zij daarom arbeidsrechtelijk gezien qua wettelijke, nationale of regionale cao's over één kam te worden geschoren met nationale arbeidskrachten. Gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid dient echter van het bestaan van bilaterale akkoorden af te hangen.

2. Inleiding en inhoud van het voorstel

2.1 De Commissie kondigde aan om in het verlengde van haar mededeling inzake het beleidsplan legale migratie ⁽¹⁾ tussen 2007 en 2009 met vijf wetgevingsvoorstellen over arbeidsmigratie te komen, waaronder een voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders. In het door de Raad van 10 en 11 december 2009 goedgekeurde programma van Stockholm hebben de Raad en de Commissie nog eens bevestigd dat zij het beleidsplan legale migratie zouden uitvoeren.

2.2 De Commissie kwam op 13 juli 2010 met onderhavig voorstel ⁽²⁾ en motiveerde het met e behoefte van de lidstaten aan seizoenarbeid, waarvoor naar verwachting steeds minder EU-burgers beschikbaar zullen zijn. Weliswaar neemt in de Unie de vraag naar hooggekwalificeerde arbeidskrachten toe, maar zullen traditionele sectoren te kampen blijven hebben met een toenemende behoefte aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Voorts, aldus de Commissie, zijn er sterke aanwijzingen dat seizoenarbeiders uit bepaalde derde landen te maken krijgen met uitbuiting en niet-conforme arbeidsvoorwaarden, die mogelijk een bedreiging voor hun gezondheid en veiligheid inhouden.

2.3 De in de aanloop naar het voorstel georganiseerde raadpleging leverde op dat er behoefte bestaat aan uniforme EU-regels voor de toelating van bepaalde cruciale categorieën migrerende arbeidskrachten (met name hooggekwalificeerde

⁽¹⁾ COM(2005) 669 final

⁽²⁾ COM(2010) 379 final

mensen in het kader van bedrijfsinterne detacheringen en seizoenarbeiders). De desbetreffende toegangsvoorwaarden moeten daarom zo eenvoudig, onbureaucratisch en soepel mogelijk zijn.

2.4 De Commissie stelt voor om op basis van gemeenschappelijke definities en criteria de toegangsprocedure voor seizoenarbeiders uit derde landen te vereenvoudigen. Onder bepaalde voorwaarden krijgen die mensen een gecombineerde arbeids- en verblijfsvergunning, die zes maanden kan bedragen. Daarbij staat het de lidstaten vrij om voor maximaal drie jaar een „meerseizoenvergunning” af te geven of in een vereenvoudigde toelatingsprocedure voor opeenvolgende seizoenen te voorzien. De arbeidsvoorwaarden voor seizoenkrachten zijn duidelijk gedefinieerd en bepaald is dat zij betreffende bepaalde rechten gelijk met nationale arbeidskrachten worden behandeld.

3. Algemene opmerkingen

3.1 De Commissie schat in dat het aantal seizoenarbeiders uit derde landen van lidstaat tot lidstaat nogal uiteen loopt: een en ander varieert van 919 in Hongarije, via 3 860 in Frankrijk en 7 552 in Zweden tot 24 838 toegelaten seizoenarbeiderskrachten in Spanje (gegevens 2008). Het gaat daarbij in veel lidstaten om laaggekwalificeerd werk in bijv. de landbouw (60 % van de seizoenarbeiders in Italië en 20 % in Griekenland) en toerisme (in Spanje werd in 2003 13 % van alle arbeidsvergunningen afgegeven voor werk in het hotel- en restaurantwezen). Bepaalde Oostenrijkse regio's kunnen niet zonder seizoenarbeiders en daarom werd het quotum voor het winterseizoen 2008/2009 op 8 000 vastgelegd.

3.2 Het Comité heeft zich reeds in talrijke eerdere adviezen beziggehouden met uniforme toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Naar aanleiding van de raadpleging over het „Groenboek over het beheer van economische migratie”⁽³⁾ heeft het gepleit voor specifieke voorschriften voor seizoenarbeiders en daarbij om het voorleggen van een arbeids-overeenkomst gevraagd.

3.3 De Commissie heeft haar voorstel gebaseerd op artikel 79, lid 2, onder a) en b) VWEU. Volgens het Comité had ze daarnaast mede artikel 153 VWEU als rechtsgrondslag kunnen nemen want het voorstel betreft ook arbeids- en werkgelegenheidsvoorwaarden. Ook zouden dan de sociale partners moeten zijn geraadpleegd. Het Comité is zich echter bewust van de vaste rechtspraak van het HvJ: voor een voorstel voor een richtlijn dat twee doelstellingen dient, waarvan er een domineert, moet de bepaling aangaande die ene als rechtsgrondslag worden gekozen.

3.4 Een voor de gehele Unie geldende procedure betreffende verblijf en arbeidsvergunning voor onderdanen van derde landen die hier als seizoenarbeider komen, is een hele stap vooruit om in bepaalde periodes de toenemende vraag naar arbeidskrachten met het aanbod daarvan op één lijn te brengen. Bedrijven hebben nu en straks behoefte aan zowel lager als hoger

gekwalificeerde arbeidskrachten, en de werkloosheid kan dan wel door de crisis gestegen zijn, maar vaak zijn er in sommige landen, sectoren en beroepen te weinig EU-arbeidskrachten te vinden om aan de vraag naar seizoenarbeid te voldoen.

3.5 Het Comité herinnert eraan dat EU-werknemers, los van de vraag of zij als migrerende werknemer dan wel als seizoenarbeider in een andere lidstaat werken, zowel aan Europees als aan nationaal recht zijn onderworpen. De voorgestelde richtlijn mag niet in een uitzonderingscategorie voor onderdanen van derde landen resulteren: het arbeidsrecht van de lidstaat waar de arbeid wordt verricht, dient integraal van toepassing te zijn.

3.6 Verder vindt ook het Comité dat een Europese procedure ertoe kan bijdragen, seizoenarbeiders legaal werk te verschaffen en de in vele regio's bestaande uitbuiting te reduceren. In dit verband moet ook de „Sanctie-richtlijn” 2009/52⁽⁴⁾ voor ogen worden gehouden, krachtens dewelke de arbeidsgiver is verplicht om na te gaan of een werknemer rechtmatig verblijf houdt en waarin ontduiking strafbaar wordt gesteld. Voorts is er nog Richtlijn 2008/115 die ertoe dient, te vermijden dat seizoenarbeiders uit derde landen na verstrijking van hun verblijfsvergunning in de illegaliteit belanden. In de regeling is bepaald dat zulk illegaal verblijf via eerlijke en transparante procedures wordt beëindigd waarbij de voorkeur wordt gegeven aan vrijwillig vertrek boven verwijdering.

3.7 Juist onderhavig voorstel heeft in zeven nationale parlementen⁽⁵⁾ geresulteerd in diepgaand onderzoek naar de naleving van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Daarbij werd veel kritiek geuit op zowel de duur van het verblijfsrecht als de huisvestingsregeling.

3.8 Om tegemoet te komen aan de bedenkingen van de nationale parlementen aangaande de naleving van het subsidiariteitsbeginsel stelt het Comité voor dat de lidstaten, in het licht van de nationale situatie, de regels voor de verblijfstitel maken. Dan kunnen ook de lidstaten die gedurende zowel het winter- als het zomerseizoen meer behoefte aan seizoenarbeiders hebben, hun huidige regelingen handhaven.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1 Geconstateerd moet worden dat de definities van „seizoenarbeider” en „seizoensgevoelige activiteit” de lidstaten de vrijheid laten om te bepalen welke sectoren seizoensgevoelig zijn. Dat staat op gespannen voet met inleidende overweging 10, waarin er duidelijk op wordt gewezen dat seizoensgevoelige activiteiten hoofdzakelijk voorkomen in sectoren als de landbouw, tijdens het plantseizoen of de oogst, of het toerisme, tijdens de vakantie. Hier moet in het voorstel een duidelijke regeling worden ingevoerd om de sectoren aan te geven waarin seizoenarbeid plaats kan vinden. Nationale uitzonderingen daarop zouden in nauw overleg met de sociale partners geformuleerd kunnen worden.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2009/52, PB L 168/2009, 24 van 30 juni 2009

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210

⁽³⁾ PB C 286/20 van 17 november 2005

4.2 Verder worden interpretatieperikelen en rechtsonzekerheid in de hand gewerkt door het vereiste dat „het aantal benodigde (seizoen)arbeidskrachten ver uitstijgt boven het aantal dat nodig is ...”. Volgens het Comité kan hier met „tamelijk” of „behoorlijk” worden volstaan. De autoriteiten in de lidstaten moeten dan samen met de sociale partners aldaar maar besluiten of dat inderdaad het geval is.

4.3 Wel is het een goede zaak dat de hoedanigheid „seizoenarbeider” afhangt van het overleggen van een geldig arbeidscontract voor bepaalde duur of een bindend werkaanbod met opgave van bezoldiging en aantal werkuren. Op die manier kunnen de verblijfstitel verlenende instanties de contractuele basis van werk door onderdanen van derde landen controleren. Ook wordt er daarmee voor gezorgd dat de respectieve nationale vereisten voor een arbeidsverhouding worden gerespecteerd.

4.4 Tot de afwijzingsgronden behoort het feit dat „de werkgever reeds bestraft is (...) (wegens) zwartwerk en/of illegale arbeid”. Het Comité is ten eerste gekant tegen zwartwerk, maar het wijst er wel op dat deze afwijzingsreden dusdanig kan worden geïnterpreteerd dat reeds een kleine overtreding langdurig voor afwijzing volstaat. Daarom moet ten behoeve van de rechtszekerheid in navolging van de Sanctie-richtlijn worden bepaald dat deze afwijzingsredenen slechts gedurende een bepaalde periode na oplegging van een straf mag worden aangevoerd. Die periode moet evenredig aan de zwaarte van de inbreuk zijn.

4.5 Het Comité is ermee ingenomen dat lidstaten die dat wensen hun arbeidsmarkttoets kunnen blijven uitvoeren en de mogelijkheid behouden om aanvragen van onderdanen van derde landen op grond van het reeds toegelaten aantal af te wijzen. Daarbij moeten het onderzoek en de vaststelling van de quota met medewerking van de nationale sociale partners en de arbeidsbureaus plaatsvinden. Verder mag de quotumkeuze niet resulteren in ellenlange verlenging van de duur van de procedure voor een individuele aanvraag.

4.6 De in artikel 11 voorgestelde verblijfsduur van zes maanden per kalenderjaar is te rigide en zou het subsidiariteitsbeginsel wel eens kunnen schenden. Ondernemingen in sommige lidstaten die twee seizoenen moeten „draaien” moeten in elk seizoen kunnen terugvallen op arbeidskrachten uit derde landen. Daarom moeten de lidstaten de mogelijkheid krijgen om in nauw overleg met de nationale sociale partners uitzonderingen op de maximale duur van verblijf en arbeidsvergunning te maken. Daarbij mag echter niet worden getornd aan het seizoensgebonden karakter van het arbeidscontract en mogen de desbetreffende controlemogelijkheden niet worden omzeild.

4.7 Het kalenderjaar als berekeningsgrondslag doet de praktijk en toerisme-oorden met een winter- en zomerseizoen geen

recht. Werkgever en seizoenarbeider zouden op die manier nog tijdens het lopende contract alweer een nieuw verzoek moeten indienen.

4.8 Artikel 11, lid 2, van het voorstel luidt als volgt: „Binnen de in lid 1 genoemde periode, en mits aan de criteria van artikel 5 is voldaan, mogen seizoenarbeiders hun contract verlengen of als seizoenarbeider in dienst treden bij een andere werkgever.” Dat is vaag geformuleerd en werpt vragen op: is met „de in lid 1 genoemde periode” het kalenderjaar bedoeld of gaat het om zes maanden? Kan een seizoenarbeider zijn verblijfstitel tot bijv. elf maanden per kalenderjaar verlengen?

4.9 Het Comité beveelt aan dat een seizoenarbeider slechts onder bepaalde voorwaarden en met inachtneming van nationaal recht van werkgever mag veranderen: hij is doorgaans namelijk in dienst om in de behoefte aan arbeidskrachten van één bepaalde werkgever te voorzien. En de duur van zijn verblijfstitel houdt gelijke tred met die behoefte. Wisseling van werkgever zou bij de nationale autoriteiten moeten worden aangemeld om controles mogelijk te maken.

4.10 De vergemakkelijking van tweede en latere binnenkomst verdient in beginsel de bijval van het Comité want werkgevers kunnen dan weer een beroep doen op seizoenarbeiders met wie zij goede ervaringen hebben. De Commissie stelt voor dat werkgevers die hun contractuele verplichtingen niet zijn nagekomen en daarom bestraft zijn, geen seizoenarbeiders meer mogen aanvragen. Dat gaat te ver, het mag niet om kleine vergrijpen gaan maar om inbreuk op fundamentele arbeidsrechtelijke voorschriften.

4.11 In de sectie „Procedurele waarborgen” wordt voorgesteld dat de lidstaten binnen 30 dagen over de aanvraag besluiten en de aanvrager daarvan in kennis stellen. Het Comité heeft in beginsel geen probleem met die termijn, maar vraagt zich wel af of die tijd voldoende is om alle gegevens na te gaan.

4.12 De verplichting van artikel 14 voor de werkgever om het bewijs te leveren dat de seizoenarbeider op passende wijze wordt gehuisvest, werpt de vraag op of hij er ook toe gehouden is om zelf onderdak te verschaffen. Dat laatste lijkt ver van de praktijk te staan. Mocht de werkgever een onderkomen ter beschikking stellen, dan moet dat voor inspectiedoeleinden toegankelijk voor de bevoegde autoriteiten zijn.

4.13 Er zij erop gewezen dat seizoensarbeiders slechts een tijdelijke toegang tot de arbeidsmarkt van de respectieve lidstaten hebben. Gegeven het beginsel „lex loci laboris” dienen zij daarom arbeidsrechtelijk gezien qua wettelijke voorschriften, nationale of regionale cao's over één kam te worden geschoren met nationale arbeidskrachten. Daarom moet artikel 16, lid 1, tweede alinea („cao's die van algemene toepassing zijn”), worden geschrapt.

4.14 De Commissie stelt voor dat seizoenarbeiders in een aantal sociale-zekerheidsopzichten ((pre)pensioen, weduwe- en wezenpensioen, werkloosheid en gezinstoelagen) op dezelfde wijze als nationale werknemers moet worden behandeld. Dat kan in beginsel slechts mogelijk zijn wanneer daar bilaterale akkoorden over bestaan. Los daarvan: de verplichting om in het land van verblijf aan sociale zekerheid af te dragen, brengt uitkeringsgerechtigdheid aldaar mee.

4.15 Bovendien moeten de lidstaten worden gestimuleerd om hun controleautoriteiten (bijv. de arbeidsinspectie) van de

nodige middelen te voorzien en hen dusdanig op te leiden dat zij hun werk met eerbiediging van grondrechten kunnen doen.

4.16 Naast de overheid zijn de sociale partners in de lidstaten belangrijke spelers op de arbeidsmarkt. Daarom moet er nauw worden samengewerkt wanneer het gaat om kwesties als in welke sectoren seizoenarbeid is toegelaten, arbeidsmarkt-onderzoek en controle op naleving van het arbeidsrecht.

Brussel, 4 mei 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en sociaal Comité
Staffan NILSSON
