

Høringsnotat til forslag til lov om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede

Følgende høringsberettigede organisationer og myndigheder har afgivet hørings-svar:

Advokatrådet, Arbejdsretten, ATP's ankenævn, ATP, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Dommerforeningen, Fi-nanssektorens Arbejdsgiverforening (FA), Forhandlingsfællesskabet, FTF, KL og LO.

Derudover har Dansk Håndværk og Byggefagenes Samvirke afgivet hørings-svar.

Derudover har følgende organisationer haft lovudkastet i høring, men har ikke af-givet hørings-svar:

AC, CFU, Beskæftigelsesrådet (BER), Business Danmark, , Det Faglige Hus, Fi-nansforbundet, Foreningen Danske Revisorer, Frie Funktionærer, Gartneri-, Land-og Skovbrugets Arbejdsgivere (GLS-A), Håndværksrådet, Kooperationen, Kriste-lig Arbejdsgiverforening, Kristelig Fagbevægelse (KRIFA), Lederne og Sundheds-kartellet.

Bemærkninger til lovforslaget om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationere-de:

Generelt

DA bemærker, at muligheden for at virksomheder kan udstationere lønmodtagere til at levere tjenesteydelser i andre EU-lande, er et meget væsentligt led i det indre marked og skabelsen af et konkurrencedygtigt EU, og at det derfor er af afgørende betydning for dansk erhvervsliv, at mulighederne for at foretage udstationeringer ikke bliver begrænset af håndhævelsesregler, der er bureaukratiske. **DA** finder, at implementeringen af håndhævelsesdirektivet stiller den danske aftalemodel over for nogle betydelige udfordringer. Det skyldes bl.a., at den danske aftalemodel bygger på, at løn bliver aftalt på arbejdsmarkedet enten via overenskomster eller direkte mellem medarbejder og virksomhed. Danmark har ikke, som en lang række europæiske lande, en lovgivning om mindsteløn eller en lov, der udstrækker kollektive overenskomster til alle virksomheder (såkaldt almengøring).

DA henviser til, at LO og DA i en fælles erklæring om den danske aftalemodel på det private arbejdsmarked af 2. september 2015 har tilkendegivet, at det ikke er foreneligt med den danske aftalemodel at lovgive om mindsteløn, almengøre kollektive overenskomster eller lovgive om kædeansvar. En gennemførelse af håndhævelsesdirektivets artikel 12, stk. 2, ville i en dansk sammenhæng for at have

virkning forudsætte lovfastsat mindsteløn eller almengøring, hvilket ikke er foreneligt med grundprincipperne i den danske aftalemodel.

DA tilkendegiver i forlængelse heraf, at det er af helt afgørende betydning, at håndhævelsesdirektivet kan implementeres i respekt af den danske aftalemodel og samtidig på en måde, som effektivt sikrer mod svig og misbrug af udstationerede lønmodtagere. Det er desuden af central betydning, at der bliver sikret en effektiv inddrivelse af krav, der er fastslået ved fagretlige afgørelser i Danmark. Det bemærkes endvidere, at lovforslaget understøtter det danske fagretlige system, navnlig når virksomheder har forladt Danmark.

DA finder, at lovforslagets udnyttelse af direktivets artikel 12, stk. 6, er mindre indgribende over for den danske arbejdsmarkedsmodel end en reel gennemførelse af det underkontrahentansvar, som ville følge af direktivets artikel 12, stk. 2. Alternativet til den foreslåede fond kunne være grundlæggende ændringer af den danske arbejdsmarkedsmodel i form af lovgivning, herunder fastlæggelse af mindsteløn, almengøring af overenskomstvilkår og et underkontrahentansvar. Med etablering af fonden undgår Danmark disse ændringer, som ville have skadet og forandret den danske model og rollefordelingen mellem arbejdsmarkedets parter og lovgivningsmagten.

DA fremhæver, at fonden sikrer udstationerede lønmodtageres lønkrav og således udgør et sikkerhedsnet for dem, ligesom den sikrer retsforfølgning af eventuelle bodskrav og kan forebygge udenlandske virksomheders omgåelse af indgåede overenskomster. Fondens vil således være et væsentligt instrument til at sikre, at udenlandske virksomheder ligesom danske virksomheder efterlever den danske model. Det er desuden **DA**'s opfattelse, at lovforslaget er balanceret.

KL tilslutter sig, at kommunerne deltager i Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede. **KL** finder det imidlertid betænkeligt, at der ved den foreslåede fondskonstruktion foretages en overimplementering af håndhævelsesdirektivet. **KL** oplyser desuden, at man vil udarbejde en vejledning til kommunerne om håndtering af fondens hæftelseskonstruktion, herunder mulighederne for at afbøde de negative virkninger heraf for kommunerne.

FA anerkender, at der er udfordringer i relation til at sikre udstationerede lønmodtageres krav på retmæssig løn inden for bygge- og anlægsbranchen, men det er **FA**'s opfattelse, at det foreliggende forslag lægger op til en uhensigtsmæssig håndtering heraf, der hverken er nødvendig eller rimelig.

FA finder, at forslaget på flere punkter er udtryk for overimplementering, hvilket er i direkte strid med regeringens generelle strategi for implementering. Efter **FA**'s opfattelse bør der tages udgangspunkt i den regulering, som direktivet lægger op til i artikel 12, nemlig kædeansvar inden for bygge- og anlægsbranchen. Det foreliggende forslag er efter **FA**'s opfattelse udtryk for unødvendigt bureaukrati og administration, og brancher og arbejdsgivere, der intet har med udstationerede lønmodtagere at gøre, en unødigt udgift.

FA peger på, at den danske implementeringsmodel er atypisk, og at der, så vidt FA er bekendt, ikke er andre medlemsstater, som planlægger at implementere håndhævelsesdirektivet via fondskonstruktioner. FA finder, at det havde været mere rimeligt og troværdigt at implementere direktivet ved en forsikringsordning eller lignende, hvor den enkelte virksomheds/branches udgift til ordningen afspejler virksomhedens/branchens risiko, sådan som det kendes fra fx Arbejdsmarkedets Erhvervssikring (AES).

Danske Regioner kan tilslutte sig forslaget, idet Danske Regioner dog finder anledning til at bemærke, at lovforslaget indebærer en overimplementering i forhold til håndhævelsesdirektivet. Danske Regioner tager endvidere forbehold for de udgifter, der påføres regionerne ved indførelsen af en Fond for Udstationerede, og Danske Regioner forbeholder sig ret til kompensation i henhold til DUT.

Dansk Håndværk bemærker, at organisationen siden offentliggørelsen af lovforslaget har modtaget en del henvendelser fra medlemsvirksomheder, der er fortrængte over forslaget om at oprette en fond, som alle virksomheder skal indbetale til. Virksomhederne har svært ved at forstå, hvorfor virksomheder, der opfører sig ordentligt og betaler overenskomstmæssig løn og skat mv., skal betale for de udenlandske virksomheder, som ikke gør det. Det er sidstnævnte virksomheder, som danske virksomheder taber opgaver til, fordi konkurrencen foregår på unfair vilkår, og derfor har organisationens medlemsvirksomheder svært ved at acceptere den foreslåede model.

Dansk Håndværk anerkender, at problemstillingen vedrørende social dumping er kompleks, og at den danske arbejdsmarkedsmodel er udfordret, hvilket kræver nye løsninger. Oprettelsen af fonden løser imidlertid ikke problemet med unfair konkurrence, som især rammer de små og mellemstore virksomheder. Dansk Håndværk frygter desuden, at oprettelsen af fonden kan blive en sovepude for politikerne og opfordrer til, at man ikke tager hurtige og nemme løsninger, men at alle sten bliver vendt, og alle aspekter inddraget. Dansk Håndværk opfordrer endelig til, at de forhandlingsmuligheder, der er i EU, udnyttes.

LO kan støtte den foreslåede lovgivning om oprettelse af fonden for udstationerede. Det er således LO's opfattelse, at etableringen af en fond i den foreslåede form er en egnet og hensigtsmæssig måde at implementere håndhævelsesdirektivets artikel 12.

LO er tilfreds med, at ordningen rummer en solidarisk løsning, og at regelsættet har stærke præventive elementer i relation til virksomheder, som entrerer med udenlandske virksomheder, som udstationerer lønmodtagere til Danmark. LO er ligeledes tilfreds med, at fonden kan varetage opgaver med at inddrive tilgodehavender i udlandet på baggrund af fagretlige forlig og afgørelser i Danmark. Det er i dag et stort problem, at udenlandske virksomheder, der udstationerer lønmodtagere til Danmark, efterlader ubetalte regninger til faglige organisationer og til beskæftigede lønmodtagere.

FTF kan støtte forslaget om etablering af en fond, der skal dække løntilgodehavender for udstationerede lønmodtagere, der arbejder i Danmark, og som er omfattet af en dansk kollektiv overenskomst. FTF finder det positivt, at fonden får til opgave at inddrive tilgodehavender i form af løn og bod i udlandet, som er fastslået i det danske fagretlige system.

Byggefagenes Samvirke ser ethvert initiativ, som kan hjælpe udenlandske lønmodtagere, der bliver snydt, som et fremskridt, men mener, at lovforslaget er mangelfuldt i forhold til de reelle problemer, der er i forhold til udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft. Byggefagenes Samvirke finder, at et reelt kædeansvar ville sikre, at alle virksomheder er overenskomstdækket, og at det i den situation vil være muligt at behandle sagen fagretligt, hvis udstationerede lønmodtagere bliver snydt.

Forhandlingsfællesskabet henviser til høringssvar fra LO og FTF.

Danske Advokater bemærker, at som Danske Advokater ser det, vil udkast til lovforslag om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede overimplementere håndhævelsesdirektivet. Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede er en solidarisk finansieret ordning, hvor bidrag påhviler alle ATP-pligtige arbejdsgivere og udenlandske arbejdsgivere. Bidraget er således ikke begrænset til arbejdsgivere med aktiviteter i byggeriet, som er minimumskravet i direktivet.

ATP, Arbejdsretten og Dommerforeningen oplyser, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

I forhold til det rejste spørgsmål om overimplementering skal Beskæftigelsesministeriet bemærke, at konsekvenserne for den danske aftalemodel er indgået i overvejelserne om, hvordan implementeringen af håndhævelsesdirektivets artikel 12 bør ske i Danmark.

Som det fremgår af afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Danmark ikke, som de fleste andre EU-lande, lovbestemt mindsteløn eller almengjorte overenskomster. I stedet reguleres løn primært af arbejdsmarkedets parter via kollektive overenskomster, hvor håndhævelsen sker i det fagretlige system. På områder, hvor der ikke er overenskomst, reguleres løn via individuel aftale.

Arbejdsmarkedets parter i Danmark har løbende afvist, at der via lovgivningen indføres kædeansvar i Danmark, som parterne anser for uforenligt med den danske arbejdsmarkedetsmodel. Forslaget om oprettelse af en fond til sikring af, at Danmark lever op til sine EU-retlige forpligtelser efter håndhævelsesdirektivets artikel 12, skal således ses i denne sammenhæng.

Det er på den baggrund regeringens vurdering, at forslaget om oprettelse af en fond til sikring af udstationerede lønmodtageres lønkrav er den mindst indgribende implementeringsmulighed i forhold til det danske arbejdsmarked.

Fondsløsningen vurderes umiddelbart at være mindre byrdefuld for erhvervslivet samlet set end en løsning, som beror på lovgivning om kædeansvar. Lovgivning om kædeansvar for løn ville ligeledes indebære et brud på rollefordelingen mellem Folketinget og arbejdsmarkedets parter, idet lovgiver vil være nødt til at overveje lønniveauet.

Beskæftigelsesministeriet har fundet anledning til at præcisere lovforslagets almindelige bemærkninger således, at det nu fremgår, at fonden – udover at være den mindst indgribende implementeringsmulighed – tillige vurderes at stemme bedst overens med den danske aftalemodel.

Derudover er der ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget.

Baggrund for lovforslaget

Dansk Håndværk bemærker i forhold til DA og LO's fælles erklæring af 2. september 2015 om den danske model, som der henvises til i DA og LO's forslag til fond, at Dansk Håndværk er enig i, at det ikke er foreneligt med den danske model at lovgive om mindsteløn og almengøre kollektive overenskomster. Dansk Håndværk er imidlertid ikke enig i, at lovgivning om kædeansvar skulle være uforeneligt med den danske model, idet en lov om kædeansvar netop vil sikre, at uregelmæssigheder vil blive fagretligt behandlet.

Dansk Håndværk er heller ikke enig i lovforslagets bemærkning om, at arbejdsmarkedets parter løbende har afvist kædeansvar, men finder, at det havde været mere korrekt at anføre, at arbejdsmarkedets parter ikke hidtil har kunnet blive enige om at indføre kædeansvar. Desuden anfører Dansk Håndværk, at et kædeansvar ikke ville medføre øgede byrder for erhvervslivet, og er i øvrigt uforstående over for påstanden om, at lovgiver skal overveje lønniveauet.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at lovgivning om kædeansvar forudsætter, at lovgiver overvejer hæftelsesgrundlaget for et kædeansvar – det vil sige, hvilken løn der hæftes for.

Der er ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Finansiering af fonden

Byggefagenes Samvirke finder, at de forkerte skal betale, idet det etablerede arbejdsmarked skal dække omkostningerne til en fond, som betaler for de udenlandske arbejdsgivere, der snyder de udstationerede lønmodtagere.

Dansk Håndværk anser det ikke som solidarisk, at etablerede og seriøse arbejdsgivere skal betale for udstationerede arbejdsgivere, der unddrager sig den danske model.

Dansk Håndværk anfører desuden, at udenlandske lønmodtagere ofte camoufleres som selvstændige, og at dette betyder, at hverken de eller deres arbejdsgiver skal betale til fonden.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Det bemærkes, at formålet med den foreslåede fondsløsning er at sikre udstationerede lønmodtageres løntilgodehavender i overensstemmelse med udstationeringsdirektivet og håndhævelsesdirektivet. Fondsløsningen indebærer ikke, at lønmodtagerens arbejdsgiver slipper for at betale. Derimod indtræder fonden efter udbetaling i lønmodtagerens krav og overtager inddrivelsen hos arbejdsgiveren. Dette kan ske ved tvangsinddrivelse i arbejdsgiverens hjemland.

Selvstændigt erhvervsdrivende er ikke omfattet af udstationeringsdirektivet og håndhævelsesdirektivet, og på den baggrund er selvstændigt erhvervsdrivende fritaget fra at bidrage til fonden.

Der kan i øvrigt henvises til, at der er fokus på korrekt registrering af selvstændigt erhvervsdrivende i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Dette betyder bl.a. at funktionaliteten i RUT for så vidt angår selvstændige forbedres som følge af udmøntningen af finansloven for 2016.

Der er ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Udbetaling fra fonden

DA ønsker, at lovforslagets bemærkninger til § 3, stk. 3, formuleres således, at det sikres, at det er en forudsætning for udbetaling fra fonden til en faglig organisation, at lønmodtageren er medlem eller har afgivet fuldmagt.

Byggefagenes Samvirke finder, at fondens dækning er mangelfuld, idet kun udstationerede lønmodtagere ansat i overenskomstdækkede virksomheder er dækket af fonden.

Dansk Håndværk henviser også til, at fonden alene dækker løntilgodehavender i henhold til en kollektiv overenskomst, og anfører i den forbindelse, at de fleste lønmodtagere, der bliver snydt, er ansat i virksomheder, der ikke er overenskomstdækket – både danske og udenlandske virksomheder.

FA henleder også opmærksomheden på, at ikke overenskomstdækkede lønmodtageres rettigheder ikke er sikret, i og med at fonden alene dækker krav i forhold til arbejdsgivere, der er omfattet af en kollektiv overenskomst.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Det bemærkes, at lovforslagets bemærkninger til § 2, stk. 4 (§ 3, stk. 3, i version som sendt i høring) er ændret, således at det nu fremgår, at fonden udbetaler en engangssum til den enkelte lønmodtager, medmindre kravet er overdraget til den faglige organisation.

Som det fremgår af afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Danmark ikke, som de fleste andre EU-lande, lovbestemt mindsteløn eller almengjorte overenskomster. I stedet reguleres løn primært af arbejdsmarkedets parter via kollektive overenskomster, hvor håndhævelsen sker i det fagretlige system. Dette afspejles ligeledes i den danske implementering af udstationeringsdirektivet.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke berører muligheden for, at lønkrav, der baserer sig på individuel aftale efter omstændighederne kan søges inddrevet enten ved de civile domstole i Danmark eller i det land, som den udstationerede lønmodtager er udsendt fra.

Der er ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Ekstraordinært bidrag:

DA lægger vægt på, at påligning af det ekstraordinære bidrag sker på en måde, der både kan sikre, at det skyldige beløb bliver betalt, og at den danske hvervgiver får adgang til at gøre indsigelse mod et muligt ekstraordinært bidrag. **DA** finder derfor, at det er nødvendigt, at det bliver præciseret, hvornår en gentagelsesvirkning kan blive udmøntet over for en dansk hvervgiver.

Dansk Håndværk finder, at det er uklart, hvordan gentagelsestilfælde i forbindelse med påligning af ekstraordinært bidrag skal vurderes, og om dette sker efter antal personer eller antal kontrakter/arbejdsopgaver.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Lovforslagets bemærkninger til § 4, stk. 3 (tidligere § 5, stk. 3), er blevet præciseret på baggrund af **DA**'s bemærkning om, hvornår en gentagelsesvirkning kan blive udmøntet over for en dansk hvervgiver.

I forhold til **Dansk Håndværk**'s bemærkning om gentagelsesvirkning, kan det oplyses, at det ekstraordinære bidrag beregnes hver gang ud fra det samlede løntilgodehavende i den aktuelle fagretlige sag, som ligger til grund for anmeldelsen til fonden. Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 4, stk. 3 (tidligere § 5, stk. 3), hvoraf det fremgår, at ekstraordinært bidrag som udgangspunkt udgør 25 pct. af det samlede løntilgodehavende som fastslået ved den fagretlige sag. Det ekstraordinære bidrag kan stige til 40 pct. anden gang fonden bringes til udbetaling inden for 36 måneder, og 50 pct. de følgende gange, tilsvarende inden for 36 måneder. Der er ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Offentliggørelse af de virksomheder, der har givet anledning til udbetaling

DA lægger vægt på, at det foreslåede register over virksomheder, som ikke har overholdt sine forpligtelser, sikrer, at danske hvervgivere har mulighed for at gardere sig mod tvivlsomme, udenlandske tjenesteydere, ligesom registeret må forventes at have en præventiv effekt over for udstationerende virksomheder.

Dansk Håndværk spørger, om man har overvejet af hensyn til den præventive effekt at offentliggøre en liste over de hvervgivere, der pålægges en ekstraordinært bidrag.

Datatilsynet understreger, at iagttagelse af persondataloven forudsætter, at der i det enkelte tilfælde foretages en konkret vurdering af, om der kan ske offentliggørelse af personoplysninger på internettet. **Datatilsynet** opfordrer derfor til, at det præciseres, at den videregivelse af personoplysninger, der sker ved offentliggørelsen, forudsættes at *skulle* ske inden for persondatalovens rammer.

Derudover påpeger **Datatilsynet**, at en offentliggørelse af personoplysninger om overtrædelse af lovgivning mv. i almindelighed må betragtes som indgribende over for de berørte personer, og henviser i den forbindelse til betænkning nr. 1516 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv. Datatilsynet finder, at det må bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som lovforslaget tilsigter at varetage, har en sådan karakter, at de kan begrunde den påtænkte ordning med offentliggørelse af personoplysninger.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Som det fremgår af afsnit 4.6 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er formålet med den foreslåede offentliggørelse bl.a. at tilvejebringe oplysninger til danske hvervgivere om de udenlandske tjenesteydere, der ikke overholder deres overenskomstsmæssige forpligtelser. Hvervgiveren har dermed mulighed for at indgå aftale om levering af en tjenesteydelse på et oplyst grundlag. Derudover forventes offentliggørelsen også at have en adfærdsregulerende effekt over for udenlandske virksomheder, idet offentliggørelse af virksomhedens navn m.v. i regi af fonden, kan have betydning for, om danske hvervgivere ønsker at entrere med den pågældende virksomhed.

Lovforslagets bemærkninger er blevet tilpasset som foreslået af Datatilsynet. Derudover er der ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Administration

FA finder, at sammensætningen af en eventuel fondsbestyrelse skal afspejle de brancher og organisationer, hvis medlemmer skal finansiere den foreslåede fond og gør i den forbindelse opmærksom på, at FA ikke er repræsenteret i ATP's bestyrelse.

DA bemærker, at det er af stor betydning, at bidragene til fonden bliver opkrævet på en måde, der ikke øger de administrative byrder for virksomhederne.

Datatilsynet finder anledning til at bemærke, at der ved den påtænkte anvendelse af oplysninger i ATP's registre, jf. lovforslagets § 8, stk. 1, 2. pkt., er tale om videregivelse fra ATP som dataansvarlig til Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede som dataansvarlig. Datatilsynet henstiller til, at Beskæftigelsesministeriet i lovforslaget tydeliggør dette og i øvrigt redegør for ministeriets overvejelser vedrørende disse videregivelser.

Datatilsynet opfordrer desuden til, at det i lovforslaget præciseres, at ATP indhenter og behandler personoplysninger på vegne af Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede.

Endelig bemærker **Datatilsynet**, at behandlingsreglerne i persondatalovens kapitel 4 bygger på et krav om nødvendighed, og Datatilsynet anbefaler på den baggrund, at dette præciseres i forhold til lovforslagets § 8, stk. 2.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Lovforslagets bemærkninger er blevet tilpasset som foreslået af Datatilsynet. Derudover er der ikke fundet anledning til at ændre i lovforslaget på dette punkt.

Ankebestemmelsen

Ankenævnet for ATP m.m. bemærker, at lovforslagets § 13 bør omformuleres, idet ankenævnet ikke er nedsat af ATP, men af beskæftigelsesministeren efter ATP-lovens bestemmelser herom.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Lovforslagets § 13 er tilpasset således, at det nu fremgår, at afgørelse kan påklages til det af beskæftigelsesministeren nedsatte ankenævn i henhold til § 28 i lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension.

Høringsfrist

Advokatrådet bemærker, at høringsfristen på 3 uger fraviger udgangspunktet om en høringsfrist på minimum 4 uger og opfordrer til at der udførligt redegøres herfor i lovforslagene, der fremsættes for Folketinget.

Beskæftigelsesministeriets bemærkninger

Det bemærkes, at lovforslaget har været drøftet i Beskæftigelsesministeriets implementeringsudvalg forud for ekstern høring. Det har ikke tidsmæssigt været muligt med en 4 ugers høringsfrist.