



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.11.2011
KOM(2011) 729 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om funktionsmåden for overgangsordningerne for fri bevægelighed for arbejdstagere
fra Bulgarien og Rumænien**

{SEK(2011) 1343 endelig}

1. INDLEDNING

1.1. Formålet med rapporten

Kommissionen fremlægger denne rapport i overensstemmelse med punkt 4 i bilag VI og VII til tiltrædelsesakten af 2005 for Bulgarien og Rumænien. Efter anmodning fra Bulgarien og Rumænien af 20. juni 2011 om en yderligere gennemgang¹ af Rådet af, hvordan overgangsordningerne for arbejdskraftens frie bevægelighed fungerer, skal den tjene som grundlag for Rådets revision, som skal være afsluttet inden for seks måneder efter modtagelsen af anmodningen.

1.2. Arbejdstagernes frie bevægelighed som en grundlæggende frihed

Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder, som EU-lovgivningen garanterer. Den omfatter retten for EU-borgere til at bevæge sig frit til en anden EU-medlemsstat for at tage arbejde og bo der med deres familiemedlemmer. I henhold til EU-lovgivningen om fri bevægelighed for arbejdstagere kan medlemsstaterne ikke direkte eller indirekte diskriminere mod vandrende EU-arbejdstagere og deres familie på grundlag af nationalitet i beskæftigelsesrelaterede spørgsmål. Den frie bevægelighed sikrer også, at vandrende arbejdstagere har ret til lige behandling med hensyn til skat og sociale ydelser, medlemskab af fagforeninger, offentlige boliger, og adgang for deres børn til almindelig skoleundervisning og erhvervsuddannelse.

1.3. Overgangsordninger for fri bevægelighed for arbejdstagere

Tiltrædelsesakten af 2005 giver EU-25²-medlemsstaterne mulighed for midlertidigt at begrænse den frie adgang for arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien til deres arbejdsmarkeder ved at gøre den til genstand for deres nationale lovgivning. På trods af denne begrænsning, der ydes af overgangsordningerne, skal en medlemsstat altid give præference til bulgarske og rumænske arbejdstagere over arbejdstagere, der er statsborgere fra ikke-EU-lande for så vidt angår første adgang til arbejdsmarkedet. Der gælder ingen indskrænkninger for EU-2-arbejdstagere i EU-2-medlemsstaterne.

Den samlede overgangsperiode på syv år er inddelt i tre særskilte faser ("2-plus-3-plus-2"). Forskellige forhold gør sig gældende i hver fase:

- Den nationale lovgivning i de øvrige medlemsstater regulerer adgangen for arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien til deres arbejdsmarkeder i de første to år.
- Medlemsstaterne kan efter meddelelse til Kommissionen inden udgangen af første fase udvide deres nationale foranstaltninger til en anden fase på

¹ Første gennemgang af EPSCO-Rådet den 17. december 2008 på grundlag af Kommissionens rapport KOM(2008) 765 af 18.11.2008.

² "EU-25" henviser til samtlige medlemsstater, der tiltrådte EU før den 1. januar 2007; "EU-2" refererer til Bulgarien og Rumænien, "EU-10" til alle lande, der tiltrådte EU den 1. maj 2004 og "EU-15" til de medlemsstater, der var en del af EU før den 1. maj 2004.

yderligere 3 år, ellers finder EU-retten om at give fri bevægelighed for arbejdstagere anvendelse.

- En medlemsstat, der opretholder nationale foranstaltninger ved udgangen af anden fase, kan i tilfælde af alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet eller risiko herfor, og efter at have underrettet Kommissionen, fortsætte med at anvende disse foranstaltninger indtil udløbet af den syvårige periode efter tiltrædelsesdatoen.

Desuden giver en beskyttelsesklausul en medlemsstat, der er holdt op med at bruge de nationale foranstaltninger og anvender EU-lovgivningen om arbejdskraftens frie bevægelighed inden udgangen af den samlede overgangsperiode, mulighed for at genindføre restriktioner, hvis der er alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet eller trussel herom.

Disse overgangsordninger, som uigenkaldeligt vil ophøre den 31. december 2013, vedrører kun adgangen til arbejdsmarkedet efter EU-retten om fri bevægelighed for arbejdstagere. Når en EU-2-arbejdstager én gang har fået adgang til arbejdsmarkedet i en medlemsstat, har denne fuldt ud de samme fordele i forhold til alle andre rettigheder i henhold til EU-lovgivningen om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Overgangsordningerne påvirker ikke EU-borgernes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit inden for EU, i henhold til artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Der er ingen overgangsordninger for anvendelsen af EU-lovgivningen om koordinering af sociale sikringsordninger.

Overgangsordningerne gælder ikke for selvstændige erhvervsdrivende, der etablerer sig eller leverer deres tjenesteydelser inden for EU, selv om Tyskland og Østrig har tilladelse til at anvende restriktioner på grænseoverskridende levering af tjenesteydelser, der indebærer midlertidig udstationering af arbejdstagere som defineret i direktivet om udstationering for arbejdstagere i visse følsomme sektorer³.

1.4. Oversigt over de nationale politikker om adgang til arbejdsmarkedet

Arbejdstagere fra Bulgarien har for øjeblikket fri adgang til arbejdsmarkedet i 15 af EU-25-medlemsstaterne.

Efter at Spanien påberåbte sig beskyttelsesklausulen og Kommissionen den 11. august 2011 accepterede denne anmodning om at genindføre restriktioner for rumænske arbejdere indtil den 31. december 2012⁴, har rumænske arbejdere i dag fri adgang til arbejdsmarkedet i 15 af EU-25-medlemsstaterne.

De medlemsstater, der opretholder restriktioner på adgangen til arbejdsmarkedet, anvender en lang række nationale foranstaltninger, der medfører juridisk forskellige ordninger for adgang til deres arbejdsmarkeder. Nogle anvender komplette arbejdstilladelsesordninger, mens andre har forenklet procedurerne eller lempet

³ Den 10. februar 2011 fastslog Domstolen i sag C-307/09 (Vicoplus), at medlemsstaterne også kan begrænse udstationering af vikaransatte.

⁴ Kommissionens afgørelse 2011/503/EU af 11. august 2011, EUT L 207 af 8.12.2011, s. 22.

betingelser f.eks. ved ikke at kræve arbejdstilladelse for erhverv i visse sektorer eller ved undtagelser fra arbejdsmarkedstests⁵.

Tabel 1: Medlemsstaternes politikker om adgang til arbejdsmarkedet

Medlemsstater	Arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien	
EU-25	Belgien	Restriktioner med forenklinger
	Tjekkiet	Fri adgang - national lovgivning (1.1.2007)
	Danmark	Fri adgang (1.5.2009)
	Tyskland	Restriktioner med forenklinger*
	Estland	Fri adgang (1.1.2007)
	Irland	Restriktioner
	Grækenland	Fri adgang (1.1.2009)
	Spanien	Fri adgang (1.1.2009) Restriktioner for arbejdstagere fra Rumænien (22.07.2011)
	Frankrig	Restriktioner med forenklinger
	Italien	Restriktioner med forenklinger
	Cypern	Fri adgang (1.1.2007)
	Letland	Fri adgang (1.1.2007)
	Litauen	Fri adgang (1.1.2007)
	Luxembourg	Restriktioner med forenklinger
	Ungarn	Fri adgang (1.1.2009)
	Malta	Restriktioner
	Nederlandene	Restriktioner med forenklinger
	Østrig	Restriktioner med forenklinger*
	Polen	Fri adgang (1.1.2007)
	Portugal	Fri adgang (1.1.2009)
	Slovenien	Fri adgang (1.1.2007)
	Slovakiet	Fri adgang (1.1.2007)
	Finland	Fri adgang (1.1.2007)
	Sverige	Fri adgang (1.1.2007)
Det Forenede Kongerige	Restriktioner	

Kilde: GD EMPL Bemærk: *Begrænsninger også for udstationering af arbejdstagere i visse sektorer

1.5. Tredje fase af overgangsordningerne

Restriktioner for den frie bevægelighed for bulgarske og rumænske arbejdstagere skal i princippet udløbe den 31. december 2011. Medlemsstater, som stadig anvender restriktioner, kan opretholde dem efter den 31. december 2011 i tilfælde af en alvorlig forstyrrelse af arbejdsmarkedet eller risiko herfor og efter at have underrettet Kommissionen herom inden den 1. januar 2012.

Anmeldelse fra en medlemsstat inden for fristen vil forlænge restriktionerne efter den 31. december 2011, uden at Kommissionen skal give sit samtykke. Ved således midlertidigt at tillade restriktioner for den frie bevægelighed for arbejdstagere fraviger overgangsordningerne imidlertid en grundlæggende frihedsrettighed i EU-lovgivningen. Domstolen har konsekvent fastslået, at afvigelser fra de grundlæggende frihedsrettigheder skal fortolkes strengt. En streng fortolkning gælder også for de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan fortsætte med at begrænse

⁵ Mere information om de enkelte nationale foranstaltninger findes på <http://ec.europa.eu/es>.

adgangen til arbejdsmarkedet i den tredje fase. Derfor forventer Kommissionen, samtidig med at den erkender, at arbejdsmarkedene i EU varierer meget, og at det tilkommer hver medlemsstat at identificere en forstyrrelse af arbejdsmarkedet eller risiko herfor, at medlemsstaterne skal give en fuldstændig begrundelse med data og overbevisende argumenter om eksistensen af en alvorlig forstyrrelse af arbejdsmarkedet eller risiko herfor, der går videre end blot en henvisning til arbejdsløsheden.

2. OMFANG AF INTRA-EU-ARBEJDSKRAFTENS BEVÆGELIGHED I FORBINDELSE MED EU-2-BORGERE

2.1. Bulgarske og rumænske statsborgere med bopæl i andre medlemsstater

Det nøjagtige omfang af mobilitetsstrømmene efter udvidelsen er vanskeligt at fastslå på grund af mangler i de eksisterende data. Men befolkningsstatistikker og data fra EU-arbejdskraftundersøgelsen tyder på, at der ved udgangen af 2010 var omkring 2,9 mio. bulgarske og rumænske statsborgere i alle aldre - uanset deltagelse på arbejdsmarkedet - bosiddende i EU-25⁶ (tabel A1 og A2⁷), mere end dobbelt så mange som kort før tiltrædelsen (1,4 mio. ved udgangen af 2006). Det svarer til en gennemsnitlig nettotilvækst på 360 000 personer om året. Denne proces var dog allerede begyndt før den 1. januar 2007 med en gennemsnitlig nettotilvækst på omkring 220 000 om året mellem 2003 og 2006.

De to vigtigste bestemmelseslande har været Italien og Spanien, der tilsammen huser mere end 70 % af alle bulgarske og rumænske statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat (udgangen af 2010). Rumænske statsborgere udgør mere end 80 % af alle EU-2-statsborgere med bopæl i en anden medlemsstat, og findes hovedsagelig i Italien (41 %) og Spanien (38 %), fulgt af Tyskland (5 %), mens bulgarske statsborgere hovedsageligt findes i Spanien (38 %), Tyskland (15 %), Grækenland (12 %), Italien (10 %) og Det Forenede Kongerige (7 %).

Mens den seneste tids tilstrømning synes betydelig i absolutte tal udgør EU-2-statsborgere med bopæl i en EU-25 medlemsstat kun 0,6 % af den samlede befolkning i EU-25 ved udgangen af 2010, mod 0,3 % fire år før i relative tal. Denne andel er højest i Cypern (4,1 %), efterfulgt af Spanien (2,2 %) og Italien (1,8 %).

Med fokus på nyligt tilflyttede⁸ mobile borgere i den arbejdsdygtige alder (figur A1), udgør EU-2-statsborgere en ikke ubetydelig andel af den erhvervsaktive befolkning i Cypern (4,3 %), Spanien (1,4 %) og Italien (1,1 %) – om end andelen af netop ankomne arbejdstagere fra ikke-EU-lande selv i disse lande har været betydeligt højere.

⁶ Da mere end 95 % af EU-2-statsborgerne, der bor i en anden medlemsstat, er i EU-15-lande, gør det ikke nogen betydelig forskel at bruge EU-15 i stedet for EU-25 som reference for de modtagende lande. Dette gøres flere gange for at opnå en forenkling eller bedre datatilgængelighed.

⁷ Alle tabeller og diagrammer, der er betegnet med "A" findes i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsager denne rapport.

⁸ Nyligt tilflyttede mobile borgere defineres som personer bosiddende 7 år eller mindre i en anden EU-medlemsstat.

Data fra arbejdskraftundersøgelsen viser også (tabel A3), at de seneste tilflyttere i den erhvervsaktive alder fra Rumænien hovedsageligt gik til Italien og Spanien (tæt på 40 % hver), mens en mindre andel går til Det Forenede Kongerige, Tyskland og Frankrig (ca. 12 % tilsammen). Omkring en tredjedel af de seneste tilflyttere fra Bulgarien gik til Spanien, efterfulgt af Det Forenede Kongerige, Tyskland, Italien og Grækenland (alle mellem 10 og 15 %).

2.2. Mobilitetsstrømmene fra Bulgariens og Rumæniens perspektiv

Ud af alle nyere intra-EU-tilflyttere udgør rumænere den største gruppe af borgere i den arbejdsdygtige alder, der bor i en anden medlemsstat (figur A2) i 2010 (27 %), efterfulgt af polske borgere (21 %). Bulgarene udgør den fjerde gruppe, med en langt mindre andel (5 %).

I perioden 2003-2010 steg antallet af EU-2-statsborgere, der bor i andre medlemsstater med 2,1 mio. personer, hvilket var omkring 7 % af den indenlandske befolkning i EU-2-landene (målt i 2003) og meget højere end det tilsvarende tal for EU-10-landene⁹ i samme periode (ca. 2 %).

Med fokus på befolkningen i den arbejdsdygtige alder beløber udstrømningen af rumænske statsborgere til andre EU-medlemsstater siden tiltrædelsen sig til omkring 3,1 % af den rumænske befolkning i den erhvervsaktive alder (Diagram A3). I Bulgarien er den tilsvarende andel 2,1 %. Denne mobilitet har været markant højere i perioden siden 2004 (6,6 % for Rumænien, 3,7 % for Bulgarien), hvilket viser, at arbejdskraftens mobilitet fra disse lande i forvejen var betydelig også før 2007. Data fra arbejdskraftundersøgelsen tyder også på, at flertallet af EU-2-borgere, der bor i andre medlemsstater, var der allerede før tiltrædelsen (figur A4). Endelig er der indikationer (Holland mfl., 2011¹⁰) om, at den betydelige bølge i 2007 ikke helt svarede til reel ny tilstrømning, men i det mindste delvis afspejler legalisering af eksisterende indvandrere, der allerede boede i landet.

2.3. Tendenser i mobilitetsstrømme

Intra-EU-mobiliteten lader til at følge udviklingen i økonomien. Perioden 2004-2007 med stærk økonomisk vækst oplevede de højeste strømme fra EU-10 og EU-2-lande til EU-15-lande, men denne tendens har ændret sig radikalt fra 2008 med begyndelsen af den økonomiske og finansielle krise. Samlet set har recessionen og det deraf følgende fald i efterspørgslen efter arbejdskraft medført en opbremsning i tilstrømningen af EU-10- og EU-2-borgere til EU-15-lande, især i 2009. Det har også udløst nogle højere tilbagestrømninger til oprindelseslandene, men der er ingen tegn på større tilbagestrømninger¹¹ eftersom en væsentlig del af arbejdstagerne fra EU-10 og EU-2 har besluttet at blive i modtagerlandet (Koehler mfl., 2010).

Mobilitetsudstrømningen fra Bulgarien og Rumænien toppede i 2007, før den faldt betydeligt i 2008 og især i 2009, og igen blev stigende i 2010 i takt med forbedringen

⁹ Som grundlag for sammenligning omfatter nogle tabeller og grafer i denne rapport og dens bilag også tal vedrørende situationen for EU-10-borgere.

¹⁰ De komplette referencer til eksterne undersøgelser citeret i teksten er anført i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsager denne rapport.

¹¹ Ifølge Eurostats befolkningsstatistikker og arbejdsstyrkeundersøgelsen.

i de økonomiske forhold. Mens strømmene mod IT, UK, FR og DE er steget igen, er tilstrømningen faldet i ES, hvilket stort set kan forklares med den dårlige situation på arbejdsmarkedet dér. Mellem 2007 og 2010 har der været et skift i den geografiske fordeling af EU-2-statsborgere, der bor i udlandet med en stigning i andelen i Italien (fra 32 % til 37 %) og et fald i Spanien (fra 44 % til 35 %).

Faldet i mobiliteten inden for EU under krisen har været mindre udtalt for EU-2- end for EU-10-borgere (Tabel A4), fordi EU-2-udvidelsen fandt sted for nylig, og derfor stadig har indvirkning på arbejdstagernes mobilitet. En anden grund er, at Bulgarien og Rumænien har været hårdt ramt af den økonomiske recession og den store lønforskel i EU-15-lande stadig udgør en stærk pull-faktor (Holland mfl., 2011). Ikke desto mindre synes mobilitetsstrømmene fra EU-2 at have toppet i 2007, og trods et opsving i 2010 er de langt under de niveauer, der er registreret i perioden 2006-2008.

2.4. Overgangsordninger og faktorer, der påvirker mobilitet

Tabel A5 viser, at virkningerne af en tidlig åbning af arbejdsmarkedet (i FI, SE og de fleste EU-10-lande) har været meget begrænset for så vidt angår tilgangen fra EU-2. Hvad angår de lande, der åbnede deres arbejdsmarkeder i 2009 efter afslutningen af den første fase, har nettotilstrømningen også været meget begrænset efter åbningen (DK, HU) eller faldt betydeligt i forhold til de foregående år (ES, EL, PT), hvilket delvis kan forklares med den økonomiske recession. I mellemtiden har de lande, der fortsatte med at bruge overgangsforanstaltninger, modtaget betydelig tilstrømning siden 2007. I Italien har der siden 2007 ikke været krævet arbejdstilladelser i vigtige sektorer, hvilket forklarer den kraftige stigning i mobilitet fra EU-2-lande.

Disse eksempler tyder på, at overgangsforanstaltninger kun har haft begrænset indflydelse på fordelingen af mobiliteten inden for EU, og at mobilitetsstrømmene er drevet af andre faktorer, såsom den generelle efterspørgsel efter arbejdskraft, netværkseffekter gennem eksisterende udenlandsk befolkning og sprog.

Som anført i 2008-rapporten¹² kan begrænsninger i adgangen til arbejdsmarkedet endog have bivirkninger, f.eks. øget forekomst af sort arbejde. Den relativt høje andel af selvstændige blandt de seneste intra-EU-tilflyttere fra EU-10- og EU-2-lande til lande, der opretholder restriktioner, er en anden bivirkning af disse begrænsninger¹³. Endelig kan, under recessionen, frygten for at miste adgangen til arbejdsmarkedet have tilskyndet EU-2-arbejdstagere til at blive i destinationslandet, selv når de mistede deres job i stedet for at forlade destinationslandet og komme tilbage, når arbejdsmarkedet bedres.

¹² KOM(2008) 765 af 18.11.2008.

¹³ I 2010 var andelen af selvstændige blandt EU-2-statsborgere meget højere, hvor lønnet beskæftigelse var underlagt restriktioner for arbejdskraftens frie bevægelighed (UK, DE), end hvor dette ikke var tilfældet (ES), eller i Italien (hvor der ikke kræves arbejdstilladelser i vigtige sektorer). Dette blev også understreget af Kausar (2011) og Fellmer og Kolb (2009).

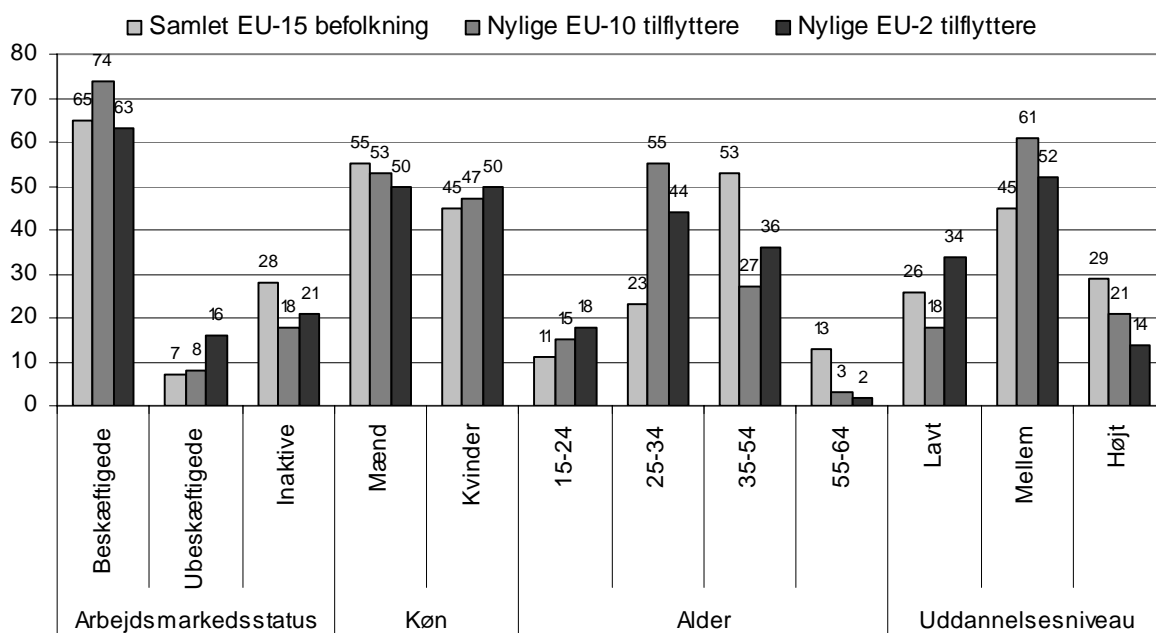
3. VIGTIGSTE KARAKTERISTIKA FOR INTRA-EU-TILFLYTTERE

3.1. Alder, køn og uddannelse

Ud af alle EU-2-statsborgere, der bor i andre medlemsstater er 85 % i den arbejdsdygtige alder (15-64) sammenlignet med et gennemsnit på 67 % i den samlede fastboende befolkning i EU-25. Mobile borgere fra EU-2-lande er derfor meget mere tilbøjelige til at være i den økonomisk produktive periode af deres liv end den indfødte befolkning. Desuden er de nyere mobile EU-2-arbejdstagere yngre end den samlede befolkning i både afsender- og modtagerlandene. Personer i alderen under 35 år udgør 62 % af de nyere EU-2-erhvervsaktive tilflyttere i den erhvervsaktive alder sammenlignet med kun 34 % i EU-15-arbejdsstyrken (figur 1). Med hensyn til kønsfordelingen er der en højere andel af kvinder blandt de seneste aktive intra-EU-tilflyttere fra EU-2 (50 %) end gennemsnittet i arbejdsstyrken i de modtagende lande (45 %).

Figur 1 viser også, at omkring en tredjedel af de nyere intra-EU-tilflyttere fra EU-2-lande er lavtuddannede (sammenlignet med kun 18 % blandt de nyere intra-EU-tilflyttere fra EU-10-lande) og mere end halvdelen af dem har en mellemlang uddannelse (se figur 1). Andelen af højt kvalificerede (14 %) er meget lavere end i EU-15-arbejdsstyrken (29 %).

Figur 1: Socioøkonomisk opdeling af de seneste tilflyttere fra EU-2/10 til EU-15 (aldersgruppen 15-64), 2010 (% af samlet antal pr. variabel og gruppe)



Kilde: Eurostat, EU-arbejdsstyrkeundersøgelsen, årlige data.

Bemærkning: Nyligt tilflyttede mobile borgere defineres som personer, der har været bosiddende 7 år eller mindre i deres EU-15-værtsland. Data om køn, alder og uddannelsesniveau refererer til den erhvervsaktive befolkning i alderen 15-64 år og data om status på arbejdsmarkedet svarer til den samlede befolkning i alderen 15-64 år.

3.2. Arbejdsmarkedsstatus

I 2010 har de seneste tilflyttere fra EU-2 en lidt lavere erhvervsfrekvens (63 %) end gennemsnittet i EU-25 (65 %)¹⁴. Imidlertid viser opdelingen efter vigtigste bestemmelsesland, at beskæftigelsen er meget højere end for den gennemsnitlige erhvervsaktive befolkning i IT og UK, tæt på gennemsnittet i ES og kun væsentligt lavere i DE (figur A6). Hertil kommer, at inaktivitetssatsen for tilflyttere fra EU-2 er meget lavere end gennemsnittet (figur 1 og A6).

I disse bestemmelseslande svarer deres beskæftigelsesfrekvens også til gennemsnittet blandt tilflyttere fra EU-10 (figur A6), hvilket viser, at det hovedsagelig er koncentrationen af tilflyttere fra EU-2 i lande med en lavere samlet beskæftigelsesfrekvens (Italien, Spanien) - se figur A13 - der forklarer deres samlet set mindre gunstige resultater (i forhold til tilflyttere fra EU-10).

Tilflyttere fra EU-2 er den gruppe, der er blevet hårdest ramt af den økonomiske recession (figur A7), og deres arbejdsløshed er meget høj. Dette skyldes primært den generelle situation på arbejdsmarkedet i ES¹⁵, et af de to vigtigste bestemmelseslande, deres gennemsnitlige lave uddannelsesniveau (figur A9) og deres dominans i de sektorer, der er stærkt påvirket af krisen, især bygge- og anlægssektoren.

Beskæftigelsesfrekvensen for tilflyttere fra EU-2 er højere (63 %) end gennemsnittet i de afsendende lande (59 %), se figur A5.

3.3. Erhverv og sektorer

Nyligt tilflyttede mobile arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien har tendens til overvejende at arbejde (tabel A6) i byggeri (21,2 %)¹⁶, private husholdninger (17,5 %) og indkvarterings- og restaurationsvirksomhed (14,2 %). Deres andel i områderne "offentlig administration, uddannelse, sundhed og socialt arbejde" og "liberal, videnskabelig og teknisk virksomhed" er meget lavere end gennemsnittet.

Mobile arbejdstagere fra EU-2 er koncentreret i erhverv, der kræver lave (40 %) eller mellemhøje (53 %) kvalifikationer og højt kvalificerede erhverv beskæftiger kun 7 % af arbejdstagerne (tabel A7 og figur A10). De hyppigste erhverv er elementære erhverv og "arbejdstagere i håndværk og beslægtede fag".

Sektor- og erhvervsfordelingerne af arbejdstagere fra EU-2 afspejler i store træk deres færdighedsmønster, med en overrepræsentation af lav- og mediumfærdighedssegmenter. I løbet af perioden med økonomisk vækst var tilstrømningen af arbejdstagere fra EU-2 positiv for arbejdsmarkedet i de modtagende økonomier, eftersom de kom ind i erhverv eller sektorer med mangel på arbejdskraft og tegnede sig for en begrænset andel af den lokale beskæftigelse¹⁷. Imidlertid har den høje

¹⁴ I 2007, før krisen, var disse to satser identiske (se figur A7).

¹⁵ Mere end 60 % af de arbejdsløse EU-2-statsborgere, der bor i en anden medlemsstat befinder sig i ES (23 % i IT).

¹⁶ Koncentrationen af EU-2-arbejdstagere i bygge- og anlægssektoren var endnu mere udtalt før krisen med en andel på omkring 27 % i 2007.

¹⁷ Mens de tre vigtigste sektorer citeret ovenfor udgør omkring 53 % af EU-2 nylige tilflyttere på arbejdsmarkedet, spiller de en mindre rolle i gennemsnittet i EU-15-beskæftigelsen (mindre end 14 %).

andel af unge og/eller lavtuddannede blandt arbejdstagere fra EU-2 haft en negativ indvirkning på deres beskæftigelse under recessionen (især i Spanien, se figur A11), da de er mere sårbare over for tab af arbejdspladser, har begrænset tilpasningsevne og finder det svært at reintegrere sig på arbejdsmarkedet.

4. DE ØKONOMISKE OG ARBEJDSMARKEDSMÆSSIGE VIRKNINGER

4.1. Indvirkning på vækst og BNP per capita

En aktuel modelbaseret undersøgelse¹⁸ anslår, at mobilitet fra EU-2 i løbet af 2004-2009 kan have øget det samlede BNP i EU med omkring 0,2 % på kort sigt og 0,3 % på lang sigt (baseret på øget arbejdsstyrke og mulighed for justering af produktionskapaciteten). For de modtagende EU-15-lande er virkningen på lang sigt endnu stærkere (0,4 %). Men lande, der har modtaget betydelig tilstrømning fra EU-2-lande har haft den højeste langsigtede virkning på BNP: +1,7 % i Spanien og +1,3 % i Italien. Der synes ikke at være nogen væsentlig langsigtet virkning på BNP per capita for modtagerlandene. Andre undersøgelser (såsom D'Auria, Mc Morrow og Pichelmann, 2008, Brücker mfl., 2009, og Baas, Brücker og Hauptmann, 2009) synes at bekræfte den samlede positive indvirkning på det samlede BNP og en moderat indvirkning på BNP per capita.

For EU-2-afsenderlandene er den langsigtede virkning på BNP overvejende negativ (-9,2 %) på grund af betydelig udstrømning i 2004-2009, men effekten på BNP per capita er langt lavere (-2,5 %). Desuden kan pengeoverførsler delvist have opvejet den negative vækstindvirkning på kort og mellemlang sigt (se afsnit 4.4).

4.2. Indvirkning på offentlige finanser, velfærd og offentlige serviceydelser

Ifølge forskellige undersøgelser (f.eks. Barrett og Maître, 2011) er der ingen tegn på en uforholdsmæssig brug af sociale fordele fra nyligt tilflyttede mobile arbejdstageres side. Mobilitetsstrømme har i nogle tilfælde skabt pres på uddannelses-, bolig- og sundhedsvæsenet på lokalt plan. Men de fleste undersøgelser (f.eks. D'Auria, Mc Morrow og Pichelmann, 2008) skønnede, at virkningen af de seneste mobilitetsstrømme på de offentlige finanser er ubetydelig eller positiv på nationalt niveau, og der er ingen nyere beviser, der modsiger dette.

På længere sigt kan mobilitet inden for EU sætte aldersstrukturen og, som et sandsynligt resultat, de offentlige finanser i de afsendende lande under pres, eftersom EU-2-medlemsstaterne har haft stor udstrømning af unge borgere.

4.3. Indvirkning på lønninger og beskæftigelse

De fleste undersøgelser af virkningen af EU-2-arbejdskraftens mobilitet på lønninger og beskæftigelse af lokale arbejdere konkluderer, at effekten er meget lille. For eksempel finder en nylig undersøgelse¹⁹ at lønningerne i EU-15 i gennemsnit er 0,24 % lavere på kort sigt, end de ville have været uden ekstra mobilitet fra EU-2, med en lignende effekt på lang sigt (- 0,28 %). Virkningen er stærkere for de lande,

¹⁸ Holland mfl., 2011.

¹⁹ Holland mfl., 2011.

der har modtaget betydelig indstrømning fra EU-2 (omkring -0,7 % for både ES og IT).

Effekten på kort sigt af tilstrømningen af arbejdstagere fra EU-2 på arbejdsløsheden bliver også anset for at være marginal, med en anslået stigning i den gennemsnitlige ledighed i EU-15 på blot 0,02 procentpoint på kort sigt og ingen effekt på længere sigt, selv i lande, der har modtaget betydelig tilstrømning fra EU-2.

Disaggregerede resultater for særlige færdighedsgrupper, -sektorer eller -erhverv kan afvige fra de aggregerede resultater. Brücker mfl. (2009) viste, at beskæftigelseseffekten for lavtuddannede arbejdstagere ville være større end det samlede aggregat. Men selv når der tages hensyn til forskelle i arbejdstagernes kvalifikationer, har virkningerne tendens til at være moderate.

4.4. Virkningen af den økonomiske recession

De makroøkonomiske og beskæftigelsesmæssige virkninger, der er beskrevet ovenfor, er isolerede virkninger af mobilitet, og tager ikke hensyn til andre faktorer, som har indvirkning på lønninger og beskæftigelse. Det skal bemærkes, at den periode, hvor disse effekter blev anslået (2004-09), hovedsagelig var præget af økonomisk vækst. I løbet af vækstperioden (2004-07) opfyldte EU-2-statsborgere mangel på arbejdskraft i de modtagende lande, men siden recessionen er deres integration på arbejdsmarkedet blevet langt vanskeligere, især i Spanien²⁰.

Men det er imidlertid klart, at de nyligt tilflyttede mobile borgere fra EU-2 spillede en meget mindre rolle på arbejdsmarkedets krise i de enkelte lande. For eksempel udgjorde de i 2010 kun 1 % af alle arbejdsløse personer (i alderen 15-64) i EU-15-landene²¹, sammenlignet med 4,1 % for de nyligt ankomne tredjelandsstatsborgeres vedkommende.

4.5. Pengeoverførsler

Pengeoverførsler til Bulgarien og Rumænien fra arbejdstagere, der bor i udlandet, udgør omkring 3 % af BNP i begge lande (gennemsnit fra 2004 til 2010²²). De er en væsentlig indtægtskilde i afsenderlandet og kan bidrage til at skabe økonomisk vækst ved at støtte den samlede efterspørgsel og finansiere investering i uddannelse eller opstart af kapitalintensive virksomheder. Derfor kan pengeoverførsler være en delvis kompensation for tab i afsenderlandet, der skyldes tab af potentiel arbejdskraft. De kan også have en positiv indvirkning på betalingsbalancen i afsenderlandene.

4.6. Hjerneflugt og mangel på arbejdskraft i afsenderlandene

Den betydelige udvandring fra Bulgarien og Rumænien af for det meste yngre arbejdstagere til andre medlemsstater har udløst bekymring om hjerneflugt. Men da andelen af højt kvalificerede arbejdstagere blandt de nyligt tilflyttede mobile borgere

²⁰ Den begrænsede tilbagevendelsesmobilitet trods den ugunstige situation på arbejdsmarkedet indebærer også, at der har været en betydelig bestand af nyligt ankomne EU-2-tilflyttere, der har skullet integreres på arbejdsmarkedet i en periode med svag efterspørgsel efter arbejdskraft.

²¹ De højeste andele findes i ES (2,4 %) og IT (2 %).

²² Kilde: Eurostat og Verdensbanken.

fra EU-2 er lavere (14 %) end i den aktive befolkning i oprindelseslandene (19 %), synes der ikke at være en stærk hjerneflugteffekt i disse lande (jf. figur A8). Desuden har der været en væsentligt accelereret indskrivning på de videregående uddannelser i EU-2 i de seneste år, hvilket kan begynde at kompensere for udvandringen af faglært arbejdskraft.

Selv om der ikke samlet synes at være en hjerneflugt, vil sådanne virkninger kunne mærkes i specifikke sektorer eller erhverv, såsom sundhedssektoren.

5. KONKLUSIONER

De vigtigste destinationer for tilflyttede mobile borgere fra Bulgarien og Rumænien har været Italien og Spanien, med en meget begrænset tilstrømning til de fleste andre medlemsstater. Omfanget af tilstrømningen faldt kraftigt i recessionen, især i de mest berørte lande (såsom Spanien), og siden tiltrædelsen har den i alt været betydeligt lavere end tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere. Der er ingen tegn på en direkte forbindelse mellem omfanget af arbejdskraftstrømme fra EU-2-medlemsstater og den gældende overgangsordning. De fleste EU-2-statsborgere var allerede i deres destinationslande inden tiltrædelsen, og de lande, der gjorde EU-retten om fri bevægelighed ved tiltrædelsen gældende tiltrækker ikke den største tilstrømning. Mens udviklingen i den fremtidige EU-2-mobilitet vil afhænge af en række faktorer, hvoraf de fleste er usikre (såsom vækst, jobskabelse og lønninger i både modtager- og afsenderlande), er der tegn på, at mange af de EU-2-borgere, der ønskede at flytte, allerede har gjort det, hvilket tyder på et lavere potentiale for migration.

Langt størstedelen af de senest tilflyttede mobile borgere fra Bulgarien og Rumænien deltager på arbejdsmarkedet i samme omfang som den gennemsnitlige befolkning eller i endnu højere grad. Samlet set har de spillet en positiv rolle for økonomien i modtagerlandene, hvor de bidrager til en blanding af kvalifikationer og arbejder inden for sektorer og erhverv, hvor der var mangel på arbejdskraft. Dette var især tilfældet i løbet af vækstperioden 2004-2007. Siden recessionen er integrationen af EU-2-statsborgere, herunder mange unge og lavtuddannede, på arbejdsmarkedet blevet vanskeligere.

Økonometriske skøn viser en positiv effekt på BNP (især i de lande, der har modtaget en betydelig tilstrømning af EU-2-arbejdstagere) og en neutral virkning på BNP per capita i modtagerlandene. Undersøgelser har ikke fundet en signifikant effekt på ledighed eller løn for lokal arbejdskraft, selv efter opdeling på kvalifikationsniveau. Men disse estimater indikerer en overvejende negativ effekt på afsenderlandene, især på lang sigt. Der er sket betydelig udstrømning siden 2003, hvilket påvirker den produktive kapacitet og bidrage til en ældre arbejdsstyrke. Dog kan pengeoverførsler delvist opveje denne negative konsekvens, og hjerneflugteffekten menes at være begrænset.

Som konklusion synes virkningerne af mobilitet fra EU-2 at være begrænset for de fleste lande, dog i mindre grad for Italien og Spanien, og eksisterende materiale viser, at mobilitet inden for EU generelt ikke har medført alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet. De nuværende forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som en række medlemsstater står over for, skyldes en række faktorer, især den finansielle og økonomiske krise og strukturelle problemer på arbejdsmarkedet.

Ikke desto mindre kan mobilitet efter udvidelsen have haft nogle økonomiske og sociale omkostninger, både for de modtagende lande samt for afsenderlandene. Kommissionen mener, at disse omkostninger ikke vil blive reduceret ved at begrænse arbejdskraftens mobilitet, men ved at behandle dem gennem specifikke politikker. Som erfaringerne med udvidelsen i 2004 har vist, kan begrænsning af den frie bevægelighed for arbejdstagere have negative bivirkninger, såsom en stigning i sort arbejde. At begrænse arbejdskraftens frie bevægelighed er ikke svaret på den høje arbejdsløshed i Europa.

Den frie bevægelighed er en af de grundlæggende friheder i EU-lovgivningen. Den giver et positivt bidrag til arbejdsmarkedet i hele Europa og er derfor et centralt element i Europa 2020-strategien, som alle medlemsstater har tilsluttet sig. Det er et stærkt og positivt symbol på, hvad Europa betyder for den enkelte EU-borger.

Kommissionen håber, at denne rapport og dens støttemateriale vil give Rådet de oplysninger, det har brug for med henblik på endnu en gang at gennemgå, hvordan overgangsordningerne for Bulgarien og Rumænien fungerer.