

## Fiche 2: Richtlijn kennismigranten

### 1. Algemene gegevens

*Voorstel:* Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment (officiële Nederlandse vertaling nog niet beschikbaar)

*Datum Commissiedocument:* 23 oktober 2007

*Nr. Commissiedocument:* COM (2007) 637 final

*Pre-lex:*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=196320](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196320)

*Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1403\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1403_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1382\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1382_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2007/sec\\_2007\\_1401\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2007/sec_2007_1401_en.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep migratie (toelating), SCIFA, JBZ-Raad

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*Rechtsbasis:* Art. 63 lid (3) onder a en lid (4) EG-Verdrag.

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:*

De Raad besluit met eenparigheid van stemmen. Het EP heeft adviesrecht.

*Comitologie:* N.v.t.

### 2. Samenvatting BNC-fiche:

Dit voorstel streeft ernaar de EU aantrekkelijker te maken voor kennismigranten uit derde landen. Daartoe stelt de Europese Commissie voor gemeenschappelijke toelatingscriteria te hanteren en een zogenoemde *EU-blue card*, een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning in te voeren voor kennismigranten. Het voorstel van de Commissie is volledig vraaggestuurd en de lidstaten besluiten over het aantal toe te laten kennismigranten. De *EU-blue card* geeft de kennismigrant recht op gezinshereniging en op gelijke behandeling met nationale werknemers. Na twee jaar legaal verblijf en werk kan de kennismigrant gaan werken in een andere lidstaat, die daarbij wederom toetst aan de desbetreffende toelatingscriteria. Zowel bij eerste toelating als bij doormigratie binnen de EU mogen lidstaten een arbeidsmarkttoets uitvoeren. De verblijfsperiodes in de verschillende lidstaten kunnen worden gecumuleerd ter verkrijging, na vijf jaar legaal verblijf, van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

De Subsidiariteit is positief. Proportionaliteit is positief voor wat betreft de invoering van de *EU-blue card*, voorzover de concept-richtlijn aanvullend is op het nationale kennismigratiebeleid. Hierover bestaat nog onduidelijkheid.

Indien de *EU-blue card* complementair is aan de Nederlandse kennismigrantenregeling, heeft het voorstel geen risico's voor Nederland. Wel biedt het kansen, omdat het voorstel de EU als geheel aantrekkelijker kan maken voor kennismigranten. Nederland als klein land kan daardoor bijvoorbeeld aantrekkelijker worden, omdat kennismigranten de mogelijkheid hebben tot doormigratie naar andere EU-lidstaten. Implicatie van de concrete uitwerking van de *EU-blue card* kan zowel de mogelijkheden voor eerste toelating als die van intra-EU-mobiliteit, zeker indien meerdere lidstaten vasthouden aan de arbeidsmarkttoets, beperken.

Nederland staat in beginsel positief ten opzichte van de invoering van de EU-*blue card*. In het onderhandelingsproces zal Nederland zich sterk maken voor eenvoudiger procedures, complementariteit aan de nationale regeling (naast de Europese *blue card* regeling moet de nationale kennismigranten-regeling blijven bestaan) en bevordering van intra-EU mobiliteit.

### 3. Samenvatting voorstel:

#### a) *Inhoud voorstel:*

Dit voorstel streeft ernaar de EU aantrekkelijker te maken voor kennismigranten uit derde landen. Daartoe stelt de Europese Commissie voor gemeenschappelijke toelatingscriteria te hanteren en een zogenoemde EU-*blue card* in te stellen. De toelatingscriteria behelzen onder andere dat:

- a. de kennismigrant uit een derde land beschikt over een arbeidscontract in één van de lidstaten;
- b. de kennismigrant in geval van een gereguleerd beroep voldoet aan de voorwaarden die in de lidstaat van toelating gelden of bij niet-gereguleerde beroepen de kennismigrant kan aantonen dat hij/zij beschikt over relevante hogere beroepskwalificaties, én
- c. dat het brutoloon ten minste drie maal het wettelijke bruto minimumloon is van de lidstaat van toelating.

Voor kennismigranten jonger dan dertig jaar die zijn afgestudeerd aan een instelling voor hoger onderwijs gelden mildere toelatingscriteria. Bovendien gelden voor kennismigranten jonger dan dertig jaar die zijn afgestudeerd aan een instelling voor hoger onderwijs in de Europese Unie nog mildere toelatingscriteria, bestaande uit het niet toetsten aan het loonvereiste (criterium c).

Het voorstel van de Commissie is volledig vraaggestuurd en de lidstaten besluiten over het aantal toe te laten kennismigranten. Zowel bij eerste toelating als bij doormigratie binnen de EU mogen lidstaten naast de toets aan bovengenoemde criteria, ook een arbeidsmarkttoets uitvoeren.

De kennismigrant uit een derde land die voldoet aan de criteria zal een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verstrekt, de EU-*blue card*. De EU *blue card* geeft de kennismigrant recht op gezinshereniging en op gelijke behandeling met nationale werknemers. Na twee jaar legaal verblijf en werk kan de kennismigrant gaan werken in een andere lidstaat. De verblijfsperiodes in de verschillende lidstaten kunnen worden gecumuleerd ter verkrijging, na vijf jaar legaal verblijf, van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

Gezinsleden van EU-*blue card* houders hebben recht op onmiddellijke gezinshereniging en op vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Eventuele integratiemaatregelen mogen pas worden opgelegd nadat de familieleden zich binnen de EU bevinden.

Met het oog op het faciliteren van circulaire migratie zijn de mogelijkheden om tussentijds tijdelijk terug te keren naar het land van herkomst verruimd met een maximum tot 16 maanden binnen 5 jaar. Het voorstel heeft aandacht voor de problematiek van *braindrain* uit ontwikkelingslanden (zie ook onder 8).

#### b) *Impact-assessment Commissie:*

In het voorstel geeft de Commissie aan een zevental opties te hebben overwogen. Van deze opties wordt de impact weergegeven in het voorstel.

### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:* De Gemeenschap is volgens de Commissie bevoegd op basis van art. 63 lid (3) onder a en lid (4) EG-Verdrag. Naar Nederlands oordeel is dit de juiste rechtsbasis.

#### b) *Functionele toets*

- *Subsidiariteit:* Positief
- *Proportionaliteit:* Positief
- *Onderbouwing:*

Voor migratie van kennismigranten heeft EU-beleid een toegevoegde waarde. Het voorstel van de Commissie maakt de EU als geheel – in vergelijking met andere landen zoals de Verenigde Staten, Canada en Australië – aantrekkelijker voor kennismigranten. Daarnaast biedt het rechten (intra-EU-mobiliteit onder voorwaarden; eerdere toegang gezinsleden tot de arbeidsmarkt; en opbouw status langdurig ingezetenen) die enkel op Europees niveau te regelen zijn.

*c) Nederlands oordeel:*

Nederland is positief over de invoering van de EU-blue card, voorzover de concept-richtlijn aanvullend is op het nationale kennismigratiebeleid. Hierover bestaat nog onduidelijkheid.

De lidstaten behouden de bevoegdheid om het aantal toe te laten kennismigranten zelf vast te stellen.

## **5. Implicaties financieel**

### *Consequenties EG-begroting:*

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EG-begroting.

### *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:*

Het voorstel zal leiden tot extra administratieve lasten – en als gevolg daarvan extra financiële lasten – voor de IND. Naar verwachting zijn deze lasten marginaal en worden deze lasten binnen de bestaande budgettaire kaders van de IND gefinancierd. Indien de lasten niet binnen de kaders van de IND gefinancierd kunnen worden zal, volgens de regels budgetdiscipline, dekking gevonden moeten worden binnen de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

Voor wat betreft de aanspraak op de openbare kas lijkt het voorstel niet of nauwelijks tot financiële risico's te leiden. Een arbeidscontract zoals bedoeld bij de EU-blue card wordt namelijk voor minimaal een jaar aangegaan. Op het moment dat een arbeidscontract na meer dan een jaar verloopt, heeft de kennismigrant een termijn van 3 maanden in de lidstaat alvorens de verblijfsvergunning afloopt. In deze periode kan geen aanspraak worden gemaakt op de openbare kas (bijstand) aangezien WW een voorliggende voorziening is. Mocht toch binnen een jaar het contract beëindigd worden (bijvoorbeeld door faillissement) dan voorziet de Nederlandse regelgeving erin dat aanspraak op de openbare kas niet mogelijk is (dit zou betekenen dat de verblijfsvergunning beëindigd wordt). Van belang is dat deze mogelijkheid niet ongedaan wordt gemaakt door voorliggende EU-richtlijn.

### *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:*

Wanneer de regeling complementair is aan de Nederlandse kennismigrantenregeling, hoeft het voorstel niet te leiden tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven aangezien zij de keuze hebben tussen de nationale kennismigrantenregeling en de EU-regeling.

### *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:*

De administratieve lasten voor de Rijksoverheid nemen toe, aangezien de IND nieuwe, van de nationale kennismigrantenregeling afwijkende, toelatingsprocedure voor kennismigranten moet implementeren. De voorgestelde procedure geeft extra administratieve lasten, aangezien meer gegevens moeten worden overgelegd. Wanneer de regeling complementair is aan de Nederlandse kennismigrantenregeling, hoeft het voorstel niet te leiden tot extra administratieve lasten voor bedrijfsleven en burgers aangezien zij de keuze hebben tussen de nationale en de EU-regeling. Daarnaast kan vergroting van de mogelijkheden voor EU-mobiliteit leiden tot minder administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven.

## **6. Implicaties juridisch**

### *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

Ja, implementatie van het huidige voorstel zal leiden tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet arbeid vreemdelingen.

*Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerking-treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

De voorgestelde implementatietermijn van twee jaar wordt haalbaar geacht.

*Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:* N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

*Uitvoerbaarheid:*

In het voorstel staan, ten opzichte van de huidige Nederlandse regeling, extra toelatingscriteria. In elk geval zal voor de niet-gereguleerde beroepen een extra toets moeten plaatsvinden op beroepskwalificaties en werkervaring, hetgeen moeilijk is vast te stellen en een zwaardere belasting is voor de uitvoering. Dit zal de doorlooptijden ongunstig beïnvloeden en vergroot de kans op doorprocederen indien de aanvraag hierop wordt afgewezen. Ten slotte is voor de uitvoering bezwaarlijk dat de geldigheidsduur van de EU-*blue card* in eerste instantie maximaal twee jaar bedraagt. Dit betekent een toename in procedures ten opzichte van de huidige regeling, waarbij de vergunning voor 5 jaar kan worden verleend.

*Handhaafbaarheid:*

De concept-richtlijn besteedt geen aandacht aan de handhaving. Dit laat onverlet dat mogelijke invoering van meer toelatingscriteria een verzwaring kan betekenen van de uitvoerende diensten, ook in het kader van de handhaving ervan.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

De Commissie geeft aan de nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden te willen beperken door circulaire migratie te bevorderen door de periode van terugkeer tijdens het verblijf in de EU te verruimen en ethische normen toe te passen bij de rekrutering uit kwetsbare sectoren. Dat betekent bijvoorbeeld dat men kan besluiten niet te rekruteren uit sectoren waarbij ook personeelsschaarste is in ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg.

Daarnaast zou circulaire migratie ondersteund moeten worden door additionele maatregelen. Welke maatregelen dit bijvoorbeeld zouden kunnen zijn, vermeldt het voorstel niet. Hierover is verder overleg nodig met ontwikkelingslanden.

In het voorstel is dan ook opgenomen dat de richtlijn geen belemmering zal vormen voor het sluiten van overeenkomsten tussen de Gemeenschap of tussen de Gemeenschap en de lidstaten enerzijds en landen van herkomst anderzijds, waarbij sectoren uitgesloten worden voor rekrutering of waarin circulaire of tijdelijke migratie in deze sectoren wordt vastgelegd.

Ondanks de verruiming van de periode van terugkeer is er door invoering van de EU-*blue card* toch een reële kans op *brain drain* naar de EU (momenteel vindt vooral *brain drain* richting de VS plaats). Verwacht mag worden dat kennismigranten na een verblijf van 2 jaar hun verblijf zullen proberen te verlengen tot 5 jaar, omdat zij daarmee de mogelijkheid krijgen tot het indienen van een aanvraag van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Hiermee wordt definitieve terugkeer minder aantrekkelijk hetgeen (op de korte termijn) *brain drain* veroorzaakt.

Daar staat tegenover dat kennismigranten die lang in een Westers land leven op de langere termijn meer voor hun land van herkomst zouden kunnen betekenen (qua investeringen, geldovermakingen en kennisoverdracht) dan migranten die kort in de EU verblijven. Voor de korte termijn effecten zou de EU daarom de mogelijkheden voor compensatie hiervan kunnen onderzoeken (bijv. in de in de vorige alinea genoemde overeenkomsten). Voor de lange termijn effecten zouden genoemde investeringen, geldovermakingen en kennisoverdracht dan ook gestimuleerd moeten worden.

## **9. Nederlandse positie**

*Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

- Algemeen

Nederland is positief over een EU-regeling op het gebied van toelating van kennismigranten. Het vergroot de aantrekkelijkheid van de EU in de wereldwijde concurrentie om kennismigranten en het maakt Nederland aantrekkelijker voor kennismigranten als eerste land van bestemming, omdat op termijn migratie naar andere lid-

staten gemakkelijker is. Een eenvoudige en snelle toelating staat evenwel niet op zichzelf; ook in het vervolgtraject (inschrijving in bevolkingsregistratiesysteem, afgifte sofi-nummer, en afsluiten ziektekostenverzekering) moeten procedures snel en eenvoudig zijn.

Nederland wil het voorstel toetsen aan de volgende criteria:

1. vraagsturing;
2. complementariteit aan het nationale beleid en niet belemmerend werkt op het Nederlandse beleid om hooggekwalificeerde arbeidsmigranten aan te trekken;
3. zo eenvoudig mogelijke vormgeving van de toelatingsprocedure zonder onnodige barrières op te werpen.

Toetsing aan deze criteria levert het volgende beeld op:

1. Zowel bij eerste toetreding als bij intra-EU migratie gaat het voorstel uit van vraagsturing.
2. Het is uit de tekst en toelichting van het voorstel niet duidelijk of het voorstel complementair is aan het nationale beleid dan wel of het nationale beleid vervangt. Hierover moet volstreekte helderheid komen, waarbij Nederland vasthoudt aan complementariteit.
3. Het is wenselijk dat het voorstel op een aantal punten verbeterd wordt om zo tot een zo eenvoudig mogelijke procedure te komen. Om snel te kunnen beslissen op een aanvraag om een EU-blue card dienen de toelatingscriteria zo helder en objectief mogelijk te zijn. Toetsing aan inkomenscriteria (de hoogte daarvan komt redelijk overeen met de nationale criteria voor kennismigranten) en aan de wettelijke vereisten voor gereguleerde beroepen past daarbinnen; de extra voorwaarden voor niet-gereguleerde beroepen daarentegen niet. Het is innerlijk tegenstrijdig dat de overheid bij niet-gereguleerde beroepen aanvullende toelatingseisen gaat stellen.

Ook de beperkte geldigheidsduur van de *EU-blue card* tot maximaal twee jaar, waarna verlenging mogelijk is, levert onnodige administratieve lasten op. De *EU-blue card* zou dezelfde geldigheidsduur moeten hebben als het arbeidscontract.

De mogelijkheid voor lidstaten om naast toetsing aan de toelatingscriteria voor kennismigranten ook nog een arbeidsmarkttoets uit te voeren, kan een ernstige belemmering vormen voor de toelating van kennismigranten en ondergraaft de doelstelling van de richtlijn om te komen tot één EU die aantrekkelijk is voor kennismigranten van buiten de EU.

Daarnaast is het voorstel op een aantal punten niet duidelijk, bijvoorbeeld op het punt van de voorrang die zou moeten worden verleend aan langdurig ingezetene derdelanders en de mogelijke extra administratieve lasten daarvan voor werkgevers.

- Intra-EU mobiliteit

Nederland wenst zo min mogelijke belemmeringen voor intra EU-mobiliteit. Het voorstel biedt deze onvoldoende. Met name de mogelijkheid om een arbeidsmarkttoets te hanteren bij doormigratie, kan de doelstelling van het creëren van één Europese markt voor hoogopgeleide met de mogelijkheid van intra-EU mobiliteit ondermijnen. Ook de onduidelijkheid over welke vereisten gelden voor niet gereguleerde beroepen is een ongewenste belemmering voor intra-EU mobiliteit. Daarnaast moeten de administratieve lasten bij intra-EU mobiliteit tot een minimum beperkt blijven. De notificatieprocedure bij intra-EU mobiliteit is wat dat betreft onduidelijk. Daarnaast moet niet worden getoetst op voorwaarden die reeds in de eerste lidstaat getoetst zijn, voorzover deze voorwaarden niet per lidstaat kunnen verschillen.

Een onderwerp dat in het voorstel niet is geregeld betreft houders van een *EU-blue card* die in een lidstaat werken en in het kader van dat werk tijdelijk in een andere lidstaat werkzaamheden verrichten. Een kennismigrant moet dit zonder onnodige belemmeringen kunnen doen. Indien dit werk voor niet langer dan 3 maanden betreft, moet een meldingsplicht in de tweede lidstaat voldoende zijn.

- Kennismigratie en ontwikkelingslanden

Met betrekking tot de relatie met ontwikkelingslanden is Nederland tevreden over het gegeven dat de Commissie in zijn voorstel het belang van ontwikkelingslanden serieus neemt en de bereidheid laat zien om beleidsinstrumenten te ontwikkelen die de positieve effecten van kennismigratie voor de landen van herkomst bevorderen. De verruiming van de terugkeerperiode om circulaire migratie te stimuleren is in die zin een positieve stap. Daarnaast is het belangrijk dat in EU verband in samenwerking met ontwikkelingslanden verder wordt gewerkt aan mogelijke aanvullende maatregelen om de positieve effecten van migratie zoveel mogelijk te sti-

muleren, zoals is vastgelegd in onder andere de *Joint Africa-EU declaration on migration and development* (Tripoli 2006).

- Gelijke behandeling

Met betrekking tot de voorstellen inzake gelijke behandeling is Nederland op hoofdlijnen positief. Wel moet duidelijk worden wat de reikwijdte van de bepalingen met betrekking tot gelijke behandeling is voordat hierover een definitief oordeel kan worden gegeven. Het betreft hier vraagstukken zoals de reikwijdte van de Coördinatieverordening 1408/71, mogelijke consequenties volgend uit de aanspraak op de WW en beroep op CWI. Nederland is van mening dat voorkomen moet worden dat het recht op gelijke behandeling ertoe kan leiden dat vreemdelingen recht hebben op (vanuit de overheid gezien ongewenst) voortgezet verblijf.

- Rechten gezinsleden

Nederland is positief over het voorstel dat gezinsleden direct vrije toegang hebben tot de arbeidsmarkt van de lidstaten.