



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 april 2024
(OR. en)

9099/24

UK 60

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 april 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 169 final
Betreft:	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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 169 final.

Bijlage: COM(2024) 169 final

Brussel, 18.4.2024
COM(2024) 169 final

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**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN DE AANBEVELING

• Motivering en doelstellingen van de aanbeveling

Op 1 februari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (“het Verenigd Koninkrijk”) zich teruggetrokken uit de Europese Unie (“de Unie”) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (“Euratom”).

De terugtrekkingsvoorwaarden zijn neergelegd in het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (“het terugtrekkingsakkoord”)¹. Het terugtrekkingsakkoord is op 1 februari 2020 in werking getreden en voorzag in een overgangsperiode waarin het recht van de Unie² overeenkomstig dat akkoord op en in het Verenigd Koninkrijk van toepassing was. Deze periode is op 31 december 2020 afgelopen.

Tijdens deze overgangsperiode bereikten de Europese Unie, Euratom en het Verenigd Koninkrijk overeenstemming over een handels- en samenwerkingsovereenkomst, die door de Unie op grond van Besluit (EU) 2021/689 van de Raad³ werd gesloten en voorlopig werd toegepast vanaf 1 januari 2021⁴. De overeenkomst is op 1 mei 2021 in werking getreden.

Bij het verstrijken van de overgangsperiode kwam een einde aan het vrije verkeer van personen tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk⁵.

In zijn richtsnoeren van 23 maart 2018 over de toekomstige betrekkingen met het Verenigd Koninkrijk verklaarde de Europese Raad: “*Het toekomstige partnerschap moet ambitieuze bepalingen bevatten wat betreft het verkeer van natuurlijke personen, gebaseerd op volledige wederkerigheid en non-discriminatie tussen de lidstaten (...)*”⁶.

Ondanks de gezamenlijke politieke verklaring van de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van 2019⁷ (over de mobiliteit van jongeren), weigerde het Verenigd Koninkrijk

¹ PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7.

² Zoals gedefinieerd in artikel 2 van het terugtrekkingsakkoord.

³ Besluit (EU) 2021/689 van de Raad van 29 april 2021 betreffende de sluiting, namens de Unie, van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, en van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PB L 149 van 30.4.2021, blz. 2).

⁴ Besluit (EU) 2020/2252 van de Raad van 29 december 2020 betreffende de ondertekening, namens de Unie, en betreffende de voorlopige toepassing van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds, en van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake beveiligingsprocedures voor de uitwisseling en bescherming van gerubriceerde gegevens (PB L 444 van 31.12.2020, blz. 2).

⁵ Met uitzondering van Ierland. Ierland blijft deel uitmaken van het gemeenschappelijk reisgebied (Common Travel Area) met het Verenigd Koninkrijk.

De behandeling van de burgers van de Unie die aan het eind van de overgangsperiode in het Verenigd Koninkrijk verbleven (en van de onderdanen van het Verenigd Koninkrijk die op dat moment in de Unie verbleven) wordt behandeld in het terugtrekkingsakkoord.

⁶ EUCO XT20001/18, 23 maart 2018, punt 10.

⁷ Politieke verklaring waarin het kader wordt geschetst voor de toekomstige betrekkingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (PB C 34 van 31.1.2020, blz. 1). Volgens deze verklaring komen de partijen “*overeen zich te beraden op voorwaarden voor de binnenkomst en het verblijf voor doeleinden zoals onderzoek, studie, opleiding en jongerenuitwisselingen.*” (punt 51).

tijdens de onderhandelingen van 2020 onderhandelingen over mobiliteit⁸ te beginnen. Bijgevolg heeft de handels- en samenwerkingsovereenkomst geen betrekking op de kwestie van de mobiliteit van personen tussen de partijen bij de overeenkomst. De handels- en samenwerkingsovereenkomst bevat echter bepalingen inzake de coördinatie van de sociale zekerheid⁹ die de mogelijkheid van mobiliteit van personen uit hoofde van het interne recht van de partijen ondersteunen; de overeenkomst schept derhalve een randvoorwaarde voor mobiliteit.

De mobiliteit van personen tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk wordt nu beheerst door de respectieve binnenlandse regels (inzake immigratie) van de Unie (en haar lidstaten) en het Verenigd Koninkrijk (zie hieronder). De situatie is lastiger geworden, waardoor de mobiliteit tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk is afgenomen¹⁰. Deze situatie heeft met name gevolgen voor de mogelijkheden voor jongeren uit de Unie en het Verenigd Koninkrijk om kennis te maken met het leven op elkaars grondgebied en te profiteren van uitwisselingen voor jongeren op het gebied van cultuur, onderwijs, onderzoek en opleiding.

In de loop van 2023 heeft het Verenigd Koninkrijk verschillende (maar niet alle) lidstaten benaderd om te onderhandelen over regelingen inzake mobiliteit van jongeren, naar het voorbeeld van de visumregeling voor jongerenmobiliteit van het Verenigd Koninkrijk. Deze aanpak zou ertoe leiden dat niet alle onderdanen van de Unie op dezelfde manier worden behandeld. Bovendien zou deze aanpak geen einde maken aan de belangrijkste belemmeringen voor mobiliteit waarmee jongeren sinds het einde van de overgangsperiode worden geconfronteerd.

Een overeenkomst tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk over mobiliteit van jongeren zou een einde moeten maken aan een aantal van de grootste belemmeringen voor mobiliteit waar jongeren mee te maken krijgen door de regels die momenteel in de Unie en in het Verenigd Koninkrijk worden toegepast (zie hieronder). Een dergelijke overeenkomst zou wederkerig zijn, dat wil zeggen: ten goede komen aan alle burgers van de Unie en alle onderdanen van het Verenigd Koninkrijk.

Huidige regels in de Unie en in het Verenigd Koninkrijk:

Wat de Unie betreft, wordt de mobiliteit van onderdanen van het Verenigd Koninkrijk sinds het einde van de overgangsperiode beheerst door de volgende regels en beleidsmaatregelen:

- De Unie beschikt over een reeks rechtsinstrumenten op het gebied van legale migratie die van toepassing zijn op onderdanen van derde landen. In sommige gevallen regelen zij de voorwaarden voor toegang en verblijf voor bepaalde categorieën onderdanen van derde landen: de meest relevante zijn de

Op basis van die verklaring had de Commissie bepalingen over mobiliteit opgenomen in de ontwerpovereenkomst die op 18 maart 2020 aan het Verenigd Koninkrijk was voorgelegd met het oog op de onderhandelingen (ontwerptekst van de overeenkomst over het nieuwe partnerschap met het Verenigd Koninkrijk, UKTF (2020) 14, 18 maart 2020: https://commission.europa.eu/publications/draft-text-agreement-new-partnership-united-kingdom_en)

⁸ “Mobiliteit” in de zin van de voorgenomen overeenkomst veronderstelt dat een natuurlijke persoon zich ergens vestigt, d.w.z. niet-tijdelijk verblijft. De beoogde overeenkomst heeft dus geen betrekking op reisfacilitering, noch op de tijdelijke verlening van diensten door een natuurlijke persoon op het grondgebied van de andere partij.

⁹ Zie artikel 488 tot en met 491 en het Protocol betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

¹⁰ In het jaar dat in juni 2023 eindigde, waren er 87 000 burgers van de Unie meer die het Verenigd Koninkrijk verlieten dan dat er aankwamen.

blauwekaartrichtlijn¹¹, de richtlijn betreffende studenten, stagiairs en onderzoekers¹² en de richtlijn gecombineerde vergunning¹³.

- Onderdanen van het Verenigd Koninkrijk kunnen de Unie visumvrij bezoeken voor maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen (of zij gedurende die periode bezoldigde activiteiten mogen verrichten, hangt af van het nationale recht)¹⁴.

Met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk:

- Het Verenigd Koninkrijk beschikt momenteel over een immigratiesysteem dat geen onderscheid maakt naar land en dat verschillende visumtrajecten kent voor studenten en bepaalde werknemers (met name onderzoekers en academici, geschoolde werknemers¹⁵, gezondheidswerkers en seizoenarbeiders voor de landbouwsector), en in bepaalde gevallen voor vrijwilligers. Er is geen specifiek visumtraject voor au pairs.
- Burgers van de Unie kunnen het Verenigd Koninkrijk gedurende maximaal zes maanden zonder visum bezoeken (d.w.z. voor andere doeleinden dan opleiding of werk)¹⁶.

Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk zich tot dusver niet willen aansluiten bij programma's van de Unie op het gebied van jeugd, cultuur en onderwijs, zoals Erasmus+ of Creatief Europa (onderdeel Cultuur), waardoor de uitwisselingsmogelijkheden op het gebied van jongeren, onderwijs en culturele uitwisselingen beperkt zijn¹⁷. Verder zijn studenten uit de Unie die in het Verenigd Koninkrijk willen studeren (met name om hoger onderwijs en doctoraatsstudies te volgen), nu de collegegelden verschuldigd die van toepassing zijn voor buitenlandse studenten en die beduidend hoger zijn dan de collegegelden die Britse studenten betalen. Ook is het voor hen lastiger of onmogelijk om toegang te krijgen tot studiegerelateerde voordelen (zoals beurzen en studentenleningen). Dit geldt ook voor promovendi die naar het Verenigd Koninkrijk gaan in het kader van een Horizon Europa-

¹¹ Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 382 van 28.10.2021).

¹² Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 21).

¹³ Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 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 (PB L 343 van 23.12.2011, blz. 1).

¹⁴ Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.

¹⁵ Boven een minimumloondrempel, mits de baan op een lijst van in aanmerking komende beroepen staat en de Britse werkgever door het Home Office is goedgekeurd (zodat de werkgever een garantstellingsattest voor de visumaanvrager kan afgeven).

¹⁶ Visit the UK as a Standard Visitor: Overview - GOV.UK (www.gov.uk)

¹⁷ Hoewel het Verenigd Koninkrijk met ingang van 1 januari 2024 is geassocieerd met het Horizon Europa-programma onder de voorwaarden die zijn vastgesteld in de handels- en samenwerkingsovereenkomst, bevat die overeenkomst geen bepalingen die de mobiliteit van onderzoekers waarborgen, maar slechts een "inspanningsclausule". Zie artikel 712, leden 1 en 2, van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

project (in het kader van de Marie Skłodowska-Curie-acties)¹⁸. Hierdoor neemt het aantal studenten uit de Unie in het Verenigd Koninkrijk af¹⁹.

Voor jongeren die in het kader van hun onderwijsprogramma van de Unie een stage of leerlingplaats in het Verenigd Koninkrijk ambiëren is het niet alleen moeilijk om het juiste visumtraject te vinden, maar ook heel lastig dat hun stage of leerlingplaats door het Verenigd Koninkrijk als “werk” wordt beschouwd en derhalve onderworpen is aan de regel van het minimumloon. Er wordt echter een uitzondering op die regel gemaakt voor stages of leerlingplaatsen (“work placements” of werkstages) in het kader van onderwijsstudieprogramma’s van het Verenigd Koninkrijk²⁰.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Waar zij kan, steunt de Unie de totstandbrenging van kaders die uitwisselingen tussen jongeren op het hele Europese continent vergemakkelijken, teneinde de persoonlijke contacten te bevorderen, mensen samen te brengen en de banden te versterken. Daar komt bij dat de Unie er belang aan hecht dat jongeren in de Unie vaardigheden verwerven en hun talenten ontwikkelen, ook over de grenzen heen en buiten de Unie²¹.

Zoals hierboven vermeld, heeft de Unie wetgeving op het gebied van legale migratie die van toepassing is op onderdanen van derde landen. Deze wetgeving regelt de toegangs- en verblijfsvoorwaarden voor bepaalde categorieën onderdanen van derde landen — bijvoorbeeld voor doeleinden als onderzoek, studie of opleiding, maar ook voor bepaalde banen.

De Unie heeft echter geen internationale overeenkomsten met Europese buurlanden ontwikkeld over de mobiliteit van jongeren die verder gaat dan de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (die de interne markt, ook wat het vrije verkeer van personen betreft, uitbreidt tot Noorwegen, IJsland en Liechtenstein door regelgeving van de Unie op te nemen in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte) en de overeenkomst inzake het vrije verkeer van personen met Zwitserland²². Laatstgenoemde overeenkomst bevat met name een bepaling inzake non-discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van personen van de ene partij die op het grondgebied van de andere partij werken of er legaal verblijven. Ook zorgt deze overeenkomst ervoor dat een beperkt aantal bepalingen van het recht van de Unie van toepassing is op de betrekkingen tussen de partijen.

¹⁸ Bovendien genieten promovendi en onderzoekers die naar het Verenigd Koninkrijk komen in het kader van een Horizon Europa-project (met name in het kader van de Marie Skłodowska-Curie-acties) momenteel geen specifieke faciliteiten voor binnenkomst en verblijf en krijgen zij te maken met hoge visumleges en zorgtoeslagen.

¹⁹ Tussen 2020 en 2022 is het aantal burgers van de Unie dat zich aan universiteiten in het Verenigd Koninkrijk heeft ingeschreven, met 50 % gedaald. Zie de *resolutie van het Europees Parlement van 23 november 2023 over de uitvoering van de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK* (2022/2188 (INI)), punt 148.

²⁰ <https://www.gov.uk/employment-rights-for-interns>

²¹ De Unie streeft er ook naar om op permanente basis vaardigheden en talent aan te trekken. Zie: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s “*Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU*”, COM(2022) 657 final van 27.4.2022.

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s over vaardigheden en talentmobiliteit, COM(2023) 715 final van 15.11.2023.

²² Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (PB L 114 van 30.4.2002, blz. 6).

Veel lidstaten kennen regelingen of programma's voor de mobiliteit van jongeren voor een beperkte periode (vaak "werkvakantievisa" of mobiliteitsregelingen voor jongeren genoemd), met bepaalde landen buiten Europa. Deze programma's/regelingen voorzien over het algemeen alleen in een visum/werkvergunning, maar hebben niet noodzakelijkerwijs betrekking op kwesties als collegegeld of gelijke behandeling van onderdanen. Vaak is de reikwijdte ervan ook beperkt wat betreft het aantal onderdanen van derde landen dat wordt toegelaten.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De handels- en samenwerkingsovereenkomst bevat bepalingen over de coördinatie van de sociale zekerheid, die een belangrijke randvoorwaarde en aanvulling vormen waar het gaat om een eventuele overeenkomst inzake mobiliteit tussen de partijen.

De handels- en samenwerkingsovereenkomst bevat regels voor de toegang en het tijdelijke verblijf van natuurlijke personen voor zakelijke doeleinden (bv. het verlenen van diensten). Deze regels hebben betrekking op gevallen van tijdelijke aanwezigheid voor een specifiek doel en kunnen de doelstellingen van deze aanbeveling (die uitgaan van vestiging) niet verwezenlijken.

De Unie voert acties uit ter ondersteuning, coördinatie en aanvulling van de acties van de lidstaten op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, opleiding van onderzoekers, jeugd en cultuur — bijvoorbeeld via specifieke programma's (zoals Erasmus+, Creatief Europa (onderdeel Cultuur) en Marie Skłodowska-Curie-acties in het kader van het Horizon-programma) die openstaan voor deelname van derde landen, mits aan de toepasselijke voorwaarden wordt voldaan.

2. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN DE AANBEVELING

- **Rechtsgrondslag**

De procedurele rechtsgrondslag voor het besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk over mobiliteit van jongeren is artikel 218, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De materiële rechtsgrondslag voor de overeenkomst over de mobiliteit van jongeren kan pas aan het einde van de onderhandelingen worden vastgesteld. In beginsel valt de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. Artikel 79, lid 2, punten a) en b), VWEU verleent de Unie de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat willen verblijven (onder andere met het oog op gezinshereniging) en de Unie heeft reeds maatregelen genomen ten aanzien van bepaalde categorieën personen (zie hierboven)^{23 24} — onverminderd het recht van de lidstaten om te

²³ Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, kan Denemarken niet deelnemen aan de voorgenoemde overeenkomst. Daarom worden alle verwijzingen naar burgers van de Unie in deze aanbeveling geacht geen betrekking te hebben op Deense onderdanen, en worden verwijzingen naar de lidstaten als land van bestemming in het kader van de beoogde overeenkomst niet geacht betrekking te hebben op Denemarken. De specifieke situatie van Denemarken zou kunnen worden behandeld in een afzonderlijke, latere overeenkomst waarin de inhoud van de overeenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk wordt overgenomen.

²⁴ Wat Ierland betreft, zijn de bepalingen van Protocol nr. 21, gehecht aan het VEU en het VWEU, van toepassing. De overeenkomst mag hoe dan ook geen afbreuk doen aan de regelingen van Ierland in het kader van de "Common Travel Area".

bepalen hoeveel onderdanen van derde landen tot hun grondgebied worden toegelaten om werk te zoeken.

Het definitieve karakter van de overeenkomst (d.w.z. uitsluitend door de Unie gesloten of gemengde overeenkomst) kan pas worden vastgesteld nadat de onderhandelingen zijn afgerond.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Alleen een aanpak op het niveau van de Unie zal ervoor zorgen dat alle lidstaten gelijk worden behandeld met betrekking tot de mobiliteit van personen naar het Verenigd Koninkrijk, hetgeen geldt als een van de belangrijkste uitgangspunten van de richtsnoeren van de Europese Raad van 2018 op dit gebied.

Een aanpak op het niveau van de Unie zou het ook gemakkelijker maken de ambitie te verwezenlijken waarom de Europese Raad heeft verzocht en te zorgen voor een meerwaarde ten opzichte van de status quo waar het gaat om het ontbreken van quota voor begunstigden, het vermijden van discretionaire visumaanvraagprocedures, de maximale duur van de mobiliteit binnen de toegestane periode, de breedte van de doelen van het verblijf, de mogelijkheid dat begunstigden zich laten vergezellen door naaste familieleden, en het feit dat burgers van de Unie in een aantal gevallen net zo worden behandeld als onderdanen van het Verenigd Koninkrijk.

Parallele onderhandelingen met individuele lidstaten garanderen niet dat het Verenigd Koninkrijk geïnteresseerd zou zijn in het bereiken van een akkoord met elke lidstaat, noch dat het Verenigd Koninkrijk de lidstaten gelijk zou behandelen.

- **Evenredigheid**

Het optreden van de Unie gaat niet verder dan wat nodig is voor het verwezenlijken van de beleidsdoelstelling om de mobiliteit van jongeren tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk te bevorderen. Het zou jonge burgers van de Unie een duidelijk, eenvoudig en kosteneffectief traject bieden voor mobiliteit naar het Verenigd Koninkrijk. Dit zou de betrokken burgers duidelijkheid verschaffen die ontbreekt in de huidige situatie, waarin verschillende parallelle visumtrajecten naar het Verenigd Koninkrijk bestaan. Deze trajecten gaan gepaard met beperkingen (bv. quota, korte duur, geen begeleidende familieleden) en zijn duur (hoge visumleges, zorgtoeslag). Het optreden zou ook specifiek de belangrijkste belemmeringen aanpakken waar jonge burgers van de Unie mee te maken krijgen (bv. in verband met collegegeld of stages in het kader van studies in de Unie) en die alternatieve opties (zoals de Britse mobiliteitsregeling voor jongeren) niet wegnemen.

Een overeenkomst tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk is het meest geschikte instrument om de doelstelling te verwezenlijken, aangezien non-discriminatie tussen onderdanen van de Unie en het uitgangspunt van zou zijn.

- **Keuze van het instrument**

Zachte wetgeving, zoals een administratief memorandum van overeenstemming, zou jongeren onvoldoende rechtszekerheid bieden met betrekking tot mobiliteit tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk. Alleen een bindende, op wederkerigheid berustende afspraak in de vorm van een formele internationale overeenkomst over de mobiliteit van jongeren tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk zou deze rechtszekerheid waarborgen.

3. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde overeenkomst heeft geen gevolgen voor de begroting.

4. OVERIGE ELEMENTEN

• **Artikelsgewijze toelichting**

Met deze aanbeveling nodigt de Europese Commissie de Raad van de Europese Unie uit machtiging te verlenen om onderhandelingen te openen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk over de mobiliteit van jongeren²⁵, de Europese Commissie aan te wijzen als onderhandelaar namens de Unie en haar onderhandelingsrichtsnoeren te geven, alsmede een speciaal comité in te stellen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

De beoogde overeenkomst houdt niet in dat aan onderdanen van het Verenigd Koninkrijk de voordelen van het grondrecht van vrij verkeer worden toegekend die de burgers van de Unie genieten.

De volgende parameters moeten leidend zijn voor de beoogde overeenkomst over de mobiliteit van jongeren:

- de personele werkingssfeer is beperkt tot jonge burgers van de Unie en jonge onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld van 18-30 jaar;
- de verblijfsduur blijft beperkt tot een redelijke termijn (bv. 4 jaar);
- mobiliteit is niet doelgebonden, d.w.z. dat er voor verschillende doeleinden gebruik van kan worden gemaakt: werk, studie, opleidingen/stages (ook in het kader van een onderwijsprogramma van de Unie), onderzoek, vrijwilligerswerk, andere activiteiten of gewoon een bezoek/reis tijdens de verblijfsperiode;
- voor mobiliteit gelden geen quota;
- er zijn gemeenschappelijke toelatingsvoorwaarden van toepassing en de begunstigde voldoet aan deze voorwaarden gedurende de gehele verblijfsperiode;
- de gronden voor afwijzing van de aanvragen zijn relevant;
- de bevoegde nationale autoriteiten controleren of aan de voorwaarden is voldaan en of er geen gronden voor afwijzing zijn, in het kader van een toelatingsprocedure voorafgaand aan de uitoefening van het mobiliteitsrecht;
- het recht op mobiliteit naar de Unie wordt alleen uitgeoefend in de lidstaat die de onderdaan van het Verenigd Koninkrijk heeft toegelaten, d.w.z. de toelating door één lidstaat maakt geen mobiliteit binnen de Unie naar een andere lidstaat mogelijk²⁶;
- de begunstigden worden op dezelfde wijze behandeld als onderdanen, ten minste wat betreft arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van beloning en ontslag, gezondheid en veiligheid op het werk, vrijheid van vereniging, bepaalde aspecten van onderwijs en beroepsopleiding, belastingvoordelen (voor zover de persoon fiscaal inwoner is) en adviesdiensten van arbeidsbureaus;
- ook met betrekking tot collegegeld voor het hoger onderwijs is sprake van gelijke behandeling. Dit geldt ook voor begunstigden van andere visumtrajecten;

²⁵ De onderhandelingen zouden geen betrekking hebben op binnenkomst en tijdelijke aanwezigheid van natuurlijke personen om diensten te verlenen ("GATS mode 4") en de regels inzake reisfacilitering/grensoverschrijding (bv. paspoort vs. identiteitskaart, gebruik van e-gates) of visumvrij reizen voor korte bezoeken.

²⁶ Onverminderd artikel 21 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 14 juni 1985 (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19).

- begunstigden uit de Unie worden vrijgesteld van de zorgtoeslag in het Verenigd Koninkrijk;
- er zijn voorwaarden verbonden aan de uitoefening van het recht op gezinshereniging met de begunstigden.

De beoogde overeenkomst moet een aanvullende overeenkomst zijn bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst²⁷. Bijgevolg moet de beoogde overeenkomst onderdeel zijn van hetzelfde enkele en uniforme institutionele kader als de handels- en samenwerkingsovereenkomst, waarvan de regels inzake geschillenbeslechting integrerend deel uitmaken.

De beoogde overeenkomst mag geen afbreuk doen aan het acquis van de Unie en nationale regels inzake legale migratiemogelijkheden: zij moet voorzien in een aanvullend migratiepad, naast de mogelijkheden waar de partijen eventueel reeds over beschikken.

De beoogde overeenkomst mag geen afbreuk doen aan de regels van de Unie en de lidstaten voor het verkrijgen van de status van permanent ingezetene/langdurig ingezetene.

De beoogde overeenkomst mag geen afbreuk doen aan:

- de in de handels- en samenwerkingsovereenkomst opgenomen regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid,
- de regels inzake dubbele belasting,
- de regels inzake de controle van personen die de grenzen van de partijen overschrijden, met inbegrip van versoepelingen van het reisverkeer door beide partijen,
- de regels op grond waarvan de onderdaan van de andere partij bij aankomst binnen een bepaalde termijn moet worden geregistreerd.

Daarnaast kunnen de onderhandelingen over de beoogde overeenkomst op nuttige wijze worden aangevuld met parallele besprekingen over de mogelijke deelname van het Verenigd Koninkrijk aan programma's van de Unie op het gebied van jeugd, onderwijs en cultuur, zoals Erasmus+ en Creatief Europa (onderdeel Cultuur). Het Verenigd Koninkrijk zou zich bij een dergelijk programma kunnen aansluiten volgens de procedure waarin de handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet, overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU²⁸.

²⁷ Artikel 2, lid 1, van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

²⁸ Artikel 710 van de handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet in de mogelijke associatie van het Verenigd Koninkrijk met programma's van de Unie: Protocol I bij die overeenkomst kan daartoe worden gewijzigd bij een besluit van het Gespecialiseerd Comité voor de deelname aan programma's van de Unie als bedoeld in artikel 8, lid 1, punt s), van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Sinds 1 januari 2021 is de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (“de handels- en samenwerkingsovereenkomst”)²⁹ van toepassing. Het is, naast het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (“het terugtrekkingsakkoord”)³⁰, de hoeksteen voor de bilaterale betrekkingen tussen de Europese Unie (“de Unie”) en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (“het Verenigd Koninkrijk”).
- (2) Hoewel de handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet in coördinatie van de sociale zekerheid ter ondersteuning van de mobiliteit van personen uit hoofde van het interne recht van een van de partijen, heeft zij geen betrekking op mobiliteit als zodanig, d.w.z. de mogelijkheid voor een onderdaan van de ene partij om op het grondgebied van de andere partij te wonen of te verblijven. De handels- en samenwerkingsovereenkomst bevat ook regels voor de toegang en het tijdelijke verblijf van natuurlijke personen voor zakelijke doeleinden, die echter alleen betrekking hebben op gevallen van tijdelijke aanwezigheid voor een specifiek doel (zoals het verlenen van diensten).
- (3) De mobiliteit tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk wordt vooralsnog beheerst door de respectieve binnenlandse regels (inzake immigratie) van de Unie (en haar lidstaten) en het Verenigd Koninkrijk. Het aantal personen dat gebruikmaakt van mobiliteit tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk, is daardoor afgenomen. Dit heeft met name gevolgen voor de mogelijkheden voor jongeren uit de Unie en het Verenigd Koninkrijk om buitenlandse ervaring op te doen op elkaars grondgebied en te profiteren van uitwisselingen voor jongeren op het gebied van cultuur, onderwijs, onderzoek en opleiding.
- (4) In de loop van 2023 heeft het Verenigd Koninkrijk verschillende (maar niet alle) lidstaten benaderd om te onderhandelen over bilaterale regelingen inzake mobiliteit van jongeren, naar het voorbeeld van de visumregeling voor jongerenmobiliteit van

²⁹ PB L 149 van 30.4.2021, blz. 10.

³⁰ PB L 29 van 31.1.2020, blz. 7.

het Verenigd Koninkrijk. Dit zou ertoe leiden dat niet alle burgers van de Unie op dezelfde manier worden behandeld. Bovendien zou deze aanpak de belangrijkste belemmeringen voor de mobiliteit van jongeren niet wegnemen.

- (5) Er moeten derhalve onderhandelingen worden geopend met het oog op de sluiting van een aanvullende overeenkomst, in de zin van artikel 2 van de handels- en samenwerkingsovereenkomst, met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland op het gebied van de mobiliteit van jongeren,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland te onderhandelen over een overeenkomst over de mobiliteit van jongeren.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [door de Raad in te voegen naam van het speciale comité].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter