

Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 521

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2008

Ten behoeve van het Algemeen Overleg van 24 september a.s. met betrekking tot de JBZ-Raad van 25 september a.s., zend ik u – mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – de aanvullende informatie over het voorstel inzake de voorwaarden van toelating en verblijf van derde landers voor het doel van hooggekwalificeerde arbeid (kortheidshalve: Richtlijn «EU Blue Card»).

Het Franse voorzitterschap wil mogelijk al op de betreffende JBZ-Raad een overeenkomst op hoofdlijnen, een zogenoemd «General Approach», bereiken over het voorstel voor invoering van de «EU Blue Card». Een definitief politiek akkoord wordt pas bereikt nadat het Europese Parlement zijn advies heeft gegeven. Volgens planning zal dit in november a.s. gebeuren. Omdat het Verdrag van Lissabon nog niet in werking is getreden, dient het voorstel met unanimiteit te worden aanvaard.

In deze brief behandel ik achtereenvolgens:

- I. de stand van zaken met betrekking tot de belangrijkste discussiepunten en het Nederlandse standpunt;
- II. de beoordeling van het voorstel.

I. Stand van zaken

In reactie op het voorstel van de Europese Commissie heeft het kabinet in het BNC-fiche (TK 22 112, nr. 595) aangegeven dat het een positieve grondhouding heeft ten aanzien van dit voorstel. De EU dient aantrekkelijker te worden voor kennismigranten, opdat het de concurrentie aankan met met name de Verenigde Staten die thans veel kennismigranten aantrekken. In het betreffende fiche zijn de volgende beoordelingscriteria en aandachtspunten genoemd met betrekking tot het voorstel voor de «EU Blue Card»:

1. vraagsturing;
2. complementariteit;
3. zo eenvoudig mogelijke toelatingsprocedure;

4. intra-EU-mobiliteit;
5. relatie met ontwikkelingslanden;
6. gelijke behandeling;
7. positie gezinsleden.

Hieronder zal ik bovenstaande punten langslopen en aangeven hoe de stand van zaken is.

1. Vraagsturing

Het voorstel is 100% vraaggestuurd; de aanvrager van de «EU Blue Card» dient te beschikken over een arbeidsaanbod of een arbeidscontract. In de onderhandelingen is dit ook niet ter discussie gesteld.

2. Complementariteit

Complementariteit is voor Nederland essentieel, aangezien anders afbreuk wordt gedaan aan de gunstige kennismigrantenregeling en de concurrentiepositie van Nederland op de internationale arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerde werknemers verslechtert. Voor de uitvoering van de regeling inzake de «EU Blue Card» is complementariteit eveneens van groot belang. De IND heeft aangegeven dat de regeling inzake de «EU Blue Card» alleen goed uitvoerbaar is, wanneer deze regeling separaat van de kennismigrantenregeling kan worden uitgevoerd. Een Nederlands tekstvoorstel dat die complementariteit ondubbelzinnig vastlegt, is daarom in de tekst van het voorstel opgenomen.

3. Eenvoudige toelatingsprocedures

Nederland had met zijn referentensysteem en snelle toelatingsprocedure een unieke positie tussen de lidstaten die onderhandelen over de «EU Blue Card». Het voorstel voor de «EU Blue Card» kent dit systeem niet en noch bij de Commissie, noch bij andere lidstaten was er steun voor de introductie van een dergelijke systematiek. Dit betekent dat de aanvrager van de «EU Blue Card» (kan de werkgever zijn of de werknemer) documenten moet overleggen waaruit blijkt dat hij voldoet aan de wettelijke vereisten voor een gereguleerd beroep dan wel aan het vereiste van hogere beroepskwalificaties bij toelating tot niet gereguleerde beroepen. In de praktijk zal het met name gaan om hoger onderwijsdiploma's.

Een tweede punt dat enige extra administratieve lasten met zich mee kan brengen, betreft de geldigheidsduur van de «EU Blue Card». In het BNC-fiche is aangegeven dat het wenselijk zou zijn dat de «EU Blue Card» dezelfde geldigheidsduur heeft als de duur van het arbeidscontract. In de onderhandelingen is de maximale geldigheidsduur van twee jaar verlengd tot maximaal vier jaar. Een deel van de houders van een «EU Blue Card» zal dan ook een verlenging van de «EU Blue Card» moeten aanvragen. Dit deel zal naar verwachting beperkt zijn: in de kennismigrantenregeling vraagt nog geen 10% van de aanvragers een vergunning aan met een geldigheidsduur van 5 jaar.

4. Intra-EU-mobiliteit

Na 18 maanden verblijf in de eerste lidstaat, kan een houder van een «EU Blue Card» migreren naar een tweede EU-lidstaat. Voor verblijf in de tweede lidstaat heeft hij een nieuwe «EU Blue Card» nodig, omdat de «EU Blue Card» is alleen geldig op het grondgebied van de lidstaat die hem afgeeft. De tweede lidstaat dient de aanvraag te toetsen aan de criteria die ook voor eerste toelating gelden, met uitzondering van het salaris-

criterium waaraan soepeler mag worden getoetst. Daarnaast mag de tweede lidstaat blijven toetsen aan de arbeidsmarkt c.q. een quotum toepassen. Van één Europese arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerde werknemers, die het recht hebben op vrije intra-EU-mobiliteit, is dan ook nog geen sprake.

5. Kennismigratie en ontwikkelingslanden

In de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn is de relatie met ontwikkelingslanden een belangrijk thema geweest. Op een drietal plaatsen zijn bepalingen opgenomen die braindrain kunnen voorkomen c.q. circulaire migratie kunnen bevorderen. Het gaat dan om:

- a. Artikel 3, derde lid: indien de EU en/of haar lidstaten een overeenkomst hebben gesloten met een derde land waarin bepalingen met betrekking tot «ethische rekrutering» zijn opgenomen;
- b. Artikel 9, lid 2b: indien er sprake is van een tekortsector in een ontwikkelingsland kan een lidstaat een aanvraag om een «EU Blue Card» weigeren;
- c. Artikel 17, derde en vierde lid: houders van een «EU Blue Card» mogen een langere periode (18 maanden, en indien de houder van een «EU Blue Card» de status van langdurig ingezetene heeft, 24 maanden) naar het land van herkomst teruggaan voor het verrichten van arbeid of voor studie, zonder dat zij het recht op verblijf in de lidstaat verliezen; dit om circulaire migratie naar ontwikkelingslanden te bevorderen.

6. Gelijke behandeling

Belangrijk is dat kennismigranten in hun arbeidsrelatie gelijk worden behandeld met nationale werknemers. In de richtlijn is dit ook afdoende geregeld. Risico's voor Nederland op het gebied van sociale zekerheid en CWI zijn daarbij voldoende afgedekt.

Een Nederlands tekstvoorstel is in de concept-richtlijn overgenomen waarin wordt bepaald dat uitoefening van het recht op gelijke behandeling niet kan leiden tot het recht op voortgezet verblijf, dat de vreemdeling anders niet zou hebben.

7. Rechten gezinsleden

Het afschaffen van de wachttermijn wat betreft toegang tot de arbeidsmarkt van gezinsleden, zoals deze is bepaald in de richtlijn gezinshereniging, is ongeschonden door de onderhandelingen gekomen. Nederland kende al een vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden van kennismigranten, maar een groot aantal lidstaten nog niet. Op dit punt wordt de EU als geheel aantrekkelijker voor kennismigranten.

II. Beoordeling van het voorstel inzake de EU-Blue Card

Het voorstel voor invoering van de EU-Blue Card kan vanuit Nederlands perspectief en vanuit Europees perspectief worden beoordeeld. Beide zijn relevant.

a. Nederlands perspectief

Toetsing aan bovengenoemde zeven aandachtsgebieden levert het beeld op dat alleen met betrekking tot de onderwerpen «eenvoudige toelatingsprocedures» en «intra-EU-mobiliteit» niet volledig is voldaan aan de Nederlandse inzet. De toelatingsprocedure, hoewel verbeterd in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel, had eenvoudiger gekund en meer

ruimte voor intra-EU-mobiliteit zou wenselijk zijn geweest. Op de overige punten is het resultaat zonder meer bevredigend.

Het is de vraag of de invoering van de EU-Blue Card zal leiden tot meer kennismigratie naar Nederland. Zoals eerder is gesteld, is de nationale kennismigrantenregeling in het algemeen aantrekkelijker. De regeling inzake de «EU Blue Card» kent slechts twee beperkte voordelen. De eerste is dat de houder van een «EU Blue Card» de periodes die hij in verschillende lidstaten heeft gewerkt, bij elkaar kan optellen voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. De tweede is de iets ruimere mogelijkheid om in het land van herkomst te werken zonder verlies van verblijfsstatus (in verband met het stimuleren van circulaire migratie). Of deze twee voordelen voor werkgevers of kennismigranten opwegen tegen de langere en meer bureaucratische procedure is de vraag.

Alles overwegend kom ik tot de conclusie dat voor Nederland de invoering van de «EU Blue Card» niet veel baat en ook niet veel schaad. De administratieve lasten voor de IND zullen enigszins toenemen; dit is echter afhankelijk van de mate waarin op de «EU Blue Card» een beroep zal worden gedaan. In het BNC-fiche zijn die extra lasten gekwalificeerd als naar verwachting marginaal.

b. Europees perspectief

Naast de nationale dimensie is er ook een Europese. Het voorstel voor invoering van de «EU Blue Card» is de eerste stap die wordt gezet op weg naar een meer gemeenschappelijk uitnodigend beleid van de Europese Unie ten aanzien van kennismigranten. In dat opzicht is het ook niet verwonderlijk dat het een voorzichtige stap is.

Een tweede aspect is dat voor een aantal lidstaten invoering van de «EU Blue Card» de eerste stap is richting een kennismigratiebeleid. Dat zij daar nu een begin mee maken, dient ook een breder EU-belang. Elementen die in het Nederlands beleid nu vanzelfsprekend zijn (het recht op directe gezinshereniging en toelating van gezinsleden tot de arbeidsmarkt), zijn dat in andere lidstaten nog niet. Daarmee worden deze lidstaten aantrekkelijker voor kennismigranten. En de Europese arbeidsmarkt als geheel heeft meer van deze migranten nodig om meer innovatief en meer concurrerend te zijn.

Alles afwegend ben ik dan ook van mening dat er onvoldoende redenen zijn om het voorstel te blokkeren. Weliswaar hebben de onderhandelingen niet geleid tot een voorstel dat vergelijkbaar is met de Nederlandse kennismigrantenregeling. Daarvoor loopt Nederland binnen de EU te veel voorop op het gebied van kennismigratie. Op een aantal punten is het oorspronkelijke voorstel wel duidelijk verbeterd. Voorbeelden zijn het facultatief maken van de toets op werkervaring bij toelating tot niet gereguleerde beroepen, de intrekingsgrond bij een beroep op bijstand, de mogelijke toetsing op goed gedrag van de werkgever (geen veroordeling wegens illegale tewerkstelling of zwart werk) en expliciete complementariteit.

Ik vind het belangrijk dat er een eerste stap is gezet op weg naar een meer gemeenschappelijk uitnodigend beleid van de Europese Unie ten aanzien van kennismigranten. Drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn zal de Commissie de werking ervan evalueren. Wellicht dat deze evaluatie aanleiding is om dan een nieuwe stap te zetten.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak