



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etableringen af en EU-talentpulje.

KOM(2023) 716

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til en forordning, der etablerer en såkaldt EU-talentpulje. Forslaget indgår i en pakke af foranstaltninger om mobilitet for færdigheder og talent. EU-talentpuljen har til formål at øge EU's samlede tiltrækningskraft ved at oprette den første EU-dækkende IT-plattform til rekruttering af international arbejdskraft. EU-talentpuljen skal være åben for tredjelandstatsborgere i hele verden, der ønsker at arbejde lovligt i Europa, og arbejdsgivere, der ikke er i stand til at finde den arbejdskraft, de har brug for på EU's arbejdsmarked. Deltagelse i EU-talentpuljen vil være frivilligt for de enkelte medlemsstater. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget som fremsat er omfattet af det danske retsforbehold, og forordningen vil derfor ikke finde anvendelse i Danmark og vil ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har den 15. november 2023 som en del af deres pakke af foranstaltninger om mobilitet for færdigheder og talent, fremsat forslag til en forordning, der etablerer en EU-talentpulje. EU-talentpuljen er en EU-dækkende IT-plattform, der er åben for tredjelandstatsborgere, der ønsker at arbejde lovligt i Europa, og arbejdsgivere i EU, der ikke er i stand til at finde den arbejdskraft, de har brug for på EU's arbejdsmarked.

Af Kommissionens konsekvensanalyse af forslaget fremgår det, at arbejdsgivere i EU står over for akut og strukturel mangel på arbejdskraft inden for en række professioner. Antallet af ubesatte stillingsopslag i EU er mere end fordoblet fra 2013 til 2022. En høj andel af virksomheder inden for en række sektorer rapporterede i 4. kvartal af 2022, at mangel på arbejdskraft begrænsede deres produktion, herunder

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

23. januar 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Kontor for Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

26% af virksomhederne i industrisektoren, 30% af virksomhederne i servicesektoren og 31% af virksomhederne i bygge- og anlægssektoren. Derudover forventes der med ambitionerne for den grønne og digitale omstilling at blive tilført et betragteligt antal nye arbejdspladser til EU's arbejdsmarked, herunder en stigning fra 9 mio. ansatte IKT-specialister i 2021 til 20 mio. i 2030 og mellem 1 og 2,5 mio. nye arbejdspladser i forbindelse med den grønne omstilling. Samtidig står EU over for en aldrende befolkning og et fald i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder. Andelen af personer over 65 år forventes at stige til 32,5% i 2100 sammenlignet med 21,2% i 2022. Andelen af personer i den arbejdsdygtige alder (15-64 årige) forventes at falde fra 63,9% i 2022 til 54,4% i 2100.

På baggrund af disse strukturelle og akutte problemer med manglen på arbejdskraft i EU, har Kommissionen bl.a. præsenteret to pakker af foranstaltninger med det overordnede formål at tiltrække de kvalifikationer og talenter, som EU har brug for. Den første pakke blev præsenteret den 27. april 2022 under overskriften 'Tiltrækning af færdigheder og talent til EU'. Den anden pakke, hvori forordningsforslaget om etableringen af en EU-talentspulje indgår, blev præsenteret i en meddelelse den 15. november 2023 under overskriften 'om mobilitet for færdigheder og talent'.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra a, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

3. Formål og indhold

Formålet med EU-talentspuljen er at forbedre faciliteringen af international rekruttering til EU's arbejdsmarked. IT-plattformen vil støtte 'matchingen' af ledige stillinger hos arbejdsgivere, der er etableret i Unionen med profiler af jobsøgende fra tredjelands indbydere inden for sektorer med mangel på arbejdskraft. Derudover er formålet med IT-plattformen at tilvejebringe mere transparent og gennemsækelig information om regler for indrejse og ophold i de enkelte medlemsstater.

I forslaget til forordningen fastlægges følgende for etableringen af EU-talentspuljen:

1) Deltagelse i EU-talentspuljen for medlemsstater og tredjelandstatsborgere.

Deltagelse i EU-talentspuljen skal være frivillig for de enkelte medlemsstater. Adgang til EU-talentspuljen skal kun være åben for tredjelandstatsborgere, der opholder sig uden for EU, og arbejdsgivere fra deltagende medlemsstater. Til forskel fra den allerede eksisterende IT-plattform til rekruttering af arbejdskraft inden for EU, EURES, vil EU-talentspuljen således alene være åben for tredjelandstatsborgere.

2) Styring og drift af EU-talentpuljen.

Der etableres følgende struktur for udviklingen, styringen og driften af EU-talentpuljen: 1) Et sekretariat nedsat af Kommissionen til udvikling og drift af EU-talentpuljen, 2) en styregruppe med repræsentanter fra deltagende medlemsstater og arbejdsmarkedets parter, sidstnævnte med observatørstatus, og 3) nationale kontaktpunkter i de deltagende medlemsstater, der skal forestå den nationale håndtering af IT-plattformen, herunder bl.a. indgivelse af den relevante data.

3) Registrering af jobsøgere og arbejdsgivere.

IT-plattformen skal være åben for tredjelandsstatsborgere, der kan erklære, at de ikke er underlagt indrejseforbud. Derudover foreslås det, at jobsøgere inden for rammerne af et givent talentpartnerskab mellem en medlemsstat og et tredjeland kan få udstedt et såkaldt 'EU-talentpartnerskabspas', der har til formål bl.a. at lette identificeringen af kvalifikationer og færdigheder. Formålet med Kommissionens talentpartnerskabsinitiativ er at samle medlemsstaternes bilaterale engagementer med specifikke tredjelandslande ift. lovlig migration inden for en fælles EU-tilgang. Dette mhp. bl.a. at forbedre samarbejdet med visse tredjelandslande på migrationsområdet.

Arbejdsgivere fra deltagende medlemsstater bliver registreret af de nationale kontaktpunkter. Arbejdsgivere skal overholde gældende national og EU-lovgivning ift. beskyttelse mod uretfærdig rekruttering, utilstrækkelige arbejdsvilkår og diskrimination for at kunne deltage.

4) Identificering af sektorer med mangel på arbejdskraft.

Med forslaget etableres en EU-dækkende liste over sektorer med mangel på arbejdskraft, der skal ajourføres løbende. Derudover kan de deltagende medlemsstater tilføje og fjerne sektorer gældende for jobopslag i deres specifikke lande mhp. bedre at kunne målrette jobopslag til det specifikke behov på nationalt plan. Det vil således være de enkelte medlemsstater, der bestemmer til hvilke sektorer, der via IT-plattformen kan rekrutteres arbejdskraft.

5) Indvandringsprocedurer, klageadgang og monitorering.

Information vedr. bl.a. gældende regler for ansættelses- og indvandringsprocedure, anerkendelse af kvalifikationer mv. i de enkelte medlemsstater gøres tilgængelige på IT-plattformen. Derudover skal deltagende medlemsstater sikre, at der er adgang til klagemekanismer, navnlig i tilfælde af, at en arbejdsgiver overtræder de forpligtelser og betingelser, der fastsættes for deltagelse i EU-talentpuljen. Endeligt fastlægger forordningsforslaget mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre accelererede indvandringsprocedurer, og retningslinjer for monitorering af IT-plattformen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til opfyldelsen af nærhedsprincippet anført, at:

"I medfør af nærhedsprincippet kan der kun handles på EU-plan, hvis målene for den påtænkte handling ikke kan opfyldes af medlemsstaterne alene, men bedre kan nås på EU-plan.

Da TEUF udtrykkeligt giver Unionen beføjelse til at udvikle en fælles migrationspolitik, er dette et klart mål, der skal forfølges på EU-plan. Samtidig er lovlig migration et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, og artikel 79 i TEUF anerkender medlemsstaternes ret til at fastsætte antallet af tredjelandsstatsborgere, der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge arbejde. Nærhedsprincippet finder anvendelse, da der er tale om et område med delt kompetence.

Alle medlemsstater er ramt af en mangel på færdigheder og arbejdskraft, som forventes at stige i lyset af de demografiske udfordringer og krav i forbindelse med den dobbelte omstilling (grøn og digital). Medlemsstaterne tackler allerede disse udfordringer ved at aktivere den nationale arbejdsstyrke, opkvalificering, omskoling, fremme mobiliteten inden for EU og forbedre arbejdsvilkårene i visse erhverv. En vigtig del af en gennemgribende indsats over for problemet er imidlertid også lovlig migration.

Den begrænsede rekruttering af kvalificerede tredjelandsstatsborgere gennem de eksisterende kanaler for arbejdskraftmigration for at afhjælpe manglen på arbejdskraft og færdigheder har en stærk grænseoverskridende komponent.

Selv om nogle medlemsstater allerede anerkender den centrale rolle, som lovlig migration spiller, og har udviklet politikker for tiltrækning af talenter, er nationale initiativer og politikker til forbedring af den internationale rekruttering af tredjelandsstatsborgere meget fragmenterede og varierer fra medlemsstat til medlemsstat med hensyn til omfanget af deres indsats.

Kun få medlemsstater har digitale platforme og værktøjer til tiltrækning af talenter på nationalt plan, som specifikt er rettet mod jobsøgende fra tredjelande ved at tilbyde støtte til jobsøgning og oplysninger, der er relevante for international rekruttering. Deres anvendelsesområde er imidlertid ofte begrænset, da de for det meste er rettet mod højt kvalificerede arbejdstagere (mens manglen på arbejdskraft i EU dækker alle færdighedsniveauer) og har begrænsede funktionaliteter. Desuden fokuserer disse værktøjer på nationale arbejdsmarkeder, og de stordriftsfordele, som EU-samarbejdet kan give med hensyn til at tiltrække tredjelandsstatsborgere, kan derfor ikke udnyttes.

Derfor kan hindringerne for ansættelse af tredjelandsstatsborgere ikke afhjælpes tilstrækkeligt af de enkelte medlemsstater.

Medlemsstater, der handler alene, navnlig mindre medlemsstater med mindre synlighed på verdensplan, er muligvis ikke i stand til at tiltrække nok potentielle arbejdstagere fra tredjelande. Initiativer på nationalt plan vil derfor ikke effektivt afhjælpe manglen på arbejdskraft i hele EU, mens en fælles platform kan bidrage til

at forbinde og slå bro over kløften mellem udbuddet af potentiel arbejdskraft fra tredjelande og efterspørgslen fra arbejdsgivere, der er etableret i medlemsstaterne, og dermed tiltrække udenlandske talenter mere effektivt sammenlignet med, hvad medlemsstaterne kan opnå alene. Desuden er der fragmentering og mangel på koordinering mellem forskellige eksisterende nationale eller private platforme, som kun kan overvindes ved hjælp af en platform på EU-plan, der sikrer en omfattende og strømlinet tilgang.

EU som helhed er mere attraktivt for tredjelandstatsborgere, der er interesseret i migration, end summen af medlemsstaterne hver for sig. EU-talentpuljen vil som en EU-dækkende jobmatchningsplatform, der også tilbyder gennemsigtige oplysninger om indvandrings- og rekrutteringsprocesser samt støttetjenester, forbedre den overordnede effektivitet af forvaltningen af arbejdskraftmigration på EU-plan og fremme EU som destination for jobsøgende fra tredjelande med potentiale til at afhjælpe kvalifikationskløfter. Takket være de stordriftsfordele, der kan opnås gennem EU-samarbejde, vil EU være bedre rustet til at konkurrere på den globale scene med hensyn til at tiltrække udenlandske talenter. Dette vil sikre et større antal potentielle jobsøgende med de kvalifikationer, der er behov for, og at arbejdsgivernes behov for arbejdskraft i de enkelte medlemsstater tilgodeses bedre. Det vil sende et klart budskab til jobsøgende fra tredjelande om, at EU er parat til at tage imod dem på sit arbejdsmarked, samtidig med at der ydes beskyttelse mod urimelig rekruttering og udnyttende arbejdsvilkår.”

Regeringen er enig i, at nærhedsprincippet er opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Det vurderes ikke relevant at redegøre for gældende danske ret.

7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige, eller statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Kommissionen har foreslået, at forslaget finansieres med 27,8 mio. euro i forpligtelser over EU-budgettet i perioden 2024-2027. Udgifterne finansieres via omprioritering inden for eksisterende budgetkategorier. I 2028 og 2029 forslår Kommissionen et budget på 25,5 mio. euro årligt samt 24,2 mio. euro i 2030. Omkostninger efter 2027 er vejledende og foregriber ikke den kommende flerårige finansielle ramme (FFR).

Det forventes, at Danmark vil modtage en refusion af det danske EU-bidrag svarende til en forholdsmæssig andel af udgifterne svarende til cirka 2 pct. henset til retsforbeholdet.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringsarbejde (SPAIS). Udlændinge- og Integrationsministeriet har modtaget nedenstående høringssvar.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (resumé):

”FH konstaterer, at på trods af at forslaget om en EU-talentpulje er retsforbeholdsbelagt, vil forslaget have indflydelse på det danske arbejdsmarked grundet den fri bevægelighed. Derfor er det nødvendigt, at Udlændinge- og Integrationsministeriet engagerer sig i forslaget om en EU-talentpulje sammen med Beskæftigelsesministeriet, der også håndterer udenlandsk arbejdskraft og tjenesteydere samt har myndighedskontrol. FH opfordrer til tæt koordination og samarbejde mellem de to ministerier i forbindelse med behandlingen af og udmøntningen af forslaget, så det sikres, at forslaget ikke bryder med regeringens ambition om fair bevægelighed i EU og så man undgår, at forslaget fører til udnyttelse af lønmodtagere fra tredjelande og social dumping.

FH ønsker, at det afklares, hvorvidt Danmark vil have mulighed for at tilslutte sig EU-talentpuljen.

FH opfordrer til, at alle muligheder for rekruttering i Danmark og blandt EU-borgere udnyttes af arbejdsgiverne, før der rekrutteres arbejdskraft fra tredjelande. FH er kritisk over for, at forslaget ikke indeholder en gennemsigtig proces omkring vurdering af mangel på arbejdskraft.

FH er bekymret over at forslaget kun indeholder en svag lønmodtagerbeskyttelse af tredjelandsborgere, som allerede er kendt for at være en særlig sårbar gruppe på arbejdsmarkedet. For FH er det helt afgørende, at forslaget om en talentpulje ikke bliver en vej til udnyttelse og social dumping af faglærte og ufaglærte lønmodtagere fra tredjelande. Det er derfor centralt, at der ikke introduceres lempelige initiativer vedrørende tredjelandsborgeres adgang til EU's indre marked, før der er tilstrækkelige håndhævelsesværktøjer på plads. Det skal sikres at der er lige løn, for lige arbejde, på samme arbejdsplads – også for den særligt udsatte gruppe lønmodtagere fra tredjelande.”

Akademikerne:

”Danmark og EU står over for en betydelig udfordring med knaphed på arbejdskraft. Der er behov for flere hænder for at opfylde både de grønne og digitale ambitioner og sikre medlemsstaternes velfærdssystemer.

På nuværende tidspunkt er der dog retsforbehold og barrierer, i form af fx dansk lovgivning, som enten begrænser tiltrækning af EU-borgere uden for EU eller hindrer tredjelandsstatsborgere i at tage arbejde på tværs af EU-landegrænser. Arbejdskraftmangel er en fælles udfordring i EU, og derfor støtter Akademikerne op om oprettelsen af en fælles EU-talentpulje, som medlemslandene frivilligt kan deltage i og tilskynder også til, at Danmark tilslutter sig EU-talentpuljen – den EU dækkende IT-plattform.

Akademikerne anbefaler, at EU-talentspuljen udvides til at inkludere tredjelandstatsborgere, som allerede befinder sig inden for EU's grænser. Det er afgørende at muliggøre ansøgninger fra den gruppe og ikke begrænse adgangen kun til dem, der søger beskæftigelsen og har bopæl uden for EU. Det vil sikre at den eksisterende talentmasse inden for EU, der aktuelt står uden for arbejdsmarkedet, men besidder relevante kvalifikationer eller kunne være en potentiel arbejdskraftressource i et andet EU-land, får mulighed for at deltage i talentspuljen. Derved kan EU maksimere udnyttelsen af tilgængelige ressourcer og styrke arbejdsmarkedet ved at tilføre de nødvendige kompetencer, som virksomheder efterspørger.”

Lederne:

”Lederne har den 8. januar 2024 via Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet modtaget høring om Europa-Parlamentets og Rådets forslag til forordning om oprettelse af en EU-talentspulje.

I hele Europa er manglen på medarbejdere stigende. Derfor støtter lederne generelt initiativer, der gør det lettere at rekruttere medarbejdere uden for EU. Det kan etableringen af EU-plattformen medvirke til.

Lederne har dog noteret sig, at Danmark ifølge forslaget ikke deltager i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.”

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for vedtagelsen af initiativer, der forbedrer mulighederne for at tiltrække efterspurgt kvalificeret arbejdskraft til EU under ordnede forhold. Samtidig er regeringen løbende opmærksom på, at Danmark fortsat har mulighed for at imødekomme behovet for kvalificeret arbejdskraft i Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.