

Strasbourg, den 7.6.2016  
SWD(2016) 194 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om indrejse- og opholdstilladelser  
for tredjelandstatsborgere med henblik på beskæftigelse af højt kvalificerede  
arbejdstagere**

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

## Resumé

### Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til Rådets reviderede direktiv 2009/50/EF af 25. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse ("Det blå EU-kort")

#### A. Behov for handling

##### Hvorfor? Hvilket problem skal afhjælpes, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

EU oplever stadig større mangel på kvalificeret arbejdskraft og misforhold inden for visse centrale sektorer (f.eks. IKT, ingeniørvidenskab og sundhedspleje), hvor der ofte kræves høje kvalifikationer. Desuden vil EU i de kommende årtier møde demografiske udfordringer med en hurtigt aldrende befolkning, en stadig mindre arbejdsstyrke og en stigende ældrekvote. Dette er til fare for EU's vækst, innovationskapacitet og konkurrenceevne, idet vi skal konkurrere med andre store økonomier om at tiltrække dygtig arbejdskraft: I dag vælger 48 % af de ikke-europæiske lavtuddannede migranter en europæisk destination, mens 68 % af de højtuddannede foretrækker en ikke-europæisk OECD-destination.

I 2009 blev direktivet om "det blå EU-kort" vedtaget for at gøre EU til en mere attraktiv destination for udenlandske højt kvalificerede arbejdstagere og bidrage til at styrke dens videnbaserede økonomi. EU kan dog fortsat ikke tiltrække og fastholde et tilstrækkeligt antal højt kvalificerede arbejdstagere<sup>1</sup> ved brug af både nationale ordninger og det blå EU-kort på tværs af medlemsstaterne<sup>2</sup>, når vi sammenligner os med andre lande i verden<sup>3</sup>. Blandt de største problemer kan nævnes:

- de strukturelle mangler ved det blå EU-kort: restriktive indrejsebetingelser (f.eks. høj løntærskel), begrænset mobilitet inden for EU og utilstrækkelig harmonisering (medlemsstaterne har råderum på centrale områder), som medfører dårlige "markedsføringsmuligheder"

- de strukturelle mangler ved parallelle nationale ordninger for højt kvalificerede arbejdstagere: Disse ordninger kan tilpasses bedre til de særlige omstændigheder på det nationale arbejdsmarked, men de store variationer på tværs af medlemsstaterne viser, at kun få kan anses for at være forholdsvis vellykkede, mens de på grund af deres art ikke kan tilbyde mobilitet inden for EU, hvilket påpeges som et vigtigt tiltrækningselement, og det fører til ineffektiv (om)fordeling af arbejdsstyrken på tværs af EU.

Dette medfører forskellige og parallelle regler og procedurer med hensyn til højt kvalificerede arbejdstageres indrejse i EU, og herved fås et komplekst og ineffektivt indvandringssystem i EU, som ikke formår at reagere effektivt og hurtigt på det øgede behov for højt kvalificerede arbejdstagere og afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft. Derudover formår EU heller ikke at give indrejse til andre dygtige og højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande<sup>4</sup>. Mange af de faktorer, der påvirker EU's tiltrækning af højt kvalificerede arbejdstagere, skal imidlertid findes uden for migrationspolitikken og vedrører bl.a. levestandard, karrieremuligheder, velfærd og skattesystemer, sprog, lønniveau osv.

##### Hvad kan der forventes af initiativet?

De generelle målsætninger består i at (1) tiltrække og fastholde højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande for at bidrage til at forbedre EU's konkurrenceevne og tage hånd om konsekvenserne af den demografiske aldring og (2) afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft gennem en bedre (om)fordeling af arbejdsstyrken i kraft af øget tilstrømning og beskæftigelsesmæssig og generel mobilitet inden for EU.

De specifikke mål er at (1) skabe et velfungerende indvandringssystem for højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande i EU, (2) øge antallet af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande, der opnår ret til indrejse på baggrund af efterspørgsel, (3) harmonisere og forenkle indrejsebetingelserne for højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande, (4) fremme integrationen af højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande og deres familier i kraft af gunstige betingelser for ophold og rettigheder, (5) forbedre mulighederne for mobilitet inden for EU og (6) udvikle det blå EU-kort som varemærke og gøre EU mere tiltrækkende som destination for højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande.

##### Hvad er merværdien ved tiltag på EU-plan (nærhedsprincippet)?

I dag handler EU's medlemsstater som individuelle aktører i bestræbelserne på at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere, og der udstedes kun få tilladelser til sidstnævnte. Et velfungerende blå EU-korts merværdi for EU består i at sikre én gennemsigtig, fleksibel og strømlinet ordning for højt kvalificerede arbejdstagere, som bedre kan konkurrere med ordningerne i traditionelle indvandringslande såsom USA, Canada og Australien ved at samordne indsatsen, tilbyde håndgribelige rettigheder med hensyn til fri bevægelighed inden for EU, gøre brug af arbejdsmarkedet i bred forstand og markedsføre EU på globalt plan med et attraktivt og klart EU-varemærke.

#### B. Løsninger

<sup>1</sup> Den nuværende samlede tilstrømning af højt kvalificerede arbejdstagere til EU25: 23 419 i 2012, 34 904 i 2013 og 38 640 i 2014.

<sup>2</sup> I 2014: 13 852 blå EU-kort (færre i foregående år) – næsten 90 % i én medlemsstat – og omkring 25 000 nationale tilladelser til højt kvalificerede arbejdstagere.

<sup>3</sup> Arbejdsstyrken i USA er på omkring to tredjedele af EU's, og alligevel får ca. 200 000 kvalificerede migranter indrejsetilladelse hvert år.

<sup>4</sup> Tredjelandstatsborgere i form af innovative iværksættere, tjenesteudbydere og højt kvalificerede personer, der er omfattet af international beskyttelse, samt asylansøgere fra tredjelandslande.

**Hvilke forskellige muligheder er der for at nå målene? Foretrækkes én løsning frem for andre? Hvis ikke, angives det hvorfor.**

Tre politiske løsningspakker er blevet overvejet:

– Pakke 1: en meget rummelig ordning, som udvider det blå EU-korts anvendelsesområde væsentligt, så det også omfatter en del arbejdstagere med kvalifikationer på mellemhøjt niveau, ved at introducere løn og kvalifikationer som alternative betingelser, dog med begrænsede ekstra rettigheder

– Pakke 2: en ordning, som ændrer indrejsebetingelserne og rettighederne, hvor der fortsat fokuseres på højt kvalificerede arbejdstagere, og hvorunder der findes tre delmodeller: a) en mere rummelig og fleksibel ordning, der kan tilpasses til en bredere gruppe af højt kvalificerede arbejdstagere, og som letter procedurerne og sikrer flere rettigheder og øget mobilitet inden for EU; b) en mere selektiv ordning for de bedst kvalificerede arbejdstagere, der sikrer endnu flere rettigheder og endnu mere mobilitet, og c) en todelt ordning, hvor a) og b) kombineres.

– Pakke 3: en selektiv standardordning for hele EU med det blå EU-kort og en ensartet (høj) løntærskel og omfattende lempelser og rettigheder, herunder fuld mobilitet.

Derudover er der set på tre horisontale politiske løsningsmodeller, der enten er supplerende eller selvstændige:

– Model A: ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger (øget samarbejde, bedre promovning, hurtigere anerkendelse af kvalifikationer osv.)

– Model B: udvidelse af anvendelsesområdet, så det omfatter innovative iværksættere

– Model C: udvidelse af anvendelsesområdet, så det omfatter højt kvalificerede personer, der er omfattet af international beskyttelse, og asylansøgere.

Den foretrukne løsning er pakke 2 (delmodel a) sammen med model A. Desuden er model C blevet udpeget som gennemførlig med en begrænset positiv virkning, og den er stadig genstand for politiske overvejelser.

**Hvad er de forskellige interessenters holdning? Hvem støtter hvilken model?**

De fleste økonomiske aktører betragter status quo som utilfredsstillende og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger som utilstrækkelige. Disse aktører ønsker generelt mere fleksibilitet med hensyn til indrejsebetingelser og hurtigere behandling samt øget harmonisering og mobilitet inden for EU. På den anden side mener de fleste statslige aktører (navnlig medlemsstaternes regeringer og forvaltninger) ikke, at en revision af det blå EU-kort er ønskværdig, idet de foretrækker at bibeholde parallelle nationale ordninger. Der er delte meninger om ændringernes omfang, navnlig med hensyn til udvidelse af anvendelsesområdet, så det omfatter arbejdstagere med kvalifikationer på mellemhøjt niveau og andre kategorier af migranter. Selv de, der foretrækker fælles EU-regler om iværksætteri og tjenesteudbydere, mener generelt, at et separat, målrettet redskab vil være mere hensigtsmæssigt. Interessenternes holdninger er delte med hensyn til udvidelse af anvendelsesområdet, så det omfatter kategorier af migranter, som har anmodet om eller opnået international beskyttelse.

**C. Den foretrukne løsnings indvirkninger**

**Hvad er fordelene ved den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?**

Den foretrukne løsning vil have en positiv økonomisk indvirkning, da et større udbud af højt kvalificerede arbejdstagere i EU vil bidrage til øget vækst og konkurrenceevne. Desuden egner den sig godt til at afhjælpe manglen på kvalificeret arbejdskraft og fastholde unge dygtige arbejdstagere (lavere løntærskel for job, hvor der er mangel på arbejdskraft, og unge kandidater).

Den har et stort potentiale til at øge antallet af højt kvalificerede arbejdstagere og deres generelle og beskæftigelsesmæssige mobilitet inden for EU. Derudover vil den gøre det lettere at reagere hurtigere, hvis der opstår mangel på kvalificeret arbejdskraft eller bedre muligheder andre steder. Den nødvendige afvejning mellem fleksible indrejsebetingelser og omfattende rettigheder foretages på velafvejnet vis i den foretrukne løsning. Den kombinerer stor rummelighed og fleksibilitet, så medlemsstaterne kan foretage tilpasninger til deres nationale situation og får gode muligheder for at erstatte parallelle nationale ordninger, med yderligere fremme af procedurer, omfattende rettigheder, yderligere fremme af mobiliteten inden for EU og udbredt harmonisering.

Fordelene vil blive fordelt jævnt på alle medlemsstaterne, da ordningen rummer mulighed for national tilpasning. Den sociale indvirkning vil hovedsageligt være positiv, idet EU-borgerne vil drage fordel af den generelle økonomiske vækst, og da de potentielle konsekvenser med hensyn til flytning forventes at være meget begrænsede eller ikke-eksisterende. Højt kvalificerede arbejdstagere, der omfattes af ordningen, vil nyde godt af flere rettigheder, og tredjelands vil opnå fordele i kraft af "hjernegevinst", cirkulær migration og migranternes pengeoverførsler. De ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger i model A vil i sig selv kun have en begrænset virkning, men hvis de kombineres, vil de øge den positive indvirkning fra model 2a) og gøre ordningen mere synlig for højt kvalificerede arbejdstagere og arbejdsgivere og derved styrke varemærket "Det blå EU-kort".

**Hvilke omkostninger er forbundet med den foretrukne løsning (om nogen, eller de vigtigste)?**

Der vil være en række administrative startomkostninger, når medlemsstaterne skal indføre den nye ordning og erstatte de parallelle nationale ordninger. Der er en vis risiko for hjerneflugt fra tredjelands, men der findes bestemmelser, som skal afbøde den, i ordningen med det blå EU-kort. Konsekvenserne med hensyn til flytning for den indenlandske arbejdsstyrke og EU's arbejdsstyrke forventes at blive meget begrænset.

**Hvordan vil de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne blive berørt?**

Takket være en mere attraktiv og rummelig ordning med det blå EU-kort vil virksomheder af enhver type og størrelse kunne nyde godt af lettere rekruttering af højt kvalificerede arbejdstagere og adgang til en større pulje af disse inden for EU. Navnlig SMV'er vil drage fordel af en mere rummelig (lavere løntærskel) og enkel

indrejseordning, da de kun har begrænsede ressourcer til rekruttering. Et system med "anerkendte arbejdsgivere" kan i sagens natur favorisere større virksomheder, og derfor er der behov for særlige tilpasninger til gavn for SMV'er for at sikre rimelige indrejsekriterier og omkostninger. Da der åbnes mulighed for en gradvis overgang fra beskæftigelse til selvstændig virksomhed, fremmes etableringen af små, innovative virksomheder.

**Vil det have stor indvirkning på de nationale budgetter og myndigheder?**

Der vil være en række administrative startomkostninger for medlemsstaterne, idet eventuelle eksisterende ordninger vil blive erstattet af ordningen med det blå EU-kort, hvilket vil kræve en del uddannelse og informationsformidling. Disse omkostninger forventes dog hurtigt at blive opvejet, da ordningen er enklere og lettere at administrere. Det højere antal ansøgere vil øge de samlede administrative omkostninger, men enhedsomkostningerne vil falde takket være de stordriftsfordele og effektivitetsforøgelse, som et forenklet system sikrer. I øvrigt vil disse omkostninger i vid udstrækning blive opvejet af gebyrer og – indirekte – af de økonomiske fordele for værtssamfundet og de øgede skatteindtægter.

**Vil der være andre væsentlige virkninger?**

En mere rummelig ordning med det blå EU-kort vil have en positiv indvirkning på grundlæggende rettigheder, da flere mennesker vil blive omfattet af de fordelagtige regler for familiesammenføring og mobilitetsordningen i forbindelse med det blå EU-kort.

**Proportionalitet?**

Den foretrukne løsning skaber ikke problemer med hensyn til subsidiaritet og proportionalitet, da den bygger på den nuværende ordning og i høj grad øger evnen til at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere. Den øger harmoniseringen, men giver samtidig medlemsstaterne det fornødne råderum til at foretage tilpasning til de nationale forhold og politiske præferencer.

**D. Opfølgning**

**Hvornår vil politikken blive revideret?**

Kommissionen vil forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af det blå EU-kort og dets funktionsmåde tre år efter fristen for gennemførelse og derefter hvert tredje år.