COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.12.2006
COM(2005) 669 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Beleidsplan legale migratie

{SEC(2005) 1680}

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3
1.1. Het beleidskader 3
1.2. De Lissabon-agenda en demografische ontwikkelingen 4
2. Wetgevende maatregelen op het gebied van arbeidsimmigratie 5
2.1. Algemene kaderrichtlijn 6
2.2. Vier specifieke richtlijnen 7
2.2.1. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van hooggeschoolde arbeidskrachten 7
2.2.2. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van seizoenwerkers 8
2.2.3. Voorstel voor een richtlijn inzake de procedures voor binnenkomst en tijdelijk verblijf van binnen een onderneming overgeplaatste personen 8
2.2.4. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van bezoldigde stagiairs 8
2.3. Andere wetgevingsmaatregelen 9
3. Kennisopbouw en informatie 9
3.1. Informatie en beleidsdiscussie 9
3.2. Europese portaalsite voor beroepsmobiliteit (EURES) 9
3.3. Het Europees migratienetwerk (EMN) 10
4. Integratie 10
5. Samenwerking met de landen van oorsprong 11
5.1. Instrumenten ter ondersteuning van circulaire migratie en terugkeermigratie 11
5.2. Opleiding in de landen van oorsprong 12
6. Conclusie 12
Bijlagen 13

1. INLEIDING

In het Haags programma, dat op 4-5 november 2004 door de Europese Raad is goedgekeurd, wordt gewezen op het belang van een open debat over economische migratie op EU-niveau, dat in combinatie met de beproefde methoden in de lidstaten en het belang daarvan voor de uitvoering van de strategie van Lissabon de basis zou moeten vormen voor "*een beleidsplan over legale migratie, waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt*[1]". Dit beleidsplan zou vóór eind 2005 moeten worden ingediend. Dit document vormt het antwoord van de Commissie op het verzoek van de Europese Raad.

Op 11 januari 2005 heeft de Commissie het *Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak*[2] gepubliceerd om in het kader van haar politieke opdracht een diepgaande discussie te beginnen over de vraag welke communautaire regels het best kunnen worden opgesteld voor de toelating van economische immigranten en wat de meerwaarde van dergelijke gemeenschappelijke maatregelen is. Uit de reacties op de openbare raadpleging is gebleken dat grote politieke belangstelling bestaat voor deze kwestie[3]. Ook het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's hebben elk een advies uitgebracht[4]. Op 14 juni 2005 is een hoorzitting gehouden.

Uit de analyse van de bijdragen is naar voren gekomen dat er algemene steun bestaat voor een gemeenschappelijk EU-beleid voor economische immigratie, maar dat de meningen over de te volgen aanpak en de te verwachten resultaten uiteen lopen. De kwesties die daarbij aan de orde zijn gekomen en de suggesties die zijn gedaan, vormen een goede basis voor dit document.

Dit beleidsplan bouwt voort op het bestaande kader en schetst een traject voor de resterende periode van het Haags programma (2006-2009), waarbij de maatregelen en wetgevingsinitiatieven worden genoemd die de Commissie heeft gepland om te zorgen voor een coherente ontwikkeling van het EU-beleid op het gebied van legale migratie[5]. Het sluit tevens aan bij het Lissabonprogramma dat de Commissie in juli 2005 heeft opgesteld.

1.1. Het beleidskader

De afgelopen decennia zijn de migratiestromen over de hele wereld sterk toegenomen[6]. Economische verschillen tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden, demografische veranderingen, verschuivende handelsstromen, politieke problemen en instabiliteit in de landen van oorsprong zijn allemaal factoren die tot een grotere mobiliteit van de beroepsbevolking hebben geleid.

Gezien de economische en sociale ontwikkelingen in de EU, de internationale context en de te verwachten toename van immigratie in de toekomst moeten gemeenschappelijke EU-regels

---

1 Conclusies van de Europese Raad, Bijlage I, punt III.1.4

2 Nadere gegevens over de instrumenten die in dit document worden genoemd. zijn te vinden in de bibliografie.

3 http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

4 EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05); ECOS-045.

5 Sinds 1999 zijn 4 richtlijnen op basis van artikel 63, leden 3 en 4 van het EG-Verdrag vastgesteld met bepalingen over de toegang tot werk (langdurig ingezetenen, gezinshereniging, studenten en onderzoekers), en heeft de Commissie verschillende mededelingen uitgebracht.

6 ILO-verslag 2004; Verslag van de Wereldbank 2005; EU Economy 2005 Review.

worden vastgesteld voor alle aspecten van migratie, zodat de migratiestromen naar en binnen Europa goed kunnen worden beheerd, zoals ook is opgemerkt in de mededeling *Europese waarden in een geglobaliseerde wereld*[7] van oktober 2005.

Hoewel beslissingen over aantallen economische immigranten die de EU mogen binnenkomen om werk te zoeken onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, kan de toelating van onderdanen van derde landen in de ene lidstaat uiteraard gevolgen hebben voor de andere lidstaten en voor hun arbeidsmarkt. Bij het overleg over het toekomstige beleid moet ook rekening worden gehouden met het beginsel van communautaire preferentie en met de discussie over de transnationale maatregelen die op dit moment het vrije verkeer van personen uit de nieuwe lidstaten belemmeren, en over de politieke en economische gevolgen daarvan.

Een doeltreffend migratiebeleid kan niet beperkt blijven tot instrumenten voor de toelating van immigranten. Er zijn ook andere, even belangrijke wetgevende en operationele maatregelen nodig, omdat immigratie een complexe problematiek is, met veel verschillende aspecten, die om een coherente aanpak vragen. De toelating van economische immigranten is even nauw verweven met integratiemaatregelen als met de bestrijding van illegale immigratie, illegale tewerkstelling en mensensmokkel. De EU moet zich dan ook meer inspannen om de informele economie in te dammen, want die trekt illegale immigratie aan en leidt tot uitbuiting. Omdat dit een zeer belangrijk punt is, komt de Commissie in april 2006 met een afzonderlijke mededeling over de toekomstige prioriteiten op het gebied van illegale immigratie.

In dit document worden initiatieven voorgesteld op al deze gebieden, ook op het gebied van de samenwerking met de landen van oorsprong. Bij de uitwerking van deze initiatieven zal het genderaspect goed in het oog worden gehouden om de meest kwetsbare groepen te beschermen.

1.2. De Lissabon-agenda en demografische ontwikkelingen

Wat de economische immigratie betreft, kan de huidige arbeidsmarktsituatie in de EU en de verwachte ontwikkeling daarvan worden gekenschetst als een "behoefte"-scenario. Sommige lidstaten kampen in bepaalde economische sectoren nu al met nijpende tekorten aan arbeidskrachten en specifieke vaardigheden, die niet op de nationale arbeidsmarkt te vinden zijn. Dit geldt voor het gehele kwalificatiespectrum, van ongeschoolde arbeiders tot topacademici.

De prognoses van Eurostat[8] geven aan dat de bevolkingsgroei in de EU tot 2025 voornamelijk te danken is aan nettomigratie, omdat het sterftecijfer vanaf 2010 hoger ligt dan het geboortecijfer. Na 2025 zal de nettomigratie niet meer opwegen tegen de natuurlijke bevolkingsafname. Dit zal ernstige gevolgen hebben voor het aantal werkenden in de EU-25, omdat het aandeel van de beroepsbevolking in de totale bevolking naar verwachting sterk afneemt: van 67,2% in 2004 tot 56,7% in 2050, een daling van 52 miljoen. Er wordt gerekend op een afname van de totale bevolking vanaf 2025 en van de beroepsbevolking vanaf 2011. In sommige lidstaten (Duitsland, Hongarije, Italië, Letland) daalt de beroepsbevolking nu al, in

---

7 COM(2005)525.

8 De bevolkingsprognoses van Eurostat vormen een van de scenario's voor de bevolkingsontwikkeling op basis van aannames op het gebied van vruchtbaarheid, mortaliteit en migratie. Het trendscenario houdt geen rekening met eventuele toekomstige maatregelen die van invloed kunnen zijn op de demografische ontwikkeling, en omvat vier varianten: de basisvariant, waarvan de resultaten hier worden genoemd, een variant met hoge bevolkingsaantallen, een variant met lage bevolkingsaantallen en een variant die uitgaat van nulmigratie. Gegevens van STAT/05/48.

andere zal dat later beginnen (in Ierland bijv. vanaf 2035). Deze demografische trends zullen zich niet in alle lidstaten in dezelfde mate voordoen, maar het zijn trends die om een gecoördineerde en efficiënte aanpak vragen.

Immigratie is op lange termijn geen afdoende oplossing voor dalende geboortecijfers en een vergrijzende bevolking, maar kan wel een van de instrumenten zijn in een bredere beleidsmix. Gezien de lage arbeidsparticipatie en de hoge werkloosheid in veel EU-landen[9] moet prioriteit worden gegeven aan maatregelen om meer EU-burgers en legaal in de EU verblijvende migranten in te schakelen in het arbeidsproces, zodat de doelstellingen van de nieuwe Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid, en met name de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid[10] worden verwezenlijkt. Als onderdeel van het totale pakket aan maatregelen in het kader van de Lissabonstrategie om de concurrentiekracht van de EU-economie te vergroten, kan arbeidsmigratie op korte tot middellange termijn helpen om de gevolgen van deze demografische ontwikkeling op te vangen, en van cruciaal belang zijn om in de huidige en toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt te voorzien en te zorgen voor duurzame economische groei.

2. WETGEVENDE MAATREGELEN OP HET GEBIED VAN ARBEIDSIMMIGRATIE

De openbare raadpleging die is gehouden, heeft bevestigd dat er inderdaad behoefte bestaat aan gemeenschappelijke EU-regels op dit gebied, en heeft de Commissie nuttige aanknopingspunten verschaft voor evenwichtige en realistische voorstellen.

In de openbare raadpleging is gewezen op de mogelijke voordelen van een horizontaal kader met toelatingsvoorwaarden voor alle onderdanen van derde landen die toegang tot de arbeidsmarkten van de lidstaten vragen. Daarvoor kwam echter onvoldoende steun van de lidstaten zelf. Bovendien moet er genoeg flexibiliteit mogelijk zijn om in te spelen op de uiteenlopende behoeften van de verschillende nationale arbeidsmarkten. Transparantie, doeltreffende EU-wetgeving en non-discriminatie lijken dan ook beter te kunnen worden verwezenlijkt door middel van een combinatie van elkaar aanvullende maatregelen: een algemene kaderrichtlijn en vier specifieke instrumenten. Dit pakket moet niet-bureaucratische en flexibele instrumenten aanreiken waarmee enerzijds alle arbeidsimmigranten eerlijk en met inachtneming van hun rechten worden bejegend, en anderzijds aantrekkelijke voorwaarden worden geschapen voor bepaalde categorieën immigranten die de EU nodig heeft.

Anders dan het voorstel voor een richtlijn over economische migratie uit 2001, dat was bedoeld om de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van alle in loondienst of als zelfstandige werkende onderdanen van derde landen te regelen, heeft dit pakket alleen betrekking op de toelatingsvoorwaarden en -procedures voor een beperkt aantal categorieën economische immigranten. Daarnaast is het de bedoeling vast te stellen welke rechten in loondienst werkende onderdanen van derde landen hebben nadat zij zijn toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat.

Deze voorstellen zullen eerst worden besproken met de betrokken deskundigen. Er zal ook worden gekeken naar het effect op de werkgelegenheid en de groei.

---

[9] Het voor seizoensinvloeden gecorrigeerde werkloosheidspercentage voor de EU-25 bedroeg in september 2005 (evenals in augustus) 8,6% en liep uiteen van 4,3% (Ierland) tot 17,7% (Polen). In september 2004 lag dit cijfer op 9,0% (Eurostat: 141/2005).

[10] Beschikking van de Raad van 12 juli 2005 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

Dit is geen allesomvattend totaalpakket. Zo nodig kunnen extra voorstellen worden ingediend op gebieden die nader moeten worden uitgewerkt (bijv. om rekening te houden met gevallen waarin economische immigranten persoonlijk contact met toekomstige werkgevers moeten hebben om in dienst te kunnen worden genomen, of om de positie van zelfstandigen te regelen).

2.1. Algemene kaderrichtlijn

Met uitzondering van de enkelvoudige aanvraag voor een gecombineerde vergunning worden in dit instrument geen toelatingsvoorwaarden en –procedures voor economische immigranten geregeld; daarvoor dienen de specifieke instrumenten. De kaderrichtlijn heeft ook geen gevolgen voor de toepassing van het beginsel van communautaire preferentie[11].

Dit horizontale instrument moet in de eerste plaats een gemeenschappelijk rechtenkader bieden voor alle onderdanen van derde landen die legaal werken en al zijn toegelaten tot een lidstaat, maar nog geen recht hebben op de status van langdurig ingezetene. Dit is niet alleen billijk tegenover degenen die onze economie mede draaiende houden doordat zij hier werken en belasting betalen, maar schept ook gelijke voorwaarden binnen de gehele EU. In dit verband moet ook de kwestie van de erkenning van diploma's en andere kwalificaties worden geregeld, om te voorkomen dat immigranten ver beneden hun niveau werken, wat zowel voor hen als voor het land van verblijf en het land van oorsprong tot een verlies aan inkomen en een onderwaardering van kennis en kunde leidt.

Er zou kunnen worden voorgesteld dat met één aanvraag een gecombineerde werk/verblijfsvergunning (met de meest geavanceerde biometrische kenmerken) kan worden aangevraagd. Dit zou geen gevolgen van betekenis hebben voor de nationale procedures, maar de procedures voor immigranten en werkgevers wel eenvoudiger maken. Om misbruik te voorkomen en illegale tewerkstelling tegen te gaan, zou de werkgever financieel aansprakelijk kunnen worden gesteld, net als in de onderzoekersrichtlijn. De geldigheid van een dergelijk document zou moeten worden gekoppeld aan het bestaan van een wettige arbeidsovereenkomst. Voor bepaalde omstandigheden op de nationale arbeidsmarkten kunnen uitzonderingen op dit beginsel worden gemaakt, die in de specifieke richtlijnen behandeld zullen worden.

2.2. Vier specifieke richtlijnen

Er is nagegaan of voor bepaalde economische sectoren of voor grote categorieën immigranten aparte regelingen zouden moeten worden voorgesteld. In de huidige situatie werd het gezien de verschillen tussen de lidstaten qua demografische prognoses, sociale omstandigheden en arbeidsmarktstructuren, -trends en -behoeften niet economisch en sociaal efficiënt geacht de aandacht te richten op een bepaalde sector, omdat dit kan resulteren in een ongewenste verstarring van nationale arbeidsmarkten. Wel is in de openbare raadpleging met nadruk gewezen op bepaalde categorieën arbeidskrachten met gemeenschappelijke behoeften en belangen. Ook moet een evenwicht worden gevonden tussen de belangen van bepaalde lidstaten die meer geneigd zijn om hooggeschoolde arbeidskrachten aan te trekken, en die

---

[11] *De lidstaten nemen verzoeken om toelating tot hun grondgebied met het oog op tewerkstelling alleen in aanmerking wanneer de vacatures niet kunnen worden vervuld door nationale of communautaire arbeidskrachten dan wel door niet-communautaire arbeidskrachten die permanent en legaal in de betrokken lidstaat verblijven en reeds tot de reguliere arbeidsmarkt van die lidstaat behoren* (Resolutie van de Raad van 20 juni 1994, in samenhang met Verordening (EEG) nr. 1612/1968 van de Raad). In de toetredingsverdragen van 16 april 2003 en 25 april 2005 krijgen werknemers die onderdaan zijn van een lidstaat, voorrang boven onderdanen van derde landen als het gaat om toegang tot de arbeidsmarkten van de lidstaten.

welke voornamelijk seizoenwerkers nodig hebben. Deze instrumenten zullen een aanvulling vormen op de kaderrichtlijn en zich alleen richten op arbeidskrachten in loondienst.

In beginsel mag iemand alleen worden toegelaten als er een arbeidsovereenkomst is en de economische noodzaak is getoetst. Voor structurele of tijdelijke behoeften in bepaalde sectoren, beroepen of regio´s kunnen uitzonderingen worden gemaakt. Internationale verplichtingen van de EG of van de EG en haar lidstaten, met name die in het kader van het gemeenschappelijk handelsbeleid, zullen moeten worden nagekomen. Ook moet worden gelet op een ethisch verantwoorde aanwerving in sectoren die met name gevoelig zijn voor een brain drain; zo vragen de mondiale personeelstekorten in de gezondheidszorg, en met name de nijpende tekorten in bepaalde delen van Afrika die getroffen worden door de brain drain, om een brede samenhangende aanpak voor een ethisch verantwoorde aanwerving van personeel in de gezondheidszorg[12].

2.2.1. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van hooggeschoolde arbeidskrachten[13]

Vanwege de tekorten aan hooggekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkten heeft het overgrote deel van de lidstaten deze arbeidskrachten nodig. Voorts blijkt bijvoorbeeld uit recente studies dat 54% van de eerste generatie immigranten uit het Middellandse-Zeegebied, Midden-Oosten en Noord-Afrika met een universitair diploma in Canada en de VS verblijft, terwijl 87% van deze immigranten met alleen lagere of middelbare school of minder dan lagere school in Europa leeft[14]. Om iets aan deze situatie te doen, zou voor dergelijke hooggekwalificeerde immigranten een speciale gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure kunnen worden ontwikkeld. Ook zouden voor hen aantrekkelijke voorwaarden kunnen worden geschapen zodat ze eerder voor Europa kiezen. In dit verband zal nog nader worden bestudeerd of rekening moet worden gehouden met de mobiliteit binnen de EU of dat gekozen moet worden voor een ambitieuzer voorstel, namelijk een EU-werkvergunning ("green card") die door één lidstaat wordt afgegeven, maar in de gehele EU geldig is, met dien verstande dat de toegangsregelingen voor de nationale arbeidsmarkten volledig zullen worden geëerbiedigd.

Alleen met flexibele vereenvoudigde procedures kan worden ingespeeld op de wisselende vraag naar arbeidsmigranten[15]. In het voorstel kan een openstellingsclausule worden opgenomen die kan worden toegepast wanneer behoefte bestaat aan andere dan hooggeschoolde (d.w.z. gekwalificeerde) arbeidskrachten of wanneer in bepaalde regio´s een tekort aan arbeidskrachten bestaat. Men is dan alleen nog verplicht een en ander via het systeem van wederzijdse informatie over immigratie- en asielzaken te melden.

2.2.2. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van seizoenwerkers

Regelmatig zijn in bepaalde sectoren seizoenwerkers nodig, vooral in de landbouw, bouw en de toeristische sector, waar veel immigranten illegaal onder onzekere voorwaarden werkzaam zijn. De regeling zal een voorstel bevatten voor een verblijfs-/werkvergunning die een onderdaan van een derde land de mogelijkheid biedt over een periode van vier à vijf jaar een aantal maanden per jaar ergens arbeid te verrichten. In- en uitreisstempels moeten misbruik voorkomen.

---

12 COM(2005) 642.
13 Met uitzondering van onderzoekers.
14 CARIM-verslag 2005 (blz. 21).
15 Zie voetnoot 1.

De bedoeling is dat enerzijds de lidstaten de beschikking krijgen over de noodzakelijke arbeidskrachten en anderzijds de desbetreffende immigranten rechtszekerheid en het vooruitzicht op vast werk krijgen, zodat bescherming wordt geboden aan een kwetsbare categorie arbeidskrachten en een bijdrage wordt geleverd aan de ontwikkeling van de landen van oorsprong[16]. Zelfs bij een hoge werkloosheid botst deze categorie van werkende immigranten zelden met EU-werknemers omdat maar weinig EU-burgers en –ingezetenen seizoenwerk willen verrichten.

2.2.3. Voorstel voor een richtlijn inzake de procedures voor binnenkomst en tijdelijk verblijf van binnen een onderneming overgeplaatste personen

Deze regeling zal gemeenschappelijke procedures bevatten voor de binnenkomst en het tijdelijk verblijf in de EU van personen die binnen een onderneming zijn overgeplaatst. Deze procedures zullen internationale verplichtingen van de EG of van de EG en haar lidstaten onverlet laten. Om de inzet van de belangrijkste werknemers en specialisten van internationale ondernemingen elders in Europa mogelijk te maken, zou ook moeten worden gekeken naar de mobiliteit van dergelijke werknemers binnen de EU, zodat de EU-maatregelen een duidelijke meerwaarde krijgen.

2.2.4. Voorstel voor een richtlijn inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van bezoldigde stagiairs

Bezoldigde stagiairs vormen een categorie van personen in opleiding voor wie (anders dan voor onbezoldigde stagiairs[17]) geen gemeenschappelijke regels bestaan. Daarom moet dit gat in de wetgeving worden gedicht. Doordat onderdanen van derde landen de mogelijkheid wordt geboden tijdens een opleiding in Europa kennis en vaardigheden te verwerven, kan de mobiliteit van hoogopgeleide personen worden bevorderd, waarvan het uitzendende én het gastland de vruchten plukken. Er moeten evenwel garanties worden ingebouwd dat geen misbruik wordt gemaakt van stagiairs als goedkope tijdelijke arbeidskrachten.

2.3. Andere wetgevingsmaatregelen

Alle richtlijnen inzake legale immigratie en asiel bevatten voorschriften voor de toegang van de desbetreffende onderdanen uit derde landen tot de arbeidsmarkt[18]. Na beoordeling kunnen nog vóór de in de desbetreffende teksten voorgeschreven tussentijdse evaluatie wijzigingsvoorstellen worden ingediend die gericht zijn op een verdere harmonisatie.

3. KENNISOPBOUW EN INFORMATIE

De geraadpleegde belanghebbenden hebben nadrukkelijk gewezen op de meerwaarde van EU-maatregelen om te zorgen voor een betere toegang tot en uitwisseling en verspreiding van informatie over verschillende migratieaspecten. Ook waren ze het eens over het belang van een intensievere beleidsdiscussie en kennisopbouw. Daarom zal in de komende jaren een aantal instrumenten worden ontwikkeld om de toegang tot en de uitwisseling en coördinatie van de beschikbare informatie aanzienlijk te verbeteren. De lijst van voorgestelde maatregelen is niet volledig, maar kan worden aangevuld met andere activiteiten.

3.1. Informatie en beleidsdiscussie

Voor eind 2007 wordt een EU-portaalsite over immigratie opgezet met daarop het EU-beleid, de EU-regelgeving en links naar de desbetreffende nationale websites, het EURES-netwerk,

---

16 COM(2005) 390.
17 Richtlijn 2004/114/EG.
18 Bijlage III.

de toekomstige integratiewebsite van de EU, onderzoeksresultaten op internationaal en EU-niveau enzovoorts. Ook zullen voorlichtingscampagnes worden gevoerd over het immigratiebeleid van de EU en aanvullende studies worden verricht, met name over vergunningen voor werkzoekenden en regelingen voor hooggeschoolde arbeidskrachten.

Er zullen activiteiten worden georganiseerd om de discussie en uitwisseling van ervaringen tussen belanghebbenden te bevorderen. In het kader van het Europees Jaar voor de mobiliteit van werknemers (2006) en het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) zullen belangrijke kwesties die verband houden met immigratie uit derde landen, in kaart gebracht, besproken en aangepakt worden.

De Commissie zal de uitvoering van de bestaande juridische instrumenten volgen en daarnaast steun verlenen aan initiatieven op nationaal en EU-niveau die gericht zijn op voorlichting en opleiding.

3.2. Europese portaalsite voor beroepsmobiliteit (EURES)

In de raadpleging is erop gewezen dat de via de Europese portaalsite voor beroepsmobiliteit en het EURES-netwerk[19] aangeboden diensten om de mobiliteit van EU-onderdanen te bevorderen, ook kunnen worden gebruikt om de economische immigratie van onderdanen uit derde landen beter te sturen. In dit verband zal de aanstaande herziening van de EURES-richtsnoeren een geschikt kader vormen om de portaalsitediensten aan te passen en uit te breiden, in te spelen op de hierboven besproken behoefte aan informatie (bijv. regelmatige informatie over arbeidskansen in Europa of over trends op de EU-arbeidsmarkt) en te zorgen voor een optimale afstemming op de toekomstige EU-immigratieportaalsite en de portaalsite over de mobiliteit van Europese onderzoekers[20]. De nieuwe richtsnoeren 2007-2010 zullen op middellange termijn de noodzakelijke aanpassingen mogelijk maken.

3.3. Het Europees migratienetwerk (EMN)

Met het EMN werd beoogd de EG, haar lidstaten en op langere termijn het grote publiek te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel[21]. In het kader van de analyse van de resultaten van de openbare raadpleging over het Groenboek over de toekomst van het EMN[22] zullen de toekomstige prioriteiten worden vastgesteld, passende structuren worden opgezet en de noodzakelijke stappen worden gezet om bevredigende resultaten te behalen en daarmee de beschikbare informatie te verbeteren. In dit verband zal worden nagegaan hoe de verschillende bestaande en toekomstige EG-netwerken en informatiebronnen op migratiegebied kunnen worden gestroomlijnd.

4. INTEGRATIE

De mededeling van 2003 *Immigratie, integratie en werkgelegenheid* benadrukte dat toegang tot de arbeidsmarkt van cruciaal belang is voor de integratie van onderdanen uit derde landen. De mededeling van 2005 *Een gemeenschappelijke agenda voor integratie*, die de Commissie actief zal uitvoeren, bevatte een kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de EU. De richtsnoeren die in deze mededeling worden uiteengezet zijn door de Raad onderschreven in zijn conclusies van december 2005 inzake een gemeenschappelijke agenda voor integratie.

---

19 http://europa.eu.int/eures

20 http://europa.eu.int/eracareers.

21 Europese Raad te Laken.

22 COM(2005) 606.

Aangezien integratie een rol speelt op verschillende beleidsterreinen, zoals werkgelegenheid, stedelijk beleid en onderwijs, zal de Commissie erop toezien dat, door middel van een gezamenlijke inspanning, de prioriteiten op het gebied van integratie op samenhangende wijze in een hele reeks beleidsmaatregelen doorwerken. Tot de maatregelen die op verschillende relevante gebieden worden aanbevolen[23] behoort de vergroting van de capaciteit van introductieprogramma's en -activiteiten voor legale immigranten en de personen te hunnen laste. Deze dienen informatiepakketten te omvatten voor nieuw aangekomen economische immigranten evenals taal- en inburgeringscursussen om ervoor te zorgen dat immigranten de gemeenschappelijke Europese en nationale waarden begrijpen en respecteren en daarvan profiteren. Onderwijs, opleiding en culturele initiatieven zullen de integratieprocessen blijven ondersteunen.

De EU steunt het integratiebeleid van de lidstaten met financiële instrumenten zoals de voorbereidende acties voor de integratie van onderdanen van derde landen (INTI). In het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 heeft de Commissie een nieuw, specifiek solidariteitsinstrument voorgesteld, het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen. De doelstellingen van dit fonds zijn complementair aan die van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en richten zich op de uitdagingen die deze groep stelt; zij zijn gebaseerd op de gemeenschappelijke basisbeginselen inzake integratie waarover door de Raad JBZ in november 2004 overeenstemming werd bereikt.

Een bijzondere prioriteit van de nieuwe ESF-ontwerpverordening voor 2007-2013 betreft de verbetering van de arbeidsparticipatie van immigranten en het bevorderen van hun sociale integratie. De Commissie is voornemens erop toe te zien dat effectieve maatregelen worden genomen en adequate middelen worden uitgetrokken om deze prioriteit te verwezenlijken. De onderhandelingen over de strategische nationale kaders – en dienovereenkomstige operationele programma's – zullen het institutionele vehikel vormen dat ervoor moet zorgen dat de EU-fondsen in de komende jaren daadwerkelijk voor dit doel worden benut. Ook het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds steunt bepaalde integratiemaatregelen.

5. SAMENWERKING MET DE LANDEN VAN OORSPRONG

De raadpleging maakte duidelijk dat de samenwerking met derde landen op het gebied van economische migratie diende te worden verbeterd en dat initiatieven moesten worden ontwikkeld om landen van oorsprong en bestemming en arbeidsmigranten een "win-win"-situatie te bieden. Eén mogelijke maatregel is om de migratie van geschoolde arbeidskrachten uit ontwikkelingslanden naar de EU van nabij te volgen teneinde na te gaan welke sectoren en landen van oorsprong door een aanzienlijke brain drain worden getroffen. Er moeten binnen de EU en met deze landen besprekingen worden gevoerd om mogelijke oplossingen te vinden. Verder is de Commissie, gezien de noodzaak om in de landen van oorsprong uitvoeriger informatie te verstrekken over de mogelijkheden en voorwaarden van legale immigratie naar de EU, voornemens de nodige stappen te nemen om de thans beschikbare informatiebronnen uit te breiden.

Op de volgende gebieden kunnen andere initiatieven worden voorgesteld en kan de EU zo mogelijk adequate financiële ondersteuning bieden.

5.1. Instrumenten ter ondersteuning van circulaire migratie en terugkeermigratie

In de mededeling *Migratie en ontwikkeling* werd aangegeven dat het belangrijk is terugkeermigratie en circulaire migratie te vergemakkelijken. De follow-up van deze

[23] Voor nadere bijzonderheden: COM(2005) 389.

mededeling - ook met specifieke maatregelen – kan een aanzienlijke bijdrage leveren tot de ontwikkeling van een economisch migratiebeleid van de EU. De richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen biedt reeds interessante mogelijkheden, zoals de mogelijkheid voor lidstaten om terugkerende migranten toe te staan deze status langer te behouden dan de periode van één jaar die in artikel 9 is voorzien. Er zijn haalbaarheidsstudies gepland met het oog op eventuele nieuwe maatregelen, zoals meervoudige visa van lange duur voor terugkerende migranten of de mogelijkheid voor voormalige migranten om met prioriteit te worden behandeld en een nieuwe verblijfsvergunning te verkrijgen voor tijdelijke werkgelegenheid in het voormalige gastland via een vereenvoudigde procedure. Hiertoe zou een EU-database kunnen worden opgezet van onderdanen van derde landen die na het verstrijken van hun tijdelijke verblijfs-/werkvergunning de EU hebben verlaten. Een onderzoek naar de haalbaarheid/mogelijkheid van een dergelijke database zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen in de effectbeoordeling die met betrekking tot het inreis-uitreissysteem moet worden verricht[24].

Verder dient de EU zich actief te beijveren om tijdelijke migratieregelingen vast te stellen die de voordelen voor alle partijen zouden kunnen maximaliseren, d.w.z. die voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten in de lidstaten terwijl zij tevens, via eventuele terugkeer, bijdragen tot de ontwikkeling van de landen van oorsprong en de deelnemende migranten vaardigheden bijbrengen en andere voordelen bieden.

In sommige van de specifieke wetgevingsinstrumenten zullen bepalingen inzake een gereguleerde tijdelijke en circulaire migratie worden opgenomen (paragraaf 2.2).

5.2. Opleiding in de landen van oorsprong

Ongeacht de integratiemaatregelen voorafgaand aan het vertrek zouden beroepsopleiding en taalcursussen in het land van oorsprong immigranten kunnen helpen vaardigheden te ontwikkelen en zich beter aan te passen aan de behoefte aan arbeid in de EU, en daarmee hun kansen om legaal werk te vinden, kunnen verbeteren. Er zal nauwgezet worden onderzocht of het politiek mogelijk en technisch/financieel haalbaar is om adequate opleidingsstructuren met EG-middelen te ondersteunen onder de verantwoordelijkheid van de plaatselijke autoriteiten en/of van niet-gouvernementele actoren.

Welke maatregelen ook zullen worden genomen, het volgen van dergelijke cursussen mag geen voorwaarde zijn voor de toelating van iemand die wil komen werken, hoewel het eventueel wel een rol zou kunnen spelen.

6. CONCLUSIE

Met dit beleidsplan voldoet de Commissie aan het mandaat van het Haags Programma en beantwoordt zij de ideeën en suggesties die in de openbare raadpleging zijn gedaan. In de komende vier jaar zullen gedetailleerde maatregelen worden voorgesteld en zullen aanvullende studies en analyses worden verricht (zie bijlage I). Te zijner tijd zullen verdere besprekingen en raadplegingen met deskundigen uit de lidstaten, de sociale partners en andere belanghebbenden plaatsvinden.

---

[24] COM(2005) 597.

BIJLAGEN

I. Roadmap for the proposed measures

This roadmap should be considered as indicative and not exhaustive, as other actions may be scheduled in the coming years. It gives an overview of the Commission's intentions, but its implementation will depend, amongst other things, on the necessary preliminary work – including impact assessments and consultations – to be carried out before putting forward the concrete proposals, as explained in the main text of the policy plan on legal migration.

Year	Policy Plan section	Actions envisaged
2006	2.	Discussion with and consultation of the relevant experts (from Member States, the other EU institutions and international organisations , social partners, civil society, etc) in preparation of the possible legislative instruments for the entry and residence of third-country nationals (will continue throughout the 2006-2009 period).
	3.1.	- Research studies and dissemination of available results (will continue throughout the 2006-2009 period), in particular studies on job-seekers permits and on highly skilled schemes, including the creation of a possible EU green card system (for 2006); - Activities under the umbrella of the European Year of Workers Mobility - Feasibility analysis and possibly pilot phase of the EU migration portal.
	3.2.	Development of the new EURES Guidelines
	3.3.	- Analysis of the contributions to the Green Paper on the Future of the European Migration Network (EMN), adopted in 2005, and selected expert meeting (March 2006); - Depending on the outcome of the public consultation: decision on the future of EMN and, if it is to be maintained, adoption by the Commission of a proposal to provide a legal base for the network (second half of 2006).
	4.	- Implementation of measures for integration via the ESF (will continue throughout the 2006-2009 period); - Annual call for proposals for preparatory actions for integration of third-country nationals INTI. INTI should be followed by the European Fund for the Integration of third-country nationals proposed by the Commission under the financial perspectives 2007-2013; - Handbook on integration for policy-makers and practitioners – second edition, covering also integration in the labour market; - Integration website: pilot phase. It will also contain best practice in the

		area of integration in the labour market.
	5.	- With a view to foster and facilitate circular migration, analysis of the transposition and implementation in particular of Art. 9 of Council directive 2003/109/EC (long-term residents) by the Member States (to be continued in 2007); - Feasibility studies on long-term multi-entry visas and on how to effectively implement circular migration. - Availability of financial support under EU financial instruments for pilot projects for the creation of training structures in the countries of origin (from 2006).
2007	2.1. 2.2.1.	- Presentation by the Commission of proposals for the framework directive and for the directive on the conditions of entry and residence of highly skilled workers (negotiations in Council will start in 2007 and, if necessary, continue in 2008).
	2.3.	Starting a process of reflection on the revision of existing directives based on the actual implementation by the Member States, including discussion with the relevant stakeholders (will be carried out throughout the period according to the transposition date of the different measures).
	3.1.	- Activities under the umbrella of the European Year of Equal Opportunities; - Launch of information campaigns explaining the EU policies on immigration (continuation in the following years); Setting-up of an operational EU migration portal (end of 2007).
	3.2.	- Adaptation of the EURES portal.
	3.3.	- Depending on the outcome of 2006 consultation: start-up of 'new' EMN, i.e. with legal basis and new structure resulting from the Green Paper consultation and legal basis procedure, definition of longer term priorities (for next two years) and further consolidation and active incorporation of representatives from all the Member States.
	4.	European Integration Forum to bring together a range of stakeholders at EU level, including social partners and local authorities.
	5.	- Feasibility of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Feasibility of workable temporary migration schemes, including incentives to foster the voluntary return of migrants; - Feasibility/opportunity analysis of the database of third-country nationals having left the EU at the end of their temporary residence/work

		permit ("returnees database"); - Conference with the Member States, third-countries and other relevant stakeholders on how to concretely encourage and develop brain circulation and return migration.
2008	2.2.2	- Presentation by the Commission of a proposal for a directive on the conditions of entry and residence of seasonal workers.
	2.3.	Proposals for amendments of the existing directives, where necessary and based on the 2007 analysis and consultations (could continue in 2009 and after).
	3.2.	Follow-up activities on the EURES portal.
	4.	- Impact assessment on the implementation of measures to support integration via the ESF and, if necessary, via other Community instruments;
	5.	- Setting up of a system to monitor migration of skilled workers from developing countries to the EU with a view to identifying significant cases of brain drain; - Based on the 2007 feasibility analysis, possible proposal for setting up the "returnees database".
2009	2.2.3. 2.2.4	- Presentation by the Commission of two proposals for a directive on the procedures regulating the entry into, temporary stay and residence of intra-corporate transferees and on the conditions of entry and residence of remunerated trainees;
	5.	- Based on preceding studies and feasibility analysis, possible presentation of proposals for concretely support circular and return migration.

II. Bibliography

The following bibliography contains the full reference of the documents and legislative instruments and proposals quoted in the Policy Plan, together with other documents which are considered of relevance for the issues discussed in the text. It must nevertheless not be considered as exhaustive of the literature/instruments existing in this field.

A. *Article 63 of the EC Treaty*:

"The Council […] shall adopt:

[…]

3. measures on immigration policy within the following areas:

(a) conditions of entry and residence, and standards on procedures for the issue by Member States of long-term visas and residence permits, including those for the purpose of family reunion,

(b) illegal immigration and illegal residence, including repatriation of illegal residents;

4. measures defining the rights and conditions under which nationals of third countries who are legally resident in a Member State may reside in other Member States.

Measures adopted by the Council pursuant to points 3 and 4 shall not prevent any Member State from maintaining or introducing in the areas concerned national provisions which are compatible with this Treaty and with international agreements. […]"

B. *Legislative instruments and proposals:*

(1) Council Directive 2005/71/EC of 12 November 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research;

(2) Council Recommendation 2005/762/EC of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community;

(3) Recommendation 2005/761/EC of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 to facilitate the issue by the Member States of uniform short-stay visas for researchers from third countries travelling within the Community for the purpose of carrying out scientific research;

(4) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(5) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final;

(6) Council Decision of 12 July 2005 on guidelines for the employment policies of the Member States, OJ L 205 of 06.08.2005 (New Lisbon Agenda).

(7) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (applicable as of 12 January 2007);

(8) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006)

(9) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality;

(11) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001)386);

(12) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(13) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(14) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(15) Council Resolution of 30 November 1994 relating to the limitations admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons;

(16) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference").

C. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission on *EU/EC Strategy for Action on the Crisis in Human Resources for Health in Developing Countries*, COM(2005) 642;

(2) Communication from the Commission on *Priority actions for responding to the challenges of migration: first follow up to Hampton Court*, COM(2005)621 final;

(3) Green paper on *The future of the European migration network*, COM(2005)606 final;

(4) Communication from the Commission on *Improved effectiveness, enhanced interoperability and synergies among European databases in the area of Justice and Home Affairs*, COM(2005)597 final;

(5) Communication from the Commission on *European values in the globalised world: Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, COM(2005)525 final;

(6) Communication from the Commission on *A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005)389 final;

(7) Communication from the Commission on *Migration and Development: Some concrete orientations*, COM (2005)390 final;

(8) Green Paper on *Confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM(2005)94 final;

(9) Green Paper on *An EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811 final;

(10) Communication from the Commission *Study on the links between legal and illegal immigration*, COM (2004)412 final;

(11) *First Annual Report on Migration and Integration*, COM(2004)508 final;

(12) Communication from the Commission on *Immigration, integration and employment*, COM(2003)336 final;

(13) Communication from the Commission on *Integrating migration issues in the EU relations with third countries*, COM(2002)703 final;

(14) Communication from the Commission on *A Community immigration policy*, COM(2000)757 final;

D. Eurostat publications and statistics:

(15) Eurostat, Euro-indicators, news release, 141/2005 of 4 November 2005, *Unemployment data of September 2005* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_11/3-04112005-EN-BP.PDF).

(16) Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 15/2005, *Population in Europe 2004 – First results* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-015/EN/KS-NK-05-015-EN.PDF).

(17) Eurostat, news release, STAT/05/48 of 8 April 2005, *Population projections 2004-2050* (http://epp.eurostat.cec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/3-08042005-EN-AP.PDF).

E. Studies and other documents:

(18) Council Conclusions on *A Common Agenda for Integration*, Council Document 14390/05 of 1-2 December 2005;

(19) European Commission, *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU-25 Member States: underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy Special Reports N°19, November 2005 (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf);

(20) European Commission – European University Institute – CARIM, *Mediterranean Migration – 2005 report*, (http://www.carim.org/Publications/AR2005CARIM.pdf);

(21) European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Handbook on integration for policy makers and practitioners*, November 2004, written by the Migration Policy Group, Brussels. The handbook can be downloaded from the following address: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf;

(22) *Common Basic Principles on integration*, Council Document 14615/04 of 19 November 2004;

(23) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries

as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC;

(24) *Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity*, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.

D. International organisations' studies and documents:

(25) Report of the Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, November 2005 (www.gcim.org);

(26) World Bank report, *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, eds. M. Schiff and C. Özden, New York October 2005 (http://econ.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=1572893&contentMDK=20693491&pagePK=64168182&piPK=64168060);

(27) ILO action plan on migrant workers adopted by the 2004 International Labour Conference(http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf);

(28) International Labour Organisation, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy* (http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf), Geneva 2004.

III. EU acquis concerning the right to work for third-county nationals

Directive	Transposition deadline	Article(s) concerning the right to work	Text of the Article
1. Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal L 212, 07/08/2001 P. 0012 - 0023	31.12.2002	12	The Member States shall authorise, for a period not exceeding that of temporary protection, persons enjoying temporary protection to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and citizens of States bound by the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals who receive unemployment benefit. The general law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
2. Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, Official Journal L 031, 06/02/2003 P. 0018 - 0025	6.2.2005	11	1. Member States shall determine a period of time, starting from the date on which an application for asylum was lodged, during which an applicant shall not have access to the labour market. 2. If a decision at first instance has not been taken within one year of the presentation of an application for asylum and this delay cannot be attributed to the applicant, Member States shall decide the conditions for granting access to the labour market for the applicant. 3. Access to the labour market shall not be withdrawn during appeals procedures, where an appeal against a negative decision in a regular procedure has suspensive effect, until such time as a negative decision on the appeal is notified. 4. For reasons of labour market policies, Member States may give priority to EU citizens and nationals of States parties to the Agreement on the European Economic Area and also to legally resident third-country nationals.
3. Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Official Journal L 251, 03/10/2003 P. 0012 - 0018	3.10.2005	14	1. The sponsor's family members shall be entitled, in the same way as the sponsor, to: (…) (b) access to employment and self-employed activity; (…) 2. Member States may decide according to national law the conditions under which family members shall exercise an employed or self-employed activity. These conditions shall set a time limit which shall in no case exceed 12 months, during which Member States may examine the situation of their labour market before authorising family members to exercise an employed or self-employed activity. 3. Member States may restrict access to employment or self-employed activity by first-degree relatives in the direct ascending line or adult unmarried children to whom Article 4(2) applies.
4. Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Official Journal L 016, 23/01/2004 P. 0044 - 0053	23.1.2006	11	1. Long-term residents shall enjoy equal treatment with nationals as regards: (a) access to employment and self-employed activity, provided such activities do not entail even occasional involvement in the exercise of public authority, and conditions of employment and working conditions, including conditions regarding dismissal and remuneration;

			(…) 3. Member States may restrict equal treatment with nationals in the following cases: (a) Member States may retain restrictions to access to employment or self-employed activities in cases where, in accordance with existing national or Community legislation, these activities are reserved to nationals, EU or EEA citizens; (b) Member States may require proof of appropriate language proficiency for access to education and training. Access to university may be subject to the fulfilment of specific educational prerequisites.
		21	1. As soon as they have received the residence permit provided for by Article 19 in the second Member State, long-term residents shall in that Member State enjoy equal treatment in the areas and under the conditions referred to in Article 11. 2. Long-term residents shall have access to the labour market in accordance with the provisions of paragraph 1. Member States may provide that the persons referred to in Article 14(2)(a) shall have restricted access to employed activities different than those for which they have been granted their residence permit under the conditions set by national legislation for a period not exceeding 12 months. Member States may decide in accordance with national law the conditions under which the persons referred to in Article 14(2)(b) or (c) may have access to an employed or self-employed activity.
5. Directive 2004/81/EC on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, Official Journal L 261, 06/08/2004 P. 0019 – 0023	6.8.2006	11	1. Member States shall define the rules under which holders of the residence permit shall be authorised to have access to the labour market, to vocational training and education. Such access shall be limited to the duration of the residence permit. 2. The conditions and the procedures for authorising access to the labour market, to vocational training and education shall be determined, under the national legislation, by the competent authorities.
6. Directive 2004/83/EC on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 - 0023	10.10.2006	26	1. Member States shall authorise beneficiaries of refugee status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service, immediately after the refugee status has been granted. 2. Member States shall ensure that activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience are offered to beneficiaries of refugee status, under equivalent conditions as nationals. 3. Member States shall authorise beneficiaries of subsidiary protection status to engage in employed or self-employed activities subject to rules generally applicable to the profession and to the public service immediately after the subsidiary protection status has been granted. The situation of the labour market in the Member States may be taken

			into account, including for possible prioritisation of access to employment for a limited period of time to be determined in accordance with national law. Member States shall ensure that the beneficiary of subsidiary protection status has access to a post for which the beneficiary has received an offer in accordance with national rules on prioritisation in the labour market. 4. Member States shall ensure that beneficiaries of subsidiary protection status have access to activities such as employment-related education opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience, under conditions to be decided by the Member States. 5. The law in force in the Member States applicable to remuneration, access to social security systems relating to employed or self-employed activities and other conditions of employment shall apply.
7. Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, Official Journal L 375, 23/12/2004 P. 0012 - 0018	12.1.2007	17	1. Outside their study time and subject to the rules and conditions applicable to the relevant activity in the host Member State, students shall be entitled to be employed and may be entitled to exercise self-employed economic activity. The situation of the labour market in the host Member State may be taken into account. Where necessary, Member States shall grant students and/or employers prior authorisation in accordance with national legislation. 2. Each Member State shall determine the maximum number of hours per week or days or months per year allowed for such an activity, which shall not be less than 10 hours per week, or the equivalent in days or months per year. 3. Access to economic activities for the first year of residence may be restricted by the host Member State. 4. Member States may require students to report, in advance or otherwise, to an authority designated by the Member State concerned, that they are engaging in an economic activity. Their employers may also be subject to a reporting obligation, in advance or otherwise.
8. Directive 2005/71/EC - on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Official Journal L 289, 3/11/2005 P. 0015 - 0022 –	10.2007	6	1. A research organisation wishing to host a researcher shall sign a hosting agreement with the latter whereby the researcher undertakes to complete the research project and the organisation undertakes to host the researcher for that purpose (…). 2. Research organisations may sign hosting agreements only if the following conditions are met: (a) the research project has been accepted by the relevant authorities in the organisation, after examination of: (i) the purpose and duration of the research, and the availability of the necessary financial resources for it to be carried out; (ii) the researcher's qualifications in the light of the research objectives (…) (b) during his /her stay the researcher will have sufficient monthly resources to meet his / her expenses and return travel costs in accordance with the minimum amount published for the purpose by the Member State, without having recourse to the Member State's social assistance system; (c) during his /her stay the researcher will have sickness

			insurance for all the risks normally covered for nationals of the Member State concerned. (d) the hosting agreement shall specify the legal relationship and working conditions of the researchers. 3. (…). 4. The hosting agreement shall automatically lapse when the researcher is not admitted or when the legal relationship between the researcher and the research organisation is terminated. 5. (…)
		11	Researchers admitted under this Directive may teach in accordance with national legislation. Member States may set a maximum number of hours or of days for the activity of teaching
		12	Holders of a residence permit shall be entitled to equal treatment with nationals as regards: (a) recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications in accordance with the relevant national procedures; (b)working conditions, including pay and dismissal; (…)

IV. Statistics

Table 1 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: Total population

Member States	Population at 1 January (1000 inhabitants)				Percentage increase with respect to 1.1.2004		
	2004	2015	2025	2050	2015	2025	2050
EU25	**456 815**	**467 307**	**470 057**	**449 831**	**2.3**	**2.9**	**-1.5**
EU15	**382 674**	**394 727**	**398 780**	**384 356**	**3.1**	**4.2**	**0.4**
New Member States	**74 141**	**72 580**	**71 278**	**65 475**	**-2.1**	**-3.9**	**-11.7**
Belgium	10 396	10 674	10 898	10 906	2.7	4.8	4.9
Czech Republic	10 212	10 012	9 812	8 894	-2.0	-3.9	-12.9
Denmark	5 398	5 498	5 557	5 430	1.9	2.9	0.6
Germany	82 532	82 864	82 108	74 642	0.4	-0.5	-9.6
Estonia	1 351	1 279	1 224	1 126	-5.3	-9.4	-16.6
Greece	11 041	11 390	11 394	10 632	3.2	3.2	-3.7
Spain	42 345	45 264	45 556	42 834	6.9	7.6	1.2
France	59 901	62 616	64 392	65 704	4.5	7.5	9.7
Ireland	4 028	4 555	4 922	5 478	13.1	22.2	36.0
Italy	57 888	58 630	57 751	52 709	1.3	-0.2	-8.9
Cyprus	730	828	897	975	13.3	22.8	33.5
Latvia	2 319	2 174	2 068	1 873	-6.3	-10.8	-19.2
Lithuania	3 446	3 258	3 134	2 881	-5.5	-9.1	-16.4
Luxembourg	452	499	544	643	10.4	20.5	42.3
Hungary	10 117	9 834	9 588	8 915	-2.8	-5.2	-11.9
Malta	400	439	468	508	9.8	17.0	27.1
Netherlands	16 258	16 957	17 429	17 406	4.3	7.2	7.1
Austria	8 114	8 358	8 501	8 216	3.0	4.8	1.3
Poland	38 191	37 429	36 836	33 665	-2.0	-3.5	-11.8
Portugal	10 475	10 762	10 730	10 009	2.7	2.4	-4.4
Slovenia	1 996	2 019	2 014	1 901	1.1	0.9	-4.8
Slovakia	5 380	5 309	5 237	4 738	-1.3	-2.7	-11.9
Finland	5 220	5 354	5 439	5 217	2.6	4.2	-0.1
Sweden	8 976	9 373	9 769	10 202	4.4	8.8	13.7
United Kingdom	59 652	61 934	63 792	64 330	3.8	6.9	7.8
Bulgaria	7 801	7 130	6 465	5 094	-8.6	-17.1	-34.7
Romania	21 711	20 917	19 746	17 125	-3.7	-9.1	-21.1

Source: Eurostat; data for France refers to Metropolitan France

Over the next two decades the total population of the **EU25** is expected to increase by more than 13 million inhabitants, from 456.8 million on 1 January 2004 to 470.1 million on 1 January 2025. Population growth in the **EU25** until 2025 will be mainly due to net migration, since total deaths in the **EU25** will outnumber total births from 2010. The effect of net migration will no longer outweigh the natural decrease after 2025, when the population will start to decline gradually. The population will reach 449.8 million on 1 January 2050, that is a decrease of more than 20 million inhabitants compared to 2025. Over the whole projection period the **EU25** population will decrease by 1.5%, resulting from a 0.4% increase for the **EU15** and a 11.7% decrease for the ten new Member States.

Table 2 - Population projections for the EU25 + Bulgaria and Romania: population structure– Main age groups

	Percentage aged 0-14			Percentage aged 15-64			Percentage aged 65+		
	2004	2025	2050	2004	2025	2050	2004	2025	2050
EU25	**16.4**	**14.4**	**13.4**	**67.2**	**63.0**	**56.7**	**16.4**	**22.6**	**29.9**
EU15	**16.3**	**14.4**	**13.5**	**66.7**	**62.8**	**56.5**	**17.0**	**22.8**	**30.0**
New Member States	**16.7**	**14.4**	**13.2**	**69.7**	**64.5**	**57.7**	**13.6**	**21.1**	**29.1**
Belgium	17.3	15.6	14.7	65.6	61.9	57.6	17.1	22.5	27.7
Czech Republic	15.2	13.5	12.6	70.8	64.1	56.5	14.0	22.4	30.9
Denmark	18.9	15.9	15.7	66.2	62.9	60.2	14.9	21.2	24.1
Germany	14.7	12.9	11.9	67.3	62.5	56.5	18.0	24.6	31.6
Estonia	16.0	16.2	14.8	67.9	63.9	59.6	16.1	19.9	25.6
Greece	14.5	13.3	12.3	67.7	63.9	55.2	17.8	22.8	32.5
Spain	14.5	12.8	11.5	68.6	65.2	52.9	16.9	22.0	35.6
France[5]	18.6	16.7	15.8	65.1	60.9	57.0	16.3	22.4	27.2
Ireland	20.9	18.2	16.0	68.0	65.3	57.8	11.1	16.5	26.2
Italy	14.2	12.1	11.2	66.6	62.9	53.5	19.2	25.0	35.3
Cyprus	20.0	15.6	13.3	68.1	65.2	60.5	11.9	19.2	26.2
Latvia	15.4	16.2	14.8	68.4	64.1	59.1	16.2	19.7	26.1
Lithuania	17.7	15.1	13.7	67.3	65.7	59.6	15.0	19.2	26.7
Luxembourg	18.8	17.1	16.6	67.1	64.9	61.3	14.1	18.0	22.1
Hungary	15.9	14.3	13.8	68.6	63.7	58.1	15.5	22.0	28.1
Malta	18.2	15.6	14.5	68.7	63.1	60.8	13.1	21.3	24.7
Netherlands	18.5	16.1	15.8	67.6	63.3	60.7	13.9	20.6	23.5
Austria	16.3	13.8	12.3	68.2	64.1	57.3	15.5	22.1	30.4
Poland	17.2	14.6	13.0	69.8	64.3	57.6	13.0	21.1	29.4
Portugal	15.7	14.2	13.1	67.4	63.7	55.0	16.9	22.1	31.9
Slovenia	14.6	13.4	12.8	70.4	63.8	56.0	15.0	22.8	31.2
Slovakia	17.6	14.0	12.8	70.9	67.1	57.9	11.5	18.9	29.3
Finland	17.6	16.0	15.3	66.8	59.4	57.8	15.6	24.6	26.9
Sweden	17.8	17.1	16.3	65.0	60.7	59.4	17.2	22.2	24.3

United Kingdom	18.3	16.1	14.7	65.7	63.0	58.7	16.0	20.9	26.6
Bulgaria	14.2	11.7	11.5	68.7	64.5	55.0	17.1	23.8	33.5
Romania	16.4	14.1	12.5	69.1	66.9	57.9	14.5	19.0	29.6

Source: Eurostat

The share of the population of working age (between 15 and 64) in the total population is expected to decrease strongly in the **EU25**, from 67.2% in 2004 to 56.7% in 2050, that is a fall of 52 million inhabitants of working age. The share of the population aged between 0 and 14 will also be reduced, from 16.4% in 2004 to 13.4% in 2050, while the proportion of elderly people (aged 65 and more) is expected to almost double over this period, from 16.4% in 2004 to 29.9% in 2050.

Table 3 – Net migration, including corrections (in thousands)

Source: Eurostat estimates

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU (25 countries)	1118.4	826.0	632.5	732.7	658.0	468.5	644.6	905.7	993.2	1311.5	1707.3	2091.5
EU (15 countries)	1216.1	896.9	678.8	765.9	684.2	482.8	665.1	903.2	1055.6	1321.8	1701.2	2052.1
Euro-zone	1139.9	763.0	533.2	608.6	556.8	377.4	429.3	716.1	852.6	1096.9	1534.2	1755.9
Belgium	25.7	18.3	17.3	1.8	15.1	9.8	11.6	16.7	12.9	35.7	40.5	35.6
Czech Republic	11.8	5.5	10.0	9.9	10.2	12.0	9.5	8.8	-28.0	-8.5	12.3	25.8
Denmark	11.6	11.4	10.5	28.6	17.5	12.1	11.0	9.4	10.1	12.0	9.6	7.0
Germany	776.3	462.4	315.6	398.3	281.5	93.4	47.0	202.1	167.8	274.8	218.8	142.2
Estonia	-41.5	-28.3	-20.9	-15.6	-13.4	-6.9	-6.7	-1.1	0.2	0.1	0.2	0.0
Greece	94.5	86.5	78.1	77.3	70.9	61.5	54.8	45.1	29.3	37.8	38.0	35.8
Spain	54.2	59.2	54.7	60.4	73.5	83.6	148.8	227.3	378.5	427.8	649.9	738.5
France	36.5	16.5	-3.5	-14.5	-18.5	-13.5	-6.5	45.0	50.1	60.4	65.1	55.0
Ireland	1.7	-3.4	-3.0	6.0	15.9	17.4	16.2	24.3	31.5	38.8	32.7	31.3
Italy	27.8	24.2	25.7	31.5	59.5	55.7	64.1	46.4	55.2	47.6	349.3	600.6
Cyprus	10.7	8.7	7.0	6.6	6.0	5.5	4.2	4.2	4.0	4.6	6.9	12.4
Latvia	-53.5	-32.4	-22.8	-13.8	-10.1	-9.4	-5.8	-4.1	-5.4	-5.2	-1.8	-0.9
Lithuania	-24.5	-24.0	-24.2	-23.7	-23.4	-22.4	-22.1	-20.7	-20.3	-2.5	-1.9	-6.3
Luxembourg	4.1	3.9	3.8	4.3	3.5	3.6	3.8	4.4	3.5	3.3	2.6	2.1
Hungary	18.5	18.2	18.0	17.8	17.8	17.5	17.3	16.8	16.7	9.8	3.5	15.5
Malta	0.9	1.0	1.0	-0.2	0.7	0.6	0.4	0.5	9.9	2.2	2.0	1.8
Netherlands	43.2	44.5	20.4	15.0	21.3	30.5	44.1	43.9	57.0	56.0	27.6	7.0
Austria	71.5	33.5	3.1	2.1	3.9	1.5	8.5	19.8	17.2	43.5	34.8	38.2
Poland	-11.6	-16.8	-19.0	-18.2	-12.8	-11.7	-13.2	-14.0	-19.6	-16.8	-18.0	-13.8
Portugal	-4.5	8.4	17.3	22.3	26.2	29.4	32.3	38.0	47.1	64.9	70.1	63.5
Slovenia	-5.5	-4.5	0.0	0.8	-3.5	-1.4	-5.5	10.9	2.7	4.9	2.2	3.6
Slovakia	-2.9	1.7	4.7	2.9	2.2	1.8	1.3	1.5	-22.4	1.1	0.9	1.4
Finland	9.1	9.1	3.7	4.2	4.0	4.8	4.5	3.4	2.4	6.1	5.2	5.8
Sweden	19.8	32.1	50.8	11.7	5.8	5.9	11.0	13.6	24.5	28.6	30.9	28.7
United Kingdom	44.8	90.2	84.2	117.0	104.0	87.4	213.8	164.2	168.5	184.3	126.4	260.5

Net migration is the difference between immigration into and emigration from the area during the year (net migration is therefore negative when the number of emigrants exceeds the number of immigrants). Since most countries either do not have accurate figures on immigration and emigration or have no figures at all, net migration is estimated on the basis of the difference between population change and natural increase between two dates. The statistics on net migration are therefore affected by all the statistical inaccuracies in the two components of this equation, especially population change.

The table above shows that most EU Member States are now immigration countries and that even those which are still emigration countries (Latvia, Lithuania and Poland) are in the path towards becoming immigration countries as well, as negative net migration is gradually evolving towards migratory balance.

Table 4: Estimates of Annual Inflows of Work Permit Holders in 16 EU Countries

Country	All Work Permit Holders	Professionals with Work Permits	Total Employment 2002	Comments
DK	1600	500	2741000	2003. Professionals relate to occupations requiring special skills which are in demand
DE	165000	3300	36275000	2003. Figures relate to non-EU persons arriving in Germany. The total includes multiple entries, the vast majority of whom are unskilled. Professional category relates only to "Green Card" scheme for IT specialists
ES	65000	-	16241000	Approximate net estimate for 2002/2003 for the rise in the numbers in the SI system (excluding EU nationals)
FR	31200	12400	23885000	Professionals covers the inflows of those with Autorisations Provisoire de Travail (APTs) and qualified "travailleurs permanents" in 2003.
IE	16100	2000	1750000	2003 data. Professionals include WP holders with occupations defined as in ISCO88 and the highly skilled on Working Visas. New member States (EU10) are excluded.
IT	78800	500	21757000	Visas issued to non EU nationals in 2003 for self employment and contract work. Professional figure is reserved quota for highly skilled.
LV	2800	-	987000	2002
LT	500	160	1421000	2003
HU	40300	3800	3868000	No. of non-EU workers holding valid WPs on 31/12/03. Professionals have "college" or "university " education.
NL	38000	10900	8176000	2003
PL	5600	1700	13820000	Estimated new permits (i.e. excl renewals) for non-EU persons in 2002.Professionals are those classed as "experts and consultants"
SK	1000	-	2111000	Total non-EU inflow for 2002
FI	13100	1700	2406000	2003. Covers non-EU WP holders.
SE	6700	4300	4348000	2002. Covers non-EU WP holders.
UK	89200	15800	28338000	2003 data. Persons who entered the UK from abroad on WPs in 2003. Excludes renewals and "first permissions" for those already resident in the UK. Professions defined as in ISCO 88. Includes small number of EU10 citizens.
Total	(554900)	(57060)	168124000	
EU25	633200 (est)	74300 (est)	191841000	

Source: Study on assessing the question of applying numerical ceilings to the temporary movement of contract service suppliers (Mode 4) in the context of the GATS negotiations on trade in services. Prepared by Prof. J.J. Sexton for the European Commission (DG TRADE), April 2005

The category "professionals with work permits" can in most cases be equated with "highly skilled". Thus, the table above gives an indication of the minimum number of people (estimation of 74,300 for EU25) who could be covered by a scheme for the admission of highly skilled workers.

Table 5: Examples of regularisations in EU Member States (data from regularisation campaigns)

Greece

Year	Number of applicants	Number regularised
1998—White card Green card	370,000 228,000	370,000 220,000
2001	368,000	228,000

Italy

Year	Number of applicants	Number regularized
1986-1987		118,700
1990		235,000
1995-96	256,000	238,000
1998-99	308,000	193,200
2002	700,000	634,700

France

Year	Number regularised
1981-82	121,100
1997-98	77,800

Spain

Year	Number of applicants	Number regularised
1985-86	44,000	23,000
1991	135,393	109,135
1996	25,000	21,300
2000	247,598	153,463
2001	350,000	221,083
2005	690,679	500,000 (estimated)

Portugal

Year	Number of applicants	Number regularised
1992-93	80,000	38,364
1996	35,000	31,000
2001		170,000

Source: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

3,703,845 persons have been regularised in these five EU countries since the early 1980s. This does not necessarily concern an equal number of irregular migrants, as the same person may have been subject to different regularisation procedures (if after a period of time the person has fallen once again in irregularity). Other EU countries have also used regularisations in the past. Regularisation figures point to a fundamental dysfunction in the system for admission of migrants in many EU Member States: Migrants enter irregularly to fill the gaps in the labour market because legal ways to do so are very limited and ineffective. Usually, irregular migrants work in the 'hidden' economy, as evidenced by the latest Spanish regularisation campaign.

These are estimates provided by non-official EU sources. The Commission is aware that there is a need for comprehensive and reliable data in the field of immigration and asylum. In order

to dispose of comparable and reliable data, and to foster information sharing and policy debate within the Member States of the EU in immigration and asylum issues, it has recently put forward in particular two proposals for legislation:

(29) Proposal for a Council Decision on the establishment of a mutual information procedure concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration, COM(2005)480 final;

(30) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community statistics on migration and international protection, COM(2005)375 final.