

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3948

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling Raadsbesluit onderhandelingen jeugdmobiliteit EU – Verenigd Koninkrijk

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Aanbeveling Raadsbesluit onderhandelingen jeugdmobiliteit EU – Verenigd Koninkrijk

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland over de mobiliteit van jongeren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 april 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2024) 169
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52024PC0169 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) doet een aanbeveling aan de Raad om het mandaat te verstrekken voor het onderhandelen van een overeenkomst inzake jeugdmobiliteit met het Verenigd Koninkrijk (VK). Als gevolg van het uittreden van het VK uit de EU wordt de relatie gefaciliteerd door het terugtrekkingsakkoord en de handels- en samenwerkingsovereenkomst.¹ Hierin zijn beperkte afspraken gemaakt over mobiliteit van personen, namelijk alleen over tijdelijk verblijf voor het leveren van diensten. Het verblijf van personen gedurende langere tijd wordt geregeld op basis van nationale (immigratie)wetgeving van EU-lidstaten en van het VK. Dit heeft geresulteerd in een afname van mobiliteit tussen de EU en het VK. De Commissie wijst op een vermindering van kansen specifiek voor jongeren uit de Unie en het VK, die onder de huidige regels moeilijker kunnen profiteren van culturele, studie, onderzoeks- of trainingsuitwisseling. In de loop van 2023 heeft het VK een aantal lidstaten benaderd met het voorstel om met elk van hen te onderhandelen over een beperkte bilaterale overeenkomst over jeugdmobiliteit.² Ten behoeve van EU-eenheid en om de barrières voor EU-burgers weg te nemen, doet de Commissie nu een aanbeveling voor een machtiging van de Raad voor het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de EU en het VK over de mobiliteit van jongeren. De Commissie geeft aan dat het doel van de onderhandelingen is om te komen tot een evenwichtige overeenkomst tussen de EU en het VK op het gebied van jeugdmobiliteit, zonder noodzakelijkerwijs specifieke verblijfsdoeleinden uit te sluiten.

Het voorstel is dat een door leeftijd beperkte categorie begunstigen, bijvoorbeeld tussen de 18 en 30 jaar, gebruik kan maken van een EU-VK overeenkomst. Ook zou het geoorloofde verblijf beperkt worden tot een

¹ EUR-Lex – 22021A0430(01) – EN – EUR-Lex (europa.eu)

² Zie het verslag van de Raad Algemene Zaken van 30 november jl. met Kamerstuk 21 501-02, nr. 2788

specifieke tijdsspanne, bijvoorbeeld vier jaar. De Commissie stelt voor om mobiliteit niet doelgebonden in te richten, waarmee jongeren in de EU of het VK kunnen verblijven voor studie, werk, stages, onderzoek, vrijwilligerswerk en reizen. De activiteiten die onder de reikwijdte van de handels- en samenwerkingsovereenkomst vallen, worden uitgesloten van een aanvullende overeenkomst.³ Ook geeft de Commissie aan dat de gemeenschappelijke voorwaarden voor toegang tot EU-lidstaten van toepassing blijven gedurende het verblijf van de persoon in kwestie. Het blijft de verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten in EU-lidstaten om hierop toe te zien. Ook dient in een overeenkomst te worden vastgelegd welke voorwaarden gelden voor toelating, op basis van de algemene toelatingsvoorwaarden, zoals dat burgers in het bezit zijn van een geldig reisdocument, een zorgverzekering of beschikken over voldoende middelen van bestaan. Toelating tot een EU-lidstaat geeft aan burgers uit het VK geen recht tot vrij verkeer en verblijf in een andere EU-lidstaat, zo stelt de Commissie. Voorwaarden blijven verbonden aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging; deze moeten in de overeenkomst worden vastgesteld. Een jeugdarrangement zou niets veranderen aan de nationale wetgeving van lidstaten inzake permanente verblijfsstatus of lange-termijnverblijf.

De begunstigen van een overeenkomst inzake jeugdmobiliteit zouden volgens het voorstel gelijk behandeld worden als nationale burgers, onder andere in de context van werk. Ook beoogt de Commissie om afspraken te maken over gelijke behandeling ten aanzien van collegegeld voor hoger onderwijs en opleidingskosten. Het VK zou EU-begunstigen uitsluiten van de zorgtoeslag voor migranten, conform de voorgestelde inzet.⁴ De Commissie stelt dat de «sponsorschapsregeling» van het VK, een garantstelling die door ontvangende bedrijven moet worden uitgegeven, of soortgelijke regelingen niet van toepassing moeten zijn.

Dergelijke afspraken over jeugdmobiliteit zouden als aanvullende overeenkomst bij de EU-VK handels- en samenwerkingsovereenkomst gevoegd worden. Op deze wijze zouden bestaande institutionele bepalingen over geschillenbeslechting van toepassing worden op een aanvullende overeenkomst inzake jeugdmobiliteit.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In 2020 heeft de Raad het mandaat aan de Commissie verleend voor het onderhandelen van een overeenkomst met het VK. Hierin is destijds opgenomen dat voorwaarden voor toegang voor verblijf voor doeleinden zoals onderzoek, studie, opleidingen en jeugduitwisseling onderdeel zijn van deze onderhandelingen. Het bleek echter niet mogelijk om met het VK tot nadere afspraken op deze gebieden te komen. In de kabinetsappreciatie van de handels- en samenwerkingsovereenkomst staat dat de EU en Nederland een meer ambitieuze inzet hadden ten aanzien van mobiliteitsarrangementen voor studie, onderzoek en jeugduitwisseling.⁵ In lijn met deze appreciatie en de motie van het Kamerlid Bouali⁶ heeft Nederland sindsdien in EU-verband het voortzetten van de discussie over

³ In de handels- en samenwerkingsovereenkomst zijn onder titel II van deel twee afspraken gemaakt over de tijdelijke verstrekking van diensten via de aanwezigheid van natuurlijke personen. De beoogde overeenkomst heeft hierop geen betrekking.

⁴ Een toeslag voor migranten om kosten voor de gezondheidszorg in het VK te dekken. Deze is in februari 2024 verhoogd.

⁵ Kamerstuk 35 393, nr. 12 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/27/kamerbrief-beoordeling-handels--en-samenwerkingsovereenkomst-eu-vk>

⁶ Kamerstuk 35 393, nr. 43

studentenmobiliteit gesteund. Het verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt maakte expliciet geen onderdeel uit van de Nederlandse inzet. Daarbij heeft het kabinet steeds het belang van EU-eenheid benadrukt, zo ook tijdens de meest recente bespreking van dit onderwerp tijdens de Raad Algemene Zaken van 30 november jl. Tijdens deze Raad heeft het kabinet aangegeven open te staan voor het in kaart brengen van kansen voor verbeterde mobiliteit voor studenten en stagiairs.⁷

Voor wat betreft mobiliteit van studenten werkt het kabinet momenteel aan het wetsvoorstel Wet Internationalisering in Balans (hierna: de WIB). In de WIB worden instrumenten uitgewerkt waarmee onder meer gericht gestuurd kan worden op de instroom van internationale studenten.⁸ Daarmee wordt onder andere ingezet op een betere balans tussen inkomende en uitgaande diplomabiliteit.⁹

Voor EU-lidstaten en landen in de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland geldt het vrij verkeer van personen en diensten. De toegang, toelating en het verblijf van vreemdelingen van buiten de EU zijn geregeld in de Vreemdelingenwet 2000. Dit regime is sinds de inwerkingtreding van voornoemde akkoorden ook op VK-burgers van toepassing. Het kabinet ziet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, als sluitstuk voor de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt.¹⁰ In Nederland is toegang tot de arbeidsmarkt voor arbeidsmigranten van buiten de EU geregeld in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het uitgangspunt is dat aan de vraag naar arbeid in eerste instantie moet worden voldaan door het arbeidsaanbod dat in Nederland, de EER en Zwitserland aanwezig is in te zetten. Daarnaast is het arbeidsmigratiebeleid vraag gestuurd. Werkgevers dienen een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid aan te vragen. Afhankelijk van de aard van de werkzaamheden waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, moeten werkgevers bijvoorbeeld diploma's, certificaten, cv's en gegevens over het loon of te verrichten werkzaamheden delen. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om internationaal talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, innovatie- en concurrentiekracht en het vestigingsklimaat te faciliteren, bijvoorbeeld via de kennismigrantenregeling.¹¹ Ten aanzien van deze specifieke doelgroep voert het kabinet uitnodigend beleid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de brede doelstelling om jeugdmobiliteit te faciliteren tussen de EU en het VK. Het VK is een belangrijke partner van de EU vanwege de nauwe economische en sociaal-culturele verbanden. Sinds het uittreden van het VK uit de EU zijn de mogelijkheden voor jeugdmobiliteit aanzienlijk beperkt. De huidige overeenkomsten scheppen slechts onder specifieke omstandigheden de mogelijkheid voor tijdelijk verblijf van natuurlijke personen. Gezien de inzet van de EU en Nederland om meer vergaande afspraken te maken over jeugdmobiliteit gedurende de onderhandelingen, is het positief dat de Commissie voorstelt om hierover opnieuw onderhandelingen te starten naar aanleiding van voorstellen van het VK aan individuele EU-lidstaten. Het kabinet heeft op deelterreinen van het voorstel een aantal zorgen- met

⁷ Zie het verslag van de Raad Algemene Zaken van 30 november jl. met Kamerstuk 21 501-02, nr. 2788

⁸ Kamerstuk 22 452, nr. 89.

⁹ Kamerstuk 22 452, nr. 85.

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3442.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/vraag-en-antwoord/wanneer-mag-een-kennismigrant-in-nederland-werken>

name over het voorstel voor niet-doelgebonden mobiliteit – en zal zich hiervoor constructief inzetten in EU-verband.

Het kabinet benadrukt dat het Erasmus+ programma voor Nederland nog steeds het belangrijkste EU-instrument is voor internationale studentenmobiliteit. Tegelijkertijd gaat dit voorstel verder dan de bestaande mogelijkheden binnen Erasmus+.¹² Wegens de bestaande culturele en historische verbinding tussen de EU en het VK is het kabinet voorstander van het maken van aanvullende afspraken met het VK over wederzijdse studentenmobiliteit. Het huidige voorstel is breder dan Erasmus+ (geldt bijvoorbeeld ook voor diplomamobiliteit) en staat dus los van de mogelijkheid voor het VK om met de EU gesprekken aan te gaan over associatie bij Erasmus+.¹³ Het kabinet vindt het hierbij van belang dat er geen precedentwerking uitgaat richting andere derde landen.

Het kabinet kijkt met interesse naar het voorstel om afspraken te maken over de gelijke behandeling wat betreft collegegeld voor hoger onderwijs en opleidingskosten. Het kabinet zal de Commissie om opheldering vragen over wat hier exact mee wordt bedoeld. Het VK was een van de meest populaire bestemmingslanden voor Nederlandse studenten die (tijdelijk) studeerden in het buitenland.¹⁴ Gegevens over diplomamobiliteit van Nederlandse diplomastudenten naar het VK en VK-diplomastudenten naar Nederland wijzen op een daling sinds het uittreden van het VK uit de EU. Voor het uittreden van het VK uit de EU was de diplomamobiliteit tussen Nederland en het VK redelijk in balans.¹⁵ Het kabinet kijkt positief naar de mogelijkheid dat afspraken over gelijke behandeling wat betreft de hoogte van het collegegeld de uitgaande diplomamobiliteit van Nederlandse studenten naar het VK kan stimuleren. Het voorstel levert daarmee voordelen op voor Nederlandse jongeren die overwegen in het VK te studeren. De Commissie stelt voor dat de verblijfsduur van de mobiliteit beperkt moet worden tot een redelijke termijn en noemt vier jaar als voorbeeld. Het kabinet merkt hierover op dat het voor studenten van belang is dat de studieduur hierbij in acht wordt genomen. Het niet kunnen afronden van de studie heeft namelijk onder andere (grote) consequenties voor Nederlandse studenten die gebruik hebben gemaakt van meeneembare studiefinanciering. De Commissie vraagt een breed onderhandelingsmandaat waaronder onderdelen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, zoals het collegegeld. De unieke relatie tussen de EU en het VK legitimeert een dergelijk mandaat aan de Commissie om over deze onderdelen namens de Unie met het VK te onderhandelen. Echter, hiervan moet geen precedentwerking uitgaan. Het voorstel heeft naar verwachting juridische consequenties, waarbij Nederlandse wet- en regelgeving moet worden aangepast, om de gelijke behandeling op collegegeld voor hoger onderwijs te regelen. Daarnaast zal het kabinet de Commissie meer duidelijkheid vragen over de gevolgen van dit voorstel voor mbo-studenten. Voor hen is met name kortdurende stagemobiliteit van belang, waarbij zij aanlopen tegen de Britse »*sponsorschapsre-*

¹² Na Brexit heeft het VK de programma's Turing en Taith geïntroduceerd om internationale uitwisselingsprogramma's mogelijk te maken ter vervanging van Erasmus+. Dit voorstel verwijst niet naar de programma's Taith en Turing maar door afspraken tussen het VK en de EU zouden deze programma's overbodig worden.

¹³ Het kader voor het VK om zich aan te sluiten bij EU-programma's zoals Erasmus+ is al voorzien in de EU-VK-Handels- en Samenwerkingsovereenkomst. Hiervoor heeft de Commissie al een onderhandelingsmandaat van de lidstaten.

¹⁴ Rapport Nuffic: Nederlandse studenten in het buitenland: Uitgaande diplomamobiliteit in het hoger onderwijs (2005–2021)

¹⁵ Dashboards Nuffic: Dutch degree students abroad en Countries of origin

*geling».*¹⁶ Voor het kabinet is het van belang dat deze situatie wordt meegenomen in de onderhandelingen met het VK. Het kabinet is kritisch op de wijze waarop het voorstel van de Commissie gemeenschappelijke toelatingscriteria beoogt op te stellen voor alle categorieën van verblijfsdoelen en zal zich ervoor inzetten dat het voorstel aansluit bij de geldende Europese en nationale regelgeving hieromtrent. Het voornemen van de Commissie om een niet-doelgebonden overeenkomst op het gebied van mobiliteit in te richten, is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de Vreemdelingenwet 2000, de Wet arbeid vreemdelingen en onderliggende regelgeving. De relevante richtlijnen van de Europese Unie, zoals de Europese blauwe kaart, de richtlijn toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten en de recent herziene GVVA-richtlijn zijn vooralsnog gericht op doelgebonden verblijf met een duidelijk afgebakende verblijfsduur voor een specifieke doelgroep met specifieke toelatingsvereisten. Het kabinet leest het voorstel als zou een aanvullend migratiepad worden opgezet naast deze bestaande doelgebonden en afgebakende regelgeving, onder relatief soepele voorwaarden. Hiertoe zou in de vreemdelingenwet 2000 een algehele uitzonderingspositie voor VK-burgers moeten worden geregeld. Het heeft echter de voorkeur van het kabinet om het vreemdelingenrechtelijk kader zoveel mogelijk gelijkelijk op alle derdelanders van toepassing te laten zijn. Het kabinet zal er constructief op inzetten dat een overeenkomst tussen de EU en het VK zo eenvoudig mogelijk ingepast kan worden in bestaande juridische kaders.

Ten aanzien van de voorstellen op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt heeft het kabinet ook een aantal zorgen. Voor het kabinet is het allereerst van belang dat geen afbreuk wordt gedaan aan artikel 79, lid 5, VWEU, waarin is vastgelegd dat lidstaten het recht hebben om zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen worden toegelaten teneinde al dan niet in loondienst arbeid te verrichten. Met uitzondering van kennismigranten is het toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten restrictief en wordt een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) of tewerkstellingsvergunning alleen afgegeven na een arbeidsmarkttoets, waarbij wordt getoetst of er arbeidsaanbod in Nederland en de EU aanwezig is om de desbetreffende vacature te vervullen. Bij toegang tot de arbeidsmarkt moeten de lidstaten de mogelijkheid behouden om deze arbeidsmarkttoets uit te voeren. Bij de aanvraag van een GVVA of tewerkstellingsvergunningen kunnen er – afhankelijk van het doel – specifieke vereisten gelden ten aanzien van kwalificaties, loon of werkzaamheden. Het kabinet zal zich er constructief voor inzetten dat het voorstel aansluit bij de geldende Europese en nationale regelgeving hieromtrent. Ook is het kabinet kritisch op de voorgestelde algemene verblijfsduur van 4 jaar in relatie tot toegang tot de arbeidsmarkt. De voorgestelde termijn is niet in lijn met de geldende Europese en nationale regelgeving, waarbij doorgaans sprake is van een verblijfsduur van maximaal één tot drie jaar met mogelijkheid tot verlenging. Het kabinet zal zich er daarom constructief voor inzetten om de verblijfstermijn bij toegang tot de arbeidsmarkt te beperken.

Met inachtneming van bovenstaande zorgpunten, steunt het kabinet het initiatief van de Commissie om te vragen om een machtiging voor het openen van onderhandelingen namens de EU. Het voeren van onderhandelingen op EU-niveau maakt het mogelijk voor de EU om haar brede

¹⁶ Sinds Brexit moet elke EU-burger die naar het VK gaat om te werken een geldig werkvisum hebben en moet zijn/haar Britse werkgever een «visumsponsorschap» voor buitenlandse werknemers hebben.

belangen inzake jeugdmobiliteit te bundelen met het oog op het starten van onderhandelingen met het VK. Het kabinet heeft steeds het belang van EU-eenheid benadrukt, en zal zich in Brussel hiervoor blijven inzetten. Bij voorkeur dient voorkomen te worden dat EU-lidstaten ongelijk behandeld worden en met elkaar concurreren doordat enkelen een bilateraal akkoord met het VK afsluiten. Met het onderhandelen over een overeenkomst namens de EU, kan een breed scala aan barrières geadresseerd worden.

Ondanks de recente voorstellen van het VK aan individuele lidstaten voor bilaterale afspraken over jeugdmobiliteit, is het de vraag in hoeverre het VK geïnteresseerd is in een overeenkomst conform de aanbeveling en voorgestelde onderhandelingsrichtsnoeren. Het moet bezien worden in hoeverre het VK zich bereid toont om over een brede overeenkomst inzake jeugdmobiliteit als aanvulling op de handels- en samenwerkingsovereenkomst te onderhandelen. Het kabinet zal de Commissie om verduidelijking vragen over eventuele verkennende gesprekken met het VK over een brede overeenkomst.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raad heeft in 2020 voor de onderhandelingen over de EU-VK handels- en samenwerkingsovereenkomst een brede ambitieuze inzet op het gebied van jeugdmobiliteit geformuleerd. De Raad is recentelijk ook steeds eensgezind geweest in het benadrukken van het belang van EU-eenheid ten aanzien van het VK, bijvoorbeeld tijdens de Raad Algemene Zaken op 30 november 2023.¹⁷ Hier hebben verschillende lidstaten zich ook positief uitgesproken over het bevorderen van mobiliteit voor studenten en stagiairs. In hoeverre lidstaten het voorstel van de Commissie in de huidige vorm kunnen steunen, is nog onbekend. Naar verwachting zijn EU-lidstaten er positief over dat de aanbeveling barrières voor studentenmobiliteit adresseert. Het valt niet te voorzien dat andere lidstaten ook kritisch zijn op het voorstel om over een niet-doelgebonden mobiliteitsovereenkomst te onderhandelen met het VK. Het Europees Parlement (EP) heeft zich ten tijde van de onderhandelingen over een EU-VK handels- en samenwerkingsovereenkomst ook als voorstander van jeugdmobiliteit opgeworpen. De parlementaire partnerschapsraad waarin de handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet, en waarin leden uit het EP zitting hebben, heeft in december jl. een aanbeveling gedaan tot een dialoog tussen de EU en het VK over jeugdmobiliteit.¹⁸ Het is nog onbekend wanneer en waar het voorstel in het EP behandeld wordt. Het Comité inzake buitenlandbeleid (AFET) behandelt nu de relatie tussen de EU en het VK.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet over de bevoegdheid is positief. Wel zal een materiële rechtsgrondslag moeten worden toegevoegd. De Commissie stelt een aanbeveling voor met bepalingen op in ieder geval het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport. De aanbeveling heeft in ieder geval betrekking op de toelating en het verblijf van onderdanen van derde

¹⁷ Zie het verslag van de Raad Algemene Zaken van 30 november jl. met Kamerstuk 21 501-02, nr. 2788

¹⁸ Final Recommendation – 4th EU_UK PPA.pdf (europa.eu)

landen in EU lidstaten (artikel 79, VWEU). Op basis van artikel 79, lid 5 VWEU wordt bepaald dat het aan de lidstaten is om zelf te bepalen hoeveel derdelanders tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst of als zelfstandige arbeid te verrichten. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op het terrein van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport is sprake van een ondersteunende bevoegdheid van de Unie (artikel 6, sub e, VWEU). De Raad verleent zijn machtiging voor het openen van onderhandelingen op basis van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU. Op grond van artikel 218, lid 3, VWEU, kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4, VWEU, kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor het toevoegen van de juiste materiële rechtsgrondslag (zoals artikel 79 VWEU). Wanneer er een akkoord is uitonderhandeld, dienen de rechtsgrondslagen van de Raadsbesluiten tot ondertekening en sluiting van de overeenkomst, als ook de aard van de overeenkomst, apart beoordeeld te worden op basis van de uiteindelijke tekst (in het bijzonder het doel en de inhoud van de overeenkomst).

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel de Commissie te machtigen om de onderhandelingen te openen over jeugdmobiliteit tussen de EU en het VK. Gezien de aard van de barrières waar verschillende groepen jongeren tegenaanlopen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Het gaat bijvoorbeeld om barrières zoals hoog collegegeld voor EU-studenten in het VK. Lidstaten kunnen de doelstelling van het voorstel onvoldoende zelf verwezenlijken, omdat ze individueel minder sterk staan dan de EU als geheel. Middels bilaterale akkoorden worden de barrières voor de EU-jeugd in het VK onvoldoende weggenomen en zouden voor sommige EU lidstaten gunstigere afspraken gelden ten opzichte van andere lidstaten. Ook om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief, met kanttekeningen. De aanbeveling heeft tot doel de Commissie te machtigen om de onderhandelingen te openen over een nieuwe overeenkomst die betrekking heeft op het bevorderen van jeugdmobiliteit tussen de EU en het VK. Om te komen tot een dergelijke overeenkomst is deze machtiging noodzakelijk evenals het meegeven van onderhandelingsrichtsnoeren. Het voorgestelde mandaat is deels geschikt en gaat op onderdelen niet verder dan noodzakelijk omdat het zich beperkt in reikwijdte door middel van een leeftijdscategorie en een tijdslimiet. Hiermee wordt de reikwijdte van het aantal personen dat gebruik kan maken van een arrangement ingeperkt. Op het gebied van studentenmobiliteit legitimeert de bijzondere relatie met het VK een dergelijk voorstel voor een overeenkomst, en zou een redelijke termijn voor uitwisseling welkom zijn. De Commissie geeft aan dat een overeenkomst nadrukkelijk niet gaat over vrijheid van verkeer van personen. Met de beoogde overeenkomst wordt wel voorzien in een aanvullende, niet-doelgebonden migratieroute met een bijkomende algehele uitzonderingspositie voor VK-burgers. Het voorgestelde mandaat

gaat daarmee in de huidige vorm verder dan noodzakelijk omdat het volgens het kabinet voorbijgaat aan de mogelijkheden binnen de bestaande Europese en nationale regelgeving barrières weg te nemen ten behoeve van jeugdmobiliteit tussen de EU en het VK.

d) Financiële gevolgen

Naar verwachting heeft dit voorstel geen gevolgen voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Afspraken over gelijke behandeling wat betreft collegegeld voor hoger onderwijs kunnen nationale financiële gevolgen hebben. Het toekennen van het wettelijk collegegeld in plaats van het instellingscollegegeld leidt tot extra kosten. Of daadwerkelijk sprake zal zijn van extra kosten voor de nationale begroting, hangt af van de uiteindelijke verhouding tussen inkomende en uitgaande diplomamobiliteit in Nederland. In de bijlage van het voorstel staat dat de verstrekking van beurzen en leningen voor studie en levensonderhoud of andere beurzen en leningen niet onder de gelijke behandeling mogen vallen. De eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Uit het voorstel vloeien naar verwachting geen lasten voort voor het bedrijfsleven en burgers. Het betreft immers een aanbeveling voor het onderhandelen van een overeenkomst over jeugdmobiliteit. EU-burgers zouden hierdoor additionele kansen krijgen om in het VK te verblijven. Het voorstel heeft naar verwachting beperkte effecten op het Europese concurrentievermogen. Studentenmobiliteit en bijkomende kennisuitwisseling kan bijdragen aan innovatie en daarmee de concurrentiepositie in de EU helpen versterken.

Het voorstel heeft naar verwachting een positief effect op de relatie tussen de EU en het VK. Dit zou immers een verdere verdieping van de relatie tussen beide partners betekenen, ten opzichte van de huidige afspraken in de handels- en samenwerkingsovereenkomst. In de praktijk zou dit voorstel bijdragen aan uitwisseling van jongeren tussen de EU en het VK. Een dergelijke uitwisseling kan op de lange termijn bijdragen aan het versterken van de culturele, sociale en economische banden tussen de EU en het VK. Gezien het VK voor de EU een belangrijk gelijkgezind buurland is, kan het verdiepen van deze relatie positief bij aan de geopolitieke positie van de EU. Juist in de huidige geopolitieke context, is het voor de EU van belang om banden met gelijkgezinde landen te versterken. Onderhandelingen over jeugdmobiliteit passen bij het positieve momentum in de EU-VK relatie, waar het kabinet graag verder op in zet.