

Vergaderjaar 2000–2001

**23 987**

## **Uitbreiding van de Europese Unie**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2001

Bijgaand bieden wij u, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, een notitie aan betreffende het Vrij Verkeer van Personen in het EU-Uitbreidingsproces. Deze notitie bevat een uiteenzetting van Nederlandse uitgangspunten, een samenvatting van het relevante voorstel van de Europese Commissie en een Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van dit actuele hoofdstuk in de toetredingsonderhandelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. A. Benschop

## **Regeringsnotitie «Vrij verkeer van personen in het EU-uitbreidingsproces»**

### **Inleiding**

De Europese Raad van Nice heeft zijn goedkeuring gehecht aan een werkschema voor de toetredingsonderhandelingen, de zogenaamde road map. Op basis van dit werkschema is nu ook het onderhandelingshoofdstuk inzake vrij verkeer van personen aan de orde. Er wordt naar gestreefd om dit hoofdstuk nog gedurende het Zweedse voorzitterschap af te sluiten met de meestgevorderde toetreders.

Het vrij personenverkeer is een van de vier fundamentele vrijheden van de interne markt. Met uitzondering van Malta heeft geen van de kandidaat-lidstaten hier om een overgangsregeling gevraagd. Integendeel, zij gaan er van uit dat het *acquis communautaire* ook op dit terrein meteen na toetreding onverkort wordt toegepast. Dat wil dus zeggen dat met de toetreding een einde komt aan de belangrijkste nu nog bestaande beperking ten aanzien van het vrij personenverkeer, te weten het vrij verkeer van *werknemers*. De nieuwe lidstaten verwachten dat hun werknemers meteen volwaardig kunnen meedraaien in het vrije verkeer binnen een uitgebreide Unie.

Het is nu aan de lidstaten van de EU om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Binnen de EU kent het vrije werknemersverkeer bijzondere gevoeligheden. Bondskanselier Schröder heeft concrete voorstellen gedaan voor een overgangsperiode van tenminste zeven jaar na toetreding, waarin nog geen volledig vrij werknemersverkeer zal bestaan. Ook Oostenrijk volgt een dergelijke lijn. De kandidaat-lidstaten zijn unaniem in hun zeer expliciete afwijzing van enige overgangstermijn; zij vrezen voor ondermijning van hun publieke draagvlak voor de uitbreiding wanneer deelname aan het vrije werknemersverkeer hen enige tijd zou worden onthouden.

Op 11 april jl. heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht met elementen voor een gemeenschappelijk standpunt.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de Nederlandse uitgangspunten, een samenvatting van het Commissievoorstel van 11 april jl., en tenslotte een Nederlandse standpuntbepaling op basis van dit voorstel.

### **Nederlandse uitgangspunten**

In de notitie «Stappen naar Toetreding» (november 2000) heeft de Regering aangegeven dat voor Nederland met de huidige inzichten geen aanleiding is te pleiten voor (ruime) overgangstermijnen. De gevolgen van de uitbreiding voor de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten naar Nederland zullen beperkt zijn, zoals voor de EU-15 als geheel. Dit blijkt uit recent wetenschappelijk onderzoek en sluit ook aan bij de ervaring met de eerdere uitbreidingen, zoals met Spanje en Portugal. Ook toen bleek de oorspronkelijke vrees voor een aanzienlijke uitstroom van arbeidskrachten achteraf ongegrond.

De implementatie van het sociaal *acquis* in de kandidaatlidstaten zal voorts bijdragen aan het voorkomen van migratie. De kandidaatlidstaten streven in dat verband naar zorg voor een goed functionerende en dynamische arbeidsmarkt, bescherming van werknemers en een goed sociaal vangnet. Migratiestromen zullen beperkter zijn al naar gelang de sociaal-economische situatie in de kandidaatlidstaten beter wordt c.q. de verschillen met de EU-15 verminderen. De EU kan dit ondersteunen.

Daartoe heeft de EU de nodige instrumenten tot zijn beschikking. De Europese Commissie inventariseert bovendien, op verzoek van de Europese raad van Nice, de mogelijkheden van een beleid voor de grensregio's, aan beide zijden van de grens.

Gecontroleerde arbeidsmigratiestromen kunnen juist bijdragen aan het verhelpen van bepaalde vacatureknelpunten op de Nederlandse markt, die gezien de vergrijzing een meer structureel karakter kunnen krijgen. Te denken valt hierbij vooral aan knelpunten bij technische beroepen. Niettemin lijkt het wel raadzaam om bij de uitbreiding van het vrije personenverkeer (tijdelijk) de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen in te bouwen, voor het geval onverhoopt toch onevenwichtige arbeidsmigratiestromen mochten ontstaan.

Van belang voor Nederland is in dit verband het SER-advies «Arbeidsmobiliteit in de EU» van 16 februari jl. De SER is van mening dat vrij werknemersverkeer met de kandidaatlidstaten welvaartverhogend kan werken en nauwelijks effecten zal hebben op de arbeidsmarkt. Dat geldt temeer voor Nederland, dat immers naar verwachting slechts een klein deel van de mogelijke immigratiestromen zal ontvangen. Binnen de SER gaven zowel werkgevers als werknemers te kennen dat overgangstermijnen voor het vrije werknemersverkeer ongewenst zijn.

Op basis van het gestelde adviseert de SER bovendien om in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen aanbod vanuit Midden-Europa in de preaccessiefase als prioriteitsgenietend aanbod uit niet EU-landen te beschouwen. Dit betekent dat, indien werknemers niet kunnen worden aangetrokken binnen de Europese Economische Ruimte (EER), werkgevers gehouden zijn bij het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning voor personeel van buiten de EER, prioriteit te geven aan aanbod uit Midden- en Oost-Europese landen. Een werkvergunning blijft overigens nodig.

Met dit SER-voorstel zou een geleidelijke overgang bewerkstelligd kunnen worden naar het moment waarop het vrij verkeer van werknemers op de toetreders van toepassing zal zijn. Daarnaast biedt het SER-voorstel de mogelijkheid om een inschatting te maken van instroom van werknemers uit de toetredende landen. Bovendien verschaft het nader inzicht in de match van het potentieel aan arbeidskrachten in de kandidaatlidstaten met behoeftes hier in Nederland. Dergelijk preaccessiebeleid heeft tenslotte directe relevantie voor de huidige knelpunten op de arbeidsmarkt. Nederland heeft dit voorstel van de SER in het overleg in Brussel ingebracht. Het is zowel door de Commissie als door een aantal lidstaten zeer positief ontvangen.

### **Het Commissievoorstel**

Tijdens verkennende besprekingen in Raadskader gedurende de afgelopen twee maanden zijn vijf opties voor een regeling met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers na toetreding naar voren gekomen:

1. Volledig vrij verkeer, zonder overgangstermijn;
2. Vrij verkeer, met gelegenheid tot vrijwaring;
3. Een flexibel systeem van overgangstermijnen;
4. Een quotasysteem;
5. Volledige uitsluiting van de nieuwe lidstaten gedurende een bepaalde periode.

Optie 1 kreeg van enkele lidstaten steun. Een meerderheid van delegaties – waaronder ook Nederland – sprak een voorkeur uit voor optie 2. Enkele

delegaties – Duitsland en Oostenrijk – stelden met minder dan optie 3 geen genoeg te kunnen nemen. Een meerderheid van delegaties bleek in dit licht bereid elementen van optie 3 te overwegen. Optie 4 en 5 kregen geen enkele steun.

Mede op basis van deze besprekingen heeft de Commissie vervolgens op 11 april een voorstel gepresenteerd voor een gemeenschappelijk standpunt.

- De Commissie stelt een flexibele overgangperiode voor t.a.v. alle kandidaatlidstaten, behalve Cyprus en Malta (die geen grenzen met lidstaten gemeen hebben en die geen bedreiging kunnen vormen voor de EU-arbeidsmarkt).
- Deze overgangperiode duurt 5 jaar, waarin de nationale regelgeving in de huidige lidstaten onverkort van kracht blijft; individuele lidstaten kunnen uiteraard door hun nationale beleid zelf de arbeidsmarkt zover openstellen als zij willen. In geen geval mogen lidstaten nieuwe beperkingen introduceren ten aanzien van onderdanen van nieuwe lidstaten die legaal in de EU werken of werkzoekend zijn.
- Na uiterlijk 2 jaar zal een automatische herziening plaatsvinden op basis van een feitenrapport van de Commissie. De Raad, uiteraard met inbegrip van de nieuwe lidstaten, besluit op basis van dit rapport en na raadpleging van het Europees Parlement met unanimititeit of de overgangperiode kan worden bekort of opgeheven, al dan niet met behoud van vrijwaringsmaatregelen. Expliciet wordt de mogelijkheid opengelaten dat de Raad besluit het acquis reeds in een zo groot mogelijk deel van de Unie in werking te laten treden, terwijl de overgangperiode in het overige deel blijft doorlopen. Hierna heeft elke (ook: nieuwe) lidstaat het recht nogmaals een herziening te vragen, die dan volgens hetzelfde mechanisme functioneert.
- Na de overgangperiode van 5 jaar loop de overgangperiode definitief af en komt het vrije personenverkeer in de gehele EU tot stand. Wel behoudt iedere lidstaat, indien sprake is van serieuze verstoring van zijn arbeidsmarkt, het recht nationale restricties te handhaven gedurende een periode van maximaal nog eens 2 jaar. De Commissie onderzoekt (in het kader van haar algehele jaarlijkse rapportage) in hoeverre van dergelijke serieuze verstoringen sprake is. Uitdrukkelijk is aangegeven dat (nieuwe) lidstaten die door een dergelijke verlenging worden getroffen het recht behouden zich te wenden tot het Hof van Justitie, indien zij het niet eens zijn met een dergelijke handhaving van nationale beperkingen.

In dit kader moet worden vermeld dat er onderhandelingspartijen zijn die een verbinding leggen tussen oplossing van dit hoofdstuk en voortgang in andere delen van het onderhandelingsproces. Zo wordt soms gerefereerd aan de desiderata van kandidaatlidstaten m.b.t. het hoofdstuk vrij verkeer van kapitaal (overgangstermijn aankoop van landbouwgrond en tweede huizen), die immers ook een van de vier basisvrijheden zouden aantasten. Ook is niet onrelevant dat Spanje juist nu zijn wensen op tafel heeft gelegd m.b.t. regionaal beleid en structuurfondsen. De Regering is van mening dat onderhandelingshoofdstukken in principe op hun eigen merites moeten worden beoordeeld, en dat eventuele verbindingen met andere hoofdstukken louter op inhoudelijke gronden kunnen worden gelegd.

## Nederlandse standpuntbepaling

Nederland streeft naar spoedige normalisering van het werknemersverkeer met de kandidaat lidstaten. Dat proces kan op nationale basis reeds in de pretoetredingsfase beginnen. De Regering streeft in dit verband reeds in de pretoetredingsfase naar aanpassing van de Wet Arbeid Vreemdelingen langs de lijnen van het SER-voorstel.

Nederland zal bovendien actief blijven pleiten voor een EU-breed toetredingsbeleid langs deze lijn, met een evaluatie van migratiestromen. Niet alleen komt een dergelijke regeling tegemoet aan de wensen van de toetreders en de (Nederlandse) arbeidsmarkt, het biedt ook een uitstekende mogelijkheid om reeds voor toetreding inzicht te krijgen in omvang en samenstelling van arbeidsmigratiestromen uit Midden- en Oost-Europa.

Wat betreft de overgangsregeling na de toetreding van nieuwe lidstaten heeft Nederland een uitgesproken voorkeur voor een communautair regime op basis van volledige toepassing van het vrij personenverkeer, met de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen (de eerder genoemde optie 2). Deze optie sluit het beste aan bij de Nederlandse visie op de uitbreiding, en geeft het juiste signaal aan de kandidaatlidstaten. Het vrij verkeer van werknemers behoort tot de basisvrijheden van de interne markt en dient derhalve zo spoedig mogelijk geëffectueerd te worden. Bovendien komt dit ten goede aan de economische ontwikkeling in de kandidaatlidstaten en is het een belangrijk signaal naar de burgers aldaar.

Wetenschappelijke studies onderbouwen dit standpunt. Dezelfde studies geven echter aan dat er regio's zullen zijn die meer dan gemiddeld de impact van het vrije personenverkeer zullen voelen. Het gaat hier vooral om (delen van) Duitsland en Oostenrijk. Voor deze landen is een overgangsregeling ook vanuit politiek oogpunt onontkoombaar. Hiervoor mag Nederland de ogen niet sluiten: voor deze gebieden dient een passende regeling te worden getroffen, zoals ook reeds in «Stappen naar Toetreding» werd aangegeven.

De voorstellen van de Commissie vormen nu het uitgangspunt van de besprekingen. Nederland blijft van oordeel dat een overgangstermijn niet nodig is en zal dit standpunt actief blijven uitdragen. Mocht evenwel blijken dat een overgangsregeling politiek onvermijdelijk is – als gevolg van de positie van de lidstaten waarvoor de problematiek het meest omvangrijk is – dan komen wat Nederland betreft de voorstellen van de Commissie in beeld.

Nederland zal het in dit geval absoluut daartoe willen leiden dat een overgangsregeling zoals voorgesteld door de Commissie inderdaad reeds na uiterlijk twee jaar kan worden herzien en – tenminste wat Nederland betreft – opgeheven. Daarbij geldt dat heldere criteria en cijfermateriaal een oordeel van de Raad mogelijk moeten maken. Nederland is van mening dat dit oordeel niet kan stuiten op het verzet van een kleine minderheid van lidstaten, dus met gekwalificeerde meerderheid aangenomen moet worden.

Nederland zal bovendien vasthouden aan het recht van individuele lidstaten om reeds sneller vrij werknemersverkeer toe te staan. Nederland zal gedurende een eventuele overgangsperiode tenminste de door de SER voorgestane lijn volgen, waarbij arbeidsaanbod uit de nieuwe lidstaten na toetreding de status van prioriteitsgenietend aanbod boven aanbod uit derde landen houdt. De Regering blijft er naar streven dat zo spoedig mogelijk een situatie tot stand komt waarbij in Nederland sprake is van

vrij verkeer voor werknemers uit de nieuwe lidstaten, met behoud van de mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen.

Inmiddels heeft het Zweedse voorzitterschap op 8 mei jl. een aangepast voorstel gecirculeerd. Ook in dit voorstel is sprake van een overgangstermijn, met een herziening na twee jaar op basis van een rapport van de Commissie. Vervolgens treedt het acquis automatisch in werking, tenzij individuele lidstaten de Commissie notificeren dat zij willen continueren met nationale maatregelen. Er is zo dus geen raadsbesluit meer nodig voor opheffing of inkorting van de overgangstermijn. Na totaal vijf jaar treedt het acquis andermaal automatisch in werking, tenzij lidstaten de Commissie notificeren dat zij vanwege serieuze verstoring van de arbeidsmarkt nog eens maximaal twee jaar met nationale maatregelen continueren. Zolang er lidstaten zijn die restricties handhaven (dus maximaal zeven jaar) mogen andere lidstaten vrijwaringsmaatregelen aanhouden. Gelet op de in deze notitie genoemde overwegingen verdient deze opzet de voorkeur boven het voorstel van de Commissie.

In de Algemene Raad van 14 mei kreeg deze benadering van het Voorzitterschap brede steun. Wel waren er nog enkele technische problemen, bijvoorbeeld over de effecten van een dergelijke regeling voor het Vrije Dienstenverkeer. Bovendien speelde de eerdergenoemde koppeling die door sommige lidstaten wordt gelegd met andere hoofdstukken, in het overleg een belangrijke rol. Het moet evenwel mogelijk zijn om zo tot een flexibele oplossing te komen, waarbij het regime in de Gemeenschap gedurende de overgangperiode specifiek wordt toegespitst op de sociaal-economische situatie in het betreffende land of regio. Op deze basis kan voldoende rekening worden gehouden met de gerechtvaardigde verwachtingen van de toetreders, de situatie op de EU-arbeidsmarkt en gevoelens van onbehagen in de grensregio's.