



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.11.2011
COM(2011) 729 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**over het functioneren van de overgangsregelingen inzake vrij verkeer van werknemers
uit Bulgarije en Roemenië**

{SEC(2011) 1343 definitief}

1. INLEIDING

1.1. Doel van het verslag

De Commissie presenteert dit verslag overeenkomstig lid 4 van de bijlagen VI en VII bij het Toetredingsverdrag voor Bulgarije en Roemenië van 2005. Naar aanleiding van het verzoek van Bulgarije en Roemenië van 20 juni 2011 om een tweede herziening¹ door de Raad van het functioneren van de overgangsmaatregelen inzake vrij verkeer van werknemers, zal de Raad zich op dit verslag baseren bij de herziening, die binnen zes maanden na de ontvangst van het verzoek moet zijn afgerond.

1.2. Vrij verkeer van werknemers als een fundamentele vrijheid

Vrij verkeer van personen is één van de fundamentele vrijheden die worden gewaarborgd in het EU-recht. Deze vrijheid omvat het recht van EU-onderdanen om zich vrij naar een andere EU-lidstaat te verplaatsen om daar te werken en te wonen met hun gezinsleden. Krachtens het EU-recht betekent vrij verkeer van werknemers dat het de lidstaten verboden is direct of indirect EU-werknemers en hun gezinnen op grond van hun nationaliteit te discrimineren in werkgelegenheidsaangelegenheden. Dit EU-recht garandeert EU-werknemers ook het recht op gelijke behandeling met betrekking tot fiscale en sociale voordelen, lidmaatschap van vakbonden, volkshuisvesting, en de toegang van hun kinderen tot algemeen onderwijs, leerlingstelsels en beroepsonderwijs.

1.3. Overgangsmaatregelen inzake vrij verkeer van werknemers

Krachtens het Toetredingsverdrag van 2005 mogen de EU-25-lidstaten² de vrije toegang tot hun arbeidsmarkten tijdelijk beperken voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië door deze toegang onderhevig te maken aan hun nationale wetgeving. Niettegenstaande deze beperkingen is een lidstaat ten aanzien van de eerste toegang tot de arbeidsmarkt verplicht om Bulgaarse en Roemeense werknemers voorrang te verlenen boven werknemers die onderdanen zijn van niet-EU-landen. Voor werknemers uit de EU-2-landen gelden geen beperkingen in de EU-2-lidstaten.

De totale overgangsperiode van maximaal zeven jaar is verdeeld in drie afzonderlijke fasen (formule "2-plus-3-plus-2"). Tijdens elke fase gelden andere voorwaarden:

- In de eerste periode van twee jaar wordt de toegang van werknemers uit Bulgarije en Roemenië tot de arbeidsmarkten van de andere lidstaten geregeld door de nationale wetgeving van die lidstaten.
- De lidstaten kunnen hun nationale maatregelen verlengen voor een tweede fase van nog eens drie jaar, mits zij de Commissie daarvan voor het einde van de

¹ Eerste herziening door de Raad (EPSCO) op 17 december 2008, op basis van Commissieverslag COM(2008) 765 van 18.11.2008.

² "EU-25" verwijst naar alle lidstaten die vóór 1 januari 2007 al deel uitmaakten van de EU; "EU-2" verwijst naar Bulgarije en Roemenië; "EU-10" naar alle landen die op 1 mei 2004 zijn toegetreden en "EU-15" naar de lidstaten die vóór 1 mei 2004 al deel uitmaakten van de EU.

eerste fase in kennis hebben gesteld. Anders is het EU-recht dat vrij verkeer van werknemers garandeert van toepassing.

- Een lidstaat die de nationale maatregelen aan het einde van de tweede fase nog toepast, mag bij een ernstige verstoring of dreigende verstoring van zijn arbeidsmarkt en na kennisgeving aan de Commissie deze maatregelen blijven toepassen tot het einde van de periode van zeven jaar na de toetredingsdatum.

Daarnaast biedt een vrijwaringsclausule een lidstaat die niet langer gebruik maakt van nationale maatregelen en vóór het einde van de totale overgangsperiode de EU-wetgeving inzake vrij verkeer van werknemers toepast, de mogelijkheid opnieuw beperkingen in te voeren in geval van ernstige of dreigende verstoringen van de arbeidsmarkt.

De overgangsmaatregelen, die onherroepelijk zullen eindigen op 31 december 2013, gelden alleen voor het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt op grond van de EU-wetgeving inzake vrij verkeer van werknemers. Zodra een werknemer uit een EU-2-land is toegelaten tot de arbeidsmarkt van een lidstaat, kan hij of zij aanspraak maken op alle overige rechten die voortvloeien uit de EU-wetgeving inzake vrij verkeer van werknemers.

Overeenkomstig artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) laten de overgangsmaatregelen het grondrecht van EU-burgers op vrij verkeer en verblijf in de EU onverlet. Er zijn geen overgangsmaatregelen voor de toepassing van de EU-wetgeving inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

De overgangsmaatregelen zijn niet van toepassing op zelfstandigen die zich in de EU vestigen of er hun diensten aanbieden, zij het dat Duitsland en Oostenrijk met betrekking tot de tijdelijke detachering van werknemers de grensoverschrijdende verlening van diensten in bepaalde gevoelige sectoren mogen beperken, zoals vastgesteld in de richtlijn betreffende de detachering van werknemers in bepaalde gevoelige sectoren³.

1.4. Overzicht van nationaal beleid inzake toegang tot de arbeidsmarkt

Werknemers uit Bulgarije hebben momenteel vrij toegang tot de arbeidsmarkt van 15 lidstaten die deel uitmaken van de EU-25.

Nadat Spanje een beroep deed op de vrijwaringsclausule en de Commissie op 11 augustus 2011 instemde met het Spaanse verzoek tot herinvoering van beperkingen voor Roemeense werknemers tot en met 31 december 2012⁴, hebben Roemeense werknemers momenteel vrij toegang tot de arbeidsmarkt van 14 van de EU-25-lidstaten.

De lidstaten die nog steeds beperkingen ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt hanteren, passen een breed scala aan nationale maatregelen toe die

³ Op 10 februari 2011 bepaalde het Hof van Justitie in zaak C-307/09 (Vicoplus) dat lidstaten ook de terbeschikkingstelling van uitzendkrachten mogen beperken.

⁴ 2011/503/EU: Besluit van de Commissie van 11 augustus 2011, PB L 207 van 12.8.2011, blz. 22.

leiden tot in juridisch opzicht uiteenlopende regelingen voor de toegang tot hun arbeidsmarkten. Sommige lidstaten passen volledige werkvergunningssystemen toe, terwijl andere vereenvoudigde procedures of versoepelde voorwaarden hanteren, bijv. door geen werkvergunningen te eisen voor beroepen in bepaalde sectoren of door vrijstellingen van arbeidsmarkttests⁵.

⁵ Meer informatie over nationale maatregelen is te vinden op <http://ec.europa.eu/eures>.

Tabel 1: Beleid van lidstaten inzake toegang tot de arbeidsmarkt

	Lidstaten	Werknemers uit Bulgarije en Roemenië
EU-25	België	Beperkingen met vereenvoudigingen
	Tsjechische Republiek	Vrije toegang - nationale wet (1.1.2007)
	Denemarken	Vrije toegang (1.5.2009)
	Duitsland	Beperkingen met vereenvoudigingen*
	Estland	Vrije toegang (1.1.2007)
	Ierland	Beperkingen
	Griekenland	Vrije toegang (1.1.2009)
	Spanje	Vrije toegang (1.1.2009) Beperkingen voor werknemers uit Roemenië (22.7.2011)
	Frankrijk	Beperkingen met vereenvoudigingen
	Italië	Beperkingen met vereenvoudigingen
	Cyprus	Vrije toegang (1.1.2007)
	Letland	Vrije toegang (1.1.2007)
	Litouwen	Vrije toegang (1.1.2007)
	Luxemburg	Beperkingen met vereenvoudigingen
	Hongarije	Vrije toegang (1.1.2009)
	Malta	Beperkingen
	Nederland	Beperkingen met vereenvoudigingen
	Oostenrijk	Beperkingen met vereenvoudigingen*
	Polen	Vrije toegang (1.1.2007)
	Portugal	Vrije toegang (1.1.2009)
	Slovenië	Vrije toegang (1.1.2007)
	Slowakije	Vrije toegang (1.1.2007)
	Finland	Vrije toegang (1.1.2007)
	Zweden	Vrije toegang (1.1.2007)
Verenigd Koninkrijk	Beperkingen	

Bron: DG EMPL Opmerking: * Ook beperkingen voor de detachering van werknemers in bepaalde sectoren

1.5. Derde fase van de overgangsmaatregelen

Beperkingen van het vrije verkeer van Bulgaarse en Roemeense werknemers dienen in principe op 31 december 2011 te worden beëindigd. Lidstaten die dan nog steeds beperkingen toepassen, mogen die na 31 december 2011 handhaven bij een ernstige verstoring of dreigende verstoring van de arbeidsmarkt en na kennisgeving hiervan aan de Commissie vóór 1 januari 2012.

Bij tijdige kennisgeving door de lidstaat worden de beperkingen automatisch verlengd tot na 31 december 2011, zonder dat de Commissie hiermee hoeft in te stemmen. Door de tijdelijke beperking van het vrije verkeer van werknemers wijken de overgangsmaatregelen echter af van een fundamentele vrijheid van de EU-wetgeving. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten afwijkingen van fundamentele vrijheden strikt worden geïnterpreteerd. Een strikte interpretatie is eveneens van toepassing op de voorwaarden waaronder de lidstaten de toegang tot hun arbeidsmarkt in de derde fase mogen blijven beperken. Hoewel de Commissie erkent dat arbeidsmarkten binnen de EU sterk verschillen en dat het aan elke lidstaat zelf is een (dreigende) verstoring van zijn arbeidsmarkt vast te stellen, zijn de lidstaten volledige verantwoordelijkheid verschuldigd, onderbouwd met gegevens en steekhoudende argumenten met betrekking tot het bestaan van een (dreigende)

arbeidsmarktverstoring, die meer moeten behelzen dan enkel een vermelding van het werkloosheidspercentage.

2. OMVANG VAN INTRA-EU-ARBEIDSMOBILITEIT VAN BURGERS UIT DE EU-2-LANDEN

2.1. Burgers van Bulgarije en Roemenië die in andere lidstaten verblijven

Vanwege tekortkomingen in de bestaande gegevens is de precieze omvang van de mobiliteitsstromen na de uitbreiding moeilijk te bepalen. Uit beschikbare bevolkingsstatistieken en -gegevens van de EU-enquête naar de arbeidskrachten blijkt echter dat eind 2010 circa 2,9 miljoen Bulgaarse en Roemeense burgers van alle leeftijden — ongeacht de arbeidsparticipatie — in de EU-25-landen⁶ verbleven (tabellen A1 en A2⁷), meer dan twee keer zoveel als kort voor de toetreding (1,4 miljoen eind 2006). Dit komt neer op een gemiddelde nettotoename van 360 000 personen per jaar. Dit proces was echter al in gang gezet voor 1 januari 2007, met een gemiddelde nettotoename van circa 220 000 per jaar tussen 2003 en 2006.

De belangrijkste landen van bestemming zijn Italië en Spanje, waar zich samen ruim 70% van alle Bulgaarse en Roemeense onderdanen die in een andere lidstaat verblijven vestigden (eind 2010). Roemeense burgers vertegenwoordigen ruim 80% van alle EU-2-onderdanen die in een andere lidstaat verblijven en zijn voornamelijk te vinden in Italië (41%) en Spanje (38%), gevolgd door Duitsland (5%), terwijl Bulgaarse migranten voornamelijk in Spanje (38%), Duitsland (15%), Griekenland (12%), Italië (10%) en het VK (7%) verblijven.

Hoewel significant in absolute termen, bedroeg het aantal migranten uit een EU-2-land dat in een EU-25-lidstaat verblijft eind 2010 slechts 0,6% van de totale bevolking van de EU-25, vergeleken met 0,3% vier jaar eerder. Dit aandeel is het grootst in Cyprus (4,1%), gevolgd door Spanje (2,2%) en Italië (1,8%).

Van de recent aangekomen⁸ migranten in de werkende leeftijd (figuur A1) vertegenwoordigen burgers van EU-2-landen alleen in Cyprus (4,3%), Spanje (1,4%) en Italië (1,1%) een vrij groot aandeel in de beroepsbevolking — zij het dat zelfs in deze landen het aandeel van recent aangekomen werknemers uit niet-EU-landen aanzienlijk groter is.

Gegevens van de arbeidskrachtenenquête wijzen er tevens op (tabel A3) dat recente migranten in de werkende leeftijd uit Roemenië voornamelijk naar Italië en Spanje gingen (bijna 40% elk), terwijl een kleiner deel naar het VK, Duitsland en Frankrijk ging (bij elkaar circa 12%). Circa een derde van de recente migranten uit Bulgarije ging naar Spanje, gevolgd door het VK, Duitsland, Italië en Griekenland (alle tussen 10 en 15%).

⁶ Aangezien meer dan 95% van de EU-2-burgers die in een andere lidstaat verblijven zich in EU-15-landen bevinden, maakt het geen wezenlijk verschil om EU-15 in plaats van EU-25 te gebruiken als referentie voor de ontvangende landen. Dit gebeurt verscheidene keren omwille van de eenvoud of in verband met de beschikbaarheid van gegevens.

⁷ Alle met "A" aangeduide tabellen en figuren zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd.

⁸ Recent aangekomen migranten worden gedefinieerd als personen die 7 jaar of minder in een andere EU-lidstaat verblijven.

2.2. Mobiliteitsstromen vanuit het perspectief van Bulgarije en Roemenië

Van alle recente intracommunautaire migranten vormden Roemenen in 2010 met 27% de grootste groep burgers in de werkende leeftijd die in een andere lidstaat verblijven (figuur A2), gevolgd door Poolse burgers (21%). Bulgaren komen op de vierde plaats, met een veel kleiner aandeel (5%).

In de periode 2003-2010 nam het aantal burgers van EU-2-landen dat in andere lidstaten verbleef met 2,1 miljoen toe, hetgeen overeenkwam met circa 7% van de binnenlandse bevolking van de EU-2-landen (gemeten in 2003) en veel hoger was dan het desbetreffende cijfer voor de EU-10⁹-landen over dezelfde periode (circa 2%).

De recente uitstroom van Roemeense burgers naar andere EU-lidstaten sinds de toetreding bedraagt circa 3,1% van de Roemeense beroepsbevolking (figuur A3). Het overeenkomstige mobiliteitspercentage in Bulgarije bedroeg 2,1%. Deze mobiliteitspercentages zijn significant hoger over de periode sinds 2004 (6,6% voor Roemenië, 3,7% voor Bulgarije), waaruit blijkt dat de arbeidsmobiliteit vanuit deze landen al omvangrijk was vóór 2007. De arbeidskrachtenenquête wijst er tevens op dat de meeste burgers van EU-2-landen die in andere lidstaten verblijven, zich daar reeds bevonden vóór de toetreding (figuur A4). Tot slot zijn er aanwijzingen (Holland *et al*, 2011¹⁰) dat de sterke toename in 2007 niet helemaal toe te schrijven was aan nieuwe migranten, maar, in elk geval deels, aan de legalisering van migranten die reeds in het land verbleven.

2.3. Trends in de mobiliteitsstromen

De intra-EU-mobiliteit lijkt de trends van de economie te volgen. De sterke economische groei van 2004 tot en met 2007 ging gepaard met een sterke instroom vanuit EU-10/2-landen naar EU-15-landen, maar deze trend is sinds 2008 met het uitbreken van de economische en financiële crisis radicaal veranderd. De recessie en de daaruit voortvloeiende daling van de vraag naar arbeid veroorzaakten een vertraging van de instroom van burgers van EU-10 en EU-2-landen in EU-15-landen, met name in 2009. Dit bracht ook enkele grotere remigratiestromen naar de landen van herkomst teweeg, maar er zijn geen aanwijzingen voor grootschalige remigratie¹¹ aangezien een significant deel van de werknemers uit de EU-10 en EU-2 in het ontvangende land besloot te blijven (Koehler *et al*, 2010).

De mobiliteitsstromen uit Bulgarije en Roemenië kenden in 2007 een piek alvorens in 2008 en met name 2009 fors te dalen; in 2010 trokken ze weer aan onder invloed van de verbeterende economische omstandigheden. Terwijl de stromen naar Italië, het VK, Frankrijk en Duitsland opnieuw zijn toegenomen, is de instroom in Spanje gedaald, hetgeen grotendeels te verklaren valt uit de ongunstige situatie op de Spaanse arbeidsmarkt. Tussen 2007 en 2010 heeft een verschuiving plaatsgevonden in de geografische spreiding van EU-2-burgers die in het buitenland wonen, met een

⁹ Om vergelijking mogelijk te maken bevatten sommige tabellen en figuren in dit verslag en de daarbij gevoegde bijlage ook cijfers die betrekking hebben op de situatie van EU-10-onderdanen.

¹⁰ De volledige referenties van de in de tekst genoemde externe studies zijn te vinden in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd.

¹¹ Bron: Eurostat-bevolkingsstatistieken en de arbeidskrachtenenquête.

toename van het aandeel in Italië (van 32 % naar 37 %) en een afname in Spanje (van 44 % naar 35 %).

De afname van de intra-EU-mobiliteit tijdens de crisis was voor EU-2-burgers minder sterk dan voor EU-10-burgers (tabel A4), omdat de uitbreiding met de EU-2-landen in een recenter verleden plaatsvond en daarom nog altijd van invloed is op de mobiliteit van werknemers. Een andere reden is dat Bulgarije en Roemenië zwaar zijn getroffen door de economische recessie en het grote loonverschil met de EU-15-landen nog altijd een sterke pull-factor is (Holland *et al.*, 2011). Niettemin lijken de mobiliteitsstromen uit de EU-2-landen in 2007 een piek te hebben gekend, en ondanks een herstel lagen ze in 2010 nog ver beneden de niveaus die in de periode 2006-2008 werden opgetekend.

2.4. Overgangsmatregelen en factoren van die invloed zijn op mobiliteit

Tabel A5 laat zien dat het effect van het vroegtijdig openstellen van de arbeidsmarkt (in Finland, Zweden en de meeste EU-10-landen) op de instroom uit EU-2 uiterst beperkt is. Voor wat betreft de landen die hun arbeidsmarkten in 2009 na het einde van de eerste fase openstelden, was de netto-instroom na de openstelling eveneens uiterst beperkt (Denemarken, Hongarije); in sommige landen liep deze zelfs fors terug ten opzichte van de jaren daarvoor (Spanje, Griekenland, Portugal), hetgeen deels kan worden verklaard door de economische recessie. De landen die overgangsmatregelen hebben gehandhaafd, hebben sinds 2007 te maken gehad met een relatief hoge instroom van migranten. In Italië zijn sinds 2007 in belangrijke sectoren geen werkvergunningen meer vereist, hetgeen de sterke stijging van de mobiliteit uit de EU-2-landen verklaart.

Deze voorbeelden duiden erop dat de overgangsmatregelen slechts van beperkte invloed zijn op de verdeling van intra-EU-mobiliteit en dat de mobiliteitsstromen worden gestuurd door andere factoren, zoals de algemene vraag naar arbeid, netwerkeffecten via reeds in het andere land verblijvende landgenoten of taal.

Zoals vermeld in het verslag uit 2008¹² kunnen beperkingen ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt neveneffecten hebben, zoals de toegenomen incidentie van illegale arbeid. Een ander neveneffect van de beperkingen is het relatief grote aandeel van zelfstandigen onder de recente intracommunautaire EU-10/2-migranten in landen die beperkingen handhaven¹³. Tijdens de recessie heeft het risico van uitsluiting van de arbeidsmarkt EU-2-werknemers er wellicht toe gebracht om zelfs toen ze hun baan verloren in het land van bestemming te blijven, in plaats van het land te verlaten en terug te komen wanneer de situatie op de arbeidsmarkt zich herstelt.

¹² COM(2008) 765 van 18.11.2008.

¹³ In 2010 was het aandeel zelfstandigen onder EU-2-onderdanen veel hoger in lidstaten waar voor arbeid in loondienst beperkingen inzake het vrije verkeer van werknemers golden (VK, Duitsland) dan waar dit niet het geval was (Spanje) of in Italië (waar in belangrijke sectoren geen werkvergunningen vereist zijn). Dit werd ook benadrukt door Kausar (2011) en Fellmer & Kolb (2009).

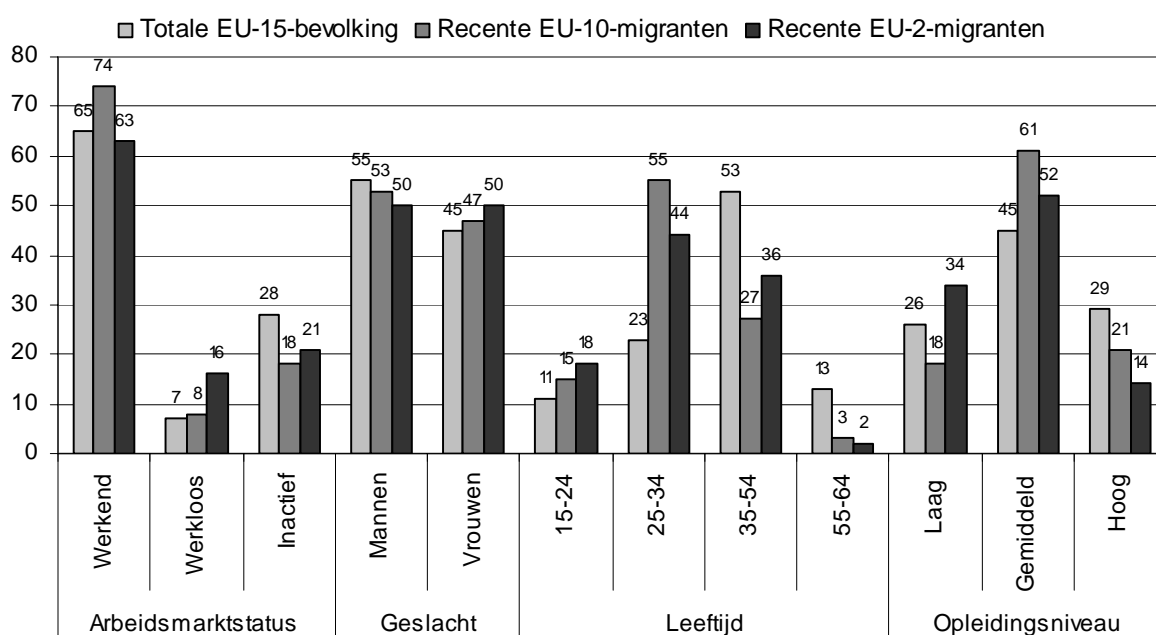
3. BELANGRIJKSTE KENMERKEN VAN INTRACOMMUNAUTAIRE MIGRANTEN

3.1. Leeftijd, geslacht en scholingsniveau

Van alle EU-2-burgers die in andere lidstaten verblijven bevindt 85% zich in de groep van de werkende leeftijd (15-64), terwijl dit gemiddeld 67% is voor de totale bevolking van de EU-25. De kans dat migranten uit de EU-2-landen zich in de economisch productieve periode van hun leven bevinden, is dan ook veel groter dan bij de autochtone bevolking. Bovendien zijn de onlangs aangekomen mobiele werknemers uit de EU-2 jonger dan de bevolking als geheel in de uitzendende en ontvangende landen. 62% van de economisch actieve migranten in de werkende leeftijd in de EU-2 is jonger dan 35 jaar, tegen slechts 34% voor de beroepsbevolking in de EU-15 (figuur 1). Het aandeel van vrouwen onder recente intracommunautaire migranten uit de EU-2 is hoger (50%) dan het gemiddelde voor de beroepsbevolking van de ontvangende landen (45%).

Figuur 1 laat tevens zien dat circa een derde van de recente intracommunautaire migranten uit de EU-2-landen laaggeschoold is (vergeleken met slechts 18% onder recente migranten uit de EU-10) en dat ruim de helft van hen middelhoog geschoold (zie figuur 1). Het percentage hooggeschoolden (14%) is veel kleiner dan in de beroepsbevolking van de EU-15 (29%).

Figuur 1: Socio-economische kenmerken van recente migranten van de EU-2/10 naar de EU-15 (leeftijdsgroep 15-64), in 2010 (% van totaal per variabele en groep)



Bron: Eurostat, EU-enquête naar de arbeidskrachten, jaargegevens.

Opmerking: Recenten migranten zijn gedefinieerd als personen die 7 jaar of minder in een ontvangende EU-15-lidstaat verblijven. De gegevens over geslacht, leeftijd en scholingsniveau betreffen de beroepsbevolking in de leeftijdsgroep 15-64 jaar, de gegevens over arbeidsmarktstatus hebben betrekking op de totale bevolking in de leeftijdsgroep 15-64 jaar.

3.2. Arbeidsmarktstatus

In 2010 was de arbeidsparticipatie onder recente migranten uit de EU-2 iets lager (63 %) dan het gemiddelde in de EU-25 (65 %)¹⁴. De uitsplitsing naar belangrijkste land van bestemming laat echter zien dat de arbeidsparticipatie veel hoger is dan het gemiddelde onder de beroepsbevolking in Italië en het VK, rond het gemiddelde ligt in Spanje en alleen in Duitsland aanzienlijk lager is (figuur A6). Bovendien is het inactiviteitspercentage van EU-2-migranten veel lager dan het gemiddelde (figuren 1 en A6).

In deze belangrijkste landen van bestemming is hun arbeidsparticipatie tevens vergelijkbaar met het gemiddelde onder EU-10-migranten (figuur A6), waaruit blijkt dat de EU-2-migranten over de hele linie minder goed scoren (dan EU-10-migranten) doordat ze zich vooral in landen met een lagere algemene arbeidsparticipatie (Italië, Spanje) bevinden – zie figuur A13.

EU-2-migranten zijn het hardst getroffen door de economische recessie (figuur A7) en het werkloosheidspercentage onder deze groep is erg hoog. Dit is voornamelijk te wijten aan de algemene situatie op de arbeidsmarkt in Spanje¹⁵, een van de twee belangrijkste landen van bestemming, hun lage scholingsniveau (figuur A9) en het feit dat ze vaak werkzaam zijn in sectoren die zwaar gebukt gaan onder de crisis, met name de bouw.

De arbeidsparticipatie van EU-2-migranten is hoger (63 %) dan het gemiddelde in de uitzendende landen (59 %) — zie figuur A5.

3.3. Banen en sectoren

Recente migranten uit Bulgarije en Roemenië werken voornamelijk (tabel A6) in de bouw (21,2%)¹⁶, particuliere huishoudens (17,5%) en in hotels en restaurants (14,2%). Hun aandeel in de overheid, onderwijs, "medische en sociale beroepen" en "wetenschappelijke en technische activiteiten" is veel lager dan het gemiddelde.

Mobiele werknemers uit de EU-2-landen werken voornamelijk in banen waarvoor lage (40%) of middelhoge (53%) kwalificaties vereist zijn, en slechts 7% van de werknemers doet werk waarvoor een hoog scholingsniveau vereist is (tabel A7 en figuur A10). Een relatief hoog aantal verricht ongeschoold werk of werk als "handwerksman".

De verdeling naar sector en beroep van EU-2-werknemers weerspiegelt in grote lijnen hun vaardigheden, waarbij de laaggeschoolde en middelhoog geschoolde segmenten oververtegenwoordigd zijn. In de periode van economische groei was de instroom van EU-2-werknemers positief voor de arbeidsmarkten van de ontvangende economieën, aangezien zij gingen werken in beroepen of sectoren met een tekort aan arbeidskrachten en slechts een gering aandeel in de lokale werkgelegenheid

¹⁴ In 2007, vóór de crisis, waren deze twee percentages identiek (zie figuur A7).

¹⁵ Ruim 60 % van de werkloze EU-2-burgers die in een andere lidstaat verblijven bevinden zich in Spanje (23 % in Italië).

¹⁶ De concentratie van EU-2-werknemers in de bouw was nog sterker vóór de crisis, met een aandeel van circa 27 % in 2007.

hadden¹⁷. Het hoge aandeel van jongeren en/of laaggeschoolden onder de EU-2-migranten heeft echter een nadelig effect gehad op hun werkgelegenheidscijfer tijdens de recessie (met name in Spanje, zie figuur A11), aangezien ze eerder hun baan verliezen, hun aanpassingsvermogen beperkt is en ze moeite hebben om op de arbeidsmarkt te herintegreren.

4. ECONOMISCHE EN ARBEIDSMARKTEFFECTEN

4.1. Effect op groei en bbp per hoofd

Volgens schattingen van een recente op modellen gebaseerde studie¹⁸ heeft de mobiliteit uit de EU-2 gedurende de periode 2004-2009 mogelijk het totale bbp van de EU met circa 0,2% op de korte termijn en met 0,3% op de lange termijn doen stijgen (aangenomen dat de productiefaciliteiten zich hebben aangepast aan het extra aanbod van arbeid). Voor de ontvangende EU-15-landen is het langetermijneffect nog groter (0,4%). In de landen die te maken kregen met een significante instroom uit de EU-2-landen is het langetermijneffect op het bbp het sterkst: +1,7% in Spanje en +1,3% in Italië. Er lijkt geen significant langetermijneffect op het bbp per hoofd te bestaan voor de ontvangende landen. Andere studies (zoals D'Auria, Mc Morrow & Pichelmann, 2008; Brücker *et al.*, 2009; en Baas, Brücker & Hauptmann, 2009) lijken het algemene positieve effect op het totale bbp en het geringe effect op het bbp per hoofd te bevestigen.

Voor de uitzendende EU-2-landen is het langetermijneffect op het bbp fors negatief (-9,2%) door de significante uitstroom in 2004-2009, maar het effect op de productie per hoofd is veel lager (-2,5%). Overmakingen kunnen het negatieve groei-effect bovendien deels compenseren op de korte en de middellange termijn (zie 4.4.).

4.2. Effect op overheidsfinanciën, sociale voorzieningen en overheidsdiensten

Volgens diverse studies (bv. Barrett & Maître, 2011) kan niet worden aangetoond dat recente intracommunautaire migranten onevenredig vaak aanspraak maken op uitkeringen. Mobiliteitsstromen hebben in enkele gevallen op lokaal niveau druk uitgeoefend op de verlening van onderwijs, huisvestings- en gezondheidsdiensten. Uit de meeste studies (bv. D'Auria, Mc Morrow & Pichelmann, 2008) komt echter naar voren dat het effect van recente mobiliteitsstromen op de overheidsfinanciën op nationaal niveau verwaarloosbaar of positief is, en er zijn geen recente aanwijzingen voor het tegendeel.

Op de lange termijn bestaat de kans dat de intracommunautaire mobiliteit de leeftijdsopbouw en, als voor de hand liggend gevolg daarvan, ook de overheidsfinanciën in de uitzendende landen onder druk zal zetten, omdat de EU-2-lidstaten een grote uitstroom van jonge burgers hebben gekend.

¹⁷ Ofschoon circa 53% van de recente EU-2-migranten in een baan in de hierboven genoemde drie hoofdsectoren werkt, hebben ze gemiddeld genomen een gering aandeel in de werkgelegenheid van de EU-15 (minder dan 14%).

¹⁸ Holland *et al.*, 2011.

4.3. Effect op lonen en werkgelegenheid

Uit praktisch alle beschikbare gegevens blijkt dat de arbeidsmobiliteit vanuit de EU-2 nauwelijks van invloed is geweest op de lonen en de werkgelegenheid van de lokale werknemers. Zo blijkt uit een recente studie¹⁹ dat de lonen in de EU-15 op de korte termijn gemiddeld slechts 0,24% lager zijn dan zij zouden zijn geweest zonder de extra mobiliteit uit de EU-2, met een vergelijkbaar effect op de lange termijn (-0,28%). Het effect is sterker voor landen die te maken hebben gehad met een relatief hoge instroom van werknemers uit de EU-2 (circa -0,7% voor zowel Spanje als Italië).

Het kortetermijneffect van EU-2-werknemers op de werkloosheid blijkt eveneens marginaal te zijn, met een geraamde stijging van het gemiddelde werkloosheidscijfer in de EU-15 van slechts 0,02 procent op de korte termijn en een neutraal effect op de lange termijn, zelfs in landen die te maken hebben gehad met een relatief hoge instroom van EU-2-werknemers.

Naar scholingsgroep, sector of beroep uitgesplitste resultaten kunnen verschillen van de geaggregeerde resultaten. Brücker *et al* (2009) toonden aan dat het werkgelegenheidseffect voor laaggeschoolde werknemers groter zou zijn dan het totale effect. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de verschillende kwalificaties van de werknemers, lijken de effecten echter beperkt.

4.4. Effect van de economische recessie

De hierboven beschreven macro-economische en werkgelegenheidseffecten zijn de opzichzelfstaande effecten van de mobiliteit, zonder rekening te houden met andere factoren die van invloed zijn op lonen en werkgelegenheid. Er zij op gewezen dat de periode waarin deze effecten werden geschat (2004-2009) voornamelijk werd gekenmerkt door economische groei. Gedurende de periode van groei (2004-2007) vulden EU-2-burgers tekorten aan arbeidskrachten in de ontvangende landen aan, maar sinds de recessie verloopt hun integratie op de arbeidsmarkt veel moeizamer, met name in Spanje²⁰.

Dit laat echter onverlet dat recente EU-2-migranten nauwelijks invloed hebben gehad op de arbeidsmarktcrisis in de afzonderlijke landen. Zo vertegenwoordigden ze in 2010 slechts 1% van alle werklozen (leeftijdsgroep 15-64) in de EU-15-landen²¹, tegen 4,1% voor onlangs aangekomen burgers van derde landen.

4.5. Overmakingen

Overmakingen naar Bulgarije en Roemenië door werknemers die in het buitenland wonen, vertegenwoordigen circa 3% van het bbp in beide landen (gemiddelde 2004-2010²²). Ze zijn in het uitzendende land een belangrijke inkomstenbron en kunnen

¹⁹ Holland et al, 2011.

²⁰ De beperkte remigratie ondanks de ongunstige situatie op de arbeidsmarkt brengt tevens met zich mee dat een significant aantal onlangs aangekomen EU-2-migranten in de arbeidsmarkt moet worden geïntegreerd, in een periode dat de vraag naar arbeid gering is.

²¹ De hoogste percentages komen voor in Spanje (2,4%) en Italië (2%).

²² Bron: Eurostat en Wereldbank.

bijdragen aan de economische groei doordat ze de totale vraag stimuleren en investeringen in onderwijs of het opstarten van kapitaalintensieve bedrijven financieren. Daarom kunnen overmakingen verliezen in de uitzendende landen die voortvloeien uit het verlies van potentiële input van arbeid, deels compenseren. Ook kunnen ze een positief effect hebben op de betalingsbalans van de uitzendende landen.

4.6. Braindrain en tekort aan arbeidskrachten in de uitzendende landen

De significante migratie van vooral jongere werknemers uit Bulgarije en Roemenië naar andere lidstaten heeft tot bezorgdheid geleid over de braindrain. Aangezien het aandeel van hooggeschoolde werknemers onder recente migranten uit de EU-2-landen lager is (14%) dan in de beroepsbevolking in de landen van oorsprong (19%), lijkt er in deze landen echter geen sprake te zijn van een sterk braindrain-effect (figuur A8). Bovendien zijn de inschrijvingen voor het tertiaire onderwijs in de EU-2-landen de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, hetgeen de uitstroom van geschoolde arbeidskrachten mogelijk begint te compenseren.

Hoewel er geen algemene braindrain lijkt te zijn, kunnen dergelijke effecten mogelijk voelbaar zijn in specifieke sectoren of beroepen, zoals de gezondheidszorg.

5. CONCLUSIES

De belangrijkste landen van bestemming voor migranten uit Bulgarije en Roemenië zijn Italië en Spanje, met zeer beperkte mobiliteitsstromen naar de meeste andere lidstaten. De instroom liep sterk terug tijdens de recessie, met name in de zwaarst getroffen landen (zoals Spanje), en sinds de toetreding is deze alles bijeengenomen aanzienlijk lager dan de instroom van onderdanen van derde landen. Er zijn geen aanwijzingen voor een direct verband tussen de omvang van de arbeidsmobiliteit uit de EU-2-lidstaten en de overgangsmaatregelen. De meeste EU-2-onderdanen bevonden zich reeds vóór de toetreding in de landen van bestemming, en de landen die op het moment van toetreding de EU-wetgeving inzake vrij verkeer van werknemers toepasten, hadden niet te maken met de grootste instroom. Hoewel de toekomstige mobiliteitsstromen uit de EU-2-landen zullen afhangen van een hele reeks factoren, waarvan de meeste ongewis zijn (zoals groei, banencreatie en lonen in zowel ontvangende als uitzendende landen), zijn er aanwijzingen dat veel van de EU-2-burgers die de wens hadden te vertrekken dat al hebben gedaan, en dat het potentieel voor extra emigratie beperkt is.

De arbeidsparticipatie van verreweg de meeste recente migranten uit Bulgarije en Roemenië is ongeveer gelijk aan de gemiddelde arbeidsparticipatie, of zelfs hoger. Over het algemeen hebben zij een positieve rol gespeeld voor de economieën van de ontvangende landen, doordat ze bijdragen aan de mix van vaardigheden, en hebben zij in sectoren en beroepen gewerkt waar een tekort aan arbeidskrachten moest worden aangevuld. Dit was met name het geval tijdens de groeiperiode 2004-2007. De integratie in de arbeidsmarkt van EU-2-burgers, waaronder veel jongeren en laaggeschoolden, verloopt moeizamer sinds de recessie.

Econometrische ramingen laten een positief effect op het bbp zien (met name in de landen die te maken hadden met een relatief hoge instroom van EU-2-werknemers) en een neutraal effect op het bbp per hoofd van de ontvangende landen. Bij studies is

geen significant effect op de werkloosheid of de lonen van lokale werknemers vastgesteld, zelfs niet uitgesplitst naar scholingsniveau. Deze ramingen wijzen echter wel op een veelal negatief effect in de uitzendende landen, met name op de lange termijn. Sinds 2003 worden zij geconfronteerd met een aanzienlijke uitstroom, die nadelig uitpakt voor de productiecapaciteit en bijdraagt aan een oudere beroepsbevolking. Overmakingen kunnen dit negatieve effect echter deels compenseren, en het braindrain-effect lijkt beperkt.

De effecten van de mobiliteit uit de EU-2-landen lijken voor de meeste landen beperkt, zij het in mindere mate voor Italië en Spanje, en er zijn aanwijzingen dat intra-EU-mobiliteit over het algemeen niet heeft geleid tot ernstige verstoringen van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarktverstoringen waarmee een aantal lidstaten momenteel te maken hebben, worden veroorzaakt door een breed scala aan factoren, met name de financiële en economische crisis en structurele problemen op de arbeidsmarkt.

Niettemin heeft de mobiliteit na de uitbreiding wellicht in enigerlei mate economische en maatschappelijke kosten met zich meegebracht voor zowel de ontvangende als de uitzendende landen. De Commissie is van mening dat deze kosten niet zullen worden gereduceerd door de arbeidsmobiliteit te beperken, maar door hier via specifiek beleid iets aan te doen. De ervaring van de uitbreiding in 2004 heeft geleerd dat het beperken van het vrije verkeer van werknemers schadelijke neveneffecten kan hebben, zoals een toename van illegale arbeid. In wezen is het beperken van het vrije verkeer van werknemers niet de oplossing voor de hoge werkloosheid in Europa.

Vrij verkeer van werknemers is een van de fundamentele vrijheden die worden gewaarborgd in de EU-wetgeving. Het levert een positieve bijdrage aan de arbeidsmarkten in heel Europa en is derhalve een belangrijk aspect van de Europa 2020-strategie waar alle lidstaten zich achter hebben geschaard. Het is een krachtig en positief symbool van wat Europa betekent voor de individuele EU-burger.

De Commissie vertrouwt erop dat dit verslag en het ondersteunende materiaal de Raad de benodigde informatie zullen verschaffen om het functioneren van de overgangsregelingen voor Bulgarije en Roemenië een tweede maal te herzien.