EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.5.2026
COM(2026) 261 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

overeenkomstig artikel 27 van Richtlijn 2014/36/EU betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider

I. INLEIDING

De seizoensgebonden economie van de EU is een belangrijke, omvangrijke aanjager van groei in verschillende sectoren die van strategisch belang zijn voor de algemene economie en het concurrentievermogen van de EU. De belangrijkste seizoensgebonden sectoren in de EU zijn land- en tuinbouw, toerisme, de horeca en in mindere mate voedselverwerking en de bouw. In 2024 genereerde de landbouwsector van de EU 228,6 miljard EUR aan bruto toegevoegde waarde (ongeveer 1,2 % van het bbp van de EU) en 531,9 miljard EUR aan landbouwproducten, terwijl de uitvoer van agrovoedingsmiddelen 235,4 miljard EUR bedroeg[1]. De toeristische sector, met inbegrip van de horeca, is naar schatting goed voor ongeveer 5 % van de bruto toegevoegde waarde van de EU[2]. Veel van deze sectoren zijn structureel afhankelijk van seizoenarbeid, waarbij op specifieke momenten van het jaar een piek in de vraag naar arbeid te zien is.

Hoewel seizoensgebonden sectoren en de omvang van seizoenarbeid in de EU verschillen, hebben alle lidstaten een structurele behoefte aan seizoenarbeiders. Volgens ruwe schattingen zijn er in de hele EU jaarlijks tussen de 2,5[3] en 4[4] miljoen seizoenarbeiders nodig. Onderdanen van de landen zelf vormen de grootste groep seizoenarbeiders, maar hun aantal neemt gestaag af.

Demografische veranderingen, ontvolking van het platteland en aanhoudende tekorten aan arbeidskrachten vereisen een steeds grotere bijdrage van mobiele seizoenarbeiders in de EU (die van het ene EU-land naar het andere reizen voor seizoenarbeid) en werknemers uit niet-EU-landen om de productie en dienstverlening in seizoensgebonden sectoren in stand te houden. Volgens ramingen uit 2021 zijn in de EU alleen al in de landbouw jaarlijks meer dan 420 000 onderdanen van derde landen werkzaam als seizoenarbeider[5]. In 2023 bestond 9 % van de beroepsbevolking in de toeristische sector uit onderdanen van derde landen[6].

Seizoenarbeid brengt specifieke uitdagingen met zich mee in verband met verhoogde risico's ten aanzien van kwetsbaarheid en handhaving. Dit heeft te maken met de combinatie van tijdelijke en fysiek veeleisende werkzaamheden, lange werktijden tijdens piekperioden, relatief lage lonen,

---

1 Eurostat, Performance of the agricultural sector — Statistics Explained — Eurostat.

2 Eurostat, Toerismestatistieken — uitgaven — Statistics Explained — Eurostat (4,5 % in 2019); Money-maker or scourge? Tourism across the EU flourishes | European Newsroom (5,1 %).

3 Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC), "Collecting data on the situation of social protection of seasonal workers in the agriculture and food sectors in EU Member States after COVID-19" (Gegevens verzamelen over de sociale bescherming van seizoenarbeiders in de landbouw- en levensmiddelensector in de EU-lidstaten na COVID-19"), 2023.

4 Europese vakfederatie voor voedselindustrie, landbouw en toerisme (EFFAT), "Working conditions in EU Agriculture, The Figures of Precarity, Exploitation, and Inequality" (Arbeidsomstandigheden in de landbouw in de EU; cijfers over onzekerheid, uitbuiting en ongelijkheid), 2024.

5 EESC, voetnoot 3, blz. 18.

6 In de accommodatiediensten, een sector waarin in 2021 2,1 miljoen personen werkzaam waren, maakten onderdanen van derde landen in 2023 11 % van de beroepsbevolking uit: Tourism industries — employment— Statistics Explained — Eurostat. In 2022 vertegenwoordigden zij ongeveer 12,6 % van de beroepsbevolking in de horecasector in de EU: Europese Arbeidsautoriteit (ELA), "Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility", blz. 37. Het aantal seizoenarbeiders uit niet-EU-landen in deze sector is echter niet bekend.

beperkte werkzekerheid en afgelegen werkplekken. De beperkte onderhandelingspositie van werknemers, de moeilijkheid om inspecties uit te voeren in afgelegen plattelandsgebieden en de hevige concurrentie die kan leiden tot het verlagen van de arbeidskosten, dragen verder bij tot de kwetsbaarheid van seizoenarbeiders en het risico op uitbuiting. Onderdanen van derde landen die in seizoensgebonden sectoren werken, lopen een groter risico dan EU-onderdanen, omdat zij problemen ondervinden bij de toegang tot geschikte huisvesting, gezondheidszorg en bepaalde socialezekerheidsvoorzieningen. Intersectionele discriminatie kan deze risico's vergroten. Kortlopende contracten, afhankelijkheid van één werkgever, beperkte toegang tot informatie en ondersteuning, en angst voor negatieve gevolgen als zij melding maken van misbruik[7], kunnen hun vermogen om hun rechten te doen gelden en verhaal te halen, beïnvloeden. Seizoenarbeiders lopen ook een groter risico het slachtoffer te worden van mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting, iets wat de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen[8], met name in sectoren met een hoog risico zoals de landbouw, de voedselverwerking, de horeca, vervoer en logistiek en de bouw.

Vóór de vaststelling van de richtlijn seizoenarbeiders[9] ("de richtlijn") waren de nationale regels en beschermingsnormen versnipperd, en liepen de definities, toelatingscriteria, verblijfsduur, procedures en rechten per land sterk uiteen. In verschillende lidstaten was er in seizoensgebonden sectoren sprake van illegale arbeid, overschrijding van de toegestane verblijfsduur en slechte arbeids- en levensomstandigheden.

De richtlijn, die in 2014 werd vastgesteld en uiterlijk op 30 september 2016 moest zijn omgezet, beoogt twee doelstellingen met elkaar in overeenstemming te brengen: toegankelijkere en transparantere trajecten voor arbeidsmobiliteit om werkgevers te helpen aan de vraag naar seizoenarbeid te voldoen, waardoor het verminderen van illegale migratie en illegale arbeid wordt gestimuleerd; en het bevorderen van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden voor seizoenarbeiders, sterke waarborgen tegen uitbuiting en maatregelen om de handhaving te waarborgen, zoals toezicht, beoordeling en inspecties.

---

7 Europese Commissie, "Targeted study on the need and potential policy options to better protection third-country nationals under the Seasonal Workers Directive" (Gerichte studie naar de noodzaak en mogelijke beleidsopties voor een betere bescherming van onderdanen van derde landen krachtens de richtlijn seizoenarbeiders), opgesteld door Milieu Ltd en Ramboll Consulting, 2024 (hierna aangeduid als "de gerichte studie)"; Oxfam, "Essential but invisible and exploited", 2024, blz. 5; Boletín de Igualdad en el Empleo, Retratos de la Precariedad: Temporeras de la fresa y otros frutos rojos en Huelva (Bulletin over arbeidsgelijkheid, portretten over onzekerheid: seizoenarbeiders die in Huelva aardbeien en andere bessen plukken), 2023.

8 Toename van de mensenhandel met het oog op arbeidsuitbuiting met 70 % tussen 2019 en 2023, zoals blijkt uit het Eurostat-verslag over 10 jaar (2013-2023) van EU-gegevens over mensenhandel, dat in oktober 2025 is gepubliceerd.

9 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 375). De richtlijn is niet van toepassing op Denemarken en Ierland.

Overeenkomstig artikel 27 van de richtlijn richt dit verslag zich op de omzetting en toepassing van de richtlijn in de lidstaten, voornamelijk over de periode 2019-2024[10]. Ook worden de maatregelen beschreven die zijn genomen om de correcte omzetting en toepassing van de richtlijn te ondersteunen, worden de resterende uitdagingen in kaart gebracht en worden de stappen beschreven die de Commissie voornemens is te nemen om deze aan te pakken.

Het verslag is gebaseerd op informatie die is ontvangen via de in de delen II en III beschreven toezicht- en ondersteuningsmaatregelen, op door de lidstaten aan Eurostat gerapporteerde statistische gegevens en op bijdragen van een breed scala van belanghebbenden, waaronder de autoriteiten van de lidstaten, vakbonden, werkgeversverenigingen en bedrijfsorganisaties, niet-gouvernementele organisaties, vertegenwoordigers van migranten, de academische wereld en openbaar beschikbare bronnen.

Zoals uiteengezet in de Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer van 29 januari 2026[11], is het van cruciaal belang om die arbeidskrachten uit niet-EU-landen aan te trekken die de Europese economie nodig heeft, met inbegrip van seizoenarbeiders, en tegelijkertijd bescherming te bieden tegen uitbuiting en illegale arbeid te voorkomen. Het bevorderen en waarborgen van daadwerkelijke toegang tot trajecten voor arbeidsmobiliteit met het oog op seizoenarbeid, als haalbare alternatieven voor illegale migratie, maakt ook deel uit van de wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel[12].

Dit verslag heeft, samen met het verslag over de uitvoering van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers[13], tot doel een betere handhaving van de EU-regels ter bestrijding van illegale arbeid en uitbuiting van migrerende werknemers te bevorderen. Het zal ook worden meegenomen in de komende strategie voor de bestrijding van mensenhandel in 2026 en bijdragen tot de bredere aanpak van de EU in het kader van de routekaart voor hoogwaardige banen[14] om fatsoenlijke arbeidsomstandigheden voor elke werknemer te waarborgen.

II. TOEZICHT EN MAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN DE UITVOERING

Sinds 2016 heeft de Commissie een reeks juridische en operationele stappen ondernomen om de correcte uitvoering van de richtlijn te waarborgen. In 2016 heeft zij inbreukprocedures wegens het niet aanmelden van omzettingsmaatregelen ingeleid tegen twintig door de richtlijn gebonden

---

[10] De verlengde verslagperiode is grotendeels het gevolg van de geleidelijke en gedifferentieerde omzetting van de richtlijn door de EU-landen, lacunes in vergelijkbare gegevens en de verstoring als gevolg van de COVID-19-pandemie.

[11] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer, 29 januari 2026 (COM (2026) 45 final, blz. 21).

[12] Zie de gezamenlijke verklaring over de wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel, 10 december 2025.

[13] Mededeling over van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (COM(2026) 260).

[14] Mededeling van de Commissie, Routekaart voor hoogwaardige banen, 4 december 2025 (COM(2025) 944 final).

lidstaten. Tegen 2019 hadden alle lidstaten de volledige omzetting aangemeld, wat heeft geleid tot de afsluiting van die inbreukprocedures. De meeste bepalingen zijn in elke lidstaat correct omgezet, maar er bleven enkele lacunes bestaan op gebieden als de voorwaarden voor toelating en intrekking, de afgifte en verlenging van vergunningen, informatieverplichtingen, het vergemakkelijken van hernieuwde binnenkomst, huisvesting, sancties, vergoedingen en procedurele waarborgen. Daarom heeft de Commissie in 2023 en 2024 inbreukprocedures wegens onjuiste omzetting van de richtlijn ingeleid tegen alle door de richtlijn gebonden lidstaten. Als gevolg daarvan hebben alle betrokken lidstaten aanvullende maatregelen genomen of nemen zij momenteel aanvullende maatregelen om hun nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Tot op heden zijn negen inbreukprocedures afgesloten, terwijl de andere nog worden beoordeeld.

Om de doeltreffende toepassing van de omgezette bepalingen te ondersteunen, heeft de Commissie de rechtshandhaving aangevuld met analytische[15] en operationele[16] maatregelen. Met EU-financiering zijn gerichte projecten gefinancierd, bijvoorbeeld in Italië, Griekenland, Spanje en Frankrijk, ter ondersteuning van de praktische uitvoering van de richtlijn seizoenarbeiders uit derde landen in de landbouw[17].

De Commissie heeft middels verschillende fora en raadplegingen de resterende uitdagingen en mogelijke volgende stappen om de toepassing van de richtlijn te verbeteren, besproken met de lidstaten, de sociale partners en belanghebbenden[18]. De diensten van de Commissie hebben deelgenomen aan verdere uitwisselingen die door derden werden georganiseerd en verband hielden met door de EU (mede)gefinancierde projecten[19]. Uit deze uitwisselingen is gebleken dat de

---

15 European Migration Network (2020), "Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom — Synthesis Report" (Aantrekken en beschermen van de rechten van seizoenarbeiders in de EU en het Verenigd Koninkrijk — Syntheseverslag), 2020, en gerelateerde landenverslagen; Ad Hoc Query on 2023.18 Seasonal Workers Directive, requested by EMN Luxembourg on 5 May 2023 (Ad-hoconderzoek 2023.18 Richtlijn seizoenarbeiders, op verzoek van EMN Luxemburg, ingediend op 5 mei 2023); Gerichte studie, voetnoot 7; Commissie, "Study on the working conditions of farm workers in the EU agriculture sector" (Studie naar de werkomstandigheden van agrarische werknemers in de landbouwsector in de EU), door Milieu, Law & Policy Consulting, 2025.

16 Bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie, Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19 (2020/C 235 I/01, PB C 235I van 17.7.2020, blz. 1); ELA, Campaign information note third-country national seasonal workers (ELA, notitie informatiecampagne over seizoenarbeiders uit derde landen), 2021.

17 Zo heeft de Commissie in 2019 een bedrag van 30,2 miljoen EUR toegewezen aan SU.PR.EME. Italia en in 2023-24 30 miljoen EUR aan SU.PR.EME. 2 in Italië ter voorkoming en bestrijding van zwartwerk en onwettige wervingsactiviteiten; 3,25 miljoen EUR, waarvan 95 % afkomstig was van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), het project Women as Financially Independent Rural Actors (Wafira) (2021-2025) en Wafira II (2025-2028) in Spanje; en 5,23 miljoen EUR, waarvan 95 % van het AMIF, aan Frankrijk. In Griekenland heeft de Commissie ook het integriteitsproject gefinancierd om de arbeidsuitbuiting van migranten in de landbouw te bestrijden en ervoor te zorgen dat zij lokaal worden geïntegreerd.

18 Bijvoorbeeld tijdens vergaderingen van het platform voor arbeidsmigratie in oktober 2023 en oktober 2025, een vergadering van de deskundigengroep inzake de standpunten van migranten in oktober 2025, een vergadering van het Europees Migratieforum in november 2024 en een ad-hocvergadering met de sociale partners in december 2025.

19 Bijvoorbeeld Solidar, "Realizing Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe" (oktober 2025); Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)/Nederlandse regering, hybride

toelatingskanalen beter moeten worden geoperationaliseerd om tijdig het vereiste aantal seizoenarbeiders te kunnen leveren, dat seizoenarbeiders uit derde landen bewuster moeten worden gemaakt van hun rechten en van de wijze waarop zij hun rechten kunnen doen gelden, en dat het gebruik van klachten- en verhaalmechanismen beter moet worden ondersteund. Belanghebbenden hebben ook aandacht gevraagd voor de tekortkomingen op het gebied van toezicht, handhaving, inspecties en sancties in seizoensgebonden sectoren, naast de terugkerende problemen van inbreuken vanwege tekortkomingen in de huisvestings- en arbeidswetgeving.

III. CONFORMITEIT VAN OMZETTING EN TOEPASSING

Hoewel de lidstaten de meeste bepalingen van de richtlijn correct hebben omgezet, blijven er enkele lacunes bestaan, zoals blijkt uit de volgende punten.

1. Gestroomlijnde en gemakkelijk toegankelijke trajecten voor arbeidsmobiliteit voor seizoenarbeiders

a. Toepassingsgebied van de richtlijn — artikel 2

Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die buiten het grondgebied van de lidstaten verblijven en die een aanvraag indienen om tot het grondgebied van een lidstaat te worden toegelaten, of die onder de bij deze richtlijn gestelde voorwaarden zijn toegelaten, met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider. Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die bij de indiening van hun aanvraag op het grondgebied van een lidstaat verblijven, met uitzondering van die onderdanen van derde landen die hun verblijf verlengen of hernieuwen (artikel 2). In de richtlijn wordt de term "seizoenarbeider" gedefinieerd als een onderdaan van een derde land die zijn of haar hoofdverblijfplaats in een derde land heeft, maar legaal tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat verblijft om een seizoenafhankelijke activiteit uit te oefenen, op basis van één of meer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd die rechtstreeks tussen die onderdaan van een derde land en de in die lidstaat gevestigde werkgever zijn gesloten (artikel 3, punt b)). Binnen deze parameters moeten de lidstaten een lijst van seizoensectoren opstellen (artikel 2, lid 2) en het maximale cumulatieve verblijf voor seizoenarbeid tussen vijf en negen maanden per periode van 12 maanden vaststellen (artikel 14). Alle lidstaten hebben de landbouw als seizoensgebonden sector aangemerkt. In veel gevallen gaat het om tuinbouw[20], bosbouw[21], met inbegrip van in het wild groeiende producten, andere dan hout[22], of visserij en mariene aquacultuur[23]. De meeste, maar

---

workshop over arbeidsmigratie in de landbouw (december 2025); Seasonal and fair employment blueprints (SaFE)//Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD)/Migration Partnership Facility (MPF), workshop over het bouwen aan functionele trajecten voor seizoenarbeid in de landbouw en het toerisme (januari 2026); European Policy Centre (EPC)/Dignity for migrant workers in farm to fork labour markets (DignityFirm), rondetafelgesprek, "Migrant workers in farm to fork sectors: What way forward for effective EU policies ensuring dignity?" (Migrerende werknemers in de van-boer-tot-bord-sectoren: hoe kan effectief EU-beleid worden ontwikkeld dat waardigheid waarborgt?), januari 2026.

[20] Oostenrijk, België, Duitsland, Frankrijk, Litouwen, Letland, Nederland en Roemenië.

[21] Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Estland, Griekenland, Finland, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Zweden en Slowakije.

[22] Finland en Litouwen.

[23] Bulgarije, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Malta, Portugal en Slowakije.

niet alle lidstaten, hebben ook horeca en/of toerisme en aanverwante vrijetijdsdiensten als seizoensgebonden sectoren aangewezen[24]. Sommige hebben een of meer aanvullende sectoren aangewezen[25].

De toelating van seizoenarbeiders uit derde landen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, is de afgelopen jaren gestaag toegenomen. Uit gegevens van Eurostat[26] blijkt dat het aantal vergunningen voor seizoenarbeid in de EU is gestegen van 115 726 in 2019 tot 273 897 in 2024[27], met een bijzonder sterke stijging tussen 2021 en 2024 (van 154 915[28] tot 273 897; meer dan + 77 %), als gevolg van het herstel na COVID-19, de grotere vraag naar seizoenarbeid uit niet-EU-landen en volledigere rapportage door sommige lidstaten[29]. In verschillende lidstaten hebben gestroomlijnde procedures[30] en hogere toelatingsquota voor seizoenarbeiders uit derde landen[31] de mobiliteitstrajecten aantrekkelijker en toegankelijker gemaakt. Intensievere arbeidsinspecties en een betere opsporing van onregelmatigheden[32] in dezelfde periode wijzen erop dat de groei van de legale werkgelegenheid in sommige lidstaten mogelijk in gang is gezet door een doortastender optreden tegen zwartwerk en illegale arbeid.

In 2024 waren zes lidstaten goed voor meer dan 90 % van de vergunningen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen: Italië (146 099; 53 %), Frankrijk (41 700; 15 %), Spanje (20 810; 8 %), Kroatië (16 555; 6 %), Griekenland (15 206; 6 %) en Bulgarije (9 542; 3 %). Bijna 70 % van de vergunningen werd afgegeven aan mensen uit de volgende niet-EU-landen: Marokko (76 579; 28 %), Bangladesh (53 567; 20 %), India (39 137; 14 %), Tunesië (12 675; 5 %) en Oekraïne (7 524; 3 %). Met uitzondering van Oekraïense werknemers, die zich voornamelijk in Polen bevinden, waren andere bovengenoemde nationaliteiten voornamelijk werkzaam in Zuid-Europa, met name Italië, Frankrijk en Spanje.

---

24 Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië en Slowakije.

25 Tsjechië, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Zweden en Slowakije hebben bijvoorbeeld een of meer van de volgende sectoren opgenomen: jacht, levensmiddelen-/tabaks-/drankenproductie, zagerijen, bouw, film-/televisieproductie, personenvervoer over water, groothandel/detailhandel, industriële activiteiten, diensten ter ondersteuning van de podiumkunsten of civiele techniek.

26 Tenzij anders vermeld, zijn de vermelde cijfers de cijfers van Eurostat. Voor 2019 ontbreken gegevens voor België en Frankrijk, zie: Authorisations for the purpose of seasonal work by status, length of validity, economic sector and citizenship [migr_ressw1_1] (Vergunningen met het oog op seizoenarbeid naar status, geldigheidsduur, economische sector en burgerschap).

27 Plus 22 079 besluiten over "hernieuwing", voornamelijk in Oostenrijk (19 805), Frankrijk (1 183) en Kroatië (863). Oostenrijk verduidelijkte jegens de diensten van de Commissie dat de 19 805 hernieuwingen 15 397 seizoensvergunningen omvatten die de eerste keer voor maximaal zes maanden waren afgegeven voor een specifiek seizoen, maar niet voor de eerste keer aan een specifieke werknemer, en 4 408 hernieuwingen waarbij een verblijf werd verlengd tot maximaal 9 maanden binnen de periode van 12 maanden.

28 Gegevens voor België ontbreken.

29 Bijvoorbeeld door België, Cyprus en Frankrijk.

30 Bijvoorbeeld in Griekenland, Spanje en Frankrijk.

31 Oostenrijk, Spanje, Italië en Roemenië.

32 Zie punt III.2.b en, voor meer gedetailleerde informatie, het uitvoeringsverslag over de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers.

In 2024 waren de meeste seizoenarbeiders uit derde landen die op grond van de richtlijn werden toegelaten mannen (ten minste 216 954), terwijl bijna een vijfde (ten minste 53 895, ofwel 20 %) vrouw was[33]. Hoewel mannen in de meeste lidstaten dominant waren, vertegenwoordigden vrouwen in Polen meer dan 88 % van de seizoenarbeiders in het kader van de richtlijn (4 516) en in Spanje meer dan 80 % (16 677)[34].

Uit gegevens van Eurostat voor 2024 blijkt dat de vergunningen vooral werden afgegeven voor landbouw, bosbouw en visserij (196 650; 72 %) en voor de horeca (47 203; 17 %). Verschillende lidstaten maken gebruik van parallelle toelatingsroutes die niet onder de richtlijn vallen om aan de behoeften aan seizoenarbeid te voldoen. Zij maken ook gebruik van studenten[35], aanvragers of begunstigden van internationale bescherming[36] uit niet-EU-landen, en van nationale vergunningen voor seizoenarbeid voor mensen die zich reeds op hun grondgebied bevinden. Andere onderdanen van derde landen die het recht hebben om te werken of een bezoldigde activiteit uit te oefenen, werken ook in seizoensgebonden sectoren. Het aandeel illegaal tewerkgestelde werknemers uit niet-EU-landen blijft in veel lidstaten hoog in seizoensgebonden sectoren[37].

Uiteenlopende nationale definities van seizoensgebonden sectoren, die het gevolg zijn van de ruime discretionaire bevoegdheid die de richtlijn de lidstaten laat en van parallelle toelatingstrajecten voor seizoenarbeid, kunnen leiden tot ongelijke bescherming van werknemers

---

33 De geaggregeerde cijfers zijn berekend op basis van de beschikbare gegevens. Er ontbreken gegevens per geslacht voor Duitsland en Portugal in 2024.

34 Vrouwen waren ook goed voor een aanzienlijk aandeel in Finland (2 714; 58 %) van de eerste afgegeven vergunningen, Kroatië (45 %; 7 530), Oostenrijk (35 %; 2 023), Bulgarije (2 730; 29 %) en Griekenland (3 804; 25 %). Italië heeft 9 142 vergunningen voor seizoenarbeid afgegeven aan vrouwen, maar dit was slechts 6 % van het totaal van het land.

35 Duitsland, dat de richtlijn seizoenarbeiders alleen toepast via bilaterale regelingen met Moldavië en Georgië voor verblijven van maximaal 90 dagen die worden beheerd via de openbare dienst voor arbeidsvoorziening. Ferienbeschäftigung für Studierende – Auswärtiges Amt; Raad van deskundigen voor integratie en migratie (*Sachverständigenrat für Integration und Migration* (*SVR*)), precair werk (*prekäre Beschäftigung*), precaire participatie (*prekäre Teilhabe*), Bericht, 2023.

36 Italië en Griekenland. Bronnen: Eurispes, Agromafie, Achtste verslag over agrovoedingsmisdrijven in Italië (*8° rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*), 2025; Hoque, Instituut voor migratiebeleid, Trapped by Italy's Policy Paradox, Asylum Seekers and Other Migrants Can Fall into Exploitative Farm Labor (Gevangen in de Italiaanse beleidsparadox: asielzoekers en andere migranten kunnen slachtoffer worden van arbeidsuitbuiting in de agrarische sector), augustus 2024; Guidi/Berti, "Labor exploitation in the Italian agricultural sector: the case of vulnerable migrants in Tuscany" (Arbeidsuitbuiting in de Italiaanse landbouwsector: het geval van kwetsbare migranten in Toscane), Front sociol. 4 oktober 2023; Piovesan, Della Puppa, "*Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali*" (Van asielzoekers naar essentiële werknemers), Anno XIV, nr. 1/2024, Rivista quadrimestrale dell'INAPP (Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) (kwartaalbulletin van het Nationaal Instituut voor de analyse van openbare orde). A. Blouchoutzi, G. Tsaples, D. Manou en J. Papathanasiou, "Refugees' Settlement in Greece: Employment in Agriculture as a Criterion for an Alternative Dispersal Plan" (Vestiging van vluchtelingen in Griekenland: arbeid in de agrarische sector als criterium voor een alternatief verspreidingsplan), Growth and Change 2025, deel 56, uitgave 2, blz. 1; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, "Revealing the Unseen Migrant Workers" (Zicht op de ongeziene migrerende werknemer), *Joint Research Study*, 2025.

37 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Richtlijn 2009/52/EG van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

en kunnen toezicht, planning van inspecties en vergelijkbaarheid van gegevens in de hele EU bemoeilijken.

b. Vergunningen voor seizoenarbeid, toelatingscriteria, procedures en vergoedingen

Op grond van artikel 12 van de richtlijn moeten de lidstaten een vergunning voor seizoenarbeid afgeven indien aan de toelatingsvoorwaarden is voldaan en er geen redenen voor afwijzing zijn, in voorkomend geval onder voorbehoud van de beschikbaarheid van quota. Bijna alle lidstaten hebben deze verplichting correct omgezet.

Volgens gegevens van Eurostat hadden de meeste vergunningen voor seizoenarbeid in 2024 betrekking op een verblijf van meer dan 90 dagen. Slechts 11 % (30 843) werd afgegeven voor een verblijf van maximaal 90 dagen. Dergelijke vergunningen voor kort verblijf werden voornamelijk afgegeven door Bulgarije en Finland, waar zij respectievelijk 81 % (7 744) en 74 % (3 463) van hun totale aantal uitmaakten[38].

Vergunningen voor een verblijf van ten hoogste 90 dagen — artikel 5 en artikel 12, lid 1

Voor seizoenarbeid voor een kort verblijf van maximaal 90 dagen passen de lidstaten een of meer van de drie vergunningsmodellen van artikel 12, lid 1, van de richtlijn toe: een speciaal visum voor kort verblijf voor seizoenarbeid[39], een combinatie van een visum voor kort verblijf en een werkvergunning[40], of een zelfstandige werkvergunning voor mensen die geen visum nodig hebben[41]. De procedure voor het verkrijgen van een vergunning bestaat doorgaans uit twee stappen: werkgevers vragen vaak eerst goedkeuring/een werkvergunning aan bij de bevoegde arbeidsautoriteiten en vervolgens, indien nodig, vraagt de werknemer een visum aan.

De documentatievereisten voor het verkrijgen van een vergunning zijn grotendeels gestroomlijnd en geharmoniseerd in overeenstemming met de uitputtende lijst in artikel 5 van de richtlijn. Uit de conformiteitsbeoordeling bleek echter dat de nationale wetgeving van 16 lidstaten aanvankelijk niet in overeenstemming was met de richtlijn. Zes lidstaten eisten aanvullende documenten, zoals een ziektekostenverzekering voor het gehele verblijf (in plaats van deze alleen te eisen voor perioden waarin de seizoenarbeider niet onder de sociale zekerheid van de lidstaat valt), een bewijs van beroepskwalificaties of financiële garanties voor terugkeer. Negen lidstaten eisten geen enkele van de verplichte documenten, zoals een arbeidsovereenkomst of een bindend aanbod van een baan, een bewijs van ziektekostenverzekering of een bewijs van gepaste huisvesting. In latere omzettingsmaatregelen zijn deze tekortkomingen aangepakt, maar de bewijsvereisten verschillen nog steeds van lidstaat tot lidstaat: sommige vereisen bijvoorbeeld verklaringen van werkgevers[42],

---

38 Er werden ook aanzienlijke aantallen vergunningen voor kort verblijf afgegeven in Kroatië (7 597; 46 %), Polen (1 729; 34 %), Oostenrijk (1 944; 34 %) en Italië (6 199, hoewel dit slechts 4 % van het totaal voor Italië uitmaakte).

39 Bijvoorbeeld Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Finland, Italië, Luxemburg, Letland en Portugal.

40 Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Tsjechië, Spanje, Hongarije, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Roemenië en Slowakije.

41 Bijvoorbeeld Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Kroatië, Zweden en Slovenië.

42 Bijvoorbeeld Oostenrijk, Duitsland, Letland, Malta en Nederland.

terwijl andere formele contracten als bewijs vereisen[43]. Adequate controles vóór toelating door de bevoegde nationale autoriteiten blijven van essentieel belang om fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden te waarborgen, werknemers te beschermen en misbruik en fraude te voorkomen, zoals blijkt uit strengere controles vóór toelating in sommige lidstaten, die hebben geleid tot hogere percentages afgewezen aanvragen[44].

Vergunningen voor een verblijf van meer dan 90 dagen — artikel 6 en artikel 12, lid 2

In 2024 hebben de lidstaten 240 104 vergunningen voor seizoenarbeid afgegeven voor een verblijf van meer dan 90 dagen, waarvan 65 942 voor een verblijf van 91 dagen tot 5 maanden en 174 162 voor een verblijf van 91 dagen tot 9 maanden. Voor dit soort vergunningen hebben de lidstaten gekozen voor de optie van artikel 12, lid 2, van de richtlijn die het best aansluit bij hun bestaande nationale migratieregelingen en arbeidsmarktbeheer: sommige gebruiken visa voor verblijf van langere duur[45], sommige gecombineerde verblijfs- en werkvergunningen[46], waarbij een visum alleen als inreisformaliteit wordt vereist, als dat al het geval is, en de meeste combineren visa voor verblijf van langere duur met verblijfsvergunningen[47]. Dit heeft ertoe geleid dat de procedures in de EU nog steeds sterk uiteenlopen. Tegelijkertijd worden de documentatievereisten voor deze vergunningen voor verblijf van langere duur ook gestroomlijnd en geharmoniseerd in overeenstemming met de uitputtende lijst in artikel 6. De lidstaten hebben hun wetgeving grotendeels in overeenstemming gebracht met artikel 6 van de richtlijn, na de correctie van de eerste gevallen van onjuiste omzetting.

Verplichting om de beslissing over een aanvraag binnen 90 dagen mee te delen — artikel 18, lid 1

Om meer rechtszekerheid te bieden en werkgevers en werknemers in staat te stellen binnen het korte en tijdgevoelige seizoensvenster te plannen, moeten de lidstaten op grond van artikel 18, lid 1, van de richtlijn aanvragers zo spoedig mogelijk en uiterlijk 90 dagen na de datum van indiening van een volledige aanvraag schriftelijk in kennis stellen van een besluit over hun aanvraag. De omzetting van deze bepaling is in de hele EU grotendeels in overeenstemming, met aanvankelijk enkele gevallen van onjuiste omzetting in zes lidstaten, zoals: het feit dat de termijn voor het nemen van een besluit over de aanvraag pas ingaat nadat de aanvrager is meegedeeld dat de aanvraag volledig is; een vereiste dat het besluit tijdig wordt vastgesteld in plaats van een tijdige kennisgeving aan de aanvrager; de mogelijkheid van ongerechtvaardigde verlengingen, en het ontbreken van een verplichting om een afwijzing schriftelijk mee te delen.

---

43 Bijvoorbeeld Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Luxemburg en Slovenië.

44 Zweden (“Wat doet het Zweedse migratieagentschap om misbruik en criminaliteit tegen te gaan?| De Zweedse migratiedienst); Frankrijk meldde tijdens de OESO-workshop (voetnoot 19) voor 2024 een afwijzingspercentage van ongeveer 40 % voor seizoenarbeiders uit Marokko als gevolg van fraude of ontoereikende geschiktheid voor de functieprofielen.

45 Bijvoorbeeld Oostenrijk, Estland en Litouwen (allemaal met voorafgaande toestemming om te werken), Tsjechië, Griekenland, Letland en Portugal.

46 Bijvoorbeeld Cyprus, Finland (geen extra visum vereist), Zweden, Slowakije en Slovenië.

47 Bijvoorbeeld België, Bulgarije, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Luxemburg, Malta, Polen en Roemenië.

In de praktijk verschillen de verwerkingstijden nog steeds aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat, als gevolg van verschillende administratieve structuren, het aantal betrokken autoriteiten, het gebruik van arbeidsmarkttoetsing of quota's[48], geregionaliseerde procedures, digitaliseringsniveaus en beschikbare middelen. Gestroomlijnde onlineaanvraagmodellen, met name voor verblijven van maximaal 90 dagen, leveren doorgaans de snelste resultaten op[49], terwijl quotagebonden vergunningsprocedures waarbij meerdere instanties betrokken zijn, die vaak ten minste gedeeltelijk lokaal of regionaal worden verwerkt, tijdrovender zijn[50]. Werkgevers en vertegenwoordigers van de lidstaten merkten op dat er in sommige lidstaten nog steeds complexe of langdurige procedures van kracht zijn, die de legale werving van seizoenarbeiders uit derde landen kunnen belemmeren[51]. De komende studie van de Commissie en de OESO, "Making Migration Work: Admitting Labour Migrants" (Werk maken van migratie: toelating van arbeidsmigranten), zal naar verwachting meer inzicht verschaffen in de samenstelling en de huidige duur van de toelatingsprocedures in de lidstaten.

Gronden voor afwijzing en intrekking — artikelen 8 en 9

De lidstaten moesten hun nationale regels inzake afwijzing en intrekking in overeenstemming brengen met de uitputtende gronden van de artikelen 8 en 9 van de richtlijn. Aanvankelijk hebben elf lidstaten gronden toegevoegd of gehandhaafd waarin de richtlijn niet voorzag of hebben zij verzuimd bepaalde verplichte gronden om te zetten, waaronder gronden in verband met het ontbreken van bedrijfsactiviteiten of eerdere sancties voor zwartwerk of inbreuken op de richtlijn. De meeste van deze gevallen van onjuiste omzetting zijn sindsdien gecorrigeerd.

Volgens de gegevens van Eurostat zijn in 2024 11 101 vergunningen voor seizoenarbeid ingetrokken. Slechts tien lidstaten maakten melding van intrekkingen, waarbij bijna 90 % van de totale intrekkingen in de EU geconcentreerd was in twee landen: Griekenland (7 917; 71 % van alle intrekkingen, wat overeenkomt met 52 % van de door Griekenland afgegeven vergunningen) en Kroatië (2 015; 18 % van de intrekkingen, wat overeenkomt met 12 % van de door Kroatië afgegeven vergunningen)[52]. Griekenland maakte ook melding van de intrekking van 84 % van de vergunningen in 2023. Italië (440) en Litouwen (346) maakten ook melding van aanzienlijke aantallen intrekkingen in 2024, terwijl deze in de meeste andere lidstaten laag bleven of er in het geheel niet waren, ondanks het risicovolle karakter van seizoensgebonden sectoren. Dit verschil kan het gevolg zijn van onvolledige verslaglegging aan Eurostat, de korte duur van vergunningen,

---

48 Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Tsjechië, Spanje, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije. Ook Finland voor gecombineerde vergunningen van meer dan zes maanden.

49 Bijvoorbeeld Estland, Finland en Kroatië.

50 Bijvoorbeeld Griekenland en Italië.

51 Small and Medium-sized Enterprises (SME) United, Business Europe, Services of General Interest (SGI) Europe, "Employers' Input following the social partner hearing on the Seasonal Workers and Employers Sanctions Directives" (Bijdragen van werkgevers na de hoorzitting van de sociale partners over de richtlijn seizoenarbeiders en de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers), 19 december 2025; Gerichte studie, voetnoot 7.

52 Kroatië meldde dat er intrekkingen plaatsvonden wanneer niet langer werd voldaan aan de artikelen 5 en 6 van de richtlijn.

die vaker verstrijken dan ze worden ingetrokken, en, in sommige gevallen, beperkte inspectieactiviteiten, met dienovereenkomstig lage detectie-, sanctie- en intrekkingspercentages.

Evenredige vergoedingen — artikel 19

Volgens artikel 19 van de richtlijn is het de lidstaten toegestaan vergoedingen in rekening te brengen voor de behandeling van aanvragen voor seizoenarbeid, mits deze vergoedingen niet onevenredig of buitensporig zijn. De vergoedingen lijken over het algemeen evenredig, maar drie lidstaten[53] rekenen relatief hoge vergoedingen voor vergunningen van meer dan 90 dagen. Verschillende lidstaten berekenen een deel van de kosten door aan de werkgevers[54]. Het is vergunninghoudende tussenpersonen die in de lidstaten actief zijn, vaak verboden werknemers kosten in rekening te brengen. Gedocumenteerde gevallen van misbruik blijven echter vooral, maar niet uitsluitend, bestaan in de landen van herkomst, door tussenpersonen zonder vergunning tijdens de werving en toelating, soms ook tijdens het dienstverband[55], wat de noodzaak onderstreept om de samenwerking met die landen te versterken en het toezicht aan te scherpen.

c. Verlenging van het verblijf, verandering van werkgever en facilitering van circulaire migratie

Verlenging van het verblijf bij dezelfde of een andere werkgever — artikel 15

Op grond van artikel 15 van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat seizoenarbeiders uit derde landen binnen de in artikel 14 vastgestelde maximumperiode van vijf tot negen maanden ten minste eenmaal hun verblijf bij dezelfde werkgever kunnen verlengen en ten minste eenmaal van werkgever kunnen veranderen. De lidstaten kunnen meerdere verlengingen toestaan. De bepaling heeft tot doel het arbeidsaanbod veilig te stellen en werknemers minder kwetsbaar te maken door hun afhankelijkheid van één werkgever te beperken.

Alle lidstaten staan ten minste één verlenging van een verblijf bij dezelfde werkgever en in de meeste gevallen meerdere verlengingen toe[56]. De aanvankelijke nalevingsproblemen in het geval van zes lidstaten, zoals het beperken van verlengingen tot verblijven van meer of minder dan 90 dagen, het behandelen van verlengingen als facultatief, of het toevoegen van voorwaarden waarin artikel 15, lid 1, van de richtlijn niet voorziet, zijn grotendeels verholpen.

---

53 Finland, Malta en Nederland.

54 Bijvoorbeeld Griekenland en Litouwen.

55 Zie bijvoorbeeld Hooper et al., "Best Practices for Designing and Managing Labour Migration Corridors to Europe" (Beste praktijken voor het ontwerpen en beheren van corridors voor arbeidsmigratie naar Europa), 2025; ELIAMEP, Policy paper 164/2024, "Looking for seasonal workers: Greece's search for migrant labour" (Op zoek naar seizoenarbeiders: de Griekse zoektocht naar arbeidsmigranten), blz. 19; Solidar, "Realizing Fair and Just Working Conditions for Migrant Workers in Europe", 2025, blz. 23. Het probleem van tussenpersonen die seizoenarbeiders hoge vergoedingen in rekening brengen voor bijstand bij aanwerving werd tijdens de OESO/NL-workshop ook gemeld door Frankrijk, voetnoot 19.

56 Bijvoorbeeld België, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden en Slowakije.

Alle lidstaten staan ook ten minste één verandering van werkgever toe, en de meeste[57] staan binnen de maximumtermijn meerdere veranderingen toe. In de nationale wetgeving van acht lidstaten werden soortgelijke initiële gevallen van niet-naleving vastgesteld als die welke werden gemeld voor verlengingen bij dezelfde werkgever, en deze zijn aangepakt.

In veel systemen is voor elke verandering van werkgever een nieuwe vergunning vereist. Slechts een beperkt aantal lidstaten staat veranderingen toe in het kader van dezelfde vergunning[58], soms door middel van een vereenvoudigde aanvraag om een werkgever toe te voegen[59] of een procedure voor kennisgeving van overname[60]. Digitalisering, kortere beslistermijnen en, in sommige gevallen, de afschaffing van quotacontroles hebben verlengingen in verschillende lidstaten vergemakkelijkt[61].

Overeenkomstig artikel 18, lid 2, van de richtlijn nemen de lidstaten alle redelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat seizoenarbeiders tijdens de behandeling van een aanvraag tot verlenging of hernieuwing bij dezelfde of een andere werkgever kunnen blijven werken. Drie lidstaten waren aanvankelijk niet in staat volledige naleving te waarborgen, maar hebben de kwestie nu aangepakt.

Verlengingen en veranderingen van werkgever lijken in de praktijk echter uitzonderlijk te blijven. In 2024 meldden 11 lidstaten 6 682 hernieuwde vergunningen voor seizoenarbeid, voornamelijk in Oostenrijk (4 408)[62]. Dit beperkte gebruik wijst erop dat het recht om van werkgever te veranderen tot op heden nog niet zijn volledige potentieel heeft bereikt voor het behoud van ervaren seizoenarbeiders, wat erop wijst dat praktische belemmeringen moeten worden aangepakt, zoals het feit dat men zich niet bewust is van de mogelijkheid om van werkgever te veranderen en te complexe verlengingsprocedures voor korte seizoenen.

Ondersteuning van circulaire migratie — artikel 16

Krachtens artikel 16 van de richtlijn vergemakkelijken de lidstaten de hernieuwde binnenkomst van bonafide seizoenarbeiders die in de voorafgaande vijf jaar ten minste eenmaal zijn toegelaten en aan de verplichtingen van hun verblijf hebben voldaan. Uit de nalevingsbeoordeling is gebleken dat zeven lidstaten niet in enige facilitering hebben voorzien of deze hebben beperkt tot specifieke subcategorieën (met name verblijven van meer dan 90 dagen of een herhaald dienstverband bij dezelfde werkgever). In dit verband neemt de facilitering doorgaans de vorm aan van snellere

---

57 Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden en Slovenië.

58 Bijvoorbeeld België, Finland en Italië.

59 Finland.

60 België.

61 Bijvoorbeeld Oostenrijk, Spanje, Frankrijk en Portugal.

62 Hoewel Oostenrijk bij Eurostat melding heeft gemaakt van 19 805 hernieuwde vergunningen, heeft het verduidelijkt dat 15 397 van deze vergunningen betrekking hadden op een herhaald verblijf van dezelfde persoon gedurende een nieuwe maximumperiode/nieuw maximumseizoen, wat niet als een verlenging kan worden aangemerkt. Frankrijk (1 183) en Kroatië (863) meldden ook dat zij aanzienlijke aantallen hernieuwde vergunningen hadden afgegeven.

verwerking[63], prioritaire behandeling[64], facilitering van documentatie[65] en, in een beperkt aantal gevallen, vergunningen voor meerdere seizoenen[66]. Door naleving te belonen, kunnen deze regelingen het aantal ordelijke terugkeerders verhogen en voorspelbare legale binnenkomst bevorderen. In Frankrijk bestaat in dit verband een goede praktijk, waarbij een vergunning voor meerdere seizoenen wordt gecombineerd met de verplichting om de terugkeer naar het land van herkomst binnen 15 dagen na het verstrijken van de arbeidsovereenkomst te registreren, om te voorkomen dat de betrokkene langer blijft dan toegestaan[67].

Sommige lidstaten[68] hebben ook bilaterale regelingen voor seizoenarbeiders opgezet met specifieke niet-EU-landen. Dergelijke regelingen kunnen zorgen voor veiligere en betrouwbaardere circulaire trajecten door quota vast te stellen, aanwerving te standaardiseren, circulaire migratie te ondersteunen en waarborgen in te bouwen door middel van modelcontracten, huisvestingsafspraken en socialezekerheidsregelingen. Talentpartnerschappen met Tunesië, Marokko, Egypte, Bangladesh en Pakistan[69] zorgen ook voor circulaire seizoensgebonden arbeidsmobiliteit in de landbouw en het toerisme en helpen eerlijke en duurzame circulaire migratie te realiseren in overeenstemming met de richtlijn. Het memorandum van overeenstemming tussen de EU en India over een alomvattend kader voor samenwerking op het gebied van mobiliteit[70] heeft tot doel de circulaire mobiliteit van seizoenarbeiders uit India naar de EU te vergemakkelijken in overeenstemming met de richtlijn. De Commissie ondersteunt de ontwikkeling en operationalisering van dergelijke regelingen voor circulaire mobiliteit voor seizoenarbeid door middel van gerichte financiering[71], onder meer in het kader van de Migration Partnership Facility (partnerschapsfaciliteit voor migratie). Er worden momenteel twee door de EU gefinancierde SaFE-blauwdrukken (seizoensgebonden en eerlijke werkgelegenheid)

63 Oostenrijk (voor visumprocedures), België, Bulgarije, Cyprus, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Portugal, Zweden, Slovenië en Slowakije.

64 Oostenrijk (voor visumprocedures), Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Italië, Malta, Polen en Portugal.

65 Finland, Kroatië, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal en Roemenië.

66 Oostenrijk, Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Italië en Polen voor specifieke landen van herkomst.

67 Frankrijk heeft dit gemeld tijdens de OESO/NL-workshop, voetnoot 19.

68 Bijvoorbeeld Spanje met Marokko (het Gecco-programma voor werkgelegenheid voor migranten en circulaire migratie), alsook nieuwe memoranda van overeenstemming (2024) met Mauritanië, Gambia en Senegal; Frankrijk met Marokko en Tunesië; Duitsland met Georgië en Moldavië; Griekenland met Egypte en Bangladesh, en memoranda van overeenstemming over arbeidsmobiliteit waarover momenteel wordt onderhandeld, onder meer op het gebied van toerisme en landbouw, met Armenië, Georgië, Moldavië, India, de Filipijnen en Vietnam; Portugal heeft algemene overeenkomsten inzake arbeidsmobiliteit gesloten met India, Marokko en de gemeenschap van Portugeestalige landen, waarin ook seizoenarbeiders zijn opgenomen; Italië met Marokko.

69 Zie Talent partnerships — Migration and Home Affairs | Europese Commissie.

70 Zie Towards 2030: A Joint European Union-India Comprehensive Strategic Agenda (Richting 2030: Een gezamenlijke brede strategische agenda van de Europese Unie en India).

71 Zo vergroten de door de EU gefinancierde projecten Wafira (2021-2025) en Wafira II (2025-2028, uitgebreid tot Frankrijk) die in het kader van het AMIF worden medegefinancierd, een ethisch aanwervingsbeleid, de bescherming van de rechten van werknemers, terugkeer en circulariteit door middel van re-integratiebijstand voor vrouwelijke seizoenarbeiders uit Marokko.

ontwikkeld, voor de landbouw en het toerisme, om de lidstaten hierover praktische richtsnoeren te geven[72].

2. Betere bescherming van seizoenarbeiders uit derde landen

De richtlijn voorziet in een alomvattend kader voor het waarborgen van eerlijke arbeidsvoorwaarden en gepaste levensomstandigheden voor seizoenarbeiders uit derde landen. Door de lidstaten te verplichten toegankelijke informatie te verstrekken over rechten, verplichtingen en klachtenmechanismen, en door het toezicht, de inspecties en de sancties aan te scherpen, wordt met de richtlijn ook beoogd werknemers in staat te stellen hun rechten te doen gelden en ervoor te zorgen dat werkgevers de richtlijn naleven, en tegelijkertijd misbruikpraktijken te ontmoedigen.

Voor seizoenarbeiders uit derde landen die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, hebben de omzetting en toepassing ervan het niveau van rechtsbescherming verhoogd ten opzichte van de situatie vóór de richtlijn. Niettemin blijven er in de lidstaten aanzienlijke tekortkomingen bestaan met betrekking tot arbeidsuitbuiting, werknemersrechten en gepaste huisvesting, alsook met betrekking tot de toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen, en worden deze nog steeds gemeld in seizoensgebonden sectoren.

Het toepassingsgebied van de richtlijn en het gebrek aan uitgesplitste en vergelijkbare gegevens[73] maken het moeilijk om de tekortkomingen met betrekking tot seizoenarbeiders waarop de richtlijn betrekking heeft, nauwkeurig te kwantificeren. Inspectie- en statistische gegevens worden zelden uitgesplitst op basis van de specifieke wettelijke status van de getroffen werknemers. Gezien de aangetoonde prevalentie van risico's bij seizoenarbeid en de aanwijzingen die de lidstaten en belanghebbenden consequent naar voren brengen, is het redelijk om te concluderen dat werknemers die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, ook door dergelijke risico's worden getroffen, ook al zijn zij wellicht niet altijd het zwaarst getroffen vanwege het beschermende kader van de richtlijn[74]. In dit verband heeft de Commissie de volgende vier prioritaire gebieden vastgesteld waar meer moet worden gedaan om eerlijke arbeidsvoorwaarden en fatsoenlijke levensomstandigheden te waarborgen in overeenstemming met de doelstellingen van de richtlijn.

a. Seizoenarbeiders uit derde landen in staat stellen hun rechten te doen gelden

Recht op informatie — artikel 11

Op grond van artikel 11, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten alle informatie over de vereiste documentatie en de voorwaarden voor toegang en verblijf, met inbegrip van rechten,

---

[72] Verwacht in 2026, Seasonal and fair employment blueprints (Blauwdrukken voor seizoensgebonden en eerlijke arbeid) | ICMPD.

[73] SafeHabitus, "Seasonal and migrant workers in agri-food value chains" (Seizoenarbeiders en arbeidsmigranten in de agrovoedingsindustrie), beleidsbriefing, 2025, blz. 1-2; Gerichte studie, voetnoot 7.

[74] Zie López-Sala/Molinero-Gerbeau, "Coming out of the shadows? Housing conditions of irregular migrant workers in Spanish agricultural enclaves" (Uit de schaduw treden? Huisvestingsomstandigheden van illegale arbeidsmigranten in Spaanse landbouwenclaves), *Revista Calitatea Vieții* 33(2), blz. 1 e.v.

verplichtingen en procedurele waarborgen, gemakkelijk toegankelijk maken voor aanvragers. Op grond van artikel 11, lid 2, van de richtlijn moeten de lidstaten, wanneer een vergunning wordt verleend, deze informatie over rechten en plichten, met inbegrip van klachtenprocedures, schriftelijk aan de werknemers verstrekken. De meeste lidstaten voldoen aan deze verplichtingen, hoewel verschillende lidstaten artikel 11, lid 1, niet uitdrukkelijk hebben omgezet en 16 van hen de bepaling oorspronkelijk niet correct hebben omgezet. Dankzij de handhavingsinspanningen is de situatie in veel lidstaten verbeterd. In de praktijk verstrekken alle lidstaten online-informatie aan aanvragers, maar de volledigheid en toegankelijkheid ervan verschillen. Procedurele aspecten zijn doorgaans goed gedocumenteerd, maar informatie over de volgende belangrijke rechten ontbreekt vaak: het recht om van werkgever te veranderen (artikel 15, lid 3), het vergemakkelijken van hernieuwde binnenkomst (artikel 16), de waarborg tegen werkonderbreking indien een besluit over een verlenging nog loopt of in afwachting van een besluit over een aanvraag om van werkgever te veranderen (artikel 18, lid 2), gedetailleerde waarborgen over huisvesting (artikel 20), het overzicht van alle rechten op gelijke behandeling (artikel 23) en het recht op een vergoeding (artikel 17, lid 2). Veel lidstaten en belanghebbenden hebben betere informatieverstrekking aan seizoenarbeiders als prioriteit aangemerkt[75].

Wat goede praktijken betreft, bieden enkele lidstaten een centraal, meertalig, gebruiksvriendelijk portaal met informatie over alle rechten en met uitleg over klachten- en verhaalmechanismen[76].

Met betrekking tot de verplichting van artikel 11, lid 2, van de richtlijn eisen sommige lidstaten dat beslissingen vergezeld gaan van een schriftelijke kennisgeving over rechten en klachtenprocedures, die tegelijkertijd met de afgifte van een visum en/of verblijfsvergunning wordt afgegeven en rechtstreeks aan seizoenarbeiders uit derde landen wordt verstrekt[77]. Bij door werkgevers gestuurde modellen, die ervan afhankelijk zijn dat werkgevers hun werknemers informeren over hun rechten zonder systematische verificatie of sancties, kan zich het probleem voordoen dat de informatie de werknemer niet daadwerkelijk bereikt.

Doeltreffende mechanismen voor het indienen van klachten en het instellen van rechtsmiddelen — artikel 25

Op grond van artikel 25 van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat seizoenarbeiders uit derde landen klachten kunnen indienen en doeltreffend verhaal kunnen halen. Alle lidstaten voorzien formeel in klachten- en verhaalmechanismen, staan vertegenwoordiging toe door derden die, overeenkomstig de in hun nationale recht vastgestelde criteria, een rechtmatig belang hebben

---

75 Tijdens de in de voetnoten 18 en 19 vermelde raadplegingsactiviteiten. Zie ook SME United, Business Europe, SGI Europe, voetnoot **Error! Bookmark not defined.**; Raad van Europa, Parlementaire Vergadering, Resolutie 2536 (2024), "Precarious and irregular work situations of migrant seasonal and domestic workers" (Onzekere en onregelmatige arbeidssituaties van migrerende seizoenarbeiders en huishoudelijk personeel), punt 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, voetnoot 36, blz. 37; ELIAMEP, voetnoot 55, blz. 25; Finse regering, Huisvesting van buitenlandse werknemers en het toezicht daarop, 2022, punt 4.4; Gerichte studie, voetnoot 7; ELA, voetnoot 6, blz. 103; EFFAT, schriftelijke bijdrage aan de hoorzitting van de sociale partners over sancties tegen werkgevers en de richtlijn seizoenarbeiders, december 2025.

76 Bijvoorbeeld Luxemburg, Letland, Malta, Nederland, Portugal en Zweden.

77 Bijvoorbeeld Frankrijk, Luxemburg, Letland, Malta, Roemenië en Zweden.

bij het waarborgen van de naleving van deze richtlijn, en bieden dezelfde waarborgen tegen represailles als die welke voor eigen onderdanen gelden. De praktische toegankelijkheid en doeltreffendheid van deze systemen verschillen echter van land tot land.

In verschillende lidstaten[78] blijven klachten- en verhaalmechanismen moeilijk te gebruiken vanwege taal- en digitale belemmeringen, de beperkte zichtbaarheid van de beschikbare verhaalmogelijkheden en van de bijstand bij de toegang daartoe, en/of het ontbreken van duidelijke klachtenloketten in geval van ontoereikende huisvesting. Andere lidstaten[79] hebben daarentegen gebruiksvriendelijke portalen, meertalige hulplijnen, vereenvoudigde vertegenwoordigingsmandaten, anonieme meldingsopties, expliciete klachtenmechanismen in verband met huisvesting en/of snelle, goedkope geschillenbeslechtingsmechanismen ingevoerd om de toegang tot klachten- en verhaalmechanismen te verbeteren.

Ondanks deze regelingen zal er waarschijnlijk sprake blijven van onderrapportage van schendingen van de rechten van seizoenarbeiders. Het korte verblijf van seizoenarbeiders, hun beperkte kennis van hun rechten, hun gepercipieerde afhankelijkheid van werkgevers, cultuurverschillen en taalbarrières en de gepercipieerde risico's in verband met het contacteren van handhavingsinstanties kunnen werknemers er vaak van weerhouden een klacht in te dienen. De moeilijkheid om vanuit hun land van herkomst gerechtelijke procedures te voeren, om schendingen te bewijzen, om vergoeding of nabetaling te krijgen, en de tijd die daarvoor nodig is, alsook de kosten om dit te doen, zijn verdere afschrikmiddelen[80]. Vakbonden en niet-gouvernementele organisaties verstrekken essentiële informatie, bemiddeling en vertegenwoordiging, maar hun contacten met seizoenarbeiders uit derde landen zijn wisselend en het aantal vakbondsleden in deze groep blijft laag[81]. Wanneer werknemers misbruik niet melden, verliezen de inspectiediensten een belangrijke bron van inlichtingen. Dit ondermijnt vroegtijdige opsporing en verschuift de handhaving naar proactieve en risicogebaseerde inspecties en alternatieve gegevensbronnen. De lidstaten en belanghebbenden hebben ook vastgesteld dat het van essentieel belang is seizoenarbeiders uit derde landen beter in staat te stellen om klachten in te dienen en verhaal te zoeken en hen daarbij te ondersteunen[82].

b. Versterking van toezicht, inspecties en sancties

Toezicht, beoordeling en inspecties — artikel 24

---

78 Bijvoorbeeld Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Cyprus, Griekenland, Kroatië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië en Roemenië.

79 Bijvoorbeeld België, Duitsland, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg, Letland, Malta, Nederland en Portugal.

80 ELA, voetnoot 6, blz. 82 e.v.; SVR, voetnoot 35; Gerichte studie, voetnoot 7; Solidar, voetnoot 55, blz. 30 e.v.

81 ELA, voetnoot 6, blz. 82; Solidar, voetnoot 55, blz. 43 e.v; de Finse vakbond PAM biedt seizoenarbeiders een speciaal lidmaatschap, seizoenarbeiders — PAM.

82 Raad van Europa, voetnoot 75, punt 24.6; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, voetnoot 36, blz. 37; Finse regering, voetnoot 75, punt 4.4; EFFAT, voetnoot 75; Solidar, voetnoot 55, blz. 30 e.v.; Oxfam, voetnoot 7, blz. 44; *Employment Equality Bulletin*, voetnoot 7.

Op grond van artikel 24 van de richtlijn moeten de lidstaten maatregelen nemen om misbruik te voorkomen en op te sporen en om schendingen van de richtlijn te bestraffen, onder meer door middel van monitoring, beoordeling en, in voorkomend geval, inspecties met daadwerkelijke toegang tot werkplekken en, met toestemming van de werknemers, tot huisvesting.

Alle lidstaten voorzien formeel in dergelijke maatregelen, maar de praktische doeltreffendheid ervan varieert aanzienlijk. Volgens verschillende lidstaten en belanghebbenden blijven arbeidsinspecties in seizoensgebonden sectoren vaak ontoereikend wat betreft dekking en frequentie, met name tijdens piekseizoenen[83]. De doeltreffendheid wordt bepaald door de beschikbare middelen, de gerichtheid van en het evenwicht tussen op klachten gebaseerde en proactieve risicogebaseerde inspecties, de samenwerking tussen agentschappen en de inzet van tolken, culturele bemiddelaars en vakbonden. Toegang tot nabetaling, vergoedingen en bijstand bij het vinden van ander werk kan ook van invloed zijn op de bereidheid van werknemers om klachten over werkgevers in te dienen.

Sommige lidstaten hebben hun aanpak aangescherpt door middel van strikt algemeen toezicht[84], risicogebaseerde systemen, onaangekondigde inspecties, activiteiten met meerdere instanties en regelmatige seizoensgebonden inspectiecampagnes[85], maar andere hebben nog steeds te kampen met beperkte middelen, versnipperde mandaten, onvoldoende risicogerelateerde gerichte inspecties en ongelijke dekking in seizoensgebonden sectoren. Om de uitbuiting van werknemers, met inbegrip van legaal tewerkgestelde seizoenarbeiders uit derde landen, beter op te sporen en aan te pakken, en om bijstand te verlenen, hebben het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (FRA) en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) praktische richtsnoeren voor

---

83 ELA, voetnoot 6, blz. 102 e.v.; de Europese Federatie van ambtenarenvakbonden (EPSU), die arbeidsinspecteurs vertegenwoordigt, wees erop dat arbeidsinspecties in de hele EU onvoldoende gefinancierd, onderbemand en onvoldoende opgeleid zijn, met als gevolg dat de rechten van werknemers niet worden geëerbiedigd. Volgens de EPSU voldeden de EU-landen niet aan de gemeenschappelijke minimumverplichtingen van Verdrag nr. 81 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO); zie de bijdrage aan de strategische raadpleging over de uitvoering van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers en de richtlijn seizoenarbeiders, december 2025; EFFAT, voetnoot 75; Gerichte studie, voetnoot 7. Dit werd ook door een groot aantal belanghebbenden genoemd tijdens de raadplegingsactiviteiten die zijn vermeld in de voetnoten 18 en 19.

84 In het geval van Letland heeft dit de vorm aangenomen van een controle van de belasting- en socialezekerheidsgegevens van elke werknemer om afwijkingen op te sporen, wanneer bij de dienst voor arbeidsvoorziening een aanvraag tot verlenging van een seizoenwerkvergunning wordt ingediend. De nationale arbeidsinspectie analyseert, evalueert en gebruikt ook door de dienst voor arbeidsvoorziening verstrekte informatie over werkvergunningen die aan seizoenarbeiders worden afgegeven voor gerichte inspecties.

85 Zo heeft de Italiaanse arbeidsinspectie melding gemaakt van het feit dat bij 8 847 inspecties in de landbouw in 2024 in 68,4 % van de gevallen niet-naleving werd vastgesteld. De arbeidsinspectie heeft ook de operaties tegen “caporalato” (een uitbuitingssysteem waarbij gewetenloze tussenpersonen kwetsbare werknemers exploiteren) geïntensiveerd. Er werden 763 inspecties uitgevoerd door multifunctionele taskforces in het kader van het project A.L.T. Caporalato D.U.E. – Acties voor legaliteit en bescherming van werk: waardigheid, gelijkheid en gelijkvaardigheid (*Azioni per la Legalità e la Tutela del lavoro – Dignità, Uguaglianza ed Equità,* wat heeft geresulteerd in de identificatie van 73 slachtoffers van (arbeids)uitbuiting. De nationale arbeidsinspectie heeft in de landbouw ook 962 bevelen tot opschorting van de bedrijfsactiviteiten uitgevaardigd, waarvan 83 % werd ingetrokken na regularisatie en betaling van de verschuldigde bedragen. Voor dezelfde periode heeft Spanje 1 615 acties gemeld, waarbij 255 inbreuken in de horeca werden vastgesteld, aangevuld met regionale campagnes in de landbouw. Bulgarije heeft in 2023 en 2024 jaarlijks bijna 4 000 inspecties in de landbouw geregistreerd.

arbeidsinspecties ontwikkeld[86]. De richtsnoeren bieden concrete instrumenten voor de uitvoering van werknemergerichte inspectiepraktijken.

Het toezicht op en de inspectie van de huisvesting van de seizoenarbeider en de naleving door de werkgevers van hun verplichtingen uit hoofde van artikel 20, lid 2, van de richtlijn blijven daarentegen zwakker en zijn meer versnipperd. Huisvestingscontroles worden vaak verdeeld over verschillende instanties[87], soms zonder formele onderlinge samenwerking. Routinematige proactieve inspecties zijn zeldzaam, en handhaving wordt soms alleen opgestart nadat er klachten zijn ingediend[88] (iets wat seizoenarbeiders waarschijnlijk niet zullen doen). Dubbelzinnige normen voor wat als gepast wordt gezien, ondermijnen de doeltreffende handhaving in sommige lidstaten verder. Sommige landen beschikken over goede praktijken, zoals de integratie van huisvestingscontroles en inspecties van de werkplek, de uitvoering van systematische inspecties bij aankomst of het gebruik van innovatieve instrumenten om verdachte huisvestingsregelingen op te sporen, maar huisvestingsgerelateerde controles lijken over het algemeen achter te blijven bij inspecties van de werkplek.

De lidstaten en belanghebbenden erkennen dat het opvoeren van doeltreffende risicogebaseerde toezichtmaatregelen en inspecties een van de belangrijkste manieren is om uitbuiting en ontoereikende huisvesting in seizoensgebonden sectoren te voorkomen en te bestrijden[89]. De Europese vakfederatie voor voedselindustrie, landbouw en toerisme (EFFAT) en Solidar roepen op tot versterking van het mandaat van de ELA in dit verband[90].

Doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, met inbegrip van vergoeding — artikel 17

De door de lidstaten wettelijk vastgestelde sanctiekaders voldoen in grote lijnen aan de vereisten van artikel 17, lid 1, van de richtlijn om te zorgen voor doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties voor werkgevers die hun verplichtingen niet nakomen, met inbegrip van de mogelijkheid om de vergunning met het oog op seizoenarbeid te weigeren of in te trekken of, in ernstige gevallen, werkgevers uit te sluiten van het in dienst nemen van seizoenarbeiders. Volgens sommige belanghebbenden lijkt het afschrikkende effect van sancties in sommige lidstaten echter beperkt te blijven[91]. Alle lidstaten hebben administratieve of strafrechtelijke sancties ingesteld voor werkgevers die hun verplichtingen uit hoofde van de richtlijn niet nakomen. De hoogte van de sanctie wordt vaak aangepast aan het aantal werknemers dat door de inbreuken wordt getroffen,

---

86 FRA, "How workplace inspectors can protect third-country workers' rights" (Hoe arbeidsinspecteurs de rechten van werknemers uit derde landen kunnen beschermen), trainingshandboek, 2024; ELA/FRA, "Detecting and addressing labour exploitation, A guide for labour inspectors" (Opsporen en aanpakken van arbeidsuitbuiting, een gids voor arbeidsinspecteurs), 2025.

87 Bijvoorbeeld in België, Tsjechië, Duitsland, Finland, Malta en Polen.

88 Bijvoorbeeld in Cyprus en Slovenië.

89 De Europese Federatie van ambtenarenvakbonden (EPSU) dringt er bij de EU-landen op aan te zorgen voor adequate financiering, middelen en opleiding voor doeltreffende arbeidsinspecties, voetnoot 83; ELA, voetnoot 6, blz. 102 e.v.; Gerichte studie, voetnoot 7; Raad van Europa, voetnoot 75, punt 24.3; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, voetnoot 36, blz. 36; EFFAT, voetnoot 4; EFFAT, voetnoot 75; Oxfam, voetnoot 7, blz. 44; Boletín de Igualdad en el Empleo, voetnoot 7.

90 EFFAT, voetnoot 75; Solidar, voetnoot 55, blz. 19 en 50.

91 De EFFAT dringt aan op zware sancties voor werkgevers die de richtlijn overtreden, voetnoot 75.

en aangevuld met aanvullende maatregelen zoals de sluiting van onveilige bedrijfslocaties of schrapping uit certificeringsregelingen. Het afschrikkende effect ervan kan echter variëren vanwege de verschillen in boetebedragen, de ongelijke zichtbaarheid van de toepasselijke regels[92], de complexiteit en duur van de procedures, gezien de korte duur van de seizoenen, en de doelgerichtheid en frequentie van de geldboeten. Aanvankelijk beschikten acht lidstaten niet over sancties voor ontoereikende door de werkgever geregelde huisvesting, maar inmiddels hebben zij deze verplichting uit hoofde van de richtlijn omgezet. In sommige lidstaten[93] blijven de specifieke boeten voor inbreuken op de huisvestingsverplichtingen relatief laag, waardoor het risico bestaat dat zij geen afschrikkend effect hebben.

Artikel 17, lid 2, van de richtlijn voorziet in het recht op een vergoeding voor seizoenarbeiders uit derde landen wanneer een vergunning wordt ingetrokken om bepaalde redenen die verband houden met de werkgever. In die gevallen moet de werkgever de werknemer schadeloos stellen voor het uitstaande bedrag dat nog verschuldigd zou zijn geweest indien de vergunning niet was ingetrokken. De lidstaten hebben dit recht op verschillende manieren omgezet: sommige voorzien in een expliciet recht[94] en andere maken gebruik van algemene arbeids- en/of civielrechtelijke bepalingen[95]. De praktische relevantie van het recht blijft in de meeste lidstaten gering, gezien het korte verblijf van seizoenarbeiders en de geringe aantal vergunningen dat wordt ingetrokken[96].

In de hele EU belemmert de beperkte beschikbaarheid van uitgesplitste en vergelijkbare gegevens over inspecties, sancties en resultaten met betrekking tot seizoenarbeiders uit derde landen een grondige nationale risicoanalyse en de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de richtlijn. Sommige lidstaten en belanghebbenden noemden het verzamelen van uitgesplitste gegevens van cruciaal belang voor een betere beoordeling van de situatie van seizoenarbeiders uit derde landen[97].

c. Zorgen voor gepaste huisvesting — artikel 20

Artikel 20 van de richtlijn voorziet in een specifiek recht op gepaste huisvesting voor seizoenarbeiders, geschraagd door controles vóór toelating door de bevoegde autoriteiten, om na te gaan of dergelijke huisvesting in de praktijk beschikbaar is (zie artikel 5, lid 1, punt c), en artikel 6, lid 1, punt c), en overweging 41). Gedurende de gehele duur van het verblijf moet accommodatie beschikbaar zijn die een gepaste levensstandaard garandeert, en die in overeenstemming is met de

---

92 Sommige EU-landen — bijvoorbeeld Griekenland, Finland, Kroatië, Hongarije, Nederland, Portugal en Slowakije — koppelen de verplichtingen van werkgevers uit hoofde van de richtlijn uitdrukkelijk aan specifieke sanctieclausules, waaronder boeten per uitgebuite werknemer, huurplafonds of huurdrempels en rechtstreekse verwijzingen naar de weigering of intrekking van vergunningen, waardoor de duidelijkheid wordt verbeterd en de afschrikkende werking wordt vergroot.

93 Bijvoorbeeld Litouwen, Polen en Roemenië.

94 Bijvoorbeeld Oostenrijk, België (Wallonië), Tsjechië, Estland, Griekenland, Italië, Letland, Luxemburg, Portugal, Roemenië en Zweden.

95 Bijvoorbeeld Cyprus, Duitsland, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Malta, Nederland, Polen, Slowakije en Slovenië.

96 Met uitzondering van Griekenland en Kroatië.

97 Raad van Europa, voetnoot 75, punt 24.7; Gerichte studie, voetnoot 7.

nationale wetgeving en de algemene gezondheids- en veiligheidsnormen. Alle lidstaten hebben deze eis omgezet. Veel lidstaten hebben gepaste accommodatie gedefinieerd in de nationale wetgeving, maar met een zeer uiteenlopende mate van nauwkeurigheid: sommige hebben bindende normen vastgesteld met specifieke bepalingen op het gebied van ruimte, sanitaire voorzieningen, nutsvoorzieningen, apparatuur en, in bepaalde gevallen, de toegankelijkheid van vervoer en vereisten voor afzonderlijke voorzieningen voor mannen en vrouwen[98], terwijl andere hiervoor gebruikmaken van algemene wetgeving inzake huisvesting of veiligheid op het werk[99].

Controles vóór toelating vinden voornamelijk plaats door middel van documentencontroles[100], hoewel sommige lidstaten strengere praktijken hebben ingevoerd, waaronder systematische verificatie van databanken, gesprekken en routinecontroles[101]. Het vereiste bewijs varieert van huurcontracten[102] tot eenvoudige werkgeversverklaringen[103]. Zeven lidstaten eisten aanvankelijk geen bewijs van gepaste huisvesting, maar middels latere wijzigingen is de formele naleving verbeterd.

Ondanks deze rechtskaders zijn er nog steeds aanzienlijke tekortkomingen, met name tijdens seizoensgebonden pieken in de landbouw en het toerisme, wanneer de instroom toeneemt en de lokale huisvestingscapaciteit ontoereikend is[104]. Ontoereikende huisvesting houdt vaak verband met vormen van arbeidsuitbuiting, en de lidstaten en belanghebbenden roepen regelmatig op tot verbeteringen[105]. Sommige lidstaten zijn begonnen deze kwesties op een meer structurele manier aan te pakken. Zo omvat het door het AMIF[106] ondersteunde meerjarenplan van Italië tegen “caporalato” (uitbuiting bij de bemiddeling) maatregelen om fatsoenlijke huisvesting voor werknemers in de landbouw te ontwikkelen door verbeurdverklaarde vermogensbestanddelen opnieuw aan te wenden en door middel van geïntegreerde opvangsystemen en gecoördineerd territoriaal bestuur. Bovendien ondersteunen het Italiaanse nationale programma voor inclusie en armoedebestrijding 2021-2027[107] en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) de integratie van werknemers uit derde landen en de toegang tot hoogwaardige huisvesting voor deze werknemers. De herstel- en veerkrachtfaciliteit medefinanciert, met 200 miljoen EUR in het kader van het Italiaanse nationale herstel- en veerkrachtplan, initiatieven om illegale nederzettingen

---

98 Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Portugal, Slovenië, Slowakije en Zweden.

99 Bijvoorbeeld Griekenland, Hongarije en Polen.

100 Bijvoorbeeld Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Nederland en Slovenië; Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), voetnoot 55, blz. 19.

101 Bijvoorbeeld België, Tsjechië, Finland, Kroatië en Malta.

102 Bijvoorbeeld België en Malta.

103 Bijvoorbeeld Oostenrijk en Duitsland.

104 Bijvoorbeeld in Cyprus, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Volgens een telling wonen 10 000 arbeidsmigranten in Italië in informele nederzettingen: ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid en de nationale vereniging van Italiaanse gemeenten,“Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare” (De levensomstandigheden van migranten die in de agrovoedingssector werken), 2022.

105 Bijvoorbeeld de Finse regering, voetnoot 75; ELIAMEP, voetnoot 55, blz. 19 en 25; Eurispes, voetnoot 36.

106 Zie voetnoot 17 en Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro, integrazione e inclusione 2021-2027.

107 Nationaal programma voor inclusie en armoedebestrijding 2021-2027, prioriteiten |MLPS — PN.

tegen te gaan en de uitbuiting van werknemers in de landbouw in 37 getroffen gemeenten te bestrijden[108].

De specifieke huisvestingsverplichtingen uit hoofde van artikel 20 voor werkgevers die huisvesting regelen, namelijk de regels die een niet-buitensporige huur vereisen, automatische loonaftrek verbieden en schriftelijke huurovereenkomsten verplicht stellen, zijn door acht lidstaten aanvankelijk niet of slechts gedeeltelijk omgezet. Sommige lidstaten hebben deze verplichtingen op een duidelijk zichtbare manier omgezet[109] en andere hebben concrete drempels ingevoerd[110], zoals het instellen van een huurplafond op ongeveer een derde van het loon of het vaststellen van maximaal toelaatbare inhoudingen, wat zowel de duidelijkheid als de afdwingbaarheid vergroot. Niettemin worden door belanghebbenden nog veelvuldig inbreuken gemeld en zij koppelen dit aan een gebrek aan informatie en ontoereikende toezichtmaatregelen, inspecties en sancties. Ook werd bezorgdheid geuit over het feit dat huurcontracten vaak worden aangeboden in een taal die de werknemers niet begrijpen. Belanghebbenden benadrukken regelmatig dat nationale, regionale en lokale autoriteiten meer moeten doen om te zorgen voor gepaste huisvesting voor seizoenarbeiders uit derde landen, met name door de huisvestingscapaciteit uit te breiden (met inbegrip van de bouw van nieuwe faciliteiten en de renovatie van bestaande gebouwen) en door het toezicht te versterken[111].

d. Gelijke toegang tot bepaalde takken van sociale zekerheid — artikel 23

Alle lidstaten hebben de verplichting uit hoofde van artikel 23, lid 1, punt d), van de richtlijn om ervoor te zorgen dat seizoenarbeiders uit derde landen dezelfde behandeling krijgen als EU-onderdanen met betrekking tot de in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 883/2004[112] genoemde takken van sociale zekerheid, voor zover het nationale recht daarin voorziet, formeel omgezet, met uitsluiting van sociale bijstand. Veel lidstaten hebben de facultatieve afwijkingen voor werkloosheidsuitkeringen[113] en/of gezinsbijslagen[114] geactiveerd (artikel 23, lid 2). In sommige lidstaten blijft de daadwerkelijke toegang echter beperkt door vereisten in verband met de perioden

[108] PNRR, 200 miljoen voor 37 gemeenten om informele nederzettingen tegen te gaan.

[109] Bijvoorbeeld Bulgarije, Kroatië, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal en Roemenië. Andere lidstaten, zoals Oostenrijk, België, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Nederland, Zweden, Slowakije en Slovenië, hebben deze op een meer gefragmenteerde manier omgezet.

[110] Bijvoorbeeld Duitsland, Italië, Litouwen en Malta.

[111] Cour des Comptes, "Le logement des travailleurs saisonniers", verslag, 2025; SME United, Business Europe, SGI Europe, voetnoot **Error! Bookmark not defined.**; Generation 2.0 RED, SolidarityNow, voetnoot 36, blz. 38; ELIAMEP, voetnoot 55, blz. 25; Gerichte studie, voetnoot 7; IG Bau, "Saisonarbeit in der Landwirtschaft", notitie, 2024; Oxfam, voetnoot 7, blz. 45; Boletín de Igualdad en el Empleo, voetnoot 7.

[112] Uitkeringen bij ziekte, moederschap en vaderschap, invaliditeits-, ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden.

[113] Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Finland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta en Polen.

[114] Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Litouwen, Luxemburg en Polen.

waarover socialezekerheidspremie is betaald, de duur van het verblijf en de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, waaraan seizoenarbeiders uit derde landen doorgaans niet kunnen voldoen.

Ook de toegang tot de openbare ziektekostenverzekering varieert. De meeste lidstaten voorzien in rechtstreekse aansluiting wanneer een werknemer zich inschrijft of bij de socialezekerheidsinstantie[115] is geregistreerd, maar andere leggen inkomensdrempels, minimumpremies, inschrijvingshandelingen of minimale verblijfsvereisten op waaraan, in elk geval onmiddellijk bij aankomst, moeilijk kan worden voldaan[116]. Verschillende lidstaten maken gebruik van vereenvoudigde regelingen voor arbeidscontracten voor een korte termijn die geen volledige ziekteverzekeringsstatus verlenen[117].

Arbeidsongevallen en beroepsziekten worden over het algemeen vanaf de eerste werkdag gedekt. De wachttijden voor moederschaps-, vaderschaps-, invaliditeits- en ziekte-uitkeringen zijn echter vaak langer dan de duur van een seizoensgebonden arbeidsverblijf en zijn soms zelfs gekoppeld aan verblijfsvoorwaarden, waardoor de praktische bruikbaarheid van deze rechten wordt beperkt.

Ouderdoms- en nabestaandenpensioenen[118] worden in beginsel onder dezelfde voorwaarden toegekend als voor mensen uit het betrokken EU-land, met inbegrip van de mogelijkheid van samentelling en export. Daadwerkelijke toegang hangt echter af van het bestaan van bilaterale overeenkomsten met het land van herkomst, alsook van systemen voor het registreren van premiebetalingen, het samentellen van verzekerings- of premieperioden en het uitbetalen van pensioenen aan seizoenarbeiders die naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd of aan hun nabestaanden. In verschillende lidstaten belemmeren het ontbreken of de gedeeltelijke dekking van dergelijke overeenkomsten, hoge drempels voor minimumpremies, omslachtige certificering wat papierwerk betreft en ingewikkelde betalingsprocedures de praktische toegang voor seizoenarbeiders en hun nabestaanden na terugkeer[119]. Sommige lidstaten hebben goede praktijken en kunnen rechten vlot exporteren en samentellen middels duidelijke websites waarop uitleg wordt gegeven over de toepasselijke socialezekerheidsafspraken tussen de lidstaat en het land van herkomst en de mogelijkheid van een digitaal levensbewijs. Een toekomstige studie van het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD), die wordt gefinancierd in het kader van de Migration Partnership Facility (partnerschapsfaciliteit voor migratie, MPF), zal verdere inzichten verschaffen in de resterende uitdagingen in verband met de toegang tot pensioenen.

---

115 Bijvoorbeeld België, Cyprus, Tsjechië, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

116 Bijvoorbeeld Oostenrijk, Finland, Nederland en Zweden.

117 Bijvoorbeeld Duitsland en Hongarije (voor seizoenarbeiders in de landbouw voor een verblijf van maximaal 210 dagen); voor Duitsland, zie SVR, voetnoot 35; IG Bau, voetnoot 111, 2024, blz. 8.

118 Nabestaanden van seizoenarbeiders die in een niet-EU-land wonen en rechten aan de seizoenarbeider ontlenen.

119 Oostenrijk, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië en Polen zorgen voor de export van pensioenen en de samentelling van verzekerings- en premieperioden door middel van bilaterale overeenkomsten met de meest voorkomende of alle landen van herkomst van hun seizoenarbeiders uit derde landen. In Bulgarije, Cyprus, Finland, Zweden, Portugal, Letland, Luxemburg en Roemenië bestaan dergelijke bilaterale overeenkomsten slechts voor een deel van de meest voorkomende landen van herkomst.

IV. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Rekening houdend met de relevantie van seizoenarbeiders uit derde landen in belangrijke economische sectoren, en tegen de achtergrond van aanhoudende tekorten aan arbeidskrachten en demografische veranderingen, blijft de richtlijn een belangrijk instrument om te zorgen voor zowel een ordelijk toelatingskader als doeltreffende waarborgen in sectoren die blootstaan aan risico's op het gebied van kwetsbaarheid, uitbuiting en handhaving. Uit de bevindingen van het verslag blijkt dat het doeltreffend aantrekken van arbeid en handhaving elkaar versterken. Trajecten voor arbeidsmobiliteit kunnen helpen om structurele tekorten aan te pakken als ze voldoende snel, voorspelbaar en geloofwaardig zijn voor zowel werkgevers als werknemers. De geloofwaardigheid wordt ondersteund door een zichtbare handhaving door de nationale autoriteiten en voorkomt dat werkgevers die zich niet aan de regels houden, voordeel halen uit illegale arbeid, gedeeltelijk zwartwerk of ondermaatse arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden.

In vergelijking met de gefragmenteerde situatie van vóór 2014 hebben de richtlijn en de uitvoering ervan geleid tot meer gestroomlijnde trajecten voor arbeidsmobiliteit, waardoor de stimulansen voor illegale arbeid en zwartwerk zijn verminderd. De richtlijn heeft ook de rechtspositie van seizoenarbeiders versterkt, onder meer door middel van het recht om van werkgever te veranderen, bepalingen inzake gelijke behandeling, waarborgen voor huisvesting, informatieverplichtingen, klachten- en verhaalmechanismen, beter toezicht en strengere sancties.

Hoewel de lidstaten hun nationale wetgeving na de inleiding van de inbreukprocedures over het algemeen in overeenstemming hebben gebracht met de richtlijn, dreigen hardnekkige lacunes in de praktische uitvoering in verschillende lidstaten zowel de arbeidstrajecten als de doeltreffende bescherming van werknemers te ondermijnen. De tekortkomingen komen het duidelijkst tot uiting in praktische moeilijkheden om voor het einde van een seizoen snel van werkgever te veranderen, de kwaliteit en toegankelijkheid van informatie, de doeltreffendheid van inspecties en sancties, de toegang tot klachten- en verhaalmechanismen (ook vanuit het land van herkomst), de beschikbaarheid en gepastheid van huisvesting, vergoedingsmechanismen, toegang tot bepaalde takken van sociale zekerheid en de overdraagbaarheid van rechten.

In het algemeen blijkt uit de bevindingen van dit verslag dat het huidige rechtskader geschikt is voor het beoogde doel en dat de richtlijn in dit stadium niet hoeft te worden gewijzigd. De prioriteit voor de Commissie is te zorgen voor de volledige, consistente en doeltreffende toepassing en handhaving van de bestaande verplichtingen, ondersteund door betere governance, operationele capaciteit en vergelijkbare gegevens.

Om het potentieel van de richtlijn ten volle te benutten, moeten de inspanningen tweeledig zijn: i) de trajecten voor seizoenarbeid moeten aantrekkelijker worden gemaakt door te zorgen voor tijdige, voorspelbare en eerlijke wervings- en toelatingsprocedures, onder meer om aan de vraag tijdens het hoogseizoen te voldoen, door duidelijke meertalige informatie te verstrekken, door ervoor te zorgen dat werknemers de mogelijkheid hebben om van werkgever te veranderen, dat zij over gepaste huisvesting beschikken en dat hun rechten worden geëerbiedigd; en ii) de strijd tegen illegale arbeid en zwartwerk moet worden opgevoerd door middel van doeltreffendere, op risico's

gebaseerde inspecties en sancties, nauwere samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten (ook over de grenzen heen en in de hele onderaannemingsketen) en betere toegang tot klachten- en verhaalmechanismen. Naast de uitvoering van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers is deze gecombineerde aanpak van essentieel belang om in de vraag naar seizoenarbeid in belangrijke sectoren te voorzien en tegelijkertijd stimulansen voor werkgevers om de richtlijn niet na te leven weg te nemen, uitbuiting te voorkomen en bij te dragen tot de prioriteiten van de EU op het gebied van concurrentievermogen en migratiebeheer. Daartoe zal de Commissie de komende jaren de volgende maatregelen uitvoeren:

- lopende inbreukprocedures opvolgen om ervoor te zorgen dat de richtlijn correct en volledig wordt omgezet door alle lidstaten die eraan gebonden zijn;
- de ontwikkeling en uitvoering van mobiliteitsregelingen voor seizoenarbeid bevorderen als onderdeel van de samenwerking met niet-EU-landen, onder meer in het kader van talentpartnerschappen en het alomvattend kader voor samenwerking op het gebied van mobiliteit tussen de EU en India;
- de lidstaten ondersteunen bij het ontwikkelen en operationeel maken van bilaterale samenwerking met landen van herkomst op het gebied van circulaire seizoenarbeid, met name door middel van de blauwdrukken voor seizoensgebonden en eerlijke werkgelegenheid (SaFE), het verlenen van technische bijstand en financiële steun;
- de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten over de wijze waarop doeltreffende toelatingsprocedures voor seizoenarbeiders kunnen worden gewaarborgd, ondersteunen, op basis van de bevindingen van de toekomstige studie van de OESO/Commissie, getiteld “Making Migration Work: Admitting Labour Migrants”;
- de lidstaten ondersteunen, onder meer met de ELA en specifieke financiering vanuit het AMIF, bij het opzetten van gerichte voorlichtings- en bewustmakingsactiviteiten, alsook toegankelijke klachten- en verhaalmechanismen;
- de lidstaten ondersteunen, onder meer met de ELA en specifieke financiering vanuit het AMIF, bij het opzetten van doeltreffende toezichts-, beoordelings- en sanctiemechanismen om inbreuken door werkgevers te voorkomen, op te sporen en te bestraffen, met name door inspectiecampagnes te ondersteunen. Dit moet ook een versterking inhouden van de systematische verzameling en rapportage van uitgesplitste en vergelijkbare gegevens over inspecties, sancties en resultaten.

  In het kader van de herziening van het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) in 2026 zal de Commissie nagaan hoe de autoriteit de uitdagingen in verband met misbruik van arbeidsomstandigheden van onderdanen van derde landen beter kan aanpakken.