

BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 20. Dezember 2012

zur Ermächtigung Spaniens, die vorübergehende Aussetzung der Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union hinsichtlich rumänischer Arbeitnehmer zu verlängern

(2012/831/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 23 und Anhang VII Teil 1 Nummer 7 Unterabsatz 2 („Freizügigkeit“),

auf Antrag Spaniens vom 13. Dezember 2012,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Spanien hatte die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft ⁽²⁾ seit dem 1. Januar 2009 in vollem Umfang auf rumänische Staatsangehörige angewendet; am 22. Juli 2011 unterrichtete es die Kommission unter Berufung auf eine schwerwiegende Störung des spanischen Arbeitsmarktes gemäß Anhang VII Teil 1 Nummer 7 Unterabsatz 3 der Beitrittsakte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht (nachstehend „Beitrittsakte von 2005“), von seinem an diesem Tag gefassten Beschluss, die Beschränkungen des Zugangs rumänischer Staatsangehöriger zum Arbeitsmarkt wiedereinzuführen. Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union ⁽³⁾, die am 16. Juni 2011 in Kraft trat, kodifiziert und ersetzt.

(2) Im Nachgang zu dem an die Kommission gerichteten Ersuchen Spaniens vom 28. Juli 2011 gemäß Anhang VII Teil 1 Nummer 7 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte von 2005 um die Erklärung, dass die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 für rumänische Arbeitnehmer in ganz Spanien und in allen Arbeitsmarkt Bereichen vollständig ausgesetzt wird, ermächtigte die Kommission Spanien mit ihrem Beschluss 2011/503/EU ⁽⁴⁾, den freien Zugang rumänischer Staatsangehöriger zum spanischen Arbeitsmarkt bis zum 31. Dezember 2012 unter bestimmten Bedingungen zu beschränken. Dieser Beschluss trat am 12. August 2011 in Kraft.

(3) Spanien ersuchte die Kommission mit Schreiben vom 13. Dezember 2012 darum, die Aussetzung der Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 für rumänische Arbeitskräfte bis zum 31. Dezember 2013 zu verlängern.

(4) Spanien begründet sein Ersuchen damit, dass die beiden dem Beschluss 2011/503/EU zugrunde liegenden Ursachen fortbestehen: die schwerwiegende Störung des spanischen Arbeitsmarktes, die alle Gebiete und Branchen betrifft, und die Arbeitsmarktsituation rumänischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Spanien, sowie die Gefahr, dass ein unbegrenzter Zustrom rumänischer Arbeitskräfte den spanischen Arbeitsmarkt zusätzlich unter Druck setzen würde.

(5) Spanien legt Statistiken vor, die eine weitere Verschlechterung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage seit Mitte 2011 — mit historischen Höchstständen der (Jugend-) Arbeitslosigkeit — belegen; in Wirtschaftsprognosen wird von einem Rückgang des BIP in den Jahren 2012 und 2013 sowie von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit ausgegangen. Weiterhin erklärt Spanien, dass die Störung auf dem spanischen Arbeitsmarkt, die die Beschäftigung ernsthaft gefährdet, allgemeiner Natur und nicht auf ein bestimmtes Gebiet oder eine bestimmte Branche beschränkt ist.

(6) Zudem unterbreitet Spanien statistische Daten, aus denen Folgendes hervorgeht: Die Zahl rumänischer Staatsangehöriger in Spanien ist weiter gestiegen (trotz der für sie geltenden Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt) und belief sich im September 2012 auf 913 405; der Anteil der rumänischen Staatsangehörigen, die Beiträge an das System der sozialen Sicherheit entrichten, ist rückläufig; die Zahl der rumänischen Staatsangehörigen, die als Arbeitssuchende gemeldet sind und die Arbeitslosenleistungen erhalten, ist relativ hoch, wenn auch rückläufig, und ihre Arbeitslosenquote liegt über dem Durchschnitt. Spanien kommt zu dem Schluss, dass sich die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation auf seine Fähigkeit auswirkt, neue Zuströme rumänischer Arbeitskräfte zu absorbieren.

(7) Gemäß Anhang VII Teil 1 Nummer 7 Unterabsatz 2 der Beitrittsakte von 2005 kann ein Mitgliedstaat die Kommission darum ersuchen, dass sie binnen zwei Wochen eine Erklärung abgibt, wonach die Anwendung der Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 in einem bestimmten Gebiet oder einem bestimmten Beruf ganz oder teilweise ausgesetzt wird.

(8) Die im Jahr 2011 durchgeführte Analyse der Wirtschaftsdaten, die dem Beschluss 2011/503/EU zugrunde lagen, ergab, dass in Spanien tatsächlich eine schwerwiegende Störung des Arbeitsmarktes vorlag, die geprägt war durch

⁽¹⁾ ABl. L 157 vom 21.6.2005, S. 203.

⁽²⁾ ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

⁽³⁾ ABl. L 141 vom 27.5.2011, S. 1.

⁽⁴⁾ ABl. L 207 vom 12.8.2011, S. 22.

- die bei weitem höchste Arbeitslosenquote in der EU (laut monatlicher Arbeitslosendaten von Eurostat im Juni 2011 21,0 % gegenüber 9,4 % im EU-Durchschnitt und 9,9 % im Euro-Währungsgebiet), eine besonders dramatische Jugendarbeitslosigkeit (45,7 % im Juni 2011) und eine langsame wirtschaftliche Erholung (Eurostat-Zahlen zeigten, dass das BIP im ersten Quartal 2011 im Vergleich zum Vorjahr nur um 0,3 % gewachsen war, gegenüber 0,8 % in der EU und im Euro-Währungsgebiet); diese Erholung wurde zusätzlich von den Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten behindert, durch die Spanien gezwungen war, zur Haushaltskonsolidierung weitere Ausgabenkürzungen vorzunehmen, die auf kurze Sicht zusätzlich die Möglichkeiten für einen Wirtschaftsaufschwung beeinträchtigen konnten. Die Auswirkungen des Beschäftigungsrückgangs waren allgemeiner Art und betrafen alle Gebiete und alle Produktionszweige. Die Daten der Arbeitskräfteerhebung für den Zeitraum 2008–2010 zeigten auch einen allgemeinen Rückgang der Beschäftigung um 9 %, in der Baubranche sogar um 33 %, wovon alle Regionen betroffen waren, mit 6 % im Baskenland bis 13 % in der Autonomen Gemeinschaft Valencia.
- (9) Nach Auffassung der Kommission hatte Spanien damit den Nachweis erbracht, dass eine allgemeine Störung des Arbeitsmarktes vorlag, die die Beschäftigung in allen Gebieten und Branchen ernsthaft beeinträchtigte und voraussichtlich in der nahen Zukunft anhalten würde.
- (10) Darüber hinaus stellte die Kommission in der Analyse von 2011 Folgendes fest: Die in Spanien lebenden rumänischen Staatsangehörigen waren mit einer Quote von mehr als 30 % stark von Arbeitslosigkeit betroffen (Quelle: Eurostat-Arbeitskräfteerhebung, erstes Quartal 2011). Der Zustrom rumänischer Staatsangehöriger nach Spanien ließ zwar rezessionsbedingt etwas nach, blieb aber trotz der geringen Nachfrage nach Arbeitskräften in Spanien auf einem hohen Stand. Die Zahl der rumänischen Staatsangehörigen mit üblichem Aufenthaltsort in Spanien ist von 388 000 am 1. Januar 2006 auf 823 000 am 1. Januar 2010 gestiegen (Quelle: Eurostat-Migrationsstatistik).
- (11) Die Analyse der gegenwärtig verfügbaren Wirtschaftsdaten zeigt, dass die Arbeitsmarktsituation in Spanien weiterhin erheblich gestört ist. Der Wirtschaftsabschwung wirkt sich in Spanien nach wie vor stärker auf die Beschäftigung aus als in anderen Mitgliedstaaten; die Daten zeigen, dass sich dieser Trend das ganze Jahr 2011 und in den ersten Quartalen 2012 verstärkt hat. Im Oktober 2012 lag die Arbeitslosenquote bei etwa 26,2 % (21,3 % im Juni 2011) gegenüber 10,7 % im EU-Durchschnitt (9,5 % im Juni 2011). Zudem ist die Arbeitslosenquote junger Menschen mit 55,9 % im Oktober 2012 dramatisch hoch, verglichen mit 23,4 % im EU-Durchschnitt (Quelle: Monatliche Arbeitslosendaten von Eurostat).
- (12) Es ist davon auszugehen, dass die schlechte Wirtschaftslage und die damit einhergehenden Arbeitsmarktstörungen fortbestehen werden. Die Europäische Kommission geht in ihrer Wirtschaftsprognose davon aus, dass das spanische BIP in den Jahren 2012 und 2013 zurückgeht (um 1,4 % in beiden Jahren), ehe sich 2014 eine leichte Erholung (+ 0,8 %) einstellt; bei der Arbeitslosenquote wird von einem weiteren Anstieg bis auf 26,6 % im Jahr 2013 ausgegangen, wobei für 2014 ein Rückgang auf 26,1 % erwartet wird. Der Beschäftigungsrückgang hat sich weiterhin auf sämtliche Wirtschaftsbereiche ausgewirkt. Zwischen dem zweiten Quartal 2011 und dem dritten Quartal 2012 ist die Beschäftigungszahl in Spanien um etwa 980 000 bzw. 5,4 % zurückgegangen (Quelle: Eurostat-Arbeitskräfteerhebung). War der stärkste Rückgang im Baugewerbe zu verzeichnen (– 293 000 bzw. – 20,5 %), so gingen die Beschäftigungszahlen in der Landwirtschaft, im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ebenfalls zurück. Darüber hinaus sind alle Regionen von hohen Arbeitslosenquoten betroffen (12,0 % im Baskenland, 30,4 % in Andalusien im Jahr 2011, Quelle: Eurostat-Arbeitskräfteerhebung); die Arbeitsmarktstörungen sind somit nicht auf ein bestimmtes Gebiet begrenzt.
- (13) Nach Auffassung der Kommission hat Spanien damit den Nachweis erbracht, dass weiterhin eine allgemeine Störung des Arbeitsmarktes vorliegt, die die Beschäftigung in allen Gebieten und Branchen ernsthaft beeinträchtigt und voraussichtlich in der nahen Zukunft anhalten wird.
- (14) Außerdem zeigt die Analyse der Kommission, dass die Zahl rumänischer Staatsangehöriger in Spanien nach der Wiedereinführung der Beschränkungen des Zugangs rumänischer Staatsangehöriger zum Arbeitsmarkt weiter gestiegen ist, wenn auch langsamer als zuvor. Der spanischen Migrationsstatistik zufolge stieg die Zahl zwischen dem 30. September 2011 (901 435) und dem 30. September 2012 (913 405) um 11 970 bzw. 1,3 %, während der Anstieg zwischen dem 30. September 2010 (817 460) und dem 30. September 2011 (901 435) 83 975 bzw. 10,3 % betrug. Die Arbeitslosenquote rumänischer Staatsangehöriger in Spanien ist immer noch sehr hoch: 36,4 % im dritten Quartal 2012 (Quelle: Eurostat-Arbeitskräfteerhebung).
- (15) Es ist daher wahrscheinlich, dass die uneingeschränkte Anwendung des EU-Rechts über die Arbeitnehmerfreizügigkeit und damit verbunden ein unbeschränkter Zustrom rumänischer Arbeitskräfte weiterhin zur Erhöhung des Drucks auf den spanischen Arbeitsmarkt beitragen würden.
- (16) Um die Lage auf dem spanischen Arbeitsmarkt wieder zu normalisieren, ist es daher angezeigt, Spanien zu ermächtigen, den freien Zugang rumänischer Arbeitnehmer zu diesem Arbeitsmarkt weiterhin vorübergehend zu begrenzen. Da die Übergangsbestimmungen — und somit auch die Schutzklausel — in der Beitrittsakte von 2005, die Beschränkungen des Zugangs rumänischer Staatsangehöriger zum Arbeitsmarkt ermöglichen, nur bis zum 31. Dezember 2013 gelten, kann die Genehmigung nicht über dieses Datum hinaus erteilt werden.
- (17) Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt stellen eine Abweichung von einem Grundprinzip des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar, nämlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sollten solche Maßnahmen restriktiv ausgelegt und angewandt werden.
- (18) Zum jetzigen Zeitpunkt ist es im Hinblick auf die derzeitige spezifische Arbeitsmarktsituation in Spanien und unter Berücksichtigung von Verlagerungs- und anderen nachteiligen Spillover-Effekten zwischen Gebieten und Branchen, die durch eine selektive Beschränkung verursacht werden, angezeigt, dass die Beschränkungen für die unselbständige Erwerbstätigkeit weiterhin auf dem

gesamten spanischen Hoheitsgebiet und für alle Branchen gelten. Jedoch kann der Geltungsbereich der Ausnahmeregelung reduziert werden, falls die Kommission feststellen sollte, dass sich die relevanten Angaben, die zu ihrer Genehmigung führten, geändert haben oder dass sich ihre Wirkung als restriktiver erweist, als es ihr Zweck erfordert, insbesondere für unselbständige Erwerbstätigkeiten, die einen Hochschulabschluss und gleichwertige Qualifikationen erfordern.

- (19) Damit die durch diesen Beschluss genehmigten Beschränkungen die gewünschte Wirkung auf den spanischen Arbeitsmarkt haben, wird es derzeit als angezeigt betrachtet, dass diese Beschränkungen bis zum Ende der Übergangsphase am 31. Dezember 2013 gelten; dieser Zeitrahmen kann jedoch verringert werden, falls die Kommission feststellt, dass sich die relevanten Angaben, die zur Annahme dieses Beschlusses führten, geändert haben oder dass sich seine Wirkung als restriktiver erweist, als es sein Zweck erfordert.
- (20) Zu diesem Zweck wird Spanien aufgefordert, der Kommission vierteljährlich die statistischen Daten vorzulegen, die benötigt werden, um die Entwicklung des Arbeitsmarktes nach Wirtschaftszweigen und Berufen zu ermitteln. Der erste Vierteljahresbericht ist vor dem 31. März 2013 vorzulegen.
- (21) Der Beschluss, Spanien zu ermächtigen, die Beschränkungen des freien Zugangs rumänischer Staatsangehöriger zum spanischen Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten, ergeht unter bestimmten Bedingungen, damit sichergestellt werden kann, dass diese Beschränkungen streng auf das zum Erreichen der gewünschten Wirkung Erforderliche begrenzt bleiben.
- (22) Es ist deshalb nicht angezeigt, die Wiedereinführung der Beschränkungen auch hinsichtlich rumänischer Staatsangehöriger und ihrer Familienangehörigen, die bereits am 22. Juli 2011 — also dem Tag, an dem Spanien die Maßnahmen gemäß Erwägungsgrund 1 mitgeteilt hat — auf dem spanischen Arbeitsmarkt beschäftigt oder als Arbeitsuchende bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Spanien gemeldet waren, zu genehmigen.
- (23) Auch sollten die für Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt geltenden Grundsätze gemäß Anhang VII Teil 1 der Beitrittsakte von 2005, etwa die Stillhalteklausele und der Grundsatz der Unionspräferenz nach Teil 1 Nummer 14 des genannten Anhangs, eingehalten werden.
- (24) Für das Recht der Familienangehörigen rumänischer Arbeitnehmer, in Spanien eine Beschäftigung aufzunehmen, sollte *mutatis mutandis* Anhang VII Teil 1 Nummer 8 der Beitrittsakte von 2005 gelten.
- (25) Die durch diesen Beschluss genehmigten Beschränkungen des Rechts rumänischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen auf Zugang zum spanischen Arbeitsmarkt sind streng auf den Geltungsbereich dieses Beschlusses begrenzt und können in keiner Weise die sonstigen Rechte beeinträchtigen, die rumänische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen nach Unionsrecht genießen.

- (26) Zu Monitoringzwecken sollte Spanien verpflichtet werden, die Kommission über die Einzelheiten der auf der Grundlage dieses Beschlusses getroffenen Maßnahmen zu unterrichten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Spanien wird ermächtigt, unter den in den Artikeln 2 bis 4 dieses Beschlusses aufgeführten Bedingungen die Artikel 1 bis 6 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 hinsichtlich rumänischer Staatsangehöriger bis zum 31. Dezember 2013 auszusetzen.

Artikel 2

Unbeschadet der Maßnahmen, die Spanien am 22. Juli 2011 gemäß Anhang VII Teil 1 Nummer 7 Unterabsatz 3 der Beitrittsakte von 2005 eingeführt hat, gilt dieser Beschluss nicht für diejenigen rumänischen Staatsangehörigen und ihre Familienangehörigen,

die am 12. August 2011 in Spanien beschäftigt waren, oder am 12. August 2011 als Arbeitsuchende bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Spanien gemeldet waren.

Artikel 3

Für die Anwendung dieses Beschlusses gelten *mutatis mutandis* die Übergangsbestimmungen nach Anhang VII Teil 1 der Beitrittsakte von 2005.

Artikel 4

Spanien unternimmt alle erforderlichen Schritte, um die Entwicklung des Arbeitsmarktes weiterhin genau beobachten zu können. Es legt der Kommission vierteljährlich statistische Daten vor, aus denen die Entwicklung des Arbeitsmarktes nach Wirtschaftszweigen und Berufen hervorgeht. Der erste Vierteljahresbericht ist vor dem 31. März 2013 vorzulegen.

Falls eine signifikante Veränderung auf dem Arbeitsmarkt eintritt, legt Spanien der Kommission und den Mitgliedstaaten unverzüglich eine Aktualisierung der relevanten Angaben vor, die es zur Untermauerung seines Antrags auf einen Kommissionsbeschluss vorgelegt hat und aufgrund deren dieser Beschluss ergangen ist.

Artikel 5

Dieser Beschluss kann insbesondere dann geändert oder aufgehoben werden, wenn sich die in Artikel 4 genannten relevanten Angaben, die zu seiner Annahme führten, geändert haben oder sich seine Wirkung als restriktiver erweist, als es sein Zweck erfordert.

Artikel 6

Spanien unterrichtet die Kommission über die Maßnahmen, die es auf der Grundlage dieses Beschlusses getroffen hat, binnen zwei Monaten nach dessen Erhalt.

Artikel 7

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Brüssel, den 20. Dezember 2012

Für die Kommission

Der Präsident

José Manuel BARROSO