# EUROPEES PARLEMENT

*2004* *2009*

*Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken*

**2008/0080(AVC)**

30.6.2008

*******

# ONTWERPAANBEVELING

betreffende het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, van een Protocol bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als overeenkomstsluitende partijen, van de Republiek Bulgarije en Roemenië, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie (9116/2008 – COM(2008)0209 – C6-0209/2008 –2008/0080 (AVC))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Marian-Jean Marinescu

PR_AVC_art83

***Verklaring van de gebruikte tekens***

| | |
|---|---|
| * | Raadplegingsprocedure<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen* |
| **I | Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen* |
| **II | Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*<br>*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt* |
| *** | Instemming<br>*Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen* |
| ***I | Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen* |
| ***II | Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt*<br>*Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt* |
| ***III | Medebeslissingsprocedure (derde lezing)<br>*Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst* |

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

**INHOUD**

**Blz.**

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....5

TOELICHTING .....6

# ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, van een Protocol bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als overeenkomstsluitende partijen, van de Republiek Bulgarije en Roemenië, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie**
**(9116/2008 – COM (2008)0209 – C6-0209/2008 –2008/0080 (AVC))**

**(Instemmingsprocedure)**

*Het Europees Parlement*,

– gezien het voorstel voor een besluit van de Raad (COM (2008)0209),

– gezien het Protocol bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als overeenkomstsluitende partijen, van de Republiek Bulgarije en Roemenië, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie (8689/08),

– gezien het Protocol bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, met het oog op de deelname, als overeenkomstsluitende partijen, van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek, op grond van hun toetreding tot de Europese Unie[1]

– gezien de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen[2],

– gezien het verzoek van de Raad om instemming overeenkomstig artikel 300, lid 3, tweede alinea juncto artikel 300(3) van het EG-Verdrag (C6-0209/2008),

– gelet op artikel 75 en artikel 83, lid 7 van zijn Reglement,

– gezien de aanbeveling van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2008),

1. stemt in met de sluiting van de overeenkomst;

2. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten en de Zwitserse Bondsstaat.

[1] PB L 89 van 28.3.2006, blz. 30.
[2] PB L 114 van 30.4.2002, blz. 6.

## TOELICHTING

### I. Achtergrond

Op 21 juni 1999 werd een overeenkomst gesloten tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden, Groot-Brittannië, enerzijds, en Zwitserland[1], anderzijds, over het vrije verkeer van personen. Deze overeenkomst trad in werking op 1 juni 2002[2].

Na de toetreding van de tien nieuwe lidstaten van de EU (EU-10) op 1 mei 2004, werd de overeenkomst gewijzigd door een Protocol en uitgebreid naar de EU-10 (Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije). Dit eerste Protocol bij de overeenkomst werd op 26 oktober 2004 getekend namens de Europese Gemeenschap en haar lidstaten en trad, na een positief Zwitsers referendum over deze kwestie op 25 september 2005, in werking op 1 april 2006[3]. Het Protocol volgt het model van de overeenkomst met de EU-15, en stelt quota op evenals regels voor de toegang tot de arbeidsmarkt, beperkingen en beschermende clausules.

Als gevolg van de toetreding tot de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007, moet de overeenkomst opnieuw worden gewijzigd om de deelname van de nieuwe overeenkomstsluitende partijen mogelijk te maken.
Na de op 5 mei 2006 door de Raad aan de Commissie verleende machtiging zijn onderhandelingen gevoerd met de Zwitserse Bondsstaat met het oog op een tweede Protocol bij de overeenkomst over het vrije verkeer van personen, in verband met de deelname van de Republiek Bulgarije en Roemenië als overeenkomstsluitende partijen. De onderhandelingen zijn op 29 februari 2008 afgerond met de parafering van het eindontwerp. Dit tweede Protocol bij de overeenkomst werd op 27 mei 2008 ondertekend namens de Europese Gemeenschap en haar lidstaten.

### II. Het protocol bij de overeenkomst tussen de EG en Zwitserland over het vrije verkeer van personen, na de toetreding van twee nieuwe lidstaten, Roemenië en Bulgarije (EU-2) op 1 januari 2007 (dit protocol)

Dit protocol is de "logische uitbreiding" van de overeenkomst met de EU-25. Op dezelfde rechtsgronden als het vorige protocol (Protocol met de EU-10) geeft dit protocol Zwitserland het recht om kwantitatieve beperkingen te handhaven voor werknemers en zelfstandigen uit Roemenië en Bulgarije, om geleidelijk aan de toegang voor de twee nationaliteiten tot de

[1] Zwitserland is een van de oprichtende leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), maar is geen lid van de Europese Economische Ruimte (EER). De verwerping door Zwitserland van toetreding tot de EER heeft geleid tot een reeks overeenkomsten met de Europese Gemeenschap en haar lidstaten.
[2] Vanaf 1 juni 2007 hebben werknemers uit de EU-15 en de twee nieuwe kleine lidstaten van de EU, Malta en Cyprus, evenals werknemers uit drie EVA-landen IJsland, Noorwegen en Liechtenstein onbeperkt toegang gekregen tot de Zwitserse arbeidsmarkt. Als het aantal immigranten 10% hoger is dan het gemiddelde van de voorbije drie jaar, zal Zwitserland het recht hebben om ook voor deze 17 lidstaten van de EU opnieuw quota in te voeren.
[3] PB L 89 van 28.3.2006, blz. 30.

Zwitserse arbeidsmarkt te vergemakkelijken, waarbij er elk jaar grotere groepen worden toegelaten, maar afhankelijk van de Zwitserse cijfers inzake arbeidskrachten en tewerkstelling.

Zwitserland legt quota op voor de overgangsperiodes (in totaal zeven jaar, zoals voor de EU-10), namelijk:
- Een eerste overgangsperiode van twee jaar die aanvangt vanaf de datum van inwerkingtreding van dit protocol,
- Een tweede overgangsperiode van drie jaar, in het geval dat het verslag van Zwitserland over de werking van de eerste overgangsperiode vermeldt dat Zwitserland voornemens is om kwantitatieve beperkingen te blijven toepassen[1],
- Een bijkomende periode van twee jaar, waarin Zwitserland uitsluitend in het geval van "ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt of gevaar voor zulke verstoringen" de kwantitatieve beperkingen mag handhaven.

Het protocol bevat ook een bijzondere beschermingsclausule dat Zwitserland tot tien jaar na de inwerkingtreding van het protocol quota mag opleggen die het aantal immigranten beperken, indien het aantal nieuwe verblijfsvergunningen in een bepaald jaar meer dan 10% hoger is dan het gemiddelde voor de vorige drie jaar. Het volgende jaar mag Zwitserland het aantal nieuwe verblijfsvergunningen dan beperken tot het gemiddelde van de drie vorige jaren plus 5%[2].
Overwegende dat het referendum betreffende de openstelling van de Zwitserse arbeidsmarkt voor de twee nieuwe lidstaten gepland is voor mei 2009 en dat de inwerkingtreding van dit Protocol van toepassing zal zijn na dit referendum, kan de periode waarover deze bijzondere beschermingsclausule handelt, lopen tot 2019.

Deze kwantitatieve beperkingen op de toegang in Zwitserland van werknemers en zelfstandigen die onderdanen zijn van Bulgarije en Roemenië zijn van toepassing voor de volgende twee categorieën van verblijf: verblijf van meer dan vier maanden, doch minder dan één jaar (kortstondig verblijf) en verblijf van één jaar of meer (langdurig verblijf)[3].

Gedurende de gehele overgangsperiode van vijf jaar zullen de quota voor nieuwe verblijfsvergunningen voor Roemenië en Bulgarije toenemen van 3 620 tot 9 090 (kortstondig verblijf) en van 362 tot 1 046 (langdurig verblijf).

Overgangsmaatregelen stellen Zwitserland in staat om de controle te handhaven op de voorrang voor werknemers die in de reguliere arbeidsmarkt zijn geïntegreerd en op de salariërings- en arbeidsvoorwaarden voor onderdanen van de betrokken overeenkomstsluitende partij. Dezelfde controles kunnen worden gehandhaafd voor personen

[1] Indien dit voornemen niet wordt vermeld, loopt de overgangsperiode af op het einde van de periode van twee jaar.
[2] Bepalingen vastgesteld in artikel 10, lid 4 van de originele overeenkomst.
[3] De houders van een geldige verblijfsvergunning zullen hun vergunningen mogen laten verlengen; het feit dat de kwantitatieve beperkingen zijn opgebruikt mag niet tegen hen worden aangewend.

die diensten verlenen in de volgende vier sectoren: diensten in verband met tuinbouw; bouwnijverheid en aanverwante activiteiten; beveiligingsdiensten; reiniging van gebouwen.

Volgens het model van het vorige protocol (Protocol met de EU-10) voert dit protocol een aantal aanpassingen in met betrekking tot overgangsmaatregelen ten aanzien van de verwerving van landbouwgronden, bossen en bosbouwgronden door Zwitserse onderdanen en rechtspersonen, alsmede de verwerving van een tweede woning. Bovendien zijn er technische aanpassingen, met name met betrekking tot de socialezekerheidsstelsels. De nodige aanpassingen betreffende de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties zullen worden vastgesteld door het Gemengd Comité van de Overeenkomst.

## III. De openstelling van de Zwitserse arbeidsmarkt voor de twee nieuwe lidstaten

Volgens het recentste onderzoek van Zwitserse Economische Organisaties[1] is de uitbreiding van de Overeenkomst over het vrije verkeer van personen naar de twee nieuwe lidstaten van cruciaal belang voor de Zwitserse economie.

Om economische en sociale destabilisatie[2] te voorkomen, heeft de Zwitserse overheid de bevolking gerustgesteld dat de Zwitserse arbeidsmarkt geleidelijk aan zal worden opengesteld en dat de druk op de salariëring ten gevolge van de vrijmaking van de markt bijgevolg beperkt zal zijn. Daarna bestaat de mogelijkheid om opnieuw quota in te voeren op basis van de beschermingsclausule die tot 2019 aangewend kan worden.

Indien het Zwitserse Parlement en het Electoraat de uitbreiding van het vrije verkeer van personen met de nieuwe lidstaten van de EU weigeren, bestaat het gevaar dat de EU de overeenkomst opzegt. Dat zou betekenen dat de zogenoemde guillotineclausule wordt toegepast en dat de zes andere Bilaterale overeenkomsten I van 1999 bijgevolg nietig zouden zijn[3].
Volgens de Overeenkomst hangt de uitbreiding ervan af van facultatieve referenda die zouden peilen naar het standpunt van de Zwitserse burgers ter zake.

Op 25 september 2005 werd er over deze kwestie een referendum gehouden om de inwerkingtreding van het Protocol bij de Overeenkomst met de EU-10 te bekrachtigen[4].

---

[1] Zie http://www.accords-bilateraux.ch/fileadmin/user_upload/bilaterale/pdf/fr/2008-06-16_Exp_Europe_Staempfli.pdf

[2] De onderhandelingen met Zwitserland voorzagen in de handhaving van beperkingen op de arbeidsmarkt zoals nationale voorrang, controle op de salariëring en quota.

[3] De Bilaterale overeenkomsten betroffen het vrije verkeer van personen, vervoer over land, luchtvervoer, landbouw, onderzoek, evenals technische belemmeringen in het handelsverkeer en overheidsopdrachten, en traden in werking op 1 juni 2002. Sinds juni 2002 worden er Bilaterale overeenkomsten II onderhandeld die overeenkomsten betreffen over de belastingheffing op spaartegoeden, de samenwerking bij de bestrijding van fraude, de betrokkenheid van Zwitserland bij het Schengen-acquis, de deelname van Zwitserland aan de verordeningen van “Dublin” en “Eurodac”, de handel in verwerkte landbouwproducten, de deelname van Zwitserland aan het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (EIONET), samenwerking op het gebied van de statistiek, de deelname van Zwitserland aan het Media Plus-programma en het Media-opleidingsprogramma, en over het vermijden van dubbele belasting voor gepensioneerden van instellingen van de Gemeenschap;

[4] Uit een opiniepeiling die in januari 2005 werd bekendgemaakt, bleek dat 52% van het electoraat zich uitsprak

Bovendien zal er, ten gevolge van het einde van de overgangsperiode van zeven jaar die aan de EU-25 werd opgelegd, en het begin van een nieuwe fase, wellicht een nieuw referendum plaatsvinden in mei 2009[1].

## IV. Standpunt van de rapporteur

### Economische voordelen

De uitbreiding van de overeenkomst over het vrije verkeer van personen tussen Zwitserland en de EU met de tien nieuwe lidstaten bood nieuwe mogelijkheden voor de arbeidsmarkt. De stijging in de omvang van het handelsverkeer met die landen is bovendien van invloed geweest op de Zwitserse economische groei.
Volgens een verslag dat werd bekendgemaakt door het Staatssecretariaat voor Economische zaken, was de immigratie afgestemd op de behoeften van Zwitserland op de arbeidsmarkt op basis van de cyclische ontwikkelingen en had deze gunstige gevolgen voor de binnenlandse economie.

Naar verwachting zal de uitbreiding van deze overeenkomst met Roemenië en Bulgarije de concurrentie op de Zwitserse arbeidsmarkt versterken, zal zij het gemakkelijker maken om Zwitserse werknemers naar deze twee landen uit te zenden, zal zij de mogelijkheden om Roemeens en Bulgaars personeel aan te werven verbeteren en zal zij ook toekomstige markten openstellen voor de Zwitserse uitvoer. Uit statistieken blijkt dat de Zwitserse arbeidsmarkt voornamelijk behoefte heeft aan hooggekwalificeerde werknemers, vooral in de bedrijfsvoering, in de academische wereld en op technisch vlak.

Sommige sectoren van de Zwitserse economie, zoals toerisme, horeca, landbouw en de gezondheidssector, hopen dat de openstelling ook voordelen voor hen zal opleveren bij het invullen van vacatures met een lager gekwalificeerd profiel.

### Uitdagingen die door dit Protocol worden gesteld

De rapporteur is verheugd over de uitbreiding van de overeenkomst omdat hij meent dat zowel Roemenië en Bulgarije, enerzijds, als de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, veel kunnen winnen in het kader van een uitgebreid Europa dat een economisch beleid bevordert dat groei en tewerkstelling nastreeft, niet alleen in de EU maar ook in de aangrenzende landen.

Bij een vergelijking tussen het Protocol na de toetreding van de EU-10 met het Protocol na de toetreding van Roemenië en Bulgarije stelt de rapporteur echter vast dat er een verschil is in de termijn, ofschoon de gehele overgangsperiode die door Zwitserland wordt opgelegd dezelfde is voor de EU-10 en de EU-2.

---

ten gunste van de uitbreiding van de overeenkomst over het vrije verkeer van personen, terwijl 30% ertegen was en 18% geen mening had.

[1] Het Zwitserse Huis van Afgevaardigden heeft beslist dat het referendum over de verlenging van de overeenkomst met de EU-25 moet worden gescheiden van het eerste referendum voor de EU-2 met betrekking tot de inwerkingtreding van het Protocol bij de overeenkomst met het oog op de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de EU.

Dit verschil is te wijten aan een verschillende grondslag voor de inwerkingtreding van de toepassing van de Protocollen[1], die minstens twee extra jaren voegt bij alle overgangsperiodes die worden opgelegd aan Roemenië en Bulgarije[2]. De grondslag voor de inwerkingtreding gaat uit van een tegenstrijdige manier om de aanvang van deze overgangsperiodes vast te stellen: voor de EU-10 begint deze op de datum van hun toetreding (1.4.2004) en voor de EU-2 begint deze op de datum van inwerkingtreding van het Protocol (respectievelijk na het Zwitserse referendum dat in mei 2009 is gepland).

Rekening houdend met de twee jaar latere start voor Roemenië en Bulgarije, verzoekt de rapporteur de Europese Commissie derhalve om zorg te dragen voor de versnelling van dit proces en ervoor te zorgen dat de Zwitserse Bondsstaat de bekrachtiging ervan niet zal uitstellen, om dit Protocol onmiddellijk in werking te laten treden na de voltooiing van het geplande referendum over deze kwestie.

Om bovenstaande redenen steunt de rapporteur de overeenkomst en beveelt hij aan om goedkeuring te verlenen.

[1]Het protocol van de overeenkomst tussen de **EG en Zwitserland over het vrije verkeer van personen**, na de toetreding van tien nieuwe lidstaten van de EU (EU-10) op 1 mei 2004 voorziet in de volgende overgangsperiodes: een eerste overgangsperiode van drie jaar tot 31 mei 2007, een tweede overgangsperiode van twee jaar tot 31 mei 2009, een extra periode van twee jaar tot 2011; de bijzondere beschermingsclausule voor Zwitserland loopt tot 2014.

[2] Deze bijzondere beschermingsclausule voor Zwitserland is ook twee jaar langer geldig voor de EU-2 dan voor de EU-10. Dit komt omdat deze clausule voor de EU-10 loopt tot 2014, namelijk twaalf jaar na de inwerkingtreding van de oorspronkelijke Overeenkomst in 2002, en bijgevolg tien jaar na hun toetreding tot de EU. Voor de EU-2 is deze clausule geldig tot 2019, namelijk tien jaar na de inwerkingtreding van het huidige protocol die voor 2009 is gepland, en bijgevolg twaalf jaar na hun toetreding tot de EU.