



Deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer der Staten-Generaal 2 maart 2021

over het Europese Pakket inzake Asiel en Migratie,

op 23 september 2020 door de Europese Commissie gepubliceerd

Prof. dr. Tesseltje de Lange, hoogleraar Europees Migratierecht

Radboud Universiteit Nijmegen

Europese regulering van legale migratie biedt kansen

De demografische ontwikkeling in Europa, voorziene tekorten op de nationale arbeidsmarkten en achterblijven in de zogenaamde “Battle for Brains” ter bevordering van innovatie zijn problemen die de Europese Commissie met legale migratie en een “vaardigheden- en talentenpakket” wil adresseren.¹

De kern van de huidige EU regels inzake legale migratie wordt gevormd door zeven richtlijnen die tussen 2003 en 2016 zijn aangenomen. Daartoe behoren de Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EG en de Langdurig Ingezetenenrichtlijn 2003/109/EU, beide in 2003 aangenomen. De Studenten en Onderzoekers richtlijn 2016/801 is een herziening van twee richtlijnen oorspronkelijk aangenomen in 2004 en 2005. Verder zijn er drie richtlijnen over de toelating van onderdanen van derde landen voor bepaalde categorieën van arbeid: de Europese Blauwe Kaart-richtlijn 2009/50 over de toelating van hooggekwalificeerde werknemers, de richtlijn inzake seizoenarbeiders 2014/36/EU en de richtlijn inzake binnen een onderneming overgeplaatste personen (ICT-richtlijn) 2014/66/EU, die in 2014 is vastgesteld. Tot slot is er de in 2009 vastgestelde Single Permit richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Samen bestrijken deze zeven richtlijnen de drie hoofdcategoryën van legale migratie: gezinsmigratie, studiemigratie en arbeidsmigratie. Alleen de toelating van laag- en middelhooggeschoolde werknemers, met uitzondering van seizoenarbeiders, en van zelfstandigen is nog niet Europees geregeld.

De Europese Commissie komt met verschillende voorstellen. Voorstellen om richtlijnen te herzien én voorstellen om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. Er is een openbare consultatieronde geweest en onder het Duitse en Portugese voorzitterschap van de Raad zijn de plannen aan de lidstaten voorgelegd.

Ik licht de voorstellen voor legale migratie kort toe en geef aan wat de Nederlandse positie zou kunnen zijn.²

1. De Langdurig Ingezetenen Richtlijn 2003/109 heeft aanpassing. Meer derdelanders moeten die status krijgen en vervolgens moeten zij gemakkelijker mobiel kunnen zijn in de EU.

¹ COM(2020) 609, p. 28.

² Zie ook T. de Lange & K. Groenendijk (nog te verschijnen), “The EU’s legal migration acquis: Patching up the patchwork”, European Policy Centre Issue paper. Verder: Dickson, Geertsema e.a. (2021), “Nieuw Pact of opnieuw verpakt?”, *Asiel & Migrantenrecht* 2021(1), pp.35-44.



- a. Te weinig lidstaten, en dat geldt ook voor Nederland, stellen deze status boven de nationale status voor permanent verblijf. Met de nationale status kunnen mensen niet mobiel zijn in Europa, met de Europese mogelijk wel. Om interne mobiliteit te vergroten moet de langdurig ingezetene status de voorkeur krijgen boven de nationale.
- b. De langdurig ingezetene status wordt eerder toegankelijk voor houders van een Europese Blauwe Kaart. Statushouders en derdelander gezinsleden van Unieburgers krijgen als zij een blauwe kaart baan hebben, ook toegang tot die status.³
- c. Het recht op verblijf en werk in een tweede EU lidstaat behoeft versterking.⁴ Het arbeidspotentieel onder langdurig ingezetenen blijft onderbenut.⁵ De impact van een grootschaliger gebruik van de Europese langdurig ingezetene status en ruimere toegang tot de arbeidsmarkt *kan* aanzienlijk zijn.

Ten aanzien van de doelgroep kan Nederland in Europa bepleiten dat de status van langdurig ingezetene ook voor internationale studenten al na vijf jaar, of zelfs eerder, wordt verkregen. Nu telt het verblijf van internationale studenten maar voor de helft mee in de opbouw van jaren nodig voor de langdurig ingezetene status. Talent dat in de EU is opgeleid kan hierdoor sneller inzetbaar worden op de EU arbeidsmarkt.

Nederland kan ten aanzien van de intra-EU mobiliteit

- instemmen met verruiming van de mogelijkheden;
 - nadrukkelijk bepleiten dat het verblijfsdocument van mobiele langdurig ingezetenen een weerslag moet zijn van hun unierechtelijke status, iets wat in de huidige Nederlandse praktijk niet het geval is en voor onduidelijkheid kan zorgen;
 - bepleiten dat de langdurig ingezetene in de tweede lidstaat niet opnieuw vijf jaar hoeft te wachten om in de EU mobiel te kunnen zijn; dat staat mensen in staat om daar te verblijven waar werk is.
2. De Europese Commissie stelt voor de Single Permit Richtlijn 2011/98 (de gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf) aan te passen. Die aanpassingen betreffen de procedures die onder het bereik van de richtlijn vallen en toevoegen van toelatings- en verblijfsvoorwaarden:
- a. Nu regelt die richtlijn de toelatingsprocedure, de motiveringsplicht, ook bij weigering of intrekking, en de gelijke behandeling van werkende derdelanders. De EC kondigde in 2019 zo nodig inbreukprocedures aan ter bevordering van de naleving van deze richtlijn omdat sommige lidstaten extra procedures toevoegen waardoor het nut van de richtlijn beperkt is.⁶

³ COM(2020) 609, p. 7.

⁴ COM(2020) 609, p. 30.

⁵ COM(2019) 161 final (fitness check). In 2019 hadden zo'n 10 miljoen derdelanders permanent verblijf in de EU, waarvan 3 miljoen op grond van de richtlijn, Eurostat [migr_reslong].

⁶ COM(2019) 160 final (fitness check), p. 13.



In Nederland is er ook discussie over het bereik van de richtlijn: zo zou de kennismigrantenregeling er niet onder vallen omdat de houders van een kennismigrantenvergunning geen vergunning voor werk nodig hebben, en dus ook geen gecombineerde vergunning nodig hebben. Dat standpunt onthoudt kennismigranten van de unierechtelijke bescherming van hun recht op gelijke behandeling, ook geregeld in die richtlijn.

- b. De Europese Commissie wil toelatings- en verblijfsvoorwaarden voor laag- en middelgeschoolde werknemers toevoegen.⁷

Nederland kan inzetten op betere inzet van de langdurig ingezetene status zodat waarschijnlijk een nieuw aanbod aan arbeidskrachten voor laaggeschoolde arbeid en (grootschalige) werving buiten Europa voor laaggeschoold werk, vanuit Nederlands perspectief, niet nodig is. Dat neemt niet weg dat andere lidstaten daar wellicht wel behoefte aan hebben. Nederland kan er altijd voor kiezen zo'n regeling niet of nauwelijks te gebruiken of eventueel een quotum instellen.⁸

Arbeidsmigratie voor middelgeschoold werk kan ook voor bepaalde sectoren in Nederland een oplossing bieden, zodat Nederland hier positief tegenover kan staan. In plaats van een aanpassing van de Single Permit Richtlijn kan ook gedacht worden aan een uitbreiding van de Europese Blauwe Kaart richting met een 'licht blauwe' kaart voor vacatures waarvoor meer praktijkgeschoolde krachten nodig zijn.⁹

3. Ten derde stelt de Europese Commissie voor een EU-talentenpool op te richten om derdelanders uit partnerlanden te koppelen aan vacatures op de Europese arbeidsmarkt. Dit is een ambitieus idee. Het idee hangt samen met de EU-talentpartnerschappen om legale migratie en mobiliteit te vergemakkelijken, een in mijn ogen beter inzetbaar instrument. Die partnerschappen leveren voornamelijk kleinschalige migratieprojecten op die samenhangen met ontwikkelingssamenwerking of terugkeerbeleid.¹⁰

Nederland zou dergelijke kleinschalige migratieprojecten kunnen ontwikkelen. Hiervoor is Europese financiering beschikbaar. Het lijkt realistischer hierop in te zetten dan op de EU-talentenpool. Nadeel van dit soort projecten is dat het vaak om tijdelijke arbeidsmigratie of zelfs enkel tijdelijke training gaat, het is dan in feite geen arbeidsmigratie meer. Nederland zou daarom kunnen bepleiten dat de deelnemers aan dit soort projecten na het doorlopen daarvan versoepeld toegang krijgen tot de Europese Blauwe Kaart of een andere (nationale) verblijfsstatus voor arbeid.

4. De Europese Commissie heeft ook de hoop uitgesproken de herziene Europese Blauwe Kaart richtlijn snel te kunnen vaststellen.¹¹ Dat project ligt al jaren stil. De herziene richtlijn zou ook de mobiliteit van derdelanders in Europa faciliteren en een uitbreiding naar verschillende

⁷ COM(2020) 609, p. 30; COM(2019) 160 final (fitness check).

⁸ Artikel 79(5) EUWV jo. artikel 5a Wv. De Nederlandse quotaregeling is beperkt tot bepaalde categorieën van werkzaamheden.

⁹ T. de Lange & K. Groenendijk (nog te verschijnen), "The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork", European Policy Centre Issue paper.

¹⁰ Zie ACVZ, *Verkenning legale kanalen arbeidsmigratie*, 2019, p. 42.

¹¹ COM(2020) 609, p. 29.



salarisniveaus voor tekortberoepen en pas afgestudeerden mogelijk maken.¹² Dat is wat ik ook wel een 'licht blauwe' kaart noem.

Nederland hoeft, nu de Europese Commissie parallelle nationale regelingen niet zal verbieden, niet bang te zijn dat de herziene Europese Blauwe kaart de kennismigrantenregeling verdringt. Wel kan Nederland erop aandringen dat houders van de nationale kennismigrantenvergunning gemakkelijk kunnen overstappen naar de Europese blauwe kaart vergunning en opgebouwde verblijfsrechten kunnen meenemen. Dat kan bijdrage aan toenemende mobiliteit van talentvolle derdelanders in de EU, wat het functioneren van de Europese interne markt ten goede kan komen.

5. In geen van de voorstellen die de Europese Commissie doet wordt, bij legale migratie, een koppeling gelegd met de groene transitie, met de duurzaamheid van de arbeidsmarktsectoren die behoefte zeggen te hebben aan arbeidsmigranten.¹³ De relevantie van de klimaatontwikkelingen wordt alleen in de inleiding genoemd.

Nederland zou koploper kunnen zijn in het koppelen van legale migratie aan innovatie en de groene transitie door te bepleiten dat vóórdat sectoren grootschalig gebruik gaan maken van arbeidsmigratie een 'duurzaamheidsanalyse' plaatsvindt. Daardoor kan mogelijk voorkomen worden dat met de inzet van arbeidsmigranten milieubelastende sectoren en werkwijzen in stand blijven en het bedrijfsleven innovatie en verduurzaming uitstelt.

¹² Voorstel van 7 juni 2016, COM(2016) 0378, p. 17.

¹³ Zie hierover T. de Lange (nog te verschijnen), "A new narrative for EU migration policy: Sustainability and the Blue Card recast", *European Law Journal*. DOI: 10.1111/EULJ.12381.