



Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum

24 oktober 2023

Ons kenmerk

5024399

nota

Gevolgen niet-tijdige omzetting herziene richtlijn
kennismigranten

1. Aanleiding

De in 2021 in werking getreden herziene richtlijn kennismigranten (hierna: de richtlijn), beter bekend als de 'Europese blauwe kaart' (hierna: EBK), dient met ingang van 18 november 2023 volledig omgezet te zijn in nationale wet- en regelgeving. De omzetting is voor de zomer enkele weken aangehouden vanwege de bredere besprekingen binnen de coalitie over migratie. Ook heeft nadere interdepartementale afstemming meer tijd gekost dan aanvankelijk voorzien. De richtlijn kan daarom niet tijdig omgezet worden, terwijl men zich per 18 november 2023 wel op een merendeel van de bepalingen kan beroepen.

Deze nota is afgestemd met DMB/JAZ, DCOM, IND, PVEU en SZW. DWJZ is over de nota geïnformeerd en heeft aangegeven niet bij afstemming betrokken te hoeven worden. SZW legt MSZW gelijktijdig eenzelfde nota voor.

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd om met ingang van 18 november 2023, voor zover de richtlijn nog niet volledig in nationale wet- en regelgeving omgezet zal zijn, vast te houden aan het huidige juridisch kader, met uitzondering van die bepalingen uit de richtlijn die rechtstreekse werking hebben.
- Daarnaast wordt u geadviseerd om TK met bijgevoegde brief te informeren over de niet-tijdige implementatie en de gevolgen ervan.

3. Kernpunten

Na het verstrijken van de uiterste omzettingsdatum, van 17 november 2023, wordt de huidige richtlijn ingetrokken. Dat betekent concreet dat het huidige nationaalrechtelijk kader over EBK-houders per 18 november 2023 niet langer gestoeld is op een richtlijn. Immers, de huidige richtlijn is dan ingetrokken en lidstaten worden geacht tijdig de herziene richtlijn in nationale wet- en regelgeving te hebben omgezet. Het vacuüm dat met ingang van 18 november 2023 zal ontstaan kan op twee manieren ingevuld worden. Dit vereist uw politieke afweging.

Geadviseerde route: vasthouden aan het huidige juridisch kader en het huidige beleid, met uitzondering van die bepalingen uit de richtlijn die rechtstreekse werking hebben.

- Hoewel de huidige richtlijn na de intrekking ervan niet langer als juridische basis kan dienen van het huidige nationaalrechtelijk kader, kan ervoor gekozen worden om het in stand te houden voor zover de richtlijn nog niet is omgezet. Het merendeel van de bepalingen heeft echter rechtstreekse werking. Hiervoor dienen uitzonderingen te worden gemaakt.
- Het is niet altijd evident wanneer een bepaling rechtstreekse werking heeft (i.e. 'dwingend' uit de richtlijn volgt). Onder 'juridische overwegingen' vindt u het juridisch kader dat DMB, DWJZ, IND en SZW hebben benut om een schifting te maken tussen bepalingen die rechtstreeks werken en bepalingen waarvoor dat niet het geval is. Een inhoudelijke toelichting op alle wijzigingen vindt u in de respectievelijke toelichtingen op het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: het wetsvoorstel) en besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het wijzigingsbesluit).
- NL voldoet met deze route aan hetgeen de richtlijn *in elk geval* vereist, zonder vooruit te lopen op juridische inregeling van de keuzes die omtrent de andere bepalingen gemaakt en door u geaccordeerd zijn. Bovendien valt aan de vreemdeling en referenten goed uit te leggen wat er wel en niet verandert, en wat zij van de overheid kunnen verwachten (rechtszekerheidsbeginsel). de IND lijkt gereed te zullen zijn om vrijwel alle wijzigingen die volgen uit dwingende bepalingen per 18 november uit te voeren, (zie 4.4).

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
24 oktober 2023

Ons kenmerk
5024399

Alternatieve route (niet-geadviseerd): vooruitlopen op de wijzigingen.

- Naast bepalingen met rechtstreekse werking bevat de richtlijn een aantal bepalingen die niet rechtstreeks werken, en waaromtrent beleidskeuzes dienen te worden gemaakt. Deze zijn eerder aan u voorgelegd, door u geaccordeerd en zullen met het wijzigingsbesluit worden geïmplementeerd. Het is toegestaan op deze wijzigingen vooruit te lopen in zoverre zij gunstiger zijn dan de op dit moment geldende bepalingen.
- Dit is het geval voor de volgende wijzigingen:
 - Het mogelijk maken om voor álle beroepen (voldoende) hogere beroepsvaardigheden mee te laten wegen, naast formele kwalificaties. Voor ICT-specialisten en ICT-managers volgt dit reeds dwingend uit de richtlijn.
 - De standaardgeldigheidsduur van de EBK verlengen van vier naar vijf jaar.
 - Het salariscriterium van de EBK in lijn brengen met het salariscriterium voor nationale kennismigranten (effectief een flinke verlaging), alsook de introductie van een verlaagd salariscriterium voor onlangs afgestudeerden.
- Volledigheidshalve volgen hier ook de wijzigingen die ongunstiger zijn dan de op dit moment geldende bepalingen. Deze moeten juridische inregeling moeten afwachten; erop vooruitlopen is niet mogelijk.
 - Erkend referenten kunnen aanvragen voor een EBK alleen nog als 'gewoon' referent indienen, niet langer in hun hoedanigheid als erkend referent.
 - Het opnemen van aanvullende afwijzings- en intrekkinggronden.
- Deze route is gunstiger voor de vreemdeling en zijn (erkend) referent. Ze verkleint niet het risico's op boetes en/of dwangsommen, nu de Commissie en het Hof sec naar juridische omzetting kijken. Tot slot zou een keuze voor deze route met zich meebrengen dat mogelijkheden voor aanvragen op grond van hogere beroepsvaardigheden worden verruimd, terwijl de IND ten aanzien

hiervan handhavingsrisico's heeft gesignaleerd en aanvullende afwijzings- en intrekkinggronden nog niet kunnen worden toegepast.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

4. Toelichting

4.1 Politieke context

TK heeft medio september besloten het wetsvoorstel te agenderen voor plenaire behandeling. Vooralsnog staat dit debat gepland voor de week van 1 april 2024. Dat is na de uiterste omzettingsdatum. Bovendien regelt de wet uitsluitend aanpassing van de beslistermijnen, hetgeen dwingend uit de richtlijn volgt. Implementatie van de beleidskeuzes wordt geregeld met het wijzigingsbesluit, waarin het parlement geen rol heeft, zie verder onder 'planning'. Ook de uitgangspunten van de richtlijn zelf kunnen niet meer bediscussieerd worden nu de richtlijn is aangenomen en in werking getreden. TK heeft (omzetting van) de richtlijn overigens begin september expliciet niet-controversieel verklaard. De richtlijn is evenmin onderdeel geweest, in feitelijke zin, van de bredere besprekingen binnen de coalitie over migratie. De inschatting is echter dat inzet op een spoediger behandeling door TK weinig kansrijk is.

Datum
24 oktober 2023
Ons kenmerk
5024399

4.2 Planning

Het is van belang de omzetting op zo kort mogelijke termijn te voltooien, omwille van de vreemdeling, de referent, de uitvoering alsook de Europese verplichtingen waaraan Nederland gehouden is.

Het wijzigingsbesluit is niet afhankelijk van het wetsvoorstel en hoeft de parlementaire behandeling daarvan dan ook niet af te wachten. De planning ziet er dan, grosso modo, als volgt uit:

1. Agendering MR: eind november-begin december
2. Aanbieding Kabinet van de Koning: begin december
3. Advies Raad van State: medio januari
4. Opstellen rapport en nota's naar u en MSZW: medio februari
5. Opnieuw agendering MR, wegens demissionaire status: begin maart
6. Publicatie in het Staatsblad: medio-eind maart

Voor enkele onderdelen van het wijzigingsbesluit geldt een voorhangprocedure, maar u hebt er eerder mee ingestemd hiervan af te zien, aangezien het onderdelen betreft die dwingend uit de richtlijn volgen. Het wijzigingsbesluit hoeft dan ook niet langs TK en EK. De wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav), het Besluit inburgering 2021 en het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, alle onder SZW-verantwoordelijkheid, wordt ook meegenomen in het wijzigingsbesluit. Gestreefd wordt om de wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV), de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) zo dicht mogelijk op de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 te regelen. SZW streeft ernaar de wijziging van de Regeling uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen 2022 reeds per 1 januari 2024 te regelen, aangezien deze niet afhangt van de BuWav-wijziging.

Met publicatie van het wijzigingsbesluit in het Staatsblad, en de daaropvolgende VV- en Vc-wijzigingen, is omzetting zo goed als afgerond. Immers hoeven dan alleen nog de aangepaste beslistermijnen formeel omgezet te worden via wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Over dit traject hebben TK en EK de regie, via onderstaande stappen: Wij kunnen alleen invloed uitoefenen op het tijdsplan van de nota n.a.v. het verslag.

1. Indiening bij EK (door TK)
2. Verslag EK
3. Nota naar aanleiding van het verslag
4. Eventueel aanmelding plenair en plenaire behandeling
5. Ondertekening en Staatsblad (twee tot vier weken)

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
24 oktober 2023

Ons kenmerk
5024399

4.3 Communicatie

- U wordt geadviseerd om TK te informeren over de niet-tijdige implementatie en de gevolgen ervan. Een dergelijke brief kan bovendien dienen als basis voor nadere communicatie vanuit de uitvoering. De IND is bijvoorbeeld voornemens om, onder verwijzing naar de brief, QenA's op te stellen voor zijn klanten.
- De PVEU zal zorgdragen voor het formele contact met de Europese Commissie (hierna: CIE) omtrent niet-tijdige implementatie.

4.4 Uitvoering

- Het oplopen van vertraging heeft op verschillende momenten geleid tot onzekerheid over het al dan niet halen van de deadline van 18 november 2023, en de planning van de talrijke aanpassingen die de IND in zijn processen en systemen dient door te voeren. Desondanks heeft de IND toegewerkt naar implementatie van de wijzigingen, voor zover bekend, per 18 november 2023. Daarom is de verwachting dat toepassing van beide routes vanaf 18 november grotendeels haalbaar is.
- Op onderdelen valt dit evenwel niet te garanderen: te denken valt aan benodigde aanpassingen in aanvraagformulieren, procesbeschrijvingen en correspondentie, die pas na uw besluit kunnen worden vastgesteld. Daarnaast zijn aanpassingen in de informatiesystemen gedaan ter voorbereiding op de situatie zoals die na omzetting in nationale wet- en regelgeving zal gelden. Nu dit is vertraagd, zal tijdelijk met work-arounds moeten worden gewerkt om het indienen en behandelen van aanvragen op grond van rechtstreeks geldende bepalingen mogelijk te maken, en de toepassing van beleidskeuzes vooralsnog achterwege te laten. Mede gelet op het relatief kleine aantal aanvragen¹ worden hierin geen onoverkomelijke problemen verwacht.

4.5 Financiële overwegingen

Bij beide routes worden geen aanvullende kosten voor de IND verwacht.

4.6 Juridische overwegingen

Inbreukprocedures

CIE en het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) beschouwen een te late omzetting als een ernstige inbreuk op het Unierecht. In reactie op het uitblijven van een notificatie vanuit NL dat de richtlijn is omgezet zal CIE automatisch een inbreukprocedure opstarten. Deze vangt aan met een ingebrekestelling waar NL binnen twee maanden op moet reageren. CIE heeft vervolgens twee maanden de tijd om een met redenen omkleed advies op te stellen, als basis voor een gang naar het Hof. Ook daar kan NL op reageren binnen een termijn van twee maanden. Daarna kan de CIE besluiten om de zaak aan het Hof voor te leggen. Indien de CIE besluit de zaak naar het Europese Hof van Justitie te brengen, dan zal de CIE daarbij een boete (plusminus een half miljoen euro) en een dwangsom

¹ In 2022 zijn 300 eerste aanvragen voor een Europese blauwe kaart ingediend. De verwachting is dat dit aantal jaarlijks met 50 tot 200 zal toenemen in 2023 en 2024.

eisen. Als de hieronder geschetste planning doorgang vindt zal de inbreukprocedure waarschijnlijk in de administratieve fase afgerond kunnen worden, dus vóór een gang naar het Hof. Er bestaat echter weinig ruimte voor verdere vertraging.

Juridische achtergrond: rechtstreekse werking

In het arrest Van Gend & Loos (HvJ, zaak 26/62, Jur. 1963) is een aantal voorwaarden gesteld, waarvan afhangt of een verdragsbepaling al dan niet rechtstreekse werking bezit:

1. Duidelijk;
2. Onvoorwaardelijk;
3. Niet afhankelijk van enige discretionaire uitvoeringsmaatregel.

Wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan, bezit de verdragsbepaling rechtstreekse werking en kunnen particulieren er voor een nationale rechter een beroep op doen.

Voor Richtlijnen ligt het iets genuanceerder. Richtlijnen hebben in beginsel geen horizontale rechtstreekse werking, hetgeen wil zeggen dat de bepalingen niet tussen burgers kunnen worden ingeroepen. Voor verticale rechtstreekse werking (burger en overheid) gelden de volgende voorwaarden:

- De termijn voor omzetting van de richtlijn is verstreken; (daar is straks aan voldaan)
- De richtlijn is niet, niet tijdig of niet goed omgezet; (daar is straks aan voldaan)
- De bepaling is voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk. (dit moet per regel worden gezien)

Daarbij geldt nog dat verticale rechtstreekse werking ten nadele van de belangen en rechten van burgers door het Hof is verboden. Eenvoudiger gezegd: men mag geen verplichtingen opleggen aan een burger wanneer men de Richtlijn nog niet heeft omgezet. Handelen ten voordele van de burger is in beginsel wel toegelaten. Dit moet dus op het niveau van elke bepaling afzonderlijk worden gezien.

In onderhavig geval is met name sprake van een spanning bij facultatieve afwijzings- en intrekingsgronden van de richtlijn die, op grond van de oude richtlijn, reeds in het bestaande, nationale kader geregeld zijn.

Verticale rechtstreekse werking van de facultatieve bepalingen in de richtlijn mag immers niet, het toepassen van het nationale kader mogelijk wel. De vraag is of de rechter dit kader al dan niet buiten behandeling zal laten.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Geen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Datum
24 oktober 2023

Ons kenmerk
5024399