

Arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten: voorwaarden en verwachtingen

Patricia Scheirlynck

Advocaat

CRIVITS & PERSYN Brugge

Inleiding

Op 1 mei 2004 werd de Europese Unie uitgebreid met 10 nieuwe lidstaten: Slovenië, Hongarije, Tsjechië, Estland, Letland, Slowakije, Litouwen, Polen, Malta en Cyprus.

Het 'Europa van de 25' is vierendertig procent groter geworden, telt twintig procent meer inwoners en overschrijdt de kaap van de 450 miljoen inwoners. In het merendeel ligt de scholingsgraad van de actieve bevolking vijf à tien procent lager dan de gemiddelde scholingsgraad in de Europese Unie. Ook de loon- en arbeidsvoorwaarden in de nieuwe lidstaten liggen ver onder het gemiddelde peil van het 'Europa van de 25'.

Deze gegevens hebben steeds de vrees gevoed dat het voormalig 'Europa van de 15' binnen de kortste keren zou worden overspoeld door goedkope, lager geschoolde arbeidskrachten met voor de lidstaten een verstoring van hun eigen arbeidsmarkt tot gevolg.

Na moeizame onderhandelingen (en niet zonder de nodige weerstand van de toetredende staten) werd voor de tien nieuwe lidstaten het vrij verkeer van hun werknemers aan banden gelegd en werd voor de vroegere lidstaten in een "overgangsregeling" voorzien omtrent het vrij verkeer van werknemers.

Het lijkt dan ook aangewezen om de Belgische reglementering omtrent de voorwaarden voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers nog even onder de loep te nemen en meer in het bijzonder hoe België de voormelde overgangsregeling heeft opgenomen in zijn eigen wetgeving.

Werknemers met buitenlandse nationaliteit: algemene principes en ... uitzonderingen

De regelgeving in verband met de tewerkstelling van vreemdelingen zit vervat in de Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers¹. Onder "buitenlandse werknemers" dient uiteraard verstaan te worden: de werknemers die de Belgische nationaliteit niet bezitten.

Als algemene regel geldt dat in België de werkgever geen buitenlandse werknemers kan tewerkstellen zonder voorafgaand over een **arbeidsvergunning** te beschikken en voor zover de werknemer in kwestie ook in het bezit is van een **arbeidskaart**.

Naar gelang de hoedanigheid van de buitenlandse werknemer kan een arbeidskaart A, B of C bekomen worden. Het verschil tussen de arbeidskaarten zit enerzijds in de duur van de tewerkstelling in België (tewerkstelling voor onbepaalde duur (A en B) of beperkt tot 12 maanden (C)) en anderzijds in het aantal werkgevers bij wie de vreemdeling mag tewerkgesteld worden (één bepaalde werkgever (B) of om het even welke werkgever (A en C)).

Op deze algemene regel bestaan er evenwel tal van uitzonderingen: zo wordt in bepaalde gevallen de werkgever vrijgesteld van het bekomen van een arbeidsvergunning voor de werknemer en kan de werknemer zelf ook vrijgesteld worden van het bekomen van een arbeidskaart².

Tot de eerste categorie van uitzonderingen op de verplichting tot het bekomen van een arbeidskaart behoren de onderdanen van een lidstaat die behoort tot de Europese Economische Ruimte³. Tot de E.E.R. behoren de landen van de Europese Unie, alsook IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Een werkgever kan in België aldus een onderdaan die behoort tot één van de bovenvermelde landen tewerkstellen zonder dat er voorafgaand een arbeidsvergunning dient te worden aangevraagd of een arbeidskaart voor de werknemer dient te worden bekomen.

Belangrijk is evenwel dat het moet gaan om een onderdaan van één van de Europese lidstaten (dit is een persoon die de nationaliteit bezit); het volstaat niet dat een persoon uit een derde land in één van de Europese landen mag tewerkgesteld worden.

Deze uitzondering in de Belgische reglementering voor de tewerkstelling van onderdanen van de E.E.R. is het gevolg van het vrij verkeer van werknemers dat zijn basis vindt in het E.E.G.-verdrag.

¹ Belgisch Staatsblad van 21.05.1999

² Deze uitzonderingen worden alle limitatief opgesomd in het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de wet van 31 april 1999 en gewijzigd door het KB van 6 februari 2003 (B.S. 27.02.2003).

³ Artikel 2 van het KB van 9 juni 1999

Vrij verkeer van werknemers: overgangsregeling

Zoals in de inleiding gemeld vreesden vele lidstaten (vooral Duitsland en Oostenrijk) voor de verstoring van hun eigen arbeidsmarkt als gevolg van de toetreding van de tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie en werd er bijgevolg een overgangsregeling wenselijk geacht en uiteindelijk ook aanvaard.

De overgangsregeling met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt van de oude lidstaten ten aanzien van de nieuw toetredende lidstaten houdt het volgende in:

- **Van 1 mei 2004 tot 1 mei 2006** geldt het vrij verkeer van werknemers niet: de nationale lidstaten kunnen er dan ook voor kiezen de bestaande wettelijke maatregelen om de toegang van vreemdelingen te beperken van toepassing te laten voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten. De lidstaten kunnen er evenwel voor kiezen om gedurende de eerste twee jaar op ieder moment uit eigen beweging te besluiten deze maatregelen voor de onderdanen van de nieuwe lidstaten te versoepelen of te beperken.
- **Van 1 mei 2006 tot 1 mei 2009** kan een lidstaat de toegangsbeperkende maatregelen nog geheel of gedeeltelijk handhaven, mits het voor nemen daartoe uiterlijk voor 1 mei 2006 aan de Europese Commissie ter kennis is gebracht; hierbij geldt geen bijzondere motiveringsvereiste.
- **Van 1 mei 2009 tot 1 mei 2011** kan een lidstaat de toegangsbeperkende maatregelen nog slechts handhaven indien zulks vooraf aan de Europese Commissie wordt gemeld, en mits de handhaving van deze maatregelen zijn grond vindt in een actuele of dreigende ernstige verstoring van de arbeidsmarkt.

Na maximaal zeven jaar (vanaf 2011) zal voor het gehele grondgebied van de Europese Unie het vrij verkeer van werknemers gelden.

Positie van België

België heeft gekozen om vanaf 1 mei 2004 van de mogelijkheid gebruik te maken om de toegang voor onderdanen van de nieuwe toetredende landen geheel te beperken gedurende een periode van twee jaar.

Dit betekent dat de verplichting tot het voorafgaand verkrijgen van een arbeidskaart voor onderdanen van acht van de tien nieuwe lidstaten blijft (enkel de onderdanen van Malta en Cyprus krijgen vanaf 1 mei 2004 volledige vrije toegang tot de Belgische arbeidsmarkt en worden onmiddellijk vrijgesteld van arbeidskaarten).

Voor onderdanen van Polen, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slovenië en Slowakije blijft de arbeidskaart in principe nog verplicht tot 1 mei 2006⁴.

Vanaf 1 mei 2006 worden de bepalingen van het KB van 12 april 2004 opgeheven. Tegen die tijd zal worden geëvalueerd of en in hoeverre nog bijkomende beperkende maatregelen nodig zijn om de lokale arbeidsmarkt te beschermen tegen al te ernstige verstoringen, maximum tot 1 mei 2011.

Ter informatie kan opgemerkt worden dat enkel het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Ierland hun arbeidsmarkten direct na de inwerkintreding van het Toetredingsakkoord hebben opengesteld. Duitsland en Oostenrijk daarentegen hebben gekozen voor de maximale overgangstermijn.

Vrij verkeer van diensten vanaf 1 mei 2004

Het "vrij verkeer van diensten" betekent dat ondernemingen en zelfstandigen hun diensten moeten kunnen aanbieden binnen de gehele E.E.R.

In tegenstelling tot het "vrij verkeer van werknemers" werd voor het vrij verkeer van diensten geen overgangsmaatregel voorzien en werd dit dus niet aan banden gelegd door de lidstaten van de Europese Unie. Met andere woorden, kunnen ondernemingen uit

de nieuwe lidstaten met hun eigen personeel hun diensten komen aanbieden in België.

Een Pools bouwbedrijf kan bijvoorbeeld met zijn werknemers (hetzij Poolse, Russische, Joegoslavische,...) in België een werk in aanneming komen verrichten. De Poolse werkgever heeft geen arbeidsvergunning nodig voor zijn in België tewerkgestelde werknemers. Wel dienen deze werknemers over een Belgische verblijfsvergunning te beschikken en dienen de werknemers minstens gedurende zes maanden in dienst te zijn van het Pools bedrijf.

Voor een Belgisch bedrijf dat, om welke reden dan ook, naast het werk aan haar eigen werknemers ook een werk in onderaanneming wil laten verrichten door bijvoorbeeld een Pools bedrijf (bijvoorbeeld omwille van een tekort aan arbeidskrachten op de binnenlandse arbeidsmarkt in de eigen sector of omwille van de goedkopere uitvoering van de werken), is het toch oppassen geblazen.

Immers, indien wordt vastgesteld dat de Belgische werkgever het feitelijk gezag uitoefent over de werknemers van het "Pools bedrijf", dan zou de Belgische Rijksdienst voor Sociale Zekerheid deze "onderaanneming" wel eens kunnen herkwalficeren als gewone arbeidsovereenkomsten tussen de Poolse werknemers en het Belgisch bedrijf.

Dit zou betekenen dat de Belgische werkgever deze Poolse werknemers "in feite" tewerkstelt en dus een inbreuk

⁴ Deze reglementering werd in de federale regelgeving met betrekking tot de tewerkstelling van buitenlandse werknemers geïmplementeerd door het Koninklijk Besluit van 12 april 2004 tot de wijziging van het Koninklijk Besluit van 9 juni 1999.

maakt op de Wet van 30 april 1999 met betrekking tot het tewerkstellen van buitenlandse arbeidskrachten en dus ook op het tijdelijk verbod van vrij verkeer van werknemers. Een inbreuk op deze wetgeving wordt zwaar gesanctioneerd.

Het vrij verkeer van diensten creëert dus niet zomaar achterpoortjes om het tijdelijk verbod op het vrij verkeer van arbeid te omzeilen.

Te verwachten arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten

In het algemeen zijn mensen niet snel bereid te migreren naar een ander land voor werk. Ook de inwoners uit de tien nieuwe lidstaten blijken niet mobieler te zijn dan elders. Integendeel, uit studies blijkt dat de mobiliteit in deze landen lager is dan in de oude EU-lidstaten. Er zijn sterke prikkels nodig voor arbeidsmigratie, en de belangrijkste daarvan zijn het verschil in welvaartsniveau en het verschil in werkgelegenheid. Een prikkel tot migratie zou ontstaan zodra de welvaart in het land van bestemming ten minste 33% hoger ligt dan in het land van oorsprong.⁵

Met betrekking tot acht van de tien nieuwe lidstaten (Malta en Cyprus buiten beschouwing gelaten) geldt voor vier van hen dat zij in 2004 een Bruto Binnenlands Product hebben van minder dan 50% van het gemiddelde van de EU. Met name Polen is daarbij relevant, aangezien dit land van alle nieuwe lidstaten verreweg de grootste arbeidsmarkt heeft (26 miljoen personen). Polen heeft bovendien een hoge werkloosheid (18,4% in 2002) en in het bijzonder een hoge jeugdwerkloosheid (44%).

Toch is het niet onbelangrijk om op te merken dat er studies bekend zijn die aangeven dat de migratie beperkt zal blijven⁶. In deze studies wordt onder meer verwezen naar de toetreding van Griekenland, Spanje en Portugal. Ook toen werd gevreesd voor een massale volksverhuizing van Zuidnaar Noord-Europa. De instroom van onderdanen van de nieuwe leden naar oude leden van de Europese Unie bleef echter zeer beperkt.

Hoewel uit interviews van inwoners afkomstig uit de nieuwe lidstaten blijkt dat tussen de 10 en de 30% interesse hebben om naar het voormalig "Europa van de 15" te emigreren, is er in de praktijk slechts een zeer klein deel van de geïnteresseerden dat daadwerkelijk migreert. Zo bleek ook achteraf dat slechts 5% van de Oost-Duitsers die had aangegeven te willen emigreren naar West-Duitsland daadwerkelijk deze stap had genomen. De meeste voorspellingen zeggen bovendien dat het migratie-effect beperkt zou blijven tot de grensstreken van Oostenrijk en Duitsland, en de migranten die echt hun land wilden verlaten hebben niet gewacht op de uitbreiding. Zo zouden er nu reeds 300.000 burgers uit de toetredingslanden aan het werk zijn, hetgeen nauwelijks 0,2% is van het totale aantal arbeidskrachten in het voormalig Europa. Bovendien zitten 70% van deze arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten in Duitsland en Oostenrijk.

Op korte termijn verwacht men voor heel de huidige Europese Unie, een immigratie van 335.000 Oost-Europeanen. Op lange termijn zouden er 3,9 miljoen inwoners van de nieuwe leden naar het Westen trekken; dit is nog geen 4% van de bevolking uit die landen. Er zou dus helemaal niet van een volksverhuizing gesproken worden.

Wat België betreft wonen er momenteel 13.208 immigranten uit de nieuwe lidstaten, wat overeenkomt met 0,13% van de totale actieve beroepsbevolking.

Uit de studie van het *European Integration Consortium*⁶ blijkt dat er tot 2010 in België amper 1.858 immigranten zullen bijkomen en tot 2020 zouden er amper 500 extra immigranten uit de nieuwe lidstaten naar België komen.

—
MENSEN ZIJN IN HET
ALGEMEEN NIET SNEL
BEREID TE MIGREREN
NAAR EEN ANDER
LAND VOOR WERK.
DE INWONERS VAN
DE NIEUWE LIDSTATEN
OOK NIET.
—

Uit alle studies komt dan ook naar boven dat de immigratie in de eerste jaren het grootst zal zijn en daarna geleidelijk zal afnemen. Dit komt door de afname van de beroepsomvang in de toetredende landen (circa 75 miljoen in 2000 naar ongeveer 70 miljoen in 2030), en ook door een verwachte verkleining van de inkomensverschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten. Velen suggereren zelfs dat, indien de economische vooruitzichten in het land van herkomst verbeteren, uiteindelijk de remigratie (terug naar land van herkomst) geleidelijk aan belangrijker zal worden.

Uit de studies blijkt de handhaving van de migratiestop ten opzichte van de nieuwe lidstaten een overbodige maatregel. Er zou immers geen sprake zijn van een massale overspoeling van de arbeidsmarkt met arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten.

Besluit

Deze studies moeten uiteraard met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden; het blijven schattingen met onzekerheden omgeven. Feit is dat de uitbreiding van de Europese Unie met tien landen een gebeurtenis is zonder precedent. Het is daarom niet bij voorbaat duidelijk hoe deze nieuwe situatie zal evolueren.

⁵ Coppel, J., e.a. "Trends in Immigration and Economic Consequences", OECD, Economics, Department, Working Papers, No 284

⁶ Bouri, T. en Brucker (European Integration Consortium), 2000, The import of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States, Report for the European Commission Berlin; zie ook CPB, Centraal Planbureau, Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden