



## VRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS

Een van de vier vrijheden die EU-burgers genieten, is het vrij verkeer van werknemers. Dit omvat het reis- en verblijfsrecht van werknemers, het inreis- en verblijfsrecht van familieleden en het recht om in een andere EU-lidstaat te werken en op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld. Voor betrekkingen in overheidsdienst kunnen er beperkingen gelden. De Europese Arbeidsautoriteit is een speciaal agentschap dat zich bezighoudt met het vrij verkeer van werknemers, met inbegrip van gedetacheerde werknemers.

### RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU); de artikelen 4, lid 2, onder a), 20, 26 en 45 t/m 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);

Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden; Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie.

### DOELSTELLINGEN

Het vrij verkeer van werknemers is reeds sinds de oprichting van de Unie een van de grondslagen van de EU. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 45 van het VWEU en geldt als een fundamenteel recht van werknemers. Het vormt een aanvulling op het vrij verkeer van goederen, kapitaal en diensten binnen de Europese eengemaakte markt. Artikel 45 VWEU houdt in dat elke discriminatie op grond van de nationaliteit, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden, wordt afgeschaft. Voorts is in dit artikel bepaald dat een EU-werknemer het recht heeft om in te gaan op een aanbod tot tewerkstelling, zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van de lidstaten, in een van de lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen, en onder bepaalde voorwaarden op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden na er een betrekking te hebben vervuld.

### RESULTATEN

Volgens gegevens van Eurostat verbleef of werkte eind 2017 3,8 % van de EU-burgers (17 miljoen personen en 1,4 miljoen pendelaars) in een andere lidstaat dan die waarvan



zij onderdaan zijn. In 2007 lag dat percentage nog op 2,5 %. Het percentage is het hoogst onder hoogopgeleiden.

## A. Huidige algemene regeling van het vrij verkeer

Het fundamentele recht op vrij verkeer voor werknemers is sinds de jaren zestig in verschillende verordeningen en richtlijnen vastgelegd. De grondslag voor het vrij verkeer werd gelegd in Verordening (EEG) nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers, en de aanvullende Richtlijn 68/360/EEG van de Raad inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf, die beide verschillende keren zijn gemoderniseerd. Momenteel staan de belangrijkste EU-bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers in Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf, Verordening (EU) nr. 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers, en de verordening tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit die in het voorjaar van 2019 zal worden gepubliceerd.

### 1. Reis- en verblijfsrecht van werknemers

In Richtlijn 2004/38/EG wordt het EU-burgerschap geïntroduceerd als basisstatus voor onderdanen van lidstaten bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer en verblijf op EU-grondgebied. Gedurende de eerste drie maanden heeft iedere EU-burger het recht op het grondgebied van een ander EU-land te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort. Voor langere perioden mag de ontvangende lidstaat van burgers eisen dat zij hun aanwezigheid in het land binnen een redelijke, niet-discriminerende termijn registreren.

Het recht van Unieburgers om meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat blijft gebonden aan bepaalde voorwaarden: EU-burgers die geen werknemer of zelfstandige zijn, hebben alleen recht op verblijf indien zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij ten laste komen van de bijstandsregeling van het EU-gastland, en indien zij een ziektekostenverzekering hebben. Studenten en personen die een beroepsopleiding volgen hebben ook het recht op verblijf, evenals (onvrijwillig) werklozen die zich hebben ingeschreven als werkloze.

Na een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar verwerft elke EU-burger een duurzaam verblijfsrecht in de ontvangende lidstaat.

In Richtlijn 2004/38/EG zijn de bepalingen met betrekking tot **gezinshereniging** gemoderniseerd en is de definitie van "familielid" – die voorheen alleen betrekking had op de echtgenoot, bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of ten laste komende kinderen, alsmede ten laste komende bloedverwanten in opgaande lijn – uitgebreid tot geregistreerde partners, indien het geregistreerd partnerschap in de wetgeving van de ontvangende lidstaat gelijk wordt gesteld met het huwelijk. Ongeacht hun nationaliteit hebben deze familieleden recht op verblijf in hetzelfde land als de werknemer.

### 2. Tewerkstelling

In Verordening nr. 492/2011 zijn regels vastgelegd inzake tewerkstelling, gelijkheid van behandeling en de familie van de werknemers. Alle onderdanen van de lidstaten hebben het recht om werk te zoeken in een andere lidstaat overeenkomstig



de desbetreffende regelgeving zoals die van toepassing is op de nationale werknemers van die lidstaat. De lidstaten mogen onderdanen van andere lidstaten niet discrimineren, bijvoorbeeld door banen alleen open te stellen voor nationale werknemers of taalvereisten op te leggen die onnodig en onredelijk zijn voor de baan in kwestie. Verder komen werknemers uit andere lidstaten in aanmerking voor dezelfde ondersteuning vanuit de nationale diensten voor de arbeidsvoorziening als onderdanen van de ontvangende lidstaat, en hebben zij ook het recht om zodanig lang in het gastland te verblijven dat het mogelijk is werk te zoeken, naar een baan te solliciteren en een aanstelling te krijgen. Dit recht is in gelijke mate van toepassing op alle werknemers uit andere lidstaten, of zij nu in vaste dienst zijn, of seizoenarbeider, grensarbeider of dienstverlener zijn.

Deze regels zijn echter niet van toepassing op gedetacheerde werknemers, omdat gedetacheerde werknemers geen gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer. In dat geval zijn het juist de werkgevers die gebruikmaken van hun vrijheid van dienstverlening om werknemers tijdelijk naar het buitenland te sturen. Gedetacheerde werknemers genieten bescherming in het kader van de detacheringsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2018/957 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG), waarin is vastgelegd dat zij recht hebben op dezelfde beloning als lokale werknemers in het ontvangende land, en waarin is bepaald na hoeveel tijd de arbeidswetgeving van de ontvangende lidstaat van toepassing is ([2.1.13](#)).

Voor de arbeidsvoorwaarden geldt dat werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat en werkzaam zijn op het grondgebied van een andere lidstaat dezelfde sociale en fiscale voordelen en toegang tot huisvesting als nationale werknemers genieten. Ze hebben tevens recht op gelijke behandeling ten aanzien van de uitoefening van de vakverenigingsrechten.

Bepalingen om discriminatie tegen te gaan zijn hebben tevens betrekking op de kinderen van mobiele werknemers. De lidstaten moeten de schoolgang en opleiding van deze kinderen bevorderen zodat ze beter kunnen integreren.

Ten slotte zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 35 van de richtlijn uitdrukkelijk bevoegd de in het kader van de richtlijn toegekende rechten in te trekken in geval van misbruik of fraude.

### **3. Jurisprudentie inzake het vrij verkeer van werknemers**

Sinds de invoering van het EU-burgerschap heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) in verschillende rechtszaken inzake het vrij verkeer van werknemers de interpretatie van de richtlijn verder verduidelijkt. Een speciaal daarvoor bedoelde gegevensbank van de Commissie geeft een overzicht van de jurisprudentie op dit gebied.

Wat betreft verblijf hebben werkzoekenden het recht om voor een periode van langer dan zes maanden te blijven (HvJ, zaak C-292/89, Antonissen) zonder aan specifieke voorwaarden te hoeven voldoen, op voorwaarde dat zij werk blijven zoeken in de ontvangende lidstaat en een reële kans maken te worden aangesteld.

In andere arresten van het HvJ is de toegang tot sociale uitkeringen behandeld. Zo heeft het HvJ de toegang tot sociale uitkeringen voor EU-burgers die in een andere



lidstaat verblijven uitgebreid (zaken C-184/99, Grzelczyk en C-224/98, D'Hoop). Over de situatie van starters op de arbeidsmarkt is intensief gediscussieerd, aangezien zij nog niet de status van werknemer hebben. In de zaken C-138/02 Collins en C-22/08 Vatsouras heeft het HvJ geoordeeld dat dergelijke EU-burgers recht hebben op gelijke toegang tot de financiële steun die bestemd is ter vergemakkelijking van de toegang tot de arbeidsmarkt voor werkzoekenden; dergelijke steun kan immers niet worden aangemerkt als "sociale bijstand", waartoe Richtlijn 2004/38/EG de toegang uitsluit. De lidstaten mogen echter wel eisen dat de werkzoekende een reële band heeft met de arbeidsmarkt van de lidstaat in kwestie.

## **B. Beperkingen op het vrije verkeer**

Uit hoofde van het Verdrag mogen de lidstaten EU-onderdanen de toegang tot of het verblijf op hun grondgebied weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Dergelijke maatregelen moeten zijn gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene, dat een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor de fundamentele belangen van de staat moet vormen. In dit opzicht voorziet Richtlijn 2004/38/EG in een reeks procedurele waarborgen.

Overeenkomstig artikel 45, lid 4, VWEU, is het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op betrekkingen in overheidsdienst, hoewel deze uitzondering op een zeer beperkte manier is uitgelegd door het HvJ, dat heeft geoordeeld dat alleen de betrekkingen die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag of de verantwoordelijkheid voor het beschermen van het algemeen belang van de betrokken lidstaat (bijvoorbeeld de interne of externe veiligheid), tot de eigen onderdanen kunnen worden beperkt.

Gedurende een bepaalde overgangperiode na de toetreding van nieuwe lidstaten kunnen bepaalde voorwaarden van toepassing zijn die een beperking inhouden van het vrij verkeer van werknemers van, naar en tussen deze lidstaten. Momenteel geldt er nog een overgangperiode voor Kroatische onderdanen, die uiterlijk 1 juli 2020 moet worden opgeheven.

## **C. Maatregelen ter bevordering van het vrij verkeer**

De EU heeft zich grote inspanningen getroost om een gunstig klimaat te scheppen voor de mobiliteit van werknemers. Hierbij gaat het onder meer om:

- een hervorming van het systeem voor de erkenning van beroepskwalificaties behaald in andere EU-lidstaten, om de procedure te stroomlijnen en vlotter te laten verlopen. Hieronder valt de automatische erkenning van bepaalde beroepen in de gezondheidssector en van architecten (Richtlijn 2013/55/EU tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG [2.1.6](#));
- de uitgave in 2016 van een Europese beroepskaart om een elektronische erkenningsprocedure te testen voor bepaalde gereguleerde beroepen;
- de onderlinge afstemming van socialezekerheidsregelingen, waaronder het meenemen van sociale bescherming, dankzij Verordening (EG) nr. 883/2004 en Uitvoeringsverordening (EG) nr. 987/2009, die momenteel wordt herzien ([2.3.4](#));



- een Europese ziekteverzekeringskaart (2004) als verzekeringsbewijs overeenkomstig Verordening nr. 883/2004, en een richtlijn betreffende grensoverschrijdende gezondheidszorg (Richtlijn 2011/24/EU). Een laatste handeling die gepland stond voor het voorjaar van 2018 is nog niet afgerond, te weten een Commissievoorstel betreffende de invoering van een Europees socialezekerheidsnummer om de administratieve procedures voor burgers en de verificatie van de status van hun socialezekerheidsverzekering te vergemakkelijken;
- verbeteringen in de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten (Richtlijn 2014/50/EU);
- de verplichting om rechtsmiddelen te waarborgen voor werknemers die te maken hebben met discriminatie, en instanties aan te wijzen die gelijke behandeling bevorderen en hierop toezicht houden (Richtlijn 2014/54/EU).

In het voorjaar van 2019 zal de oprichtingsverordening voor een nieuw Europees agentschap, de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) in werking treden. De belangrijkste doelstelling van deze autoriteit is betere handhaving van EU-wetgeving met betrekking tot gedetacheerde werknemers, en de verstrekking van ondersteunende diensten aan mobiele werknemers en werkgevers (Eures). Via een centrale website inzake het vrij verkeer worden vacatures getoond en informatie over leef- en werkomstandigheden in andere EU-landen aangeboden, evenals informatie over rechten en plichten voor werknemers, werkgevers en nationale instanties. Verder ondersteunt de autoriteit de samenwerking tussen de lidstaten inzake grensoverschrijdende handhaving, onder meer bij gezamenlijke inspecties en door middel van bemiddeling bij grensoverschrijdende geschillen. Daarnaast ondersteunt de autoriteit de coördinatie van de verschillende socialezekerheidsstelsels en de samenwerking tussen de lidstaten bij het tegengaan van zwartwerk. Hiermee zal worden bijgedragen aan eerlijke arbeidsmobiliteit in het kader van de sociale pijler.

Verschillende bestaande Europese initiatieven inzake arbeidsmobiliteit zullen worden overgenomen door de autoriteit, met name Eures (Europees netwerk van diensten voor de arbeidsvoorziening), een samenwerkingsnetwerk dat in 1993 is opgezet door de Commissie om aan de verplichtingen uit het Verdrag inzake de bevordering van het vrij verkeer van werknemers (artikel 46, VWEU) te voldoen. Zowel de Commissie, de overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling van de EU- en EER-lidstaten en Zwitserland, en andere partnerorganisaties zijn aangesloten bij dit Europees banennetwerk (2.3.3). Uit hoofde van Verordening (EU) 2016/589 (tot wijziging van Verordening (EU) nr. 492/2011) zal Eures de selfservicetools van zijn digitale platform verder verbeteren zodat werkzoekenden automatisch gematcht kunnen worden met vacatures. De lidstaten zijn verplicht om informatie over alle vacatures te verstrekken aan het Europees portaal voor beroepsmobiliteit, die door de Europese Arbeidsautoriteit zal worden beheerd, in samenhang met de centrale digitale toegangspoort. Eures wordt gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds.



## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft steeds benadrukt dat de EU en haar lidstaten hun inspanningen ter bevordering van het vrij verkeer van werknemers op elkaar af moeten stemmen.

In zijn resolutie van 16 januari 2014 over de eerbiediging van het grondrecht van vrij verkeer in de EU, herinnert het Parlement eraan dat het recht op vrij verkeer voor werkdoeleinden niet in verband mag worden gebracht met misbruik van socialezekerheidsstelsels, en verzoekt het de lidstaten zich te onthouden van handelingen die het recht op vrij verkeer zouden kunnen aantasten.

Het Parlement heeft, in zijn verslag van 20 november 2018, de oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit gesteund. Het heeft tevens aangedrongen op de oprichting van een centraal portaal inzake het vrij verkeer, en op de mogelijkheid om de Europese Arbeidsautoriteit de bevoegdheid te geven op eigen initiatief gezamenlijke inspecties voor te stellen. Voorts heeft het Parlement samenwerking bij de aanpak van zwartwerk tot een van de hoofdtaken van de autoriteit gemaakt, en ervoor gezorgd dat het Europees platform tegen zwartwerk (opgericht in 2016 met grote steun van het Parlement) zijn werkzaamheden kan voortzetten.

Susanne Kraatz  
05/2019

