



Brussel, 29.3.2019
COM(2019) 160 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven

I. INLEIDING

Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven ("de richtlijn")¹ werd op 13 december 2011 aangenomen. Het was de zesde richtlijn² die op het gebied van reguliere migratie werd aangenomen sinds bij het Verdrag van Amsterdam wetgevende bevoegdheden op dit terrein waren verleend aan de EU.

De richtlijn heeft twee hoofddoelstellingen. De eerste is om de procedure die een onderdaan van een derde land moet volgen om voor werk te worden toegelaten tot een lidstaat, te vergemakkelijken door één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning te introduceren en op die manier een beter beheer van migratiestromen mogelijk te maken. Daarnaast wordt bij de richtlijn een aantal waarborgen vastgesteld voor de aanvraagprocedure.

De tweede hoofddoelstelling is om te zorgen voor gelijke behandeling tussen werknemers uit derde landen en onderdanen van de lidstaat van verblijf.

De richtlijn is zodoende een belangrijk instrument van het EU-immigratiebeleid voor onderdanen van derde landen die met het oog op werk zijn toegelaten tot, of werken in de 25 lidstaten³ waar de richtlijn van toepassing is.

In 2017 werden 2 635 896 vergunningsbesluiten gemeld in het kader van de richtlijn; 841 028 daarvan betroffen de verlening van een eerste vergunning. De overige besluiten hadden betrekking op verlenging of wijziging van vergunningen. Van alle in 2017 afgegeven vergunningen hielden er 893 198 (34 %) verband met bezoldigde activiteiten, 1 006 318 (38 %) met gezinsaanlegingen, 279 405 (11 %) met onderwijs en 456 975 (17 %) met overige redenen. Van alle in 2017 verleende eerste vergunningen (een aantal dat sinds 2013, het eerste verslagleggingsjaar, is toegenomen) had meer dan 88 % betrekking op bezoldigde activiteiten, waarmee een groot deel van de beoogde doelgroep wordt bereikt⁴. België en Griekenland verstrekken geen statistieken met betrekking tot de richtlijn⁵.

Met dit uitvoeringsverslag voldoet de Commissie aan haar verplichting krachtens artikel 15 van de richtlijn om op gezette tijden aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit te brengen over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten. Het geeft een overzicht van de omzetting en toepassing van de richtlijn door 24 lidstaten en signaleert mogelijke problemen⁶. Het verslag,

¹ PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1.

² De eerste was Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging.

³ Denemarken, Ierland en het VK zijn niet aan de richtlijn gebonden.

⁴ Het werkdocument van de diensten van de Commissie inzake een geschiktheidscontrole (bijlage 9) bevat een grondige analyse van de statistieken met betrekking tot de richtlijn.

⁵ Bron: [migr_ressing] en [migr_resocc], 7.12.2018. AT meldt alleen het totale aantal besluiten over vergunningen en niet hoeveel eerste besluiten het betreft. BG, CZ, LT, en NL doen geen melding van vergunningen in verband met het gezin. BG, CZ, ES, IT, LT, LU, HU, MT en AT doen geen melding van vergunningen in verband met onderwijs. BG, CZ, IT, LT, MT, NL en RO doen geen melding van vergunningen om overige redenen.

⁶ Toen de laatste hand aan dit verslag werd gelegd, had België de richtlijn nog steeds niet volledig omgezet, zodat er voor België geen conformiteitsbeoordeling beschikbaar was. Zie ook HvJ-EU, zaak C-564/17, Commissie tegen België. De beoordeling in dit verslag heeft daarom betrekking op de andere 24 lidstaten in kwestie.

dat oorspronkelijk tegen 25 december 2016 moest worden gepresenteerd, is uitgesteld om het samen te laten vallen met de aanneming van de algemene evaluatie van het wetgevingskader inzake reguliere migratie ("geschiktheidscontrole") van de Commissie⁷.

Bij de opstelling van het uitvoeringsverslag is gebruikgemaakt van een externe studie die tussen 2014 en 2016 op verzoek van de Commissie is verricht, en van andere bronnen, waaronder een aantal via het Europees migratienetwerk uitgezette ad-hocverzoeken⁸, individuele klachten, vragen, verzoekschriften en enkele praktische kwesties in verband met de toepassing van de richtlijn die zijn geïdentificeerd in de ondersteunende studie bij de geschiktheidscontrole⁹. Het stuk over de geschiktheidscontrole bevat aanvullende informatie over de praktische toepassing.

II. CONTROLE EN STAND VAN OMZETTING

Krachtens artikel 16 moesten de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 25 december 2013 hebben omgezet. In de aanloop naar die termijn organiseerde de Commissie verschillende bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de lidstaten om kwesties met betrekking tot de uitvoering en uitlegging van de richtlijn te bespreken¹⁰.

In 2014 heeft de Commissie uit hoofde van artikel 258 (voormalig artikel 226) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) inbreukprocedures ingeleid tegen 14 lidstaten die hadden verzuimd de Commissie op de hoogte te stellen van de nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn. Sindsdien hebben alle lidstaten de omzettingsmaatregelen aangemeld en zijn de inbreukprocedures wegens niet-mededeling stopgezet, met uitzondering van België: die zaak is doorverwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie¹¹.

Sinds 2011 is een aantal klachten ingediend over de aangelegenheden die bij de richtlijn worden gereguleerd. De klachten hebben betrekking op de erkenning van kwalificaties, buitensporig lange verwerkingstijden bij de instanties, andere procedurele aspecten, de hoogte van vergoedingen, klachten over het gebrek aan gelijke behandeling, met name bij grensoverschrijdende uitkeringen, en onderwerpen die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Klachten zijn of worden momenteel opgevolgd via een uitwisseling van informatie met de betrokken lidstaten of door middel van inbreukprocedures¹².

⁷ SWD(2019) 1055 van 29 maart 2019. Fitness check on EU legislation on legal migration. Zie ook: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en.

⁸ Zie met name de volgende ad-hocverzoeken van het Europees migratienetwerk uit 2010-2013: over het systeem van de gecombineerde vergunning (176); de omzetting van Richtlijn 2011/98/EG betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning; de hoogte van vergoedingen (204 en 205); gelijktijdige verblijfsstatussen (226); de inning van een belasting op verblijfsvergunningen (230); de erkenning van buiten de EU behaalde beroepskwalificaties (271); de regelgeving betreffende de ziekteverzekering van onderdanen van derde landen (342); de duur van de verblijfsvergunning (428) en het formaat van verblijfskaarten en van verblijfsvergunningen voor verblijf als familie- of gezinslid van een burger van de Unie (429).

⁹ ICF (2018).

¹⁰ Discussies in de contactgroep reguliere migratie (2013-2014).

¹¹ België heeft begin januari 2019 gemeld dat de richtlijn volledig is omgezet en de inbreukprocedure is stopgezet.

¹² Dit verslag geeft de situatie van januari 2019 weer en vormt niet noodzakelijkerwijs een afspiegeling van de gesprekken die nadien met de lidstaten zijn gevoerd over belangrijke kwesties die in dit verslag aan de orde worden gesteld.

III. OVEREENSTEMMING VAN DE OMZETTINGSMAATREGELEN

Artikel 1 – Onderwerp

In artikel 1, lid 1, wordt het onderwerp van de richtlijn uiteengezet: één enkele aanvraagprocedure vaststellen voor het verstrekken van een gecombineerde vergunning aan onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven met het oog op werk. Doel hiervan is de procedures in verband met hun toelating te vereenvoudigen en de controle van hun status gemakkelijker te maken, en een gemeenschappelijk pakket rechten vast te stellen voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, ongeacht de doeleinden waarvoor zij oorspronkelijk tot het grondgebied van die lidstaat waren toegelaten, uitgaande van gelijke behandeling ten opzichte van de onderdanen van deze lidstaat.

Over het geheel genomen is het onderwerp van de richtlijn correct omgezet in de nationale wetgeving van alle lidstaten. In algemene termen hebben 23 lidstaten¹³ de richtlijn omgezet middels wijzigingen van hun bestaande nationale wetgeving, d.w.z. hoofdzakelijk door wijziging van de handelingen betreffende de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen. In Malta is een speciale wet aangenomen tot omzetting van de richtlijn.

Krachtens artikel 1, lid 2, laat de toepassing van de richtlijn de bevoegdheden van de lidstaten ten aanzien van het toelaten van onderdanen van derde landen tot hun arbeidsmarkt, onverlet. Bijna alle lidstaten verrichten de arbeidsmarkttoets en passen daarbij verschillende procedures toe.

Artikel 2 – Definities

Artikel 2 bevat de definities van de centrale termen die in de richtlijn worden gebruikt: "onderdaan van een derde land", "werknemer uit een derde land", "gecombineerde vergunning" en "één enkele aanvraagprocedure".

De definitie van "onderdaan van een derde land" in artikel 2, punt a), luidt dat eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU, een onderdaan van een derde land is. Deze definitie is correct omgezet.

Artikel 2, punt b), bevat de definitie van een "werknemer uit een derde land". Deze definitie is van belang om te bepalen op wie de richtlijn van toepassing is, met name wat betreft hoofdstuk II (gelijke behandeling). Op Slowakije na hebben alle lidstaten deze definitie correct omgezet.

Artikel 3 – Toepassingsgebied

In artikel 3 wordt bepaald op welke personen de richtlijn van toepassing is.

In artikel 3, lid 1, wordt vermeld op welke categorieën onderdanen van derde landen de richtlijn van toepassing is. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder a), is de richtlijn van toepassing onderdanen van derde landen die verzoeken te mogen verblijven in een lidstaat met het oog op werk. De lidstaten verlenen verschillende vergunningen aan onderdanen van derde landen die verzoeken te mogen verblijven in een lidstaat met het oog op werk, die worden beschouwd als gecombineerde vergunningen.

¹³ Alle lidstaten behalve Malta.

Krachtens artikel 3, lid 1, onder b), is de richtlijn ook van toepassing op onderdanen van derde landen die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat voor andere doeleinden dan werk, die mogen werken en die beschikken over een verblijfsvergunning overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1030/2002. De meeste lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet. De lidstaten verlenen verschillende vergunningen voor andere doeleinden dan werk. Aan deze categorie onderdanen van derde landen worden vergunningen verleend overeenkomstig artikel 7 van de richtlijn. In Tsjechië kan echter niet worden vastgesteld of bepaalde categorieën onderdanen van derde landen die naar Tsjechië gaan voor andere doeleinden dan werk, mogen werken op basis van hun respectieve verblijfsvergunningen. In Portugal worden onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van Portugese burgers bij de desbetreffende nationale wetgeving uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied. Bij artikel 3, lid 2, onder a), van de richtlijn worden onderdanen van derde landen die gezinsleden zijn van burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG, maar geen gezinsleden van Portugese staatsburgers, uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn.

Tot slot is de richtlijn overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder c), van toepassing op onderdanen van derde landen die overeenkomstig het recht van de Unie of het nationale recht zijn toegelaten tot een lidstaat met het oog op werk. Alle lidstaten hebben deze bepalingen correct omgezet.

Bij artikel 3, lid 2, is bepaald welke categorieën onderdanen van derde landen van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten. De meeste uitsluitingen komen voort uit andere toepasselijke EU-wetgeving met betrekking tot die onderdanen van derde landen. In algemene zin moet worden opgemerkt dat de toepassing van de bepalingen van de richtlijn, waaronder de verlening van een gecombineerde vergunning, op de categorieën onderdanen van derde landen die worden genoemd in artikel 3, lid 2, de uitvoering van de richtlijn niet noodzakelijkerwijs belemmert. Bijna alle lidstaten¹⁴ hebben artikel 3, lid 2, op een correcte manier volledig omgezet.

Overeenkomstig artikel 3, lid 3, mogen de lidstaten besluiten dat hoofdstuk II niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die toestemming hebben gekregen om voor een periode van ten hoogste zes maanden op het grondgebied van een lidstaat te werken dan wel voor studiedoeleinden tot een lidstaat zijn toegelaten. Van deze optie hebben 18 lidstaten gebruikgemaakt. Cyprus, Griekenland, Litouwen, Malta en Nederland hebben deze optie toegepast op beide categorieën onderdanen van derde landen. Estland, Frankrijk, Hongarije, Portugal, Slowakije en Tsjechië hebben de optie alleen toegepast op werknemers die zijn toegelaten om maximaal zes maanden op hun grondgebied te werken, terwijl Oostenrijk, Bulgarije, Spanje, Italië, Luxemburg, Letland en Slovenië deze optie alleen hebben toegepast op studenten.

Overeenkomstig artikel 3, lid 4, passen de lidstaten hoofdstuk II van de richtlijn niet toe op onderdanen van derde landen die op basis van een visum toestemming hebben om te werken. Alle lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet.

Artikel 4 – Eén enkele aanvraagprocedure

In artikel 4 worden de belangrijkste aspecten van de enkele aanvraagprocedure gereguleerd.

¹⁴ Zie het bovenstaande punt van zorg met betrekking tot Portugal.

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, wordt een aanvraag tot verstrekking, wijziging of verlenging van een gecombineerde vergunning via één enkele aanvraagprocedure ingediend. De lidstaten bepalen of aanvragen voor een gecombineerde vergunning moeten worden ingediend door de onderdaan van een derde land of door diens werkgever. De lidstaten kunnen echter ook besluiten dat een aanvraag naar keuze door een van beide kan worden gedaan. Indien de aanvraag door de onderdaan van een derde land moet worden gedaan, staan de lidstaten toe dat de aanvraag vanuit een derde land wordt ingediend, of, indien het nationale recht daarin voorziet, vanaf het grondgebied van de lidstaat waar de onderdaan van een derde land legaal aanwezig is.

In de meeste lidstaten mag de aanvraag uitsluitend worden ingediend door de onderdaan van een derde land¹⁵, in twee lidstaten alleen door de werkgever (BG en IT) en in verschillende andere lidstaten door de onderdaan van een derde land óf de werkgever¹⁶.

In sommige lidstaten¹⁷ worden de vergunningen niet verleend via één administratieve handeling, maar moet men in het kader van de nationale procedures bepaalde documenten twee keer indienen of zijn deze procedures tijdrovend.

De verplichting om goedkeuring te krijgen voor het verrichten van arbeid in het kader van een arbeidsmarkttoets kan de enkele aanvraagprocedure soms ook onnodig verlengen. In sommige lidstaten is goedkeuring voor het verrichten van arbeid een eerste stap voordat de onderdaan van een derde land een visum kan aanvragen. De goedkeuring voor het verrichten van arbeid wordt over het algemeen aangevraagd door de werkgever (FR, RO, ES, BG, PT). In andere lidstaten (zoals LV en LT) moet de vacature door de werkgever worden geregistreerd voordat een inreisvisum kan worden verleend aan de onderdaan van een derde land.

Deze uit meerdere stappen bestaande procedures kunnen de naleving van de richtlijn bemoeilijken indien men die procedures en de tijd die ermee gemoeid gaat niet beschouwt als onderdeel van de enkele aanvraagprocedure en zodoende niet meetelt voor de bij de richtlijn vastgestelde termijn van vier maanden. In dit verband moeten de werkvergunningen worden beschouwd als onderdeel van de enkele aanvraagprocedure wanneer de vereiste goedkeuring betrekking heeft op een specifieke onderdaan van een derde land en een specifieke functie.

Krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn onderzoeken de lidstaten een aanvraag en nemen ze een besluit tot verstrekking, wijziging of verlenging van de gecombineerde vergunning indien de aanvrager aan de in het recht van de Unie of het nationale recht vastgelegde voorwaarden voldoet. Een besluit tot verstrekking, wijziging of verlenging van een gecombineerde vergunning vormt één enkele administratieve handeling die zowel een verblijfsvergunning als een arbeidsvergunning behelst. Om dezelfde redenen in verband met artikel 4, lid 1, kan het nemen van één besluit leiden tot problemen in Bulgarije, Portugal en Roemenië.

In artikel 4, lid 3, wordt bepaald dat de enkele aanvraagprocedure de visumprocedure die voor een eerste binnenkomst vereist kan zijn, onverlet laat. Deze bepaling is in de meeste lidstaten omgezet¹⁸. Overeenkomstig overweging 11 van de richtlijn mogen de bepalingen over de enkele aanvraagprocedure en de gecombineerde vergunning niet van toepassing zijn op

¹⁵ CZ, DE, EE, EL, FI, HU, LU, MT, PL, RO, SE en SK.

¹⁶ AT, CY, ES, FR, HR, LT, LV, NL, PT en SI.

¹⁷ BG, PT en RO.

¹⁸ Alle lidstaten behalve DE.

eenvormige visa of visa voor verblijf van langere duur. De richtlijn bevat geen definitie van een visum voor eerste binnenkomst. Artikel 7, lid 1, van Richtlijn 2009/50/EG (blauwe kaart)¹⁹ en artikel 5, lid 3, van Richtlijn (EU) 2016/801 (studenten en onderzoekers)²⁰ verduidelijken echter dat de lidstaat, indien verblijfstitels alleen worden afgegeven op het grondgebied van de lidstaat en wanneer aan alle toelatingsvoorwaarden is voldaan, de onderdaan van een derde land het vereiste visum verstrekt. De Commissie beschouwt de visumprocedure in het kader van de enkele vergunningsprocedure als een aanvullende procedure die door de lidstaten moet worden vergemakkelijkt.

Artikel 4, lid 4, bepaalt dat de lidstaten, wanneer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, een gecombineerde vergunning verstrekken aan de onderdanen van derde landen die een aanvraag om toelating hebben ingediend en aan de reeds toegelaten onderdanen van derde landen die een aanvraag hebben ingediend om hun verblijfsvergunning te verlengen of te wijzigen. Deze bepaling is door de meeste lidstaten correct omgezet.

Artikel 5 – Bevoegde instantie

Artikel 5 verplicht de lidstaten ertoe een nationale instantie aan te wijzen die bevoegd is om de aanvraag in ontvangst te nemen en de gecombineerde vergunning te verstrekken. Dit artikel voorziet ook in een aantal procedurele waarborgen, zoals de tijdslimiet voor het nemen van een besluit over een volledige aanvraag, de gevolgen wanneer dan nog geen besluit is genomen, de verplichte kennisgeving aan de aanvrager en de gevolgen van een onvolledige aanvraag.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, moeten de lidstaten de instantie aanwijzen die bevoegd is om de aanvraag in ontvangst te nemen en de gecombineerde vergunning te verstrekken. De meeste lidstaten hebben de bepaling correct omgezet door één bevoegde instantie aan te wijzen. Dit zijn doorgaans immigratiekantoren, de desbetreffende afdelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het politiebureau of het politiebureau in de verblijfplaats van de onderdaan van een derde land.

De eerste alinea van artikel 5, lid 2, bepaalt dat de bevoegde instantie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vier maanden na de datum van indiening van de aanvraag, een besluit neemt over de volledige aanvraag. In negen lidstaten bestaat bezorgdheid over de totale tijdslimiet voor het nemen van een besluit²¹, met name vanwege het ontbreken van specifieke tijdslimieten in het nationaal recht, maar ook gelet op de tijd die nodig is om zich bij verschillende instanties in te schrijven voor procedures waar meerdere autoriteiten bij betrokken zijn (bijv. sociale zekerheid en medische dienstverlening) en op de verplichte goedkeuring voor het verrichten van arbeid, die de gehele procedure kan verlengen of vertragen.

In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag, hebben de lidstaten de mogelijkheid om de termijn van vier maanden om een besluit te nemen over de volledige aanvraag te verlengen overeenkomstig artikel 5, lid 2, tweede alinea. Van deze optie hebben 17 lidstaten²² gebruikgemaakt.

Krachtens de derde alinea van artikel 5, lid 2, bepaalt het nationale recht welke gevolgen het uitblijven van een besluit heeft indien binnen de in dit lid bepaalde tijdslimiet geen besluit is genomen.

¹⁹ PB L 155 van 18.6.2009, blz. 17.

²⁰ PB L 132 van 21.5.2016, blz. 21.

²¹ AT, DE, ES, IT, LT, LU, LV, RO en SE.

²² BG, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI en SK.

De wetgeving van een aantal lidstaten²³ voorziet in stilzwijgende afwijzing en verleent het recht om juridische stappen te ondernemen tegen die afwijzing. In andere lidstaten is sprake van stilzwijgende goedkeuring of het recht om actie te ondernemen wanneer de overheid een bepaalde termijn niet nakomt. Dit doen de lidstaten aan de hand van specifieke uitvoeringswetgeving of door te verwijzen naar het algemene bestuursrecht.

Er zijn echter problemen geconstateerd met nationale wetgeving of praktijken. Zo kan de naleving in Duitsland in het gedrang komen doordat de tijdslimiet voor de enkele vergunningsprocedure niet uitdrukkelijk is opgenomen in de nationale wetgeving. Bovendien lijken de rechtsmiddelen die in bepaalde lidstaten worden toegepast, ongeschikt te zijn en kunnen ze resulteren in langdurige rechtsonzekerheid (FI en SE), en neemt de behandeling ervan in Zweden ook nog eens buitensporig veel tijd in beslag.

Artikel 5, lid 4, bepaalt dat de bevoegde instantie de aanvrager schriftelijk meedeelt welke aanvullende gegevens of documenten vereist zijn indien de aanvraag onvolledig is, en een redelijke termijn vaststelt om ze over te leggen. De in artikel 5, lid 2, genoemde tijdslimiet van vier maanden kan worden opgeschort totdat de bevoegde instantie of andere relevante instanties de vereiste aanvullende informatie hebben ontvangen. De meeste lidstaten passen deze bepaling op een correcte manier toe.

Bovendien is de administratieve instantie in Tsjechië niet verplicht om de procedure op te schorten: dat is slechts een mogelijkheid. In Italië begint de termijn voor het nemen van een besluit over een volledige aanvraag als bedoeld in artikel 5, lid 2, weer te lopen vanaf het moment waarop de bevoegde instantie de aanvullende documenten ontvangt.

In Malta is een mogelijk probleem vastgesteld met betrekking tot onvolledige aanvragen. De Maltese autoriteiten nemen onvolledige aanvragen niet in ontvangst of wijzen ze zonder schriftelijke kennisgeving af, waardoor de aanvrager maar zelden op de hoogte is van de status van zijn/haar aanvraag.

Artikel 6 – Gecombineerde vergunning

Artikel 6 is van toepassing op personen die een aanvraag indienen om te worden toegelaten en op personen die reeds zijn toegelaten met het oog op werk. Artikel 6, lid 1, eerste alinea, bepaalt dat de lidstaten een gecombineerde vergunning moeten verstrekken die beantwoordt aan het uniforme model dat is vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1030/2002²⁴ en die de gegevens bevat in verband met de vergunning tot het verrichten van arbeid overeenkomstig punt a), onder 7.5-9, van de bijlage daarbij. De meeste lidstaten voldoen aan deze bepaling, uitdrukkelijk²⁵ dan wel impliciet²⁶ op basis van de nationale bepalingen inzake vergunningen die gelijkwaardig zijn aan de gecombineerde vergunning.

Overeenkomstig artikel 6, lid 1, tweede alinea, kunnen de lidstaten aanvullende informatie opnemen in verband met de arbeidsrelatie van de onderdaan van een derde land (zoals naam en adres van de werkgever, de plaats van de tewerkstelling, de aard van het werk, de werkuren, het loon); dit kan op papier dan wel in een elektronisch formaat. De meeste lidstaten hebben niet

²³ CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO en SK.

²⁴ Gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954 (PB L 286 van 1.11.2017, blz. 9–14.).

²⁵ CY, FR, LV, MT en RO.

²⁶ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, LT, LU, PL, SE, SI en SK.

gebruikgemaakt van deze optie. Cyprus, Malta en Nederland hebben de optie toegepast voor informatie op papier en in elektronisch formaat. Spanje, Frankrijk en Slowakije hebben deze optie alleen toegepast voor informatie op papier en Hongarije alleen voor informatie in elektronisch formaat.

Krachtens artikel 6, lid 2, mogen de lidstaten bij de verstrekking van de gecombineerde vergunning geen aanvullende vergunningen afgeven als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt. De meeste lidstaten houden zich hieraan. Sommige lidstaten hebben dit voorschrift uitdrukkelijk omgezet (Cyprus, Letland en Malta), andere impliciet²⁷ op basis van de nationale bepalingen inzake vergunningen die gelijkwaardig zijn aan de gecombineerde vergunning. De Duitse omzettingbepalingen zijn niet duidelijk.

Artikel 7 – Voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunningen

Artikel 7 is van toepassing op personen die voor andere doeleinden dan werk zijn toegelaten, maar wel recht hebben om te werken, zoals gezinsleden, studenten en overige categorieën, met inbegrip van personen met een nationale permanente verblijfsstatus.

Wanneer de lidstaten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1030/2002 een verblijfsvergunning verstrekken, moeten zij krachtens artikel 7, lid 1, eerste alinea, de gegevens die verband houden met de vergunning tot het verrichten van arbeid, vermelden, ongeacht het type vergunning. De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet, uitdrukkelijk (CY, LV en MT) dan wel impliciet²⁸ op basis van de nationale bepalingen inzake vergunningen die gelijkwaardig zijn aan de voor andere doeleinden dan werk verstrekte gecombineerde vergunning.

Overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede alinea, kunnen de lidstaten aanvullende informatie opnemen in verband met de arbeidsrelatie van de onderdaan van een derde land (zoals naam en adres van de werkgever, de plaats van de tewerkstelling, de aard van het werk, de werkuren, het loon); dit kan op papier dan wel in een elektronisch formaat. De meeste lidstaten hebben niet gebruikgemaakt van deze optie. Cyprus, Malta en Nederland hebben de optie toegepast voor informatie op papier en in elektronisch formaat. Spanje heeft deze optie alleen toegepast voor informatie op papier en Hongarije alleen voor informatie in elektronisch formaat.

In artikel 7, lid 2, wordt bepaald dat de lidstaten, wanneer zij overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1030/2002 een verblijfsvergunning verstrekken, geen aanvullende vergunningen mogen afgeven als bewijs van het feit dat toegang is verleend tot de arbeidsmarkt.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet, uitdrukkelijk (CY, LV en MT) dan wel impliciet²⁹ op basis van de nationale bepalingen inzake vergunningen die gelijkwaardig zijn aan de voor andere doeleinden dan werk verstrekte gecombineerde vergunning. In Hongarije kan echter niet worden vastgesteld of alle vergunningen die als gecombineerde vergunningen voor andere doeleinden dan werk kunnen worden beschouwd, ook het recht om te werken verlenen, en bijgevolg of er aanvullende vergunningen nodig zijn die staven dat men toestemming heeft om de arbeidsmarkt te betreden. In Nederland, ten slotte, geldt de werkvergunning in combinatie met de verblijfsvergunning als gecombineerde vergunning, maar wordt niet uitdrukkelijk bepaald dat men het uniforme model als bedoeld in de richtlijn moet gebruiken,

²⁷ AT, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI en SK.

²⁸ CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, PL, RO, SE, SI en SK.

²⁹ AT, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SE, SI en SK.

waardoor niet wordt verzekerd dat men aanvullende documenten verstrekt waaruit blijkt dat men toestemming heeft om te werken.

Artikel 8 – Procedurele waarborgen

Artikel 8 voorziet in de verlening van bepaalde procedurele waarborgen aan de aanvrager van de vergunning, namelijk de plicht om beslissingen tot afwijzing van een aanvraag tot verstrekking, wijziging of verlenging van een gecombineerde vergunning schriftelijk te motiveren en de waarborg dat de aanvrager schriftelijk wordt medegedeeld bij welke instantie hij/zij binnen welke termijn in beroep kan gaan. Negentien lidstaten hebben de procedurele waarborgen omgezet in overeenstemming met de richtlijn³⁰. De bepalingen worden in nationaal recht omgezet via de aanneming van specifieke wetgeving of door te verwijzen naar algemene bestuursrechtelijke voorschriften. De problemen met de naleving van artikel 8, leden 1 en 2, behelzen onder meer dat de toepasselijke regels in sommige lidstaten niet waarborgen dat de aanvrager schriftelijk in kennis wordt gesteld van de reden van de afwijzing, van de naam van de instantie waar de aanvrager in beroep kan gaan en van de herzieningstermijn (MT en PL).

Artikel 8, lid 3, schrijft voor dat een aanvraag als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd op grond van toelatingsquota voor onderdanen van derde landen die willen komen werken en op die grond niet hoeft te worden behandeld. De meeste lidstaten hebben niet gebruikgemaakt van deze optie³¹. Andere lidstaten hebben de bepaling correct omgezet – uitdrukkelijk (CY, EL en IT) dan wel impliciet (EE, HR, HU, MT, NL, RO en SK).

Artikel 9 – Toegang tot informatie

Artikel 9 verplicht de lidstaten ertoe om de onderdaan van een derde land en diens toekomstige werkgever desgevraagd adequate informatie te verstrekken over de documenten die zij nodig hebben om een volledige aanvraag te kunnen indienen. De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet, uitdrukkelijk (CY, EL, LU en MT) dan wel op basis van de algemene bestuursrechtelijke beginselen inzake toegang tot informatie³², met de (aanvullende) mogelijkheid om informatie over de benodigde documenten te raadplegen op de websites van de bevoegde instanties (AT, CZ, DE, FR, HR en SK). Enkele lidstaten (BG, EE, PT en SI) verplichten de bevoegde instanties niet duidelijk om adequate informatie te verstrekken over de documenten die nodig zijn om een volledige aanvraag in te dienen.

Artikel 10 – Vergoedingen

Artikel 10 biedt de lidstaten de mogelijkheid om in voorkomend geval van de aanvragers vergoedingen te verlangen voor de behandeling van hun aanvraag overeenkomstig de richtlijn. Alle lidstaten brengen vergoedingen in rekening voor de behandeling van de aanvraag. In sommige gevallen vindt de Commissie de vergoedingen buitensporig hoog en in strijd met het evenredigheidsbeginsel, waardoor de nuttige werking van de richtlijn in het gedrang komt. Het Hof van Justitie heeft dit standpunt bevestigd in twee arresten³³. De Commissie heeft overleg gepleegd met de nationale instanties en heeft tegen verschillende lidstaten inbreukprocedures ingeleid wegens het in rekening brengen van buitensporig hoge vergoedingen voor

³⁰ BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PT, RO, SE, SI en SK.

³¹ AT, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, LT, LU, LV, PL, PT, SE en SI.

³² AT, CZ, DE, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LV, PL, NL, RO, SE en SK.

³³ 26 april 2012, zaak C-508/10, Commissie tegen Nederland; en 2 september 2015, zaak C-309/14, CGIL en INCA.

verblijfsvergunningen uit hoofde van verschillende richtlijnen, waaronder de richtlijn gecombineerde vergunning³⁴.

Artikel 11 – Rechten op grond van de gecombineerde vergunning

In artikel 11, onder a) tot en met d), worden de rechten genoemd die uit hoofde van de gecombineerde vergunning worden verleend: toegang en verblijf, vrije toegang tot het hele grondgebied, recht op het verrichten van de specifieke toegestane loondienstwerkzaamheden en recht op informatie over de aan de vergunning verbonden rechten van de houder. De meeste lidstaten hebben artikel 11 volledig omgezet³⁵.

Welke bepalingen tot omzetting van artikel 11, onder b) (vrije toegang tot het hele grondgebied), in Polen en van artikel 11, onder c) (het verrichten van de specifieke loondienstwerkzaamheden), in Oostenrijk, Duitsland, Estland, Luxemburg en Slovenië zijn genomen, is niet duidelijk geworden. In deze lidstaten lijkt geen informatie beschikbaar te zijn over de verleende rechten. Slechts in een klein aantal lidstaten hebben werknemers uit derde landen dezelfde rechten als onderdanen van de lidstaat om van baan of werkgever te wisselen (FI, FR, IT en SI).

Artikel 12 – Recht op gelijke behandeling

Krachtens artikel 12, onder a) tot en met h), worden houders van een gecombineerde vergunning op de volgende terreinen op dezelfde manier behandeld als nationale onderdanen: arbeidsvoorwaarden, vrijheid van vereniging, sociale zekerheid, onderwijs, erkenning van academische en beroepskwalificaties, belastingvoordelen, toegang tot goederen en diensten en adviesdiensten. Over het algemeen hebben de lidstaten deze bepaling correct omgezet.

Artikel 12 staat beperkingen van de gelijke behandeling toe op enkele van de gespecificeerde terreinen en verduidelijkt dat de gelijke behandeling geen afbreuk doet aan het recht van de lidstaat om de verblijfsvergunning in te trekken of niet te verlengen. Er hebben echter maar een paar lidstaten gebruikgemaakt van de optionele beperkingen.

Bovendien gaat artikel 12 in op gelijke behandeling bij het meenemen van wettelijke prestaties. Krachtens artikel 12, lid 1, zijn de bepalingen van de richtlijn inzake gelijke behandeling niet alleen van toepassing op personen die uit hoofde van het EU-recht of het nationaal recht toestemming hebben om te werken, maar ook op personen die op andere gronden een verblijfsvergunning hebben gekregen, mits zij toestemming hebben om te werken.

Artikel 12 wordt in nationale wetgeving omgezet door middel van specifieke bepalingen, clausules met betrekking tot gelijke behandeling of bepalingen die de afzonderlijke specifieke terreinen als bedoeld onder a) tot en met h) reguleren.

Verschiedende klachten die in verband hiermee zijn ingediend, laten zien dat de omzetting in de praktijk kan leiden tot problemen, met name wanneer het beginsel van gelijke behandeling moet worden uitgevoerd door verschillende regionale en lokale overheden.

De omzettingsproblemen op het gebied van gelijke behandeling hebben met name betrekking op:

³⁴ De procedure tegen BG is stopgezet naar aanleiding van wijzigingen in de nationale wetgeving. De procedures tegen EN, NL en PT lopen nog.

³⁵ BG, CY, CZ, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO, SE en SK.

- de algemene uitsluiting van visumhouders (Portugal);
- de erkenning van diploma's, certificaten en andere beroepskwalificaties in Nederland (alleen diploma's van langdurig ingezetenen worden erkend);
- de toegang tot takken van sociale zekerheid in Nederland (beperking van de toegang tot uitkeringen bij ziekte en werkloosheidsuitkeringen voor personen met een tijdelijke verblijfsstatus), Slovenië (onderdanen van derde landen genieten slechts één type gezinstoeslag: de kinderbijslag); Italië (houders van een gecombineerde vergunning zijn uitgesloten van bepaalde gezinstoeslagen)³⁶, Zweden (beperkte toegang tot socialezekerheidsuitkeringen bij een verblijf van minder dan één jaar);
- de toegang tot goederen en diensten in Cyprus (werknemers uit derde landen mogen geen eigen woning kopen).

Optionele beperkingen

Krachtens artikel 12, lid 2, mogen de lidstaten beperkingen stellen aan de gelijke behandeling als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a) tot en met d). De meeste lidstaten hebben niet alle opties toegepast; enkel Cyprus heeft ervoor gekozen alle optionele beperkingen in te voeren; andere lidstaten (BG, CZ, ES, HR, LU, RO en SK) hebben geen van de opties toegepast.

Krachtens artikel 12, lid 3, doet het bij artikel 12, lid 1, vastgestelde recht van gelijke behandeling geen afbreuk aan het recht van de lidstaat om de op grond van deze richtlijn verstrekte verblijfsvergunning, de voor andere doeleinden dan werk verstrekte verblijfsvergunning of enige andere vergunning om in een lidstaat arbeid te verrichten, in te trekken of niet te verlengen. Polen heeft artikel 12, lid 3, niet omgezet. De resterende lidstaten hebben deze bepaling ofwel uitdrukkelijk omgezet, ofwel aan de hand van andere nationale wetgeving.

Grensoverschrijdende uitkeringen

Overeenkomstig artikel 12, lid 4, hebben werknemers uit derde landen die naar een derde land verhuizen, of hun nagelaten betrekkingen die in een derde land wonen en rechten aan die werknemers ontnemen, recht op wettelijke prestaties wegens ouderdom, invaliditeit en overlijden. Die prestaties moeten worden gebaseerd op de vroegere arbeid van de werknemer uit een derde land en verworven overeenkomstig de in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 883/2004 bedoelde wetgeving, onder dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde tarieven als onderdanen van de betrokken lidstaten wanneer die naar een derde land verhuizen.

Dertien lidstaten³⁷ staan toe dat prestaties wegens ouderdom, invaliditeit en overlijden worden meegenomen naar derde landen. In dit opzicht worden onderdanen en onderdanen van derde landen gelijk behandeld. Er zijn problemen vastgesteld in Slovenië, Frankrijk, Nederland en Bulgarije. Volgens het Sloveens recht ontvangt een begunstigde vreemdeling die zich vestigt buiten Slovenië een uitkering in het buitenland wanneer er een internationale overeenkomst is gesloten met het nieuwe land van vestiging of wanneer dat land een dergelijk recht verleent aan Sloveense onderdanen. Slovenië betaalt de uitkeringen echter wel in alle omstandigheden aan in het buitenland wonende eigen onderdanen. In Frankrijk kunnen invaliditeits- en nabestaandenuitkeringen niet worden meegenomen naar derde landen. In Nederland wordt de uitkering verlaagd wanneer men die meeneemt bij terugkeer naar een derde land. De Bulgaarse

³⁶ Zie zaak C-449/16, Martinez Silva.

³⁷ AT, CY, EE, ES, HR, IT, LT, MT, NL, PL, RO, SE en SK.

wetgeving staat het meenemen van uitkeringen alleen toe wanneer er een bilaterale overeenkomst met het betreffende derde land bestaat.

Artikel 13 – Gunstiger bepalingen

Artikel 13 biedt de mogelijkheid om gunstiger bepalingen toe te passen. Overeenkomstig artikel 13, lid 1, onder a), doet deze richtlijn geen afbreuk aan gunstiger bepalingen van het recht van de Unie, met inbegrip van bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Unie of de Unie en haar lidstaten enerzijds, en een of meer derde landen anderzijds. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft deze bepaling correct omgezet.

Overeenkomstig artikel 13, lid 1, onder a), doet deze richtlijn geen afbreuk aan gunstiger bepalingen van bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen een of meer lidstaten en een of meer derde landen. Op dit punt zijn geen knelpunten geconstateerd.

Overeenkomstig artikel 13, lid 2, laat de toepassing van deze richtlijn onverlet dat de lidstaten bepalingen kunnen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de personen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Op dit punt zijn geen knelpunten geconstateerd.

Artikel 14 – Informatie aan het publiek

Artikel 14 bepaalt dat de lidstaten aan het publiek regelmatig bijgewerkte informatie ter beschikking stelt over de voorwaarden voor de toelating en het verblijf van onderdanen van derde landen tot, respectievelijk op, hun grondgebied met het oog op werk. Alle lidstaten komen deze verplichting na. In tien lidstaten is de verplichting uitdrukkelijk omgezet in de nationale wetgeving³⁸. De studie³⁹ over de praktische toepassing van het EU-kader inzake reguliere migratie die met het oog op de geschiktheidscontrole is verricht, wees op de in algemene zin ontoereikende informatie die de bevoegde instanties verstrekken over de toelatingsvoorwaarden en de rechten in verband met vergunningen.

Artikel 15, lid 2 – Verslaglegging

Artikel 15, lid 2, verplicht de lidstaten ertoe om jaarlijks, en de eerste maal uiterlijk op 25 december 2014, met inachtneming van Verordening (EG) nr. 862/2007, aan de Commissie statistische gegevens te verstrekken over de aantallen werknemers uit derde landen aan wie gedurende het afgelopen kalenderjaar een gecombineerde vergunning is verstrekt. In de meerderheid van de lidstaten⁴⁰ zijn de informatieplichten niet uitdrukkelijk omgezet in de nationale wetgeving, maar worden ze nageleefd in het kader van de administratieve procedures. Alleen in Cyprus, Griekenland en Litouwen worden deze plichten in nationale wetgeving gereguleerd. Griekenland en België hebben evenwel nog geen statistieken verstrekt.

IV. CONCLUSIES

De EU zet zich al sinds jaar en dag in voor het bevorderen van de integratie en de gelijke behandeling van onderdanen van derde landen. De richtlijn gecombineerde vergunning is een cruciaal instrument om dit doel te verwezenlijken. Nadat de omzettingstermijn eind 2013 was verstreken, heeft de Commissie een aantal inbreukprocedures ingeleid en informatie

³⁸ CY, EL, ES, FI, FR, HR, LT, MT, PT en SK.

³⁹ Verslag "Evidence base for practical implementation of the Legal Migration Directive's Annex 2A ICF" (2018).

⁴⁰ AT, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, NL, RO, SE, SI en SK.

uitgewisseld met lidstaten om ervoor te zorgen dat zij de bepalingen correct omzetten en uitvoeren.

Een belangrijk element van de richtlijn is de oprichting van een centraal nationaal loket. Dit is met name van belang wanneer verschillende overheidsinstanties verantwoordelijk zijn voor de verlening van werk- en verblijfsvergunningen aan onderdanen van derde landen, te weten het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Arbeid. Alle lidstaten hebben hun inspanningen om een dergelijk mechanisme op te zetten, opgeschroefd. De procedure leidt echter nog steeds tot problemen. De resterende problemen hebben voornamelijk betrekking op de vereiste meervoudige administratieve stappen, de tijd die nodig is om inreisvisa en toestemming in het kader van een arbeidsmarkttoets te verkrijgen en de eerbiediging van bepaalde procedurele waarborgen.

Verder verleent de richtlijn onderdanen van derde landen die houder zijn van een gecombineerde vergunning een uitgebreide set rechten en bevordert de richtlijn het non-discriminatiebeginsel. De bepalingen inzake gelijke behandeling zijn een kernelement van het EU-kader inzake reguliere migratie. De meeste lidstaten hebben voldaan aan de bepalingen inzake gelijke behandeling en er is in beperkte mate gebruikgemaakt van de bepalingen die het mogelijk maken om bepaalde rechten te beperken. Het verslag brengt evenwel een aantal tekortkomingen in de omzetting van de richtlijn aan het licht (zoals een restrictieve uitlegging van de bepalingen inzake gelijke behandeling in enkele lidstaten), die nopen tot verdere stappen op EU- en nationaal niveau. Tot slot wees de geschiktheidscontrole inzake reguliere migratie uit dat onderdanen van derde landen gebrekkig worden voorgelicht over de mogelijkheid om een gecombineerde vergunning te verkrijgen en over de daaraan verbonden rechten.

De Commissie zal zich blijven inspannen voor een correcte omzetting en uitvoering van de richtlijn in de EU. Hiertoe zal de Commissie haar bevoegdheden op grond van het Verdrag volledig benutten en indien nodig inbreukprocedures inleiden. Tegelijkertijd blijft de Commissie op technisch vlak samenwerken met de lidstaten. Bepaalde juridische en technische kwesties behoeven nadere discussie en verduidelijking, zoals vereisten inzake visa en arbeidsmarkttoetsing, de reikwijdte van gelijke behandeling en kwesties met betrekking tot het formaat van de vergunningen en de daarin op te nemen informatie. Bovendien moeten houders van een gecombineerde vergunning beter worden voorgelicht over hun rechten uit hoofde van de richtlijn.

De Commissie zal optimaal gebruikmaken van de bestaande websites, met name via de bijgewerkte portaalsite over immigratie, en zal de lidstaten aansporen en ondersteunen bij het opzetten van bewustmakingscampagnes om potentiële aanvragers te informeren over de rechten en de procedures voor het verkrijgen van de gecombineerde vergunning.