

Modtaget i arkivet, den 04/03 - 2010



EUROPA-KOMMISSIONEN

Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling

Generaldirektøren

Bruxelles, den 02.03.10 003373

DG EMPL/F/4/CJ/mp/D(2010)2876

Vedr.: Muligheden for at indføre en generel sikkerhedsuddannelse for beskæftigede på bygge- og anlægspladser i Danmark

Ref.: Brev fra Danmarks faste repræsentation af 6. maj 2009 (Deres reference 400.S.1), brev fra GD EMPL af 19. juni (EMPL/F/4D(2009)10787)

Hr. ambassadør

Jeg henviser til Deres brev af 6. maj 2009 (Deres reference 400.S.1), hvori De vedrørende muligheden for at indføre en generel sikkerhedsuddannelse for beskæftigede på bygge- og anlægspladser i Danmark stillede spørgsmål til Kommissionen om, hvorvidt en sådan ordning ville være i strid med den gældende fællesskabslovgivning, særligt hvad angår bestemmelserne for arbejdskraftens frie bevægelighed, og om forholdet mellem den planlagte uddannelsesordning for arbejdstagere, der ønsker beskæftigelse på bygge- og anlægspladser, og direktiv 2005/36/EF¹ om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer.

Som det fremgik af mit brev af 19. juni 2009, som er nævnt i referencen, nødvendiggjorde spørgsmålene i Deres brev en analyse af en række aspekter i EU-

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervmæssige kvalifikationer, EUT L 255 af 30.9.2005, s. 22.

H.E. ambassadør Poul Skytte Christoffersen
Danmarks faste repræsentant
ved Den Europæiske Union
Rue d'Arlon 73
B - 1040 Bruxelles

Commission européenne, B-1049 Bruxelles / Europese Commissie, B-1049 Brussel - Belgien. Telefon: (32-2) 299 11 11.
Kontor: J-27 08/028. Telefon: direkte linje (32-2) 29 68 308.

<http://ec.europa.eu/>

lovgivningen, herunder en høring af en række generaldirektorater i Kommissionen. Disse høringer er nu afsluttet, og vi er nu i stand til at give Dem følgende svar, som omfatter de forskellige aspekter i sagen. Jeg vil dog gøre opmærksom på, at det i sidste ende er EU-Domstolens ansvar at fortolke EU-lovgivningen.

1. Sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen

Hvad angår beskyttelsen af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen set i forhold til EU, henvises der først og fremmest til "rammedirektivet" 89/391/EØF² og til særdirektiverne navnlig direktiv 92/57/EØF³ om midlertidige eller mobile byggepladser.

I Deres brev henviste De i den forbindelse til Kommissionens meddelelse om den praktiske gennemførelse af direktiv 92/57/EØF og 92/58/EØF⁴.

Et af største problemer forbundet med gennemførelsen af direktiv 92/57/EØF, som blev fremhævet i denne meddelelse, var netop manglen på uddannelse vedrørende erhvervsbetingede risici, hvilket tilsyneladende bl.a. var årsagen til det særdeles høje antal arbejdsulykker i denne sektor. Det skal således bemærkes, at antallet af dødsulykker i bygge- og anlægssektoren er næsten 2,5 gange højere end gennemsnittet for alle aktiviteter, inklusive bygge- og anlægssektoren, og at antallet af ulykker, der medfører mere end tre dages arbejdsfravær, er dobbelt så højt.

Det fremgår af meddelelsen, at arbejdstagerne i bygge- og anlægssektoren er af forskellig nationalitet i mange medlemsstater, hvilket kan give anledning til kommunikations- og forståelsesproblemer. Sprogbarrierer gør det sværere for arbejdstagerne at følge de sikkerheds- og sundhedsmæssige instrukser for anvendelsen af maskiner og kemiske stoffer. Immigrerede arbejdstagere synes at være mindre godt uddannet og informeret end de øvrige, hvad angår forebyggelse af erhvervsbetingede risici. Uddannelse i forebyggelse inden for sikkerhed og sundhed i medlemsstaterne er afgørende for, at situationen vil kunne forbedres på bygge- og anlægspladser.

Derfor foreslog Kommissionen i sin meddelelse at forbedre uddannelsen af arbejdstagerne og kommunikationen med dem via uddannelsesprogrammer såsom "Safe Pass"⁵. Af afsnit 5 i meddelelsen fremgår det, at "vurderinger på stedet viser, at der ud over den generelle mangel på uddannelse er store kommunikations- og forståelsesproblemer, der bliver værre, når der er vandrende arbejdstagere på

² Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, EFT L 183 af 29.6.1989, s. 1.

³ Rådets direktiv 92/57/EØF af 24. juni 1992 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed på midlertidige eller mobile byggepladser (ottende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF), EFT L 245 af 26.8.1992, s. 6.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den praktiske gennemførelse af arbejdsmiljødirektiv 92/57/EØF (midlertidige eller mobile byggepladser) og 92/58/EØF (signalgivning i forbindelse med sikkerhed og sundhed under arbejdet), KOM(2008)698.

⁵ Uddannelsesprogrammet "Safe Pass Health and Safety Awareness" er et endagsprogram, som Irlands uddannelses- og beskæftigelsesmyndigheder gennemfører. Programmet har til formål at sikre, at alle bygningsarbejdere i Irland har et grundlæggende kendskab til arbejdsmiljøspørgsmål, således at de kan arbejde på byggepladser uden at udgøre en risiko for sig selv eller for andre, der kan påvirkes af deres handlinger.

arbejdspladsen. Uddannelsesprogrammet "Safe Pass" kan være et eksempel til efterfølgelse".

I meddelelsens konklusion gentager Kommissionen, at forbedret uddannelse af arbejdstagerne og kommunikation med dem via uddannelsesprogrammer (f.eks. "Safe Pass") er en af de foranstaltninger, der er nødvendige for den praktiske gennemførelse af direktiv 92/57/EØF.

Det fremgår af de oplysninger, som de danske myndigheder har indsendt, at de påtænkte nationale uddannelsesprogrammer, som er henvendt til arbejdstagerne, netop udgør den type foranstaltninger, som fremhæves i førnævnte meddelelse fra Kommissionen, og denne foranstaltning er således på linje med Kommissionens anbefalinger i denne meddelelse.

De danske myndigheders foranstaltning vedrører aspekter af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen og har til hensigt at indføre en ordning med sikkerhedskort. Dette skal ske gennem indførelsen af en ny obligatorisk minimumsuddannelsesordning for arbejdstagere, der er beskæftigede i virksomheder, som er etablerede i Danmark og ønsker at udføre arbejdsopgaver på en bygge- og anlægsplads. Denne foranstaltning vil således bidrage til en forbedring af sikkerheden og sundheden for arbejdstagere på bygge- og anlægspladser, og ordningen bør derfor støttes fuldt ud på nationalt niveau.

2. Fri udveksling af tjenesteydelser

Efter en kort analyse (og uden at have set selve lovgivningsteksten) af denne ordnings overensstemmelse med den frie udveksling af tjenesteydelser medfører den ordning, som de danske myndigheder påtænker at indføre - som forudsætter, at alle, der ønsker at udføre arbejdsopgaver på bygge- og anlægspladser i Danmark, inden beskæftigelsen følger en obligatorisk uddannelse, som afsluttes med erhvervelsen af et sikkerhedskort - på grund af det brede omfang, som går videre end uddannelse af arbejdstagere, visse vanskeligheder i relation til princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, hvilket uddybes nedenfor.

Ifølge Domstolens faste retspraksis i forbindelse med artikel 56 TEUF betragtes nationale foranstaltninger, som gør udvekslingen af tjenesteydelser vanskeligere eller mindre attraktiv for borgere fra andre medlemsstater som en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser. For at være i overensstemmelse med artikel 56 TEUF skal en sådan begrænsning være begrundet i tvingende almene hensyn og være afpasset efter det tilsigtede mål, nemlig at nå det fastsatte mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået.

Den ordning, som de danske myndigheder påtænker at indføre, synes imidlertid at have et bredt omfang, idet den betyder, at alle personer, herunder borgere fra andre medlemsstater, der udfører arbejdsopgaver på bygge- og anlægspladser i Danmark (herunder entreprenører, håndværksmestre og deres ansatte på pladsen, selvstændige, herunder byggepladsledere, virksomhedsledere, kontor- og servicemedarbejdere, bygherren, projekt- og sikkerhedskoordinatorer, rådgivere og projekterende), forinden skal være i besiddelse af et sikkerhedskort og altså have fulgt en obligatorisk uddannelse, som afsluttes med en prøve eller kompetenceafklaring. Kortet vil være gyldigt i fire år og skal derefter fornyes. Med andre ord kan borgere, der er bosat i en medlemsstat, kun foretage leverancer af tjenesteydelser på bygge- og anlægspladser i Danmark, hvis de er i besiddelse af dette sikkerhedskort selv for kortvarige og punktuelle ærinder (f.eks. af en

uges varighed), og uafhængigt af den erfaring, som personen måtte have opnået i en anden medlemsstat.

På denne baggrund fremgår det klart, at det med den påtænkte ordning vil blive vanskeligere for borgere fra en anden medlemsstat at levere tjenesteydelser, og at ordningen må betragtes som en begrænsning for den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. Domstolens faste retspraksis i forbindelse med artikel 56 TEUF, som skal være begrundet og afpasset efter det tilsigtede mål, hvis den skal betragtes som værende i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser.

Jeg vil dog bemærke, at det er muligt, at Domstolen vil betragte en sådan ordning som begrundet af hensyn til arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, men det skal samtidig bevises, at ordningens anvendelse for leverandører af tjenesteydelser fra andre medlemsstater er et egnet og forholdsmæssigt middel til beskyttelse af arbejdstagere på danske bygge- og anlægspladser mod eventuelle ulykker.

I en sag mod Nederlandene (C-189/03 af 7. oktober 2004) om en forpligtelse for personale i et privat vagt- og detektivfirma til at være i besiddelse af et legitimationskort udstedt af de nederlandske myndigheder (som attesterer, at firmaet har indhentet den nødvendige tilladelse til at beskæftige kortindehaveren), fastslog Domstolen følgende: *I denne forbindelse kan legitimationskortet ganske vist attestere den faglige kompetence og hæderlighed hos personale i vagt- og detektivfirmaer fra andre medlemsstater, der udbyder tjenesteydelser i Nederlandene, men et sådant krav går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der søges opnået, for så vidt som der ikke tages hensyn til kontroller eller undersøgelser, der allerede er udført i oprindelsesmedlemsstaten, og som attesterer denne kompetence og hæderlighed (jf. desuden dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, C-171/02, præmis 66).*

Det fremgår imidlertid af brevet fra de danske myndigheder, at de har til hensigt at anvende denne ordning, sådan som den er beskrevet, generelt uden hensyntagen til den erfaring, som allerede er erhvervet i en anden medlemsstat navnlig inden for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Det skal i den forbindelse konkluderes, at de danske myndigheder påtænker at indføre en overgangsordning, hvorefter personer, der kan dokumentere mere end 5 års fortløbende erfaring med arbejdsopgaver på bygge- og anlægspladser i udlandet, vil kunne få udstedt et sikkerhedskort uden krav om forudgående uddannelse/prøve. Det fremgår således, at målet om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen kan sikres på andre måder end ved at følge en obligatorisk uddannelse af en dags varighed i Danmark.

En almen ordning baseret på forhåndskrav, som den, de danske myndigheder påtænker at indføre, synes derfor at gå ud over det, der er nødvendigt, og ikke stå i forhold til målet og således sandsynligvis i strid med artikel 56 TEUF.

3. Tjenesteydelsesdirektivet 2006/123/EF

Det skal desuden understreges, at de danske myndigheders påtænkte ordning også rejser tvivlsspørgsmål om overensstemmelsen med tjenesteydelsesdirektivet 2006/123/EF⁶, som skal være gennemført i medlemsstaterne inden udgangen af 2009, og navnlig overensstemmelsen med bestemmelse om den frie udveksling af tjenesteydelser i

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36).

5. Konklusion

På baggrund af ovenstående må det konkluderes, at der skal tilskyndes til gennemførelse af uddannelsesprogrammer for arbejdstagerne i medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan i forbindelse med gennemførelsen af en sådan uddannelsesordning derimod ikke unddrage sig de forpligtelser, de er pålagt gennem EU-lovgivningen, navnlig reglerne for fri udveksling af tjenesteydelser.

Med venlig hilsen



po Robert Verrue

Kopi: M. G. Rozet, SJ - Mme. M. Martin-Prat, DG MARKT E/1 - Mme. C. Helmryd, DG MARKT E/1 - Mme. P. Brumter, DG MARKT D/4 - M. J. Tiedje, DG MARKT D/4 - Mme. V. Guennelon, DG EMPL 01 - M. J. Morin, DG EMPL E/3 - Mme. U. Scheuer, DG EMPL E/3

direktivets artikel 16. Ifølge artikel 16 må medlemsstaterne ikke gøre adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og som ikke står i forhold til det mål, der søges opnået. Det fremgår mere bestemt af artikel 16, stk. 2, at medlemsstaterne ikke må indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved bl.a. at stille krav om:

- at tjenesteyderen for at kunne udøve servicevirksomhed skal være i besiddelse af et særligt identitetsbevis, som udstedes af deres kompetente myndigheder (jf. artikel 16, stk. 2, litra e), og
- krav vedrørende anvendelsen af udstyr og redskaber, som er en integreret del af tjenesteydelsen, undtagen krav, der er nødvendige for at sikre sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen (jf. artikel 16, stk. 2, litra f).

Desuden skal medlemsstaterne i henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 39, stk. 5, senest den 28. december 2009 forelægge en rapport for Kommissionen om de nationale krav, hvis anvendelse kunne være omfattet af artikel 16, hvori de begrunder, hvorfor anvendelsen af disse krav efter deres opfattelse opfylder de kriterier, der er omhandlet i artikel 16, altså at anvendelsen er begrundet i hensynet til en af de fire ovennævnte grunde og står i forhold til målet.

Ovennævnte betragtninger vedrører anvendelsen af den danske ordning for tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater og udfører grænseoverskridende aktiviteter i Danmark. De danske myndigheder kan derimod og i overensstemmelse med EU's bestemmelser om etableringsfrihed anvende ordningen på fysiske personer, der er bosat i Danmark, og på personer, der er beskæftigede hos en arbejdsgiver, der er etableret i Danmark.

4. Anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer

De rejste i Deres brev ligeledes et specifikt spørgsmål om forholdet mellem den påtænkte uddannelsesordning og direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

I den henseende og i en situation, hvor der findes en lang række certifikater i EU, som kan attestere, at bygge- og anlægsarbejdere har fulgt den relevante sikkerhedsuddannelse, som er påkrævet for at arbejde på bygge- og anlægspladser, skal det erindres, at medlemsstaterne i henhold til reglerne om det indre marked skal tage behørigt hensyn til relevante sikkerhedskvalifikationer eller -uddannelser, som arbejdstagerne har fulgt i den medlemsstat, hvor deres arbejdsgiver er etableret.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer skal følge reglerne i direktiv 2005/36/EF, særlig artikel 16 til 19, som omfatter en automatisk anerkendelse af erhvervserfaring. "Safe Pass"-kortene, som er beskrevet i Deres brev, forekommer snarere at være en foranstaltning, der indtræder efter anerkendelsen af de erhvervsmæssige kvalifikationer og synes derfor ikke at kunne betragtes som "erhvervsmæssige kvalifikationer", jf. direktiv 2005/36/EF. Direktivet finder således ikke anvendelse på anerkendelse af disse kort og kan ikke medføre en gensidig anerkendelsesordning.