

Strasbourg den 7.6.2016  
SWD(2016) 194 final

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

*Följedokument till*

**förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för  
tredjelandssmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning**

{COM(2016) 378 final}

{SWD(2016) 193 final}

## Sammanfattning

### Konsekvensbedömning av förslaget till omarbetning av rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning (EU-blåkort),

#### A. Behov av åtgärder

##### Varför behövs åtgärder? Vilket problem behöver åtgärdas och varför behövs insatser på EU-nivå?

EU står i allt högre grad inför strukturella brister på kompetens och obalanser mellan utbud och efterfrågan i vissa nyckelbranscher (t.ex. avseende IKT, ingenjörsvetenskap och hälsovård) som ofta kräver en hög kompetensnivå. Under de kommande decennierna kommer EU även att ställas inför demografiska utmaningar med en snabbt åldrande befolkning, gradvis minskande arbetskraft och en ökande andel beroende åldringar. Detta äventyrar EU:s tillväxt, innovationskapacitet och konkurrenskraft när unionen tävlar med andra stora ekonomier om att locka till sig kompetens: 48 % av de lågkvalificerade tredjelandsmedborgarna väljer att resa till EU, medan 68 % av de högkvalificerade föredrar ett OECD-land utanför EU.

År 2009 antogs direktivet om EU-blåkort för att göra EU till en mer attraktiv destination för utländska högkompetenta arbetstagare och bidra till att stärka kunskapsekonomin. Men EU-länderna kan fortfarande inte locka och behålla tillräckligt många högkompetenta arbetstagare<sup>1</sup> vare sig på grundval av nationella system eller systemet med EU-blåkort<sup>2</sup> i internationell jämförelse<sup>3</sup>. De största problemen var följande:

- De strukturella bristerna med EU-blåkort: restriktiva tillträdesvillkor (höga lönetrösklar), begränsad rörlighet inom EU och liten harmonisering (medlemsstaterna har handlingsfrihet i vissa centrala frågor) vilket gör det svårt att marknadsföra systemet.

- De strukturella bristerna i de parallella nationella systemen för högkompetenta arbetstagare: visserligen kan de bättre anpassas till den särskilda situationen på den nationella arbetsmarknaden, men väsentliga skillnader mellan medlemsstaterna visar att bara några av systemen har nått relativ framgång - och de kan inte erbjuda fri rörlighet inom EU, vilket upplevs som viktigt för ett attraktivt system, och leder till en ineffektiv (om)fördelning av arbetskraften inom EU.

Detta leder till en situation med olika och parallellt tillämpliga bestämmelser och förfaranden för att bevilja högkompetenta arbetstagare inresa till EU, vilket utmynnar i komplicerade och ineffektiva immigrationssystem som inte på ett verkningsfullt och snabbt sätt motsvarar den ökade efterfrågan på högkompetenta arbetstagare för att kompensera arbetskraftsbrist och kompetensbrist. EU släpper inte heller in andra begåvade och högkompetenta tredjelandsmedborgare.<sup>4</sup> Många av de faktorer som påverkar EU:s förmåga att dra till sig högkompetenta arbetstagare ligger dock utanför ramen för migrationspolitiken, däribland levnadsstandard, karriärmöjligheter, välfärds- och skattesystem, språkförhållanden, lönenivåer m.m.

##### Vad förväntas detta initiativ uppnå?

Huvudmålen är följande: 1) Dra till sig och behålla högkompetenta tredjelandsmedborgare för att bidra till att öka EU:s konkurrenskraft och hantera följderna av en demografiskt åldrande befolkning samt 2) korrigera kompetensbrist med hjälp av bättre (om)fördelning av arbetskraften tack vare ökade inflöden och rörlighet mellan yrken och inom EU.

De särskilda målen är följande: 1) Skapa ett välfungerande EU-system för invandring av högkompetenta tredjelandsmedborgare, 2) öka antalet högkompetenta tredjelandsmedborgare som beviljas tillträde efter ansökan, 3) harmonisera och förenkla inresan för högkompetenta tredjelandsmedborgare, 4) främja integration av högkompetenta tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar tack vare gynnsamma bostadsförhållanden och rättigheter, 5) öka möjligheterna till rörlighet inom EU och 6) utveckla EU-blåkortet som varumärke och öka EU:s attraktivitet som destinationsort för högkompetenta tredjelandsmedborgare.

##### Vad är mervärdet av åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?

EU:s medlemsstater agerar idag som enskilda aktörer när det gäller att dra till sig högkompetenta arbetstagare och utfärdar få arbetstillstånd för högkompetenta arbetstagare. Mervärdet på EU-nivå av ett välfungerande EU-blåkort skulle erbjuda ett gemensamt, insynsvänligt, flexibelt och harmoniserat system för högkompetenta arbetstagare som är konkurrenskraftigare i förhållande till traditionella immigrationsländer som USA, Canada och Australien genom att samordna insatserna, erbjuda påtagliga rättigheter till fri rörlighet inom EU, utnyttja den bredare arbetsmarknaden och marknadsföra EU internationellt med ett attraktivt och tydligt varumärke.

#### B. Lösningar

##### Vilka olika alternativ finns för att nå målen? Är något av alternativen att föredra framför de andra? Om inte, varför?

Tre olika politiska paketlösningar har bedömts:

- Paketlösning 1: ett mycket inkluderande system som utvidgar EU-blåkortet väsentligt, även till måttligt kompetenta

<sup>1</sup> Det nuvarande inflödet av högkompetenta arbetstagare till EU25: 23 419 år 2012, 34 904 år 2013 och 38 774 personer år 2014.

<sup>2</sup> År 2014: 13 852 EU-blåkort (färre än tidigare år) – nästan 90 % utfärdade av en enda medlemsstat – och cirka 25 000 nationella arbetstillstånd för högkompetenta arbetstagare.

<sup>3</sup> USA:s arbetskraft är cirka två tredjedelar av EU:s arbetskraft, men tar ändå in cirka 200 000 kompetenta arbetskraftinvandrare varje år.

<sup>4</sup> Tredjelandsmedborgare som är innovativa företagare eller tjänsteleverantörer samt högkompetenta personer som beviljats internationellt skydd samt asylsökande.

arbetstagare genom alternativa krav på löner och kvalifikationer, med begränsade ytterligare rättigheter.

- Paketlösning 2: ett system som förändrar inresevillkoren och rättigheterna men fokuserar på högkompetenta arbetstagare, med tre underalternativ: a) ett mer inkluderande, flexibelt och anpassningsbart system för en bredare grupp högkompetenta arbetstagare som underlätta förfaranden och ger fler rättigheter och rörlighet inom EU, b) ett mer selektivt system för de bästa högkompetenta arbetstagarna som ger ännu fler rättigheter och rörlighet eller c) ett system i två lager som kombinerar alternativ a och b.

- Paketlösning 3: ett selektivt standardsystem för EU-blåkort inom hela EU med en (hög) enhetlig lönetröskel och omfattande lättnader och rättigheter, däribland helt fri rörlighet.

Därutöver har tre övergripande politiska handlingsalternativ bedömts, som komplettering eller var för sig:

Politiskt handlingsalternativ A: icke-lagstiftningsåtgärder (närmare samarbete, bättre marknadsföring, snabbare erkännande av kvalifikationer osv).

Politiskt handlingsalternativ B: utvidgning av tillämpningsområdet till att även omfatta innovativa egenföretagare.

Politiskt handlingsalternativ C: utvidga tillämpningen till att även omfatta av högkompetenta personer som beviljats internationellt skydd eller asylsökande.

Det rekommenderade alternativet är paketlösning 2 (underalternativ a) i kombination med politiskt handlingsalternativ A. Därutöver har politiskt handlingsalternativ C noterats vara genomförbart med begränsade positiva effekter, vilket kan kvarstå för politisk debatt.

### **Vad anser de olika berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?**

De flesta ekonomiska aktörer anser att den nuvarande stationen inte är tillfredsställande och att icke-lagstiftningsåtgärder är otillräckliga. De ekonomiska aktörerna ser i allmänhet positivt på mer flexibla inresevillkor, förbättrade förfaranden och utökade rättigheter till fri rörlighet inom EU. Å andra sidan anser de flesta statliga aktörer (i synnerhet medlemsstaternas regeringar och förvaltningar) inte att en omarbetning av systemet för EU-blåkort är önskvärd, utan föredrar att behålla parallella nationella system. Beträffande förändringarnas omfattning råder delade meningar, i synnerhet med avseende på arbetstagare med måttlig kompetens, samt även med avseende på andra kategorier av migranter. Även de som är för EU-övergripande bestämmelser om företagande och tjänsteleverantörer anser vanligen att det är lämpligare med ett särskilt och målinriktat instrument. Aktörerna har delade åsikter i fråga om utvidgning till kategorier av migranter som sökt eller beviljats internationellt skydd.

### **C. De rekommenderade alternativens konsekvenser**

#### **Finns det fördelar med det rekommenderade alternativet? Om inte, vilka är fördelarna med övriga huvudalternativ?**

Det rekommenderade alternativet skulle ha positiva ekonomiska följder, eftersom fler högkompetenta arbetstagare i EU skulle bidra till tillväxten och konkurrenskraften, och är väl lämpat för att råda bot på arbetskraftsbrist och kompetensbrist samt behålla unga talanger (lägre lönetrösklar för bristyrken och för nyutexaminerade).

Det har goda möjligheter att öka såväl antalet högkompetenta arbetstagare som deras rörlighet mellan yrken och inom EU och skulle göra det möjligt att reagera snabbare och lättare när kompetensbrist och bättre möjligheter uppstår på annat håll. Det nödvändiga utbytet mellan mer flexibla inresevillkor och utvidgade rättigheter är välbalanserat i det rekommenderade alternativet. Det kombinerar ett mycket inkluderande system som ger medlemsstaterna väsentlig handlingsfrihet att anpassa det till sina nationella situationer och hög trolighet att systemet ersätter parallella nationella system med ännu enklare förfaranden, fler rättigheter, ytterligare underlättande av fri rörlighet inom EU och en omfattande harmonisering.

Fördelarna skulle spridas jämnt mellan medlemsstaterna eftersom systemet tillåter nationell anpassning. Samhällskonsekvenserna skulle vara övervägande positiva eftersom unionsmedborgarna skulle gynnas av den övergripande ekonomiska tillväxten samtidigt som den potentiella omlokaliseringseffekten väntas bli låg eller obefintlig. Högkompetenta arbetstagare som omfattas av systemet skulle ha fler rättigheter och tredjeländ skulle gynnas av kunskapsstillväxt (brain gain), cirkulär migration och penningöverföringar. Icke-lagstiftningsåtgärder enligt rekommenderat alternativ A skulle i sig bara få begränsad effekt, men om de kombinerades skulle de öka de positiva följderna av politisk paketlösning 2a och göra systemet mer känt bland högkompetenta arbetstagare och arbetsgivare, vilket därmed skulle stärka blåkortets varumärke.

#### **Vilka är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om sådant finns, annars kostnaderna för andra huvudalternativ)?**

I inledningsskedet skulle förslaget medföra vissa administrativa kostnader för medlemsstaterna, när de skulle införa det nya systemet och ersätta de parallella nationella systemen. En viss risk för kunskapsflykt (brain drain) föreligger för tredjeländ, men det finns bestämmelser i systemet för EU-blåkort som ska förebygga detta, och dessa bestämmelser behålls. Omlokaliseringseffekten i förhållande till landets nationella arbetskraft och arbetskraften i EU förväntas bli mycket låg.

#### **Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?**

Ett mer attraktivt och inkluderande EU-blåkort skulle ge företag av alla storlekar och alla typer av strukturer möjlighet att enklare rekrytera högkompetenta arbetstagare och få tillgång till ett bredare utbud av högkompetenta arbetstagare inom EU. I synnerhet gynnas små och medelstora företag av ett mer inkluderande system (med lägre lönetrösklar) och enklare tillträde, eftersom de bara har begränsade resurser att investera i rekrytering. Ett system med godkända arbetsgivare skulle i sig kunna gynna större företag, varför särskilda justeringar till förmån för små och medelstora företag behövs för att tillträdeskriterierna och kostnaderna ska förbli rimliga. Att tillåta en gradvis övergång från anställning till egenföretagande främjar skapandet av små, innovativa företag.

**Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?**

I inledningsskedet skulle förslaget medföra vissa administrativa kostnader för medlemsstaterna, eftersom eventuella befintliga systemen skulle ersättas av det nya systemet, vilket skulle kräva viss utbildning och information. Men dessa kostnader väntas snabbt kompenseras av ett enklare och mer lättadministrerat system. Fler sökande skulle öka de övergripande administrativa kostnaderna men kostnaderna per ansökan skulle minska, tack vare stordriftsfördelar och effektivitetsvinster i ett förenklat system. Dessa kostnader skulle dessutom till största delen kompenseras av avgifter och indirekt av de ekonomiska fördelar systemet ger värdlandet som tillika skulle öka sina skatteintäkter.

**Uppstår andra betydande konsekvenser?**

Ett mer inkluderande system skulle få positiva följder för de grundläggande rättigheterna eftersom flera människor skulle omfattas av de fördelaktiga bestämmelserna om familjeåterförening och den fria rörlighet som blir möjlig tack vare EU-blåkortet.

**Proportionalitetsprincipen**

Det rekommenderade alternativet ger inte upphov till några problem med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna eftersom det bygger på den nuvarande systemet, men väsentligt öka möjligheterna att locka talang och högkompetenta arbetstagare. Alternativet ökar harmoniseringen och ger samtidigt medlemsstaterna nödvändigt handlingsutrymme för att anpassa det till nationella omständigheter och politiska preferenser.

**D. Uppföljning****När kommer åtgärderna att ses över?**

Kommissionen kommer att för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om hur EU-blåkortet genomförts och fungerat tre år efter genomförandefristen och därefter vart tredje år.