

Overeenkomst aangaande het recht van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene verkregen hebben alsmede onderdanen van de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie om als grensarbeider in de Euregio Maas-Rijn te werken

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

De Euregio Maas-Rijn (EMR) ligt op het snijvlak van de grenzen tussen België, Duitsland en Nederland. In deze regio pendelen zo'n 22.000 grensarbeiders wekelijks of dagelijks van hun woonplaats aan de ene kant naar hun werk aan de andere kant van de grens. Dit aantal bewijst dat het voor een individu feitelijk mogelijk is om buiten zijn woonland te werken. Echter, gelet op de geografische kenmerken van de regio en de relatief hoge werkloosheidspercentages in twee landen van de EMR, is deze groep eerder verrassend klein te noemen. Deze slechte prestatie wat mobiliteit van arbeiders betreft, spoort ertoe aan de belemmeringen aan het vrije verkeer, die na vijftig jaar Europese integratie nog steeds bestaan, te bestrijden.

Door middel van onderliggend voorstel voor een *Overeenkomst aangaande het recht van onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene verkregen hebben alsmede onderdanen van de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie om als grensarbeider in de Euregio Maas-Rijn te werken* wordt beoogd deze belemmeringen voor een bepaalde groep te verminderen, met als uiteindelijk doel de grensoverschrijdende arbeid in de EMR te stimuleren. Het gaat hierbij om onderdanen van derde landen, die op het grondgebied van één van betrokken Lid-Staten de status van langdurig ingezetene verworven hebben (hierna; langdurig ingezetene derdelanders) en die in de Euregio Maas-Rijn als grensarbeider wensen te werken. Daarnaast is deze Overeenkomst van belang voor onderdanen van de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie, die reeds in één van de landen van de Euregio Maas-Rijn wonen en aldaar als grensarbeider wensen te werken.

De definitie van grensarbeid is neergelegd in artikel 1 onder b van de 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. Onder grensarbeider wordt verstaan: „*iedere werknemer of zelfstandige die zijn beroepswerkzaamheden uitoefent op het grondgebied van een Lid-Staat en woont op het grondgebied van een andere Lid-Staat, waarheen hij in beginsel dagelijks of ten minste eenmaal per week terugkeert; de grensarbeider die door de onderneming waaraan hij normaliter verbonden is, wordt gedetacheerd of die een dienstverrichting uitvoert op het grondgebied van dezelfde of een andere Lid-Staat, behoudt echter gedurende een tijdvak van ten hoogste vier maanden de hoedanigheid van grensarbeider, ook al kan hij tijdens deze periode niet dagelijks of niet ten minste eenmaal per week terugkeren naar zijn woonplaats*“. Voorliggende Overeenkomst heeft uitsluitend betrekking op personen die hun woonplaats in het ene land willen behouden, terwijl ze in het andere land werken.

Momenteel is het voor langdurig ingezetene derdelanders alleen mogelijk als grensarbeider in Nederland of België te werken als zij hiervoor een Nederlandse tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet Arbeidsvoorwaarden Vreemdelingen (WAV) of een Belgische Arbeidskaart B op grond van de Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers hebben gekregen van de bevoegde instanties (het Nederlandse CWI of het Belgische V.D.A.B., F.O.R.E.M. of Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft). Het is voor de betrokken werkgever echter niet gemakkelijk om een dergelijke tewerkstellingsvergunning te verkrijgen; in beide landen moet aan strikte voorwaarden voldaan zijn. Zo dient de vacature die de werkgever heeft in eerste instantie ingevuld te worden door een werknemer die reeds in Nederland, resp. België woont of door een andere burger van de Europese Unie (zogenoemd “prioriteitsgenietend aanbod” of arbeidsmarkttoets). Momenteel is het voor langdurig ingezetene derdelanders niet mogelijk om in Duitsland als grensarbeider te werken. Het voorheen bestaande “*Grenzgängervisum*” bestaat inmiddels niet meer. Wat rest, is de “*Grenzgängerkarte*”, die enkel voor personen geldt die reeds een dienstbetrekking uitoefenden in de Bondsrepubliek en vervolgens met hun partner, die EU-burger is, naar het buurland geëmigreerd zijn.

Voor burgers van de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie hanteren België, Duitsland en Nederland (zie hierna), vooralsnog een overgangsregime, zoals afgesproken in de respectievelijke

Toetredingsverdragen. Dit overgangsregime dient om de arbeidsmarkt van de “oude” Lid-Staten te beschermen tegen een te grote toestroom van arbeidsmigranten uit de nieuwe EU Lid-Staten. Voor burgers van Cyprus en Malta gelden echter geen beperkingen op het vrije verkeer.

In Nederland heeft de huidige gunstige economische conjunctuur en de snelle verkrapping van de Nederlandse arbeidsmarkt (Nederland kent, op Denemarken na, het laagste werkloosheidspercentage van de EU) er inmiddels toe geleid dat Minister Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per 1 mei 2007 de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers opgeheven heeft voor burgers uit de landen die in 2004 tot de EU toegetreden zijn¹. Voor Bulgarije en Roemenië blijven vooralsnog tot 1 januari 2012 overgangsmaatregelen gelden. Zij zijn echter in enkele sectoren reeds vrijgesteld van het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning.

De situatie op de Belgische en Duitse arbeidsmarkt is minder gunstig dan in hun buurland, Nederland: de werkloosheidspercentages zijn dubbel zo hoog. Ter bescherming van hun arbeidsmarkt hanteren beide landen in ieder geval nog tot 1 mei 2009 een overgangsregime, zodat de burgers uit de landen die in 2004 tot de EU toegetreden zijn (afgezien in geval van enkele knelpuntberoepen) vooralsnog een werkvergunning moeten aanvragen wanneer zij in Duitsland, resp. België willen werken. Voor Bulgarije en Roemenië gelden, net als in Nederland, tot 1 januari 2012 overgangsmaatregelen.

Vanwege de hierboven reeds aangeduide gunstige economische situatie in Nederland, ligt het in de lijn der mogelijkheden om het vrij verkeer van werknemers behalve tot burgers uit de nieuwe EU Lid-Staten tevens uit te breiden tot langdurig ingezetene derdelanders die in één van de landen van de EMR wonen en als grensarbeider zouden willen werken. De krapte op de arbeidsmarkt aan Nederlandse zijde zou kunnen worden aangevuld met het overschot aan arbeidskrachten dat zich aan de Duitse resp. Belgische zijde van de grens bevindt. Aangezien in de Toetredingsverdragen die met de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie gesloten zijn, bepaald is dat burgers van deze Lid-Staten niet ongunstiger behandeld mogen worden dan onderdanen van derde landen, is onderliggende Overeenkomst ook op deze groep van toepassing.

¹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 april 2007, Directie Arbeidsmarkt, nr. AM/AMI/07/15161, tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen

Deze Overeenkomst is gebaseerd op het beginsel van reciprociteit, zodat het voor een inwoner van Nederland (die langdurig ingezetene derdelander of burger van een nieuwe Lid-Staat van de EU is) tevens mogelijk wordt gemaakt om in Duitsland resp. België te werken.

Door middel van deze Overeenkomst geven partijen aan dat de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd van wezenlijk belang is voor de bevordering van de economische en sociale samenhang van de EMR. Zij erkennen de noodzaak de mobiliteit van personen in de EMR te stimuleren ter bevordering van de Europese integratie en de economische ontwikkeling van de regio. Het vaststellen van de voorwaarden waaronder langdurig ingezetene derdelanders, zonder werkvergunning, gebruik kunnen maken van het recht van vrij verkeer van personen teneinde als grensarbeider te werken in de EMR vormt een belangrijke mobiliteitsfactor op de arbeidsmarkt. Deze nadruk wordt tevens gelegd in de preambule van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 1993 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen.

In de verklaring van de Europese Raad tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 werd bepaald dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming gebracht zou moeten worden met die van onderdanen van de lidstaten. Iemand die gedurende een bepaalde periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, zou in deze lidstaat een aantal uniforme rechten moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen. Mede in het licht van deze verklaring stellen de partijen bij deze Overeenkomst zich ten doel onderdanen van derde landen, die de status van langdurig ingezetene verworven hebben, alsmede onderdanen van de nieuwe Lid-Staten van de Europese Unie de mogelijkheid te garanderen om als grensarbeider te werken in de Euregio Maas-Rijn.

Deze Overeenkomst heeft het karakter van een pilot-project. Het geografische toepassingsgebied van deze Overeenkomst is daarom voorlopig beperkt tot de EMR. Deze beperking geeft de partijen bij deze Overeenkomst de mogelijkheid de gevolgen van voorliggende Overeenkomst te overzien en voldoende controle en toezicht te behouden. Het hieronder te bespreken begeleidingscomité zal deze rol op zich nemen. De EMR dient aldus als experimenteerruimte. Idealiter wordt het geografische toepassingsgebied van deze

Overeenkomst, naar aanleiding van het jaarlijkse rapport van voornoemd begeleidingscomité, uitgebreid tot de overige Euregio's die Nederland, Duitsland en België met elkaar delen.

Rechtsbasis van de Overeenkomst:

Staten zijn vrij met elkaar overeenkomsten te sluiten. Artikel 14, lid 5 van Europese richtlijn nr. 2003/109 van de Raad van 25 november 2003 benadrukt deze vrijheid en staat Lid-Staten toe voor grensarbeiders in de nationale wetgeving specifieke bepalingen vast te stellen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Titel II: Het Grensarbeiders-attest

Ter uitvoering van deze Overeenkomst wordt voor de Euregio Maas-Rijn een eenvormig Grensarbeiders-attest geïntroduceerd. Dit attest dient te worden gezien als een bevestiging van het recht van betrokkene om als grensarbeider in de Euregio Maas-Rijn te werken. Het attest kan in dezelfde vorm gegoten worden als de verschillende werkvergunningen die de landen tegenwoordig reeds kennen. Dit attest zal als een sticker in het paspoort geplakt kunnen worden. Partijen komen in Bijlage II de modaliteiten van dit attest overeen (*artikel 6 van de Overeenkomst*).

Als voorwaarden voor het verkrijgen van het Grensarbeiders-attest worden gesteld dat betrokkene legaal in één van landen van de Euregio Maas-Rijn woont, de status van langdurig ingezetene verworven heeft of burger van één van de nieuwe EU Lid-Staten is en dat zijn beoogd werkgever in de Euregio Maas-Rijn zetelt (*artikel 7 van de Overeenkomst*). De betrokkene dient bij de in Bijlage I aangewezen instantie van de Lid-Staat waarin zijn beoogd werkgever zetelt een verzoek in om het Grensarbeiders-attest te verkrijgen. Het verzoek gaat vergezeld van bewijsstukken, waaruit blijkt dat betrokkene aan de artikel 7 geformuleerde voorwaarden voldoet; een kopie van zijn paspoort, een uittreksel uit het bevolkingsregister en een werkgeversverklaring. In de werkgeversverklaring (opgenomen in Bijlage III) verklaart

de werkgever zijn bereidheid om met betrokkene een arbeidscontract te sluiten. Dit impliceert dat betrokkene reeds een werkgever gevonden moet hebben die hem aan wil nemen voor een bepaalde functie. Zo spoedig mogelijk, doch in geen geval later dan een maand nadat het verzoek is ingediend, stelt de in Bijlage I aangewezen instantie betrokkene in kennis van de genomen beslissing op het verzoek. Bij bevestigend besluit, doet deze instantie het Grensarbeiders-attest aan de betrokkene toekomen en stelt hiervan de bevoegde autoriteit in het woonland van betrokkene op de hoogte. Zodoende wordt gegarandeerd dat de autoriteiten in het woonland op de hoogte zijn van de het feit dat betrokkene een baan heeft (*artikel 8 van de Overeenkomst*).

Het Grensarbeiders-attest is geldig voor de duur van het arbeidscontract dat betrokkene met zijn werkgever gesloten heeft. Indien hij aansluitend op het einde van dit contract een nieuw dienstverband gevonden heeft, dient hij een nieuw verzoek om een Grensarbeiders-attest in te dienen (*artikel 9 van de Overeenkomst*). Indien betrokkene de status van langdurig ingezetene verliest, verliest hij tevens zijn recht om als grensarbeider in de Euregio Maas-Rijn te werken. Langdurig ingezetene derdelanders kunnen hun status verliezen indien wordt vastgesteld dat de status van langdurig ingezetene op frauduleuze wijze is verkregen, indien een verwijdermaatregel wordt genomen of indien zij gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden niet op het grondgebied van de Europese Gemeenschap verblijven. Bovendien mogen de Lid-Staten bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status niet langer kan behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten die hij heeft gepleegd, een bedreiging vormt voor de openbare orde² (*artikel 10 van de Overeenkomst*).

Beslissingen tot afwijzing van een verzoek om toekenning van het Grensarbeiders-attest moeten met redenen worden omkleed. In de kennisgeving worden de beroepsmogelijkheden vermeld die openstaan voor de betrokkene, en binnen welke termijn daarvan gebruik gemaakt moeten worden (*artikel 11 van de Overeenkomst*).

² Artikel 9 richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003

Titel III: Toepassing

De partijen dragen zorg voor de toepassing van deze Overeenkomst. Partijen verplichten zich in het bijzonder hun inwoners te informeren over de mogelijkheden die deze Overeenkomst biedt. Dit kan bijvoorbeeld door EURES adviseurs en arbeidsbemiddelingsbureaus op de hoogte te stellen van deze Overeenkomst, maar tevens door op de websites van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van België, Duitsland en Nederland een apart katern op te nemen waarin deze Overeenkomst toegelicht wordt (*artikel 12 van de Overeenkomst*).

De aanwijzing van een permanent begeleidingscomité dient om het verloop van het project te verzekeren en om eventuele praktische uitvoeringsproblemen effectief op te lossen. Dit begeleidingscomité heeft tevens de taak te evalueren of het toepassingsgebied van deze Overeenkomst uitgebreid kan worden. Het jaarlijkse rapport van het begeleidingscomité dient ter evaluatie van de Overeenkomst (*artikel 13 van de Overeenkomst*).