



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 april 2022
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0131 (COD)**

**8580/22
ADD 2**

**JAI 555
MIGR 132
ASIM 35
SOC 238
EMPL 146
EDUC 140
IA 52
CODEC 573**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 juni 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 655 final - ANNEX
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 655 final - ANNEX.

Bijlage: SWD(2022) 655 final - ANNEX

Brussel, 27.4.2022
SWD(2022) 655 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking)

{COM(2022) 655 final} - {SEC(2022) 201 final} - {SWD(2022) 656 final}

Samenvatting
Wetgevingsinitiatief inzake de herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning (onderdeel van het werkprogramma van de Commissie voor 2021)
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem? De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn gecombineerde vergunning zijn het invoeren van één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor werk en verblijf en het waarborgen van een gemeenschappelijk pakket rechten voor in aanmerking komende onderdanen van derde landen, op basis van het recht om dezelfde behandeling te genieten als onderdanen van de lidstaat die de gecombineerde vergunning verleent. Zoals in de geschiktheidscontrole van 2019 inzake legale migratie en in het uitvoeringsverslag reeds is benadrukt, blijven enkele onopgeloste kwesties de volledige verwezenlijking van die doelstellingen echter ondermijnen. De belangrijkste geconstateerde problemen kunnen in drie gebieden worden gegroepeerd: 1) complexe en inefficiënte aanvraagprocedure en onduidelijke rechten die in sommige gevallen de procedures verlengen en de aantrekkelijkheid van de EU voor onderdanen van derde landen verminderen; 2) bepaalde categorieën migranten vallen niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn of andere rechtsinstrumenten van de EU; er bestaan verschillende regels over de toelatingsvoorwaarden voor laag- en middelgeschoolden; 3) werknemers worden onvoldoende beschermd tegen uitbuiting. Werkgevers en migranten in de EU ondervinden negatieve gevolgen van de tekortkomingen van de richtlijn, die leiden tot administratieve lasten, lange wachttijden en onzekerheid over de toepasselijke regels. De belangrijkste oorzaak van deze problemen is een tekortkoming in de regelgeving, d.w.z. zwakke punten van het huidige algemene regelgevingskader van de EU. Veel bepalingen van de richtlijn geven de lidstaten een ruime beoordelingsmarge, waardoor uiteenlopende regels mogelijk zijn, hetgeen de harmonisatie van de regels op EU-niveau verzwakt.
Wat is het doel van dit initiatief? De algemene beleidsdoelstellingen van het initiatief zijn: (1) te zorgen voor een efficiënt migratiebeheer; (2) het concurrentievermogen en de groei in de EU te bevorderen; (3) te zorgen voor een eerlijke behandeling en bescherming van onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven. De specifieke beleidsdoelstellingen die verband houden met de vastgestelde problemen zijn: 1) de toelatingsprocedures te vereenvoudigen; 2) te zorgen voor een grotere efficiëntie van de aanvraagprocedures; 3) het tekort aan arbeidskrachten in de EU aan te pakken; 4) de gelijke behandeling van onderdanen van derde landen en EU-burgers te verbeteren; 5) werknemers uit derde landen te beschermen tegen arbeidsuitbuiting.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau? Een verdere verbetering van de gemeenschappelijke procedure van de richtlijn vereist een optreden van de EU. Het is onwaarschijnlijk dat de hierboven genoemde problemen in de nabije toekomst zullen verdwijnen, aangezien zij rechtstreeks verband houden met de huidige wettelijke bepalingen, die complex, soms onduidelijk of onvolledig zijn en de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bieden voor de uitvoering ervan, waardoor uiteenlopende regels mogelijk zijn.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling werden **drie beleidsopties** geëvalueerd, met verschillende niveaus van EU-optreden:

- **optie 1** houdt in dat de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten wordt verbeterd door de uitwisseling van beste praktijken, de ontwikkeling van een handboek of aanbevelingen over een gecombineerde vergunning enz.
- **optie 2** voorziet in een wetgevend optreden om de aanvraagprocedure te stroomlijnen en de rechten op gelijke behandeling te verbeteren door middel van aanbevelingen.
- **optie 3** voorziet in wetwijzigingen zoals beschreven in optie 2, ter verbetering van de rechten op gelijke behandeling, ter verduidelijking van de personele werkingssfeer van de richtlijn en ter verbetering van de bescherming tegen arbeidsuitbuiting.

De **voorkeursoptie** is **optie 3**, aangezien daarmee de bestaande tekortkomingen van de richtlijn worden aangepakt; de procedures verder worden gestroomlijnd; de rechten op gelijke behandeling worden versterkt, het toepassingsgebied wordt verduidelijkt en de bescherming tegen uitbuiting wordt verbeterd.

Wie steunt welke optie?

Het **Europees Parlement** zou alle elementen van de opties 2 en 3 steunen, maar zou meer ambitie verwachten om EU-regels vast te stellen voor laag- en middelgeschoolde werknemers. De overgrote meerderheid van de geraadpleegde **belanghebbenden** (maatschappelijk middenveld, economische en sociale partners, deskundigen op het gebied van legale migratie) is voorstander van de maatregelen van de opties 2 en 3. De **lidstaten** hebben een algemene voorkeur voor optie 1, aangezien een aantal lidstaten zich terughoudend heeft getoond ten aanzien van een herziening van de richtlijn of nieuwe wetgeving inzake legale migratie. De voorkeursoptie biedt een kans om een politiek akkoord te bereiken, aangezien zij voorziet in een gerichte herziening teneinde de algemene efficiëntie van de richtlijn en de bescherming van onderdanen van derde landen te verbeteren.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de belangrijkste voordelen van de voorkeursoptie?

De voorkeursoptie zal zeer doeltreffend zijn om de doelstellingen te bereiken en zal baat hebben bij een goede politieke haalbaarheid. Zij zal ook het toepassingsgebied van de huidige gecombineerde vergunning verduidelijken en enigszins uitbreiden (d.w.z. tot personen die bescherming genieten krachtens het nationale recht), en de rechten van onderdanen van derde landen versterken. Bovendien zou het opnemen van personen die nationale bescherming genieten in het toepassingsgebied van de richtlijn de rechtszekerheid verbeteren en zorgen voor een versterkt pakket rechten voor degenen die momenteel niet of slechts tot op zekere hoogte gelijke behandeling genieten. Met gemeenschappelijke bepalingen inzake inspecties, sancties en toezicht voor werkgevers zou de optie ook bijdragen tot een betere bescherming tegen arbeidsuitbuiting van alle werknemers uit derde landen die onder de richtlijn vallen.

Wat zijn de belangrijkste kosten die de voorkeursopties meebrengen?

De geraamde kosten van de voorkeursoptie omvatten:

- eenmalige kosten voor de lidstaten tussen 2,0 en 7,0 miljoen euro in het jaar 1,
- terugkerende kosten tussen 100 000 euro en 12,0 miljoen euro per jaar.

De optie voorziet ook in kostenbesparingen:

- tussen 200 000 euro en 4,0 miljoen euro per jaar voor de lidstaten.
- tussen 89,0 miljoen euro en 546,0 miljoen euro per jaar voor onderdanen van derde landen.
- tussen 22,0 miljoen euro en 101,0 miljoen euro per jaar voor werkgevers.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Bedrijven/werkgevers zullen naar verwachting profiteren van een snellere en mogelijk ruimere toegang tot arbeidskrachten uit derde landen. De stroomlijning van de procedure zou ook meer werkgevers kunnen aanmoedigen om werknemers uit derde landen in dienst te nemen wanneer vacatures niet lokaal kunnen worden vervuld.

Tegelijkertijd is het mogelijk dat bedrijven en werkgevers zich aan nieuwe regels inzake preventie, inspecties en sancties tegen arbeidsuitbuiting moeten houden.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Er wordt verwacht dat de nationale autoriteiten hun aanvraagprocedures efficiënter zullen maken als gevolg van de verdere stroomlijning van hun procedures, hoewel zij bij de invoering van de nieuwe bepalingen te maken kunnen krijgen met bepaalde initiële kosten. Efficiëntere procedures, betere gelijke behandeling en preventie van uitbuiting kunnen de lidstaten ten goede komen bij het op elkaar afstemmen van vaardigheden en het mogelijk verhelpen van tekorten aan arbeidskrachten door middel van migratie.

Zijn er andere significante gevolgen?
Verwacht wordt dat onderdanen van derde landen baat zullen hebben bij de stroomlijning van de procedure, wat zal leiden tot mogelijke kostenbesparingen voor hen. Voorts wordt verwacht dat de voorkeursoptie, door de bepalingen inzake gelijke behandeling te verduidelijken, de band met één werkgever te schrappen en de bescherming tegen arbeidsuitbuiting te verbeteren, het risico op uitbuiting door werkgevers zal verminderen. De optie zal naar verwachting bijdragen tot de versterking van specifieke grondrechten, zoals: het verbod van slavernij en dwangarbeid; het recht op eigendom: non-discriminatie, rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden; gezins- en beroepsleven en sociale zekerheid en sociale bijstand.
D. Evaluatie
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Artikel 15 van de richtlijn gecombineerde vergunning bepaalt reeds dat de Commissie op gezette tijden verslag uitbrengt over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten en de wijzigingen voorstelt die zij noodzakelijk acht. Dit beginsel zal ook gelden voor de wijzigingen die voortvloeien uit de herziening van de richtlijn.