

Fiche 1: Richtlijn Europese Blue Card

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met als doel hooggekwalificeerde arbeid te verrichten.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

7 juni 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 378 final

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1465469629774&uri=COM:2016:378:FIN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2016) 193 final en SWD (2016) 194 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) Rechtsbasis

Artikel 79 (2)(a) en (b) van het VWEU in samenhang met artikel 79(1) van hetzelfde verdrag

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissend

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Per 19 juni 2009 is de huidige Europese Blue Card-richtlijn van toepassing. Nederland heeft de richtlijn in juni 2011 geïmplementeerd. De Blue Card is de Europese kennismigrantenregeling en regelt de voorwaarden voor toegang en verblijf van kennismigranten in de Europese Unie. In de

mededeling van de Commissie (COM (2016) 197) over o.a. legale migratie¹ wordt geconstateerd dat het potentieel van de huidige Blue Card-richtlijn voor het aantrekken van getalenteerde en hooggekwalficeerde derdelanders tegen valt. Om ervoor te zorgen dat de Blue Card de toelating van hooggekwalficeerde werknemers effectief bevordert, stelt de Commissie voor om de huidige richtlijn te herzien. De herziening komt in essentie neer op het vervangen van de bestaande nationale parallelle kennismigrantenregelingen door de vernieuwde Blue Card, het verlichten van de toelatingsvoorwaarden van de Blue Card en het versterken van intra-EU-mobiliteit voor Blue Card-houders.

De Commissie wil de mogelijkheden voor intra-EU-mobiliteit versterken door procedures beter te faciliteren en zakenreizen tot aan 90 dagen mogelijk te maken.

Enkele voorwaarden voor eerste toelating worden versoepeld: zo stelt de Commissie een lager salariscriterium voor ten opzichte van het salariscriterium in de huidige richtlijn. Dit criterium moet een flexibel criterium worden tussen 1,0 en 1,4x het gemiddelde brutosalaris in een lidstaat. In de huidige richtlijn is dit nog tenminste 1,5x het gemiddelde brutosalaris.² Deze flexibiliteit laat ruimte voor lidstaten om te kunnen reageren op ontwikkelingen op de nationale arbeidsmarkt. Er zal bovendien een lager salariscriterium voor tekortberoepen en recent afgestudeerden gelden.

Nieuw aan het voorstel is dat ook hoogopgeleide personen die reeds internationale bescherming genieten in EU-lidstaten een Blue Card kunnen aanvragen. Ook nieuw is dat lidstaten kunnen opteren voor het werken met erkend referenten en in dat geval mogen afwijken van het opleidingsvereiste (voor zover het gaat om niet gereguleerde beroepen). Tot slot stelt de Commissie voor dat Blue Card-houders naast arbeid als kennismigrant, ook arbeid als zelfstandige mogen verrichten.

b) Impact assessment Commissie

Door de Commissie is een impact assessment opgesteld. In het assessment gaat de Commissie in op de opties die er waren om te komen tot het herziene voorstel. De gekozen optie kent volgens de Commissie de juiste balans tussen enerzijds flexibiliteit voor de lidstaten om te kunnen reageren op ontwikkelingen op de nationale arbeidsmarkt en anderzijds soepelere procedures, betere intra-EU mobiliteit en meer harmonisatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet voert een uitnodigend beleid voor hooggekwalficeerde migranten die een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie leveren. Op dit moment wordt in Nederland de Blue Card weinig gebruikt omdat de voorwaarden van de nationale kennismigrantenregeling soepeler zijn. Daarnaast kent de huidige richtlijn geen mogelijkheid om te werken met erkend referenten, terwijl dat voor werkgevers zeer aantrekkelijk is omdat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ernaar streeft binnen twee weken te beslissen op een verblijfsaanvraag en bovendien minder documenten overgelegd hoeven te worden. Nederland wil een dergelijke soepele, eenvoudige regeling om kennismigranten aan te kunnen trekken behouden en dat vormt de basis voor het Nederlandse standpunt.

¹ Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen'

² Het salarisvereiste voor de huidige Blue Card is €4.968 bruto per maand. Het salarisvereiste voor de nationale kennismigrantenregeling is €4.240 bruto per maand. Als de kennismigrant jonger is dan 30 jaar geldt een verlaagd criterium van €3.108 bruto per maand. Voor recent afgestudeerden geldt een criterium van €2.228 bruto per maand (alle bedragen zijn exclusief vakantiegeld).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De positie van het kabinet bij het oorspronkelijk voorstel uit 2007³ voor de (huidige) Blue Card was positief. Ook inzake dit tweede voorstel heeft EU-beleid inzake migratie van kennismigranten een toegevoegde waarde aangezien het de EU, en daarmee ook de lidstaten, aantrekkelijker kan maken voor kennismigranten. Dit gezamenlijke beleid kan beter op EU-niveau geregeld worden dan door de lidstaten afzonderlijk.

Het voorstel bepaalt dat nationale kennismigrantenregelingen niet mogen voortbestaan naast de nieuwe Blue Card regeling. Het kabinet wil niet meer voorwaarden aan kennismigranten en het bedrijfsleven stellen dan nu het geval is. Uit eerste lezing van het voorstel maakt het kabinet op dat er niet meer en/of strengere eisen hoeven te worden gesteld dan onder de nationale kennismigrantenregeling. Het kabinet wil niettemin de bevoegdheid behouden om soepeler beleid te kunnen voeren bij het aantrekken van kennismigranten.

Zeker als de onderhandelingen over het voorstel ertoe zou leiden dat Nederland meer of strengere voorwaarden moet stellen onder de nieuwe Blue Card-regeling dan onder de huidige nationale kennismigrantenregeling, en de regeling daardoor inboet aan flexibiliteit en effectiviteit, zal het kabinet zich er hard voor maken dat lidstaten hun nationale regelingen kunnen handhaven. Dit laatste moet echter verder duidelijk worden in de uitleg en uitwerking van specifieke bepalingen.

Voorts verdient aandacht of, en zo ja welke, materiële consequenties de voorgestelde wijziging van de gelijke behandeling op het gebied van de sociale zekerheid (in artikel 15, onder e) kan hebben.

Het kabinet beoordeelt het als zeer positief dat het voorstel ruimte laat voor lidstaten om te werken met erkend referenten en dat lidstaten die een dergelijk systeem gebruiken, kunnen afzien van het vragen van bewijs om aan te tonen dat de aanvrager beschikt over de benodigde kwalificaties. Voor het kabinet is dit namelijk een overbodig vereiste: het bedrijfsleven kan zelf goed beoordelen welke vaardigheden of kennis nodig zijn om geschikt te zijn voor de baan. In het loon van de kennismigrant komt de waarde tot uiting: kennismigranten die voldoen aan het salariscriterium leveren een bovengemiddelde bijdrage aan de Nederlandse kenniseconomie. Alleen als de vernieuwde Blue Card net zo efficiënt en flexibel wordt als de Nederlandse kennismigrantenregeling kan het kabinet zich voorstellen dat Nederland in de toekomst meer Blue Cards zal gaan verlenen.

In het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven van 13 april 2016 hebben de Commissie, de Raad en het Europees Parlement zich verbonden om duidelijke, eenvoudige en doeltreffende wetgeving tot stand te brengen. In lijn hiermee ziet het kabinet mogelijkheden om ook het onderhavige voorstel verder te vereenvoudigen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het kabinet verwacht dat veel lidstaten de voorkeur hebben voor een zo flexibel mogelijke regeling, zodat lidstaten de ruimte behouden om in te kunnen spelen op ontwikkelingen op de nationale arbeidsmarkt zoals de hoogte van de werkloosheid. Tevens verwacht het kabinet dat veel lidstaten het voorstel om intra-EU mobiliteit te versterken, zullen ondersteunen. Landen met succesvolle regelingen zullen deze naar verwachting willen behouden op het moment dat de herzieningen van de richtlijn in hun ogen onvoldoende aansluit bij hun huidige nationale regeling. Landen zonder succesvolle regeling staan positiever tegenover het vervangen van de bestaande nationale parallelle kennismigrantenregelingen door de vernieuwde Blue Card.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 22 112, nr. 586

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Positief. Dit voorstel betreft een herziening van de Blue Card-richtlijn (2009/50 EU). Het kabinet acht Artikel 79 (2)(a) en (b) van het VWEU in samenhang met artikel 79(1) van hetzelfde verdrag als de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Positief. Het subsidiariteitsoordeel bij het eerste voorstel uit 2007 voor de huidige Blue Card is ook positief geweest. Ook inzake dit tweede voorstel heeft EU-beleid inzake migratie van kennismigranten een toegevoegde waarde; een gezamenlijk beleid ten aanzien van het aantrekken van kennismigranten maakt de EU als geheel, en daarmee ook de lidstaten afzonderlijk, aantrekkelijker voor kennismigranten. Dit gezamenlijke beleid kan beter op EU-niveau geregeld worden dan door de lidstaten afzonderlijk. Nederland wenst wel behoud van ruimte voor de lidstaten voor aanvullend beleid. Bovendien biedt het voorstel aantrekkelijke rechten (met name intra-EU-mobiliteit onder voorwaarden en opbouw status langdurig ingezetenen) die enkel op Europees niveau te regelen zijn.

c) Proportionaliteit

Deels positief. Het doel is dat met de Blue Card hooggekwalificeerde werknemers op een effectieve en flexibele wijze tot de lidstaten kunnen worden toegelaten. De lidstaten behouden de bevoegdheid om het aantal toe te laten kennismigranten zelf vast te stellen (quotum) en een arbeidsmarkttoets uit te voeren bij eventuele verstoringen van (delen van) de arbeidsmarkt. Het kabinet is kritischer ten aanzien van het voorstel om de nationale regelingen af te schaffen. Indien lidstaten soepeler beleid willen voeren om kennismigranten aan te trekken, zou die mogelijkheid moeten blijven bestaan.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen directe financiële gevolgen voor de EU-begroting en de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Indien dit voorstel ertoe leidt dat de bewijslast en de voorwaarden uitgebreider en/of strenger worden dan in de huidige nationale kennismigrantenregeling, nemen de administratieve lasten voor de IND en het bedrijfsleven toe.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De Vreemdelingenwet moet aangepast worden vanwege de verkorting van de beslistermijnen. De huidige Blue Card-richtlijn is geïmplementeerd in artikel 3.30b van het Vreemdelingenbesluit en in artikel 1i van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Na aanneming van de gewijzigde richtlijn zullen ook het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen, Vreemdelingencirculaire en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen aangepast moeten worden.

- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Geen

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Deze richtlijn treedt in werking 20 dagen na publicatie ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Na inwerkingtreding hebben lidstaten twee jaar om de richtlijn te implementeren in nationale wet- en regelgeving.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie stelt voor deze elke 3 jaar te rapporteren over de toepassing van deze richtlijn. Nederland acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde wijzigingen van de Blue card-richtlijn leveren op sommige onderdelen een aanpassing van de huidige praktische werkwijze op. Indien dit voorstel ertoe leidt dat de bewijslast en de voorwaarden strenger (en anders) worden dan in de huidige nationale kennismigrantenregeling nemen de administratieve lasten en daarmee dus ook de uitvoeringslasten toe. De uitvoerbaarheid van de richtlijn verdient de aandacht. Dit zal in de onderhandelingen worden ingebracht. Daarnaast is het wenselijk dat tijdig, d.w.z. voordat de onderhandelingen zijn afgerond, een impactanalyse uit te laten voeren naar de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van IND en UWV.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Tot nu toe komen verreweg de meeste Blue Card houders uit OESO-landen (zoals de VS) en uit opkomende economieën (vooral India, China, Rusland). De herziene richtlijn voorziet in licht versoepelde toelatingsvoorwaarden, waardoor de kansen voor migranten uit minder ontwikkelde landen enigszins toenemen. Er is echter nauwelijks risico dat hierdoor in ontwikkelingslanden in bepaalde sectoren een tekort ontstaat aan goed opgeleide werknemers. Het gaat immers om kleine aantallen migranten en in de meeste ontwikkelingslanden is sprake van groeiende (jeugd) werkloosheid, ook onder hoger opgeleiden.