

Fiche 2: Mededeling Circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Economische en Sociale Commissie en de Commissie van de Regio's: Over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen

Datum Commissiedocument: 16 mei 2007

Nr. Commissiedocument: COM (2007) 248 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=195729

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
(http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm): -

Behandelingstraject Raad: SCIFA, JBZ-Raad (12-13 juni 2007), HLWG, RAZEB (18 juni 2007)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Justitie in nauwe samenwerking met BZ en SZW

2. Essentie voorstel (max. 15 regels):

In de conclusies van de Europese Raad van 15-16 december 2006 is vastgesteld dat in 2007 -als vervolg op de alomvattende aanpak van migratie (aangenomen door de Europese Raad van december 2005)- onder meer zal worden gezien op welke wijze legale migratiemogelijkheden geïncorporeerd kunnen worden in de externe betrekkingen van de Unie, teneinde een gebalanceerd partnerschap met derde landen (dat aansluit op de specifieke arbeidsmarktbehoefte van de EU-lidstaten) tot stand te brengen; dat manieren ter bevordering van circulaire migratie en tijdelijke migratie verkend zullen worden; en dat de Commissie uitgenodigd wordt om gedetailleerde voorstellen te presenteren over de manier waarop de legale migratiestromen tussen de Unie en derde landen beter georganiseerd en gecommuniceerd zou kunnen worden. De onderhavige mededeling komt tegemoet aan bovenstaand verzoek van de Europese Raad.

De doelstelling van de mededeling is het tegengaan van illegale migratie en het bevorderen van circulaire migratie. Dit laatste met het doel tegemoet te komen aan arbeidsmarktbehoefte van individuele EU-lidstaten, de potentiële positieve effecten van migratie op ontwikkeling te stimuleren en te voldoen aan de wensen van landen van herkomst met betrekking tot de uitwisseling van kennis en vaardigheden en het verzachten van de effecten van *brain drain*. Uitgangspunt daarbij is dat rekening wordt gehouden met eventuele arbeidstekorten in EU-lidstaten en voorrang van EU-arbeidsaanbod (prioriteitsbeginsel).

Het voorstel valt uiteen in twee delen. Eén deel over mobiliteitspartnerschappen en één deel over circulaire migratie.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Deze mededeling stelt mobiliteitspartnerschappen voor tussen de EU en derde landen. In de mededeling wordt aangegeven dat onderhandelingen over deze partnerschappen worden geïnitieerd op aanbeveling van de Commissie, maar op basis van duidelijke politieke richtlijnen van de Raad. De vervolgdialoog vindt plaats tussen het derde land, de Europese Commissie en de betreffende lidstaten.

In de mededeling wordt de juridische vorm en inhoud van mobiliteitspartnerschappen uiteengezet, evenals de inzet die vereist is van het derde land in het kader van de bestrijding van illegale immigratie en terugkeer. In het kader van de invulling van mobiliteitspartnerschappen wordt stilgestaan bij de mogelijke verruiming van legale migratiemogelijkheden, capaciteitsopbouw, maatregelen om *brain drain* te voorkomen, verbetering/flexibilisering van de afgifteprocedures van visa voor kort verblijf en visafacilitatie.

In de mobiliteitspartnerschappen zal rekening worden gehouden met de behoefte aan arbeidskracht in de betrokken EU-lidstaten en met het prioriteitsbeginsel voor EU-burgers. De inhoud van de overeenkomst wordt bepaald door het externe beleid en de huidige relatie tussen de EU en het betreffende derde land, het niveau van verplichtingen dat het betreffende derde land bereid is aan te gaan en de dimensies die de betreffende lidstaten in het partnerschap opgenomen willen zien (afhankelijk van de nationale wettelijke context en andere politieke prioriteiten en beperkingen).

Over circulaire migratie: de Commissie stelt dat circulaire migratie wordt gezien als één van de mogelijke instrumenten voor afstemming van de vraag en aanbod van arbeidspotentieel en het stimuleren van economische groei. Ten aanzien van circulaire migratie wordt door de Commissie een voorstel gedaan voor een gezamenlijke definitie, mogelijke juridische maatregelen ter bevordering van circulariteit en garanties ter waarborging van de effectiviteit van circulaire migratie met het oog op terugkeer, het voorkomen van *brain drain* en de bevordering van partnerschappen. Afspraken over circulaire migratie kunnen onderdeel vormen van de eerder genoemde mobiliteitspartnerschappen.

De Commissie stelt dat circulaire migratie onder meer kan worden gefaciliteerd door adequate geharmoniseerde wetgeving. In dit verband wordt gewezen op een aantal wetgevende instrumenten, welke in de mededeling inzake het Beleidsplan Legale Migratie¹ zijn aangekondigd door de Commissie, zoals de richtlijnen voor de toelating van hooggeschoolde arbeidsmigranten, van seizoensarbeiders en van bezoldigde trainees. Daarnaast zou een aantal reeds bestaande richtlijnen moeten worden aangepast, zoals de richtlijn langdurig verblijvende derdelanders², waarin thans is vastgelegd dat de lange termijn verblijfsstatus wordt ingetrokken na afwezigheid op het grondgebied van langer dan 12 maanden. Erkend wordt dat circulaire migratie kan bijdragen aan het tegengaan van *brain drain*. In de mededeling wordt daartoe een land- en sectorspecifieke benadering voorgesteld. De Commissie benadrukt voorts het belang om effectieve terugkeer te waarborgen. Er zal dan ook een inventarisatie worden gemaakt van mogelijke maatregelen om terugkeer te verzekeren of te promoten. Verder wordt gewezen op het belang van dialoog en samenwerking met partnerlanden ter waarborging van het correcte verloop van circulaire migratie en het waarborgen van wederzijds profijt, mogelijk als onderdeel van mobiliteitspartnerschappen. Tot slot wordt het belang van adequate monitoring benadrukt.

Door de Commissie wordt ook voorgesteld om een consultatieprocedure te starten om relevante ervaringen van instituties en lidstaten te vergaren. De Commissie wenst ook initieel contact te leggen met derde landen die mogelijk geïnteresseerd zijn in mobiliteitspartnerschappen.

Nederland plaatst de kanttekening dat er weliswaar een bevoegdheid van de EU is op het gebied van toelating, maar dat arbeidsmarktbeleid een aangelegenheid van de lidstaten is. Op dit terrein moet de EU in beginsel niet optreden.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en de proportionaliteit van de in de mededeling aangekondigde voorstellen voorlopig als positief. Bij de uitwerking van de voorstellen dient goed gekeken te worden of er sprake is van meerwaarde indien er optreden op Europees niveau is. In het algemeen geldt dat een groot aantal van de voorstellen conform het streven van de EU is naar meer coherentie tussen verschillende beleidsterreinen: migratie en asiel worden zo meer volledig ingebed in de externe betrekkingen van de EU. Voorts wordt een bij-

¹ COM (2005) 669 definitief

² Richtlijn 2003/109/EG

drage geleverd aan de effectiviteit van een gemeenschappelijk terug- en overnamebeleid. In het kader van harmonisatie en het versterken van de effectiviteit van het Europese migratiebeleid ondersteunt Nederland deze voorstellen.

Twijfel bestaat over de haalbaarheid en uitvoering van mobiliteitspartnerschappen zoals voorgesteld in deze mededeling, alsmede over de vraag of harmonisatie van regelgeving en aanpassing van richtlijnen de meest geschikte manier is ter bevordering van circulaire migratie.

Het is op dit moment niet duidelijk uit welk deel van de EU-begroting mogelijke uit de mededeling voortvloeiende initiatieven gefinancierd zullen worden.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is voorstander van de allesomvattende aanpak van migratie en staat in beginsel positief tegenover het concept van een mobiliteits- of migratiepartnerschap en het bevorderen van circulaire migratie met een derde land met inachtneming van de uitgangspunten van vraagsturing en Gemeenschapsvoorkeur. Het idee van een partnerschap zou moeten zijn dat beide partners (EU-lidstaat en derde land) er baat bij hebben en er sprake is van een dialoog en een gelijkwaardige relatie.

De mededeling is echter in vrij algemene termen geformuleerd en is vooral kaderscheppend. De vorm en inhoud (definitie) van partnerschappen dienen daarom nader te worden uitgewerkt, voordat hieruit de exacte meerwaarde van het regelen van partnerschappen op EU-niveau kan blijken. Belangrijke aandachtspunten in de uitwerking zijn de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, de relatie tussen deze partnerschappen (EU-brede en bilaterale), en het gemeenschappelijke terug- en overnamebeleid en de gezamenlijke benadering ten aanzien van visumfacilitatie, alsmede de waarborging van vraagsturing en gemeenschapspreferentie en de komende discussie over legale migratie. Wanneer pilots worden geëntameerd, is het van belang zoveel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over deze punten.

Nederland verwelkomt het feit dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat bij de uitwerking van partnerschappen het principe van Gemeenschapsvoorkeur in acht zal worden genomen en dat er niet getreden wordt in de bevoegdheid van lidstaten terzake het arbeidsmarktbeleid. Voorts acht Nederland het van belang dat niet tot het aangaan van een mobiliteitspartnerschap wordt overgegaan indien er geen sprake is van een goede samenwerking bij terug- en overname. Tenslotte, acht Nederland een brede benadering van een mogelijk toekomstig mobiliteitspartnerschap, waarbinnen aandacht is voor samenwerking op gerelateerde terreinen zoals grensbewaking, capaciteitsopbouw en ontwikkeling wenselijk. In de uitwerking van partnerschappen dient grondig te worden gezien of terugkeer (zijnde de grootste risicofactor) goed te regelen valt.

Nederland onderschrijft de mening van de Commissie dat circulaire migratie in potentie veel voordelen kan bieden en ondersteunt daarom ook het voorstel om hier nader onderzoek naar te verrichten waarbij speciale aandacht dient te worden besteed aan een algemeen aanvaardbare definitie van circulaire migratie, het waarborgen van de tijdelijkheid van migratie en de eventuele overlap met het Beleidsplan Legale Migratie.

Voorts dient opgemerkt te worden dat waar het de bevordering van circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen aangaat, Nederland wenst vast te houden aan de voorwaarden van het huidige kennismigrantenbeleid en de uitgangspunten zoals geschetst in de notitie *Naar een modern migratiebeleid* en de Kabinetsreactie op het SER-advies dienaangaande³.

³ (Nr.17, 29 861, Nr.1 30 573)