



Straatsburg, 7.6.2016
SWD(2016) 194 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan

{COM(2016) 378 final}
{SWD(2016) 193 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling bij het voorstel voor een herziening van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan ("Europese blauwe kaart")

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Welk probleem wordt aangepakt en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De EU wordt geconfronteerd met steeds toenemende structurele tekorten aan vaardigheden en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden in belangrijke sectoren (bijv. ICT, ingenieurswezen, gezondheidszorg) die vaak hoge kwalificaties vereisen. De komende decennia staat de EU ook voor demografische uitdagingen met een snel toenemende vergrijzing, een steeds verder inkrimpende beroepsbevolking en een toenemende ouderen-afhankelijkheidsratio. Dit brengt de groei, innovatiecapaciteit en het concurrentievermogen van de EU in gevaar, terwijl de EU met andere grote economieën moet concurreren om mensen met talent aan te trekken: momenteel kiest 48 % van de niet-Europese migranten met een lage opleiding een Europese bestemming, terwijl 68 % van de hoogopgeleiden een niet-Europese OESO-bestemming verkiezen.

In 2009 werd de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart aangenomen om de EU aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde buitenlandse werknemers en op die manier bij te dragen tot de versterking van de Europese kenniseconomie. De EU slaagt er echter nog steeds niet in om op grond van nationale regelingen en de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart voldoende aantallen hooggekwalificeerde werknemers aan te trekken en te behouden¹ in de lidstaten² in vergelijking met internationale, concurrerende bestemmingen³. Dit zijn de belangrijkste problemen:

- de structurele tekortkomingen van de blauwe kaart: restrictieve toelatingsvoorwaarden (bijv. hoge salarisdrempel), beperkte mobiliteit binnen de EU en lage harmonisatiegraad (de lidstaten hebben speelruimte met betrekking tot bepaalde aspecten) met een slechte "verkoopbaarheid" tot gevolg;

- de structurele tekortkomingen van parallelle nationale regelingen voor hooggekwalificeerde werknemers: hoewel ze misschien beter zijn aangepast aan de kenmerken van de nationale arbeidsmarkt, tonen de grote verschillen tussen de lidstaten aan dat slechts enkele van die regelingen relatief geslaagd zijn. Bovendien kunnen ze, door hun nationale aard, geen mobiliteit tussen de EU bieden, een aspect dat een belangrijk aantrekkingspunt is, met als gevolg dat de arbeidskrachten niet doeltreffend over de hele EU worden (her)verdeeld.

Dit leidt tot verschillende en parallel toepasbare voorschriften en procedures om hooggekwalificeerde werknemers tot de EU toe te laten, hetgeen op zijn beurt leidt tot een complex en ondoeltreffend EU-immigratiestelsel dat niet doelmatig en prompt reageert op een stijgende vraag naar hooggekwalificeerde werknemers en er niet in slaagt tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aan te vullen. Bovendien slaagt de EU er niet in andere getalenteerde en hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen toe te laten⁴. Tal van factoren die de aantrekkelijkheid van de EU voor hooggekwalificeerde werknemers beïnvloeden, vallen echter buiten het toepassingsgebied van het migratiebeleid, onder meer de levensstandaard, carrièremogelijkheden, socialezekerheids- en belastingstelsel, taal, salarissen enz.

Wat is het doel van dit initiatief?

De algemene doelstellingen zijn: 1) de EU aantrekkelijk maken voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen, zodat ze naar de EU komen en hier blijven, hetgeen bijdraagt tot de versterking van het concurrentievermogen van de EU en een oplossing voor de gevolgen van de vergrijzing, en 2) de tekorten aan vaardigheden aanvullen via betere (her)verdeling van arbeidskrachten door toegenomen instroom, grotere beroepsmobiliteit en betere mobiliteit binnen de EU.

De specifieke doelstellingen zijn: 1) een goed functionerend EU-immigratiestelsel voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen tot stand brengen, 2) het aantal hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen die op grond van de vraag worden toegelaten, doen toenemen, 3) de toelating van hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen harmoniseren en vereenvoudigen, 4) de integratie van hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen en hun gezin bevorderen met gunstige verblijfsvoorwaarden en -rechten, 5) de mogelijkheden voor mobiliteit binnen de EU verbeteren en 6) het blauwekaartmerk ontwikkelen en de EU aantrekkelijker maken als bestemming voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen.

Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?

Momenteel treden de lidstaten op als afzonderlijke spelers wanneer ze hooggekwalificeerde werknemers naar hun grondgebied willen krijgen en blijft het aantal afgegeven vergunningen voor hooggekwalificeerde werknemers laag. De EU-meerwaarde van een goed functionerend blauwe kaart is dat dit zorgt voor één transparante, soepele en

¹ De huidige totale instroom van hooggekwalificeerde werknemers naar de EU-25: 23 419 in 2012, 34 904 in 2013 en 38 774 in 2014.

² In 2014: 13 852 blauwe kaarten (minder in vorige jaren) – nagenoeg 90 % in 1 lidstaat – en ongeveer 25 000 nationale vergunningen voor hooggekwalificeerde werknemers.

³ De beroepsbevolking van de Verenigde Staten is een derde kleiner dan die van de EU, maar de VS laat jaarlijks ongeveer 200 000 geschoolde arbeidsmigranten toe.

⁴ Innoverende ondernemers en dienstverleners uit derde landen en hooggekwalificeerde personen die internationale bescherming genieten en asielaanvragers.

gestroomlijnde regeling voor hooggekwalificeerde werknemers die beter kan concurreren met regelingen van traditionele immigratielanden, zoals de Verenigde Staten, Canada en Australië, door de inspanningen te bundelen, tastbare mobiliteitsrechten binnen de EU te bieden, gebruik te maken van de bredere arbeidsmarkt, en de EU wereldwijd in de markt te zetten als een aantrekkelijk en duidelijk merk.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo neen, waarom niet?

Er werden drie beleidsoptiepakketten (BOP's) beoordeeld:

- BOP1: een zeer inclusieve regeling die de blauwe kaart fors verruimt, ook naar bepaalde werknemers met een middelbare opleiding, door salaris en kwalificaties als alternatieve voorwaarden in te voeren, met beperkte bijkomende rechten;
 - BOP2: een regeling die de toelatingsvoorwaarden en -rechten wijzigt en op hooggekwalificeerde werknemers gericht blijft met 3 subopties: a) een inclusievere, soepelere en beter aanpasbare regeling voor een bredere groep hooggekwalificeerde werknemers die de procedures vergemakkelijkt en meer rechten en mobiliteit binnen de EU verleent, b) een selectievere regeling voor een topgroep van hooggekwalificeerde werknemers die nog meer rechten en mobiliteit verleent, en c) een tweeledige regeling die a) met b) combineert;
 - BOP3: een selectieve blauwe standaardkaart die geldt voor de hele EU, met een (hoge) eenvormige salarisdrempel, grote vereenvoudiging van procedures en verruiming van rechten, waaronder volledige mobiliteit.
- Daarnaast werden er drie horizontale beleidsopties (BO's) beoordeeld, ter aanvulling of op zichzelf stand:

- BO-A: niet-wetgevingsmaatregelen (sterkere samenwerking, betere promotie, snellere erkenning van kwalificaties enz.);

- BO-B: uitbreiding van het toepassingsgebied naar innoverende ondernemers;

- BO-C: uitbreiding van het toepassingsgebied naar hooggekwalificeerde personen die internationale bescherming genieten of asielzoekers.

De voorkeursoptie is BOP2 (suboptie a) samen met BO-A. Daarnaast werd vastgesteld dat BO-C haalbaar is met een beperkt positief effect, en werd dit ter overweging voor het beleid meegegeven.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De meeste economische belanghebbenden zijn niet tevreden met de huidige stand van zaken en achten niet-wetgevingsmaatregelen ontoereikend. Meer soepelheid in de toelatingsvoorwaarden en snellere procedures, meer harmonisatie en een betere mobiliteit binnen de EU worden door de economische actoren doorgaans positief onthaald. Anderzijds achten de meeste overheidsactoren (met name regeringen en overheden van de lidstaten) een herziening van de blauwe kaart niet gewenst en geven ze de voorkeur aan het behoud van parallelle nationale regelingen. De meningen over het toepassingsgebied van de wijzigingen zijn verdeeld, met name over de uitbreiding naar werknemers met een middelbare opleiding en naar andere categorieën migranten. Zelfs de voorstanders van EU-brede voorschriften inzake ondernemerschap of dienstverleners zijn van mening dat daarvoor een afzonderlijk, doelgericht instrument passender zou zijn. De meningen van de belanghebbenden over de uitbreiding naar categorieën migranten die om internationale bescherming verzoeken of aan wie internationale bescherming is toegekend, zijn verdeeld.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie zou positieve economische effecten hebben, aangezien een grotere beschikbaarheid van hooggekwalificeerde werknemers in de EU zou bijdragen tot de groei en het concurrentievermogen. Deze optie is ook geschikt om de tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aan te vullen en jonge mensen met talent te behouden (lagere salarisdrempel voor knelpuntberoepen en pas afgestudeerden).

Ze heeft een groot potentieel om het aantal hooggekwalificeerde werknemers, hun beroepsmobiliteit en hun mobiliteit binnen de EU te doen toenemen en zou het mogelijk maken sneller en gemakkelijker te reageren wanneer zich elders tekorten aan vaardigheden of interessantere kansen voordoen. In de voorkeursoptie is de nodige afweging tussen soepele toelatingsvoorwaarden en uitgebreide rechten mooi in evenwicht. Zij combineert een hoge graad van inclusiviteit, aanzienlijke speelruimte voor aanpassing aan de nationale situatie in de lidstaten, en een groot potentieel om parallelle nationale regelingen te vervangen met verdere vereenvoudiging van de procedures, een hoger niveau van rechten, bevordering van de mobiliteit binnen de EU en een hoge mate van harmonisatie.

De voordelen zouden gelijk verdeeld zijn over de lidstaten aangezien de regeling ook nationale aanpassingen toestaat. De sociale effecten zouden vooral positief zijn, aangezien de burgers van de EU zouden profiteren van de algemene economische groei, en een mogelijk verplaatsingseffect zal naar verwachting zeer beperkt, of zelfs onbestaande zijn. Hooggekwalificeerde werknemers die onder de regeling vallen, zouden ruimere rechten genieten en derde landen zouden profiteren van "brain gain", circulaire migratie en geldtransfers naar het land van herkomst. De niet-wetgevingsmaatregelen van BO-A zouden op zich slechts een beperkt effect hebben, maar in combinatie zouden ze de positieve effecten van BOP2(a) versterken en de regeling beter zichtbaar maken voor hooggekwalificeerde werknemers en werkgevers en op die manier het "blauwekaartmerk" versterken.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

Aanvankelijk zouden er in de lidstaten enige administratieve kosten zijn voor de invoering van de nieuwe regeling en de vervanging van de parallelle nationale regelingen. Voor derde landen bestaat een zeker risico van "brain drain ", maar er zijn en blijven bepalingen in de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart die dit risico beperken. Het verplaatsingseffect ten aanzien van de binnenlandse en EU-arbeidskrachten zal naar verwachting zeer klein zijn.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Door een aantrekkelijkere en inclusievere richtlijn inzake de Europese blauwe kaart kunnen ondernemingen van eender welke vorm of structuur profiteren van de eenvoudigere aanwerving van hooggekwalificeerde werknemers en van toegang tot een groter reservoir van hooggekwalificeerde werknemers in de EU. Met name kmo's doen hun voordeel met een inclusievere (lagere salarisdrempel) en eenvoudigere toelatingsregeling, aangezien hun middelen om in aanwervingen te investeren, beperkt zijn. Een stelsel van "erkende werkgevers" kan inherent grotere ondernemingen bevoordelen. Daarom zijn specifieke aanpassingen ten gunste van kmo's nodig om de toelatingscriteria en kosten redelijk te houden. Het mogelijk maken van een geleidelijke overgang van loondienst naar ondernemerschap bevordert de oprichting van kleine, innoverende bedrijven.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Aanvankelijk zouden er in de lidstaten enige administratieve kosten zijn, aangezien mogelijke bestaande regelingen zouden worden vervangen door de blauwe kaart, waarvoor opleiding en voorlichting nodig is. Deze kosten zullen echter snel worden gecompenseerd door de eenvoudigere, gemakkelijk uitvoerbare regeling. Grotere aantallen aanvragers zouden weliswaar de algemene administratieve kosten doen stijgen, maar de kostprijs per eenheid zou dalen dankzij schaalvoordelen en de toegenomen doeltreffendheid van een vereenvoudigde regeling. Daarnaast zouden deze kosten grotendeels worden gecompenseerd door vergoedingen en, onrechtstreeks, door de economische voordelen voor de gastsamenleving en de hogere belastinginkomsten.

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Een inclusievere blauwe kaart zou een positief effect hebben op de grondrechten, aangezien meer mensen zouden kunnen genieten van de gunstige voorschriften voor gezinshereniging en mobiliteit van de blauwe kaart.

Evenredigheid?

De voorkeursoptie doet geen problemen rijzen op het vlak van subsidiariteit en evenredigheid, aangezien zij voortbouwt op de huidige regeling en de capaciteit daarvan om mensen met talent en hooggekwalificeerde werknemers aan te trekken, fors verbetert. Zij verbetert de harmonisatie, maar geeft de lidstaten nog de nodige speelruimte om aanpassingen aan nationale omstandigheden en beleidsvoorkeuren door te voeren.

D. Naleving

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Drie jaar na de uiterste termijn voor omzetting en daarna om de drie jaar brengt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de uitvoering, werking en effecten van de Europese blauwe kaart.