

NOTAT

UDVALGET OM MODVIRKNING AF SOCIAL DUMPING

22. oktober 2012

Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping

| | |
|--|----|
| Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping | 1 |
| Kapitel 1 Indledning | 11 |
| Kapitel 2 Sammenfatning af rapporten og afgrænsning af udvalgets arbejde | 12 |
| 2.1. Definition af social dumping og afgrænsning af rapporten (kap. 4) | 13 |
| 2.1.2. EU-retlige rammer | 14 |
| 2.1.3. Temaer i udvalgets arbejde..... | 15 |
| 2.1.3.1. En juridisk afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere med henblik på forbedrede muligheder for kontrol..... | 15 |
| 2.1.3.1.1. Etablering (kapitel 5)..... | 15 |
| 2.1.3.1.2. Muligheder for kontrol af etablering i hjemlandet (kapitel 6, 7, 8, 9 og 15) | 16 |
| 2.1.3.1.2.1. Bedre håndhævelse og anvendelse af reglerne gennem styrket oplysning og rådgivning til udlændinge..... | 18 |
| 2.1.3.1.3. Muligheder for kontrol i forbindelse med social sikring (kapitel 9) | 18 |
| 2.1.3.1.4. Muligheder for at kræve forhånds anmeldelse efter anerkendelsesdirektivet (kapitel 14)..... | 18 |
| 2.1.3.1.5. Muligheder for kontrol på skatteområdet (kapitel 8) | 19 |
| 2.1.3.1.6. Sammenkobling af EU-landenes selskabsregistre | 20 |
| 2.1.3.1.7. Muligheder for styrkelse af RUT (kapitel 7)..... | 20 |
| Ad 1.3.2. Undersøge muligheder for styrket håndhævelse og inddrivelse (kapitel 7 og 11) | 21 |
| 2.1.3.2.1. Administrative bøder | 21 |
| 2.1.3.2.2. Bedre inddrivelse af krav – både offentlige og privatretlige (kapitel 11)..... | 22 |
| 2.1.3.2.3. Entydig og effektiv håndtering af sager om udenlandske virksomheders og arbejdstageres overtrædelse af danske regler (kapitel 8 og 11)..... | 22 |
| 2.1.3.2.4. Behov for skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne..... | 22 |

| | |
|---|----|
| 2.1.3.3. Undersøge muligheder for øget anvendelse af arbejdsklausuler (kapitel 12)..... | 23 |
| 2.1.3.5.1 Udvidet samarbejde med andre lande | 24 |
| 2.2 Øvrige overvejelser..... | 24 |
| Kapitel 3 Den danske arbejdsmarkedsmodel og velfærdsmodel | 26 |
| Kapitel 4 Social dumping | 28 |
| 4.1. Definition..... | 28 |
| 4.2 Omfang | 28 |
| 4.3 Uklarhed om en virksomheds status..... | 29 |
| 4.4. Lige vilkår for danske og udenlandske virksomheder | 29 |
| Kapitel 5 Regler om etablering af virksomhed i Danmark..... | 31 |
| 5.1 EU-traktatens bestemmelser om etablering af virksomheder..... | 31 |
| 5.1.1. Begrebet etablering..... | 31 |
| 5.1.2 Begrænsninger i etableringsretten | 32 |
| 5.2 Sekundær EU-lovgivning om regler for etablering | 33 |
| 5.2.1 Servicedirektivet..... | 33 |
| 5.2.1.1 Anvendelsesområdet i Servicedirektivet | 34 |
| 5.2.1.2 Principper for nationale krav og tilladelsesordninger | 34 |
| 5.2.2 Filialdirektivet | 34 |
| 5.2.3 Centros-sagen..... | 35 |
| 5.3 Danske regler i forbindelse med etablering og registrering af udenlandsk virksomhed i Danmark | 35 |
| 5.3.1 Etablering og registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer | 36 |
| 5.3.1.1 Udenlandske personers opstart af virksomhed med personlig ejer | 37 |
| 5.3.2 Etablering og registrering af udenlandsk kapitalselskab | 38 |
| 5.3.2.1 Primæretablering ved stiftelse af et datterselskab (kapitalselskab) | 39 |
| 5.3.2.2 Sekundæretablering ved oprettelse af en filial | 40 |
| 5,3,2.3 Det Europæiske Virksomhedsregister..... | 41 |
| 5.3.3 Sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger..... | 41 |
| 5.4 Håndhævelse og sanktioner af regler i forbindelse med etablering af udenlandske virksomheder..... | 41 |
| 5.4.1 Grænseoverskridende administrativt samarbejde via IMI..... | 42 |
| 5.4.2 Registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer..... | 42 |
| 5.4.3 Registrering af kapitalselskaber og filialer | 42 |
| 5.4.4 Årsrapporter fra filialer | 43 |
| 5.5 Sammenfatning af reglerne for etablering af virksomhed i Danmark | 44 |
| 5.6 Potentielle tiltag vedr. etablering af udenlandske virksomheder i Danmark..... | 45 |

| | |
|---|----|
| 5.6.1 Serviceskranke med vejledning og rådgivning for udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter | 45 |
| 5.6.2 Sammenkobling af europæiske selskabsregistre | 46 |
| Kapitel 6 Midlertidig levering af tjenesteydelser | 48 |
| 6.1 EU-traktatens bestemmelser om midlertidig levering af tjenesteydelser | 48 |
| 6.1.1 Begrebet midlertidig levering af tjenesteydelser | 48 |
| 6.1.2 Begrænsning i den fri bevægelighed for midlertidig levering af tjenesteydelser | 49 |
| 6.2 Sekundær EU-lovgivning om midlertidig levering af tjenesteydelser | 49 |
| 6.2.1 Servicedirektivet | 50 |
| 6.2.2. Forbud mod diskrimination af tjenestemodtagere i servicedirektivet | 50 |
| 6.3 Danske regler i forbindelse med registrering af udenlandsk virksomhed, der leverer midlertidige tjenesteydelser i Danmark | 51 |
| 6.3.1 Registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer | 51 |
| 6.3.2 Registrering af filialer af udenlandsk selskab | 51 |
| 6.3.3 Sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger | 52 |
| 6.4 Håndhævelse og sanktioner af regler i forbindelse med midlertidig levering af tjenesteydelser | 52 |
| 6.4.1 Grænseoverskridende administrativt samarbejde via IMI | 52 |
| 6.4.2 Registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer | 53 |
| 6.4.3 Registrering af filialer af et udenlandsk selskab | 53 |
| 6.4.4 Registrering i RUT | 53 |
| 6.5 Sammenfatning af regler for virksomheder, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark | 53 |
| 6.6 Mulige tiltag vedr. regler for virksomheder der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark | 54 |
| 6.6.1 Serviceskranke med vejledning og rådgivning for udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter | 54 |
| Kapitel 7 Regler for udenlandske arbejdstageres virke i Danmark | 55 |
| 7.1 EU-traktatens bestemmelser for arbejdstagernes fri bevægelighed | 55 |
| 7.1.1 Lovvalg ved arbejdsforhold, som har tilknytning til flere lande – hvilke ansættelsesretlige regler gælder | 55 |
| 7.1.2 Vandrende arbejdstager eller udstationeret | 56 |
| 7.2 Sekundær EU-lovgivning om grænseoverskridende arbejdstagere | 56 |
| 7.2.1 Udstationeringsdirektivet, udstationeringsloven | 56 |
| 7.2.1.1 Hvilke krav kan værtslandet stille overfor udenlandske tjenesteydere | 58 |
| 7.2.1.2 Udstationerede vikarer | 58 |
| 7.2.1.2.1 Potentielle tiltag vedr. udstationerede vikarer | 59 |
| 7.2.1.3 Ordre public | 60 |

| | |
|--|----|
| 7.2.1.4 Myndighedskontrol med løn- og arbejdsvilkår efter udstationering | 61 |
| 7.2.1.4.1. Laval-dommen..... | 62 |
| 7.2.1.5 Dokumentation for ansættelsesforhold i forbindelse med udstationering..... | 63 |
| 7.2.1.5.1 Gældende regler på området..... | 63 |
| 7.2.1.5.3 Potentielle tiltag for at kræve dokumentation i forbindelse med udstationering | 64 |
| 7.3 RUT | 64 |
| 7.3.1 Anmeldepligten..... | 65 |
| 7.3.2 Hvervgiverpligten | 65 |
| 7.3.3 Sanktioner..... | 65 |
| 7.3.4 Håndhævelse | 66 |
| 7.3.5 Potentielle tiltag vedr.anmeldelsespligten til RUT..... | 68 |
| 7.3.5.1 Bedre kontrol og håndhævelse af udenlandske virksomheder muliggjort via realtidsdata, forbedret datakvalitet og øget tilgængelighed i RUT..... | 68 |
| 7.3.5.2 Anmeldelse 8 dage før start | 69 |
| 7.3.5.3 Oplyse momsnummer fra hjemlandet i RUT | 69 |
| 7.3.5.4 Lettere adgang til relevante oplysninger om udenlandske tjenesteydere for arbejdsmarkedets parter | 70 |
| 7.3.5.5 Udvidelse af hvervgiverforpligtelsen | 71 |
| 7.3.6 Administrative RUT-bøder | 71 |
| 7.3.6.1 Gældende regler om overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT og muligheden for administrative bødeforelæg | 71 |
| 7.3.6.2 Generelt om betingelserne for at kunne anvende administrative bødeforelæg | 72 |
| 7.3.6.3 Erfaringer med brug af administrative bødeforelæg på andre områder | 72 |
| 7.3.6.4 Administrativt bødeforelæg for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen..... | 73 |
| 7.3.6.5 SKATs erfaringer med administrative bødeforelæg til udenlandske virksomheder..... | 74 |
| 7.3.6.6 Analyse af behovet for at indføre administrative bødeforelæg ved overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT..... | 74 |
| 7.3.6.7 Arbejdstilsynets erfaringer med straffesager for overtrædelse af anmeldelsespligten i udstationeringsloven. | 75 |
| 7.3.6.8 Sammenfatning..... | 77 |
| 7.3.6.9 Overvejelser om indførelse af administrative bødeforelæg for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT | 78 |
| 7.4 Kommissionens forslag til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet..... | 79 |
| 7.4.1 Baggrund..... | 79 |
| 7.4.2 Formål og indhold..... | 80 |

| | |
|--|----|
| 7.4.3 Vurdering af forslaget i relation til arbejdet i udvalget til mod- virkning af social dumping | 84 |
| Kapitel 8 Skatte- og afgiftsregler for udenlandske virksomheder og arbejdstagere i Danmark | 85 |
| 8.1. Virksomheders registreringspligt for moms | 85 |
| 8.2 Skattepligt for virksomheder..... | 85 |
| Særligt om skattepligt for bygge-, anlægs- og monteringsvirksomheder | 86 |
| 8.3 Virksomheders indeholdelse af A-skat (kildeskat) for ansatte | 87 |
| 8.4 Skattepligt for personer | 87 |
| 8.4.1 Ansættelse hos en arbejdsgiver i Danmark..... | 87 |
| 8.4.2 Ansættelse hos en udenlandsk arbejdsgiver med fastdriftssted i Danmark..... | 87 |
| 8.4.3 Arbejdsudleje..... | 88 |
| 8.5 Håndhævelse | 88 |
| 8.5.1 SKATs kontrolbeføjelser..... | 89 |
| 8.5.2 Begrænsninger i SKATs kontrolbeføjelser | 89 |
| 8.5.3 Kontrolindsatser mod udenlandske virksomheder | 90 |
| 8.5.4. SKATs brug af RUT registeret..... | 90 |
| 8.6 Kontroloplysninger | 91 |
| 8.6.1 Kontroloplysninger fra privatpersoner | 91 |
| 8.6.2 SKATs egne oplysninger | 92 |
| 8.6.3 VIES systemet..... | 92 |
| 8.6.4 Kontroloplysninger udvekslet med udenlandske myndigheder..... | 93 |
| 8.7 Sanktioner | 93 |
| 8.7.1 Sanktionering ved overtrædelse af registreringsbestemmelserne jfr. afsnit 8.1 | 93 |
| Sanktionering vedr. manglende registrering for skatte- og momspligt | 93 |
| Sanktionering vedr. overtrædelse af indeholdelsespligt..... | 93 |
| 8.7.2 Sanktionering vedr. unddragelse af skat, moms/afgifter..... | 93 |
| 8.7.3 Særligt om administrative bødeforlæg..... | 94 |
| 8.7.4 Særligt om fremgangsmåden ved sanktionering af udenlandske virksomheder | 94 |
| 8.8 Allerede gennemførte tiltag mod social dumping..... | 95 |
| 8.8.1 Vedtaget lovgivning..... | 95 |
| 8.8.2 Skattereformaftalen fra juni 2012..... | 95 |
| Nedsættelse af loftet over rejsefradrag..... | 95 |
| Beskatning af arbejdsudleje | 95 |
| 8.8.3 Kontrakter – et konkret initiativ fra SKATs rengøringsprojekt..... | 96 |
| 8.9 Potentielle tiltag | 97 |
| 8.9.1 Fremvisning af arbejds- og opholdstilladelse for at kunne få kil- deskattenummer/skattekort | 97 |
| 8.9.2 Skærpede sanktioner | 98 |
| 8.9.3 Forbedret brug af EU's informationssystem om momsregistre- ring (VIES-systemet..... | 98 |

22. oktober 2012

| | |
|--|----|
| 8.9.4 Adgang til oplysninger om registrering af udenlandske biler..... | 98 |
| 8.9.5 Kampagneinitiativer | 99 |
| 8.9.6 Indførelse af særligt ID-kort..... | 99 |

22. oktober 2012

| | |
|---|-----|
| Kapitel 9 Forpligtelser i forbindelse med social sikring for udenlandske virksomheder og arbejdstagere i Danmark..... | 101 |
| 9.1. EU-regler vedr. social sikring | 101 |
| 9.1.1 Hovedregel | 101 |
| 9.1.2. Midlertidig udsendelse | 101 |
| 9.1.3 Arbejde i flere lande | 102 |
| 9.1.4 Aftaler mellem to eller flere medlemslande | 102 |
| 9.2 Danske regler vedr. social sikring for udenlandske virksomheder | 103 |
| 9.2.1 Danske regler vedr. social sikring for udenlandske arbejdstagere | 103 |
| 9.2.2 Registrerings- og dokumentationskrav | 103 |
| 9.3 Håndhævelse af reglerne om indbetaling til ATP, AES og arbejdsskade- skadeforsikring | 104 |
| 9.4. Sanktioner, hvis der ikke indbetales til ATP, AES eller arbejds- skadeforsikring | 105 |
| 9.5 Samarbejde og udveksling af oplysninger mellem myndigheder i Danmark og i udlandet..... | 105 |
| 9.6 Potentielle tiltag | 106 |
| 9.6.1 Obligatorisk krav om registrering af A1 i RUT | 106 |
| 9.6.2 Systematisk kontrol af A1 | 107 |
| 9.6.3 Krav om sociale sikringsforpligtelser..... | 107 |
| 9.6.4 Krav om arbejdsskadeforsikring | 107 |
| 9.6.5 Bedre vejledning om social sikring under udstationering..... | 108 |
| 9.6.6 Fortolkning og anvendelse af forordningens regler | 108 |
| 9.6.7 Styrket myndighedssamarbejde på tværs af grænserne | 108 |
| Kapitel 10 Arbejdsmiljø | 110 |
| 10.1 EU-retlige regler og danske regler..... | 110 |
| 10.2 Håndhævelse | 110 |
| 10.2.1 Straffesager uden forudgående påbud: | 111 |
| 10.2.2 Manglende efterkommelse af påbud..... | 112 |
| 10.2.3 Administrative bødeforelæg..... | 112 |
| 10.3 Sanktioner for overtrædelse af reglerne..... | 112 |
| 10.4 Potentielle tiltag | 113 |
| 10.4.1 Skærpede sanktioner | 113 |
| 10.4.2 Muligheden for at indføre ID-kort i byggeriet..... | 114 |
| Kapitel 11. Strafforfølgning og inddrivelse af krav i forhold til udenlandske virksomheder. | 116 |
| 11.1 Strafforfølgning..... | 116 |
| 11.1.1 Politiets udstedelse af bødeforelæg | 116 |
| 11.1.2 Retsforfølgning i udlandet..... | 117 |
| 11.1.3 Sammenfatning..... | 118 |

| | |
|---|-----|
| 11.2 Inddrivelse | 118 |
| 11.2.1 Generelt om inddrivelse af offentligretlige krav | 118 |
| 11.2.2 Tvangsinddrivelse..... | 119 |
| 11.2.3 Inddrivelse i udlandet - aftaler om inddrivelsesbistand med udenlandske myndigheder | 120 |
| 11.2.4 Gennemførelse af inddrivelse i udlandet i praksis..... | 121 |
| 11.2.5 Særligt om hæftelsesgennembrud..... | 121 |
| 11.2.6 Potentielle tiltag | 121 |
| 11.3 Særligt om inddrivelse af idømte bødestrafte..... | 122 |
| 11.4 Fuldbydelse og anerkendelse af fagretlige afgørelser i andre EU- lande | 123 |
| 11.4.1 Domme fra Arbejdsretten | 123 |
| 11.4.2 Faglig voldgift | 124 |
| 11.4.3 Forlig indgået i det fagretlige system | 124 |
| 11.5 Overvejelser..... | 124 |
| Kapitel 12 bBrug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter | 127 |
| 12.1 Definition af arbejdsklausul og udvalgets opgave | 127 |
| 12.2 Baggrund..... | 127 |
| 12.3 Anvendelsesområdet for ILO konvention 94 | 128 |
| 12.3.1 Indledning..... | 128 |
| 12.3.2 De omfattede myndigheder | 128 |
| 12.3.3 De omfattede kontrakttyper. | 129 |
| 12.3.4 De forpligtede..... | 129 |
| 12.3.5 Tærskler. | 129 |
| 12.4 Grundlæggende krav til indholdet af arbejdsklausuler..... | 130 |
| 12.5 Gennemførelse og håndhævelse af arbejdsklausuler..... | 132 |
| 12.5.1. Fastsættelse af betingelser. | 132 |
| 12.5.2 Information til tilbudsgivere..... | 133 |
| 12.5.3. Information til arbejdstagere og indseende med klausulens overholdelse..... | 133 |
| 12.5.3. Sanktioner..... | 134 |
| 12.6 Generelt om forholdet mellem EU-retten og folkeretlige trakta- ter..... | 134 |
| 12.7 Forholdet mellem ILO konvention 94 og udstationeringsdirekti- vet..... | 135 |
| C-346/06 – Rüffert-dommen..... | 137 |
| 12.8 Udbudsreglerne..... | 138 |
| Sanktion i form af karantæne | 139 |
| Modernisering af EU's udbudsdirektiver | 139 |
| 12.9 Kortlægning af analysen | 139 |
| 12.10 Potentielle tiltag | 140 |
| Kapitel 13 Cabotagekørsel..... | 143 |
| 13.1 Baggrund..... | 143 |
| 13.2 Omfanget af cabotagekørsel | 143 |

22. oktober 2012

| | |
|---|-----|
| 13.3 Gældende retstilstand..... | 143 |
| 13.3.1 EU's cabotageregler | 143 |
| 13.3.2 Regelgrundlaget | 144 |
| 13.3.3 Definition | 144 |
| 13.3.4 Hvordan må der udføres cabotagekørsel..... | 145 |
| 13.3.5 Dokumentationskrav | 145 |
| 13.3.6 Udfordringer i forhold til fortolkning af cabotagereglerne | 146 |
| 13.3.6.1 Permanent eller løbende aktivitet | 146 |
| 13.3.6.2 Systematisk cabotagekørsel..... | 147 |
| 13.3.6.3 Karensperiode for cabotagekørsel..... | 147 |
| 13.3.6.4 Den internationale transport er ikke reel..... | 147 |
| 13.3.6.5 Medvirkeransvar | 147 |
| 13.3.6.6 Kombineret transport..... | 148 |
| 13.3.6.7 Udenlandske lastbilers langvarige ophold på danske raste- pladser..... | 148 |
| 13.4 Registrering af udenlandske virksomheder..... | 149 |
| 13.4.1 RUT-registret | 149 |
| 13.4.2 Overvejelser i forbindelse med registreringsordninger..... | 149 |
| Krav om registrering af cabotage i Belgien | 149 |
| 13.5 Skatte- og afgiftsregler | 150 |
| 13.6 Håndhævelse af reglerne | 150 |
| 13.7 Gennemførte tiltag på cabotageområdet | 150 |
| 13.7.1 Forhøjelse af bødetakster | 150 |
| 13.7.2 Tilbageholdelse af køretøjer..... | 150 |
| 13.7.3 Spørgeskemaundersøgelse | 151 |
| 13.7.4 Politiets øgede kontrol..... | 151 |
| 13.7.5 Evaluering af Trafikstyrelsens cabotagevejledning | 152 |
| 13.7.6 Kontrolvejledning til politiets operative brug..... | 152 |
| 13.7.7 Brev til offentlige myndigheder om cabotagereglerne..... | 152 |
| 13.7.8 Det kommende kørselsafgiftssystem for lastbiler..... | 152 |
| Kapitel 14 Anerkendelsesdirektivet..... | 153 |
| 14.1 Baggrund..... | 153 |
| 14.2 Gældende EU-regler | 153 |
| Anerkendelsesdirektivets anvendelsesområde | 153 |
| Forhold, der er udenfor anerkendelsesdirektivets område | 154 |
| Om ”forudgående anmeldelse (artikel 7.1 og artikel 7.2) og om forud- gående kontrol af tjenesteydere” (præambel nr. 6, artikel 7.4)..... | 154 |
| Generelt om levering af tjenesteydelser i anerkendelsesdirektivet..... | 154 |
| I forbindelse med vedtagelsen af anerkendelsesdirektivet i 2005 blev der indført mindre strenge regler for levering af midlertidige og lejlig- hedsvise tjenesteydelser, jf. direktivets artikel 5-9, idet tjenesteydere (som hovedregel) kan levere tjenesteydelser uden forudgående kontrol af de erhvervsmæssige kvalifikationer. Undtaget herfra er erhverv med konsekvenser for offentlig sundhed og sikkerhed, jf. direktivets artikel | |

22. oktober 2012

| | |
|---|-----|
| 7.4. I bilag 1 til dansk guide vedrørende adgang til udøvelse af lovregulerede erhverv i Danmark findes en vejledende oversigt over lovregulerede erhverv i Danmark og proceduren for udøvelse af tjenesteydelser. | 154 |
| Om begrebet ”offentlig sundhed eller sikkerhed” | 154 |
| Forudgående anmeldelse (artikel 7.1)..... | 155 |
| Dokumenter i tilknytning til forudgående anmeldelse (artikel 7.2) | 155 |
| Forudgående kontrol af tjenesteydere (artikel 7.4)..... | 155 |
| Oplysningskrav, som tjenesteyderen kan kræves at meddele tjenestemodtageren | 155 |
| Om automatisk anerkendelse af kvalifikationer indenfor håndværk, handel m.v. (artikel 16-20) - den faste etablering | 156 |
| 14.3 Gennemførelse af anerkendelsesdirektivet i Danmark og håndhævelse af reglerne | 156 |
| Generelt..... | 156 |
| Om faglige, fagretlige, administrative adfærdsregler, sanktionsmuligheder m.v..... | 158 |
| 14.4 Hvilke krav, der skal være opfyldt for, at myndigheder kan indføre autorisationsordninger indenfor nye områder..... | 159 |
| 14.5 Øvrige relevante oplysninger | 159 |
| Det administrative samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder i EU (Artikel og artikel 56.1 og 56.2)..... | 159 |
| Internal Market Informationssystem (IMI)..... | 159 |
| 14.6 Om revision af anerkendelsesdirektivet | 160 |
| Generelt..... | 160 |
| Om revision af omfanget af lovregulerede erhverv i medlemsstaterne | 160 |
| 14.7 Krav om forudgående anmeldelse | 161 |
| 14.8 Potentielle tiltag | 161 |
| Kapitel 15 Overvejelser vedr. reel etablering i udlandet | 162 |
| 15.1. Baggrund..... | 162 |
| 15.2. Udfordringer forbundet med at undersøge en virksomheds etablering i hjemlandet og at fastlægge sondringen mellem etablering og midlertidig levering af tjenesteydelser | 163 |
| 15.3 Myndighedernes muligheder efter gældende regler og praksis | 164 |
| 15.4. Overvejelser vedr. mulige tiltag..... | 165 |
| 1. RUT med flere oplysninger..... | 166 |
| 2. Alle virksomheder skal oplyse momsnummer fra hjemlandet..... | 167 |
| 3. Optimering af efterfølgende kontrol vedr. reel etablering i hjemlandet..... | 167 |
| 4. Parterne gives adgang til IMI..... | 168 |
| Kapitel 16 Erfaringer fra andre lande med redskaber til modvirning af social dumping | 169 |
| 16.1 Baggrund..... | 169 |
| 16.2 Høringssvar | 170 |

| | |
|---|-----|
| 16.2.1. Omfanget af udenlandske virksomheders aktiviteter – herunder antallet af udenlandske arbejdstagere | 170 |
| 16.2.2. Hvornår anses en virksomhed for at være etableret i det pågældende land og hvornår er den udenlandsk? Hvilke dokumentationskrav gælder? | 170 |
| 16.2.3. Hvilke redskaber anvender man, for at få kendskab til udenlandske virksomheders aktiviteter? | 171 |
| 16.2.4. Hvilke redskaber anvender man for at få kendskab til udstationerede arbejdstagere? | 171 |
| 16.2.5. Hvilke regler gælder for udenlandske tjenesteydere med hensyn til registrering, skat, social sikring, arbejdsmiljø og hvordan håndhæves reglerne? | 171 |
| 16.2.6. Hvilke regler gælder for personligt drevne virksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder? | 172 |
| 16.2.7. Hvilke sanktioner anvendes for manglende overholdelse af reglerne og hvad er sanktionsniveauet? Hvad er sanktionsniveauet ved særligt grove overtrædelser – kan man fx blive frataget retten til at drive virksomhed? | 172 |
| 16.2.8. Anvender man særlige redskaber indenfor fx byggeriet til at modvirke social dumping? Har man erfaringer med brug af: ID-kort og skiltning på byggepladser og kan de nærmere beskrives? | 173 |
| 16.2.9. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler med udvalgte lande vedr. samarbejde om fx udveksling af oplysning om virksomheder, udstationerede arbejdstagere, social sikring, selskabsregistrering, skatteligning mv. | 173 |
| 16.2.10. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler vedr. indrivelse af offentlige krav og private krav? | 174 |
| 16.2.11. Bruges arbejdsklausuler ved offentlige udbud og i givet fald, hvordan håndhæves de? | 174 |
| 16.2.12. Udgør cabotagekørsel et problem i forhold til social dumping og er der indført særlig kontrol for cabotagekørsel? | 174 |
| 16.3. Norske erfaringer indenfor bygge- og anlægsbranchen | 175 |
| 16.3.1. ID-kort | 175 |
| 16.3.2. Almengjorte kollektive overenskomster | 176 |
| 16.3.3. Kædeansvar/solidaransvar | 176 |
| Appendiks: Kommissorium for arbejdsgruppen | 179 |
| Bilag 1 – LO og DA's erfaringer med OK 2010 protokollaterne | 182 |

Kapitel 1 Indledning

Udenlandske virksomheder og arbejdstagere er velkomne i Danmark, og de yder et vigtigt bidrag til vækst og produktivitet i Danmark. Derfor skal øgede kontrolforanstaltninger i forhold til udenlandske virksomheder ske med respekt for ønsket om at forbedre vilkårene for at tiltrække udenlandske virksomheder. Det er en forudsætning for den danske arbejdsmarkedsmodel, at de, som arbejder i Danmark, arbejder på sædvanlige danske vilkår. Selv om mange kommer hertil for at yde et positivt bidrag, er social dumping desværre et voksende problem i Danmark. Der er virksomheder, som unddrager sig at betale skat og moms, ligesom sikkerhedskrav og hensyn til arbejdsmiljø ignoreres. Det er denne gruppe af virksomheder, som udvalgets arbejde fokuserer på.

Som en del af Finanslovsaftalen for 2012 blev det besluttet at nedsætte et tværministerielt udvalg, der skal undersøge, hvordan indsatsen mod social dumping kan styrkes. Det fremgår af aftalen, at udvalgets arbejde bl.a. skal omfatte følgende:

- Mulighed for styrket håndhævelse af krav til udenlandske virksomheder, herunder muligheder for indførelse/udvidelse af adgang til at udstede administrative bøder.
- Bedre mulighed for inddrivelse af krav, såvel offentligretlige krav som fx bøder og skat samt privatretlige krav som fx efterbetaling i henhold til overenskomst.
- Undersøgelse af, hvilke virkemidler andre lande anvender på området, herunder ID-kort og skiltning på byggepladser.
- Offentlige myndigheders mulighed for anvendelse af arbejdsklausuler.
- Afdækning af andre muligheder for indberetningspligt, herunder gennem informationsudveksling med myndigheder i andre lande.
- Gennemgang af lovgivning og administration, herunder mulighederne for blandt andet skærpelse af registrerings- og indberetningsforpligtelser på skattemrådet.
- Styrket kontrol af, om udenlandske virksomheder er reelt etablerede i hjemlandet.
- Mulighederne for registrering af cabotagekørsel.
- Gennemgang af skattereglerne for udstationerede virksomheder.

Udvalgets opgaver blev yderligere præciseret i et kommissorium, der er optrykt i appendiks 1.

Udover Beskæftigelsesministeriet (formand) har Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Transportministeriet og Social- og Integrationsministeriet deltaget i udvalget. Udvalgets sekretariat har været forankret i Beskæftigelsesministeriet med fornøden bistand fra øvrige involverede ministerier.

Udvalget påbegyndte sit arbejde i januar 2012 og har holdt 8 møder. Arbejdsmarkedets parter har været inddraget i udvalgets arbejde. Bilag 1 indeholder en beskrivelse af de tiltag vedr. social dumping, som LO og DA er blevet enige om på overenskomstområdet i 2010 og erfaringerne hermed.

Kapitel 2 Sammenfatning af rapporten og afgrænsning af udvalgets arbejde
Med Aftale om finansloven for 2012 er der nedsat et tværministerielt udvalg om modvirking af social dumping. Udvalget skal vurdere mulighederne for, at der inden for EU-rettens rammer kan iværksættes yderligere tiltag til at modvirke social dumping. Udvalget er blevet bedt om at analysere og identificere potentielle tiltag inden for 5 hovedområder, som gennemgås i kapitel 5-14.

Udvalget har identificeret en række mulige tiltag inden for hvert af de 5 hovedområder samt vurderet disse i henhold til national og international lovgivning.

Udvalget kommer ikke med anbefalinger, men peger alene på en række mulige tiltag til videre politisk drøftelse, jf. boks 1.

Boks 1. Mulige tiltag

Styrket anvendelse og håndhævelse af Registeret for udenlandske tjenesteydere – RUT

- Hjemmel til Arbejdstilsynet til at udstede administrative bødeforlæg for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT.
- Forpligtelse af hvervgivere (den der bestiller arbejdet) indenfor service-, hotel- og restaurationsbranchen til at sikre, at udenlandske tjenesteydere har anmeldt oplysninger til RUT.
- Flere, hurtigere og bedre tilgængelige oplysninger i RUT.

Styrket håndhævelse og inddrivelse

- Krav om fremvisning af arbejds- og opholdstilladelse som betingelse for udstedelse af skattekort/kildeskattenummer.
- Analyse af mulighederne for på internationalt plan at styrke inddrivelse af offentlige krav på tværs af landegrænser.
- Undersøge mulighederne for forbedret udveksling af data og informationer på tværs af landegrænser vedr. kontroloplysninger og vedr. forhold af betydning for inddrivelse af offentlige krav.
- Holdningsbearbejdende tiltag i form af kampagner, som vil øge den generelle opmærksomhed om social dumping.
- Skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne
- Krav om forhåndsgodkendelse efter anerkendelsesdirektivet

Tiltag vedrørende bedre kontrolmulighed med cabotagekørsel

- Modernisering af vejledningen om cabotagekørsel.
- Udarbejde vejledning til brug for politiets kontrol af cabotageområdet.
- Undersøge muligheden for at anvende det kommende GPS-kørselssystem for lastbiler til kontrol af cabotage.

Tiltag vedrørende øget brug arbejdsklausuler

- Modernisering af cirkulæret om arbejdsklausuler, herunder fastsættelse af regler om bedre håndhævelse.
- Bedre tilgængelighed til oplysninger om løn- og arbejdsvilkår i overenskomsterne for kommuner og regioner.
- Fastsættelse af krav om, at kommuner og regioner, der ikke allerede benytter arbejdsklausu-

ler, på politisk niveau (fx i kommunalbestyrelser eller regionsråd) tager stilling til brugen af arbejdsklausuler.

- Politisk forpligtende aftale om at fremme brugen af arbejdsklausuler.
- Udvide statens forpligtelse til at anvende arbejdsklausuler til at omfatte alle bygge- og anlægsopgaver uanset beløbsramme.
- Pålægge eller opfordre statslige myndigheder til at bruge arbejdsklausuler for statslige virksomheder og institutioner mv.
- Lovkrav om obligatorisk brug af arbejdsklausuler.

Samarbejde på tværs af grænserne og forbedret information og vejledning

- Bilateralt samarbejde med myndigheder i udvalgte lande.
- Indførelse af serviceskranke til vejledning af udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter.
- Sammenkobling af europæiske selskabsregistre.
- Adgang for arbejdsmarkedets parter til at bruge IMI (EU's informationssystem indenfor bl.a. udstationeringsområdet).

Tiltag på vikarområdet

- Hjemmel for fagbevægelsen til at konflikte over for udenlandske vikarbureauer for at opnå overenskomst på almindelige danske vilkår.
- Indførelse af autorisationsordning for vikarbureauer med krav om løn- og arbejdsvilkår svarende til sædvanligt overenskomstniveau.

Udvalget har endvidere vurderet en række tiltag, som ikke er mulige efter EU-retten, jf. boks 2.

Boks 2. Tiltag som ikke er mulige efter EU-retten

- Krav om dokumentation for social sikring i hjemlandet (attest A1)
- Krav om registrering i RUT 8 dage inden levering af tjenesteydelsen
- Krav om registrering af cabotagekørsel i RUT
- Karensperiode ved cabotagekørsel
- Arbejdstilsynet kan stoppe arbejdet ved manglende anmeldelse i RUT
- Krav om ID-kort og sikkerhedsuddannelse for ansatte på byggepladser
- Indførelse af autorisationsordning efter anerkendelsesdirektivet indenfor nye områder
- Systematisk kontrol af alle enkeltmandsvirksomheder
- Karantæne ved manglende overholdelse af arbejdsklausuler

2.1. Definition af social dumping og afgrænsning af rapporten (kap. 4)

Begrebet social dumping betegner normalt forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår under sædvanligt dansk niveau. Herved forstås vilkår, som svarer til relevant overenskomst for det pågældende faglige område.

Social dumping henviser også til situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at overholde danske love og regler om fx SKAT, arbejdsmiljø, social sikring samt opholds- og arbejdstilladelser.

Nærværende rapport fokuserer altovervejende på social dumping i relation til udenlandske virksomheder, der leverer tjenesteydelser i Danmark med eller uden udstationeret arbejdskraft. Ved udstationeret arbejdskraft forstås arbejdstagere, der sædvanligvis arbejder i et andet land end Danmark, og som midlertidigt udfører arbejde i Danmark for en udenlandsk virksomhed, som skal levere en tjenesteydelse i Danmark.

Sort arbejde eller social dumping i relation til danske arbejdsgivere, der har ansat udenlandsk arbejdskraft til lavere løn end sædvanlige danske vilkår, er ikke en del af udvalgets kommissorium, da disse problemstillinger behandles og håndteres i den løbende regulering af arbejdsmarkedet.

Den særlige problemstilling om udenlandsk arbejdskraft, der reelt er ansat, men fremstår som selvstændige, kan forekomme hos både danske og udenlandske virksomheder, og er derfor behandlet i rapporten.

Herudover har udvalget behandlet brugen af arbejdsklausuler ved offentlige udbud.

2.1.2. EU-retlige rammer

Arbejdskraftens frie bevægelighed er et grundlæggende princip i EU. EU-borgere har ret til at bo og arbejde i et andet EU-land, søge arbejde i et andet EU-land, opholde sig i et andet EU-land samt ret til at blive behandlet på lige fod med landets egne borgere med hensyn til adgang til arbejde, løn- og arbejdsvilkår og alle andre sociale ydelser og skattefordele.

Den frie etableringsret og den frie bevægelighed for tjenesteydelser er to andre grundlæggende principper i EU. Den frie etableringsret betyder, at en erhvervsdrivende har ret til at etablere selvstændig virksomhed i et andet EU-land på samme vilkår, som der gælder for dette lands borgere. Den frie bevægelighed betyder, at en erhvervsdrivende, der er etableret i ét EU-land, har ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser til en tjenesteyder i et andet EU-land på samme vilkår, som gælder for disse landes borgere. I det sidste tilfælde kan der ikke stilles krav om, at tjenesteyderen skal etablere sig i den anden medlemsstat. De udenlandske virksomheder har desuden ret til at medbringe personale. Der eksisterer generelt et forbud mod at indføre restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for EU.

Eventuelle begrænsninger af adgangen for arbejdstagere fra andre EU-lande og virksomheder til at udøve erhvervsaktivitet i Danmark (både i forhold til etablering og midlertidig levering af tjenesteydelser) skal være berettiget ud fra tvingende almene hensyn, ligesom de nationale krav skal være ikke-diskriminerende, nødvendige og proportionale i forhold til at opnå de tilsigtede mål.

Medlemsstaternes mulighed for at kræve nationale regler overholdt af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater er særligt indskrænket i forhold til de generelle EU-principper for tjenesteydelser omfattet af servicedirektivets anvendelsesområde i de tilfælde, hvor der er tale om midlertidig levering af tjenesteydelser. Nationale krav, herunder tilladelses- og autorisationsordninger, kan således udelukkende begrundes i enten hensynet til offentlig orden, offentlig sundhed, offentlig sikkerhed eller miljøbeskyttelse.

De EU-retlige rammer og regler er nærmere gennemgået i de enkelte kapitler i rapporten i forhold til de konkrete temaer, der belyses.

2.1.3 Temaer i udvalgets arbejde

Ifølge kommissoriet skal udvalget behandle følgende temaer:

1. En juridisk afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere med henblik på forbedrede muligheder for kontrol (kapitel 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14 og 15).
2. Undersøge muligheder for styrket håndhævelse og inddrivelse (kapitel 11).
3. Undersøge muligheder for øget anvendelse af arbejdsklausuler i forbindelse med offentlige udbud (kapitel 12).
4. Undersøge muligheder for registrering af cabotagekørsel (kapitel 13).
5. Undersøge mulige redskaber i international sammenhæng, herunder andre landes erfaringer med redskaber til modvirkning af social dumping (kapitel 16).

2.1.3.1 En juridisk afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere med henblik på forbedrede muligheder for kontrol

2.1.3.1.1 Etablering (kapitel 5)

Efter EU-retten har udenlandske virksomheder ret til at etablere sig i Danmark.

De danske myndigheder kan stille visse krav til de udenlandske virksomheders virke i Danmark. Hvis en virksomhed etablerer sig i Danmark, er der en række regler i forhold til registrering, som den udenlandske virksomhed skal følge afhængigt af virksomhedsformen.

Der stilles i de danske regler ikke krav til, hvilken virksomhedsform den udenlandske virksomhed skal drive sin virksomhed under. En række etableringsformer, herunder blandt andet udenlandske virksomheder med personlig ejer, aktie- og anpartsselskaber (datterselskab) eller en filial af et udenlandsk selskab, skal registreres hos Erhvervsstyrelsen.

Fra et registreringsperspektiv anses udenlandske virksomheder med personlig ejer, for at være etableret i Danmark, når virksomhedens anmeldte registrering er godkendt af

SKAT. Efter selskabslovens regler etableres et dansk aktie- eller anpartsselskab ved underskrivelsen af stiftelsesdokumentet. En filial anses for at være etableret i Danmark, når filialen er registreret hos Erhvervsstyrelsen.

De danske regler afgør ikke, om et kapitalselskab, en filial af et udenlandsk selskab eller en virksomhed med personlig ejer, der ikke er registreret hos Erhvervsstyrelsen, skal betragtes som en dansk eller en udenlandsk virksomhed. Visse regler om moms og skat giver dog SKAT anledning til at kontrollere en virksomheds registrering i hjemlandet.

Der kan på den baggrund ikke opstilles håndfaste kriterier for, hvornår en udenlandsk virksomhed skal etableres i Danmark.

2.1.3.1.2. Muligheder for kontrol af etablering i hjemlandet (kapitel 6, 7, 8, 9 og 15)
Udvalget har undersøgt mulighederne for kontrol af, om udenlandske virksomheder, som opererer i Danmark, reelt er etableret i hjemlandet.

Problemstillingen er relevant af flere årsager:

1. En virksomhed skal være etableret i ét land. Hvis en virksomhed ikke er etableret i et andet EU-land, er den ikke omfattet af reglerne om midlertidig levering af tjenesteydelser. Det skal således vurderes, om virksomheden driver reel økonomisk erhvervsvirksomhed i Danmark, eller om arbejdstageren reelt er ansat hos en dansk virksomhed.
2. Er en virksomhed derimod etableret i et andet land, og leveres der midlertidige tjenesteydelser i Danmark, skal virksomheden anmeldes til RUT (Registret for udenlandske tjenesteydere).
3. Udenlandske tjenesteydere skal momsregistreres i Danmark, hvis der leveres tjenesteydelser til private i Danmark (omvendt betalingspligt). I forbindelse med registreringen skal der vedlægges dokumentation for momsregistrering i hjemlandet. Anmeldelsen til registrering skal ske senest 8 dage inden første tjenesteydelse.

Til kontrol af, om udenlandske virksomheder reelt er etableret i hjemlandet, benytter SKAT VIES-systemet (EU's informationssystem om momsregistrering) til at verificere momsregistrering i hjemlandet ved kontroller, ligesom SKAT i givet fald kan kontakte udenlandske myndigheder for at verificere, hvorvidt der er reel aktivitet i hjemlandet.

Endvidere er der EU-regulering, som på forskellig vis indeholder regler om virksomhedens tilknytning til hjemlandet.

I forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed er der EU-regler om, hvilket lands lovgivning om social sikring (fx arbejdsskadeforsikring, social pension, ATP, arbejdsløshedsforsikring, sygeforsikring), der gælder. Udgangspunktet er, at en arbejdstager er socialt sikret i det land, hvor personen udfører sit arbejde, men ved midlertidig arbejde i et andet EU-land er personen socialt sikret i sit hjemland. Som dokumentation herfor

kan arbejdsgiveren eller arbejdstageren anmode hjemlandets myndigheder om en attest (A1), der dokumenterer, at betingelserne for at være socialt sikret er opfyldt, herunder at arbejdsgiveren har aktivitet i hjemlandet.

Direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer har til formål gensidigt at anerkende erhvervsmæssige kvalifikationer i EU. Direktivet berører på EU-plan omkring 4.000 lovregulerede erhverv og i Danmark ca. 120 lovregulerede erhverv. Modtagerlandet kan ifølge direktivet stille krav om en forhåndserklæring fra hjemlandets myndigheder om lovlig etablering m.v. Det er op til de enkelte ressortmyndigheder for de lovregulerede erhverv at beslutte, om der skal kræves en sådan forhåndserklæring. Det skal i givet fald fremgå af lovgivningen.

Direktiv om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser har til formål at sikre, at en udenlandsk tjenesteyder i forbindelse med udstationering af lønmodtagere, skal overholde en kerne af minimumsrettigheder i værtslandet. På udstationeringsdirektivets område sker der ikke systematisk opfølgning af, om en virksomhed er reelt etableret i hjemlandet, ligesom der ikke sker kontrol heraf i forbindelse med anmeldelse til RUT. Pilotprojektet IMI (Det Indre Markeds Informationssystem) giver danske myndigheder mulighed for at stille spørgsmål til hjemlandets myndigheder om reel etablering m.v. Et forslag fra Kommissionen til direktiv om bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet vil give hjemmel til permanent brug af IMI. Forslaget er fortsat under behandling.

Serviceudvalget har til formål at gøre det lettere for servicevirksomheder at etablere sig i et givent EU/EØS land samt midlertidigt levere tjenesteydelser i et andet EU/EØS-land end etableringslandet. Derudover giver serviceudvalget en række rettigheder til tjenestemodtagere i form af forbud mod diskrimination baseret på nationalitet eller opholdssted. Der kan ikke foretages systematisk kontrol af samtlige virksomheder, men forslaget til direktiv om bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet lægger op til, at der kan ske systematisk kontrol inden for udstationeringsområdet.

Udvalget har undersøgt, om det kan kontrolleres, at alle virksomheder, der er anmeldt i RUT, reelt er etableret i hjemlandet.

Udvalget vurderer:

- At det ikke vil være i overensstemmelse med EU-retten at kontrollere, at alle virksomheder, der er anmeldt i RUT, reelt er etableret i hjemlandet.
- At kontrol af samtlige virksomheder vil være ressourcekrævende, ligesom udbyttet formentligt vil være begrænset.

Udvalget peger i stedet på:

- At der kan etableres en risikobaseret kontrol, hvor myndighederne, dvs. primært SKAT og Arbejdstilsynet, styrker fokus på de brancher, hvor der er er-

faring for mange lovovertrædelser blandt udenlandske virksomheder og medarbejdere.

- At en styrket indsats, et mere systematisk samarbejde mellem myndigheder samt flere funktioner i RUT, herunder bedre anmeldelsesmuligheder, vil kunne være en fordel både for myndighedskontrollen og for redelige virksomheder, som i dag skal registreres i flere registre.

2.1.3.1.2.1. Bedre håndhævelse og anvendelse af reglerne gennem styrket oplysning og rådgivning til udlændinge

Analysen af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere viser blandt andet, at der ikke er én indgang til relevante offentlige myndigheder for udenlandske virksomheder, hvor de kan få oplysning og vejledning om de danske regler og krav. Det gør det vanskeligt for de udenlandske tjenesteydere at få et samlet overblik over danske regler og krav, hvorved der er risiko for, at ellers redelige virksomheder ikke lever op til danske løn- og arbejdsvilkår.

Udvalget peger på:

- At en styrket indsats for koordinering af rådgivning og øget vejledning kan bidrage til en bedre håndhævelse og højere grad af efterlevelse af de danske regler og krav.
- At det kan overvejes at etablere en serviceskranke til vejledning og oplysning af udenlandske tjenesteydere, som kan skabe et samlet overblik over relevant dansk lovgivning samt vejledning om EU's regler for fri bevægelighed. Serviceskranken vil desuden kunne anvendes af arbejdsmarkedets parter til at få hurtig og relevant oplysning om den udenlandske virksomhed med henblik på at kunne sikre løn- og arbejdsvilkår.
- At arbejdsmarkedets parter kan få adgang til IMI, så fagbevægelsen nemmere og hurtigere kan få adgang til oplysninger om udenlandske virksomheder, hvilket vil forbedre fagbevægelsens mulighed for at kræve overenskomst. Tiltaget forudsætter dels, at der etableres en lovhjemmel, som delegerer arbejdsmarkedets parter en formel kompetence inden for de relevante områder, samt at Kommissionen er vurderer, at ordningen ligger inden for EU-retten..

2.1.3.1.3. Muligheder for kontrol i forbindelse med social sikring (kapitel 9)

Udvalget har gennemgået EU-reglerne på socialsikringsområdet med henblik på at identificere mulige krav og kontrolredskaber, herunder i relation til arbejdsskader og ulykker.

Arbejdsgiveren eller arbejdstageren kan anmode hjemlandets myndigheder om en attest (A1), der dokumenterer, at betingelserne for at være omfattet af hjemlandets regler om social sikring er opfyldt, når arbejdstageren midlertidigt arbejder i et andet land. Der er ikke pligt til at have en A1 Der kan derfor ikke stilles krav om, at attesten skal foreligge, men der kan opfordres til, at den udenlandske tjenesteyder frivilligt oplyser

om A1. Attesten kan indeholde en række oplysninger, blandt andet om virksomhedens aktivitet i hjemlandet.

Udvalget peger på:

- At det i forbindelse med ændringer i RUT kan overvejes, at der frivilligt kan gives mulighed for at angive, om der er udstedt A1.

2.1.3.1.4. Muligheder for at kræve forhåndsanmeldelse efter anerkendelsesdirektivet (kapitel 14)

Udvalget har analyseret reglerne om muligheden for at kræve forhåndsanmeldelse efter anerkendelsesdirektivet.

Udvalget har gennemgået lovregulerede erhverv inden for bygge- og anlægsområdet, hvor social dumping er særligt udbredt, med henblik på at undersøge inden for hvilke fag, der stilles krav om forhåndsanmeldelse ved udøvelse af erhverv enten som selvstændig eller arbejdstager.

Undersøgelsen viser, at der i dag kræves forhåndsanmeldelse i størstedelen af de lovregulerede erhverv inden for bygge- og anlægsområdet, hvorfor der ikke vurderes at være behov for yderligere tiltag.

Udvalget peger på:

- At RUT kan videreudvikles, så udenlandske tjenesteydere ved anmeldelse i RUT frivilligt kan angive, at der er sendt forhåndsanmeldelse til den relevante danske myndighed, hvorefter der ikke iværksættes yderligere kontrolforanstaltninger over for disse virksomheder angående etablering.

Efter anerkendelsesdirektivet har medlemsstaterne mulighed for at indføre autorisationsordninger inden for nye områder, hvis de er nødvendige for at sikre et højt niveau for sundheds- og forbrugerbeskyttelse, og der er tale om ikke diskriminerende, proportionelle, objektive og nødvendige regler.

Udvalget vurderer:

- At det ikke vil være i overensstemmelse med EU-retten, hvis formålet med at indføre en autorisationsordning efter anerkendelsesdirektivet alene er at modvirke social dumping.

2.1.3.1.5. Muligheder for kontrol på skatteområdet (kapitel 8)

Udvalget har gennemgået lovgivning og administration på skatteområdet i forhold til udenlandske tjenesteydere med henblik på at undersøge mulige krav og kontrolredskaber for at vurdere, om udenlandske virksomheder og evt. ansatte er moms- og skattepligtige i Danmark.

- Udvalget peger på, at SKAT kan gives hjemmel til at stille krav om fremvisning af arbejds- og opholdstilladelse som betingelse for udstedelse af skattekort/kildeskattenummer.

- Analyse af mulighederne for på internationalt plan at styrke inddrivelse af offentlige krav på tværs af landegrænser.
- Undersøge mulighederne for forbedret udveksling af data og informationer på tværs af landegrænser vedr. kontroloplysninger og vedr. forhold af betydning for inddrivelse af offentlige krav.
- Der kan iværksættes en kampagne, som kan øge den generelle opmærksomhed om social dumping.

Tiltagene vil kunne styrke SKATs kontrolindsats i forhold til udenlandske virksomheder og sikre bedre håndhævelse af skatte- og afgiftsreglerne.

2.1.3.1.6. Sammenkobling af EU-landenes selskabsregistre

Myndigheder med ansvar for kontrol med udenlandske virksomheders virke i Danmark har ofte brug for oplysninger fra virksomhedernes hjemlande.

På den baggrund er der taget initiativ til en sammenkobling af EU-landenes selskabsregistre, hvilket vil gøre det nemmere og hurtigere at tilvejebringe oplysninger fra hjemlandet om virksomheder, der opererer i Danmark, herunder om et udenlandsk selskab reelt er etableret i hjemlandet. Enkeltmandsvirksomheder o.l. vil ikke være omfattet af sammenkoblingen af selskabsregistre. Sammenkoblingen vil ske i etaper og ventes fuldt implementeret i 2017.

2.1.3.1.7. Muligheder for styrkelse af RUT (kapitel 7)

RUT (Registret for udenlandske tjenesteydere) er et vigtigt redskab for både myndigheder og arbejdsmarkedets parter til at sikre, at udenlandske virksomheder overholder danske regler. Der er identificeret en række mulige tiltag til øget registrering i RUT samt bedre anvendelse og håndhævelse af RUT.

Pr. 1. januar 2011 blev der indført en pligt for hvervgiver (den der bestiller arbejdet) til at sikre, at den udenlandske tjenesteyder har anmeldt oplysninger om arbejdet til RUT. Hvervgiverpligten gælder inden for bygge- og anlægsområdet samt landbrug, skovbrug og gartneri, som er blandt de brancher, der hidtil har været udsat for social dumping.

Udvalget peger på:

- At hvervgiverpligten kan udvides til andre brancher fx service- og hotel- og restaurationsbranchen. Beskæftigelsesministeren har bemyndigelse til at udvide hvervgiverpligten til andre brancher.

Det vil medvirke til at sikre, at udenlandske tjenesteydere anmelder oplysninger til RUT, hvilket kan forbedre myndigheders og arbejdsmarkedets parters mulighed for at sikre overholdelsen af danske regler. Udvidelse af hvervgiverpligten vil have mindre administrative konsekvenser for hvervgivere i Danmark, herunder for ikke-erhvervsdrivende private.

Det bemærkes i øvrigt, at Kommissionen pt. overvejer, hvorvidt anmelder- og hvervgiverpligten for selvstændige tjenesteydere (enkeltmandsvirksomheder), der er omfat-

tet af EU's servicedirektiv, er i overensstemmelse med EU-retten. Det har dog ikke betydning for en eventuel udvidelse af hvervgiverpligten for virksomheder, som udstationerer ansatte.

Udenlandske tjenesteydere er ofte kun kort tid i Danmark, hvorfor der kan være brug for hurtigt at gennemføre kontrolaktiviteter.

På den baggrund kan det overvejes at forbedre RUT med øget datakvalitet, realtidsdata og lettere tilgængelighed af data. Tiltaget vil endvidere forbedre muligheden for arbejdsmarkedets parters mulighed for at sikre danske løn- og arbejdsvilkår.

Udvalget peger konkret på følgende mulige tiltag:

- At RUT kan udvides, så registrering af adresser i RUT valideres af Bygnings- og Boligregistrets adressefunktionalitet, hvilket vil sikre en validering af adresserne.
- At der udvikles en webservice, der sikrer realtidsdata, så kontrolmyndighederne altid har adgang til opdaterede data.
- At der udvikles en mobilapplikation til trådløs anvendelse.
- At der udvikles en upload-funktion i RUT, så det bliver muligt for udenlandske tjenesteydere frivilligt at uploade dokumenter (fx attest A1) i forbindelse med registrering.
- At oplysninger om arbejdsperiodens varighed offentliggøres til brug for fagbevægelsen mv.
- At udvide RUT til at indeholde oplysninger om momsnummer i hjemlandet.
- At data i RUT frikøbes.
- Udvikling af myndighedsmodul, så myndigheder, der anvender RUT, kan angive, om virksomheden er reel.
- At RUT udvikles til at indeholde en række nye funktioner, så der ved registrering frivilligt kan afgives oplysninger om:
 - Social sikring i hjemlandet (attest A1)
 - Hvorvidt der er afsendt forhåndserklæring inden for området med gensidig anerkendelse af kvalifikationer til relevant myndighed

Nye oplysningskrav i RUT eller ændringer vedr. offentlige oplysninger kræver lovændring og skal være i overensstemmelse med EU-retten.

Udvalget vurderer endvidere:

- At tiltag om, at der skal ske anmeldelse til RUT 8 dage inden levering af tjenesteydelsen er i strid med EU-retten.

Ad 1.3.2. Undersøge muligheder for styrket håndhævelse og inddrivelse (kapitel 7 og 11)

2.1.3.2.1. Administrative bøder

Udvalget har undersøgt muligheden for, at Arbejdstilsynet kan udstede administrative bøder for overtrædelse af udstationeringsloven (RUT-anmeldelsespligten).

Udvalget vurderer:

- At betingelserne er til stede for at give Arbejdstilsynet hjemmel til at kunne udstede administrative bødeforelæg.

Administrative bødeforelæg styrker Arbejdstilsynets muligheder for hurtigt at reagere overfor udenlandske tjenesteydere, der overtræder anmeldelsespligten til RUT. Tiltaget vil kræve lovændring.

2.1.3.2.2. Bedre inddrivelse af krav – både offentlige og privatretlige (kapitel 11)

Udvalget har endvidere analyseret gældende nationale regler og praksis i forhold til inddrivelse af både offentlige og private krav.

Udvalget peger på behovet for at forbedre grundlaget for inddrivelse af krav på tværs af landegrænser.

Eksempelvis indebærer eksisterende aftaler med nogle lande, at kun visse typer af offentlig gæld kan inddrives, ligesom der ofte stilles krav om, at alle muligheder for inddrivelse af krav skal være forsøgt i det land, der søger bistand, før kravet kan oversendes til et andet land.

Udvalget peger på:

- At der arbejdes for på internationalt plan at få gennemgået eksisterende aftaler og konventioner med henblik på at sikre en tilstrækkelig effektiv inddrivelse af offentlige krav på tværs af landegrænserne.
- At mulighederne for øget adgang til udveksling af oplysninger på tværs af landegrænser om en restanters forhold kan undersøges nærmere.

Tiltagene vurderes på sigt at kunne forbedre inddrivelsen af offentlige krav.

2.1.3.2.3 Entydig og effektiv håndtering af sager om udenlandske virksomheders og arbejdstageres overtrædelse af danske regler (kapitel 8 og 11)

Udvalget har analyseret gældende nationale og internationale regler for strafforfølgning. Udvalget vurderer:

- At de gældende regler for strafforfølgning er velfungerede, og at der derfor ikke er behov for at ændre de eksisterende regler.
- I den forbindelse bemærker udvalget, at politiets og anklagemyndighedens sagsbehandling dog vanskeliggøres, når virksomheden/tjenesteyderen først er udrejst af landet. I forhold til strafforfølgning af udenlandske tjenesteydere/virksomhed er det således afgørende, at sagsbehandlingen er hurtig, således at det er muligt at få sagerne afgjort, mens den udenlandske virksomhed/tjenesteyder er her i landet.
- En hurtig gennemførelse af sagerne her i landet kan i et vist omfang sikres ved, at der indføres hjemmel til, at Arbejdstilsynet får mulighed for at udstede

administrative bødeforelæg for overtrædelse af udstationeringsloven. Der henvises til afsnit 1.3.2.1.

Der kan i øvrigt henvises til det nye styrkede myndighedssamarbejde mellem Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Arbejdstilsynet, som blev etableret i forbindelse med finanslovsaftalen for 2012.

2.1.3.2.4. Behov for skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne

Udvalget har vurderet behovet for skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne for tjenesteydere i EU, fx undladelse af at betale skat. En skærpelse af sanktionsniveauet skal kunne begrundes i et sagligt behov på det enkelte område.

Udvalget vurderer:

- At der ikke er behov for skærpede sanktioner ved bevidst omgåelse af reglerne.

2.1.3.3. Undersøge muligheder for øget anvendelse af arbejdsklausuler (kapitel 12)

En arbejdsklausul er en klausul i udbudskontrakten om, at løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende fag eller industri i henhold til kollektive overenskomster. Klausulen skal således sikre, at den, der vinder opgaven, giver sine ansatte løn- og arbejdsvilkår, der er sædvanlige for stedet.

Udvalget peger på:

- At cirkulæret om arbejdsklausuler kan moderniseres, og at der kan udarbejdes vejledninger om brug af arbejdsklausuler samt standardisering i de skabeloner som stat, regioner og kommuner anvender.
- At der kan fastsættes regler om bedre håndhævelse af arbejdsklausuler.
- At der kan gives bedre tilgængelighed til oplysninger om løn- og arbejdsvilkår i overenskomsterne for regioner og kommuner. Det forudsætter et samarbejde med arbejdsmarkedets parter
- At statens forpligtelse til at anvende arbejdsklausuler kan udvides til alle bygge- og anlægsopgaver uanset beløbsstørrelse.
- At statslige myndigheder kan opfordres til at bruge arbejdsklausuler for statslige virksomheder og institutioner mv.
- At kommuner og regioner kan pålægges på politisk niveau (fx i kommunalbestyrelser eller regionsråd) at tage udtrykkelig stilling til brug af arbejdsklausuler. Forslaget indebærer mindre administrative byrder for kommuner og regioner.
- At regeringen og KL kan indgå en politisk forpligtende aftale om fremme af brugen af arbejdsklausuler.

- At indføre et lovgivningsmæssigt krav om, at kommuner og regioner skal benytte arbejdsklausuler.

Et tiltag om obligatorisk brug af arbejdsklausuler for regioner og kommuner vurderes at kunne indebære betydelige offentlige merudgifter og administrative byrder i den offentlige sektor.

Ad. 1.3.4. Undersøge muligheder for registrering af cabotagekørsel (kapitel 13)

Cabotagekørsel er indenrigskørsel af gods på et udenlandsk køretøj. Efter de gældende EU-regler kan et udenlandsk køretøj udføre 3 cabotagekørsler inden for 7 dage uden at blive omfattet af de danske krav i godskørselsloven om, at ansatte chauffører skal have løn- og arbejdsvilkår efter danske overenskomster. Politiet fører kontrol med transportområdet, herunder cabotagekørsel.

Kommissionen har skriftligt tilkendegivet, at registrering af cabotagekørsel samt indførelse af karenperiode vil være i strid med EU-retten. Udvalget har på den baggrund ikke arbejdet videre med tiltagene.

Udvalget peger i stedet på:

- At der kan gennemføres en række administrative tiltag, som vil understøtte, at reglerne om cabotagekørsel overholdes, herunder ved at ændre vejledningerne vedrørende cabotagekørsel, så dokumentationskravene bliver klarere og dermed understøtter politiets kontrolindsats.
- At det kan undersøges, om det kommende kørselsafgiftssystem for lastbiler kan tænkes sammen med kontrol af cabotagekørsel.

2.1.3.5.1 Udvidet samarbejde med andre lande

Det er på en række områder muligt at styrke samarbejdet mellem danske og udenlandske myndigheder både med henblik på forbedret kontrol og håndhævelse af, at udenlandske virksomheder overholder danske regler, samt bedre rådgivning af udenlandske virksomheder.

Udvalget peger på:

- At der kan indledes bilateralt samarbejde med myndigheder i udvalgte lande angående udveksling af oplysninger og gensidig bistand vedr. udenlandske virksomheders aktiviteter i Danmark og hjemlandet.

2.2 Øvrige overvejelser

I en række tilfælde har udenlandske vikarbureauer leveret arbejdskraft til danske virksomheder, som ikke har løn- og ansættelsesvilkår på niveau med danske overenskomster, herunder særligt inden for landbrugssektoren.

Udvalget peger på:

- At fagbevægelsen kan få adgang til at konflikte overfor udenlandske vikarbureauer for at opnå overenskomst på almindelige danske vilkår. Udstationsdirektivet giver mulighed for, at medlemslandene kan sidestille nationale og udenlandske vikarbureauer og deres ansatte. Det vil sikre, at fagbevægelsen kan konflikte for at opnå dansk overenskomst på sædvanlige vilkår.
- At der kan indføres en autorisationsordning for vikarbureauer. En autorisationsordning kan udformes på forskellige måder.

En autorisationsordning vurderes at kunne medføre administrative og økonomiske byrder for vikarbureauerne samt begrænse konkurrencen på området. Fordelen ved en autorisationsordning vil bl.a. være at kunne føre bedre kontrol med vikarbureauer, der tilbyder vilkår under sædvanlige danske løn- og arbejdsvilkår. En evt. autorisationsordning skal være i overensstemmelse med EU-retten.

Udover de tiltag, der ovenfor vurderes at være i strid med EU-retten, har udvalget vurderet, at følgende initiativer er i strid med EU-retten:

- At Arbejdstilsynet skal kunne stoppe arbejdet ved manglende anmeldelse i RUT
- At der indføres krav om ID-kort og sikkerhedsuddannelse for ansatte på byggepladser i den form, som det tidligere er foreslået af byggeriets parter.

Kapitel 3 Den danske arbejdsmarkedsmodel og velfærdsmodel

Den danske velfærdsmodel er en variant af den såkaldte universelle velfærdsmodel – suppleret med træk af den arbejdsmarkedsbaserede velfærdsmodel (fx for så vidt angår supplerende pensioner, der er baseret på bidrag) – hvor der som udgangspunkt er lige adgang til velfærdsgoder for hele befolkningen uden forudgående forsikringsbidrag¹. Udfordringerne i forhold til velfærdsydelse er oftest beskrevet i forbindelse med vandrende arbejdstagere og andre migranter² og kun i mindre grad i forhold til arbejdstagere, der er midlertidigt udstationeret til Danmark. Dette skyldes, at udstationerede arbejdstagere som udgangspunkt ikke har ret til sociale ydelser i Danmark, ligesom korterevarende udstationerede ikke bliver skattepligtige til Danmark.

Den danske arbejdsmarkedsmodel supplerer den universelle velfærdsmodel, for at skabe bedre vilkår for arbejdstagere: Gennem de kollektive overenskomster opnår arbejdstagere således ret til supplerende pensioner, fuld løn under sygdom og barsel m.v. Det er vigtigt i denne sammenhæng at bemærke, at Danmark ikke har nogen lovfastsat mindsteløn, og at en forpligtelse for arbejdsgiveren til at betale en vis løn kun indtræder, hvis arbejdsgiveren er bundet af en kollektiv overenskomst.

Velfærdsmodellen og arbejdsmarkedsmodellen fungerer i et tæt samspil. Den universelle velfærdsmodel indebærer, at der er et sikkerhedsnet under arbejdstagere, hvis de bliver arbejdsløse. Arbejdsmarkedsmodellen sikrer omvendt høj mobilitet på arbejdsmarkedet, da der i lovgivningen kun er begrænset beskyttelse mod afskedigelse og ingen regulering af lønnen. Dette samspil, kombineret med den aktive arbejdsmarkedspolitik og uddannelsespolitik, kendes som flexicurity. På trods af, at ikke alle arbejdsgivere er bundet af en overenskomst, er overenskomstens satser normgivende. Dels betragtes overenskomstmæssig løn som det almindelige niveau; dels mindsker velfærdssystemet tilskyndelsen til at tage arbejde, der ikke tilnærmelsesvis er på overenskomstmæssigt niveau.

Arbejdsmarkedsmodellen i Danmark har historisk baseret sig på en høj organisationsgrad samt på overenskomstsyste­met. En arbejdsgiver kan enten blive bundet af en overenskomst ved at være medlem af en arbejdsgiverorganisation, der har indgået en kollektiv overenskomst, eller ved som ikke-medlem at være forpligtet af en såkaldt tiltrædelsesoverenskomst. En sådan forpligtelse kan følge enten af en frivillig aftale eller fordi en fagforening har konfliktet sig til en overenskomst.

Konfliktretten er ikke lovreguleret, og bygget op på hovedaftaler og retspraksis ved danske domstole og EU-domstolen. At der er konfliktret betyder, at kollektiv pression er en legitim handling under visse forudsætninger. Det er en undtagelse fra det almindelige princip om, at aftaler fremkaldet ved tvang er ugyldige. I forhold til en dansk virksomhed, hvor fagforeningen aktuelt har medlemmer beskæftiget, vil fagforeningen i første omgang kunne forsøge sig med en "hovedkonflikt", hvorefter fagforeningens

¹ Se fx "Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker", rapport til Velfærdskommissionen, 2004

² Se fx Rapport fra Udvalget om optjeningsprincipper marts 2011

medlemmer ansat på virksomheden nedlægger arbejdet (strejke), og hvor medlemmer ikke tager arbejde (blokade).

I forhold til udenlandske virksomheder, der ikke har medlemmer ansat, vil en hovedkonflikt imidlertid ikke være effektiv, da der ikke vil ske en arbejdsstandsning. Derfor kan forbundet udvide konflikten til andre virksomheder, således at man f.eks. rammer forsyninger til virksomheden i hovedkonflikten. Andre forbund kan støtte den konfliktende forbund. Det kan f.eks. betyde, at organiserede chauffører i andre firmaer ikke må køre med byggematerialer bestemt for virksomheden, der er ramt af hovedkonflikt. Sådanne såkaldte sympatikonflikter er som udgangspunkt lovlige, hvis hovedkonflikten er lovlig og iværksat.

Staten blander sig i udgangspunkt ikke i overenskomstspørgsmål, men den fri bevægelighed i EU har på to punkter ført til lovregulering: Dels er RUT-registret bl.a. oprettet med det formål at lette fagbevægelsens mulighed for at komme i kontakt med udenlandske virksomheder, jf. afsnit 7.3. Dels har EU-domstolens praksis ført til, at der er lovgivet om konfliktretten og dens grænser i forhold til udenlandske tjenesteydere, jf. afsnit 7.2.1.4.

Kapitel 4 Social dumping

4.1. Definition

Der findes ikke en entydig definition af begrebet 'social dumping'. Begrebet bruges normalt til at beskrive forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau. Det sædvanlige danske niveau betyder, at vilkårene skal være på niveau med de vilkår, som gælder efter en relevant overenskomst for det pågældende faglige område. Hvis en ansættelse skal ske på en virksomhed uden overenskomst, vil vilkårene skulle svare til og være sammenlignelige med en relevant overenskomst indenfor det samme faglige område. Det er som udgangspunkt arbejdsmarkedets parter, som kan vurdere dette. Med hensyn til lønniveauet vil der i vidt omfang kunne tages udgangspunkt i lønstatistikker³.

Social dumping bruges også om situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at iagttage danske love og regler om fx SKAT, arbejdsmiljø eller social sikring. Der kan også være tale om, at udenlandske medarbejdere beskæftiges i Danmark uden de fornødne tilladelser for ophold eller arbejde.

Udvalget om modvirkning af social dumping koncentrerer sig om social dumping i forbindelse med udenlandske virksomheder, der leverer tjenesteydelser i Danmark med eller uden udstationeret arbejdskraft, eller som udøver arbejde i Danmark under dække af at levere tjenesteydelser på denne måde.

Udvalget beskæftiger sig ikke med sort arbejde eller social dumping i relation til danske arbejdsgivere, der har ansat udenlandsk arbejdskraft til lavere løn end sædvanlige danske vilkår, da sådanne problemstillinger falder ind under den almindelige håndtering og regulering af arbejdsmarkedet.

Den særlige problemstilling om udenlandsk arbejdskraft, der reelt er ansat - men fremstår som selvstændige - kan forekomme hos både danske og udenlandske virksomheder og er derfor medtaget, ligesom udvalget også beskæftiger sig med arbejdsklausuler, som er et redskab til at imødegå social dumping både nationalt og i forbindelse med udstationeret arbejdskraft.

Ved udstationeret arbejdskraft forstås arbejdstagere, der sædvanligvis udfører deres arbejde i et andet land end Danmark, og som midlertidigt udfører arbejde i Danmark for en udenlandsk virksomhed, som skal levere en tjenesteydelse i Danmark.

4.2 Omfang

³ Hvis ansættelse skal ske indenfor et fagligt område, hvor der ikke er en relevant overenskomst at sammenligne med, vil man enten kunne sammenligne med vilkårene for andre ansatte på virksomheden, som udfører samme arbejde. Hvis der ikke er en person på virksomheden at sammenligne med, må sammenligningen ske enten ved at tage udgangspunkt i fx. en "nærmestliggende" overenskomst eller ved at sammenligne med personer uden for virksomheden, som udfører tilsvarende arbejde. .

Der foreligger ingen sikre tal for omfanget eller det potentielle omfang af social dumping.

I 2011 kunne Arbejdsmarkedsstyrelsen konstatere, at i alt 14.630 udenlandske lønmodtagere og enkeltmandsvirksomheder var registreret til at udføre tjenesteydelser i Danmark. Ved omregning baseret på de indberettede aktive perioder for de enkelte personer svarer det til 3.434 fuldtidspersoner i 2011. De udenlandske lønmodtagere var beskæftiget hos 2.798 udenlandske virksomheder registreret i RUT. Tallet er langt højere, hvis antallet af udenlandsk arbejdskraft ansat i danske virksomheder medtages. I januar 2011 var 188 ud af 536 aktive virksomheder i RUT enkeltmandsvirksomheder, mens der i maj 2012 var registreret 385 enkeltmandsvirksomheder ud af i alt 1636 aktive virksomheder. Andelen af enkeltmandsvirksomheder er over hele perioden omkring en tredjedel af det samlede antal registrerede virksomheder.

Siden 1. juni 2010, hvor Arbejdstilsynet begyndte at føre tilsyn med udenlandske virksomheders registrering i RUT, og til 31. maj 2012 har Arbejdstilsynet sendt 494 indstillinger til retslig tiltale til politiet om manglende eller mangelfulde anmeldelser til RUT registeret. Hvor mange virksomheder, der derudover har undladt at foretage anmeldelse til RUT, er – i sagens natur – ukendt.

Beskæftigelsesministeren bevilligede i 2011 penge til at få lavet en undersøgelse om danske virksomheders brug af østeuropæisk arbejdskraft. Undersøgelsen skal belyse omfanget af midlertidig østeuropæisk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked, udbredelsen af social dumping samt virksomhedernes motivation for at benytte østeuropæisk arbejdskraft. Det er FAOS, Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier ved Københavns Universitet, der skal stå for undersøgelsen, der vil blive gennemført som en telefonbaseret interviewundersøgelse, omfattende 10.000 virksomheder indenfor udvalgte brancher. Resultaterne af undersøgelsen ventes klar ultimo 2012.

4.3 Uklarhed om en virksomheds status

En særlig problemstilling gælder for udenlandske virksomheder, der ikke reelt driver virksomhed i hjemlandet, men blot er oprettet i hjemlandet med henblik på at udføre arbejde fx i Danmark. Sådanne virksomheder kaldes postkassevirksomheder. Hvis en virksomhed hverken er hjemmehørende i det angivne 'oprindelsesland' eller i Danmark, kan virksomheden i nogle situationer undgå kontrol i begge lande af, om de overholder love og regler, der normalt gælder for virksomheder i enten oprindelseslandet eller her i landet.

Social dumping kan også opstå, hvor personer, der reelt er i en form for ansættelsesforhold hos en virksomhed, fremstår som en enkeltmandsvirksomhed (i nogle sammenhænge kaldt 'falske selvstændige') eller en anden selskabskonstruktion (fx interessentskab) for at undgå regler gældende for ansættelsesforhold, herunder at fagbevægelsen ikke kan kræve overenskomst. Det kan være vanskeligt at vurdere, om en enkeltmandsvirksomhed reelt er en selvstændig virksomhed (hvor løn mv. er egen sag) eller om der er tale om et lønmodtagerforhold/arbejdsudleje, som er omfattet af regler for

lønmodtagere. Her består udfordringen således i at afgøre, om en person reelt udgør en enkeltmandsvirksomhed eller en del af en virksomhed (der udfører en opgave i entreprise), eller om personen reelt er i et ansættelseslignende forhold. Hvis der er tale om et ansættelsesforhold kan det bl.a. have betydning for regler om løn, arbejdsvilkår, indbetaling af sociale sikringsordninger som fx atp, arbejdsmarkedsbidrag og arbejdsskadedækning, arbejdsmiljø, skat, moms, virksomhedsregistrering og -anmeldelse mv. Det skyldes, at en række af de nævnte regler alene gælder for ansatte.

4.4. Lige vilkår for danske og udenlandske virksomheder

En særlig udfordring ved at sikre udenlandske virksomheders og arbejdstageres overholdelse af de danske regler i forbindelse med deres virke her i landet er, at de ofte opererer i relativt kort tid i Danmark. Danske myndigheder og fagbevægelsen kan derfor have særlige udfordringer i forhold til at få kendskab til virksomhedens ageren i Danmark, både i forhold til hvilke personer, der reelt udfører arbejde for virksomheden, og til tid og sted for arbejdets udførelse.

Selv med kendskab til virksomhedens arbejdssted og arbejdsperiode, fx via RUT, består en særlig udfordring i at håndhæve reglerne inden for den korte tidsperiode, hvor virksomheden og/eller arbejdstagerne er i landet. Endelig er der åbenlyse udfordringer ved myndighedsudøvelse overfor udenlandske virksomheder som for eksempel sprogbarrierer og virksomhedernes og arbejdstagernes manglende kendskab til danske regler. Disse udfordringer danner baggrund for overvejelser på de enkelte myndighedsområder om, hvordan det kan sikres, at også udenlandske virksomheder undergives samme kontrol- og håndhævnelsesniveau som danske virksomheder.

Undladelse af at opfylde skatte- og afgiftsmæssige forpligtelser vil kunne indebære en uberettiget konkurrencemæssig fordel og dermed forårsage social dumping. Undladelse af at opfylde skatte- og afgiftsmæssige forpligtelser kan både ske ved undladelse af at opfylde pligterne for korrekt registrering, ved ukorrekte angivelse og ved ukorrekt afregning af skatter og afgifter pålignet efter dansk skatte- og afgiftslovgivning. Den skattemæssige kategorisering af en udøvende virksomhed kan have væsentlig betydning for beskatningen og dermed for de samlede arbejdsomkostninger for en virksomhed. Mest markant er forskellen mellem en skattefri enkeltmandsvirksomhed eller en ansat og en skattefri udstationeret medarbejder eller en medarbejder, der er arbejdsudlejet. På den baggrund er det væsentligt at indregne arbejdstagers skattebetaling som et element, der kan indbyde til social dumping. Med hensyn til moms vil risikoen for tabt provenu primært eksistere ved udenlandske virksomheders leverancer til private hvervgivere i Danmark.

En yderligere udfordring i forhold til social dumping er hindringer for at inddrive krav i et andet land som følge af fx brud på en overenskomst. Der kan ligeledes være udfordringer ved forkyndelse af en dom eller inddrivelse af forfaldne krav til det offentlige, fx som følge af bøder for overtrædelse af arbejdsmiljøloven, manglende indbetaling af skat og moms, mv. Med sigte på at udenlandske virksomheder skal stilles lige med danske virksomheder, i forhold til at opleve konsekvens af manglende regeloverholdelse, har udvalget undersøgt regler og praksis for inddrivelse.

Kapitel 5 Regler om etablering af virksomhed i Danmark

Som led i den juridiske afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere, skal udvalget afklare, hvornår en virksomhed skal være etableret i Danmark. I dette afsnit redegøres der først for de EU-retlige regler og dernæst for de danske regler, der gælder for udenlandske virksomheders etablering af virksomhed i Danmark.

Begrebet virksomhed anvendes som en samlet betegnelse for en række virksomhedsformer (fx enkeltmandsvirksomheder, kapitalselskaber, datterselskaber, filialer). I de tilfælde hvor der er forskellige regler for de enkelte virksomhedsformer i forhold til eksempelvis registrering eller dokumentation vil det fremgå af redegørelsen.

5.1 EU-traktatens bestemmelser om etablering af virksomheder

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 49-55, at erhvervsdrivende kan etablere selvstændig virksomhed i en anden medlemsstat på samme vilkår, som der gælder for dette lands egne statsborgere. Bestemmelsen forbyder således diskrimination på grundlag af nationalitet eller den omstændighed, at en erhvervsdrivende – person eller virksomhed – er etableret i en anden medlemsstat.

TEUF artikel 49, som er den centrale bestemmelse, har følgende ordlyd:

”Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 54 anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere”.

5.1.1. Begrebet etablering

Traktaten indeholder ikke i sig selv en definition af begrebet etablering. EU-domstolen har imidlertid igennem dens retspraksis fastlagt, at der ved etablering forstås en ”aktuel udøvelse af en økonomisk aktivitet gennem et fast forretningssted i en anden medlemsstat for en tidsubegrænset periode”.

I traktatens forstand forstås der således traditionelt ved etablering, at der i værtslandet skabes en stabil og permanent indretning, der for den pågældende udgør ”det erhvervmæssige midtpunkt”. En sådan primær etablering kan bl.a. ske ved oprettelse af en ny virksomhed, ved overtagelse af en bestående virksomhed eller ved flytning af en bestående virksomhed.

Traktatens etableringsregler omfatter imidlertid ikke kun den "primære etablering", men også den "sekundære etablering". Den sekundære etablering vedrører bl.a. oprettelse af filialer og agenturer. Her skabes der også en permanent virksomhed i etableringslandet, men den udgør ikke det pågældendes erhvervsmæssige midtpunkt, idet hovedaktiviteten bevares i hjemlandet.

Traktatens etableringsbegreb fortolkes bredt. Det følger bl.a. af EU-domstolens retspraksis, at en virksomhed, der opretholder en permanent tilstedeværelse i en anden medlemsstat, er omfattet af etableringsreglerne, også selvom virksomheden ikke har etableret en filial eller et agentur, men alene har åbnet et kontor bemandet med virksomhedens egne ansatte eller med personer, der permanent kan handle på virksomhedens vegne. En fysisk person, der flytter til et land for at levere tjenesteydelser for en tidsbegrænset periode, vil som hovedregel være omfattet af etableringsreglerne. Omvendt kræver reglerne dog ikke, at den fysiske person skal flytte til og være bosiddende i det land, hvor virksomheden er etableret, se nærmere herom afsnit 5.3.1.

Etableringsretten forudsætter således samlet set en fysisk lokalitet og vedvarende tilstedeværelse på en medlemsstats område af en sådan art, at den omhandlede økonomiske virksomhed faktisk og reelt kan udøves. Kravet vil også være opfyldt, hvis en virksomhed formelt vælger at etablere sig i et medlemsland for en bestemt periode.

5.1.2 Begrænsninger i etableringsretten

Etableringsretten giver en erhvervsdrivende ret til at etablere sig i en anden medlemsstat. Medlemsstaterne kan i mangel af fælles EU-regler fastsætte egne ikke-diskriminerende regler for etablering og udøvelse af virksomhed. Disse nationale regler skal dog opfylde visse betingelser.

En medlemsstat vil således kunne begrænse adgangen til at optage og udøve erhvervsvirksomhed i Danmark, såfremt de nationale krav er:

- berettiget ud fra tvingende almene hensyn,
- ikke-diskriminerende, og
- er nødvendige og proportionale.

EU-domstolen har i sin retspraksis taget stilling til, hvordan tvingende almene hensyn skal forstås. Retspraksis baserer sig både på en fortolkning af TEUF artikel 49-55 om etablering samt TEUF artikel 56-62 om midlertidig levering af tjenesteydelser (jf. kapitel 6.1). EU-domstolen har bl.a. anerkendt følgende hensyn som anerkendelsesværdige: Beskyttelse af den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed, beskyttelse af arbejdstagere, forbrugere og tjenestemodtagere, beskyttelse af miljøet og bymiljøet, dyresundhed, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelse af den nationale historiske og kunstneriske arv, socialpolitiske målsætninger og kulturpolitik, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringssystemer, loyal handelsadfærd samt beskyttelse af kulturel forskellighed inden for den audiovisuelle sektor. EU-domstolen er generelt tilbageholdende med at anerkende økonomiske hensyn som anerkendelsesværdige.

Kriteriet om "ikke-diskrimination" omfatter både direkte diskrimination (fx krav om dansk indfødsret) og indirekte diskrimination (fx sprogkrav). Ifølge gældende ret er både direkte og indirekte diskrimination som hovedregel forbudt. Direkte nationalitetsdiskrimination kan dog ifølge TEUF artikel 52 foretages, hvis det kan begrundes i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Indirekte diskrimination kan ifølge retspraksis også foretages, hvis det kan begrundes ud fra tvingende almene hensyn.

Betingelsen om proportionalitet skal forstås sådan, at nationale krav skal begrænses til det reelt nødvendige for at sikre det tvingende almene hensyn, der påberåbes. Kravet skal dermed stå i rimeligt forhold til det hensyn, der forfølges. Det vil sige, at det nationale krav skal være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som kravet forfølger, og kravet må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet. Hensynet skal således ikke kunne nås ved foranstaltninger, der er mindre restriktive og indgribende. Samtidig bør de medlemsstater, der stiller et bestemt nationalt krav, kunne påvise, at kravet har den tilsigtede effekt.

Disse kriterier er udviklet af EU-domstolen med basis i traktatens bestemmelser om den frie bevægelighed.

Begrænsninger i forhold til etableringsretten kan bl.a. bestå i sektorspecifikke tilladelses- eller autorisationsordninger, hvoraf fremgår, at den erhvervsdrivende skal indhente en tilladelse eller være autoriseret for at få lov til at etablere sig eller til at udøve sin virksomhed i den pågældende medlemsstat. Sådanne ordninger skal således være berettiget ud fra tvingende almene hensyn, være ikke-diskriminerende, nødvendige og proportionale.

Når den erhvervsdrivende har udnyttet sin ret til at etablere sig i en anden medlemsstat, skal den erhvervsdrivende overholde værtslandets øvrige love og regler, som fx arbejdsmiljølove, skattelove og markedsføringsregler.

5.2 Sekundær EU-lovgivning om regler for etablering

I forlængelse af EU-traktatens bestemmelser om etableringsretten opstiller Servicedirektivet mere præcise rammer for virksomheders etablering i Danmark for så vidt angår tjenesteydere, der er omfattet af dette direktiv. Endvidere fastlægger Filialdirektivet, hvilke offentlighedsforpligtelser medlemsstaterne må pålægge filialer af udenlandske selskaber. I det følgende redegøres for de relevante regler i først Servicedirektivet og dernæst Filialdirektivet. Til sidst redegøres der for den såkaldte Centros-sag (C-212/97), hvor EU-domstolen udtalte sig om betydningen af den frie etableringsret i forbindelse med oprettelse af filialer af virksomheder i andre medlemslande.

5.2.1 Servicedirektivet

EU's Servicedirektiv (2006/123/EF) blev med dansk tiltrædelse vedtaget i Rådet i 2006. Fristen for implementering af direktivet var den 28. december 2009. I Danmark

er hovedparten af Servicedirektivets bestemmelser implementeret ved lov om tjenesteydelser i det indre marked (lov nr. 384 af 25/05/2009).

Formålet med Servicedirektivet er at gøre det lettere for servicevirksomheder at etablere sig i et givent EU/EØS land samt midlertidigt at levere tjenesteydelser i et andet EU/EØS land end etableringslandet. Derudover giver servicedirektivet en række rettigheder til tjenestemodtagere i form af forbud mod diskrimination baseret på nationalitet eller opholdssted.

5.2.1.1 Anvendelsesområdet i Servicedirektivet

Direktivet finder som udgangspunkt anvendelse på alle former for tjenesteydelser, som ikke er specifikt undtaget. En tjenesteydelse defineres, jf. artikel 4, stk. 1, som enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 50. Direktivet omfatter ikke regler vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed.

En række områder er, jf. artikel 2, stk. 2, og stk. 3, specifikt undtaget Servicedirektivet. Det drejer sig om ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse, dvs. offentlige tjenesteydelser af ikke-økonomisk karakter – eksempelvis undervisning – der er en integreret del af det offentlige velfærdssystem. Derudover er en række sektorspecifikke tjenesteydelser undtaget bl.a. finansielle tjenesteydelser, sundheds- og sociale ydelser, transport, vikar-ydelser og private vagttjenester. Endvidere er skatte- og afgiftsområdet undtaget. For disse områder gælder traktatens regler, som beskrevet i afsnit 5.1.1.

I det tilfælde, at en specifik bestemmelse i Servicedirektivet strider mod en bestemmelse i anden EU-lovgivning, bl.a. Udstationeringsdirektivet (96/71/EF) og Anerkendelsesdirektivet (2005/36/EF), giver Servicedirektivet forrang til bestemmelsen i den anden EU-retsakt.

5.2.1.2 Principper for nationale krav og tilladelsesordninger

Servicedirektivets artikel 9 opstiller rammer for, hvilke krav og tilladelsesordninger danske myndigheder kan stille til tjenesteydere, der ønsker at etablere sig i Danmark, og som er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Dvs. det gælder både for danske og udenlandske tjenesteydere, der ønsker at etablere sig i Danmark.

Direktivet gentager traktatens kriterier, som beskrevet i afsnit 5.1.2, men supplerer disse med et forbud mod en række krav⁴, som danske myndigheder under ingen omstændigheder må stille til tjenesteydere, da kravene er i modstrid med EU-retten. Der er fx forbudt at stille krav, der direkte eller indirekte diskriminerer tjenesteyderen på baggrund af nationalitet eller vedtægtsmæssige hjemsted. Det er også forbudt at begrænse tjenesteyderens frihed til at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, og adgangen til etablering må ikke gøres betinget af, at tjenesteyderen kan bevise en vis markedsefterspørgsel eller direkte eller indirekte inddragelse af konkurrerende erhvervsdrivende. Ligeledes er det forbudt at stille krav om, at tjene-

⁴ Jf. direktivets artikel 14

steyderen skal tegne en forsikring hos en tjenesteyder eller et organ, der er etableret i Danmark.

5.2.2 Filialdirektivet

Rådets ellefte Selskabsdirektiv – Filialdirektivet (89/666/EØF) – blev i Danmark implementeret ved lov nr. 289 af 8. maj 1991, som trådte i kraft 1. juli 1991.

Direktivet omhandler etableringen af filialer af aktieselskaber, anpartsselskaber og kommanditaktieselskaber (partnerselskaber).

Filialdirektivet har til formål at sikre virksomheder i EU etableringsret og at sikre offentligheden i filialstaten adgang til oplysninger om det udenlandske selskabs forhold gennem registrering i filialstatens selskabsregistre.

Direktivet regulerer både selskaber hjemmehørende i en EU-medlemsstat samt disses etablering af filialer i en anden medlemsstat, samt filialetablering foretaget af selskaber hjemmehørende uden for EU. Direktivet tilsigter at opnå en ligestilling mellem tilfælde, hvor et selskab driver virksomhed i en anden medlemsstat gennem et datterselskab eller gennem en filial.

For at fremme den traktatmæssigt forankrede etableringsret på selskabsområdet stilles der således i direktivet bl.a. krav om oplysning og offentliggørelse, hvilket sidestiller selskaber og filialer. De fleste af selskabslovens og anmeldelsesbekendtgørelsens krav om offentlighed for oplysninger vedrørende filialer er en implementering af Filialdirektivet.

5.2.3 Centros-sagen⁵

I Centros-sagen var spørgsmålet, om selskaber registreret i andre medlemsstater efter disses lovgivning (nationale) har ret til at drive virksomhed via en filial i Danmark - også selvom selskabet ikke har nogen aktivitet i sit hjemland.

Højesteret forelagde spørgsmålet for EU-Domstolen. Domstolen udtalte i sagen, at det er i strid med traktaten, når en medlemsstat nægter registrering af en filial af et selskab, som er stiftet i henhold til lovgivningen i en anden medlemsstat. Det gælder i tilfælde, hvor det har sit hjemsted, men ikke driver erhvervmæssig virksomhed, når filialen ønskes oprettet med henblik på at selskabet kan drive hele den virksomhed i den stat, hvor filialen oprettes. Det er tilfældet uanset, at formålet med konstruktionen er at undgå at stifte et selskab i den sidstnævnte stat, og derigennem at de i denne stat gældende regler om stiftelse af selskaber, som måtte være strengere med hensyn til indbetaling af en mindste selskabskapital end i førstnævnte stat, finder anvendelse. Det vil være i strid med etableringsfriheden at forsøge at opstille sådanne hindringer.

⁵ Sagen C-212/97 Centros Ltd. mod Erhvervs- og Selskabsstyrelsen

Som følge af EU-domstolens udtalelser foretager Erhvervsstyrelsen ikke kontrol af, om det udenlandske selskab reelt har aktiviteter i hjemlandet i forbindelse med, at selskabet anmelder sin registrering til styrelsen.

5.3 Danske regler i forbindelse med etablering og registrering af udenlandsk virksomhed i Danmark

Som følge af EU's regler om fri bevægelighed har udenlandske erhvervsdrivende, der ønsker at etablere virksomhed i Danmark ret hertil, jf. reglerne oven for i kapitel 5.1.1. Danske myndigheder kan stille visse krav til de udenlandske virksomheders virke i Danmark. Ved etablering af en udenlandsk virksomhed i Danmark er der en række regler i forhold til registrering, som den erhvervsdrivende skal følge alt afhængig af virksomhedsformen.

De danske regler stiller ikke krav til, hvilken virksomhedsform den udenlandske virksomhed skal drive sin virksomhed i. Det er således den udenlandske virksomhed, der etablerer virksomheden i Danmark, der bestemmer, hvilken virksomhedsform virksomheden skal drives i.

En udenlandsk virksomhed kan etableres i en række forskellige virksomhedsformer, der adskiller sig fra hinanden i bl.a. hæftelsesmæssigt, økonomisk og organisatorisk henseende. Valget af virksomhedsform kan dermed afhænge af risikovillighed, hvor stor en kapital den pågældende har mulighed for at anvende i forbindelse med etableringen, samt om den pågældende vil etablere virksomheden alene eller sammen med andre. De etableringsformer, der hyppigst bruges af udenlandske virksomheder i Danmark er udenlandsk virksomhed med personlig ejer, aktieselskaber og anpartsselskaber (datterselskaber) samt filialer.

I det følgende redegøres der for disse etableringsformer for udenlandske virksomheder i Danmark, herunder først for reglerne om etablering og registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer i Danmark. Dernæst redegøres der for reglerne om etablering og registrering af henholdsvis aktieselskaber og anpartsselskaber (datterselskaber) og filialer af udenlandske selskaber⁶. For en nærmere beskrivelse af skatte- og afgiftsreglerne for udenlandske virksomheder henvises til kapitel 8.

5.3.1 Etablering og registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer

Når en udenlandsk virksomhed med personlig ejer vælger at etablere virksomhed i Danmark, skal virksomheden registreres hos Erhvervsstyrelsen.

Generelt gælder det, at en udenlandsk virksomhed med personlig ejer, der ønsker at levere ydelser eller varer i Danmark, er forpligtet til at lade sig registrere hos Erhvervsstyrelsen i følgende tilfælde:

⁶ Der kan etableres virksomhed i Danmark under andre virksomhedsformer. Der redegøres i rapporten alene for reglerne om registrering og etablering af udenlandske virksomheder med personlig ejer, aktie- og anpartsselskaber (datterselskaber) samt filialer af udenlandske selskaber.

- Virksomheden skal etableres i Danmark ved at have fast forretningssted i Danmark.
- Virksomheden har ingen adresse i Danmark. Dvs. at den udenlandske virksomhed kører mellem hjemadressen og Danmark og får sin post leveret i hjemlandet.
- Virksomheden har ikke fast forretningssted i Danmark, dvs. at virksomheden kun har en postadresse i Danmark.

Det afgørende for, om virksomheden skal registreres i Danmark er således ikke, hvorvidt virksomheden skal etableres i Danmark, men om virksomheden leverer varer eller ydelser i Danmark. En udenlandsk virksomhed med personlig ejer kan derfor undlade at etablere sig med fast forretningssted i Danmark, så længe den lader sig registrere hos Erhvervsstyrelsen. Det er således et krav til den udenlandske virksomhed, at den registreres hos Erhvervsstyrelsen, uanset om den skal etableres i Danmark eller ej, inden virksomheden påbegynder levering af varer og ydelser i Danmark.

En udenlandsk virksomhed er kun undtaget fra at blive registreret, såfremt virksomheden sælger ydelser til andre registrerede virksomheder i Danmark. I så fald er det den danske aftager eller køber, der skal betale moms. Der henvises til kapitel 8.1 vedr. skatte- og afgiftsreglerne.

I det følgende redegøres der for den situation, hvor den udenlandske virksomhed ønsker at etablere sig i Danmark med fast forretningssted. For en redegørelse af registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer, som midlertidigt leverer tjenesteydelser eller varer i Danmark henvises til afsnit 6.3.1.

En udenlandsk virksomhed, der ønsker at etablere en udenlandsk virksomhed med personlig ejer i Danmark, skal anmelde registreringen til Erhvervsstyrelsen senest 8 dage forud for påbegyndelsen af den afgiftsmæssige aktivitet i Danmark. I anmeldelsen skal virksomheden blandt andet angive virksomhedens navn, adresse m.v. i hjemlandet, herunder medsende relevant dokumentation for virksomhedens registrering i hjemlandet samt kopi af pas eller anden identifikation.

På baggrund af anmeldelsen vurderer Erhvervsstyrelsen, om der på det oplyste grundlag kan ske registrering. Erhvervsstyrelsen kontrollerer alene, at de formelle ting i forhold til registreringen er på plads, og styrelsen indsamler de nødvendige dokumenter. Eksempler på krævede dokumenter kunne være kopi af pas eller ID-kort på den udenlandske ejer.

Det er SKAT, der har kompetencen til at godkende alle skatte- og afgiftsmæssige registreringer, herunder registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer i Danmark. Derfor er det i praksis SKAT, der foretager den endelige registrering og sender en evt. registreringsnægtelse til den udenlandske virksomhed. Såfremt SKAT

vil kontrollere yderligere, er det SKAT, der udfører denne kontrol. Der henvises til kapitel 8 for en redegørelse af skatte- og afgiftsreglerne.

Hvis den udenlandske virksomhed opfylder de krævede betingelser, får virksomheden et CVR-nr. og bliver registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) som anden udenlandsk virksomhed. Ud fra et registreringsperspektiv anses den udenlandske virksomhed derved for at være etableret i Danmark, når virksomhedens registrering hos Erhvervsstyrelsen er endeligt godkendt af SKAT.

Da virksomheden registreringsmæssigt anses for at være udenlandsk, skal virksomheden efterfølgende anmelde sin virksomhed og tjenesteydelser i Registret over udenlandske tjenesteydere (RUT). Der henvises til afsnit 7.3 for yderligere om RUT.

5.3.1.1 Udenlandske personers opstart af virksomhed med personlig ejer

Som beskrevet ovenfor har udenlandske virksomheder med personlig ejer mulighed for at etablere virksomhed i Danmark, hvis de registreres i Erhvervsstyrelsen.

På samme måde har udenlandske personer, der ikke har en virksomhed i hjemlandet, mulighed for at opstarte en virksomhed med personligt ejerskab i Danmark. Dette sker ved, at personen anmelder sin registrering hos Erhvervsstyrelsen. Det er SKAT, der foretager den endelige godkendelse af virksomheden. Hvorvidt den udenlandske persons virksomhed registreres som en dansk eller udenlandsk virksomhed afhænger af om den udenlandske person er registreret i det danske folkeregister med dansk adresse.

I de tilfælde, hvor den udenlandske ejer bliver registreret i det danske folkeregister og har et dansk cpr-nr.⁷, kan virksomheden registreres som en dansk personligt ejet virksomhed med eksempelvis enkeltmandsvirksomhed som virksomhedsform. Virksomheden får i dette tilfælde et CVR-nr. og registreres i CVR. I dette tilfælde betragtes virksomheden registreringsmæssigt som dansk, og virksomhedens tjenesteydelser skal derfor ikke anmeldes i RUT.

Omvendt kan en udenlandsk person, der ikke er registreret i det danske folkeregister ikke registrere en dansk personligt ejet virksomhed, som fx enkeltmandsvirksomhed. Virksomheden skal anmeldes til registrering hos Erhvervsstyrelsen, hvorefter virksomheden registreres som en anden udenlandsk virksomhed med et SE-nr. hos SKAT. Da virksomheden i dette tilfælde registreringsmæssigt anses for at være udenlandsk, skal virksomhedens tjenesteydelser anmeldes i RUT.

5.3.2 Etablering og registrering af udenlandsk kapitalsekskab

Når et udenlandsk selskab ønsker at etablere sig i Danmark, har selskabet to muligheder for etablering. Enten primæretablering ved stiftelse af et dansk datterselskab (registreres som et dansk kapitalsekskab og omtales derfor som kapitalsekskab eller selskab i

⁷ Det skal være et almindeligt dansk cpr-nr. Det er ikke tilstrækkeligt med et kildeskat cpr-nr.

det følgende)⁸ eller sekundæretablering ved oprettelse af en filial. Som udgangspunkt er det nemmere at etablere og slette en filial, end det er at stifte og opløse et kapitalselskab. Et kapitalselskab er en selvstændig virksomhed, som kun er tilknyttet moderselskabet via ejerskabet. Hvis der stiftes et kapitalselskab i Danmark, skal der ud over ledelse også vælges revisor, regnskabsår, udarbejdes vedtægter, indbetales kapital samt andre formelle tiltag, som undgås ved etablering af en filial.

Udgangspunktet i selskabslovgivningen er, at et kapitalselskab udgør en selvstændig retslig og økonomisk enhed og juridisk er fuldstændigt afgrænset fra det udenlandske moderselskab, hvilket betyder, at det danske kapitalselskabs kreditorer ikke kan gå efter formuen i det udenlandske moderselskab.

En filial er i modsætning hertil ikke et selvstændigt selskab. En filial har karakter af at være en integreret del af den udenlandske virksomhed, og det kan således beskrives som en dansk afdeling af det udenlandske selskab. Dette betyder blandt andet, at en filials kreditorer kan rette kravene imod moderselskabet i tilfælde af at filialen ikke filialen kan opfylde sine forpligtelser.

Hvis et udenlandsk selskab ønsker at drive virksomhed i Danmark via et datterselskab eller en filial,⁹ skal selskabet etableres og registreres og filialen anmeldes til registrering, inden det udenlandske selskab kan påbegynde sine aktiviteter i Danmark.

Som anført i afsnit 5.2.3 kontrolleres det på baggrund af EU-Domstolens udtalelser i Centros-sagen ikke ved registrering af et udenlandsk selskab i Erhvervsstyrelsen, om det udenlandske selskab har aktiviteter i hjemlandet. I det følgende beskrives reglerne for stiftelse af henholdsvis et dansk kapitalselskab og en dansk filial af et udenlandsk selskab.

5.3.2.1 Primæretablering ved stiftelse af et datterselskab (kapitalselskab)

Hvis et udenlandsk selskab ønsker at anvende datterselskabskonstruktion ved at etablere et selskab i Danmark, sker dette typisk ved, at der stiftes et nyt selskab. Der findes ikke i den danske selskabslovgivning regler, som retter sig specifikt mod datterselskaber, idet et datterselskab betragtes som et selvstændigt retssubjekt og derfor i sig selv er underlagt den almindelige selskabslovgivning, uanset at selskabet er ejet af et udenlandsk selskab.

Det udenlandske selskab skal beslutte, hvorvidt det ønsker at stifte et aktieselskab eller et anpartsselskab, hvorefter selskabet skal registreres hos Erhvervsstyrelsen. Begge selskabsformer kan stiftes af både fysiske og juridiske personer. Stifter skal dog være myndig og må ikke være under værgemål (kun fysiske personer). Derudover må stifter, uanset om der er tale om en fysisk eller juridisk person, ikke være under rekonstruktion, konkurs eller lignende. Hvis stifter er en juridisk person, er det endvidere et krav,

⁸ I selskabsloven anvendes begrebet dattervirksomhed, hvilket betyder, at en koncern defineres som et moderselskab og dets dattervirksomheder. En dattervirksomhed er et selskab, der er underlagt bestemmende indflydelse af et moderselskab.

⁹ Se undtagelse for registrering af filialer i afsnit 6.3.2.

at stifteren har selvstændig retsevne.¹⁰ Disse krav til stifteren gælder, uanset om der er tale om en dansk eller udenlandsk stifter. Hvis stifteren eller ledelsen i et selskab, er en udenlandsk fysisk person, skal der medsendes en kopi af den pågældendes pas. Hvis stifteren er et udenlandsk selskab, skal der medsendes dokumentation for det udenlandske selskabs eksistens.

Ved stiftelse af et kapitalselskab skal der udarbejdes en række dokumenter. Disse dokumenter skal i forbindelse med, at anmodningen om registrering af selskabet indsendes til Erhvervsstyrelsen.

Som led i stiftelsen skal stifterne blandt andet udarbejde et stiftelsesdokument, der omhandler kapitalselskabets oprettelse. Stiftelsesdokumentet skal blandt andet indeholde oplysning om navn og bopæl på stifterne, og om selskabet stiftes ved indskud af kontanter eller andre værdier. Stiftelsesdokumentet skal endvidere indeholde selskabets første vedtægter. Et selskabs vedtægter indeholder regelsæt, som regulerer retsforholdene for det pågældende kapitalselskab, herunder for selskabets ledelse. Kapitalselskabet skal anmeldes til registrering hos Erhvervsstyrelsen senest to uger efter, at stiftelsesdokumentet er underskrevet af stifterne.

Et dansk kapitalselskab skal have en hjemstedsadresse beliggende i Danmark, hvor det skal være muligt at komme i kontakt med selskabets ledelse eller en repræsentant for selskabets ledelse.

Efter selskabslovens regler etableres et dansk kapitalselskab ved underskrivelsen af stiftelsesdokumentet. I selskabsloven er der dog indført mulighed for, at et kapitalselskab kan stiftes med virkning fremad i tid, således at stiftelsesdokumentet eksempelvis underskrives i december 2011, mens at selskabet først kommer til eksistens 1. januar 2012.

Et selskabs oprettelse er betinget af, at selskabet bliver registreret. Hvis styrelsen nægter at registrere et selskab, skal aktiviteterne i selskabet straks ophøre, og stifterne hæfter for de forpligtelser og aftaler, der allerede måtte være indgået i selskabets navn.

Det er således et krav, at et datterselskab af udenlandske selskaber, der ønsker oprettet i Danmark, skal registreres i Danmark samt have en hjemstedsadresse i Danmark. Hvis selskabet ikke registreres, anses selskabet ikke registreringsmæssigt for at være etableret i Danmark. Et i Danmark etableret datterselskab betragtes ud fra registreringsperspektiv således som et dansk selvstændigt retssubjekt.

Når selskabet er registreret, får selskabet et CVR-nr., som kan ses i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), hvor det ligeledes er muligt at se og købe visse oplysninger om selskabet. Da kapitalselskabet i denne situation anses for at være dansk, skal selskabet ikke anmelde sine tjenesteydelser i RUT.

¹⁰ Ved retsevne forstås, evnen til at være berettiget eller forpligtet i et retsforhold.

Et kapitalselskab skal ofte ligeledes registreres for skatter og afgifter. Der henvises til kapitel 8 for en uddybning af reglerne herom.

5.3.2.2 Sekundæretablering ved oprettelse af en filial

Et kapitalselskab, der allerede er etableret i et EU-land, kan ligeledes drive og etablere virksomhed gennem en filial i et andet EU-land. Denne ret gælder uden videre for EU- og EØS-selskaber, mens den for selskaber hjemmehørende i et tredjeland forudsætter, at der enten findes hjemmel i international aftale, eller at danske selskaber er indrømmet en tilsvarende ret i vedkommende land.¹¹

En filial anses ikke for at være en selvstændig juridisk enhed, i modsætning til et kapitalselskab. I overensstemmelse med EU-retten kan de danske myndigheder stille visse registreringskrav til dets virke i Danmark.

Det er kun udenlandske aktieselskaber, anpartsselskaber, partnerselskaber og udenlandske virksomheder med begrænset ansvar, svarende til de danske virksomheder med begrænset ansvar, der er omfattet af lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, og dermed kan benytte adgangen i henholdsvis selskabsloven og lov om visse erhvervsdrivende virksomheder til at drive virksomhed i Danmark gennem en filial.

Selskabsloven indeholder ikke konkrete regler for, hvornår der er tale om filialetablering, hvis et udenlandsk selskab ønsker at drive virksomhed i Danmark, uden at oprette et dansk datterselskab. På baggrund heraf beror det derfor altid på en konkret vurdering af det udenlandske selskabs aktiviteter i Danmark og varigheden heraf, om der er krav om oprettelse af en dansk filial af det udenlandske selskab.

Erhvervsstyrelsen oplyser ved konkrete henvendelser omkring dette spørgsmål, at et udenlandsk selskab som udgangspunkt har pligt til at oprette en dansk filial, der skal registreres hos Erhvervsstyrelsen, hvis det udenlandske selskab vil drive erhvervsaktivitet i Danmark. I afsnit 6.3.2. redegøres der for, hvilke aktiviteter, som et udenlandsk selskab kan have i Danmark, uden at der er krav om at etablere en dansk filial.

Hvis et udenlandsk selskab ønsker at drive virksomhed i Danmark i et sådant omfang, at der er krav om etablering af en dansk filial, må det udenlandske selskab ikke påbegynde sine aktiviteter i Danmark, før det er anmeldt til Erhvervsstyrelsen, at der ønskes oprettet en filial. Filialen skal etableres på en dansk adresse, hvor det skal være muligt at komme i kontakt med filialbestyreren eller en repræsentant for denne.

Når filialen er registreret anses den for at være etableret. Filialen får et CVR-nr. og bliver registreret fx som filial af udenlandsk aktieselskab eller udenlandsk anpartsselskab i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), hvor det er muligt at se og købe en række oplysninger om den danske filial af det udenlandske selskab.

¹¹ Det vil sige et princip om reciprocitet. Dette princip betyder, at selskaber hjemmehørende i andre stater må indsende en gensidighedserklæring (en erklæring afgivet af hjemlandets myndigheder), der tilkendegiver, at et dansk selskab med det samme formål som det pågældende selskab frit kan stifte en filial i den pågældende stat.

En filial af et udenlandsk selskab skal ofte ligeledes registreres for skatter og afgifter. Der henvises til kapitel 8 for en uddybning af reglerne herom.

5.3.2.3 Det Europæiske Virksomhedsregister

Det er muligt at anvende Det Europæiske Virksomhedsregister (EBR), som er et netværk af nationale virksomhedsregistre fra 26 europæiske lande, som via en platform gør det muligt at lave opslag direkte fra det enkelte lands officielle virksomhedsregistre.

I EBR stilles virksomhedsoplysninger til rådighed hos de EBR partnere, som distribuerer information. Det betyder, at kunder hos en EBR informations distributør kan få adgang til at købe virksomhedsoplysninger fra de EBR partnere, der udstiller data gennem netværket. Det er individuelt, hvilke oplysninger og produkter de enkelte medlemslande udbyder, men som udgangspunkt udstilles oplysninger om selskaber, som er registreret i de nationale registre.

5.3.3 Sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger

Udover ovenstående krav om registrering af virksomheden samt regler om stiftelse af selskab og filial, kan udenlandske virksomheder, der ønsker at etablere virksomhed i Danmark, også blive mødt af sektorspecifikke krav om at opnå tilladelse til at udøve en bestemt type virksomhed. Danske myndigheder stiller eksempelvis krav om tilladelse til at udøve ejendomsmæglervirksomhed, VVS- eller elektrikeraktivitet. Disse sektorspecifikke regler er ikke medtaget i denne redegørelse. I kapitel 14 om anerkendelsesdirektivet beskrives, hvilke krav de danske myndigheder kan stille til udenlandske personers faglige kvalifikationer.

Danske sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger skal dog være i overensstemmelse med EU's regler om ret til etablering, som beskrevet i afsnit 5.1.1 og 5.1.2., samt servicedirektivet, hvis erhvervet er omfattet af dette direktiv, jf. afsnit 5.2.1.

Regler vedrørende skat, social sikring og arbejdsmiljø er beskrevet nærmere i hhv. kapitel 8, 9 og 10.

5.4 Håndhævelse og sanktioner af regler i forbindelse med etablering af udenlandske virksomheder

De danske myndigheder har en række muligheder for at håndhæve og sanktionere overtrædelse af regler i forbindelse med etablering af virksomheder. Der redegøres herfor nedenfor.

5.4.1 Grænseoverskridende administrativt samarbejde via IMI

Samarbejde mellem myndigheder på tværs af grænser er et vigtigt redskab til bedre anvendelse og håndhævelse af reglerne for den frie bevægelighed i det indre marked. I EU's Servicedirektiv er det bl.a. et krav, at europæiske myndigheder samarbejder om håndhævelse af direktivets regler om etablering af virksomhed.

Informationssystemet for det indre marked (IMI) er et internet-baseret IT-system, der har til formål at facilitere grænseoverskridende myndighedssamarbejde ved at overkomme praktiske og sproglige barrierer forbundet dermed. IMI anvendes i dag til administrativt samarbejde i henhold til Servicedirektivet (direktiv 2006/123/EF) samt direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (2005/36/EF). Derudover anvendes IMI forsøgsvist på udstationeringsområder, jf. kapitel 7.4.1. Desuden forventes, at IMI fremover vil blive udvidet til at omfatte andre områder¹².

IMI kan fx anvendes, når en dansk myndighed står over for en udenlandsk virksomhed, der ønsker at etablere sig i Danmark, og myndigheden er i tvivl om, hvorvidt virksomheden har de nødvendige faglige kvalifikationer med henblik på at leve op til eventuelle danske regler om autorisation eller tilladelse til at kunne udøve et bestemt erhverv.

Via IMI kan danske myndigheder hurtigt identificere og kontakte den relevante myndighed i tjenesteyderens hjemland og bede denne bekræfte tjenesteyderens faglige kvalifikationer. Via IMI kan myndighederne stille spørgsmål og se svar på deres eget sprog. IMI giver også mulighed for at søge i en database over europæiske kompetente myndigheder, således at myndighederne i det ene land nemt kan identificere den relevante myndighed i et andet land. IMI indeholder også en database over offentlige registre, så myndighederne let kan undersøge, hvorvidt en tjenesteyder er registreret i hjemlandet.

Formålet med IMI er således at gøre det lettere og hurtigere for myndighederne at samarbejde administrativt og derved sikre en bedre anvendelse og håndhævelse af reglerne for det indre marked. Generelt er erfaringerne fra brugen af IMI positive. Siden systemet blev lanceret i 2008 er der blevet sendt mere end 6500 forespørgsler, og knap halvdelen af alle informationsforespørgsler i IMI inden for servicedirektivets og anerkendelsesdirektivets område besvares inden for en uge.

5.4.2 Registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer

Udenlandske virksomheder, der har momspligtige aktiviteter i Danmark, som udgangspunkt momsregistreres i CVR. Det er uden betydning, om virksomheden er skattepligtig i Danmark. Reglerne er nærmere beskrevet i kapitel 8.

5.4.3 Registrering af kapitalsekskaber og filialer

En række af bestemmelserne i selskabslovgivningen er bødesanktioneret. Der er dog i selskabslovgivningen ikke mulighed for at udstede administrative bøder. Processen er således, at hvis Erhvervsstyrelsen konstaterer, at der er sket en overtrædelse af en af de bødesanktonerede bestemmelser i selskabslovgivningen, anmeldes forholdet til politiet.

¹² Kommissionen fremsatte i 2011 et forordningsforslag om IMI, og forslaget vil blive endeligt vedtaget i efteråret 2012. Forordningen fastlægger rammene for brugen af IMI.

Når der er tale om reglerne for etablering af udenlandske virksomheder i Danmark suppleres den sædvanlige bødesanktionering med visse yderligere sanktionsmuligheder.

Hvis et udenlandsk selskab ønsker, at aktiviteterne i Danmark skal ske gennem et dansk datterselskab, er der krav om, at det danske selskab skal være etableret, inden de danske aktiviteter påbegyndes. Det danske selskab skal anmeldes til Erhvervsstyrelsen senest 2 uger efter, at stiftelsesdokumentet er underskrevet af stifterne. Hvis Erhvervsstyrelsen konstaterer, at anmeldelsen med tilhørende dokumenter ikke kan danne baggrund for registreringen, nægter styrelsen at registrere oprettelsen af selskabet, og der kan derefter ikke drives virksomhed i Danmark via dette nye selskab.

Hvis et udenlandsk selskab ønsker at drive virksomhed i Danmark gennem en filial, kan det udenlandske selskab først begynde sin aktivitet i Danmark, når filialen er blevet anmeldt til registrering i Erhvervsstyrelsen. Ved modtagelsen af dokumenterne foretager styrelsen en gennemgang af, om anmeldelsen med tilhørende dokumentation kan danne baggrund for en registrering. Hvis dette ikke er tilfældet, nægter styrelsen at registrere filialen, og aktiviteterne i Danmark skal straks ophøre.

Hvis et selskab eller en filial driver virksomhed i Danmark uden at være anmeldt til registrering i Erhvervsstyrelsen, er det Erhvervsstyrelsens opfattelse, at dette vil medføre, at virksomheden drives som en enkeltmandsvirksomhed og dermed er omfattet af moms- og afgiftsreglerne og ikke efter reglerne i selskabsloven. Det betyder, at der drives virksomhed med personlig hæftelse og ikke med den begrænsede hæftelse, som er et af de grundlæggende karakteristika for et selskab.

Erhvervsstyrelsen har endvidere mulighed for at pålægge ledelsen i selskabet/filialen tvangsbøder, hvis styrelsens anmodninger/afgørelser ikke efterkommes.

I Danmark sker al anmeldelse til Erhvervsstyrelsen med et anmelderansvar, hvorefter det er den pågældende anmelders ansvar, at de indsendte oplysninger er korrekte. Dette gælder, uanset om en udenlandsk tjenesteyder eller et udenlandsk selskab deltager omkring stiftelsen af et selskab eller etablering af en filial, og der foregår ikke anden eller yderligere kontrol, end hvad der gælder for tilsvarende danske anmeldere.

Det kan i denne forbindelse også nævnes, at Erhvervsstyrelsen i november 2011 udarbejdede en strategi for de kontroller, som styrelsen skal udføre inden for deres område, herunder selskabsområdet. Som led heri er det blevet besluttet, at styrelsen i endnu højere grad skal udføre en målrettet risikobaseret kontrol, herunder blandt andet på selskabsområdet. Fokuset for kontrollen skifter fra år til år. I 2011 og 2012 har der blandt andet været fokus på ulovlige aktionærlån. Der er endnu ikke defineret et fokus for kontrollen i 2013.

5.4.4 Årsrapporter fra filialer

En filial, der er registreret i Erhvervsstyrelsen som en filial af en udenlandsk virksomhed, har ikke pligt til at indsende et selvstændigt regnskab, som et dansk datterselskab

har. Derimod skal filialen indsende den udenlandske virksomheds reviderede årsrapport, så den er modtaget i styrelsen senest 5 måneder efter regnskabsårets afslutning. Filialens eget regnskab kan ikke indsendes i stedet.

Reglerne om indsendelse af det udenlandske hovedselskabs årsregnskab svarer til, at et dansk selskab skal indsende sit årsregnskab til Erhvervsstyrelsen senest 5 måneder efter regnskabsårets afslutning. Indsigten i selskabets regnskabsoplysninger er således de samme for danske selskaber, herunder danske datterselskaber, og udenlandske selskaber, der har etableret en filial i Danmark. Erhvervsstyrelsen offentliggør årsrapporterne og foretager stikprøvekontrol af disse.

Den indsendte årsrapport for det udenlandske selskab, der har etableret en filial i Danmark, skal indsendes således, som den er udarbejdet og offentliggjort efter reglerne i moderselskabets hjemland.

Årsrapporten for en udenlandsk virksomhed, der hører under lovgivningen i et EU/EØS-land, kan indsendes i urevideret stand, hvis revision er undladt i overensstemmelse med den lovgivning, der gælder for virksomheden.

Hvis årsrapporten for en udenlandsk virksomhed med registreret filial i Danmark ikke er modtaget i Erhvervsstyrelsen inden fristens udløb, sender Erhvervsstyrelsen et brev til filialbestyrerne med anmodning om at indsende virksomhedens årsrapport. Styrelsen giver en frist på 8 hverdage fra brevets datering til indsendelse af årsrapport. Hvis årsrapporten modtages inden udløbet af denne frist, foretager styrelsen ikke yderligere som følge af forsinkelsen.

Hvis årsregnskabet modtages efter den fastsatte frist pålægges filialbestyrer(ne) en afgift, og i tilfælde af at filialbestyrer(ne) ikke betaler denne, sendes sagen til inkasso ved SKAT.

Derudover giver Erhvervsstyrelsen filialbestyrer(ne) en frist på 4 uger fra brevets datering til at indsende årsrapporten. Hvis Erhvervsstyrelsen ikke har modtaget årsrapporten inden fristen, kan styrelsen beslutte at slette filialen af styrelsens register. Hvis en filial eksempelvis slettes som følge af manglende indsendelse af det udenlandske selskabs årsregnskab, skal det udenlandske selskab straks ophøre med at drive erhvervsaktivitet i Danmark. Erhvervsstyrelsen kan ligeledes slette en filial, hvis filialen ikke har den i lovgivningen foreskrevne filialbestyrer.

5.5 Sammenfatning af reglerne for etablering af virksomhed i Danmark
Efter EU-retten har udenlandske virksomheder ret til at etablere sig i Danmark.

De danske myndigheder kan stille visse krav til de udenlandske virksomheders virke i Danmark. Hvis en virksomhed skal etablere sig i Danmark, er der en række regler i forhold til registrering, som den udenlandske virksomhed skal følge alt afhængig af virksomhedsformen.

Der stilles i de danske regler ikke krav til, hvilken virksomhedsform den udenlandske virksomhed skal drive sin virksomhed under. En række etableringsformer, herunder blandt andet udenlandsk virksomhed med personlig ejer, kapitalelskaber (datterselskab) eller en filial af et udenlandsk selskab, skal registreres hos Erhvervsstyrelsen.

Fra et registreringsperspektiv anses udenlandske virksomheder med personlig ejer for at være etableret i Danmark, når virksomhedens anmeldte registrering er godkendt af SKAT.

Efter selskabslovens regler etableres et dansk kapitalelskab ved underskrivelsen af stiftelsesdokumentet. En filial anses for at være etableret i Danmark, når filialen er registreret hos Erhvervsstyrelsen.

De danske regler afgør ikke, om et kapitalelskab, en filial af et udenlandsk selskab eller en virksomhed med personlig ejer, der ikke er registreret hos Erhvervsstyrelsen, skal betragtes som en dansk eller en udenlandsk virksomhed.

Visse regler om moms og skat giver dog SKAT anledning til at kontrollere en virksomheds registrering i hjemlandet. Der redegøres nærmere herfor under afsnittet om skat, jf. side 8.2.

5.6 Potentielle tiltag vedr. etablering af udenlandske virksomheder i Danmark

Udvalget har overvejet, hvilke potentielle tiltag, der ville kunne bidrage til at sikre, at udenlandske virksomheder overholder etableringsreglerne samt bidrage til at de øvrige danske regler og overenskomster, som virksomheden skal overholde, også overholdes.

5.6.1 Serviceskranke med vejledning og rådgivning for udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter

Udgangspunkt: Når en udenlandsk virksomhed har udnyttet sin ret til at etablere sig i Danmark, skal den erhvervsdrivende som udgangspunkt overholde øvrige danske love og regler, herunder danske vilkår for løn og arbejdsforhold.

Det betyder i praksis, at udenlandske virksomheder og arbejdstagere skal opfylde en række registreringskrav, være opmærksomme på regler for indbetaling af skat og sociale sikringsordninger, følge danske regler for arbejdsmiljø mv. Alle disse regler og registre administreres af en række ressortmyndigheder, hvilket gør det vanskeligt for de udenlandske virksomheder og arbejdstagere at få et samlet overblik. Dermed er der en risiko for, at ellers redelige virksomheder og arbejdstagere ikke lever op til danske løn- og arbejdsvilkår, fordi de enten opgiver i mødet med det offentlige Danmark, eller fordi de ikke er opmærksomme på reglerne. Der findes ikke i dag ét sted, hvor en udenlandsk virksomhed eller arbejdstager kan henvende sig og få hjælp til at sikre, at de overholder alle danske regler.

Potentielt tiltag: Der ville kunne etableres en serviceskranke, der fungerer som én indgang for udenlandske virksomheder, der ønsker information om regler i forbindelse med at etablere virksomhed og midlertidig levering af tjenesteydelser i Danmark.

Serviceskranken kan placeres i Indre Markeds Centeret, der ligger i Erhvervs- og Vækstministeriet, Erhvervsstyrelsen.

Indre Markeds Center fungerer i dag som kontaktpunkt for danske myndigheder og virksomheder. Her kan de få vejledning og rådgivning om, hvilke regler der gælder for den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser i EU. Indre Markeds Center administrerer derudover BusinessInDenmark, som samler en række sektorspecifikke autorisationsordninger på en lang række erhvervsområder, eksempelvis elektrikere, ejendomsrådgivere, vvs-installatører. Det betyder, at Indre Markeds Center allerede i dag modtager henvendelser fra udenlandske virksomheder og arbejdstagere, der ønsker at operere i Danmark. Ved at etablere serviceskranken i forlængelse af Indre Markeds Center tilbydes de udenlandske virksomheder én indgang til det offentlige Danmark, hvor de kan få et samlet overblik over alle generelle regler samt evt. sektorspecifikke autorisationsordninger, de skal opfylde for at operere lovligt i Danmark. Der vil kunne henvises til serviceskranken på den kvitteringsskrivelse, som udenlandske virksomheder og tjenesteydere modtager efter anmeldelse i RUT.

Den egentlige vejledning om disse regler samt reglerne for udstationering af arbejdstagere vil fortsat skulle ske i samarbejde med relevante ressortministerier, men de udenlandske virksomheder behøver i udgangspunktet kun at henvende sig til det offentlige via serviceskranken.

Derudover vil en mulighed kunne være, at serviceskranken kan henvise til de relevante fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer for at få oplysninger om de relevante overenskomstmæssige vilkår. Det vurderes at være mindre indgribende i forbindelse med den danske model, end hvis Erhvervsstyrelsen oplyser og rådgiver om overenskomster mv. Det vil imidlertid kræve en tættere dialog mellem Erhvervsstyrelsen og arbejdsmarkedets partner, herunder at arbejdsmarkedets parter udarbejder en oversigt over, hvilke kontaktpunkter udenlandske tjenesteydere kan henvises til i de forskellige organisationer.

Herudover kunne Serviceskranken anvendes af arbejdsmarkedets parter. Det vil gøre det langt lettere og hurtigere for arbejdsmarkedets parter at få den relevante information, der er nødvendig for effektiv kontrol med overholdelsen af reglerne for den frie bevægelighed af tjenesteydelser og om udenlandske virksomheder eller arbejdstagere i Danmark.

Etablering af serviceskranken kræver ikke lovgivning. Erhvervs- og Vækstministeriet etablerer serviceskranken med bidrag fra relevante ressortministerier. Serviceskranken vil kunne være implementeret medio 2013, idet en elektronisk serviceskranke formentlig først vil være operationel ved udgangen af 2013.

Overvejelser: Ved at styrke udenlandske virksomheders adgang til relevant offentlig information ville det offentlige i højere grad kunne understøtte arbejdsmarkedets parter indsats med at føre kontrol med overholdelsen af reglerne for den frie bevægelig-

hed af tjenesteydelser, udenlandske virksomheder eller arbejdstagere i Danmark og dermed de relevante danske løn- og arbejdsvilkår.

En styrket indsats for koordinering af rådgivningen og vejledning vil øge håndhævelsen og efterlevelsen af danske vilkår for løn- og arbejdsforhold blandt udenlandske virksomheder og arbejdstagere og dermed modvirke social dumping.

5.6.2 Sammenkobling af europæiske selskabsregistre

Udgangspunkt: Myndigheder med ansvar for kontrol med udenlandske virksomheders virke i Danmark har ofte brug for oplysninger fra virksomhedernes hjemlande. Det kan eksempelvis være i forbindelse med kontrol med såkaldte "postkassevirksomheder", som ikke driver virksomhed i hjemlandet, men alene er registreret med henblik på at udføre arbejde i Danmark eller i forhold til at kontrollere om personer, som fremstår som enkeltmandsvirksomheder, reelt er i et ansættelsesforhold hos en virksomhed. Tilsvarende gælder filialer af udenlandske selskaber, som opererer i Danmark.

Potentielt tiltag: Der er i EU taget initiativ til sammenkobling af europæiske selskabsregistre. Regeringen ville kunne gå forrest i arbejdet med sammenkobling af registre i EU. Sammenkoblingen forventes at ske i etaper. Først udvikles IT-løsningen og de IT-tekniske krav til registrene i forbindelse med sammenkoblingen, og dernæst forpligtes alle medlemslande i EU til at overholde disse. En fuld implementering må således forventes at ske frem mod 2017. Sammenkoblingen af registre vedrører således alene selskaber. Enkeltmandsvirksomheder registreres ikke i selskabsregistre.

Overvejelser: En sammenkobling af de europæiske selskabsregistre vil skulle ske med henblik på at sikre, at dette på sigt vil kunne bidrage med viden om andre europæiske selskaber og dermed fx hvorvidt en udenlandsk virksomhed reelt er etableret i hjemlandet. Udvekslingen af selskabsdata på tværs af registre i EU vil skabe mere gennemsigtighed om selskaber i EU, og det vil sikre bedre og hurtigere adgang til relevante og mere valide data om udenlandske selskaber.

Kapitel 6 Midlertidig levering af tjenesteydelser

Som led i den juridiske afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere skal udvalget afklare hvilke regler, der gælder for en udenlandsk virksomhed i Danmark. I dette afsnit redegøres først for de EU-retlige regler og dernæst for de danske regler, der gælder for udenlandske virksomheder, der midlertidigt udfører arbejde i Danmark. Dette reguleres i EU-reglerne om fri bevægelighed, hvor der tales om levering af tjenesteydelser.

EU's regler om den frie bevægelighed giver udenlandske virksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser i Danmark. Når udenlandske virksomheder gør brug af denne ret, har danske myndigheder ret til at stille visse krav til deres midlertidige virke i Danmark.

I det følgende beskrives de EU-retlige rammer for den midlertidige levering af tjenesteydelser herunder kriterier for, hvornår en virksomhed opererer på midlertidig basis. Endvidere beskrives Servicedirektivets regler for midlertidig levering af tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde. Herefter beskrives de danske regler gældende for virksomheder, der operer midlertidigt i Danmark. Endelig beskrives reglerne for anmeldelse og registrering i forbindelse med midlertidig levering af tjenesteydelser.

6.1 EU-traktatens bestemmelser om midlertidig levering af tjenesteydelser

Den frie bevægelighed for tjenesteydelser følger af TEUF artikel 56-62. Artikel 56, som er den centrale bestemmelse, har følgende ordlyd:

”Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.

Europa-Parlamentet og Rådet kan efter den almindelige lovgivningsprocedure udstrække anvendelsen af bestemmelserne i dette kapitel til tjenesteydere, der er statsborgere i et tredjeland og bosat inden for Unionen.

Den frie bevægelighed for tjenesteydelser betyder, at erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, har ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater på samme vilkår, som gælder for disse landes borgere, også selvom de ikke etablerer sig i den anden medlemsstat.

6.1.1 Begrebet midlertidig levering af tjenesteydelser

Forskellen på en erhvervsdrivendes etablering i en anden medlemsstat og en erhvervsdrivendes midlertidige levering af tjenesteydelser i en anden medlemsstat er i udgangspunktet karakteriseret ved fraværet af en stabil og permanent tilstedeværelse i den pågældende medlemsstat, hvor tjenesteydelsen leveres.

Hvorvidt der er tale om etablering eller en tjenesteydelse af midlertidig karakter, skal i henhold til EU-domstolens praksis vurderes på grundlag af ydelsens varighed, dens

hyppighed, periodiske karakter eller kontinuitet. Den midlertidige karakter udelukkes dog ikke af, at den erhvervsdrivende indretter visse faciliteter i den pågældende medlemsstat, fx et kontor, en praksis eller lignende, hvis disse faciliteter er nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen. Det fremgår ikke direkte af traktaten, hvordan man kan bestemme, hvilken varighed eller hyppighed der skal overskrides, for at leveringen af en tjenesteydelse ikke længere kan karakteriseres som midlertidig i henhold til traktaten. EU-domstolen har lagt vægt på, at det afgørende er en tilstedeværelse, hvis afslutning det er muligt at fastsætte fx ud fra færdiggørelsen af et arbejde. Imidlertid falder en aktivitet, som udøves permanent eller i hvert fald uden forudseelig tidsbegrænsning, ikke ind under EU's bestemmelser om midlertidig levering af tjenesteydelser. Se derudover kapitel 7.2.1 om udstationeringsdirektivets regler for, hvor længe en virksomhed kan være udstationerende.

En erhvervsdrivende skal være etableret i en anden medlemsstat for at være omfattet af traktatens bestemmelser om midlertidig levering af tjenesteydelser. Hvornår en virksomhed er etableret i en anden medlemsstat behandles samlet i kapitel 15.

Traktatens bestemmelser omfatter ifølge artikel 57 desuden kun tjenesteydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af traktatens bestemmelser vedrørende varer, kapitel og personer. Tjenesteydelser dækker især over virksomhed af industriel, handelsmæssig og håndværksmæssig karakter samt de liberale erhvervs virksomhed.

Betalingskriteriet, dvs. "normalt udføres mod betaling", skal forstås ganske bredt ifølge EU-domstolens retspraksis. Kriteriet omfatter således alle aktiviteter, der er af økonomisk art, eller som er udført mod betaling. Begrebet refererer ikke til aktuelle måder at betale for en given tjenesteydelse på, og EU-domstolen har præciseret, at definitionen af en tjenesteydelse ikke forudsætter betaling fra en modtager. Tjenesteydelsen skal blot have et kommercielt sigte. En tjenesteydelse kan således godt anses for at have et kommercielt sigte, selvom tjenesteyderens virksomhed almindeligvis ikke vil blive betegnet som kommerciel. Omvendt vil en ydelse, der faktisk er betalt for, men normalt udføres uden betaling heller ikke anses for en tjenesteydelse.

6.1.2 Begrænsning i den fri bevægelighed for midlertidig levering af tjenesteydelser

Som hovedregel giver den frie bevægelighed for tjenesteydelser en erhvervsdrivende ret til at levere tjenesteydelser i andre medlemsstater på samme vilkår som de borgere, der bor i det pågældende land.

En medlemsstat vil dog i visse tilfælde kunne begrænse den frie bevægelighed for tjenesteydelser. EU-domstolen har med basis i traktatens regler fastslået, at begrænsninger i den frie bevægelighed er forbudt, medmindre de kan begrundes i tvingende almenne hensyn, er ikke-diskriminerende, nødvendig og proportionale i forhold til at opnå de tilsigtede mål. En nærmere beskrivelse af disse kriterier er beskrevet i afsnittet om retten til etablering. Udgangspunktet er således, at tjenesteyderen skal overholde værtslandets regler.

Det bemærkes, at for de tjenesteydelser, der er omfattet af Servicedirektivets anvendelsesområde, er medlemsstaternes mulighed for at kræve nationale regler overholdt af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater blevet indskrænket i forhold til traktatens bestemmelser.

6.2 Sekundær EU-lovgivning om midlertidig levering af tjenesteydelser

Ud over de beskrevne bestemmelser i traktaten om midlertidig levering af tjenesteydelser i et andet medlemsland præciserer Servicedirektivet, hvilke krav medlemslandene kan stille til udenlandske tjenesteydere, der midlertidigt leverer tjenesteydelser omfattet af direktivet. Dette beskrives i det følgende.

6.2.1 Servicedirektivet

Udgangspunktet i servicedirektivet er, at tjenesteydere har ret til fri udveksling af tjenesteydelser uden ubegrundede begrænsninger. Servicedirektivet opstiller således rammer for, hvilke krav danske myndigheder kan stille til tjenesteydere fra et andet EU/EØS-land, der midlertidigt ønsker at levere tjenesteydelser i Danmark.

Danske krav til midlertidige tjenesteydere skal kunne begrundes i tvingende almene hensyn, være ikke-diskriminerende, nødvendig og proportionale i forhold til at opnå de tilsigtede mål. Således gentager direktivet traktatens regler for fri bevægelighed af tjenesteydelser. Servicedirektivet indskrænker dog muligheden for at kræve nationale regler overholdt af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater sammenlignet med traktatens bestemmelser, da krav og tilladelsesordninger udelukkende kan begrundes i enten hensynet til offentlig orden, offentlig sundhed, offentlig sikkerhed eller miljøbeskyttelse. Dette gælder for alle former for tilladelser og krav inkl. anmeldelsesordninger, som stilles til midlertidige tjenesteydere.

Direktivet nævner i artikel 16, stk. 2, en række krav, som ikke må stilles til den midlertidige tjenesteyder, medmindre de er i overensstemmelse med ovennævnte betingelser, dvs. de skal kunne begrundes i tvingende almene hensyn, være ikke-diskriminerende, nødvendige og proportionale. Direktivet nævner bl.a. krav om, at tjenesteyderen skal have fast forretningssted i værtslandet og være i besiddelse af et særligt identitetsbevis, som udstedes af værtslandet, at tjenesteyderen ikke må indrette visse typer faciliteter eksempelvis kontor, som er nødvendige for udførelsen af tjenesteydelsen. Der må som udgangspunkt heller ikke kræves, at der skal være et særligt kontraktforhold mellem tjenesteyder og modtager, der forhindrer selvstændiges muligheder for at udføre tjenesteydelser, og at myndighederne ikke må stille krav om indhentelse af tilladelse eller optagelse i register eller faglig organisation med mindre kravet lever op til ovenstående principper. Krav vedrørende anvendelse af udstyr og redskaber, der er en integreret del af tjenesteydelsen, er heller ikke tilladt, medmindre de er nødvendige for at sikre sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

En række områder er dog specifikt undtaget disse regler, fx tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og områder omfattet af Udstationeringsdirektivet (1996/71) og

Anerkendelsesdirektivet (2005/36/EF). Der er i sidstnævnte tilfælde tale om krav vedrørende tjenesteyderens erhvervs- og uddannelsesmæssige kvalifikationer.

6.2.2. Forbud mod diskrimination af tjenestemodtagere i servicedirektivet
Servicedirektivets artikel 16, stk. 2, litra g, fastlægger, at danske myndigheder ikke må stille krav til midlertidige tjenesteydere, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, som omhandlet i servicedirektivets artikel 19.

Det fremgår af artikel 19, stk. 1, at medlemslandene ikke må stille krav til en tjenestemodtager, der begrænser anvendelsen af en tjenesteydelse, som udføres af en tjenesteyder, der er etableret i et andet medlemsland.

Der eksisterer ingen domspraksis endnu vedrørende artikel 19. Dog har domspraksis vedrørende TEUF art. 57 fastslået, at tjenestemodtagerens frihed til at modtage en tjenesteydelse er en integreret del af begrebet om den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

6.3 Danske regler i forbindelse med registrering af udenlandsk virksomhed, der leverer midlertidige tjenesteydelser i Danmark

I forlængelse af EU-rettens rammer for udenlandske virksomheders midlertidige levering af tjenesteydelser i Danmark, beskrives i dette afsnit de danske regler i forhold til registreringskrav, når en virksomhed leverer midlertidige tjenesteydelser i Danmark.

Udover nedenstående regler og krav gælder det, at udenlandske virksomheder, der leverer tjenesteydelser i Danmark, og som udstationerer medarbejdere i den forbindelse samt selvstændige udenlandske erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser i Danmark, skal registreres i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Der henvises til afsnit 7.3 for yderligere om RUT.

6.3.1 Registrering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer

En udenlandsk virksomhed med personlig ejer, der leverer tjenesteydelser midlertidigt i Danmark, kendetegnes blandt andet ved, at virksomheden er etableret uden for Danmark, hvilket betyder, at den udenlandske virksomhed ikke skal have et fast forretningssted i Danmark.

På trods af, at virksomheden kun leverer midlertidige tjenesteydelser, og dermed ikke er etableret i Danmark, er den udenlandske virksomhed forpligtet til at lade sig registrere i Danmark, hvis virksomheden leverer ydelser og varer i Danmark. Dette sker ved at anmelde virksomheden til registrering hos Erhvervsstyrelsen senest 8 dage forud for påbegyndelsen af den afgiftsmæssige aktivitet i Danmark.

Som ved etablering af udenlandsk virksomhed med personlig ejer i Danmark, skal virksomheden angive de nødvendige oplysninger i anmeldelsen til Erhvervsstyrelsen, herunder virksomhedens momsnummer i hjemlandet.

Erhvervsstyrelsen indsamler alene de nødvendige dokumenter og kontrollerer formelt i forhold til registreringen, såsom at alle nødvendige dokumenter er indsendt. Det er SKAT, der godkender alle skatte- og afgiftsmæssige registreringer, herunder registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer. I praksis er det dermed SKAT, der foretager den endelige registrering af en udenlandsk virksomhed og kontrollerer den udenlandske virksomheds momsnummer. Der henvises til kapitel 8 for en redegørelse af skatte- og afgiftsreglerne.

6.3.2 Registrering af filialer af udenlandsk selskab

Udenlandske selskaber, der ønsker at etablere en filial i Danmark, skal som udgangspunkt registreres hos Erhvervsstyrelsen, hvis det vil drive virksomhed direkte i Danmark, uden etablering af et dansk datterselskab. Der er dog visse situationer, hvor det udenlandske selskab ikke behøver at oprette en filial i Danmark, selvom det har aktiviteter i Danmark.

Det fremgår imidlertid ikke af selskabsloven, hvornår der er krav om, at et udenlandsk selskab skal etablere en filial som følge af deres erhvervsaktiviteter i Danmark. Det er dog udgangspunktet, at der skal være tale om egentlige erhvervsaktiviteter, der udføres af det udenlandske selskab i Danmark.

Erhvervsstyrelsen er registreringsmyndighed og styrelsen administrerer ligeledes selskabsloven. Styrelsen har flere gange taget stilling til rækkevidden af reglerne om oprettelse af danske filialer af udenlandske selskaber.

Styrelsens administrative praksis viser, at der ikke er krav om oprettelse af en dansk filial af et udenlandsk selskab, hvis det udenlandske selskabs danske aktiviteter består i følgende:

- Ren ordreoptagelse, hvor fakturering m.v. sker i og fra det udenlandske selskabs hjemland.
- Enkeltstående entrepriser eller anden enkeltstående virksomhed af begrænset varighed i forhold til en bestemt kontraktspart.
- Opkøb af danske produkter gennem en herboende mellemmand.
- Arbejde af ren administrativ karakter som fx markedsbearbejdelse.

Hvis det udenlandske selskabs aktiviteter i Danmark alene består af ovennævnte, er der således ikke krav om etablering af en filial i Danmark.

6.3.3 Sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger

Ud over ovenstående krav om registrering af virksomheden, kan udenlandske virksomheder, der ønsker midlertidigt at levere tjenesteydelser i Danmark, også blive mødt af sektorspecifikke krav om at opnå tilladelse til at udøve en bestemt type virksomhed. Danske myndigheder stiller eksempelvis krav om tilladelse til at udøve ejendomsrådgivningsvirksomhed, VVS- eller elektrikeraktiviteter. I kapitel 14 om anerkendelsesdirektivet beskrives endvidere, hvilke krav danske myndigheder kan stille til udenlandske midlertidige tjenesteyderes faglige kvalifikationer.

Danske sektorspecifikke krav og tilladelsesordninger skal dog være i overensstemmelse med EU's regler om fri bevægelighed af tjenesteydelser, som beskrevet i afsnit 6.1 og 6.2.1 for så vidt angår de erhverv, der er omfattet af servicedirektivet. Regler om social sikring, skat og arbejdsmiljø behandles i hhv. kapitel 8, 9 og 10.

6.4 Håndhævelse og sanktioner af regler i forbindelse med midlertidig levering af tjenesteydelser

De danske myndigheder har en række muligheder for at håndhæve og sanktionere overtrædelse af regler i forbindelse med midlertidig levering af tjenesteydelser. Der redegøres herfor nedenfor.

6.4.1 Grænseoverskridende administrativt samarbejde via IMI

Når tjenesteydere bevæger sig over grænser i EU, er samarbejde mellem de europæiske myndigheder et vigtigt redskab til bedre anvendelse og håndhævelse af reglerne for fri bevægelighed i det indre marked.

Informationssystemet for det indre marked (IMI), som beskrevet i afsnit 5.4.1 om administrativt samarbejde om reglerne for etablering af virksomhed, bruges ligeledes til håndhævelse af reglerne om midlertidig levering af tjenesteydelser.

IMI kan fx anvendes, når en dansk myndighed er i tvivl om, hvorvidt en tjenesteyder, der midlertidigt leverer services i Danmark, er etableret i hjemlandet. Via IMI kan danske myndigheder hurtigt identificere og kontakte den relevante myndighed i tjenesteyderens hjemland og bede denne bekræfte tjenesteyderens etablering.

IMI anvendes i dag til administrativt samarbejde i henhold til direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked samt direktivet om anerkendelse af erhvervs-mæssige kvalifikationer (2005/36/EF). Derudover anvendes IMI forsøgsvis på udstationeringsområdet.

6.4.2 Registrering af udenlandske virksomheder med personlig ejer

En udenlands virksomhed med personlig ejer, som leverer varer i Danmark, får leveret varer i Danmark eller som leverer ydelser til privatpersoner, skal momsregistreres i CVR. Der henvises til afsnit 8.1.

6.4.3 Registrering af filialer af et udenlandsk selskab

En række af bestemmelserne i selskabslovgivningen er bødesanktioneret. Når der er tale om reglerne for etablering af udenlandske virksomheder i Danmark suppleres den sædvanlige bødesanktionering i selskabslovgivningen med visse yderligere sanktionsmuligheder, jf. afsnit 5.4.3. Disse sanktioner gælder også ved midlertidig levering af tjenesteydelser, og sanktionering svarer derfor til, hvad der er beskrevet ovenfor vedrørende filialer under punktet etablering af virksomheder.

6.4.4 Registrering i RUT

Udenlandske virksomheder, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark, og som udstationerer medarbejdere i den forbindelse samt selvstændige udenlandske erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser i Danmark, skal registreres i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Der henvises til afsnit 7.3.

6.5 Sammenfatning af regler for virksomheder, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark

Hvis udenlandske virksomheder vælger at operere i Danmark uden at etablere virksomhed i Danmark, må det forudsættes, at virksomheden opererer efter reglerne om fri bevægelighed for tjenesteydelser og således er etableret i hjemlandet. Hvornår en virksomhed kan betragtes som etableret i hjemlandet er behandlet i kapitel 15.

Udenlandske virksomheder, der er etableret i en anden EU-medlemsstat, har ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser i Danmark. Det fremgår ikke direkte af traktaten, hvordan man kan bestemme, hvilken varighed eller hyppighed der skal overskrides, for at leveringen af en tjenesteydelse ikke længere kan karakteriseres som midlertidig i henhold til traktaten.

Der gælder en række regler for registrering af udenlandske virksomheder. Som udgangspunkt skal udenlandske virksomheder være registreret hos Erhvervsstyrelsen, før de må udføre egentlige erhvervsaktiviteter i Danmark. Udenlandske selskaber kan dog i visse tilfælde have aktiviteter i Danmark, uden at der skal oprettes en filial i Danmark, hvis det udenlandske selskab ikke har egentlige erhvervsaktiviteter i Danmark.

Herudover kan der være sektorspecifikke krav i form af tilladelses- eller autorisationsordninger, som virksomheden skal have for at operere i Danmark. Sådanne ordninger skal efter EU-retten være berettiget ud fra et tvingende alment hensyn, være ikke-diskriminerende, nødvendige og proportionale i forhold til at opnå de tilsigtede mål. For tjenesteydelser omfattet af EU's Servicedirektiv gælder endvidere, at disse udelukkende kan underlægges krav, der er begrundet i enten hensynet til offentlig orden, offentlig sundhed, offentlig sikkerhed eller miljøbeskyttelse.

Udenlandske virksomheder, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark, og som udstationerer medarbejdere i den forbindelse samt selvstændige udenlandske erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser i Danmark, skal registreres i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT).

6.6 Mulige tiltag vedr. regler for virksomheder der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark

Udvalget har overvejet, hvilke potentielle tiltag, der ville kunne bidrage til at sikre, at udenlandske virksomheder overholder dansk lovgivning og kan få oplysninger om relevante overenskomster.

6.6.1 Serviceskranke med vejledning og rådgivning for udenlandske virksomheder og arbejdsmarkedets parter

Som allerede beskrevet i afsnit kapitel 5 om udenlandske virksomheders etablering i Danmark, er der behov for at forbedre udenlandske virksomheders adgang til infor-

mation om de regler og krav, som de skal opfylde for at drive virksomhed i Danmark. Dette gælder også for udenlandske virksomheder, der midlertidigt ønsker at levere tjenesteydelser i Danmark. For udenlandske virksomheder, der opererer midlertidigt i Danmark, vil det være særligt relevant at vide mere om bl.a. EU-reglerne for midlertidig levering af tjenesteydelser i EU og de danske regler om virksomhedsregistrering, herunder Registret for Udenlandsk Tjenesteydere (RUT). Ligeledes gælder en række regler vedrørende betaling af moms, skat, arbejdsvilkår og social sikring, som er relevante for udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark. Endvidere kan det være udfordrende for udenlandske virksomheder og arbejdstagere at få overblik over de relevante overenskomstmæssige vilkår i Danmark. Etableringen af en serviceskranke, der kan fungere som én indgang for udenlandske virksomheder, er beskrevet i nærmere detaljer i afsnit 5.6.1.

Kapitel 7 Regler for udenlandske arbejdstageres virke i Danmark

Som led i den juridiske afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere skal udvalget afklare de ansættelsesretlige regler, der gælder, når man som udenlandsk arbejdstager midlertidigt arbejder i Danmark for en udenlandsk virksomhed.

Redegørelsen for reglerne for udenlandske arbejdstagere omfatter arbejdstagere fra EU/EØS-lande. De regler, der gælder for arbejdstagere fra 3. lande, er ikke medtaget.

7.1 EU-traktatens bestemmelser for arbejdstagernes fri bevægelighed

Arbejdskraftens frie bevægelighed er et grundlæggende princip i EU. Det er fastsat i artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og er blevet udviklet gennem den afledte EU-lovgivning og Domstolens retspraksis. Som EU-borger har man ret til at bo og arbejde i et andet EU-land, søge arbejde i et andet EU-land, opholde sig i et andet EU-land, samt ret til at blive behandlet på lige fod med landets egne borgere med hensyn til adgang til arbejde, løn- og arbejdsvilkår og alle andre sociale ydelser og skattefordele. Udvalget koncentrerer sig om at undersøge de ansættelsesretlige regler, der gælder, når man som udenlandsk arbejdstager midlertidigt arbejder i Danmark for en udenlandsk virksomhed, og hvordan disse regler håndhæves.

7.1.1 Lovvalg ved arbejdsforhold, som har tilknytning til flere lande – hvilke ansættelsesretlige regler gælder

I forbindelse med lovvalg i kontrakter, som har tilknytning til Danmark og de øvrige EU-lande, gælder konvention af 19. juni 1980 om hvilken lov, der skal finde anvendelse i kontraktlige forpligtelser (Rom-konventionen). I Danmark er konventionen gennemført ved lov nr. 188 af 9. maj 1984 om gennemførelse af konvention om, hvilken lov der skal finde anvendelse på kontraktretlige forpligtelser mv. De øvrige EU-lande - bortset Danmark - er efterfølgende blevet omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser.

Udgangspunktet i Rom-konventionen er, at parter i et kontraktsforhold kan aftale, at en aftale er underlagt lovgivningen i det land, som aftaleparterne er blevet enige om.

Hvis der er tale om arbejdsaftaler, som har tilknytning til flere lande, gælder der særlige regler for, hvilket lands lovgivning der finder anvendelse. Hvis aftaleparterne ikke har foretaget lovvalg, er udgangspunktet, at det er loven i det land, hvor en arbejdstager sædvanligvis udfører sit arbejde, der finder anvendelse, dvs. hjemlandets regler.

Der gælder dog et krav om anvendelse af værtslandets regler i forbindelse med, at en arbejdstager fra ét EU-land midlertidigt udstationeres til et andet EU-land i forbindelse med levering af en tjenesteydelse. Efter udstationeringsdirektivet skal man således følge værtslandets regler om arbejdsmiljø, arbejdstid, ferie, mindsteløn m.v. under en udstationering.

7.1.2 Vandrende arbejdstager eller udstationeret

Ved afgrænsningen af, hvilke ansættelsesretlige regler der gælder for arbejde i Danmark, er det vigtigt at sondre mellem "vandrende arbejdstagere" og "udstationerede lønmodtagere", fordi forskellige regelsæt finder anvendelse ved udførelse af arbejde i Danmark.

Ved vandrende arbejdstagere forstår man personer fra andre EU-lande, som tager til Danmark for at arbejde for en dansk arbejdsgiver / virksomhed, som er etableret i Danmark. For vandrende arbejdstagere i Danmark gælder, at de er omfattet af de danske arbejdsretlige regler, dvs. arbejdsstedets regler. Den vandrende arbejdstager er omfattet af den danske arbejdsretlige lovgivning.

Ved en udstationeret lønmodtager forstås en lønmodtager, som sædvanligvis udfører sit arbejde i et andet land end Danmark, og som midlertidigt udfører arbejde i Danmark for en udenlandsk virksomhed, som midlertidigt skal levere en tjenesteydelse i Danmark. I forbindelse med udstationering til Danmark gælder udstationeringsloven, som bl.a. sikrer den udstationerede lønmodtager en række danske minimumsvilkår under udstationeringen i Danmark – fx arbejdsmiljø og maksimal arbejdstid.

Hvis arbejdsgiveren har indgået overenskomst, gælder den fuldt ud i forhold til alle ansatte uanset nationalitet. Hvis arbejdsgiveren ikke overholder overenskomsten, kan arbejdsgiveren blive idømt en bod og efterbetaling af lønkrav ved Arbejdsretten. Hvis arbejdsgiveren ikke har indgået overenskomst, kan arbejdsgiveren lovligt aftale en række løn- og arbejdsvilkår med arbejdstageren, som adskiller sig fra det sædvanlige overenskomstmæssige niveau.

Hvis arbejdsgiveren ikke overholder de arbejdsretlige regler i lovgivningen, kan arbejdstageren anlægge sag mod arbejdsgiveren ved de almindelige domstole for manglende overholdelse af lovgivningen og evt. få tilkendt en godtgørelse.

7.2 Sekundær EU-lovgivning om grænseoverskridende arbejdstagere

7.2.1 Udstationeringsdirektivet, udstationeringsloven

Som anført i kapitel 6 har virksomheder, der er etableret i et EU-land, ret til midlertidigt at levere tjenesteydelser til en modtager i en anden medlemsstat. I den forbindelse har virksomheden ret til midlertidigt at udstationere eget personale til at udføre arbejdet.

Udstationeringsreglerne (Direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af lønmodtagere som led i udveksling af tjenesteydelser) finder anvendelse, når der er tale om midlertidig levering af en tjenesteydelse (se kapitel 6.1-6.5). Efter udstationeringsdirektivet skal den udenlandske tjenesteyder i forbindelse med udstationering af lønmodtagere overholde en kerne af minimumsrettigheder i værtslandet.

Der er i udstationeringsdirektivet taget stilling til, hvilke regler der gælder med hensyn til løn- og arbejdsvilkår, når en virksomhed midlertidigt udstationerer en ansat til et andet land. Efter udstationeringsdirektivet skal en virksomhed, som udstationerer ansatte følge værtslandets regler om arbejdsmiljø, arbejdstid, ferie, mindsteløn m.v., under en udstationering.

Udstationeringsreglerne finder anvendelse, når der er tale om midlertidig levering af en tjenesteydelse. EU-rettens og den danske lovgivning bestemmelser om midlertidig levering af tjenesteydelser er beskrevet i afsnit 5.2.1.

Som udgangspunkt er der ikke nogen fast overgrænse for, hvor længe en virksomhed kan være udstationerende virksomhed, forudsat at den er etableret i et andet land. Det afgørende er, at aktiviteten i værtsstaten ikke foregår stadigt og kontinuerligt. En virksomhed kan godt være lang tid i værtsstaten og bevare sin status som tjenesteyder, fx hvis der er tale om et stort anlægsprojekt.

For så vidt angår spørgsmålet hvilke krav, der kan stilles til en virksomheds forudgående aktivitet i hjemlandet, for at denne kan anvende udstationeringsreglerne, har EU-Domstolen ikke nærmere taget stilling til dette. Men EU-Kommissionen har i direktivforslaget om håndhævelse af udstationering fra marts 2012 foreslået en række kriterier for, hvornår en virksomhed kan siges at være etableret i et andet land, og for hvornår en arbejdsgiver kan siges at opfylde kriterierne for at være midlertidigt udstationeret. Det nærmere indhold af direktivforslaget er indeholdt i afsnit 7.4.2.

Efter udstationeringsdirektivet skal den udenlandske tjenesteyder i forbindelse med udstationering af lønmodtagere overholde en kerne af minimumsrettigheder i værtslandet.

Den kerne af klart beskyttede regler er:

- Maksimal arbejdstid og minimal hviletid
- Mindste antal betalte feriedage pr. år
- Mindsteløn, herunder overtidsbetaling
- Betingelser for at stille arbejdstagere til rådighed, herunder via vikarbureauer
- Sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
- Beskyttelsesforanstaltninger for gravide og børn og unge
- Ligebehandling samt andre regler om ikke-diskrimination

Bortset fra arbejdstid og løn er de øvrige kerneområder, der er opregnet i direktivet reguleret i arbejdsmiljøloven, ferieloven eller ligestillingslovene. Løn og arbejdstid er i Danmark reguleret via de kollektive overenskomster i modsætning til de fleste andre EU-lande, hvor mindstelønnen enten er fastsat ved lov eller ved erga omnes overenskomster, det vil sige overenskomster, der gælder for alle inden for branchen.

I Danmark gælder overenskomsterne kun for dem, som har indgået dem, og det har givet særligt fagbevægelsen en udfordring med at sikre, at danske løn og arbejdsvilkår

bliver overholdt i forbindelse med udstationeret arbejdskraft. Der henvises til afsnit 7.2.1.4.1., om opfølgningen på EU-Domstolens afgørelse i Laval-sagen (C 341/05).

Reglerne i udstationeringsdirektivet implementeret i Lov om Udstationering af Lønmodtagere. Der er ikke i direktivet eller loven en nærmere afgrænsning af, hvornår en virksomhed er udenlandsk. Der er dog i nyt forslag til udstationeringsdirektiv opstillet en liste over saglige kriterier, som medlemslandene kan bruge til at vurdere, om en virksomhed er reelt etableret i et andet land og for at vurdere, om en arbejdstager opfylder kriterierne for at være midlertidigt udstationeret. Se nærmere herom i afsnit 7.4.

7.2.1.1 Hvilke krav kan værtslandet stille overfor udenlandske tjenesteydere

Nedenfor beskrives den ramme, som udstationeringsdirektivet udgør for en værtsstats muligheder for at stille krav i forbindelse med udstationering. I den forbindelse er der fokus på to bestemmelser i direktivet, hvorefter en værtsstat kan stille videregående krav i forbindelse med udstationering af lønmodtagere. Det gælder henholdsvis artikel 3, stk. 9, om udstationerede vikarer og artikel 3, stk. 10, om grundlæggende retsprincipper (ordre public).

Direktivets artikel 1 om direktivets anvendelsesområde angiver sammen med definitionsbestemmelsen i artikel 2 direktivets ramme. Direktivets genstand er de forpligtelser, som virksomheder skal iagttage i forhold til udstationerede ansatte i forbindelse med levering af tjenesteydere over grænserne. Med direktivet forpligtes medlemsstaterne først og fremmest i egenskab af værtsstater, idet de skal sikre udstationerede lønmodtagere, der udfører arbejde på deres territorium, visse minimumsvilkår.

De minimumsvilkår, som en værtsstat skal sikre udstationerede lønmodtagere, er opregnet i direktivets artikel 3, stk. 1. Denne bestemmelse angiver ikke i sig selv minimummet, men henviser til det i værtsstaten fastsatte minimum med hensyn til de pågældende vilkår, jf. i øvrigt hovedafsnit 7.4 nedenfor. Hvis en værtsstat stiller krav til en udenlandsk tjenesteyder vedrørende ansættelsesvilkår for udstationerede, der ligger ud over det, der er opregnet i artikel 3, stk. 1, eller som ikke er fastsat på en af de artikel 3, stk. 1 eller 8, angivne måder, er der tale om en uberettiget hindring af den fri bevægelighed for tjenesteydelser, medmindre kravene har hjemmel i undtagelsesbestemmelserne i artikel 3, stk. 9 og 10. De to undtagelsesbestemmelser behandles nærmere nedenfor.

7.2.1.2 Udstationerede vikarer

I udstationeringsdirektivets artikel 3, stk. 9, er det fastsat, at en værtsstat kan bestemme, at udstationerede vikarer skal have de samme vilkår som i øvrigt gælder for vikarer i værtsstaten. Der er således mulighed for at regulere løn- og arbejdsvilkår for udstationerede vikarer ud over, hvad der kan reguleres i relation til andre udstationerede lønmodtagere i medfør af artikel 3, stk. 1. Idet der i øvrigt henvises til udstationeringsdirektivets betragtning 19 kan det anføres, at eventuel regulering i værtsstaten af betingelserne for, at vikarbureauer stiller arbejdstagere til rådighed, også skal gælde i forhold til udstationerede arbejdstagere, jf. direktivets artikel 3, stk. 1, d).

Vikardirektivet (direktiv 2008/104/EF), som endnu ikke er implementeret i dansk ret, har til formål at beskytte vikaransatte, forbedre kvaliteten af vikarbejde ved at sikre at princippet om ligebehandling gælder for vikaransatte, at anerkende vikarbureauer som arbejdsgivere og at etablere passende rammer for vikarbejde med henblik på at skabe arbejdspladser og fleksible former for arbejde.

Vikardirektivet sikrer vikarer forskellige rettigheder. Den vigtigste bestemmelse er artikel 5, stk. 1, som indeholder et ligebehandlingsprincip, der går ud på, at vikarer skal stilles mindst svarende til, at de havde været ansat på brugervirksomheden for så vidt angår væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår (løn, ferie og arbejdstid mv.). Artikel 5, stk. 2-4, indeholder forskellige muligheder for at fravige ligebehandlingsprincippet, blandt andet er der i medfør af artikel 5, stk. 3, mulighed for ved kollektiv overenskomst at fastsætte ordninger, der afviger fra ordningen (ligebehandlingsprincippet) i artikel 5, stk. 1, idet den generelle beskyttelse af vikarer dog skal respekteres.

7.2.1.2.1 Potentielle tiltag vedr. udstationerede vikarer

Udgangspunkt: Vikardirektivet skal gennemføres i dansk ret via lovgivning. Ved siden af gennemførelsen af lovgivning, der generelt implementerer vikardirektivet, kan det overvejes at gennemføre yderligere initiativer til modvirkning af social dumping via udstationering af vikarer til Danmark efter en nærmere analyse.

Repræsentanter fra fagbevægelsen finder, at der i stigende grad benyttes udenlandske vikarer fra udenlandske vikarbureauer på løn- og ansættelsesvilkår under det danske lønniveau.

Potentielle tiltag:

En mulighed er at udnytte udstationeringsdirektivets artikel 3, stk. 9, og ved lov fastsætte, at der kan anvendes kollektive kampskridt overfor udenlandske vikarbureauer på linje med, hvad der gælder i forhold til danske vikarbureauer.

En anden mulighed er at udnytte vikardirektivets art. 4, stk. 4, og indføre en autorisationsordning for vikarbureauer. En autorisationsordning kan udformes på forskellige måder.

En eventuel autorisationsordning skal være i overensstemmelse med de grundlæggende EU-retlige principper i EU-traktaten, jf. kapitel 6. Det betyder, at en evt. ordning skal være ikke-diskriminerende og proportional og begrundes i et alment tvingende hensyn.

Overvejelser: Et tiltag om at udnytte udstationeringsdirektivets art. 3, stk. 9, vil betyde, at fagbevægelsen vil kunne konflikte med krav om sædvanlige danske overenskomster overfor udenlandske vikarbureauer. Tiltaget kræver lovgivning, og skal udformes under hensyn til EU-retten samt principperne i den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter i udgangspunktet forhandler om overenskomster, konfliktret mv. Tiltaget kan bidrage til at svække konkurrencen på området.

En autorisationsordning for vikarbureauer kan udformes på forskellige måder fx krav om økonomisk garanti af en vis størrelse, registrering hos myndighederne og angivelse af hvilken kollektiv overenskomst vikarbureauet i givet fald er omfattet af. En anden mulighed er, at indføre en ordning på linje med godskørselsloven, hvorefter det vil være en betingelse for autorisation, at vikarbureauer, der ikke er omfattet af en overenskomst, fremover vil skulle følge niveauet i en relevant kollektiv overenskomst for så vidt angår de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, som direktivet omfatter.

En autorisationsordning vil medføre administrative byrder for vikarbureaubranchen i Danmark samt brugerbetaling i forbindelse med autorisation. Ordningen vil øge erhvervsbelastningen og svække konkurrencen på området.

Et tiltag i form af en autorisationsordning skal i øvrigt tage højde for regeringens kommende konkurrenceudspil, hvori indgår et initiativ om screening af alle lovregulerede erhverv (ca. 100) med henblik på at skabe konkurrence gennem forenkling.

7.2.1.3 Ordre public

Ordre public er et anerkendt begreb i folkeretten og EU-retten. Det dækker den situation, at der i en retsorden – fx i en medlemsstat – kan findes så grundlæggende retsprincipper, at regulering, der fx efter relevante regler om lovvalg eller i henhold til en traktat ellers skulle finde anvendelse, ikke kan gøres gældende. Ifølge juridisk litteratur skal to grundlæggende kriterier være til stede, for at en regel kan karakteriseres som ordre public: reglen skal imødegå en reel og tilstrækkeligt tungtvejende fare for den pågældende retsorden og målet med reglen skal være at beskytte en grundlæggende interesse i det pågældende samfund.

Herudover skal yderligere to betingelser være opfyldt, for at en medlemsstat i givet fald kan fravige EU-retlige bestemmelser under henvisning til ordre public. Dels skal det være fastsat på forhånd, at medlemsstatens regulering har denne grundlæggende karakter, og dels skal anvendelsen af den pågældende regulering være proportional. Medlemsstaternes adgang til at fravige EU-retlige bestemmelser under henvisning til ordre public må siges at være ganske begrænset.

I henhold til artikel 3, stk. 10, i udstationeringsdirektivet kan en medlemsstat pålægge udenlandske virksomheder arbejds- og ansættelsesvilkår på andre områder end dem, der er nævnt i stk. 1, første afsnit, for så vidt der er tale om grundlæggende retsprincipper (ordre public). Der må dog ikke gøres forskel på nationale og udenlandske virksomheder i den forbindelse.

EU-Domstolen har i Kommissionen mod Luxembourg (sag nr. 319/06) taget stilling til anvendelsen af artikel 3, stk. 10. I afgørelsen tog domstolen nærmere stilling til anvendelsen af ordre public-begrebet, jf. afgørelsens præmis 50-55.

Det fremgår af EU-Domstolens afgørelser, at medlemsstaterne har en betydelig bevisbyrde at løfte, hvis ordre public-bestemmelsen påberåbes. Det synes dog nærliggende i nogen grad at se domstolens udtalelser i lyset af den konkrete sag, hvor Luxembourg

ganske vist på forhånd havde klassificeret den pågældende nationale regulering som ordre public, men anvendte begrebet meget bredt – dvs. i forhold til al regulering af det pågældende område – og desuden intet gjorde for at understøtte overfor domstolen, at der faktisk var tale om beskyttelse af grundlæggende samfundsinteresser.

Hvis en medlemsstat skal kunne påberåbe sig ordre public-bestemmelsen efter udstationeringsdirektivets art. 3, stk. 10, fx i forbindelse med krav om anden aflønning end minimumslønnen, skal medlemsstaten fremkomme med en kvalificeret argumentation herfor.

7.2.1.4 Myndighedskontrol med løn- og arbejdsvilkår efter udstationering

Ifølge udstationeringsdirektivet skal værtslandet påse, at virksomheder, som udstationerer ansatte, sikrer de ansatte en række arbejdsvilkår i henhold til værtslandets regler.

Udstationeringsdirektivet forpligter eller berettiger imidlertid ikke medlemslandene til at oprette offentlige organer eller til at indføre nye tilsynsregler alene rettet mod udenlandske virksomheder.

I Danmark ligger muligheden for at føre tilsyn med, om udstationeringslovens bestemmelser overholdes, indenfor rammerne af de forskellige bestemmelser og love, som udstationeringsloven henviser til. Udenlandske lønmodtagere sikres således de samme rettigheder som danske lønmodtagere på disse loves områder. Tilsvarende påhviler der udenlandske arbejdsgivere de samme forpligtelser som danske arbejdsgivere.

I Danmark er der ikke et lønpoliti eller arbejdsinspektører med meget brede beføjelser, som det kendes andre steder fra i EU. Hvis en lønmodtager i Danmark ikke får de aftalte løn- og arbejdsvilkår, bistår danske myndigheder ikke med at gøre krav gældende eller med at føre en sag fx om manglende lønudbetaling. Indenfor visse områder er der dog adgang til at indbringe sager for et nævn, fx sager om overtrædelse af ligebehandlingsreglerne.

Hvis en lønmodtager ikke får de løn- og arbejdsvilkår, som er aftalt, vil det være op til den ansatte – evt. via sin fagforening – at rejse sagen over for arbejdsgiveren evt. ved at anlægge sag ved de alm. domstole. Hvis arbejdsgiveren har indgået en overenskomst, som ikke overholdes, vil det være op til den faglige organisation at indbringe sagen for arbejdsretten med påstand om overenskomstbrud og med krav om efterbetaling.

Det eneste område, hvor Danmark har arbejdsinspektører, er på arbejdsmiljøområdet, hvor Arbejdstilsynet kontrollerer, at arbejdsmiljølovgivningen overholdes. Arbejdstilsynet har ligeledes kompetence til at føre tilsyn med, om udenlandske tjenesteydere har anmeldt oplysninger til registeret for udenlandske tjenesteydere – RUT – i forbindelse med levering af tjenesteydelser til Danmark.

Hvis der ikke er indgået en kollektiv overenskomst, og den ansatte får en lavere løn, end det aftalte, er det ikke en konflikt, som danske myndigheder går ind i. Hvis der er

indgået en overenskomst, har den danske fagforening en retlig interesse i at sikre, at overenskomsten bliver overholdt. Hvis dette ikke er tilfældet, kan fagforeningen indbringe arbejdsgiveren for arbejdsretten. Danske myndigheder blander sig ikke i evt. tvister om overholdelse af en overenskomst.

Udstationeringsdirektivet giver medlemsstaten mulighed for at kræve, at den udstationerede lønmodtager får en løn svarende til mindstelønnen i værtslandet, hvis der i værtslandet er en lovfastsat mindsteløn eller kollektive aftaler, som finder generel anvendelse. Denne mulighed er ikke udnyttet i den danske gennemførelseslovgivning i den forstand, at der automatisk er ubetinget pligt at betale en vis mindsteløn. Bestemmelsen i udstationeringsloven, der blev indsat efter Laval-dommen, jf. straks nedenfor, kan dog anses for at være en dansk udnyttelse af muligheden i artikel 3,8 for at lægge vægt på kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele landets område.

Lønforhold er i Danmark reguleret gennem kollektive overenskomster indgået mellem arbejdsmarkedets parter eller ved individuel aftale mellem en lønmodtager og en arbejdsgiver. Det er derfor arbejdsmarkedets parter, der overvåger, om der betales en rimelig løn på det danske arbejdsmarked. Er dette ikke tilfældet, vil de kunne iværksætte konflikt for at opnå overenskomst med arbejdsgiveren.

Der har været stillet spørgsmål om, hvilke kontrolmuligheder staten har med hensyn til overholdelse af overenskomstvilkår, primært løn, når udenlandske virksomheder – som har indgået en overenskomst - udstationerer ansatte til Danmark.

Det arbejdsretlige system er udviklet af arbejdsmarkedets parter igennem mere end et århundrede. Det er bl.a. forklaringen på, at løn og arbejdsvilkår også i dag stort set er reguleret af arbejdsmarkedets parters overenskomster og i mere beskedent omfang af lovgivning. Der er en lang tradition for, at staten respekterer det arbejdsretlige system. Det betyder bl.a., at staten ikke blander sig i arbejdsmarkedets parters overenskomster samt håndteringen heraf. Staten har suppleret og støttet det arbejdsretlige system med fx lov om arbejdsretten og forligsmandsloven.

I Folketinget og hos arbejdsmarkedets parter er der bred enighed om, at den danske model skal kunne håndtere udfordringerne med udenlandsk arbejdskraft. Man ønsker at bevare den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter har ansvaret for løn- og arbejdsvilkår uden indblanding fra Folketinget, men hvor Folketinget sikrer de nødvendige rammer. Dette er bl.a. udmøntet i Register for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), som blev etableret i 2008 og styrket i 2010. RUT er nærmere beskrevet i afsnit 7.3.

Redskabet til at bekæmpe social dumping har hidtil primært været i form af fagbevægelsens bestræbelser på at opnå overenskomst med udenlandske arbejdsgivere og at understøtte kravet via kollektive kampskridt i form af blokade og strejke (sympatikonflikt). Fagbevægelsen har vid adgang til at konflikte overfor en dansk arbejdsgiver for at opnå overenskomst. Betingelserne er, at konflikten skal have et sagligt formål, og at

der skal være et rimeligt forhold mellem mål og midler. Derimod er fysiske blokader ikke lovlige.¹³

7.2.1.4.1. Laval-dommen

I forhold til udenlandske virksomheder blev der på baggrund af EU-Domstolens afgørelse i 2007 (Laval-sagen om et svensk skolebyggeri udført af det lettiske firma Laval), indsat en bestemmelse i udstationeringslovens § 6 a, som fastlægger rammerne for brug af kollektive kampskridt overfor en udenlandsk tjenesteyder. Ifølge bestemmelsen kan der anvendes kollektive kampskridt overfor en udenlandsk tjenesteyder til støtte for et lønkrav, der stiller udenlandske tjenesteydere lige med danske arbejdsgivere på det pågældende ansættelsesområde. Det er en betingelse for iværksættelse af kollektive kampskridt, at der forinden overfor den udenlandske tjenesteyder er henvist til bestemmelser i de kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. Det skal af disse overenskomster med den fornødne klarhed fremgå, hvilken løn der efter overenskomsterne skal betales.

Bestemmelsen har betydet, at fagbevægelsen har været nødt til at tilpasse og præcisere de overenskomstkrav, som fremsættes overfor udenlandske tjenesteydere. Der er endnu ikke været forelagt sager, hvor Arbejdsretten har skullet tage stilling til, om overenskomstkrav efter udstationeringslovens § 6 a har været lovlige.

7.2.1.5 Dokumentation for ansættelsesforhold i forbindelse med udstationering

7.2.1.5.1 Gældende regler på området

Ifølge EU-direktiv nr. 91/533 om arbejdsgiverens pligt til at underrette arbejdstageren om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet har en arbejdsgiver pligt til skriftligt at oplyse lønmodtageren om alle væsentlige vilkår for ansættelsesforholdet senest 1 måned efter, at arbejdet er påbegyndt. Dette er bl.a. oplysninger om parternes identitet, arbejdssted, arbejdsforholdets begyndelsestidspunkt, lønforhold, arbejdstid, ferie og opsigelsesvarsler.

Arbejdsgiveren skal give lønmodtageren oplysningerne i form af en skriftlig arbejdskontrakt, et ansættelsesbrev eller anden skriftlig dokumentation, som indeholder alle væsentlige vilkår.

Direktivet indeholder en særlig bestemmelse vedrørende udstationerede lønmodtagere. Ifølge direktivets art. 4, har lønmodtagere, som bliver udstationeret i mere end en måned, krav på at få udleveret dokumenterne om ansættelsen før afrejsen. Dokumenterne skal indeholde følgende supplerende oplysninger: udstationeringens varighed, den valuta lønnen skal udbetales i, eventuelle fordele i kontanter og naturalier, der er forbundet med opholdet i udlandet samt vilkårene for lønmodtagerens tilbagevenden til hjemlandet. Art. 4 finder ikke anvendelse, hvis udstationeringen ikke er over 1 måned.

¹³ Betingelserne for at konflikte er fastlagt af Arbejdsretten. Der henvises bl.a. til afgørelsen i sag nr. A2007.831 (Nørrebro Bryghus).

I Danmark er direktivet gennemført i ansættelsesbevisloven. Loven gælder for alle lønmodtagere, der er i et dansk ansættelsesforhold, herunder lønmodtagere, som udstationeres til et andet land for en dansk arbejdsgiver. Loven finder imidlertid ikke anvendelse i forhold til udenlandske lønmodtagere, som udstationeres af en udenlandsk arbejdsgiver til Danmark, idet den udenlandske udstationerede lønmodtager er omfattet af hjemlandets regler om ansættelsesbeviser.

Det er slået fast med EU-Domstolens afgørelse i C-319/06, at kravet om en skriftlig kontrakt eller dokument ifølge direktivet skal garanteres af den medlemsstat, som de udstationerede arbejdstagere kommer fra. Alle arbejdstagere, der udstationeres, skal derfor - uanset om de udstationeres til eller fra Danmark - have udleveret et ansættelsesbevis i henhold til lovgivningen i det land, de udstationeres fra.

Det betyder, at fx polske arbejdsgivere, der udstationerer lønmodtagere til Danmark, har pligt til skriftligt at oplyse lønmodtageren inden afrejsen om alle væsentlige ansættelsesvilkår i henhold til fristen i den lovgivning, der følger af direktivet og den polske lovgivning.

Retten til et ansættelsesbevis fra første arbejdsdag er derfor en ret for alle udstationerede lønmodtagere fra et EU-land, der udstationeres ud over 1 måned. En manglende overholdelse af direktivet vil dog i givet fald skulle håndhæves og sanktioneres på lønmodtagerens foranledning i lønmodtagerens hjemland.

Ifølge EU-Kommissionen, jf. meddelelsen fra 2006 og senest i forslag til håndhævelsesdirektiv fra 2012, kan en medlemsstat stille krav om, at en udenlandsk virksomhed, som udstationerer ansatte, skal opbevare en række arbejdsdokumenter vedrørende ansættelsesforholdet enten i papirform eller elektronisk, som er tilgængeligt i værtsstaten. Der kan stilles dokumentationskrav i form af ansættelsesbevis med supplerende oplysninger vedr. udstationeringen, lønsedler, arbejdsedler, bevis for betaling af løn m.v.

7.2.1.5.3 Potentielle tiltag for at kræve dokumentation i forbindelse med udstationering

Udgangspunkt: Efter de gældende regler i udstationeringsloven stilles der ikke krav om, at den udstationerende virksomhed skal kunne fremvise dokumentation for ansættelsesforholdet i forhold til udstationerede lønmodtagere.

Potentielt tiltag: Der kan i lovgivningen indføres krav om, at udenlandske virksomheder skal kunne fremvise dokumentation overfor kontrolmyndigheder i form af fx ansættelsesbevis med supplerende oplysninger vedr. udstationeringen, lønsedler, arbejdsedler, bevis for betaling af løn m.v. for de udstationerede lønmodtagere.

Overvejelser: Ingen myndighed i Danmark fører kontrol med den dokumentation, som gælder i forbindelse med et ansættelsesforhold. Der er fx ikke en myndighed, som fører kontrol med ansattes krav på fx ansættelsesbeviser.

Krav om sådan dokumentation for ansættelsesforholdet har under udvalgsarbejdet været forelagt for skattemyndighederne, der samlet vurderer, at man allerede i dag har tilstrækkelig hjemmel til at indhente dokumentation fra indeholdelsespligtige virksomheder til at kunne løse sine opgaver. Udvalget kan derfor ikke pege på et sådan tiltag.

Tiltaget ville i givet fald kræve lovændring.

7.3 RUT

Udenlandske virksomheder, som leverer tjenesteydelser i Danmark, og som udstationerer medarbejdere i den forbindelse, har siden 1. maj 2008 skulle registrere sig i Registret Udenlandske Tjenesteydere i Danmark (RUT). Endvidere har selvstændige udenlandske erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser i Danmark, skulle registrere sig siden 1. januar 2011. RUT har til formål at give myndighederne bedre mulighed for at sikre håndhævelse af de regler, der gælder for udenlandske tjenesteydere og arbejdsgivere, som opererer i Danmark. Dertil er en række af oplysningerne i RUT offentligt tilgængelige, så arbejdsmarkedets parter kan varetage deres interesser over for udenlandske virksomheder i forhold til at sikre ordnede forhold på det danske arbejdsmarked. RUT er reguleret i udstationeringsloven.

7.3.1 Anmeldepligten

En anmeldelse til RUT-registret skal indeholde følgende oplysninger:

- Virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger
- Dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen
- Sted for levering af tjenesteydelsen
- Kontaktperson for virksomheden. Kontaktpersonen skal udpeges af virksomheden blandt de personer, der arbejder i Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelsen
- Tjenesteydelsens branchekode
- Identiteten af lønmodtagere, som virksomheden udstationerer, og udstationeringsperiodens varighed

Oplysningerne skal anmeldes senest samtidig med, at leveringen af tjenesteydelsen i Danmark påbegyndes, det vil fx sige, at en byggeopgave begyndes. Ændringer vedrørende oplysningerne skal anmeldes senest 8 dage efter ændringen.

Kommissionen overvejer pt., hvorvidt anmeldelsespligten for enkeltmandsvirksomheder til RUT og hvervgiverpligten i forbindelse hermed er i overensstemmelse med servicedirektivet. I forbindelse med eventuelle fremtidige overvejelser af justeringer af RUT bør man være opmærksom på EU-kommissionens og EU-domstolens fortolkning af rækkevidden af de krav, som medlemsstaterne kan stille til udenlandske virksomheders registrering.

Udfaldet af Kommissionens overvejelser og en evt. traktatkrænkelssag mod Danmark vil dog ikke kunne få betydning for de potentielle tiltag om styrkelse af RUT, bortset fra de tilfælde, der angår tjenesteydere, som er omfattet af servicedirektivet (enkeltmandsvirksomheder).

7.3.2 Hvervgiverpligten

Tjenesteyderen har pligt til, senest samtidig med at levering af tjenesteydelsen påbegyndes, at give dokumentation til hvervgiver for, at anmeldelse i RUT er foretaget, hvis tjenesteydelsen angår bygge- og anlægsvirksomhed eller landbrug, skovbrug og gartneri. En hvervgiver, der modtager en tjenesteydelse fra en anmeldelsespligtig virksomhed skal, senest 3 dage efter at levering af tjenesteydelsen er påbegyndt, rette henvendelse til Arbejdstilsynet, såfremt hvervgiver ikke har modtaget dokumentation for, at virksomheden har foretaget anmeldelse til RUT, eller hvis oplysninger om sted for levering af tjenesteydelsen eller dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen er mangelfulde eller forkerte.

7.3.3 Sanktioner

Anmeldepligten til RUT er sanktioneret med bøde. Har virksomheden overtrådt reglerne ved ikke at være anmeldt til RUT, eller er anmeldelsen urigtig eller mangelfuld, sendes en indstilling til retslig tiltale til politiet. Bødepåstanden er på 10.000 kr.

Det tilkommer domstolene ud fra en samlet vurdering at fastsætte bøden i den enkelte sag, og bøden kan fastsættes til et større eller mindre beløb end bødeniveauet i normalt tilfælde afhængigt af sagens konkrete omstændigheder. Således bør bøden gradueres afhængigt af overtrædelsens grovhed, undskyldelige omstændigheder, fx antal af ansatte eller kort udstationeringsperiode mv.

I den ene ende af spektret finder man fx en lille håndværksmester med en enkelt eller få udstationerede, som ved en fejl har givet mangelfulde oplysninger. I den anden ende af spektret har man en stor virksomhed med mange udstationerede, som med forsæt har undladt at indsende oplysninger, eller som bevidst har givet forkerte oplysninger om fx kontaktperson. I vurderingen indgår både virksomhedens størrelse og den planlagte udstationeringsperiode. Den omstændighed, at overtrædelsen opdages på et tidligt tidspunkt, bør ikke føre til en lempelse.

Hvervgivere, der ikke har fået dokumentation for den udenlandske tjenesteyders anmeldelse i RUT, og som har undladt at orientere Arbejdstilsynet herom senest 3 dage efter, at levering af tjenesteydelsen er påbegyndt, kan straffes med en bøde på 10.000 kr.

7.3.4 Håndhævelse

RUT-registret administreres af Erhvervsstyrelsen, mens Arbejdstilsynet fører tilsyn med overholdelse af anmelderpligten. Arbejdstilsynet gennemfører tilsyn med udenlandske virksomheders anmeldelse i RUT i sammenhæng med tilsyn med virksomhedernes arbejdsmiljø. Tilsynet tilrettelægges på baggrund af oplysningerne i RUT. Er virksomheden ikke anmeldt til RUT, eller er oplysningerne mangelfulde eller forkerte,

tilrettelægges tilsyn i forhold til de oplysninger, som Arbejdstilsynet ad anden vej har fået om virksomheden og arbejdsstedet.

Tilsynet udføres kort tid efter, at Arbejdstilsynet har modtaget henvendelsen om den udenlandske virksomhed. Arbejdstilsynet vurderer i den forbindelse, om der er behov for tolkebistand.

Ved tilsyn på fx en byggeplads undersøger Arbejdstilsynet, om der evt. er flere udenlandske virksomheder på stedet, som kan have pligt til at foretage anmeldelse til RUT. Møder den tilsynsførende en udenlandsk virksomhed, som umiddelbart vurderes at skulle være i RUT, tager den tilsynsførende telefonisk kontakt til Arbejdstilsynets tilsynsplanlæggere, som foretager opslag i RUT for at få verificeret, om virksomheden er i RUT.

Hvis Arbejdstilsynet ikke kan komme i kontakt med den udenlandske virksomhed på arbejdsstedet, tager Arbejdstilsynet kontakt til den i RUT oplyste kontaktperson og aflægger evt. endnu et par besøg med henblik på at opnå kontakt.

Arbejdstilsynet kan i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed – ud over til politiet - videregive oplysninger til andre relevante myndigheder, herunder SKAT, om virksomheder, der vurderes ikke at have overholdt deres anmeldelsespligt til RUT. Dette sker med henblik på, at disse myndigheder kan føre kontrol med, om virksomhederne overholder den lovgivning, som finder anvendelse i forbindelse med udstationering, jf. formålet med anmeldelsespligten til RUT. En sådan videregivelse vil skulle ske i overensstemmelse med persondatalovens og forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger

Breve sendes til virksomhedens udenlandske adresse eller evt. som e-mail, hvis dette er oplyst.

Arbejdstilsynet indstiller sagen til anklagemyndigheden med henblik på at overveje, om der er grundlag for at rejse en straffesag, hvis Arbejdstilsynet konstaterer, at en udenlandsk virksomhed har overtrådt pligten til at anmelde tjenesteydelsen i RUT. Sagen indstilles i så fald uden forudgående påbud.

Når Arbejdstilsynet indstiller en sag til anklagemyndigheden, sender Arbejdstilsynet en indberetning til SKAT med de oplysninger om virksomheden, som Arbejdstilsynet er blevet bekendt med på tilsynet (fx navn, land, arbejdssted og evt. ydelsens start- og slutdato eller antallet af (formodede) udstationerede medarbejdere.

Disse informationer anvendes af SKAT, blandt andet ved virksomhedskontrol, til at sikre overholdelse af dansk skatte- og afgiftslovgivning. [Videregivelsen af disse oplysninger er dog begrænset af persondatalovens og forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger.] Der henvises i den sammenhæng til afsnit 8.3.

Samtidig orienterer Arbejdstilsynet den udenlandske virksomhed om, at Arbejdstilsynet har konstateret en overtrædelse af udstationeringsloven, og at en sådan overtrædelse kan medføre bøde.

Sagen indstilles til anklagemyndigheden, uanset om virksomheden efterfølgende har anmeldt tjenesteydelsen til RUT. Procedure ved indstilling til tiltale mv. beskrives nærmere i afsnit 7.3.5 om administrative RUT-bøder.

Arbejdstilsynet fører ikke tilsyn med, om hvervgiveren overholder sine forpligtelser efter udstationeringsloven. Når Arbejdstilsynet indstiller en sag mod en tjenesteyder til anklagemyndigheden for manglende overholdelse af tjenesteyderens anmeldelsespligt, og Arbejdstilsynet samtidig kan konstatere, at tjenesteyderen har udført arbejde i mere end 4 dage, og ingen hvervgiver har henvendt sig til Arbejdstilsynet vedrørende tjenesteyderens manglende anmeldelse, underretter Arbejdstilsynet politiet om hvervgiveres forpligtelser.

Politiet har herefter mulighed for at vurdere, om der er anledning til at undersøge overholdelsen af disse regler i forhold til den eller de hvervgivere, som tjenesteyderen måtte have leveret tjenesteydelser til i Danmark.

Udvalget har noteret sig, at der er gode erfaringer med samarbejde mellem Rigsadvokaten, Rigspolitiet og Arbejdstilsynet om forbedringer og effektiviseringer af sagsbehandlingen af RUT-straffesagerne. Hver myndighed har fået større forståelse for de andre myndigheders udøvelse og for værdien i at indhente de informationer, som er nødvendige for, at hver enkelt kan gå videre med sagsbehandlingen.

Som led i analysen af mulige forbedringer undersøger Arbejdstilsynet i øjeblikket, hvilke konkrete oplysninger Arbejdstilsynet må indhente i forbindelse med tilsyn, uden at komme i strid med gældende forvaltningsretlige regelsæt og retssikkerhedsloven, herunder i hvilket omfang AT kan indhente og videregive oplysninger til brug for andre myndigheders sagsbehandling.

7.3.5 Potentielle tiltag vedr. anmeldelsespligten til RUT

Ifølge udvalgets kommissorium skal udvalget vurdere, om der er mulighed for tiltag, der kan styrke og/eller supplere RUT og validiteten af RUT-data.

7.3.5.1 Bedre kontrol og håndhævelse af udenlandske virksomheder muliggjort via realtidsdata, forbedret datakvalitet og øget tilgængelighed i RUT

Udgangspunkt: I det nuværende RUT-system stilles der ved registrering ikke krav om adressevalidering op imod vejregisteret, da de registrerede tjenesteydelser i mange tilfælde skal registreres på en ikke adressefast lokation, som f.eks. byggepladser og jernbanestrækninger. Derfor har kontrolmyndighederne ofte problemer med at finde den registrerede virksomhed. Aftagere af data, særligt kontrolmyndighederne har udtrykt stort behov for, at adressedata bliver mere valide.

Derudover bliver RUT-registrets oplysninger kun opdateret én gang i døgnet. Udenlandske arbejdstagere opholder sig ofte kun få dage på en arbejdsplads i Danmark. Der er ikke EU-retlig hjemmel til at kræve, at de skal registrere sig i RUT, før de påbegynder arbejdet. Derfor får kontrolmyndighederne i mange tilfælde ikke aktuelle data så hurtigt, som der er behov for. Aftagere af data, såvel myndigheder som private, har udtrykt stort behov for adgang til realtidsdata via en webservice. Myndigheders og privates træk på RUT-data er udgiftsbelagt, hvilket begrænser anvendelsen af RUT.

RUT er kendetegnet ved geografisk spredning og stor mobilitet hos de registrerede. Dette bevirker, at særligt kontrolmyndigheder skal kunne reagere hurtigt, og at disse skal have løbende adgang til at kunne foretage relevante søgninger i RUT. Hertil kommer, at der er behov for at forbedre søgefunktionaliteten således, at der kan laves realtidsopslag via trådløs mobilapplikation og f.eks. få vist alle aktive registrerede i RUT inden for et defineret geografisk område.

Endvidere har arbejdsmarkedets parter flere gange udtrykt ønske om, at den samlede periode for arbejdets udførelse bliver offentlig tilgængelig i RUT.

RUT-registret giver p.t. ikke mulighed for at vedhæfte og uploade dokumenter i forbindelse med registrering. Hvis denne mulighed stilles til rådighed, vil et stort behov fra arbejdsmarkedets parter blive imødekommet. Det drejer sig særligt om mulighed for at oplyse om arbejdstagernes sikringsforhold i udsenderlandet via den såkaldte A1 attest. Det er arbejdsgiveren eller arbejdstageren, ikke myndighederne, der kan bede om at få attesten tilsendt fra hjemland samt uploade dokumentet. At stille en uploadfunktion til rådighed i registret, vil gøre det lettere for arbejdsmarkedets parter at sikre sig, at disse forhold er på plads.

Potentielle tiltag: På baggrund af ovenstående peger udvalget på følgende potentielle tiltag:

- Registrering af adresser i RUT valideres af Bygnings- og Boligregistrets udviklede adressefunktionalitet
- Der udvikles en webservice, der afspejler de opdateringer, der løbende sker, når brugerne registrerer sig i RUT eller ændrer eksisterende registreringer
- Der udvikles en mobilapplikation som muliggør trådløs anvendelse af RUT
- Data i RUT frikøbes
- Oplysninger om arbejdsperioden offentliggøres i RUT
- Udvidelse af RUT med en række nye frivillige funktioner, der giver mulighed for oplysning om social sikring i hjemlandet (attest A1), angivelse af at der er afsendt forhåndserklæring inden for området med gensidig anerkendelse af kvalifikationer til relevante myndighed, samt et myndighedsmodul, så myndigheder, der anvender RUT, kan angive om virksomheden er reel.

Overvejelser: Samlet set vil en forbedring af datakvaliteten, realtidsdata og tilgængeligheden til RUT data forbedre myndighedernes mulighed for at udføre kontrol og

håndhæve de danske regler blandt udenlandske virksomheder og arbejdstagere og dermed modvirke social dumping.

Erhvervsstyrelsen administrerer RUT, mens lovgivningen hører under Beskæftigelsesministeriet. Yderligere oplysningskrav i RUT og ændringer med hensyn til, hvilke oplysninger, der kan gøres offentlige, kræver ændring af lov om udstationering af lønmodtagere mv. Det skal undersøges nærmere, herunder hvorvidt en sådan udvidelse af registret er i overensstemmelse med EU-retten.

7.3.5.2 Anmeldelse 8 dage før start

Potentielt tiltag: Arbejdsmarkedets parter har i forbindelse med udarbejdelse af reglerne om anmeldelsespligten i udstationeringsloven foreslået, at der skal ske forhånds-anmeldelse 8 dage før levering af tjenesteydelser i Danmark.

Overvejelser: EU-Kommissionen har udtalt, at anmeldelse tidligst kan kræves fra arbejdets påbegyndelse. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at mange kontrakter først indgås i sidste øjeblik, og at virksomheden derfor først i sidste øjeblik kender tidspunktet for levering af tjenesteydelser. Det vil derfor være i strid med EU-retten at stille krav om anmeldelse 8 dage før levering af tjenesteydelser i henhold til udstationeringsdirektivet.

7.3.5.3 Oplyse momsnummer fra hjemlandet i RUT

Udgangspunkt: Det er pt. ikke teknisk muligt at angive den udenlandske virksomheds momsnummer i RUT i forbindelse med en anmeldelse. RUT skal udvides, hvis dette skal muliggøres.

Potentielt tiltag: Som led i bestræbelserne på bedre opsyn med, at udenlandske virksomheder reelt er etableret i hjemlandet og med henblik på at kunne identificere de enkelte virksomheder, har udvalget overvejet, om der kunne indføres krav om, at alle virksomheder i forbindelse med anmeldelse til RUT skal angive hjemlandets momsnummer, ligesom det i dag sker for så vidt angår momspligtige levering af tjenesteydelser.

Det er udvalgets vurdering, at et sådant krav ville være muligt inden for EU-retten. De gældende retningslinjer vedr. forhåndsmeddelelse om udstationering er fastlagt i meddelelsen KOM(2006)159, som søges kodificeret i Kommissionens forslag til håndhævelsesdirektiv, og heri foreslås det, at virksomheden bl.a. skal oplyse sin "identitet". Dette må kunne dække mere end blot navn og adresse.

Overvejelser: Såfremt momsnummer skal angives i RUT ved anmeldelse, vil det ikke blive valideret af en offentlig myndighed, men det vil skabe mulighed for hurtigere efterfølgende kontrol af kontrolmyndighederne. Det vurderes, at kravet kræver lovændring.

7.3.5.4 Lettere adgang til relevante oplysninger om udenlandske tjenesteydere for arbejdsmarkedets parter

Udgangspunkt: Det følger af "den danske model", at arbejdsmarkedets parter aftaler og håndhæver løn og arbejdsvilkår. Imidlertid oplever danske fagforeninger, at det er vanskeligt at få relevante information, for at føre en effektiv kontrol med overholdelsen af de gældende EU-regler. Det drejer sig eksempelvis om, hvorvidt en udenlandsk virksomhed, der opererer i Danmark, reelt er etableret i hjemlandet, samt på hvilke vilkår virksomheden leverer tjenesteydelser i Danmark.

Potentielt tiltag: Det kan undersøges, hvorvidt arbejdsmarkedets parter kan få adgang til Informationssystemet for det indre marked (IMI). IMI-systemet er beskrevet nærmere i afsnit 7.4.1.

Overvejelser: IMI kan anvendes af både offentlige myndigheder og private aktører, der i loven er tildelt en myndighedskompetence i henhold til de områder af EU-retten, hvor IMI benyttes. Eksempelvis er Ingeniørforeningen Danmark (IDA) registreret som kompetent myndighed i IMI, da Energistyrelsen, jf. bygningsreglementet, har tildelt IDA kompetence til at anerkende erhvervsmæssige kvalifikationer for statikere.

Det er således muligt at give arbejdsmarkedets parter adgang til IMI, såfremt de delegeres en formel kompetence inden for de relevante områder (fx udstationeringsdirektivet). Dette kræver dog, at der tilvejebringes den nødvendige lovhjemmel. Det skal endvidere undersøges, om der behov for at tage forholdsregler, der sikrer, at systemet ikke anvendes til EU-stridig kontrol. Fx vil det formentlig være i strid med EU-retten, hvis samtlige udenlandske virksomheder systematisk kontrolleres gennem systemet.

Ved at få adgang til IMI vil fagforeningerne eksempelvis hurtigt og effektivt kunne få information om, hvorvidt en udenlandsk virksomhed reelt er etableret i hjemlandet. Via IMI kan fagforeningerne identificere og kontakte den relevante myndighed i tjenesteyderens hjemland og bede denne bekræfte tjenesteyderens etablering. Derudover indeholder IMI en database over relevante offentlige registre i hvert land eksempelvis virksomhedsregistre, hvor fagforeningerne kan slå op og få svar med det samme. Dette er især relevant i de tilfælde, hvor den udenlandske virksomhed kun opholder sig enkelte dage i Danmark. Informationsudvekslingen via IMI foregår på de involverede parter eget sprog ved hjælp af en række spørgsmål og svar, som på forhånd er oversat.

På europæisk plan er der pt. ikke erfaringer med at give fagforeningerne adgang til IMI, og derfor kan der være behov for at etablere rammer for fagforeningernes brug af systemet bl.a. med henblik på sikre tilstrækkelig uddannelse og evt. validering af forespørgsler til udenlandske myndigheder.

Der skal tilvejebringes lovhjemmel, der tildeler arbejdsmarkedets parter den fornødne myndighedskompetence.

7.3.5.5 Udvidelse af hvervgiverforpligtelsen

Udgangspunktet: Pr. 1. januar 2011 blev der indført en pligt for hvervgiveren (den der bestiller arbejdet) til at sikre sig, at den udenlandske tjenesteyder har anmeldt op-

lysninger om arbejdet til RUT. Hvis den udenlandske tjenesteyder ikke har anmeldt oplysninger til RUT, har hvervgiveren pligt til at kontakte Arbejdstilsynet, som herefter kan føre tilsyn med den udenlandske virksomhed.

Hvervgiverpligten gælder indenfor bygge- og anlægsområdet, samt det grønne område, som er de brancher, der hidtil har været udsat for social dumping. Beskæftigelsesministeren har bemyndigelse til at udvide hvervgiverpligten til andre brancher efter samråd med arbejdsmarkedets parter.

Potentielt tiltag: Det kan overvejes at udvide hvervgiverpligten til andre brancher, hvor der er et særligt behov for at sikre sig, at den udenlandske tjenesteyder har anmeldt oplysninger til RUT af hensyn til myndigheders kontrolmulighed og af hensyn til arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre danske løn- og arbejdsvilkår. Det gælder fx indenfor hotel-, restaurations- og samt rengøringsområdet.

Overvejelser: En udvidelse af hvervgiverpligten til andre brancher vil bidrage til at sikre, at flere udenlandske tjenesteydere anmelder oplysninger til RUT. Det vil samtidig forbedre myndigheders og arbejdsmarkedets parter mulighed for at sikre overholdelsen af danske regler. Udvidelse af hvervgiverpligten vil have mindre administrative konsekvenser for hvervgivere i Danmark, herunder for ikke-erhvervsdrivende private.

Der bør desuden tages højde for, at Kommissionen pt. overvejer, hvorvidt hvervgiverpligten i relation til enkeltmandsvirksomheder er i overensstemmelse med EU-retten, nærmere specifikt servicedirektivet. Dette har dog ikke betydning for en eventuel udvidelse af hvervgiverpligten for virksomheder, som udstationerer ansatte.

7.3.6 Administrative RUT-bøder

Udvalget skal undersøge mulighederne for at give Arbejdstilsynet hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af udstationeringsloven (RUT-anmeldelsespligten).

7.3.6.1 Gældende regler om overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT og muligheden for administrative bødeforelæg

Efter § 7 a i udstationeringsloven har udenlandske virksomheder – med og uden ansatte – pligt til at anmelde sig i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Det følger endvidere af § 7 d, at den udenlandske tjenesteyder skal give dokumentation til sin hvervgiver for, at tjenesteyderen har foretaget anmeldelse, hvis tjenesteydelsen angår bygge- og anlægsvirksomhed eller landbrug, skovbrug og gartneri. Af §§ 10 a og 10 c fremgår det, at manglende overholdelse af disse regler straffes med bøde.

Arbejdstilsynet har siden 1. juni 2010 været den myndighed, som i første omgang har ansvaret for at undersøge eventuelle overtrædelser af anmeldelsespligten til RUT og for at udarbejde tiltaleindstillinger ved overtrædelse af udstationeringsloven til brug for politiets og anklagemyndighedens videre behandling af sagerne.

7.3.6.2 Generelt om betingelserne for at kunne anvende administrative bødeforelæg

Efter retsplejelovens § 832 kan anklagemyndigheden i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkendegive over for sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en i bødeforelægget angivet bøde. Retsplejelovens regler om krav til indholdet af anklageskrift finder tilsvarende anvendelse i forhold til bødeforelæg, jf. § 832, stk. 2 (dvs. krav om gerningsbeskrivelse og angivelse af den regel, der er overtrådt, samt straffehjemlen mv.).

Udgangspunktet er således, at bødeforelæg udstedes af anklagemyndigheden (i praksis det lokale politi).

Lovgivningen indeholder dog som en undtagelse hertil eksempler på, at en særmyndighed – og ikke anklagemyndigheden (politiet) – har hjemmel til at udstede bødeforelæg (administrative bødeforelæg) for nærmere bestemte overtrædelser af særlovgivningen. En sådan adgang kendes således, hvor der eksempelvis kan peges på et særligt behov for, at særmyndigheden meget hurtigt efter at have konstateret en overtrædelse kan udstede et bødeforelæg.

Adgangen til at udstede sådanne administrative bødeforelæg forudsætter efter fast praksis, at der er tale om ensartede og ukomplicerede overtrædelser uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Der skal således være tale om klare og objektivt konstaterbare overtrædelser, hvor sagens afgørelse – herunder fastsættelse af bødens størrelse – kan ske uden skønmæssige elementer af betydning.

Endvidere skal bødeniveauet ligge fast. Det vil det eksempelvis kunne siges at gøre, når der foreligger en klar domstolspraksis på området.

Det er endvidere en forudsætning for, at en sag kan afsluttes med et administrativt bødeforelæg, at den pågældende virksomhed eller person erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig indforstået med, at sagen afgøres administrativt (udenretligt) med betaling af en bøde. Er dette ikke tilfældet, må sagen overgives til anklagemyndigheden med henblik på, at sagen kan indbringes for domstolene.

Det bør i tilknytning til lovhjemmelen til at udstede administrative bødeforelæg fremgå, at retsplejelovens regler om krav til indhold af et anklageskrift, jf. § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, og princippet om, at den sigtede ikke har pligt til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på det administrative bødeforelæg.

7.3.6.3 Erfaringer med brug af administrative bødeforelæg på andre områder

Både SKAT og Arbejdstilsynet har i dag mulighed for at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af henholdsvis skattelovgivningen og arbejdsmiljølovgivningen. Disse bøder kan også udstedes til udenlandske virksomheder. Endvidere har poli-

tiet afgjort flere sager mod udenlandske virksomheder for overtrædelse af udstationeringsloven ved udenretlig bøvedtagelse. Udvalget har valgt at kigge nærmere på de praktiske erfaringer med at udstede bøder på tværs af landegrænser, herunder sproglige og juridiske udfordringer.

Det er Arbejdstilsynets vurdering, at anvendelsen af administrative bødeforelæg er effektivt i forhold til at få et bødeforelæg hurtigt ud til den pågældende virksomhed. Dog kan sagsbehandlingstiden blive forlænget, hvis den udenlandske virksomhed ikke vedkender sig forholdet eller ikke foretager sig noget i anledning af Arbejdstilsynets administrative bødeforelæg.

Skat har i flere tilfælde sendt bødeforelæg til personer og virksomheder i udlandet såvel på dansk som på et af hovedsprogene, typisk engelsk.

7.3.6.4 Administrativt bødeforelæg for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen
Arbejdstilsynet kan søge sager mod udenlandske arbejdsgivere afgjort med tiltaleindstilling eller administrative bødeforelæg efter de samme retningslinjer, som når der er tale om danske ansvarlige arbejdsgivere.

De sager, der afgøres med administrative bødeforelæg, omhandler bl.a. fare for nedstyrtning, fare for sammenskridning ved jordarbejde og arbejde ved farlige tekniske hjælpemidler, hvor der ikke er truffet foranstaltninger til at hindre fare for klemning, berøring med de bevægelige maskindele eller andre farlige situationer samt ved manglende efterkommelse af Arbejdstilsynets påbud. Bøden er typisk på 25.000 kr.

Bødeforelæg mod arbejdsgiveren skal fremsendes til virksomhedens hjemmeadresse. Der skal samtidig sendes en kopi af bødeforelægget til kontaktpersonen eller anden repræsentant her i Danmark, da dette vil lette virksomhedens mulighed for at forholde sig til overtrædelsen og til spørgsmålet om, hvorvidt man ønsker at vedtage bøden.

Hvis bødeforelægget ikke vedtages, fremsendes sagen til politiet på gerningsstedet med indstilling om tiltalerejsning. Det gælder, uanset om der er formodning for, at virksomheden fortsat opholder sig i Danmark.

Mulighederne for at retsforfølge arbejdsgiveren afhænger herefter af virksomhedens hjemland og af, hvilke internationale aftaler herom, som måtte være indgået mellem Danmark og det pågældende land. Vurderingen heraf hører under politi og anklagemyndighed.

Arbejdstilsynet har i 2010 udstedt 11 administrative bødeforelæg til udenlandske virksomheder. Heraf blev 4 betalt af den udenlandske virksomhed og 6 videresendt til politiet med anmodninger om indstilling af tiltale. 1 sag blev henlagt af Arbejdstilsynet. Ifølge Arbejdstilsynets oplysninger er 3 af de 6 tiltaleindstillinger efterfølgende afgjort ved bøde. De resterende 3 er på nuværende tidspunkt endnu ikke afgjort.

I 2011 udstedte Arbejdstilsynet 22 administrative bødeforelæg til udenlandske virksomheder. 6 af de administrative bødeforelæg er blevet betalt, og yderligere 3 er vedtaget, men ikke betalt. 1 af disse tre sager er overgivet til Statens Inddrivelse, 1 udenlandsk virksomhed er efterfølgende gået konkurs, og 1 har indgået en afdragsordning, men endnu ikke betalt. Af de resterende 13 sager er 9 videresendt til politiet med anmodning om indbringelse for domstolene, 2 er henlagt af Arbejdstilsynet og i 2 sager har Arbejdstilsynet endnu ikke taget stilling til det videre sagsforløb. Af de 9 tiltaleindstillinger er Arbejdstilsynet bekendt med, at 2 af sagerne er afgjort med bøde, 2 er henlagt af politiet, og 5 sager er endnu ikke afgjort.

7.3.6.5 SKATs erfaringer med administrative bødeforelæg til udenlandske virksomheder

SKAT har i alle sager, der kan afgøres med en bøde, mulighed for at tilbyde virksomheden, at sagen afgøres administrativt, såfremt virksomheden erklærer sig enig i SKATs vurdering og vedtager at betale en bøde indenfor en nærmere angiven frist. Der henvises til afsnit 8.6.4.

7.3.6.6 Analyse af behovet for at indføre administrative bødeforelæg ved overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT

Erfaringerne med bøder til udenlandske virksomheder for overtrædelse af udstationeringsloven viser, at når udenlandske virksomheder er i Danmark i korte perioder, og når de først har forladt landet, bliver inddrivelse af evt. tilgodehavender vanskeligere.

Rigsadvokaten har rettet henvendelse til udvalgte politikredse, som har erfaring med politiets behandling af sager om overtrædelse af udstationeringsloven. Den grundlæggende tilbagemelding har været, at i disse sager er det helt afgørende, at sagsbehandlingen er hurtig, således at det er muligt at få sagerne afgjort, mens den udenlandske virksomhed/tjenesteyder er her i landet. Når først virksomheden/tjenesteyderen er udrejst, bliver politikredsens videre sagsbehandling meget vanskelig. Ofte viser det sig, at det ikke er muligt at identificere virksomheden, eksempelvis fordi den ikke er registreret i hjemlandet og dermed reelt ikke eksisterer.

De adspurgte har derfor alle fremhævet vigtigheden af, at sagerne behandles, mens virksomheden er her i landet. Der henvises til rapportens kapitel 11 om strafforfølgning i forhold til udenlandske virksomheder.

Bødeniveauet for overtrædelse af udstationeringsloven

Med lov nr. 509 af 19. maj 2010 om ændring af lov om udstationering af lønmodtagere (Udvidelse af anmeldelsespligten for udenlandske tjenesteydere samt pligt for hvervgiver til at medvirke til at sikre, at der sker anmeldelse til RUT) blev det tilkendegivet, at bødeniveauet i normaltilfælde burde være 10.000 kr. Af bemærkningerne til lovændringen fremgår følgende:

”Det forudsættes, at der med den foreslåede strafbestemmelse skal ske en skærpelse af strafudmålingen, således at bødeniveauet i normaltilfælde er 10.000 kr. Det tilkommer domstolene ud fra en samlet vurdering at fastsætte bøden i den enkelte sag, og bøden

kan fastsættes til et større eller mindre beløb end bødeniveauet i normalt tilfælde afhængigt af sagens konkrete omstændigheder. Således bør bøden gradueres afhængigt af overtrædelsens grovhed, undskydelige omstændigheder, fx antal af ansatte eller kort udstationeringsperiode mv.

I den ene ende af spektret finder man fx en lille håndværksmester med en enkelt eller få udstationerede, som ved en fejl har givet mangelfulde oplysninger. I den anden ende af spektret har man en stor virksomhed med mange udstationerede, som med forsæt har undladt at indsende oplysninger, eller som bevidst har givet forkerte oplysninger om fx kontaktperson. I vurderingen indgår både virksomhedens størrelse og den planlagte udstationeringsperiode. Den omstændighed, at overtrædelsen opdages på et tidligt tidspunkt, bør ikke føre til en lempelse.

Efter den foreslåede § 10 a, stk. 3, forudsættes det at være en skærpende omstændighed, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt, eller hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet opnået økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

Det betragtes som en formildende omstændighed, hvis overtrædelsen er begået i undskyldelig uvidenhed eller undskyldelig misforståelse af retsreglerne, jf. straffelovens § 82, stk. 1, nr. 4.

Bødeniveauet for overtrædelse af hvervgiverpligten bør som hovedregel tage udgangspunkt i samme niveau, som niveauet for den udenlandske tjenesteyder. Såfremt det kan godtgøres, at hvervgiveren har handlet med forsæt for bevidst at undgå anmeldelse til RUT gennem aftale med tjenesteyderen herom, vil det være en skærpende omstændighed. Det samme gælder, hvis der med forsæt afgives urigtige oplysninger”.

7.3.6.7 Arbejdstilsynets erfaringer med straffesager for overtrædelse af anmeldelsespligten i udstationeringsloven.

Arbejdstilsynet har siden 1. juni 2010 været den myndighed, som i første omgang har ansvaret for at undersøge eventuelle overtrædelser af anmeldelsespligten til RUT og for at udarbejde tiltaleindstillinger ved overtrædelse af udstationeringsloven til brug for politiets og anklagemyndighedens videre behandling af sagerne.

Arbejdstilsynets egne tal, der er baseret på politiets tilbagemeldinger til Arbejdstilsynet i de afsendte tiltaleindstillinger, viser antallet af afgørelser fra domstole og udenretlige bødevedtagelser:

Fra 1. juni 2010 til 1. maj 2012

| Afgørelse | Antal |
|---|-------|
| Antal indstillinger til politiet | 462 |
| Antal sager henlagt af politiet | 76 |
| Antal sager afgjort ved udenretlig bødevedtagelse | 82 |
| Antal domfældelser | 9 |
| Antal frifindelser | 3 |

Tallene er det sagsantal, som Arbejdstilsynet er bekendt med efter tilbagemeldinger fra politiet.

82 sager er afgjort med en udenretlig bødevedtagelse på 10.000 kr.

Gennemgang af retspraksis:

Sag nr. 1 (frifindelse)

Tiltalte var ejer af en udenlandsk virksomhed og havde ansat to udenlandske personer til at arbejde for sig, som ikke var anmeldt i RUT. Virksomheden havde et SE-nummer, og tiltalte var herefter af den opfattelse, at RUT-anmeldelse ikke var nødvendig. Tiltalte blev frifundet under henvisning til, at der som sagen var oplyst ikke var bevis for, at tiltalte var skyldig i tiltalen.

Sag nr. 2 (frifindelse)

Tiltalte var ejer en udenlandsk virksomhed, der udførte arbejde på en arbejdsplads. Tiltaltes mands forklaring blev lagt til grund af retten. Tiltaltes mand forklarede, at der ikke var nogen ansatte i firmaet på tidspunktet for tilsynsbesøget (4. oktober 2010), kun selvstændige. Den eneste, der var på pladsen, udførte ikke noget arbejde, men gik bare rundt. Byretten frifandt tiltalte med henvisning til, at det ikke med sikkerhed var bevist, at der var ansatte til stede på adressen.

Sag nr. 3 (frifindelse)

Den udenlandske virksomhed var tiltalt for at udføre arbejde uden at være anmeldt i RUT, til trods for, at virksomheden udstationerede lønmodtagere. Retten fandt, at der ikke forelå det fornødne bevis for, at de pågældende personer udførte arbejde for den tiltaltes virksomhed.

Sag nr. 4 (bøde 5.000 kr.)

Tre udenlandske personer blev hver for sig som selvstændige tiltalt for at udføre arbejde uden at være anmeldt i RUT. Hvervgiveren forsøgte at hjælpe de tiltalte med RUT-anmeldelserne, hvilket ikke lykkedes ham at gøre korrekt, da han oprettede dem som ansatte og ikke som selvstændige. Retten fandt, at de objektive betingelser for at straffe for overtrædelser af udstationeringslovens § 10 a, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1 og 5, og § 10 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 d, var til stede, men at bøden skulle nedsættes, idet tiltalte havde forsøgt at få bragt forholdene i orden umiddelbart efter tilsynsbesøget.

Sag nr. 5 (bøde 2.000 kr.)

En udenlandsk virksomhed var ikke anmeldt i RUT på tidspunktet for Arbejdstilsynets tilsynsbesøg, jf. udstationeringslovens § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 7 a, stk. 1 og stk. 5. Retten lagde ved straffastsættelsen vægt på, at der var nogen grad af formildende omstændigheder.

Sag nr. 6 (bøde 10.000 kr.)

En udenlandsk virksomhed var ikke anmeldt i RUT på tidspunktet for Arbejdstilsynets tilsynsbesøg. Virksomheden blev dømt for overtrædelse af udstationeringslovens § 10 a, stk.1, nr.1, jf. § 7 a, stk. 1 og stk. 5.

Sag nr. 7-9 (bøde 10.000 kr.)

I disse 3 sager var den udenlandske virksomhed ikke anmeldt i RUT på tidspunktet for Arbejdstilsynets tilsynsbesøg. Den udenlandske virksomhed havde ikke anmodet om, at sagen blev behandlet ved et retsmøde, og retten lagde derfor til grund, at virksomheden havde tilstået forholdet. Virksomheden blev dømt for overtrædelse af udstationeringslovens § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 7 a, stk. 1 og stk. 5, og § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 7 a, stk. 1 og stk. 5, og § 10 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 d.

Sag nr. 9-12 (bøde 10.000 kr.)

I disse 3 sager var den udenlandske virksomhed ikke anmeldt i RUT på tidspunktet for Arbejdstilsynets tilsynsbesøg. Sagerne blev afgjort som udeblivelsesdomme. Sagerne omhandlede udenlandske virksomheder, som udførte arbejde uden rettidigt at være anmeldt i RUT. Virksomhederne havde undladt at give dokumentation til hvervgiver om at have foretaget anmeldelse, jf. § 10 a, stk.1, nr.1, jf. § 7 a, stk. 1, og § 10 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 a, stk. 1. Endelig havde virksomhederne udført arbejde uden rettidigt at have foretaget anmeldelse til RUT-registret, § 10 a, stk.1, nr.1, jf. § 7 a, stk. 1 og stk. 5.

De sager, der er afgjort efter udstationeringslovens § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 7 a, stk. 1 og 5, og § 10 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 7 d, stk. 1, omhandler udenlandske virksomheder, som udførte arbejde uden rettidigt at have anmeldt oplysninger om virksomheden til Registret for Udenlandske Tjenesteydere. Virksomhederne var således på tidspunktet for Arbejdstilsynets tilsyn ikke anmeldt i registret til trods for, at virksomheden udstationerede lønmodtagere. Disse virksomheder havde endvidere undladt at give dokumentation til hvervgiver for at have foretaget anmeldelse.

Der ses ikke at foreligge retspraksis vedrørende overtrædelser af § 7 a, stk. 2 – dvs. sager om udenlandske virksomheder uden udstationerede medarbejdere (selvstændige/enkeltmandsvirksomheder), der ikke har opfyldt anmeldepligten til RUT.

7.3.6.8 Sammenfatning

Udgangspunkt: Som det fremgår ovenfor, forudsætter etablering af en lovhjemmel til udstedelse af administrative bødeforelæg bl.a., at der er tale om ensartede og ukomplicerede overtrædelser uden bevismæssige tvivlsspørgsmål.

Potentielt tiltag: De overtrædelser af udstationeringsloven, som ville kunne afgøres ved administrative bødeforelæg, vedrører den udenlandske tjenesteyders manglende eller mangelfulde anmeldelse i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), jf. § 7 a, stk. 1 og 2, og tjenesteyderens manglende dokumentation heraf til hvervgiver, jf. § 7 d, stk. 1. Der er efter udvalgets opfattelse tale om klare og objektivt konstaterbare overtrædelser, der som udgangspunkt kan afgøres uden skønsmæssige elementer af betydning.

Det er samtidig udvalgets opfattelse, at der foreligger en fast udenretlig praksis, når det gælder udgangspunktet for bødefastsættelsen, som har støtte i forarbejderne til den seneste ændring af udstationeringsloven, jf. lov nr. 509 af 19. maj 2010, som er omtalt ovenfor. Bødestørrelsen i normaltilfælde fastsættes således til 10.000 kr. Denne praksis har endvidere støtte i den ovenfor refererede retspraksis.

Udvalget vurderer derfor, at et potentielt tiltag vil være at indføre administrative bøder på RUT områder.

Adgang til at udstede administrative bøder for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT vil kræve, at der indsættes en bestemmelse i udstationeringsloven, der giver beskæftigelsesministeren hjemmel til efter forhandling med justitsministeren at fastsætte, at beskæftigelsesministeren (Arbejdstilsynet) kan udstede administrative bødeforelæg ved åbenbare og ukomplicerede overtrædelser af udstationeringsloven.

Denne lovtekniske model kendes bl.a. fra arbejdsmiljøområdet, jf. bekendtgørelse nr. 107 af 28. februar 2002 om anvendelse af administrativt bødeforelæg ved overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

Af lovbemærkningerne til den nødvendige ændring af udstationeringsloven bør det fremgå, at bemyndigelsesbestemmelsen (i første omgang) forventes udnyttet til at udstede en bekendtgørelse om, at overtrædelser af § 7 a, stk. 1 og 2, og § 7 d, stk. 1, jf. § 10 a, stk. 1, nr. 1-3, kan afgøres med administrative bødeforelæg.

Det bør samtidig i bemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen anføres, at bødeniveauet i disse sager fortsat forudsættes at være på 10.000 kr. i normaltilfælde. Det bør herudover præciseres, at sager, der giver anledning til bevismæssige tvivlsspørgsmål, ikke skal afgøres administrativt, men at sådanne sager skal overgives til anklagemyndigheden med henblik på indbringelse for domstolene. Det samme gælder, når der foreligger omstændigheder, der efter lovens forarbejder kan give anledning til overvejelser om en nedsættelse af normalbøden.

En bemyndigelsesbestemmelse som den, der foreslås, vil kunne udnyttes, når samtlige betingelser for anvendelse af administrative bødeforelæg er til stede. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at bemyndigelsen vil kunne udnyttes for så vidt angår ovennævnte overtrædelser, når hjemlen er vedtaget, idet betingelserne ses at være opfyldt.

7.3.6.9 Overvejelser om indførelse af administrative bødeforelæg for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT

Som beskrevet ovenfor, er der en række fordele forbundet med, at Arbejdstilsynet får hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af anmeldelsespligten til RUT efter udstationeringsloven, herunder i særdeleshed, at Arbejdstilsynet vil få mulighed for at reagere hurtigt over for klare overtrædelser af reglerne.

En udenlandsk virksomhed, som får et administrativt bødeforelæg for at overtræde udstationeringsloven, kan vælge ikke at acceptere, at sagen afgøres med et administrativt bødeforelæg. I sådanne sager vil Arbejdstilsynet skulle overgive sagen til politiet, når Arbejdstilsynet har modtaget denne tilkendegivelse fra den udenlandske virksomhed.

I tilfælde af, at den udenlandske virksomhed ikke foretager sig noget i anledning af det administrative bødeforelæg, vil Arbejdstilsynet skulle sende en rykkerskrivelse til den udenlandske virksomhed. Rykkerskrivelsen fremsendes for at give virksomheden en ekstra chance for at afgøre sagen udenretligt. Såfremt den udenlandske virksomhed fortsat ikke foretager sig noget, vil Arbejdstilsynet skulle videregive sagen til politiet. Arbejdstilsynet har gode erfaringer med at sende rykkerskrivelser ved administrative bødeforelæg til danske virksomheder, idet virksomheder ofte betaler bøden efter at være rykket.

I disse sager kan der være gået lang tid, efter overtrædelsen blev konstateret, og frem til, at politiet modtager en tiltaleindstilling fra Arbejdstilsynet.

Konsekvensen af, at Arbejdstilsynet får hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg kan derfor være, at der i nogle tilfælde vil gå længere tid, før sagen overgives til politi og anklagemyndighed, end hvis Arbejdstilsynet havde sendt en tiltaleindstilling umiddelbart efter, at overtrædelsen blev konstateret. Henset til, at udenlandske virksomheders arbejde i Danmark ofte har midlertidig karakter, vil dette have betydning for politiets mulighed for at forfølge sagen.

Udvalget vurderer imidlertid, at denne konsekvens er af mindre betydning i lyset af de fordele, som adgangen til udstedelse af administrative bødeforelæg vil give.

Udvalget peger på, at fordelene samlet vejer tungere end ulemperne, hvis Arbejdstilsynet får hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af udstationeringsloven.

7.4 Kommissionens forslag til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet

7.4.1 Baggrund

I en rapport fra 2003 identificerede Kommissionen flere mangler og problemer med ukorrekt gennemførelse og/eller anvendelse af direktivet i bestemte medlemsstater. Desuden vedtog Kommissionen i 2006 en række retningslinjer, så det kunne klarlægges, i hvilket omfang visse nationale kontrolforanstaltninger kunne være begrundede og forholdsmæssige set i lyset af den gældende EU-ret, som den fortolkes i Domstolens praksis. I endnu en meddelelse fra 2007 blev der sat fokus på flere mangler vedrørende både måden, kontrollerne blev udført på i visse medlemsstater, og den ringe kvalitet af det administrative samarbejde og adgangen til information. I 2008 vedtog Kommissionen en henstilling, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at gøre en hurtig indsats for at forbedre situationen for udstationerede arbejdstagere gennem bedre samarbejde mellem de nationale myndigheder, en mere effektiv udveksling af oplys-

ninger mellem medlemsstaterne og bedre adgang til oplysninger og udveksling af bedste praksis. I samme år nedsatte den ligeledes et ekspertudvalg for udstationering af arbejdstagere, som omfattede repræsentanter for medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter, med det formål at drøfte og klarlægge problemer med gennemførelsen og anvendelsen af direktivet.

Ved fremlæggelsen af Kommissionens politiske prioriteringer for Europa-Parlamentet den 15. september 2009 erkendte Kommissionens formand José Manuel Barroso, at der var behov for at imødekomme de bekymringer og spørgsmål, som flere parter havde givet udtryk for under debatten vedr. domme fra EU-Domstolen, og bebudede et lovgivningsinitiativ, der skulle løse problemerne med gennemførelse og fortolkning af udstationeringsdirektivet.

Rapporten om relanceringen af det indre marked, som professor Monti fremlagde den 9. maj 2010, omhandlede også disse bekymringer, og han anbefalede at: skabe klarhed over gennemførelsen af udstationeringsdirektivet og styrke udbredelsen af oplysninger om arbejdstageres og virksomheders rettigheder og forpligtelser, administrativt samarbejde og sanktioner, for så vidt angår fri bevægelighed for personer og grænseoverskridende levering af tjenesteydelser indføre en bestemmelse, som sikrer retten til at strejke efter modellen i artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 2679/98 (den såkaldte Monti-forordning), og en mekanisme til uformelle løsninger af arbejdsconflikter vedrørende anvendelsen af direktivet.

Den 13. april 2011 fremlagde Kommissionen meddelelsen "Akten for Det Indre Marked – Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid". Her bebudede den som en af de tolv løftestænger følgende:

"Lovgivning med det formål at forbedre og styrke gennemførelsen, anvendelsen og håndhævelsen i praksis af direktivet om udstationering af arbejdstagere, der omfatter foranstaltninger med henblik på at forebygge og straffe misbrug eller omgåelse af reglerne, ledsaget af lovgivning med det formål at præcisere udøvelsen af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser sammen med udøvelsen af de grundlæggende sociale rettigheder".

Den 21. marts 2012 fremlagde Kommissionen det bebudede forslag til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF art. 53, stk. 1, og artikel 62 og omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure.

Samtidig fremlagde Kommissionen det andet bebudede initiativ i form af forslag til forordning om udøvelse af retten til kollektive skridt inden for rammerne af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser – den såkaldte Monti II-forordning. Forslaget har hjemmel i TEUF art. 352, og skal vedtages med enstemmighed i Rådet og med simpel godkendelse fra Europa-Parlamentet. I skrivende stund genovervejes forslaget af Kommissionen, idet der er uddelt et såkaldt gult kort af nationale parlamenter efter protokollen om subsidiaritet. I det følgende beskrives alene forslaget til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet.

7.4.2 Formål og indhold

Forslaget ændrer ikke ved udstationeringsdirektivet men har til formål at indføre regler og procedurer, der i højere grad sikrer efterlevelse af direktivet i form af hindring af omgåelse og mere effektiv sanktionering.

Indholdet kan grupperes i følgende:

- Hindring af misbrug og omgåelse (kamp mod postboksfirmaer m.v.)
- Forpligtelse til at give lettilgængelig information om arbejdsvilkår
- Administrativt samarbejde over grænserne
- Tilladte og påkrævede kontrolforanstaltninger
- Håndhævelse – herunder pligt til betinget solidarisk ansvar i forhold til en direkte underentreprenør (kædeansvar)
- Inddrivelse af administrative bøder over grænserne
- Brug af informationssystemet for det indre marked (IMI)

Ad 1) hindring af misbrug og omgåelse

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at medlemslandene skal tage højde for en række kriterier for at vurdere, om en virksomhed er reelt etableret i et andet land og for at vurdere, om en arbejdstager opfylder kriterierne for at være midlertidigt udstationeret. Der er tale om vejledende kriterier, og vurderingen skal altid foretages konkret.

For virksomheder drejer det sig om:

- a) det sted, hvor virksomheden har hjemsted, og dennes administration er placeret, hvor den benytter kontorer, betaler skat, har tilladelse til at udøve et erhverv eller er optaget i handelskamre eller faglige organisationer
- b) det sted, hvor de udsendte arbejdstagere hveres
- c) den lovgivning, der finder anvendelse på de kontrakter, som virksomheden indgår dels med sine arbejdstagere, dels med sine kunder
- d) det sted, hvor virksomheden udøver sine vigtigste aktiviteter, og hvor det har administrativt personale
- e) det unormalt lave antal udførte kontrakter og/eller størrelsen af omsætningen i etableringsmedlemsstaten.

For vurderingen af, om en arbejdstager er udstationeret, kan vurderingen omfatte, at:

- a) arbejdet udføres i en begrænset periode i en anden medlemsstat
- b) udstationeringen finder sted til en anden medlemsstat end den, hvori eller hvorfra arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde
- c) den udstationerede arbejdstager vender tilbage til eller forventes at genoptage sit arbejde i den medlemsstat, fra hvilken han/hun er udstationeret, efter udførelsen af arbejdet eller tjenesteydelserne, for hvilke han eller hun var udstationeret
- d) udgifter til rejse, kost og logi er betalt eller godtgøres af arbejdsgiveren, der udstationerer arbejdstageren, og i bekræftende fald, hvordan det sker
- e) eventuelle tidligere gentagne perioder, hvor stillingen har været besat af den

samme eller en anden (udstationeret) arbejdstager.

Forslaget skal ses i nær sammenhæng med forslaget til bedre administrativt samarbejde over grænserne.

I den indledende behandling af forslaget under dansk formandskab har der været bred støtte til forslaget. Nogle få lande ønsker af hensyn til gennemsigtighed for tjenesteydere, at listen med kriterier er udtømmende. Under behandlingen har en række lande stillet spørgsmål til konsekvenserne i tilfælde af, at virksomheden ikke reelt er etableret i et andet land, eller at arbejdstageren ikke er udstationeret. Denne problemstilling eksisterer allerede med det eksisterende regelsæt, men bliver aktualiseret med forslaget. Diskussion er ikke afsluttet i skrivende stund. Kommissionen har umiddelbart henvist til, at for virksomheden vil servicedirektivet finde anvendelse, og for arbejdstageren vil reglerne afhænge af Rom I-forordningen og Rom-konventionen (jf. afsnit 7.1.1). Det vil sige, at for virksomheder skal evt. kontrolforanstaltninger vurderes efter servicedirektivet. Der henvises til afsnit 6.2.1. For arbejdstagere kan det betyde, at dansk ansættelsesret i sin helhed finder anvendelse uden de begrænsninger, der følger af udstationeringsdirektivet, hvilket også vil betyde, at fagbevægelsen kan konflikte i fuldt omgang uden udstationeringsdirektivets begrænsninger som fastslået i Laval-dommen, jf. afsnit 7.2.1.4.1.

Ad 2) Forpligtelse til at give lettilgængelig information om arbejdsvilkår

Med henblik på gennemførelsen af direktivet skal medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis udpege en eller flere kompetente myndigheder, der har ansvaret for information.

Efter forslaget skal medlemslande bl.a. give lettilgængelig information, herunder i oversat form, på hjemmesider m.v. og så vidt mulig udpege en kontaktperson i det nationale forbindelseskantor (i Danmark Arbejdstilsynet), der har ansvaret for dette.

Ad 3) Administrativt samarbejde over grænserne

Myndighederne i forskellige lande skal hjælpe hinanden ved at besvare henvendelser og på anmodning udføre kontrol. Information skal gives inden for 14 dage, i hastetilfælde 24 timer. Den spurgte myndighed informerer den spørgende myndighed, hvis der er problemer med at overholde fristen. Myndigheder skal have adgang til andre landes relevante registre, hvor tjenesteydere er registret.

Hjemlandets myndigheder skal på eget initiativ give myndigheder i andre lande information, hvis der er mistanke om uregelmæssigheder hos en tjenesteyder.

Forslaget indeholder en løfteparagraf, hvorefter Kommissionen kan tage yderligere initiativer i form af projekter og økonomiske støtte for at fremme samarbejdet på tværs af grænser.

I den indledende behandling af forslaget har der været enighed om, at fristerne i Kommissionens forslag skal differentieres, afhængigt af om der er behov for kontrol

hos virksomheden eller ej. Der er derimod uenighed om længden af de konkrete frister.

Ad 4) Tilladte og påkrævede kontrolforanstaltninger

Artikel 9 i forslaget indeholder en opstilling af tilladte kontrolforanstaltninger. Der er tale om en kodifikation af retspraksis, som gengivet i en meddelelse fra Kommissionen fra 2006, jf. ovenfor under baggrund: Forhåndsansøgning med oplysning om identitet på arbejdstagere mv., krav om opbevaring af lønsedler og ansættelsesbevis mv., og – til dels – oversættelse af disse. Et enkelt forslag går videre end til at kodificere retspraksis, idet der kan stilles krav om at udpege en repræsentant, som har mandat til i givet fald at forhandle overenskomster.

Efter forslaget kan der ikke tillades andre kontrolforanstaltninger. Senest 3 år efter implementeringsfristens udløb tages nødvendigheden og hensigtsmæssigheden af nationale kontrolforanstaltninger op til revision med henblik på at foreslå eventuelle nødvendige ændringer.

I den indledende behandling af forslaget har der vist sig at være uenighed om dette forslag, idet en række lande ikke ønsker en udtømmende liste, mens andre støtter Kommissionens forslag.

Efter forslaget til artikel 10 skal medlemsstaterne sikre sig, at der er kontrolforanstaltninger på plads, og at der foretages løbende tilsyn. Hvis parterne er ansvarlige for fastlæggelse af arbejdsvilkår, kan kontrollen foretages af parterne. I tilfælde, hvor hverken myndigheder eller parter foretager tilsyn, skal medlemsstaterne sikre alternative foranstaltninger, der sikrer en tilsvarende beskyttelse af arbejdstagerne.

Ad 5) Håndhævelse – herunder solidarisk ansvar

Forslaget til artikel 11 indeholder pligt til at sørge for, at der findes effektive ordninger i værtslandet, så arbejdstageren kan indgive klager over – og indlede retslige skridt mod – arbejdsgiveren, også efter udstationeringens ophør.

Det foreslås specifikt, at der skal kunne kræves manglende løn samt godtgørelse for uforholdsmæssig store omkostninger til bolig i forhold til lønnens størrelse og kvaliteten af boligen.

Der skal gives adgang for fagforeninger m.v. til at føre sager for arbejdstageren med dennes samtykke.

Artikel 12 indeholder forslag til solidarisk ansvar. Efter forslaget skal det inden for byggesektoren sikres, at en bygherre/entreprenør hæfter for sin underentreprenørs manglende udbetaling af løn i henhold til udstationeringsdirektivet. Endvidere hæftes der for meget indeholdt skat og socialsikringsbidrag, idet dette reelt kan sidestilles med manglende løn.

Det foreslås, at det solidariske ansvar ikke skal gælde, hvis kravene til nødvendig omhu ("due diligence") er opfyldt, fx i form af en undersøgelse af, om tjenesteyderen hidtil har betalt forfalden løn m.v.

Medlemsstaterne har mulighed for at indføre videregående regler, fx at det solidariske ansvar udstrækkes til flere led (kædeansvar), og i andre sektorer end byggesektoren. Der kan i disse tilfælde også indføres mulighed for at frigøre sig for krav ved at have udvist nødvendig omhu.

Senest tre år efter implementeringsfristens udløb foretager Kommissionen i samråd med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter på EU-plan en vurdering af anvendelsen af denne artikel med henblik på at foreslå eventuelt nødvendige ændringer.

Der er stor uenighed om dette forslag blandt medlemslandene.

I Danmark vil forslaget – såfremt det vedtages – kun få betydning i det omfang, den udenlandske tjenesteyder kan siges at betale mindsteløn i henhold til udstationeringsdirektivet. Som bekendt gælder der ikke som udgangspunkt et krav for udenlandske tjenesteydere om at betale mindsteløn i Danmark. Dette gælder kun, hvis den udenlandske tjenesteyder er omfattet af overenskomst. I hvert fald hvis overenskomsten er indgået under iagttagelse af udstationeringslovens § 6a, vil det kunne siges at være en overenskomst i henhold til udstationeringsdirektivet.

Ad 6) Inddrivelse af administrative bøder

Der gives øget mulighed for at inddrive administrative bøder over grænserne, såfremt reglerne i hjemlandet tillader det for lignende krav i hjemlandet. Der fastlægges en lang række betingelser i forbindelse hermed.

Administrative bødeforlæg, der udstedes af Arbejdstilsynet eller politiet, er ikke omfattet af direktivet, idet disse er omfattet af EU's bøderammeafgørelse. Forslaget omfatter administrative bøder, der kan udstedes af en offentlig myndighed uden mulighed for anke til en domstol med strafferetlig kompetence.

Ad 7) IMI

Informationssystemet for det indre marked (IMI) skal benyttes i det administrative samarbejde, dels det generelle samarbejde omhandlet i direktivet, dels i forbindelse med inddrivelse af administrative bøder.

7.4.3 Vurdering af forslaget i relation til arbejdet i udvalget til modvirkning af social dumping

Forslagets bestemmelse om pligt til administrativt samarbejde, særligt pligten til at samarbejde om at afklare, om en virksomhed/arbejdstager opfylder betingelser for at være omfattet af udstationeringsdirektivet, er af relevans i forhold til de emner, udvalget har set på.

Kapitel 8 Skatte- og afgiftsregler for udenlandske virksomheder og arbejdstagere i Danmark

Som led i den juridiske afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere, skal udvalget gennemgå lovgivning og administration på skatte- og afgiftsområdet i forhold til udenlandske tjenesteydere med henblik på mulige krav og kontrolredskaber.

I det følgende gennemgås først relevant lovgivning. Herefter beskrives håndhævelsen af udenlandske virksomheders overholdelse af reglerne. Endvidere vil en række andre indsatsiltag som SKAT gennemfører blive belyst kort. Endelig er mulighederne for at skærpe sanktionerne overfor udenlandske virksomheder, der ved særligt grove lovovertrædelser har unddraget angivelse og betaling af skatter og afgifter, undersøgt.

8.1. Virksomheders registreringspligt for moms

Udenlandske virksomheder, der har momspligtige aktiviteter i Danmark, skal, som udgangspunkt, på lige fod med danske virksomheder momsregistreres i CVR. Det er uden betydning, om virksomheden er skattepligtig i Danmark.

En udenlandsk virksomhed skal momsregistreres med CVR-nr. i Danmark, når virksomheden

- sælger varer her i landet,
- får leveret varer her i landet, eller
- leverer ydelser til privatpersoner (eller virksomheder, der ikke er momsregistreret i CVR)¹⁴.

Udenlandske virksomheder skal lade sig momsregistrere fra første momspligtige leverance. I modsætning hertil skal danske virksomheder først momsregistreres, når de samlede momspligtige leverancer inden for en 12-måneders periode overstiger 50.000 kr.

Virksomheder fra andre EU-lande skal endvidere momsregistreres i Danmark, når de sælger varer til ikke momsregistrerede personer for mere end i alt 280.000 kr. årligt (fjernsalgsreglerne).

¹⁴ Hovedreglen i den danske momslov er, at det er leverandøren af varen eller ydelsen, som er ansvarlig for, at der bliver betalt moms af enhver momspligtig transaktion. Ved omvendt betalingspligt fraviges denne hovedregel således, at det er den herboende aftager (danske virksomhed), som skal afregne og betale momsen. Reglen om omvendt betalingspligt anvendes dog alene på salg til afgiftspligtige personer, dvs. virksomheder, hvor det er muligt at gennemføre en efterfølgende afgiftskontrol. Private købere er således ikke omfattet af reglen, og det er derfor fortsat den udenlandske virksomhed, der skal afregne momsen.

Baggrunden for indførelsen af omvendt betalingspligt har dels været hensynet til at sikre en ensartet behandling af visse typer af leverancer i alle EU-lande, dels hensynet til at sikre sig, at den betalingspligtige herefter vil befinde sig indenfor rækkevidden af de nationale skattemyndigheders jurisdiktionsområde. Hermed sikres staten mod indtægtstab ved manglende afregning og indbetaling af moms af den udenlandske leverandør.

I forbindelse med ophør af de momspligtige aktiviteter i Danmark har såvel danske som udenlandske virksomheder pligt til at afmelde sig fra registrering. Afmeldelsen skal ske senest otte dage efter ophør og sker ved udfyldelse af en særlig blanket.

8.2 Skattepligt for virksomheder

En virksomhed kan være fuldt eller begrænset skattepligtig til Danmark. En personligt ejet virksomheds skattepligtsforhold følger den konkrete indehavers personlige registreringsnummer (CPR-nr.), mens en virksomheds skattepligtsforhold følger dennes registreringsnummer, (CVR-nr.).

Selskaber, der er hjemmehørende i Danmark, har fuld skattepligt. At være hjemmehørende kan enten betyde at:

- Indregistrering her i landet, eller
- Ledelsen har sæde her i landet.

Fortolkningen af ordet hjemmehørende giver ikke vanskeligheder vedrørende indregistrerede aktie- og anpartsselskaber, da det er en betingelse for registrering hos Erhvervsstyrelsen (CVR/SE – nummerregistrering/tildeling), at selskabet angiver sit hjemsted her i Danmark.

Afgørelsen af, om en virksomheds ledelse har sæde her i landet, beror på en konkret vurdering af de faktiske forhold i forbindelse med beslutningstagningen i virksomheden. Ved denne vurdering lægges først og fremmest vægt på den daglige ledelse. Virksomheden vil derfor ofte blive anset for hjemmehørende i Danmark, når direktionen har sæde eller når virksomhedens hovedsæde er beliggende her i landet. I det omfang bestyrelsen forestår den reelle daglige ledelse, er stedet for bestyrelsens sæde af væsentlig betydning for vurderingen af, om virksomheden er hjemmehørende i Danmark.

Virksomheder, der har hjemsted i udlandet, har begrænset skattepligt. Den begrænsede skattepligt opstår ved:

- Udøvelse af erhverv med fast driftssted her i landet eller
- Deltagelse i en erhvervsvirksomhed med fast driftssted her i landet.

Begrebet fast driftssted fortolkes som udgangspunkt i overensstemmelse med OECDs modeloverenskomst. Her defineres et fast driftssted som et fast forretningssted, gennem hvilket et foretagendes virksomhed helt eller delvist udøves.

For selvstændigt erhvervsdrivende gælder det tilsvarende, at etablering af fast driftssted udløser skattepligt til Danmark.

Særligt om skattepligt for bygge-, anlægs- og monteringsvirksomheder

Efter bestemmelser i henholdsvis kildeskatteloven og selskabsskatteloven anses alle udenlandske bygge-, anlægs- og monteringsvirksomheder for at have fast driftssted i Danmark fra første dag, hvilket betyder, at de udenlandske virksomheder som udgangspunkt bliver skattepligtige til Danmark fra første dag, der udføres arbejde her i

landet. Baggrunden er, at en byggeplads eller et anlægs- eller installationsarbejde som udgangspunkt vil opfylde betingelserne for at være et fast forretningssted og dermed et fast driftssted allerede fra det tidspunkt, hvor arbejdet påbegyndes.

Dog gælder dette udgangspunkt ikke for personer eller virksomheder, der kommer fra et land, som Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst med. Danmark har indgået dobbeltbeskatningsoverenskomster med en række lande, hvorefter beskatningsretten til et evt. skattepligtigt overskud fastlægges.

I langt de fleste dobbeltbeskatningsoverenskomster tillægges Danmark beskatningsretten efter 12 måneder. Ifølge nogle af aftalerne tillægges Danmark dog allerede beskatningsretten efter 6 måneder, mens der i andre skal gå 24 måneder. Eksempelvis er der i den dansk-polske overenskomst i artikel 5, stk. 3 anført, at "En byggeplads eller et anlægs- eller monteringsarbejde udgør kun et fast driftssted, hvis det varer mere end 12 måneder.", mens der i aftalerne med Malta og Litauen anvendes en periode på 6 måneder.

8.3 Virksomheders indeholdelse af A-skat (kildeskat) for ansatte

Den, for hvem et arbejde udføres, har pligt til at indeholde A-skat (kildeskat) ved udbetaling af løn. Dette kaldes indeholdelsespligt. Personer, der ikke udbetaler A-indkomst, er ikke indeholdelsespligtige, og er derfor ikke registreringspligtig iht. Kildeskatteloven.

Når man har indeholdelsespligt, har man dog pligt til at registrere sig hos Erhvervsstyrelsen (CVR-registret), hvorved den indeholdelsespligtige automatisk oprettes som arbejdsgiver hos ATP og SKAT. Registreringsanmodningen skal indgives til Erhvervsstyrelsen inden 8 dage efter pligten er indtrådt.

8.4 Skattepligt for personer

Personer med bopæl i udlandet, der arbejder i Danmark, kan enten være fuldt, begrænset eller ikke skattepligtig til Danmark.

Fuld skattepligt forudsætter normalt, at personen har stillet en helårsbolig til rådighed og har ophold i denne bolig, eller at personen opholder sig i Danmark i mindst 6 måneder, heri medregnet kortvarige ophold i udlandet på grund af ferie eller lignende. Fuld skattepligt til Danmark medfører normalt globalbeskatning – altså beskatning af såvel indkomst optjent i indland og i udland. Har personen bolig til rådighed i udlandet, og er hjemmehørende dér, og er der indgået en dobbeltbeskatningsaftale med det pågældende land, beskatter Danmark kun de indkomster, Danmark efter dobbeltbeskatningsaftalen er berettiget til.

Begrænset skattepligt medfører typisk beskatning af de indkomster, der er optjent i Danmark. Den begrænsede skattepligt af lønindkomst forudsætter efter kildeskattelovens bestemmelser, at der er tale om indkomst for personligt arbejde i tjenesteforhold, og at arbejdet er udført på dansk område. Nedenfor er kort redegjort for reglerne om skattepligt for personer, der tager arbejde i Danmark.

8.4.1 Ansættelse hos en arbejdsgiver i Danmark

Skattepligt ved ansættelse hos en arbejdsgiver i Danmark indtræder fra påbegyndelsen af arbejdet i Danmark og ophører samtidig med, at arbejdet ophører. Al indkomst, der kan henføres til arbejde udført i Danmark, beskattes som udgangspunkt i Danmark. Arbejdsgiveren skal indeholde skat af udbetalt løn og indbetale dette til statskassen.

8.4.2 Ansættelse hos en udenlandsk arbejdsgiver med fastdriftssted i Danmark
Personer, som arbejder for en virksomhed med fast driftssted her i landet, bliver begrænset skattepligtige til Danmark fra den 1. arbejdsdag.

Har Danmark indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst med lønmodtagernes hjemland, vil Danmarks ret til at beskatte indkomsten ifølge overenskomsten imidlertid først indtræde, når bygge-, anlægs- og monteringsarbejdet har været i over en periode på 12 måneder, idet der først på dette tidspunkt foreligger et fast driftssted efter overenskomsten. Der kan dog være aftalt kortere eller længere tid i de enkelte overenskomster.

8.4.3 Arbejdsudleje

Arbejdsudleje foreligger, når personer, der af en udenlandsk virksomhed (udlejer) stilles til rådighed for at udføre arbejde for en virksomhed her i landet (hvervgiveren), når udlejer ikke er ansvarlig for eller bærer risikoen for arbejdsresultatet. Det er uden betydning, om udlejer er en person eller en virksomhed.

Ved vurderingen af, om der er tale om arbejdsudleje, vil der blive lagt vægt på ét eller flere af følgende forhold:

- for hvis regning og risiko den udenlandske medarbejder udfører arbejdet,
- hvem der har ansvar for at instruere og lede medarbejderen,
- om den udenlandske udlejer, fx virksomhed eller vikarbureau, fakturerer honorarer, som er opgjort på timebasis, efter akkord eller følger en anden branchekutyme for aflønning af medarbejdere,
- om den udenlandske medarbejder udfører arbejdet på en arbejdsplads, den danske virksomhed kontrollerer og er ansvarlig for,
- hvem, der ejer hovedparten af arbejdsredskaber og materiel, der er til rådighed for den udenlandske medarbejder,
- antallet af arbejdstagere og deres kvalifikationer ikke ensidigt bestemmes af udlejer.

For at der kan blive tale om arbejdsudleje, skal den udenlandske ansatte hovedsageligt indgå på arbejdspladsen på samme måde, som hvis han var ansat direkte i den danske virksomhed.

Efter bestemmelser i kildeskatteloven påhviler det den, for hvem arbejdet udføres (arbejdsudlejer) at indeholde 30 pct. i bruttoskat af det beløb, som udbetales, medmindre arbejdsudlejer hverken har hjemting eller fast driftssted i Danmark.

Arbejdsudlejer skal beregne og tilbageholde beløbet i den udbetalte løn. De udenlandske arbejdstagere skal derudover betale 8 pct. i arbejdsmarkedsbidrag.

8.5 Håndhævelse

Håndhævelse af, om skatte- og afgiftsregler overholdes, sker efter "indsatsstrategien". Strategien bygger på det princip, at gøre det nemt for 'de mange' (de såkaldte medspillere) og svært for de få (de såkaldte modspillere)¹⁵. Håndhævelse overfor udenlandske virksomheder retter sig¹⁶ mod 'de få'. Det betyder, at indsatsen sker i form af kontrol samt eventuel sanktionering.

8.5.1 SKATs kontrolbeføjelser

SKAT har til enhver tid, hvis det skønnes nødvendigt, adgang til at gennemføre kontrol hos virksomheder. SKATs kontrollanter skal vise legitimation. Kontrollen kan ske uden retskendelse.

SKATs kontrol må alene rette sig mod konkrete erhvervsdrivende, indeholdelsespligtige eller afgiftspligtige virksomheder. Kontrollen kan derfor alene rette sig mod personer eller selskaber, hvor SKAT positivt ved, at der er tale om en erhvervsdrivende eller en indeholdelsespligtig virksomhed. Denne positive viden vil typisk bero på, at de pågældende er registreret hos myndighederne som erhvervsdrivende. Men der kan også ske kontrol af erhvervsdrivende, der ikke er registrerede, fx hvor det er helt åbenbart, at der drives (uregistreret) erhvervmæssig virksomhed.

Ud over kontrol i lokaler, hvorfra virksomheden drives, kan der foretages kontrol på samtlige de arbejdssteder, hvor virksomheden udfører sine aktiviteter.

SKATs kontrolbeføjelser omfatter også arbejdssteder, hvor der blot er en formodning for, at der udføres lønnet arbejde for en arbejdsgiver. Derved åbnes der også mulighed for at foretage kontrol på arbejdssteder, hvor det er en privat person, der har bestilt arbejdet.

SKAT kan således på dette grundlag kontrollere udenlandske virksomheder, der åbenbart udøver erhvervmæssig virksomhed, uanset om de er eller skal være registreret hos Erhvervsstyrelsen, SKAT eller i RUT.

I praksis gennemføres SKATs indsatser, herunder virksomhedskontroller, efter SKATs indsatsstrategi. Det indebærer, at kontrolindsatser tilrettelægges og prioriteres ud fra risikobaserede overvejelser. Fokus rettes således mod de områder, hvor risikoen for tab for statskassen ved manglende afregning af skat og afgifter forekommer størst.

8.5.2 Begrænsninger i SKATs kontrolbeføjelser

Kontrol på arbejdssteder, hvor der er tale om, at en privat person entrerer med en virksomhed (indenlandsk eller udenlandsk) skal gennemføres med respekt for boligens

¹⁵ [Såvel kontrol som sanktionering udgør væsentlige elementer i "indsatsstrategien". Dette gælder både specialpræventivt i forhold til den enkelte person/virksomhed, der vælger at overtræde gældende lovgivning, og også alment præventivt i forhold til at afholde andre fra at begå tilsvarende overtrædelser.]

¹⁶ Siden 2004 har SKAT i samarbejde med flere andre ministerier haft særlig fokus på bekæmpelse af sort og illegalt arbejde gennem det såkaldte Fair-play samarbejde, der også har omfattet det der i denne sammenhæng omfattes af social dumping. Her indgår kontrol og sanktionering som særligt væsentlige redskaber sammen med holdningspåvirkende tiltag.

ukrænkelighed. SKAT har således ikke mulighed for at gennemføre kontrol på ejendomme, der tjener til privat bolig eller fritidsbolig. Heller ikke i de situationer, hvor den person, der bebor ejendommen, og dennes familie blot midlertidigt ikke har adresse på ejendommen. Der tænkes her fx på den situation, hvor der sker genopbygning af en nedbrændt bolig, og hvor den pågældende person og dennes familie midlertidigt bor på en anden adresse. I disse situationer kan kontrollen alene gennemføres ved, at myndighederne forud for kontrollen har indhentet en retskendelse, der giver adgang til arbejdsstedet.

Er der derimod tale om en ny erhvervet grund, hvorpå der opføres et hus til privat beboelse, og som således endnu ikke tjener - eller ikke har tjent - til bolig for ejeren og dennes familie, vil SKAT have mulighed for at foretage kontrol på arbejdsstedet.

Med henblik på at understrege respekten for Grundlovens bestemmelser om privatboligens ukrænkelighed, fremgår det direkte af skatte- og afgiftslovgivningens kontrolbestemmelser, at der ikke kan gennemføres kontrol på en ejendom, der tjener til privatbolig eller fritidsbolig.

Efter de gældende regler er der dog adgang til at foretage kontrol i privatboligen, i det omfang en registreret virksomhed opbevarer virksomhedens regnskabsmateriale i boligen, fx i et hjemmekontor. Der er således adgang til det eller de rum i en privatbolig, hvor der opbevares regnskabsmateriale eller andet materiale, som SKAT har krav på at få udleveret.

En ny lov med virkning fra 1. juli 2012 indeholder en bestemmelse, hvorefter det er muligt for myndighederne at gennemføre kontrol på den private grund – dog ikke i selve boligen eller fritidsboligen – når der synligt kan konstateres udendørs aktiviteter. Skatteministeriet vurderer, at forslaget vil have en positiv og præventiv effekt på det sorte arbejde, der foregår i privat regi.

Det er således nu under visse betingelser muligt at gennemføre kontrol på privat grund. Se nærmere herom afsnit 8.5.1.

8.5.3 Kontrolindsatser mod udenlandske virksomheder

Kontrollen med udenlandske virksomheders overholdelse af de danske regler sker ligeledes i overensstemmelse med SKATs indsatsstrategi, jfr. ovenstående.

SKAT's kontrol retter sig mod overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen, men SKAT er også i tæt kontakt med Arbejdstilsynet omkring indikatorer på overtrædelse af Arbejdstilsynets ressortlovgivning samt med politiet omkring indikatorer på overtrædelse af udlændingelovgivningen.

SKAT har etableret et særligt projekt om kontrol af udenlandske virksomheder, "Projekt Social Dumping". I dette projekt fremfindes virksomheder til kontrol via RUT-registret samt på følgende måde:

- Virksomheder, der på momsangivelsen har oplyst at have købt ydelser af udenlandske virksomheder, sammenholdes med RUT-registreret. Manglende registrering i RUT kan indikere en kontrolrelevant virksomhed.
- Indberettet arbejdsudlejeskat til SKAT via udsøgning af virksomheder, der har indberettet betalt arbejdsudlejeskat. Disse virksomheder tilkendegiver at entrere med udenlandske underentreprenører, hvilket indikerer, at der tale om en virksomhed der er interessant i kontrolmæssig henseende i projektet.

Projektet gennemføres i 2012-2013 som et led i udmøntning af Aftaler om finansloven for 2012 i direkte samarbejde med Politiet og Arbejdstilsynet, blandt andet gennem en lang række af fælles aktioner, der både er landsdækkende og regionalt forankret.

8.5.4. SKATs brug af RUT registeret

SKAT bruger RUT-registret til at finde arbejdsadresser, hvor udenlandske virksomheder udfører arbejde. Kontrollen retter sig bl.a. mod afklaring af, om der er tale om en selvstændig enkeltmandsvirksomhed, arbejdsudleje for en udenlandsk virksomhed, der midlertidigt leverer ydelser i Danmark, eller om en udenlandsk selvstændig reelt er at betragte som lønmodtager hos en danskhvervgiver. Der tages udgangspunkt i de reelle forhold på arbejdspladsen samt indholdet i entrepriseaftalen.

Oplysningerne i RUT-registret kan i nogle tilfælde være eneste kilde til viden om, hvilke udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark, og hvor de befinder sig.

Den gruppe, der ikke er registreret i RUT, er vanskeligere at finde. For at finde arbejdspladserne registrerer og visiterer SKAT anmeldelser fra borgere, andre myndigheder og specielt fra fagforeningerne, jf. afsnit 8.6.1. nedenfor. SKAT er samtidigt opmærksomme på indikatorer på udenlandske arbejdere på de arbejdspladser, som SKAT kommer forbi i det daglige kontrolarbejde. Indikatorerne kan være udenlandske biler, arbejdstøj med udenlandske firmanavne osv. Kontroltiltagene overfor denne gruppe er identiske med ovenstående, men med den tilføjelse at Arbejdstilsynet orienteres om den manglende RUT-registrering. I praksis foregår kontrollerne ofte i samarbejde med Arbejdstilsynet.

8.6 Kontroloplysninger

Når SKAT gennemfører kontrolindsatser mv. er det vigtigt at have det bedst mulige grundlag at udføre dette på. Her er oplysninger om den konkrete virksomhed af stor betydning. Alle relevante informationer, som SKAT er eller kan komme i besiddelse af, tages som udgangspunkt med i betragtning, uanset hvor de måtte komme fra.

Generelt er SKAT selv i besiddelse af mange oplysninger om personer og virksomheders registreringsforhold og økonomiske forhold, men også udefrakommende oplysninger har interesse, ikke mindst i forbindelse med kontrol af udenlandske virksomheder.

I det følgende gennemgås de forskellige kilder, der bidrager til at give det samlede billede af en udenlandsk virksomhed, der skal danne grundlag for SKATs vurdering af, hvilken indsats der bør iværksættes i det konkrete tilfælde.

8.6.1 Kontroloplysninger fra privatpersoner

I praksis er det vanskeligt at indhente oplysninger hos privatpersoner, med mindre det sker frivilligt og/eller i forbindelse med deres tilstedeværelse ved kontrol af virksomheder, grænsekontrol o. lign.

SKAT modtager anmeldelser fra borgere om overtrædelser af den gældende lovgivning. Anmeldelserne modtages såvel fra borgere, der ønsker at være anonyme, som fra borgere, der ikke har noget imod at blive kontaktet for evt. yderligere oplysninger på et senere tidspunkt. De modtagne anmeldelser registreres i en anmeldelsesdatabase, således at anmeldelserne kan danne grundlag for en evt. efterfølgende kontrol. Ved registrering af personoplysninger i anmeldelsesdatabase er SKAT i henhold til persondataloven forpligtet til at meddele den pågældende, at SKAT har modtaget en anmeldelse på vedkommende.

Oplysningerne i anmeldelsesdatabase benyttes i forbindelse med planlægningen af større kontrolaktioner.

8.6.2 SKATs egne oplysninger

SKAT er i besiddelse af en række forskellige oplysninger om virksomheder, der indgår som kontroloplysninger.

KINFO er SKATs kontrolinformationsregister. Registeret indeholder oplysninger om personer og virksomheder, der har påført eller forsøgt at påføre det offentlige betydelige tab af told-, skatter- og afgifter. Et betydeligt tab er mindst 50.000 kr. samlet set. Et tab er konstateret, når det unddragene beløb er overgået til tvangsinddrivelse.

Som udgangspunkt for registreringen skal der foreligge en dom eller en administrativ afgørelse, hvori det konstateres at den pågældende forsætlig eller groft uagtsomt har påført eller forsøgt at påføre det offentlige et betydeligt tab. Herudover vil der kunne foretages registrering i en række yderligere tilfælde, herunder fx at man har vedtaget en bøde for overtrædelse af skattelovgivningen, har foretaget momssvindel, deltaget i selskabstømning mv.

En registrering i kontrolinformationsregisteret medfører, at den pågældende kan blive fulgt nøjere af SKAT. En registrering kan opretholdes i 5 år regnet fra tidspunktet, hvor det pågældende forhold er konstateret.

I 2008 blev indført samkøring af kontrolinformationsregisteret og SKATs registreringssystem for virksomheder, samt til at stille resultatet til rådighed for Erhvervsstyrelsen til deres arbejde som registreringsmyndighed for SKAT.

8.6.3 VIES systemet

VIES er en forkortelse for "VAT Information Exchange System". VIES systemet omfatter virksomheder med driftssted indenfor hele EU og anvendes til udveksling af oplysninger om momsregistrering (dvs. om gyldigheden af momsnumre – registreret som igangværende) for virksomheder i EU samt oplysninger om handel med momsfrie varer indenfor EU. Systemet kan anvendes af alle skatte- og afgiftsmyndigheder indenfor EU.

VIES systemet anvendes blandt andet, når der skal forberedes indsatser rettet mod udenlandske virksomheder.

Gennem VIES systemet kontrollerer SKAT, om en udenlandsk virksomhed har et momsnummer i hjemlandet. VIES systemet kan alene vise, at der er registreret et momsnummer. i hjemlandet. Det kan ikke gennem dette system kontrolleres, om virksomheden har foretaget indberetning af omsætning og ansatte.

Hvis der er tvivl om der er tale om en reel aktiv virksomhed – eller der er tale om væsentlige entreprisesummer – bliver den kompetente myndighed i hjemlandet kontakttet med henblik på at bekræfte, om virksomheden er reelt aktiv i hjemlandet, jfr. nærmere under 8.6.4.

Væsentlige entreprisesummer skal i denne sammenhæng, alt efter de konkrete omstændigheder, forstås som større entreprisesummer, i social dumping-projektet fx over 100.000 kr. hvilket gør de involverede virksomheder umiddelbart interessante som mulige kontrolobjekter.

8.6.4 Kontroloplysninger udvekslet med udenlandske myndigheder

En EU-forordning, Rådets forordning nr. 1798/2003 af 7. oktober, fastsætter vilkår for samarbejdet mellem de administrative myndigheder inden for EU med henblik på at sikre, at der sker korrekt afregning af moms. Når en medlemsstat anmoder om at få fremsendt kontroloplysninger, skal anmodningen i henhold til forordningen besvares hurtigst muligt og senest inden for tre måneder.

Generelt handler det om alle oplysninger, der kan have kontrolmæssig relevans. Forordningen anvendes både til danske forespørgsler om konkrete forhold vedrørende virksomheder i udlandet og til forespørgsler vedrørende danske virksomheder fra udenlandske myndigheder.

Principielt omfatter dette samarbejde alle lande indenfor EU, og det foregår på regionalt niveau via kompetent myndighed i Danmark.

Fra det regionale niveau er det oplyst at der på dette felt samarbejdes særlig tæt med lande som Letland, Litauen, Polen, England og Tyskland.

8.7 Sanktioner

Sanktionering udgør et væsentligt element i SKATs samlede håndhævelse af gældende lovgivning, når det står klart, at de begåede fejl skyldes manglende vilje og evne til at

ville efterleve gældende regler. Dette betyder i praksis, at overtrædelsen enten er begået med vilje (forsæt) eller ved grov uagtsomhed.

8.7.1 Sanktionering ved overtrædelse af registreringsbestemmelserne jfr. afsnit 8.1

Sanktionering vedr. manglende registrering for skatte- og momspligt

I praksis straffes manglende registrering ikke. Dette hænger sammen med, at virksomheder, der ikke har ladet sig registrere, ud over denne forseelse også har unddraget moms og skat. Det er nærliggende at antage, at den undladte registrering er sket med forsæt til unddragelse af moms. Derfor koncentrerer straffesagen udelukkende om, at der måtte være unddraget skat, moms eller afgift.

Sanktionering vedr. overtrædelse af indeholdelsespligt

Undladelse af at registrere sin pligt til at indeholde A-skat hos SKAT kan i henhold til gældende lovgivning, straffes med ordensbøde, såfremt undladelsen er forsætlig eller groft uagtsom. Dette kan ske, hvis den indeholdelsespligtige ikke har tilmeldt sig eller ikke har anvendt told- og skatteforvaltningens skema ved tilmeldingen, for eksempel hvis den pågældende ikke afmelder sig eller gør det for sent.

Ligesom for den manglende registrering af skatte- og momspligt, straffes manglende registrering af indeholdelsespligt heller ikke i praksis. Dette skyldes, at den person, som ikke har registreret sig hos SKAT som indeholdelsespligtig, i praksis også har overtrådt reglerne om pligt til indeholdelse af A-skat, arbejdsmarkedsbidrag mv., hvorfor der fokuseres på at straffe overtrædelsen af reglerne om at indeholde og afregne A-skat.

8.7.2 Sanktionering vedr. unddragelse af skat, moms/afgifter

Momsloven, skattekontrolloven, afgiftslovgivningen og kildeskatteloven indeholder alle bestemmelser om straf ved overtrædelse af nærmere angivne bestemmelser. Som eksempler kan nævnes Skattekontrollovens §13 og §§ 15-16 og Momslovens § 81, der alle kriminaliserer forkert eller undladelse af at angive skatte- og afgiftstilsvar. Det gælder såvel personer som selskaber.

Straffen varierer alt afhængig af den subjektive tilregnelser, forsæt eller grov uagtsomhed i forhold til den begåede overtrædelse. Straffen kan således variere fra bøde indtil fængsel i 1 år og 6 måneder. I de særlige grove tilfælde kan der ske anmeldelse til politiet efter straffelovens § 289, hvor strafferammen er indtil 8 års fængsel.

Simpel uagtsomhed straffes ikke i skatte- og afgiftslovgivningen.

8.7.3 Særligt om administrative bødeforlæg

Bøder kan udstedes administrativt, hvis skatteyderen har overtrådt reglerne forsætligt, hvis han erkender bøden, og hvis bøden er indenfor nærmere afgrænsede beløbsgrænser. Bøder kan også udstedes administrativt, hvis skatteyderen har overtrådt reglerne ved grov uagtsomhed, og han erkender bøden. Bødestørrelsen er 2x det undtagne

beløb ved forsætlige unddragelser og 1x det unddragne beløb ved groft uagtsomme overtrædelser.

Det gælder såvel personer som selskaber.

8.7.4 Særligt om fremgangsmåden ved sanktionering af udenlandske virksomheder

Også overfor udenlandske virksomheder har SKAT i alle sager, der kan afgøres med en bøde, jfr. ovenstående, mulighed for at tilbyde virksomheden, at sagen afgøres administrativt, såfremt virksomheden erklærer sig enig i SKATs vurdering og vedtager at betale en bøde indenfor en nærmere angiven frist. Vedtagelse kan ske ved, at virksomheden betaler bøden eller underskriver SKATs bødeforlæg og returnerer dette til SKAT.

Sager vedrørende udenlandske virksomheder vil oftest angå overtrædelser af skattekontrolloven, momsloven, punktafgiftslovgivningen og toldloven. Sagerne kan angå ordensbødesager og unddragelsessager. Som anført ovenfor, under afsnit 8.7.1, giver ordenssager dog ikke i praksis anledning til straf.

I unddragelsessager tilbydes virksomheden oftest en såkaldt ansvarsforhandling, da det er af afgørende betydning for sanktionsfastsættelsen at få fastlagt tilregnelsen. Har virksomheden handlet med forsæt til skatte- eller momsunddragelse, kan sagen ikke afgøres administrativt, såfremt de samlede unddragelser overstiger 250.000 kr., da sanktionen vil være frihedsstraf.

Er unddragelserne sket ved grov uagtsomhed, f. eks. ved regnskabsrod, vil sanktionen altid være en bødestraf. Disse sager vil kunne søges afgjort administrativt uden hensyn til størrelsen af de unddragne beløb og dermed også bødens størrelse.

Er virksomheden en juridisk person f. eks. et selskab eller en fond og gøres der ikke personligt ansvar gældende, vil sagerne altid kunne afgøres med bøde, da en juridisk person ikke kan idømmes frihedsstraf.

Såfremt sagerne kan afgøres med en bøde, vil SKAT altid søge sagerne afgjort administrativt og sende bødeforlæg til virksomhedens eller dennes repræsentants kendte adresser. Vedtages bødeforlægget ikke, eller er virksomhedens adresse ukendt, oversendes sagen til politi- og anklagemyndighed, eventuelt vedlagt et bødeforlæg til eventuel underskrift. Herefter er det politi- og anklagemyndighed, der råder over sagen.

8.8 Allerede gennemførte tiltag mod social dumping

I forbindelse med nedsættelse af udvalget om modvirkning af social dumping har været nævnt en række forslag til tiltag. En række af disse tiltag er imidlertid allerede gennemført. Det gælder følgende tiltag:

8.8.1 Vedtaget lovgivning

Med virkning fra 1. juli 2012 er følgende 3 lovforslag vedtaget med henblik på at skærpe mulighederne for bekæmpelse af social dumping:

1) Fra den 1. juli 2012 kan skattemyndighederne gennemføre kontrol på en privat grund – dog ikke i selve boligen eller fritidsboligen – når der synligt kan konstateres udendørs aktiviteter af professionel karakter.

2) Fra den 1. juli 2012 skal alle arbejdsudøvende have gyldigt ID på sig.

3) Fra den 1. januar 2013 stilles der krav om tydeligt navn eller logo på gulpladebiler og skiltning på byggepladser.

8.8.2 Skattereftaften fra juni 2012

Regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti blev i juni 2012 enige om at gennemføre en skattereform, der blandt andet har som mål at begrænse social dumping og dermed skabe mere fair konkurrence mellem danske og udenlandske virksomheder. Der er tale om initiativer på følgende områder:

Nedsættelse af loftet over rejsefradrag

Det gældende fradragloft på 50.000 kr. blev indført med virkning fra indkomståret 2010 for blandt andet at begrænse de meget store rejsefradrag, som udenlandske arbejdere kunne foretage ved arbejde i Danmark.

En nedsættelse af loftet vil gøre det mindre attraktivt for lavtlønnet arbejdskraft med bopæl i udlandet at tage arbejde i Danmark, ligesom arbejdskraft med bopæl i udlandet vil skulle betale mere i skat i Danmark. Mere end halvdelen af rejsefradraget skønnes at blive foretaget af udenlandsk arbejdskraft.

Parterne er på den baggrund enige om, at loftet for fradrag for rejseudgifter nedsættes fra de nugældende 50.000 kr. til 25.000 kr. pr. indkomstår med virkning fra og med indkomståret 2013. Samtidig strammes værnereglen, der skal forhindre, at skattepligtig lønindkomst konverteres til skattefri godtgørelse, med virkning for alle aftaler, der indgås eller ændres efter lovens ikrafttræden.

Beskatning af arbejdsudleje

Parterne er enige om at stramme reglerne for arbejdsudleje, således at udenlandsk arbejdskraft i større omfang kommer til at betale skat i Danmark. Hvis udenlandsk arbejdskraft med en udenlandsk arbejdsgiver udfører arbejde, der indgår som en integreret del af arbejdet i en dansk virksomhed, skal vederlaget herfor beskattes i Danmark efter reglerne om arbejdsudleje.

OECD anviser dette princip som grundlæggende for en afgrænsning af de tilfælde, der kan anses for arbejdsudleje. De nye regler om arbejdsudleje har virkning for aftaler, der indgås eller ændres efter lovens ikrafttrædelse. For øvrige aftaler finder de nye regler om beskatning ved arbejdsudleje anvendelse fra den 1. juli 2013.

Parterne er endvidere enige om at begrænse udenlandsk arbejdskrafts mulighed for at kunne arbejde her i landet for en udenlandsk virksomhed uden at skulle betale skat.

Der indføres derfor en regel om, at en udenlandsk person i disse tilfælde skal beskattes af sin lønindkomst i forbindelse med arbejde her i landet, når personen opholder sig her i en eller flere perioder, der tilsammen udgør mindst 183 dage inden for en 12-måneders periode. Denne regel er fastsat under hensyn til den beskatningsret til lønarbejde, som Danmark er tillagt efter OECD' modeloverenskomst og de fleste gældende dobbeltbeskatningsoverenskomster.

De nye regler for beskatning af udenlandsk arbejdskraft skal have virkning fra og med indkomståret 2013.

8.8.3 Kontrakter – et konkret initiativ fra SKATs rengøringsprojekt

Rengøringsområdet udgør et stort problem i forhold til sort arbejde, illegalt arbejde og social dumping¹⁷. Det er konstateret, at problemerne i rengøringsbranchen hovedsageligt opstår, når der i forbindelse med en udlicitering bruges underleverandører. Der er altså ud over sort og illegal arbejdskraft tale om svig begået i flere led, hvor der skrives fiktive købsfakturaer mv.

Når rengøringen foregår gennem flere led, bliver det svært at følge transaktionerne. Ofte ved det rengøringsfirma, som har kontrakten med kunden, ikke, at kontraktpartnere og/eller dennes underentreprenør begår svig.

De kontrolværktøjer SKAT har til rådighed og har brugt i forbindelse med kontrol er dels krydsrevision mellem virksomhederne og dels aktioner og razziaer. De er begge ressourcekrævende værktøjer og uanset virksomheder afsløres, vil der dukke nye op, så længe der er afsætningsmulighed for det.

Derfor har SKAT udviklet et nyt koncept som supplement til kontrollen. Konceptet angriber problemet på en helt ny måde og er en metode, som efter SKATs opfattelse, også kan bruges i andre brancher i kampen mod sort og illegal arbejdskraft samt modvirkning af social dumping.

Der er tale om en metode, som giver virksomheder og det offentlige mulighed for, selv at minimere risikoen for sort og illegal arbejdskraft samt social dumping. Metoden består i, at der ved kontrakt indgåelse om fx køb af rengøring indarbejdes bestemmelser, som blandt andet giver køberen ret til at få dokumentation for identitet af medarbejderne, at der er arbejds- og opholdstilladelse og at der indberettes løn og A-skat på de pågældende medarbejdere. SKAT har udarbejdet en "pakke", hvor indholdet overordnet er inddelt i 4 afsnit:

1. krav til leverandøren som skal sikres inden aftalen indgås
2. Forslag til bestemmelser der indarbejdes i selve kontrakten eller aftalen
3. Forslag til hvordan i følger op på disse kontrakts bestemmelser.

¹⁷ SKAT har fra 1/4 2011 til 1/4 2012 haft et projekt, hvor SKAT har truffet 361 rengøringsmedarbejdere på 11 aktioner. Ud af dem var der problemer i 100 af tilfældene. Dertil kommer, at SKATs afdeling for økonomisk kriminalitet har lavet provenumæssige forhøjelser for 375 millioner kr. alene vedrørende rengøringsbranchen i løbet af 2 år.

4. Henvisning til en række nyttige links.

Konceptet er udarbejdet, så det henvender sig bredt til alle offentlige instanser og til erhvervslivet. Derfor vil nogle af de krav, som beskrives, allerede være gældende ved offentlige udbud.

Det nye ved konceptet er, at rengøringskontrakten giver køberen mulighed for at få dokumentation for, at de får "hvid rengøring", hvilket er en vigtig faktor i forbindelse med bekæmpelse af social dumping.

SKAT har besøgt en række virksomheder og offentlige instanser, og alle har været positive over at få et værktøj til at bekæmpe sort og illegal arbejdskraft, da det kan indebære tab af omdømme og troværdighed at blive sat i forbindelse med sort og illegal arbejdskraft.

8.9 Potentielle tiltag

8.9.1 Fremvisning af arbejds- og opholdstilladelse for at kunne få kildeskattenummer/skattekort

Udgangspunkt: I dag kan man få et kildeskattenummer/skattekort, uden at man har lov til at arbejde. Ved fremvisning af skattekort kan en arbejdsgiver foranlediges til at tro, at den pågældende har lovligt ophold og arbejdsret, når han har et kildeskattenummer til skatteutræk. SKAT anmoder om, at statsborgere fra tredjelande (lande udenfor EU) skal forevise arbejds-/opholdstilladelse ved udstedelse af skattepersonnummer, men kan ikke nægte at udstede et skattekort, hvis arbejds-/opholdstilladelse ikke forevises.

Der er fra oktober 2012 udviklet en IT-løsning, som indebærer, at arbejdsgivere, som henter skatteoplysninger på tredjelandsstatsborgere med et skattepersonnummer, fremover automatisk adviseres om rækkevidden af registreringen hos SKAT samt om deres ansvar for at sikre sig deres ansattes ret til at arbejde i landet. Arbejdsgiveren bliver således adviseret om, at udlændingen i udgangspunktet skal have en opholds- og arbejdstilladelse for at arbejde i landet, og at en registrering hos SKAT ikke er ensbetydende med, at vedkommende har ret til at arbejde i landet.

Potentielt tiltag: Der kunne stilles krav om, at personer, der ønsker at arbejde i Danmark, skal fremvise arbejds- og opholdstilladelse for at få udstedt et kildeskattenummer/skattekort.

Hvis udstedelsen af skattekort skal betinges af gyldig arbejdstilladelse, kræver det ændring af skattelovgivningen.

Overvejelser: Ulempen ved at forudsætte gyldig arbejds- og opholdstilladelse for at få udstedt et skattekort ville være, at de pågældende i tilfælde af manglende opholds- og arbejdstilladelse netop ikke kan få skattekort, og derved – ud over overtrædelse af ud-

lændingelovgivningen – også vil overtræde skattelovgivningen, hvis vedkommende arbejder.

8.9.2 Skærpede sanktioner

Udgangspunkt: Ifølge kommissoriet skal udvalget undersøge muligheden for at skærpe sanktionerne ved særlige alvorlige overtrædelser som eksempelvis bevidst omgåelse af reglerne for tjenesteydere i EU, fx undladelse af at betale skat og opfylde andre pligter i Danmark under falsk dække af at være etableret i et andet land.

Overvejelser: En skærpelse af sanktionsniveauet skal begrundes i et sagligt behov på det enkelte område. Udvalget har ikke kunnet identificere et sådant behov.

Set i lyset af det i rapporten under afsnit 8.7.3. og 8.7.4. beskrevne om sanktionsniveau mv. for unddragelse af skatter og afgifter har udvalget noteret sig, at skattemyndighederne samlet vurderer, at disse regler kan anses for velfungerende. Det er ganske hårde straffe der i henhold til gældende regler kan ikendes. Sanktionerne fastsættes som det unddragne beløb ved groft uagtsomme overtrædelser, og det dobbelte af unddragelsen ved forsætlige overtrædelser. Ved forsætlige overtrædelser på et unddraget beløb på mere end kr. 250.000 vil frihedsstraf desuden kunne komme på tale.

8.9.3 Forbedret brug af EU's informationssystem om momsregistrering (VIES-systemet)

Udgangspunkt: Oplysningerne i VIES-systemet, jf. afsnit 8.6.3, er ikke altid opdaterede og dermed ikke altid pålidelige, og det kan, jf. afsnit 8.6.4, overvejes at forbedre systemet for hurtigere at kunne få kontroloplysninger fra andre EU-lande, for eksempel at kunne få verificeret om virksomheden er reelt aktiv, altså har ansatte, afregner osv. I dag gælder en svarfrist på op til 3 måneder.

Potentielt tiltag: at Danmark, Skatteministeriet, i EU-regi -- sætter fokus på følgende:

- At få VIES-systemet opdateret i tilstrækkeligt omfang – jfr. afsnit 8.6.3
- Optimering og opprioritering af behandlingen af sådanne henvendelser de enkelte nationalstater og deres administrationer imellem. (gennem kompetent myndighed), jfr. afsnit 8.6.4

8.9.4 Adgang til oplysninger om registrering af udenlandske biler

Udgangspunkt: I forbindelse med de gennemførte aktioner på arbejdspalder mv. er det konstateret at der forefindes mange køretøjer, der umiddelbart kan forbindes med udførelsen af det pågældende arbejde. Disse biler er ofte indregistreret på udenlandske nummerplader.

Potentielt tiltag: Der kan arbejdes for, at give adgang til mellem myndigheder på tværs af landegrænser, at kunne udveksle oplysninger om arbejdskøretøjers ejerforhold ud fra identificerede nummerplader.

Fordelen ved at have disse oplysninger vil være, at de kan bidrage til det samlede risikobillede af en virksomhed og dets potentiale for at udføre social dumping.

Hvis bilerne ikke kan relateres til en bestemt virksomhed, skaber det yderligere en begrundet formodning om social dumping.

I denne forbindelse er de vigtigste lande; Polen, Litauen, Letland, Tyskland, Rumænien, Sverige, Ungarn, Bulgarien, Slovenien, England.

Dette vil formentlig kræve lovændring.

8.9.5 Kampagneinitiativer

Udgangspunkt: Siden 2004 har SKAT anvendt holdningsbearbejdende tiltag. Dette er ligeledes en fast integreret del af SKATs indsatsstrategi, og indgår som en fast del af SKATs Fair-play initiativ, der også har en tværministeriel vinkel, idet Arbejdstilsynet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Fødevaremyndighederne, Kommunerne, Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering og Politiet deltager i aktionerne.

Kampagneaktiviteterne er dog SKATs alene.

Målet med de holdningsbearbejdende tiltag er at påvirke normer og adfærd gennem synlighed omkring indsatser og resultater. Iværksatte initiativer har handlet om aktiv medieomtale af indsatsen, både ved anvendelse af traditionelle pressemeddelelser i såvel landsdækkende som regionale fag- og dagblade og senest ved brug af elektroniske medier i form af bannerads på særligt udvalgte hjemmesider, fx TV2 og Ekstra-bladet.

Derudover har SKAT gennem de sidste 2 år deltaget i et strategisk samarbejde med mange fag- og interesseorganisationer, såvel på arbejdsgiver- som på arbejdstagerside, for at opnå fælles synlighed i et kampagnearbejde omkring SKATs indsats for at bekæmpe sort og illegalt arbejde.

Samtidig er SKAT i dialog med flere udenlandske skatteadministrationer om muligheden for fælles kampagnetiltag, hvilket er et initiativ, der kunne udvides til også at omfatte bekæmpelse af social dumping.

Potentielt tiltag: Der gennemføres kampagneaktiviteter med henblik på at formidle regler og bearbejde holdninger blandt arbejdsgivere, arbejdstagere og den almene borger i forhold til deres accept af social dumping.

Kampagneaktiviteterne kan være meget forskellige. Der kan for eksempel indrykkes annoncer i fag- og dagblade, måske i samarbejde med relevante fag- og interesseorganisationer. Endvidere kan Radio- og TV medier, samt elektroniske medier bringes i anvendelse, ligesom der kan sættes mere guerilla-marketing's aktiviteter i værk på strategisk udvalgte steder i det offentlige rum.

8.9.6 Indførelse af særligt ID-kort

Udgangspunkt: Jf. afsnit 8.8.1 er der indført krav om, at alle arbejdsudøvende skal have gyldigt ID på sig. Gyldig legitimation kan for bosiddende i Danmark være pas, kørekort eller andet, der viser personens fulde CPR-nummer. For udenlandske arbejdstagere kan legitimationen være visum, ID-kort eller arbejds- og opholdstilladelse. Der er dermed stor variation i mulig ID.

Potentielt tiltag: I lyset af bl.a. Norges erfaringer med indførelse af et særligt ID-kort i byggebranchen, jf. afsnit 16.3.1, kunne det overvejes at indføre et sådant krav i Danmark. Kortet vil skulle udstedes af en udsteder certificeret hertil, evt. finansieret ved brugerbetaling.

Overvejelser: Ordningen vil medføre betydelige økonomiske og administrative omkostninger for både erhvervslivet og myndighederne. Dertil kommer, at SKAT pr. 1. juli 2012 har fået nye muligheder for at se ID. Der er endnu ikke indhøstet mange erfaringer med disse nye muligheder. Udvalget kan på den baggrund ikke pege på indførelse af et særligt ID-kort som et tiltag til modvirkning af social dumping.

Kapitel 9 Forpligtelser i forbindelse med social sikring for udenlandske virksomheder og arbejdstagere i Danmark

Ifølge kommissoriet for udvalgets arbejde, skal udvalget gennemgå EU-reglerne på socialsikringsområdet med henblik på mulige krav og kontrolredskaber, herunder i relation til arbejdsskader- og ulykker. I det følgende redegøres for EU-reglerne.

9.1. EU-regler vedr. social sikring

Reglerne om hvilket lands lovgivning om social sikring, der finder anvendelse, findes i EF-forordning nr. 883/2004 og gennemførelsesforordning nr. 987/2009. Reglerne gælder for Danmarks vedkommende udelukkende for statsborgere inden for EU og Schweiz. Reglerne har bl.a. til formål at fjerne hindringer for arbejdskraftens frie bevægelighed i andre medlemsstater.

Dansk lovgivning om social sikring omfatter bl.a. arbejdsskadeforsikring, ATP, social pension, arbejdsløshedsforsikring, sygeforsikring og en række andre sikringsområder. Skat er ikke en del af social sikring. Reglerne om skattepligt har derfor intet at gøre med reglerne om social sikring og omvendt.

Når der tales om udstationering af lønmodtagere ift. social sikring (udsendelse), er der ikke tale om de samme krav som er nævnt ift. udstationeringsdirektivet. Social sikring afhænger af den enkelte persons arbejdsforhold, og der stilles ikke krav til værtslandet (arbejdslandet), som i udstationeringsdirektivet. Når en udenlandsk myndighed har truffet afgørelse om social sikring, er der intet krav om, at dette kontrolleres i arbejdslandet. Det er desuden myndigheden i hjemlandet, som afgør, om reglerne om at bevare social sikring under udsendelse til et andet land er opfyldt, fx krav om at virksomheden har omfattende aktivitet i hjemlandet.

9.1.1 Hovedregel

Som hovedregel er en person socialt sikret i det land, hvor pågældende udfører sit arbejde. En person kan kun være omfattet af ét medlemslands lovgivning om social sikring ad gangen, så man kan ikke kræve, at en person, som fx er omfattet af social sikring i sit bopælsland, også skal indbetale sociale sikringsbidrag i et andet land. Det gælder, når personen kun arbejder i ét medlemsland. Det er afgørende, hvor beskæftigelsen fysisk faktisk udføres. Det gælder uanset:

- hvor personen har bopæl inden for EU
- hvor arbejdsgiveren eller den selvstændige virksomhed har hjemsted
- hvor der betales skat.

Det betyder, at en udenlandsk arbejdstager, som udelukkende udfører arbejde i Danmark, er omfattet af dansk social sikring.

Der er dog en række undtagelser til hovedreglen. Her vil kun blive gennemgået de mest brugte bestemmelser. Der findes en mere detaljeret beskrivelse i "Vejledning om - lovvalg - den lovgivning, der skal anvendes - EF-forordning om koordinering af sociale sikringsordninger nr. 883/2004".

9.1.2. Midlertidig udsendelse

En arbejdstager, der midlertidigt udsendes fra en virksomhed i ét medlemsland til arbejde i et andet medlemsland, er fortsat omfattet af lovgivningen i det medlemsland, den pågældende udsendes fra, forudsat at en række betingelser er opfyldt.

Disse betingelser er bl.a.:

- den forventede udsendelsesperiode i et andet medlemsland må ikke overstige 24 måneder,
- arbejdet i det andet medlemsland skal udføres for den udsendende arbejdsgivers regning, og der skal være en direkte forbindelse mellem arbejdsgiveren og arbejdstageren under udsendelsen,
- den udsendte arbejdstager skal umiddelbart inden starten af sin udsendelse være omfattet af udsenderlandets lovgivning om social sikring,
- arbejdsgiveren har omfattende aktivitet i det medlemsland, hvor vedkommende har hjemsted,
- for selvstændige erhvervsdrivende er der desuden krav om, at han udsendes til at udøve en lignende aktivitet i forhold til den aktivitet, som han normalt udøver i det medlemsland, hvor han er etableret.

Betingelserne er uddybet i Den Administrative Kommissions afgørelse A2.

Når en person og dennes arbejdsgiver eller egen virksomhed opfylder betingelserne for midlertidig udsendelse til et andet arbejdsland, er personen fortsat omfattet af reglerne om social sikring i udsenderlandet, uanset om der er truffet afgørelse derom eller ej. Arbejdsgiveren skal dog underrette myndighederne i udsenderlandet om udsendelsen, og det skal helst ske på forhånd. Det er myndigheden i udsenderlandet, som afgør, om fx betingelsen om omfattende aktivitet er opfyldt.

Hvis arbejdstageren ikke kan dokumentere social sikring i et andet land eller på anden måde, end at betingelserne er opfyldt, fx via lønsedler og årsregnskab for virksomheden, kan der være formodning om, at der er tale om hovedregel i stedet for udsendelse, og at personen dermed er socialt sikret i arbejdslandet, og der skal overholdes de forpligtelser om social sikring, som findes i arbejdslandet.

9.1.3 Arbejde i flere lande

Når en person arbejder i flere EU-lande, er der forskellige regler om, hvor han er socialt sikret, alt afhængig af arbejdsituationen.

En person, der arbejder i to eller flere medlemslande for flere arbejdsgivere med hjemsted i forskellige medlemslande, er omfattet af lovgivningen i sit bopælsland, uanset om han arbejder der eller ej.

En person, der arbejder for én arbejdsgiver i to eller flere medlemslande, er omfattet af bopælslandets lovgivning, forudsat at han udøver en væsentlig del af sin beskæftigelse i bopælslandet. Det er ikke afgørende, hvor arbejdsgiveren har hjemsted.

En person er omfattet af lovgivningen i det land, hvor arbejdsgiveren har hjemsted, hvis han ikke udøver en væsentlig del af sin beskæftigelse i bopælslandet.

En person, der udøver beskæftigelse i to eller flere lande, skal underrette bopælslandets institution herom. Det gælder både for lønmodtagere og selvstændige erhvervs-

drivende. Arbejdsgiveren har ingen forpligtelse til at underrette myndighederne, da det påhviler den ansatte selv.

9.1.4 Aftaler mellem to eller flere medlemslande

To eller flere medlemslande har mulighed for at indgå aftaler på generelt plan om at fravige de fastsatte regler om, hvilket lands lovgivning der skal anvendes. Man kan fravige alle fastsatte regler, også fx reglen om at virksomheden har omfattende aktivitet i udsenderlandet og reglen om begrænsning af udstationeringsperioden. Det er en betingelse, at aftalen er til fordel for den person eller de personer, som aftalen indgås for.

Arbejdsgiveren skal overholde alle de forpligtelser, der er foreskrevet i den lovgivning, som dens ansatte er omfattet af, herunder pligten til at betale de bidrag, der er fastsat i den pågældende lovgivning, uanset om arbejdsgiveren har sit hjemsted eller forretningssted i samme eller i et andet land.

Når der er truffet en afgørelse om lovvalg, gælder dette både for rettigheder og pligter. Lovvalget gælder både for arbejdstagerens/den selvstændiges rettigheder og pligter og for arbejdsgiverens rettigheder og pligter efter den sociale sikrings lovgivning.

Lovvalgsreglerne afgør ikke i sig selv, om der er ret til ydelser eller pligt til betaling af bidrag mv. De udpeger alene det medlemsland, hvis lovgivning en evt. ret/pligt skal vurderes efter. Retten til ydelser skal vurderes efter national lovgivning.

9.2 Danske regler vedr. social sikring for udenlandske virksomheder

Arbejdsgiveren skal indbetale bidrag til ATP og AES, holde de ansatte arbejdsskade-forsikret og udbetale dagpenge ved sygdom for de ansatte, som er omfattet af dansk social sikring. Det er uanset, om arbejdsgiveren er dansk eller udenlandsk, og om den ansatte er dansk eller udenlandsk.

Til gengæld skal arbejdsgiveren ikke indbetale bidrag i Danmark, hvis der er andre ansatte, som er socialt sikret i et andet EU-land. Derimod skal arbejdsgiveren indbetale bidrag i det andet land efter de regler, som gælder der.

9.2.1 Danske regler vedr. social sikring for udenlandske arbejdstagere

Når en udenlandsk arbejdstager er socialt sikret i Danmark, er der ikke formelle krav til registrering. Arbejdstageren kan have ret til en række ydelser, hvis betingelserne i dansk lovgivning for at få ydelser udbetalt er opfyldt. Det eneste område, hvor arbejdstageren selv skal være aktiv, er, hvis han ønsker at være arbejdsløshedsforsikret i en A-kasse. Dette er en frivillig forsikring i Danmark, og derfor må arbejdstageren selv vælge, om han vil være medlem af en dansk A-kasse.

9.2.2 Registrerings- og dokumentationskrav

Den selvstændige erhvervsdrivende, arbejdsgiveren eller arbejdstageren kan anmode om en attest A1, som dokumenterer hvilket lands lovgivning om social sikring, der finder anvendelse. Af attesten fremgår – ud over hvilket lands lovgivning om social

sikring, der finder anvendelse – navn og adresse på arbejdstageren, navn og adresse på arbejdsgiveren, hvilken type arbejde der er tale om (fx udsendelse, arbejde i flere lande, særlig aftale, lønmodtager eller selvstændig) og i mange tilfælde arbejdsstedet i det andet EU-land. Dog er der mulighed for blot at skrive et arbejdsland og markere, at der ikke er ét fast arbejdssted i landet. Der fremgår også hvilken kompetent institution, der har udstedt attesten.

Det er den kompetente institution i det land, hvis lovgivning finder anvendelse, som udsteder attesten. Af attesten skal fremgå lønmodtagerens oplysninger, arbejdsgiverens oplysninger, startdato og slutdato og evt. arbejdssted i udlandet. Der er dog ikke krav om, at der angives et konkret arbejdssted i attesten. Fx står der ofte ”arbejder i alle EU-lande” i attesterne.

Der udstedes ikke automatisk en attest, når der træffes afgørelse om hvilken lovgivning, der skal anvendes. Attesten udstedes kun, når den selvstændige erhvervsdrivende, arbejdsgiveren eller arbejdstageren beder om det. Det vil sige, at Danmark ikke har mulighed for at stille et generelt krav til de andre landes myndigheder om, at de automatisk skal udstede attesten for alle de arbejdstagere, som udfører arbejde i Danmark. Desuden skal man være opmærksom på, at hvis betingelserne for at bevare social sikring fra oprindelseslandet er opfyldt, så er man socialt sikret i det land, uanset om attest A1 er udstedt eller ej.

9.3 Håndhævelse af reglerne om indbetaling til ATP, AES og arbejdsskadeforsikring

Når lovvalget efter forordning 883/2004 har udpeget Danmark som det kompetente land, så skal virksomheden opfylde sine forpligtelser efter danske sociale sikringsregler. Det betyder, at virksomheden skal betale bidrag til de arbejdsgiverfinansierede ordninger for Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) og til Arbejdsmarkedets Erhvervsulykkesforsikring (AES) samt betale præmie til arbejdsulykkesforsikring.

Tilmeldingen til ATP og AES sker automatisk, når virksomheden er registreret med et SE-nummer. Indbetalingerne til ATP og AES opkræves en gang i kvartalet. Hvis de opkrævede bidrag ikke betales, iværksættes en inkassoprocedure.

Det kan erfaringsmæssigt være vanskeligt for virksomheder med sæde i udlandet at få tilmeldt virksomheden til de danske ordninger, som virksomheden skal bidrage til.

Der er ingen automatisk tilmelding for så vidt angår forsikring for arbejdsulykker. Det er nødvendigt, at arbejdsgiveren aktivt tegner en forsikring i et forsikringsselskab. Det gælder også for virksomheder, der er registreret i Danmark. I forhold til udenlandske virksomheder har der været tilfælde, hvor forsikringsselskaber enten har afvist at tegne den lovpligtige arbejdsulykkesforsikring eller også har sat præmien så urealistisk højt, at virksomheden ikke havde mulighed for at betale præmien.

Der foretages ingen kontrol af, om virksomheder, der har aktiviteter i Danmark, har tegnet arbejdsulykkesforsikring. Det gælder både i forhold til indenlandske og udenlandske virksomheder.

Hvis en arbejdsgiver ikke er registreret i Danmark, og derfor ikke er tilmeldt AES eller ikke har tegnet arbejdsulykkesforsikring, vil forholdet først blive opdaget, når der indtræffer en arbejdsulykke eller en erhvervs sygdom bliver konstateret.

I disse tilfælde udbetaler den danske stat erstatninger til den tilskadekomne og gør regres mod den uforsikrede arbejdsgiver. Der rejses tillige sag om bødestraf.

Registrering i danske registre eller i udenlandske registre er ikke bestemmende for Arbejdsskadestyrelsens afgørelse om, hvilken af flere mulige arbejdsgivere, der skal anses for at være sikringspligtig i et konkret skadetilfælde. Det samme gælder for aftaler mellem de implicerede parter. Det skyldes, at arbejdsskadesikringen er en ansvarsordning (med tilhørende forsikringspligt), og at ansvaret først fastlægges, når skaden er indtruffet.

Selvom en virksomhed er registreret i et dansk eller udenlandsk register som ansættende virksomhed i forhold til en tilskadekomne arbejdstager eller de implicerede parter har aftalt, at en part skal anses for arbejdsgiver eller at den tilskadekomne part skal anses for selvstændig erhvervsdrivende, så kan Arbejdsskadestyrelsens i sin afgørelse statuere, at en anden virksomhed end den registrerede skal anses for at være arbejdsgiver eller at den tilskadekomne, der er registreret som selvstændig, skal anses for at være ansat og dermed sikret under arbejdsskadesikringen.

Det har betydning i tilfælde, hvor parternes aftale efter indholdet lader arbejdstageren være udsendt fra en virksomhed i et andet medlemsland til Danmark eller lader arbejdstageren være selvstændig samt i tilfælde, hvor et ansættelsesforhold bygger på en entreprisekontrakt.

I sådanne tilfælde kan resultatet efter Arbejdsskadestyrelsens afgørelse blive, at arbejdstageren skal anses for antaget til arbejde i Danmark og dermed som socialsikret i Danmark med den danske virksomhed, der har haft nytteværdien af arbejdstagerens arbejde, som ansvarlig. Denne praksis er ikke udformet med specielt henblik på udenlandske arbejdstagere, men er en praksis, der har været fulgt i indenlandske forhold så længe den lovpligtige arbejdsskadesikring har eksisteret.

Arbejdsskadestyrelsen har på den baggrund i et antal konkrete sager om udlændinge, der er kommet til skade under arbejde i Danmark truffet afgørelse om, at udlændingen var sikret under den danske arbejdsskadesikring med en dansk virksomhed som sikringspligtig. Afgørelserne betyder, at de tilskadekomne eller deres efterladte får erstatning efter danske regler, og at de danske virksomheder, der har haft nytten af arbejdskraften, bliver pålagt at betale erstatningsydelse.

9.4. Sanktioner, hvis der ikke indbetales til ATP, AES eller arbejdsskadeforsikring
Uforsikrede arbejdsgivere pålægges at betale de præmier og bidrag, som de skulle have betalt for den periode, de har været sikringspligtige i Danmark. De pålægges tillige en bøde. Derudover pålægges uforsikrede arbejdsgivere at betale de tilkendte erstatninger til de tilskadekomne.

Skyldige bidrag og erstatningsydelse kan i medfør af forordning 883/2004 inddrives i andre medlemslande, hvor arbejdsgiveren har hjemsted, efter de regler, der gælder i de pågældende lande.

9.5 Samarbejde og udveksling af oplysninger mellem myndigheder i Danmark og i udlandet

På nuværende tidspunkt er der ikke fastsat nærmere regler eller procedurer for udveksling af oplysninger om social sikring mellem myndigheder i Danmark og i udlandet. Nogle lande har bedt om at få kopi af attest A1, når denne udstedes til personer, som er midlertidigt udsendt, men der findes mange andre situationer, hvor man er socialt sikret i et andet land end der, hvor man udfører arbejdet, men hvor arbejdslandet ikke får kopi af attest A1.

Før attest A1 anvendte man en anden blanket, kaldet E101. Den var obligatorisk som dokumentation for den sociale sikring, og Danmark (Pensionsstyrelsen) havde et E101-register, hvor alle udenlandske E101'ere, hvor personer skulle arbejde i Danmark, blev registreret. Problemet med registret var, at der var en række EU-lande, som trods flere opfordringer fra Danmark aldrig sendte kopi af blanketten. Til gengæld modtog Pensionsstyrelsen mange blanketter, hvor der udelukkende stod, at pågældende skulle arbejde i hele EU/EØS og Schweiz, og der var meget lille sandsynlighed for, at den konkrete person rent faktisk skulle udføre arbejde i Danmark.

I løbet af de ca. fem år registret eksisterede, var der under 10 henvendelser fra politiet, som spurgte, om konkrete personer havde fået udstedt en blanket E101 fra et andet EU-land. Derudover var der ca. to gange om året henvendelser fra Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS), som ønskede oplyst antal modtagne E101 til brug for sammenligning med tal fra RUT-registret m.m.

Et tilsvarende A1-register er ikke blevet oprettet, da attesten ikke automatisk udstedes af den kompetente myndighed i udlandet.

Årsagen til dette er, at der inden for to år efter forordningens ikrafttrædelse (1. maj 2010) skulle igangsættes et nyt system kaldet EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information), hvor alle arbejdslande automatisk ville få besked om beskæftigede, som havde fået en afgørelse om social sikring i et andet EU-land. Systemet er dog blevet forsinket, og på nuværende tidspunkt ved man ikke, hvornår systemet kan tages i brug. Systemet er endnu engang blevet udskudt og forventes ikke at komme i brug før 2015.

9.6 Potentielle tiltag

Udgangspunkt: A1 er dokumentation for hvilket lands lovgivning om social sikring, der finder anvendelse. Som det fremgår 9.2.2. indeholder A1 en række oplysninger om den udstationerede lønmodtager og arbejdsgiveren. Dermed kan A1 være med til at dokumentere, om den udstationerende virksomhed reelt er etableret i hjemlandet.

Der er ikke i EU en konsekvent fortolkning og anvendelse af forordningens regler om udsendelse, herunder Den Administrative Kommissions afgørelse A2.

I forhold til social sikring er der udpeget kontaktorganer i de enkelte EU-lande, som man kan rette henvendelse til, hvis man har spørgsmål om, hvor en bestemt person er socialt sikret, eller om et bestemt firma har aktivitet i landet. Dette samarbejde fungerer imidlertid ikke altid tilfredsstillende og det kan trække ud med at få et svar fra et udenlandsk kontaktorgan.

9.6.1 Obligatorisk krav om registrering af A1 i RUT

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet, om der ville kunne indføres et krav om, at attest A1 skal registreres i forbindelse med registrering i RUT-registret.

Overvejelser: Efter EU-retten kan der ikke stilles krav om, at arbejdsgiveren er i besiddelse af A1, og der kan dermed ikke stilles krav om registrering af A1 i RUT. A1 udstedes af hjemlandets myndigheder efter anmodning fra arbejdsgiveren eller arbejdstageren. Udstedelse af A1 ændrer ikke på, hvor arbejdstageren er socialt sikret, da EU-reglerne definerer den sociale sikring, og en afgørelse om social sikring fra hjemlandets myndigheder kan godt træffes bagudrettet.

Attest A1 tjener til dokumentation af, at sikringsforholdet i udsenderlandet bevares, men der kan ikke føres kontrol med, om der udstedes attest i alle relevante tilfælde af udstationering, og i mange tilfælde afgøres sikringsforholdet først, når der opstår behov for sociale sikringsydelse. Man kan altså ikke kræve, at attesten bliver udstedt, før arbejdet i Danmark påbegyndes.

Hvis man vil anvende A1 kan det alene være på frivillig basis. Det kan fx ske i form af en udvidelse af RUT med en række nye frivillige funktioner fx oplysning om social sikring i hjemlandet (A1), jf. rapportens afsnit 7.3.5.1 og 15.4.

Udvalget kan derfor ikke pege på, at der skal indføres krav om, at attest A1 skal registreres i forbindelse med registrering i RUT-registret, som et potentielt tiltag, men alene at oplysningen kan gives på frivillig basis via en funktion i RUT.

Det vil kræve ekstra ressourcer for dem, som foretager registreringer i RUT-registret, hvis de også skal registrere attest A1

9.6.2 Systematisk kontrol af A1

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet, om der kan udføres systematisk kontrol af, om udstationerede personer er i besiddelse af A1.

Overvejelser: Eftersom der ikke kan stilles obligatorisk krav om A1, er det heller ikke muligt at føre systematisk kontrol om besiddelse af A1.

Udvalget kan derfor ikke pege, at der som et potentielt tiltag kan foretages systematisk kontrol af, om udstationerede personer er i besiddelse af A1.

9.6.3 Krav om sociale sikringsforpligtelser

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet, om man kan indføre krav om, at arbejdsgiveren overholder de sociale sikringsforpligtelser, der er i Danmark (arbejdsskadeforsikring, ATP-indbetaling, udbetaling af sygedagpenge m.m.), så længe der ikke er fremvist dokumentation for, at medarbejderen er socialt sikret i et andet land. Dette skal være ud fra en formodning om, at hvis man ikke dokumenterer social sikring i et andet land, må man være socialt sikret i arbejdslandet – Danmark.

Overvejelser: Hvis arbejdsgiveren begynder at indbetale til sociale forsikringsforpligtelser i Danmark og senere fremviser attest A1 fra udlandet, skal indbetalingen refunderes. En sådan ordning ville medføre administrative og økonomiske konsekvenser for kommunerne.

Udvalget kan på denne baggrund ikke pege på denne mulighed.

9.6.4 Krav om arbejdsskadeforsikring

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet muligheden for at indføre et krav om, at arbejdsgiveren sørger for arbejdsskadeforsikring af arbejdstagerne efter danske regler, hvis arbejdsgiveren ikke er i stand til at fremvise attest A1 eller ansøgning om attesten.

Overvejelser: Der findes ingen fælles-europæiske attester for, at arbejdsskadeforsikring er tegnet. Arbejdsskadeforsikring er et forhold mellem en arbejdsgiver og en forsikringsgiver. Forsikringsgiveren kan være offentlig eller privat. Det grundlæggende forhold er, at arbejdsgiveren afgiver sin risiko (sit ansvar) til en forsikringsgiver. Da det ikke er arbejdstageren, der tegner forsikringen, vil arbejdstageren ikke uden videre kunne få udleveret noget bevis på, at forsikring er tegnet. Desuden bliver der i dag ikke stillet krav til danske arbejdsgivere om dokumentation for, at arbejdsskadeforsikring er tegnet. Derfor vil det være diskriminerende at kræve dette over for udenlandske arbejdsgivere. Udvalget kan derfor ikke pege på dette som et potentielt tiltag.

9.6.5 Bedre vejledning om social sikring under udstationering

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet et muligt tiltag i form af vejledning og oplysning til danske og udenlandske arbejdstagere og virksomheder om EU-reglerne og konsekvenserne af at omgå reglerne.

Overvejelser: Det er i arbejdstagernes egen interesse, at deres sikringsforhold er afklaret og i overensstemmelse med reglerne. De bærer risikoen for at tabe rettigheder, hvis de medvirker i konstruktioner, hvori reglerne omgås.

Det samme gælder arbejdsgiverne, som har en interesse i at vide, hvortil de skal betale bidrag, og hvilke konsekvenser det kan have at omgå reglerne. Vejledningen og oplysningen skal gøre det klart, at der er risiko for, at arbejdstagerne taber rettigheder, eller for at arbejdsgiverne bliver pålagt store, uforudsete byrder.

Et tiltag om bedre vejledning vil kunne ske i regi serviceskranken, jf. afsnit 6.6.1.

9.6.6 Fortolkning og anvendelse af forordningens regler

Potentielt tiltag: Der kan på EU-plan foreslås en fortolkning, hvorefter hovedreglen er sikring i arbejdslandet, og undtagelsen er sikring i udsenderlandet på visse betingelser. Hovedbetingelsen er, at udsendelsen er dokumenteret af myndigheden i udsenderlandet. Der er særlige betingelser knyttet til vikarbureauer m.v. Konsekvensen består i, at hovedreglen anvendes, hvis udsendelse ikke er dokumenteret, herunder hvis det ikke inden en rimelig tid lykkes at fremskaffe den nødvendige dokumentation fra myndigheden i udsenderlandet. Der skal med andre ord arbejdes efter en formodningsregel for sikring i arbejdslandet, når der ikke er dokumenteret udsendelse på behørig vis.

Overvejelser: Det er hensigtsmæssigt, at myndighederne i alle EU-lande anvender den samme fortolkning af reglerne om social sikring. Det kræver, at der kan blive enighed herom på EU-plan.

9.6.7 Styrket myndighedssamarbejde på tværs af grænserne

Potentielt tiltag: Udvalget har overvejet, om der kan gøres en indsats via EU-samarbejdsorganer på at skabe bedre samarbejde mellem myndighederne i medlemslandene i konkrete sager.

Overvejelser: Det viser sig desværre vanskeligt i nogle tilfælde at få identificeret de relevante personer og deres arbejdsgivere, da der i mange lande er forskellige myndigheder, som tager sig af forskellige personer afhængig af, hvor de bor i landet, eller hvilken sikringsordning de hører under. Derfor kan det trække ud med at få et svar fra et udenlandsk kontaktorgan. De spørgsmål, der stilles til myndigheden i udsenderlandet i tilfælde, hvor der er tvivl om udsendelsesattestens ægthed eller tvivl om, hvorvidt udsendelsesreglerne er overholdt, skal bygge på gennemførelsesforordningens artikel 14, stk. 2 og afgørelse A2. Spørgsmål til myndigheder skal ikke stilles, når der er begrundet formodning for, at der foreligger direkte ansættelse i Danmark. Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt med bedre samarbejde mellem myndighederne i medlemslandene. Tiltaget vil fordrer fælles forståelse på EU-niveau.

Kapitel 10 Arbejdsmiljø

Som led i den juridiske afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere skal udvalget afklare reglerne på arbejdsmiljøområdet

10.1 EU-retlige regler og danske regler

Beskæftigelsesministeriets lovbekendtgørelse nr. 1072 af 7. september 2010 med senere ændringer om arbejdsmiljø og dertil hørende bekendtgørelser regulerer virksomheders pligter i forhold til et godt arbejdsmiljø.

Arbejdsmiljøloven indeholder bestemmelser, der gennemfører Rådets direktiv nr. 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (Rammedirektivet) samt en lang række særdirektiver på arbejdsmiljøområdet.

Udenlandske virksomheder, som udfører arbejde i Danmark, skal overholde de samme arbejdsmiljøregler som danske virksomheder. Reglerne følger af arbejdsmiljøloven og dertil hørende bekendtgørelser.

Arbejdsgiveren skal sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Arbejdsmiljøforhold omfatter bl.a.

- arbejdets udførelse,
- arbejdsstedets indretning,
- tekniske hjælpemidler m.v., og
- arbejde med stoffer og materialer.

10.2 Håndhævelse

Arbejdstilsynet fører tilsyn med, at virksomhederne overholder arbejdsmiljølovgivningen. Genstanden for Arbejdstilsynets tilsyn er de ansattes arbejdsmiljø, dvs. tilsyn med, om de ansatte arbejder under forhold, der er sundheds- og sikkerhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Det gælder bl.a. de fysiske, ergonomiske og psykosociale forhold i arbejdsmiljøet.

Som led i tilsynsopgaven kan Arbejdstilsynet påbyde, at forhold, som strider mod arbejdsmiljølovgivningen, bringes i orden straks eller inden for en frist.

Tilsynet med udenlandske virksomheders arbejdsmiljø gennemføres på samme måde som i forhold til danske virksomheder, og der bruges samme reaktionstyper, som overfor danske virksomheder. Tilsynet er afgrænset til de aktiviteter, den udenlandske virksomhed har i Danmark.

Arbejdstilsynet henter oplysninger om virksomheder fra Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) til brug for tilrettelæggelsen af tilsynet. Derudover henter Arbejdstilsynet oplysninger om udenlandske virksomheder, der udstationerer arbejdskraft i Danmark fra RUT.

Arbejdstilsynet får også oplysninger om, at udenlandske virksomheder (muligvis) ikke har foretaget (evt. mangelfuld) anmeldelse til RUT eller overtrådt arbejdsmiljøloven fra borgere, faglige organisationer, andre myndighed eller hvervgivere. Disse anmeldelser modtager Arbejdstilsynet typisk enten elektronisk eller telefonisk (via AT's hotline)

Arbejdstilsynet møder desuden udenlandske virksomheder i forbindelse med tilsyn. Det kan fx være tilsyn på byggepladser, hvor det viser sig, at udenlandske virksomheder udfører arbejde. Arbejdstilsynet gennemfører også opsøgende kørsel, fx i villa- og industri kvarterer for at lokalisere udenlandske virksomheder, som fx udfører bygge- og anlægsopgaver

Endelig får Arbejdstilsynet også oplysninger om udenlandske virksomheder, når Arbejdstilsynet i 2012 og 2013 sammen med SKAT og politi afholder en række landsdækkende og regionale fællesaktioner som led i den styrkede myndighedsindsats mod udenlandske virksomheder, som er aftalt i finansloven for 2012.

Arbejdstilsynet kan derudover komme på besøg for at undersøge et konkret og afgrænset arbejdsmiljøproblem, fx på baggrund af en klage eller en ulykke.

Arbejdsmiljøreglerne er de samme for alle virksomheder - uanset branche, størrelse og nationalitet.

Når Arbejdstilsynets konstaterer en overtrædelse af arbejdsmiljøloven, afgiver Arbejdstilsynet normalt en reaktion i form af et forbud eller et påbud, der pålægger virksomheden at bringe forholdene i orden straks eller inden for en frist.

Arbejdstilsynet rejser en straffesag uden forudgående påbud, hvis der konstateres en overtrædelse af klare, velkendte regler eller praksis, hvor der er en dokumenteret risiko for skader eller sundhedsskadelig påvirkning.

Arbejdstilsynet rejser en straffesag i 2 typer af sager: For det første kan Arbejdstilsynet rejse en straffesag uden at der er afgivet et forudgående påbud. For det andet kan Arbejdstilsynet rejse en straffesag, hvis det konstateres, at arbejdsgiveren ikke har efterkommet et tidligere afgivet påbud om at bringe et eller flere forhold i overensstemmelse med lovgivningen.

10.2.1 Straffesager uden forudgående påbud:

Arbejdstilsynet kan rejse en straffesag uden forudgående påbud, selv om der i det konkrete tilfælde ikke er sket en ulykke eller anden skade. Det er tilstrækkeligt, at der har været fare for det. Det er typisk overtrædelser, hvor der er stor risiko for skader eller dødsfald.

Straffesagen rejses i dette tilfælde, uanset om virksomheden efterfølgende har løst arbejdsmiljøproblemet.

Eksempler på typiske områder for en straffesag uden forudgående påbud er:

- fare for ætsning, brand, kvælning, forgiftning og eksplosion
- fare for nedstyrtning
- fare for sammenstyrtning og sammenskridning ved jordarbejde
- arbejde med farlige stoffer og materialer uden sikkerhedsforanstaltninger.

Arbejdstilsynet kan også rejse straffesager uden forudgående påbud, hvis der konstateres alvorlige overtrædelser af reglerne om psykisk arbejdsmiljø.

10.2.2 Manglende efterkommelse af påbud

Hvis Arbejdstilsynet har givet en virksomhed påbud om at løse et arbejdsmiljøproblem, og hvis det efter fristens udløb konstateres, at virksomheden ikke har rettet sig efter Arbejdstilsynets påbud, kan Arbejdstilsynet rejse en straffesag mod arbejdsgiveren. Arbejdsgiveren kan således idømmes en bøde for ikke at have efterkommet Arbejdstilsynets påbud.

Straffesagen kan rejses uanset, om virksomheden efterfølgende har løst arbejdsmiljøproblemet. Der henvises i øvrigt til afsnit 7.3.4.

10.2.3 Administrative bødeforelæg

Arbejdstilsynet kan udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen. Et administrativt bødeforelæg indebærer, at modtageren får mulighed for at betale bøden, uden at Arbejdstilsynet anmelder overtrædelsen til politiet.

Arbejdstilsynet kan udstede et administrativt bødeforelæg, når

- der er tale om klare overtrædelser og ukomplicerede sager, hvor der er en dokumenteret risiko for ulykker eller arbejdsbetingede lidelser,
- der foreligger en klar retspraksis på området og
- modtageren af bødeforelægget ikke har modsat sig, at sagen afgøres på denne måde.

Alle de nævnte betingelser skal være opfyldt. Hvis det ikke er tilfældet, sender Arbejdstilsynet i stedet en politianmeldelse. Der henvises til rapportens kapitel 7.3.6.5 om udstedelse af administrative bødeforelæg for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

10.3 Sanktioner for overtrædelse af reglerne

Udenlandske virksomheder er omfattet af de samme typer afgørelser som danske virksomheder ved overtrædelser af arbejdsmiljøloven. Dvs. samme overtrædelse giver samme afgørelse – og i sidste ende samme bøde - uafhængig af virksomhedens nationalitet.

Den typiske bøde for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen er på 25.000 kr.

Bødens størrelse afhænger af overtrædelsens grovhed. En bøde bliver sammensat af en "grundbøde" for selve overtrædelsen og eventuelt en fordobling af grundbøden,

hvis overtrædelsen har medført en ulykke med alvorlig personskade eller døden til følge. Herved fremkommer "normalbøden".

Herefter sker der en differentiering af "normalbøden" på baggrund af virksomhedens størrelse. Dette skal ske på følgende måde:

- På virksomheder med 0-9 ansatte fastholdes bøderne på det eksisterende niveau ("normalbøden")
- På virksomheder med 10-34 ansatte forhøjes "normalbøden" med 50 procent.
- På virksomheder med 35-99 ansatte forhøjes "normalbøden" med 75 procent.
- På virksomheder med 100 eller flere ansatte forhøjes "normalbøden" med 100 procent.

Dog skal der ikke ske differentiering af bøden for såkaldt formelle overtrædelser. Det vil sige overtrædelser, der ikke er direkte forbundet med en sikkerheds- eller sundhedsfare.

Efter differentieringen af bøden tillægges eventuelle forhøjelser af bøden, hvis der foreligger skærpene eller særligt skærpene omstændigheder ved overtrædelsen. Skærpene omstændigheder, som medfører at bøden forhøjes med 5.000 kr., er bl.a., at der er sket skade på liv eller helbred eller opstået fare for det, eller at der tidligere er givet et påbud for samme eller lignende forhold. Hvis der er sket skade på liv eller helbred for unge under 18 år eller fremkaldt fare for det, betragtes det som en særligt skærpene omstændighed, der medfører en forhøjelse af bøden med 10.000 kr.

Ved særligt grove overtrædelser af arbejdsmiljøloven kan der idømmes bøder, der falder uden for det sædvanlige bødeniveau. Efter nuværende retspraksis har der ikke været idømt en bøde under 75.000 kr. i sådanne sager. Også i disse tilfælde skal den konkrete bøde differentieres efter virksomhedens størrelse som skitseret oven for. Den højeste bøde, der er idømt for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, er på 300.000 kr.

10.4 Potentielle tiltag

Udvalget skal som led i sit arbejde undersøge muligheden for at skærpe sanktionerne ved særligt alvorlige overtrædelser som eksempelvis bevidst omgåelse af reglerne for tjenesteydere i EU, fx undladelse af at betale skat og opfylde andre pligter i Danmark under falsk dække af at være etableret i et andet land.

10.4.1 Skærpede sanktioner

Udgangspunkt: Arbejdsmiljøreglerne er ens for udenlandske og danske virksomheder. Derfor vil en eventuel skærpelse af bødeniveauet for overtrædelser af arbejdsmiljøloven omfatte både danske og udenlandske virksomheder.

Når det skal lægges fast, hvem der er ansvarssubjekt efter arbejdsmiljølovgivningen, lægges vægt på, hvem der reelt er arbejdsgiver i den pågældende situation. Arbejdstilsynet vurderer altid de aktuelle forhold, og lægger bl.a. vægt på følgende:

- Hvem instruerer den beskæftigede og kontrollerer arbejdet?
- Hvem stiller arbejdsrum, maskiner og redskaber til rådighed for udførelsen af arbejdet?
- Hvem bærer risikoen for arbejdsresultatet?
- Hvem udbetaler løn?

Overvejelser: Virksomhedsformen – eller mangel på samme – har derfor lille eller ingen betydning for muligheden for at sanktionere overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

Potentielt tiltag: Derfor kan udvalget ikke pege på et potentielt tiltag i form at indføre en bestemmelse om, at det er en skærpende omstændighed, hvis en arbejdsmiljølovsovertrædelse begås af en virksomhed, der bevidst forsøger under falsk dække at signalere at være etableret i hjemlandet.

10.4.2 Muligheden for at indføre ID-kort i byggeriet

Udgangspunkt: Der er i dansk ret ikke krav om brug af ID-kort kombineret med en generel sikkerhedsuddannelse.

Potentielt tiltag: Der har i flere omgang været forslag om at indføre et ID-kort kombineret med en generel sikkerhedsuddannelse for ansatte på byggepladser. Ordningen skulle gælde for alle beskæftigede på danske byggepladser uanset nationalitet. Udvalget har overvejet, om et sådan ID-kort kunne være et potentielt tiltag for at modvirke social dumping. Udvalget har i den forbindelse set på tidligere undersøgelser af muligheden for at indføre et ID-kort.

Overvejelser:

Som led i østaf-talen fra 2008 blev det aftalt, at muligheden for indførelse af et obligatorisk ID-kort og en generel sikkerhedsuddannelse for ansatte på byggepladser skulle kortlægges og drøftes i samarbejde mellem Arbejdstilsynet og byggeriets parter, hvorefter arbejdsmiljøforligskredsen skulle drøfte spørgsmålet.

På baggrund af drøftelserne med byggeriets parter, herunder Dansk Byggeri, BAT-Kartellet og Bygherreforeningen, udarbejdede Arbejdstilsynet efterfølgende en udredning, og parterne skitserede en ordning med et ID-kort kombineret med en generel sikkerhedsuddannelse for ansatte på byggepladser.

I foråret 2009 rettede Arbejdstilsynet på opfordring fra byggeriets parter og efter ønske fra den tidligere beskæftigelsesminister henvendelse til EU-Kommissionen for at få afklaret, om den skitserede ID-kortordning ville være i overensstemmelse med EU-reglerne.

EU-Kommissionen svarede i foråret 2010, at den skitserede ID-kortordning sandsynligvis er i strid med EU-traktatens bestemmelse om fri udveksling af tjenesteydelser, fordi 1) det kun er personer med et ID-kort, der må udføre arbejde på byggepladser, 2) kravet om ID-kort gælder for alle på en byggeplads uanset arbejdets art og 3) ordningen er ikke proportional i forhold til målet om sikkerhed og sundhed på danske byggepladser.

EU-Kommissionen fandt endvidere, at ID-kortordningen formentlig ville være i strid med tjenesteydelsesdirektivet. EU-Kommissionen fandt derimod, at de danske myndigheder godt kunne etablere en ordning som den skitserede i forhold til fysiske personer, der er bosat i Danmark, og i forhold til personer, der er beskæftigede hos en arbejdsgiver, der er etableret i Danmark. Der kunne således godt etableres en ren national ID-kortordning, men der kan ikke stilles de samme krav til udenlandske tjenesteydere eller vandrende arbejdstagere, der arbejder på danske byggepladser.

EU-Kommissionen påpegede i øvrigt, at Danmark i henhold til reglerne om det frie marked skal tage hensyn til arbejdstageres kvalifikationer erhvervet i andre medlemsstater.

Udvalget har i øvrigt noteret sig, at Arbejdstilsynet finder det meget tvivlsomt, om en ID-kortordning kombineret med en generel sikkerhedsuddannelse i nævneværdigt omfang vil kunne medvirke til at nedbringe antallet af arbejdsulykker på bygge- og anlægsområdet henset til de betydelige økonomiske omkostninger forbundet med en sådan ordning.

Udvalget har derfor vurderet, at der ikke inden for rammerne af EU-retten kan peges på indførelse en ID-kortordning kombineret med en generel sikkerhedsuddannelse på en måde, så den kan modvirke social dumping.

Kapitel 11. Strafforfølgning og inddrivelse af krav i forhold til udenlandske virksomheder.

Ifølge kommissoriet for udvalgets arbejde skal udvalget undersøge muligheder for styrket håndhævelse og inddrivelse. Udvalget skal således undersøge mulighederne for bedre inddrivelse af krav (både offentlige og privatretlige) – herunder undersøge muligheden for hæftelsesgennembrud for offentlige krav på Skatteministeriets område. Der skal bl.a. ske en analyse af eksisterende regler samt af nye forslag fra Kommissionen.

11.1 Strafforfølgning

11.1.1 Politiets udstedelse af bødeforelæg

Efter retsplejelovens § 832, stk. 1, kan anklagemyndigheden i sager om lovovertrædelser, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg tilkænde-give over for den sigtede, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis sigtede erklærer sig skyldig i overtrædelsen og i øvrigt erklærer sig villig til at betale den forelagte bøde inden for en nærmere angiven frist.

For at en sag kan afsluttes udenretligt med et bødeforelæg, forudsætter det en reaktion fra den, der har modtaget bødeforelægget. Den pågældende skal således erklære sig skyldig i overtrædelsen og villig til at betale bøden inden for en nærmere angiven frist. Vedkommendes passivitet indebærer ikke en vedtagelse af bødeforelægget. Hvis vedkommende enten ikke reagerer på bødeforelægget eller meddeler, at han ikke vil vedtage bødeforelægget, må anklagemyndigheden indbringe sagen for retten.

Hvis den udenlandske virksomhed/tjenesteyder opholder sig på arbejdspladsen eller andet kendt sted her i landet, opsøger politiet i nogle tilfælde pågældende og udleverer et oversat bødeforelæg til pågældende. Hvis bøden vedtages, vælger nogle virksomheder/tjenesteydere at betale bøden kontant til politiet. I visse tilfælde oplyser politiet den pågældende om, hvilken bankkonto bødebeløbet kan overføres til.

Vedtages bødeforelægget ikke, må anklagemyndigheden som nævnt indbringe sagen for retten. Efter retsplejelovens § 896 a (den forenklede bødesagsproces) kan retten uden afholdelse af retsmøde behandle sager, hvor der er udstedt et bødeforelæg. Det forudsætter, at det i bødeforelægget er angivet, at den pågældende, hvis bødeforelægget ikke vedtages, uden yderligere varsel kan blive dømt for det forhold, som bødeforelægget angår, uden mulighed for anke, medmindre den pågældende inden for den frist, der er fastsat i bødeforelægget, har anmodet om, at sagen behandles ved et retsmøde, og at den pågældende ikke rettidigt har fremsat en sådan anmodning.

Reglerne om den forenklede bødesagsproces medfører, at det som udgangspunkt ikke er nødvendigt at forkynde et tidspunkt for et retsmøde, når bødeforelægget udleveres (forudsat at bødeforelægget er formuleret i overensstemmelse med den forenklede bødesagsproces).

Hvis den pågældende anmoder om et retsmøde, skal retten, når den modtager sagen fra anklagemyndigheden, fastsætte tid og sted for en hovedforhandling og indkalde

tiltalte hertil på samme måde, som retten i dag indkalder til hovedforhandling i bødesager, der behandles uden domsmænd efter retsplejelovens kapitel 80.

I de fleste tilfælde formulerer politikredsene bødeforelæggene i overensstemmelse med den forenkledede bødesagsproces, hvorefter virksomheden kan dømmes som udebleven, hvis den ikke reagerer – enten ved at vedtage bøden eller anmode om retsmøde – inden 20 dage.

Som alternativ til den forenkledede bødesagsproces kan politiet vælge at anvende den almindelige bødesagsproces. Når politiet udleverer et oversat bødeforelæg til en udenlandsk virksomhed/tjenesteyder, får den pågældende samtidig forkyndt et tidspunkt for et retsmøde (normalt 4 måneder efter tidspunktet for forkyndelse), således at det er muligt at afsige udeblivelsesdom, hvis den pågældende ikke vedtager bøden udenretligt og ikke møder til det berammede retsmøde.

Der kan være praktiske grunde til, at nogle kredse vælger at anvende denne fremgangsmåde med berømmelse af retsmøde ved udlevering af bødeforelæg frem for den forenkledede bødesagsproces. I visse tilfælde vil det være forbundet med praktiske vanskeligheder, hvis den udenlandske virksomhed - efter at den er udrejst af landet - anmoder om et retsmøde, idet forkyndelsen af retsmødeindkaldelsen i så fald skal ske i udlandet. Dette problem undgås, hvis retsmødet er forkyndt allerede på tidspunktet for udlevering af bødeforelægget.

Hvis den udenlandske virksomhed/tjenesteyder opholder sig på en kendt udenlandsk adresse, følger det af EU-retshjælpskonventionens artikel 5, at fremsendelse og forkyndelse af retsdokumenter som fx bødeforelæg, som udgangspunkt kan fremsendes direkte til disse med posten. Rigsadvokaten har oplyst, at nogle politikredse i disse situationer sender et oversat bødeforelæg direkte til den udenlandske adresse, eventuelt med oplysninger om, hvilken bankkonto beløbet kan overføres til, hvis bøden vedtages.

11.1.2 Retsforfølgning i udlandet

Såfremt det ikke er muligt for politiet at få sagen afgjort ved bødeforelæg, eller hvis den udenlandske virksomhed/tjenesteyder opholder sig på en ukendt udenlandsk adresse, afhænger mulighederne for at retsforfølge virksomheden/tjenesteyderen af virksomhedens/tjenesteyderens hjemland, og af de konventioner om retshjælp, som måtte være indgået mellem Danmark og det pågældende land.

Det følger af Den Europæiske Konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager (Retshjælpskonventionen) – som er ratificeret af Danmark og langt de fleste europæiske lande – at der mellem de kompetente myndigheder i to lande, der har ratificeret konventionen, kan fremsendes anmodninger om retshjælp i straffesager.

Det følger endvidere af Retshjælpskonventionen, at retsanmodninger om forkyndelse af fx et bødeforelæg kan fremsendes direkte mellem de såkaldte judicielle myndighe-

der, der for Danmarks vedkommende er domstolene, Rigsadvokaten, statsadvokaterne, politidirektørerne og Justitsministeriet.

Det er desuden muligt at anmode om eller yde gensidig retshjælp i medfør af Konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (EU-retshjælpskonventionen). Det følger af konventionens artikel 5, at fremsendelse og forkyndelse af retsdokumenter som fx bødeforelæg, der er bestemt for personer, der opholder sig på en anden medlemsstats område, som udgangspunkt fremsendes direkte til disse med posten. Konventionens artikel 3 giver mulighed for at yde gensidig retshjælp ved retsforfølgning for handlinger, der ifølge den anmodede medlemsstat eller den anmodende medlemsstat eller eventuelt begge nationale ret betragtes som overtrædelser af bestemmelser, som kan afgøres af administrative myndigheder, hvis afgørelser kan indankes for en domstol med kompetence i navnlig straffesager.

Bestemmelser om retshjælp, der i vidt omfang svarer til EU-retshjælpskonventionens, findes i Schengenkonventionen, der er relevant i forhold til de lande, som er omfattet af Schengen-samarbejdet, men som ikke er medlem af Den Europæiske Union.

11.1.3 Sammenfatning

Retsplejeloven indeholder som anført en række regler, der gør det muligt effektivt at gennemføre en bødesagsproces her i landet.

Retshjælpskonventionerne muliggør endvidere retsforfølgning af virksomheder/tjenesteydere for overtrædelse af eksempelvis arbejdsmiljølovgivningen eller for manglende registrering i RUT, selvom de skulle have forladt landet, inden restforfølgningen er tilendebragt.

Er virksomheden/tjenesteyderen først udrejst af landet, vil politiets og anklagemyndighedens videre sagsbehandling dog blive mere vanskelig. Det viser sig ofte, at det ikke er muligt at identificere virksomheden, f.eks. fordi den ikke er registreret i hjemlandet og dermed reelt ikke eksisterer.

I forhold til strafforfølgning af udenlandske tjenesteydere/virksomhed er det således afgørende, at sagsbehandlingen er hurtig, således at det er muligt at få sagerne afgjort, mens den udenlandske virksomhed/tjenesteyder er her i landet.

En hurtig gennemførelse af sagerne her i landet kan i et vist omfang sikres ved, at der indføres hjemmel til, at Arbejdstilsynet får mulighed for at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelse af udstationeringsloven. Der henvises til rapportens afsnit 7.3.6.

11.2 Inddrivelse

11.2.1 Generelt om inddrivelse af offentligretlige krav

En væsentlig forudsætning for at den samlede håndhævelsesindsats kan være effektiv er, at de deraf genererede efterbetalingskrav eller bøder bliver betalt. Såfremt det ikke sker indenfor de ordinære betalingsfrister iværksættes tvangsinddrivelseskridt. I dette afsnit beskrives gældende regler og praksis for inddrivelse af krav, der hviler på et offentligt grundlag, herunder skatter og afgifter.

Inddrivelse betegner den proces, der indledes efter at et krav er overgået til SKAT som restanceinddrivelsesmyndighed med henblik på iværksættelse af tvangsinddrivelseskridt.

I det følgende bruges betegnelsen skyldneren om den, inddrivelsen søges rettet mod. Det være sig en person, et selskab eller en anden juridisk enhed afhængig af virksomhedens konstruktion.

Den samlede gæld vedrørende skyldnere, der ikke opholder sig fast i Danmark, udgjorde primo 2012 ca. 3 milliarder kroner.

Personskatter¹⁸, underholdsbidrag¹⁹ og virksomhedsrestancer²⁰ udgjorde størstedelen af Danmarks samlede tilgodehavende hos skyldnere i udlandet. Disse beløb angår ikke kun situationer, der kan betragtes som social dumping, men giver et billede af de udfordringer, som opstår når personer og virksomheder forlader landet med gæld til det offentlige.

Der anvendes som udgangspunkt samme fremgangsmåde for inddrivelse overfor udenlandske skyldnere som over for danske, bl.a. når det konstateres, at de udenlandske skyldnere har effekter i Danmark, der kan være genstand for tvangsinddrivelse.

11.2.2 Tvangsinddrivelse

SKAT forestår som restanceinddrivelsesmyndighed som udgangspunkt al tvangsinddrivelse af restancer, der hviler på et offentligt grundlag.

I begrebet tvangsinddrivelse ligger først og fremmest, at det er bevist, at der er et krav, hvorfor man kan kræve at få sin betaling direkte. Typisk sker tvangsinddrivelsen i fogedretten, hvor fogeden oplister, hvilke krav der er tale om, og om skyldneren kan betale. Kan skyldneren ikke det, vil tvangsinddrivelsen kunne ske først gennem udlæg²¹ i og senere eventuelt tvangssalg af aktiver, som skyldneren råder over – eksempelvis fast ejendom, biler og likvide midler. Den resterende del af gælden, som ikke blive indfriet i forbindelse med den første del af tvangsfuldbyrdelsen, vil i stedet kunne forfalde, når den pågældende får egentlige værdier igen.

Fordelen i tvangsfuldbyrdelsen for kreditoren er først og fremmest, at det er muligt at

¹⁸ Personskatter 1.285.820 kr.

¹⁹ Underholdsbidrag 1.086.990 kr-

²⁰ Virksomhedsrestancer 473.820 kr.

²¹ Etablering af udlæg er et tvangsinddrivelsesmiddel, der består i etablering af en sikkerhedsret for det pengekrav der skyldes. Udlæg foretages af fogeden til sikkerhed i et bestemt aktiv, for eksempel rede penge, biler, løsøre og lignende.

få sit krav gennemført direkte. Eksempelvis hvor en bank har ydet et lån til en skyldner, som ikke betaler af som aftalt. I sådanne situationer, vil det være unødigt at skulle igennem en retssag for at få fastslået, at der består et skyldforhold. I stedet kan man gå direkte løs på de aktiver, som den pågældende måtte have.

For at der kan foretages tvangsinddrivelse, er det som udgangspunkt en betingelse, at kravet er forfaldent til betaling. Hvis den pågældende er på vej til udlandet, kan et krav dog sikres uden forudgående underretning, hvis det må antages, at muligheden for at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet.

Inden kravet tvangsinddrives hos skyldneren, skal der sendes et skriftligt varsel. Af varslet skal fremgå, at kravet vil blive begæret fuldbyrdet, eventuelt med bistand fra udenlandske inddrivelsesmyndigheder, såfremt pålægget ikke bliver opfyldt.

For skyldnere (personer) på vej til udlandet kan der søges at opnå sikkerhed for restancerne betaling ved foretagelse af udlæg i skyldnerens aktiver, således at det ikke bliver nødvendigt at søge kravet inddrevet i udlandet. Selvom pågældende har forladt landet, kan der endvidere foretages tvangsinddrivelse mod aktiver, der forsat befinder sig i Danmark.

Der foretages opslag i RUT-registeret for at finde de udenlandske virksomheders aktuelle opholdssted, hvor de konkret udfører en opgave, fx en byggeopgave. For virksomheder, der er i restance, benytter SKAT oplysningerne i RUT, og en foged og et vidne tager ud til fx byggepladsen for at gøre udlæg i eventuelle effekter, oftest biler.

Er skyldnerens adresse ukendt, eller er SKAT bekendt med, at skyldneren ikke opholder sig på sin adresse, forsøger SKAT i første omgang at finde adresseoplysningerne. Adresseforespørgsler til udlandet kan foretages til de lande, Danmark har en bistandsaftale med. Det kræves således, at myndigheden ved hvilket land skyldner opholder sig i. Der kan imidlertid opstå situationer, hvor hverken ansøgerstaten eller inddrivelsesstaten kan opdrive skyldners adresse og hvor det alligevel kan være aktuelt med en bistandsanmodning, fx hvor man har oplysninger om skyldnerens aktiver i inddrivelsesstaten og ønsker, at der skal foretages udlæg i disse aktiver. I så fald kan man nøjes med at sende et varsel til skyldners sidst kendte adresse.

11.2.3 Inddrivelse i udlandet - aftaler om inddrivelsesbistand med udenlandske myndigheder

Generelt hviler inddrivelsen af skatter og afgifter mv. på de i EU's inddrivelsesdirektiv, 2010/24, og internationalt indgåede aftaler de enkelte lande imellem.

Danmark har indgået en række aftaler om at undgå dobbeltbeskatning, der også indeholder bestemmelser om inddrivelsesbistand. Gennem aftalerne har staterne forpligtet sig til at opkræve de andre staters skattekrav og i nogle tilfælde også afgiftskrav.

Der er primært tale om bilaterale aftaler, dvs. aftaler, der er indgået mellem Danmark og en anden stat. Derudover eksisterer der en række multilaterale aftaler om bistand,

herunder en nordisk aftale, en OECD-bistandsaftale og flere EU direktiver. Seneste tiltag er EU Rådets direktiv 2010/24 af 16. marts 2010, som gør det muligt anmode andre medlemsstater om at inddrive gælden, som var det en fordring fra den bistands-søgte medlemsstat.

En helt grundlæggende betingelse for at anmode en anden stat om bistand er, at kravet er eksigibelt, og kan tvangsfuldbyrdes.

Derudover gælder 2 vigtige principper, som gensidig inddrivelsesbistand i EU er baseret på:

- Enhver fordring, for hvilken en anmodning om inddrivelse er indgivet, skal behandles, som om det var en fordring fra den bistandsøgte medlemsstat (artikel 13 i direktivet).
- Inden den bistandsøgende myndighed fremsætter en anmodning om inddrivelse iværksættes, skal inddrivelsesmulighederne i den bistandsøgende medlemsstat som udgangspunkt være udtømte (artikel 11 i direktivet).

Det første princip indebærer, at inddrivelsen af danske krav er meget afhængige af at den bistandsøgte medlemsstat har et effektivt inddrivelsessystem. Det andet princip indebærer at der kan være stor forskel på hvornår inddrivelsesmulighederne anses for udtømte i den bistandsøgende medlemsstat, således at der kan anmodes om bistand.

Nogle lande har ikke tiltrådt fælles konventioner sammen med Danmark. I disse lande hviler inddrivelsen på den lokale lovgivning og foregår via et inkassofirma. SKAT har indgået aftale med Købmandstandens inkasso om at bistå SKAT med opkrævning af offentlige krav i udlandet. Aftalen vedrører kun de lande, hvor der ikke er indgået en inddrivelsesaftale, eller hvor kravet ikke er omfattet af en sådan indgået aftale.

Ofte er der en minimumsgrænse for, hvor stor en fordring skal være for at kunne sendes til inddrivelse i udlandet. Fx er der en minimumsgrænse i Nordiske Bistandsaftale på 5.000 kr. og i EU Inddrivelsesdirektiv, 2010/24, nærmere artikel 18.3, på 1.500 €.

11.2.4 Gennemførelse af inddrivelse i udlandet i praksis

Når det konstateres, at der ikke er flere tvangsinddrivelsesmuligheder i Danmark, sendes sagen til SKATs enhed for International Inddrivelse. Hovedparten af sagerne, hvor skyldneren er udvandret, forbliver i Danmark til overvågning og sagsbehandling, da det enten ikke er muligt at finde frem til skyldnerne, eller de er i et land, hvor der ikke er mulighed for at anmode om bistand.

11.2.5 Særligt om hæftelsesgennembrud

Hæftelsesgennembrud for offentlige krav på Skatteministeriets område anvendes ikke. Når et selskab ønskes registreret med samme aktionærkreds, som tidligere har haft et selskab registreret i Danmark, undersøges om de pågældende personer har en restance i Danmark. Såfremt det måtte være tilfældet, kræves en sikkerhedsstillelse på den gam-

le restance og yderligere et forventet 3 måneders tilsvær, inden virksomheden bliver registreret i Danmark.

11.2.6 Potentielle tiltag

Udgangspunkt: En vigtig forudsætning for, at de ovennævnte aftaler om gensidig inddrivelsesbistand kan føre til en effektiv inddrivelse, er, at landene har et effektivt og velfungerende inddrivelsessystem, og at de juridiske forudsætninger er til stede.

Som nævnt ovenfor i afsnit 11.2.3 gælder 2 vigtige principper om gensidig inddrivelsesbistand indenfor EU:

Det første princip indebærer, at inddrivelsen af danske krav er meget afhængig af, at den bistandssøgte medlemsstat har et effektivt inddrivelsessystem. Det andet princip indebærer, at der kan være stor forskel på hvornår inddrivelsesmulighederne anses for udtømte i den bistandssøgende medlemsstat, således at der kan anmodes om bistand.

Det vurderes, at det er sandsynligt, at en del af den gæld, som er til inddrivelse i udlandet ikke inddrives som resultat af en langsom og / eller mindre effektiv inddrivelsesproces.

Potentielt tiltag: Inddrivelsesmulighederne på tværs af landegrænser kan forbedres.

Konkrete aftaler, direktiver og konventioner landene imellem kan forfattes så bredt som muligt og gerne omfatte al gæld til det offentlige. Ligeledes bør det undersøges, om der generelt er barrierer, der hindrer effektiv inddrivelse som for eksempel, at inddrivelsesmulighederne skal være udtømte i det inddrivelsesbistandssøgende land.

Endvidere bør det undersøges, om der kan skabes øgede muligheder for adgang til udveksling af data og informationer om hver enkelt restants forhold af relevans for den samlede inddrivelse. Det kunne eksempelvis være oplysninger om ejerforhold vedrørende biler, fast ejendom, særligt værdifuldt løsøre, som kunne tvangsrealiseres.

Der er tale om en langsigtet indsats, som først på sigt vil forbedre inddrivelsesmulighederne.

11.3 Særligt om inddrivelse af idømte bødestrafte

Som alternativ til SKAT's inddrivelse af idømte bødestrafte kan Rådets rammeafgørelse af 24. februar 2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte (bøderammeafgørelsen) i nogle tilfælde anvendes. Bøderammeafgørelsen indfører en forenklet og mere effektiv procedure mellem EU-medlemsstaterne i forbindelse med anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om bødestraf.

Bøderammeafgørelsen indebærer, at afgørelser om bødestraf, der er truffet i en medlemsstat, som udgangspunkt skal anerkendes af den medlemsstat, der skal gennemføre afgørelsen, uden yderligere formaliteter og gennemføres omgående på samme måde, som hvis der havde været tale om en national afgørelse.

Med rammeafgørelsen, der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelse i Den Europæiske Union, er der således skabt en nemmere adgang til, at endelige afgørelser om bødestraf, kan sendes til myndighederne i den EU-medlemsstat, hvor den pågældende har ejendom, indtægt, eller fast bopæl med henblik på fuldbyrdelse af bøden. Fuldbyrdelsesstaten vil dog i visse nærmere angivne tilfælde kunne afslå at fuldbyrde en anmodning om fuldbyrdelse af en bødestraf, herunder bl.a. hvis den pålagte bødestraf er mindre end 70 euro eller et beløb svarende hertil.

En endelig afgørelse om bødestraf, som er ledsaget af en attest, der opfylder kravene i rammeafgørelsen, kan sendes til den medlemsstat, hvor den pågældende person efter det oplyste har aktiver, indtægt, opholder sig eller – for juridiske personers vedkommende – har hjemsted.

Rammeafgørelsen er endnu ikke implementeret fuldt ud i alle EU-medlemsstater, men det er vurderingen, at den – når det sker – vil kunne tjene som et effektivt instrument til fuldbyrdelse af danske bødeafgørelser i andre EU-medlemsstater.

Med hensyn til fuldbyrdelse af strafferetlige afgørelser har Danmark endvidere ratificeret Den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger (1970-konventionen), der også kan anvendes i forbindelse med inddrivelse af bødestraffe mellem de ratificerende lande.

Endelig finder lov nr. 214 af 31. maj 1963 om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. bl.a. anvendelse på anmodninger om fuldbyrdelse af afgørelser om bødestraf og konfiskation mellem de nordiske lande.

Der vurderes derfor ikke på nuværende tidspunkt at være behov for nye regler for fuldbyrdelse af bødeafgørelser i udlandet.

11.4 Fuldbyrdelse og anerkendelse af fagretlige afgørelser i andre EU-lande

Det følgende afsnit indeholder en gennemgang af mulighederne for at få anerkendt og fuldbyrdet afgørelser fra det fagretlige system. Ved afgørelser fra det fagretlige system forstås retsafgørelser fra Arbejdsretten, voldgiftskendelser samt udenretlige forlig.

11.4.1 Domme fra Arbejdsretten

En kreditors muligheder for at inddrive en fordring på det civil- og handelsretlige område indenfor EU er reguleret i forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (Bruxelles I-forordningen). Forordningen finder anvendelse i Danmark på mellemstatsligt grundlag som følge af en parallelaftale med EU, der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1563 af 20. december 2006. Bruxelles I-forordningen fastlægger bl.a., hvilken retsinstans der er den mest egnede til at løse en tvist på tværs af landegrænserne, og skal sikre, at retsafgørelser, der er afsagt i en medlemsstat, let kan anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat.

Hvis en kreditor ønsker en dom fra Arbejdsretten fuldbyrdet i et andet EU-land, er fremgangsmåden den, at kreditor anmoder Arbejdsretten om på en særlig formular at attestere, at retsafgørelsen opfylder Bruxelles I-forordningens betingelser for fuldbyrdelse. Kreditor anmoder herefter det andet EU-lands myndigheder om at erklære retsafgørelsen for eksigibel der. Denne erklæring skal gives uden nærmere prøvelse, så snart den krævede attest fremlægges.

Retsafgørelsen kan herefter fuldbyrdes i det andet EU-land efter de nationale regler, der gælder for fuldbyrdelsen af afgørelser i det pågældende land.

En afgørelse om, at retsafgørelsen erklæres for eksigibel skal forkyndes for debitor, som derefter har mulighed for at appellere afgørelsen om eksigibilitet. En sådan appel har opsættende virkning på definitive tvangsfuldbyrdelseskridt som fx tvangsauktion, men ikke på sikrende tvangsfuldbyrdelseskridt som fx udlæg.

Bruxelles I-forordningen er for tiden under revision. Det kan i den forbindelse oplyses, at der på rådsmødet om retlige og indre anliggender den 13. -14. december 2011 er opnået enighed om at afskaffe reglerne om eksekvatur, det vil sige kravet om en afgørelse om "fuldbyrdelighed" i fuldbyrdelsesstaten.

11.4.2 Faglig voldgift

Danmark har tiltrådt New York-konventionen fra 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser. Konventionen blev gennemført i dansk lov ved Lov om voldgift af 24. maj 1972, jf. bekendtgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske voldgiftskendelser og om international handelsvoldgift (nr. 117 af 7. marts 1973).

New York konventionen var pr. januar 2004 tiltrådt af 134 lande, hvilket medvirker til, at voldgiftsafgørelser ofte er lettere at håndhæve, når det gælder internationale stridigheder end tilfældet er ved domme truffet af domstolene.

De nye medlemslande har alle tiltrådt New York-konventionen om anerkendelse og fuldbyrdelse af voldgiftskendelser, som medfører, at en kendelse fra en dansk voldgift som udgangspunkt skal anerkendes og kan fuldbyrdes i et andet medlemsland.

11.4.3 Forlig indgået i det fagretlige system

Et udenretligt forlig indgået på mæglings- og organisationsmøder i det fagretlige system er i Bruxelles I-forordningens forstand det samme som en aftale mellem to parter og kan således ikke sidestilles med en retsafgørelse.

Forlig indgået i det fagretlige system på mæglings- og organisationsmøder kan fuldbyrdes efter retsplejelovens regler om fuldbyrdelse af forlig, hvilket vil sige, at et forlig kan indbringes for fogedretterne i Danmark. Da fogedretten ikke foretager en realitetsbehandling af det indgåede forlig, vil en fogedretskendelse om tvangsfuldbyrdelse af forliget dog ikke udgøre en retsafgørelse i forordningens forstand.

En eventuel tvangsfuldbyrdelse af forliget i Danmark medfører derfor ikke, at andre medlemsstater bliver forpligtet til at anerkende og fuldbyrde forliget i medfør af disse regelsæt.

Et forlig indgået i det danske fagretlige system udgør ikke en retsafgørelse i Bruxelles I-forordningens forstand, hvilket bl.a. indebærer, at forliget ikke i sig selv kan danne grundlag for tvangsfuldbyrdelse i en anden medlemsstat. Såfremt et indgået forlig indbringes for en domstol i en anden medlemsstat, vil en dansk domstol, herunder Arbejdsretten, ikke efterfølgende kunne realitetsbehandle sagen. Træffer domstolen i den anden medlemsstat en afgørelse, vil afgørelsen som udgangspunkt skulle sidestilles med retsafgørelser truffet her i landet.

En umiddelbar vurdering tilsiger derfor, at fagretlige sager, der involverer udenlandske virksomheder, bør indbringes for Arbejdsretten eller løses ved faglig voldgift, hvis man vil være sikker på, at andre medlemsstater som udgangspunkt bliver forpligtet til at anerkende og fuldbyrde en dansk fagretlig afgørelse.

11.5 Overvejelser

Repræsentanter fra fagbevægelsen har tidligere fremført, at uanset, at en afgørelse kan anerkendes og fyldbyrdes i et andet medlemsland, er der tale om en langsom og tung proces. Fagbevægelsen har således hidtil erfaret, at det er vanskeligt og hidtil ikke muligt at inddrive bod og tilgodehavende løn i andre lande, bl.a. fordi det pågældende firma har vist sig ikke længere at eksistere.

Processen kan efter udvalgets vurdering muligvis i nogen grad forsøges forbedret gennem bilaterale aftaler om samarbejde med relevante lande, men de forskellige form- og proceskrav ville stadig skulle iagttages, ligesom det ikke kan forventes, at en bilateral aftale kan have indvirkning på almindelige sagsbehandlingstid/ventetid i andre landes judicielle systemer.

Uanset, at der evt. gennem sådanne bilaterale aftaler skabes bedre grundlag for inddrivelse, er det imidlertid efter udvalgets opfattelse, vigtigt, at fagbevægelsen forsøger at sikre sig tilgodehavendet, så inddrivelse i udlandet ikke bliver aktuelt. Det har arbejdsmarkedets parter f.eks. i nogen grad gjort ved indførelsen af den såkaldte 48-timers procedure i byggeriet.

Der har endvidere tidligere været gjort gældende fra repræsentanter for fagbevægelsen, at der skal sikres et bedre grundlag i retsplejeloven for at sikre sig foreløbig fuldbyrdelse, der tager højde for en kreditors interesse i at kunne få en foreløbig tvangsfuldbyrdelse mens sagen verserer.

Efter retsplejeloven kan fogedretten foretage arrest til sikkerhed for pengekrav, når det må antages, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet. Det er ikke et krav, at fordringshaveren kan sandsynliggøre kravet, men arrest kan dog ikke foretages, hvis det må antages, at fordringen ikke består. Betingelsen om, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentlig forringet, kan bl.a. være opfyldt, hvis skyldneren agter at tage varigt ophold i udlandet. Arrestinstituttet

tet vil således efter omstændighederne bl.a. kunne anvendes over for udenlandske virksomheder, som kun midlertidigt udfører arbejde i Danmark.

Udvalget vurderer på den baggrund, at der ikke på nuværende tidspunkt er behov for at overveje ændringer af retsplejeloven.

I tilfælde hvor, det manglende tilgodehavende skyldes insolvens hos arbejdsgiveren, vil den udstationerede arbejdstager have krav på dækning fra en garantiinstitution i hjemlandet, jf. direktiv 2008/94/EF af 22. oktober 2008 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens dækning. Denne dækning er dog begrænset til krav omfattet af lovgivningen i hjemlandet. Det kunne overvejes, om der skulle arbejdes for at sikre, at krav omfattet af udstationeringsdirektivet i et andet land skal opfattes som en del af hjemlandets ansættelsesret, jf. herved udstationeringsloven §7, der har følgende ordlyd: "En person, som er eller har været udstationeret til et EU-land eller et andet land inden for det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), og som under arbejdet i dette land har været omfattet af regler, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser, kan ved anlæggelsen af en sag her i landet vedrørende en retstvist opstået i forbindelse med udstationeringen vælge, at sagen skal afgøres efter disse regler, uanset at dansk ret i øvrigt finder anvendelse". Efter det oplyste findes en tilsvarende bestemmelse ikke i andre lande. Uanset at en sådan fandtes, så kan hjemlandets garantiinstitution imidlertid fastsætte en loft over udbetalinger, og et sådant loft vil nærliggende ikke være højere end hjemlandets normale lønniveau. Under alle omstændigheder vil det ikke dække bod idømt i Arbejdsretten. Udvalget finder derfor ikke, at der bør gås videre af den vej.

Dog kan det evt. på sigt – hvis der til stadighed er problemer med inddrivelse - overvejes, om lønmodtagernes garantifond kan spille en rolle i forbindelse med inddrivelse af tilgodehavende og bod - ikke kun i tilfælde, hvor den manglende inddrivelse skyldes insolvens. Det kan i givet fald ske ved, at LG, når visse forudsætninger er opfyldt, udbetaler tilgodehavendet og indtræder i kravet.

Kapitel 12 Brug af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter

12.1 Definition af arbejdsklausul og udvalgets opgave

En arbejdsklausul er en klausul i udbudskontrakten om, at løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art indenfor vedkommende fag eller industri i henhold til kollektive overenskomster. Det er altså en klausul, der skal sikre, at den, der vinder opgaven, sikrer sine ansatte løn- og arbejdsvilkår, der er sædvanlige for stedet.

I dag er statslige myndigheder forpligtet til at indsætte arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, mens et cirkulære henstiller til, at regioner og kommuner gør det samme.

På den baggrund skal udvalget kortlægge brugen af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter og vurdere, hvordan brugen af arbejdsklausuler kan styrkes og udbredes samt håndhæves effektivt.

12.2 Baggrund

ILO-konvention 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter blev vedtaget af den Internationale Arbejdskonference i 1949 og ratificeret af Danmark i 1955.²²

Efter konventionen skal der i kontrakter, der indgås med offentlige myndigheder, indsættes klausuler om, at vedkommende arbejdere skal sikres løn- og arbejdsvilkår, der ikke er mindre gunstige end dem, der gælder på den egn, hvor arbejdet udføres.

Konventionen er et instrument til at imødegå social dumping ved arbejde, der udføres for det offentlige samtidig med, at den understreger statens forpligtelse som "model-arbejdsgiver" for så vidt angår løn- og arbejdsvilkår. Konventionen gælder alle kontraktforhold om byggeanlægsarbejder, fabrikation og udførelse eller ydelse af tjenester, som en offentlig myndighed måtte indgå.

I Danmark er konventionen gennemført ved Arbejdsministeriets cirkulære af 18. maj 1966 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, hvor alle statslige myndigheder pålægges at indsætte arbejdsklausuler i alle offentlige kontrakter.

Cirkulæret blev suppleret af cirkulæreskrivelse nr. 115 af 27. juni 1990 med et fornyet pålæg til de statslige myndigheder og en henstilling til kommuner og amtskommuner om ligeledes at indsætte arbejdsklausuler efter samme retningslinjer, som gælder for statslige kontrakter. Cirkulæret fra 1990 omtaler dog kun brug af arbejdsklausuler indenfor bygge-anlægsarbejde, da kommuner og amtskommuner kun blev opfordret til at bruge arbejdsklausuler på dette område. I cirkulæret fra 1990 blev sat en tærskel ind, så brugen af arbejdsklausuler kan begrænses til kontrakter, der overskrider tærskelværdien for EU-udbud på bygge- anlægsområdet (pt. ca. 37 mio. kr).

²² Ud over Danmark er konventionen blandt EU-landene ratificeret af Belgien, Bulgarien, Cypern, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Spanien og Østrig. Storbritannien har ratificeret konventionen men opsagt den igen. Endvidere har Norge ratificeret konventionen.

Tidligere var kommuner og amtskommuner således ikke omfattet af cirkulæret, men i 1990 henstillede ministeriet altså til, at kommuner og amtskommuner fulgte cirkulæret på bygge- og anlægsområdet.

12.3 Anvendelsesområdet for ILO konvention 94.

12.3.1 Indledning.

Konventionens artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

“Nærværende konvention finder anvendelse på kontrakter, der opfylder følgende betingelser:

- a) at mindst en af kontraktens parter er en offentlig myndighed;
- b) at kontraktens opfyldelse medfører
 - i) forbrug af midler fra en offentlig myndigheds side; og
 - ii) beskæftigelse af arbejdstagere fra den anden parts side;
- c) at kontrakten er en kontrakt om
 - i) bygning, ombygning, reparation eller nedrivning for det offentlige;
 - ii) fabrikation, samling, behandling eller afskibning af materialer, tilbehør eller udstyr; eller
 - iii) udførelser eller ydelse af tjenester; og
- d) at kontrakten tildeles af en central myndighed i en af Den Internationale Arbejdsorganisations medlemsstater, for hvilken konventionen gælder.”

12.3.2 De omfattede myndigheder

Efter stk. 1 er det en betingelse, at mindst den ene af kontraktens parter er en offentlig myndighed, at kontrakten tildeles af en central myndighed samt at kontrakten medfører forbrug af offentlige midler. I cirkulæret fra 1966 anføres det, at cirkulæret omfatter kontrakter, der for statskassens regning indgås af en central myndighed, der i parentes defineres som ministerierne eller de direkte herunder hørende institutioner.

Efter stk. 2 skal den kompetente myndighed bestemme, i hvilket omfang og på hvilken måde konventionen skal finde anvendelse på kontrakter, der tildeles af andre end centrale myndigheder. Den kompetente myndighed er den pågældende centrale myndighed, der har ansvaret for den offentlige kontrakt. Med cirkulæret fra 1990 anbefalede staten kommuner og amtskommuner at anvende arbejdsklausuler på bygge- og anlægsområdet efter samme retningslinjer som for de statslige myndigheder. Efter cirkulæret var begrundelsen herfor, at der ikke burde være forskel på vilkårene for statslige og kommunale kontrakter efter gennemførelsen af EF-direktivet om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter.

I en undersøgelse (survey) som ILO's ekspertkomité har lavet i 2008 som led i overvågningssystemet om medlemslandenes brug af arbejdsklausuler nævnes Danmark på side 16 som et eksempel på et land, hvor brug af arbejdsklausuler ikke er obligatorisk

for kommuner og regioner. Dette er i overensstemmelse med ILO's vejledning (a practical guide) fra 2008.

I cirkulæret fra 1990 henledte man igen opmærksomheden på stk. 2, "hvorefter det påhviler hvert ministerium at træffe bestemmelse om, i hvilket omfang og på hvilken måde konventionen skal anvendes på kontrakter, der indgås af andre end centrale myndigheder, herunder statslige virksomheder og institutioner m.v."

Med hensyn til statslige selskaber kan de samme kriterier, som gælder efter forvaltningsretten, finde anvendelse for afgørelsen af, om et organ er privatretligt eller offentligtretligt.

I ILO's henstilling nr. 84 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, som ikke er juridisk bindende, opfordres private arbejdsgivere til at bruge arbejdsklausuler, når de får statstilskud eller bevilling til at drive en offentlig virksomhed.

Obligatorisk brug af arbejdsklausuler på kontrakter, der indgås af andre end centrale myndigheder, herunder statslige virksomheder og institutioner m.v., kan overvejes, jf. afsnit 12.10.

12.3.3 De omfattede kontrakttyper.

Staten er forpligtet til at bruge arbejdsklausuler indenfor alle de områder, der er nævnt i konventionens artikel 1, stk. 1, c), og der er ikke indført tærskler på andre områder end bygge-anlægsområdet.

Afgrænsningen af de enkelte kontrakttyper, som er nævnt i artikel 1, stk. 1, c) har ikke givet anledning til fortolkningsproblemer i ILO's praksis.

I cirkulæret fra 1966 anføres det, at det efter Arbejdsministeriets opfattelse ikke kan antages, at konventionens bestemmelser finder anvendelse på kontrakter, der vedrører indkøb af effekter, der indgår i en leverandørs almindelige produktion eller varelager, medmindre varen fremstilles i særlig produktion for staten.

12.3.4 De forpligtede

Det er klart, at myndighedens umiddelbare medkontrahent er omfattet af anvendelsesområdet. Med hensyn til andre end medkontrahenten bestemmer artikel 1, stk. 3, følgende:

"Nærværende konvention finder anvendelse på arbejde, der udføres af underentreprenører eller personer, der har fået overdraget kontrakten; den kompetente myndighed skal træffe egnede forholdsregler med henblik på at sikre konventionens anvendelse på sådant arbejde."

Det kontraktretlige udgangspunkt er, at en hovedentreprenør frit kan vælge at uddelegere opgaver til underentreprenører. I "eksempel på klausul om arbejdsvilkår" fra

1966 fremgår det, at underentreprenører (underleverandører) på tilsvarende måde er forpligtet til at anvende arbejdsklausuler.

12.3.5 Tærskler.

Konventionens artikel 1. stk. 4, bestemmer følgende:

“Kontrakter, der medfører forbrug af offentlige midler af et beløb, der ikke overstiger en af den kompetente myndighed efter forhandling med vedkommende arbejdsgiver- og arbejderorganisationer, hvor sådanne findes, fastsat grænse, kan undtages fra anvendelsen af nærværende konvention”.

I cirkulæret fra 1966 nøjedes Arbejdsministeriet med at henlede opmærksomheden på bestemmelsen, idet det understregedes, at fastsættelsen af en grænse skulle ske efter forhandling med organisationerne. Man lod det altså være op til den enkelte offentlige myndighed at fastsætte tærskler. I cirkulæret fra 1990 anføres det, at

“Anvendelsen af en arbejdsklausul kan såvel på det kommunale som på det statslige område eventuelt begrænses til kontrakter, der overskrider tærskelværdien for offentliggørelse af udbud af bygge- og anlægsarbejder i EF-Tidende...”

Tærskelværdien er pt. ca. 37 mio. kr.²³. Der er ingen tærskelværdier for øvrige kontrakter fx fabrikation og tjenesteydelser.

12.4 Grundlæggende krav til indholdet af arbejdsklausuler.

Konventionens artikel 2, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

“1. Kontrakter, på hvilke nærværende konvention finder anvendelse, skal indeholde bestemmelser, der tilsikrer vedkommende arbejdere en løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for arbejde af samme art inden for vedkommende fag eller industri på den egn, hvor arbejdet udføres

- a) i henhold til kollektiv overenskomst eller anden anerkendt forhandlingsform mellem arbejdsgiver- og arbejderorganisationer, der repræsenterer en væsentlig del af henholdsvis arbejdsgiverne og arbejderne i vedkommende fag eller industri; eller
- b) i henhold til voldgiftskendelse; eller
- c) i henhold til nationale love eller administrative forskrifter.

2. I tilfælde, hvor de i foregående stykke omhandlede arbejdsforhold ikke reguleres på den deri omhandlede måde på den egn, hvor arbejdet udføres, skal de bestemmelser, der bør optages i kontrakterne, sikre vedkommende arbejde en løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end,

- a) dem, der er fastsat ved kollektiv overenskomst eller anden anerkendt forhandlingsform, ved voldgift eller ved nationale love eller administrative forskrifter, for arbejde af samme art i vedkommende fag eller industri på den nærmeste tilsvarende egn; eller

²³ EU tærskler i 2012-2013

b) de vilkår, som i almindelighed bydes af arbejdsgivere indenfor det fag eller den industri, i hvilken entreprenøren er beskæftiget, og hvis almindelige forhold er af lignede art.”

Stk. 1. og 2. er forenklet noget i cirkulæret fra 1966, idet cirkulæret foreslår, at der i offentlige kontrakter indsættes en klausul med følgende formulering (relevant uddrag):

“Såfremt arbejdsforhold i den nærværende kontrakt omhandlede art ikke på den egn, hvor arbejdet udføres, er omfattet af kollektiv overenskomst, må løn- og arbejdsvilkårene ikke være mindre gunstige end de vilkår, der inden for det fag eller den industri, i hvilken entreprenøren (leverandøren) har sin virksomhed, i almindelighed bydes under tilsvarende forhold.”

Selv om formuleringen er noget enklere end konventionsteksten, må klausulen siges at være dækkende for så vidt angår overenskomstvilkår. Hvis der findes en overenskomst, der dækker en stor del af arbejdstagerne på egnen, må overenskomsten siges at være udtryk for, hvad der i almindelighed bydes under tilsvarende forhold. Hvis overenskomsten kun dækker en mindre del af arbejdstagerne, må der i princippet foretages en selvstændig undersøgelse af, hvad der i almindelighed er gældende, men overenskomsten vil også i denne situation udgøre en rettesnor.

Det forhold, at ikke alle arbejdstagere på en egn nødvendigvis er omfattet af den dér gældende overenskomst, medfører, at en arbejdsklausul vil henføre til, hvad der glæder indenfor det fag eller i den industri, hvor entreprenøren har sin virksomhed. En arbejdstager kan altså fx få en bedre aflønning ved at udføre arbejde under en offentlig kontrakt, selv om arbejdet udføres i arbejdstagerens normale virkeområde.

Uanset det netop anførte, kan man dog teoretisk set tænke sig den situation, at en arbejdstager ganske vist er omfattet af en overenskomst i det geografiske område, men at denne overenskomst er mindre gunstig end de arbejdsvilkår, der i almindelighed gælder i det pågældende område.

I konventionen er de forskellige retskilder (lov og administrative bestemmelser, overenskomst samt voldgift), som regulerer arbejdsvilkårene, oplyst som alternativer. Det kan derfor være vanskeligt at udlede, hvad der skal gælde i de enkelte tilfælde. ILO's sekretariat har fortolket det således, at arbejdsvilkårene ikke må være mindre gunstige end i hvilken som helst af de 3 alternativer, hvilket er i overensstemmelse med ekspertkomiteens udtalelser i Surveyen fra 2008. Dog skal et substantielt antal lønmodtagere og arbejdsgivere være omfattet af den pågældende overenskomst, der skal finde anvendelse, jf. Surveyen side 36.

Det netop anførte er en selvfølge ved kontrakter, som kun omfatter danske arbejdstagere. De vil naturligvis ud over den overenskomst, klausulen henviser til, være omfattet af de relevante love. Dette gælder imidlertid ikke udenlandske, udstationerede arbejdstagere, der jo som udgangspunkt vil være omfattet af hjemlandets lovgivning. Den nævnte fortolkning af konventionen er derfor af relevans for dem.

I henstilling nr. 84 fremgår det bl.a., at arbejdsklausuler i offentlige kontrakter enten direkte eller ved henvisning til egnede bestemmelser i kollektive overenskomster bør foreskrive den normale lønsats og satsen for overarbejde, der ydes til de forskellige kategorier af arbejdere.

Det offentlige må ikke udelukke tilbudsgivere, der er omfattet af bestemte kollektive overenskomster (fx fordi de ikke sympatiserer med overenskomstparterne). Dette skyldes lighedsgrundsætningen, som det offentlige er underlagt. Det afgørende er niveauet for de løn- og arbejdsvilkår, som tilbudsgiver giver sine ansatte uanset om pågældende er omfattet af en overenskomst eller ej og i givet fald hvilken.

I Danmark er der følgende tre lønsystemer i de kollektive overenskomster:

Normallønsområdet omfatter ca. 15 pct. af de ansatte indenfor DA/LO-området (ikke-faglærte). I dette lønsystem aftales alle løn- og arbejdsvilkår centralt, og der forhandles ikke løn i overenskomstperioden. Dvs. at der ikke sker andre forhøjelser af lønnen undervejs end de forhøjelser, der er fastsat ved overenskomstfornyelsen.

Minimallønssystemet omfatter ca. 23 pct. af de ansatte indenfor DA/LO-området (primært faglærte). I dette system aftales alene grundlønnen dvs. ensartede grundsætninger for lønmodtagerne på området (basisløn) ved de centrale overenskomstforhandlinger. Deri ligger en vis ramme for lønforholdene, men den enkelte ansattes løn forudsættes at variere gennem personlige kvalifikations- og funktionstillæg, som forhandles lokalt ude på virksomhederne. Der er normalt i overenskomsterne fastsat en mulighed for at forhandle løn 1 eller flere gange i overenskomstperioden.

Mindstebetalingssystemet omfatter ca. 42 pct. (primært faglærte men også ufaglærte) af de ansatte indenfor DA/LO-området. I modsætning til minimallønssystemet fastlægges der ikke en ensartet grundsats for alle lønmodtagere på området, men den enkelte ansattes samlede løn skal befinde sig på et vist mindstebetalingsniveau. Her er lønnen således mere individualiseret, og der vil der typisk være indbygget mulighed for at fastsætte den enkeltes løn på virksomhedsniveau. Overenskomsterne giver mulighed for lønforhandling i overenskomstperioden. Mindestebetalingssystemet er en videreudvikling af minimallønssystemet.

Lønnen er dermed ikke et entydigt begreb efter overenskomsterne.

12. 5 Gennemførelse og håndhævelse af arbejdsklausuler.

12.5.1. Fastsættelse af betingelser.

Artikel 2, stk. 3, i konventionen har følgende ordlyd:

“Betingelserne i de klausuler, der skal optages i kontrakter, eller afvigelser herfra, skal fastsættes af den kompetente myndighed på den måde, der anses for mest hensigts-

mæssig under hensyntagen til de nationale forhold, efter forhandling med vedkommende arbejdsgiver- og arbejderorganisationer, hvor sådanne findes.”

Som nævnt ovenfor er der i cirkulæret fra 1966 indsat et forslag til udformning af en klausul, ligesom et uddrag er gengivet ovenfor. I det følgende gengives forslaget til en klausul i sin helhed:

“Såfremt arbejdsforhold i den nærværende kontrakt omhandlede art ikke på den egn, hvor arbejdet udføres, er omfattet af kollektiv overenskomst, må løn- og arbejdsvilkårene ikke være mindre gunstige end de vilkår, der inden for det fag eller den industri, i hvilken entreprenøren (leverandøren) har sin virksomhed, i almindelighed bydes under tilsvarende forhold.

Ansvar for, at denne bestemmelse overholdes, påhviler virksomhedens leder.

Tilsvarende gælder også arbejde, der udføres af underentreprenører (underleverandører) eller af personer, der har fået overdraget kontrakten til udførelse. I så tilfælde påhviler det lederen af den virksomhed, der står som hovedentreprenør (hovedleverandør), at påse, at bestemmelsen finder anvendelse. Såfremt entreprenøren (leverandøren) ikke overholder bestemmelsen, er.....(styrelsens navn) berettiget til at bestemme, at pågældende afskæres fra at opnå fremtidige kontrakter af den nævnte karakter, indtil det er dokumenteret, at det pågældende forhold er bragt i orden”.

Som det fremgår af konventionen, skal fastsættelsen af en klausul forhandles med organisationerne på arbejdsmarkedet. Cirkulærets forslag til klausul er forhandlet med DA og LO. Heraf må følge, at hvis en myndighed i Danmark ønsker at anvende en klausul, der afviger mere end uvæsentligt fra eksemplet, skal dette ske efter forhandling med organisationerne.

Modelklausulen fastsætter en generel henvisning til de arbejdsvilkår, der gælder på egnen. Det foreslås ikke, at de enkelte vilkår skal fremgå tydeligt. I den henstilling fra ILO, der er udarbejdet i tillæg til konventionen, foreslås det i artikel 2, at klausulerne, enten direkte eller indirekte ved henvisning til relevante love, foreskriver de vilkår, der skal gælde med hensyn til løn, arbejdstidsbestemmelser, ferie og frihed under sygdom.

12.5.2 Information til tilbudsgivere.

Artikel 2, stk. 4, i konventionen bestemmer følgende:

“Den kompetente myndighed skal træffe egnede forholdsregler, fx ved offentliggørelse af licitationsbetingelser eller på anden måde, for at sikre, at personer, der ønsker at deltage i licitationen er klar over betingelserne i klausulerne”.

Cirkulæret fra 1966 foreskriver følgende:

“I alle de tilfælde, hvor klausul om arbejdsvilkår herefter er nødvendig, påhviler det vedkommende styrelse at sikre sig, at tilbudsgiveren er opmærksom herpå. Dette vil fx

kunne ske ved, at der i licitationsbetingelserne eller i den skrivelse, hvori der opfordres til at fremkomme med tilbud, indføres en bestemmelse om, at kontrakten vil være omfattet af konventionens krav om klausul vedrørende arbejdsvilkår”.

Udbudsdirektivet foreskriver, at betingelser for udførelse af kontrakten (herunder arbejdsklausuler) skal angives tydeligt i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne. For klarhedens skyld kan dette angives i teksten.

12.5.3. Information til arbejdstagere og indseende med klausulens overholdelse.
Artikel 4 i konventionen bestemmer følgende:

“De love, administrative bestemmelser eller andre forskrifter, der sætter nærværende konventions bestemmelser i kraft,

a) skal

i) bringes til alle vedkommendes kundskab;

ii) angive de personer, der har ansvaret for deres overholdelse; og

iii) kræve, at der ophænges plakater på iøjnefaldende steder i vedkommende virksomheder og arbejdssteder, for at arbejderne kan få underretning om deres arbejdsvilkår; og

b) skal, såfremt der ikke består andre ordninger til sikring af en effektiv håndhævelse, indeholde bestemmelser om

i) førelse af en dertil egnet protokol over vedkommende arbejderes faktiske arbejdstid og den løn, der er udbetalt dem;

ii) indførelse af en tilsynsordning, der er egnet til at sikre en effektiv håndhævelse.”

Bestemmelsens litra a) vedrører information til arbejdstagere. Litra b) vedrører indseende med klausulens overholdelse. Bestemmelserne finder kun anvendelse, såfremt der ikke består andre ordninger til sikring af en effektiv håndhævelse. I cirkulæret fra 1966 anføres følgende:

“Konventionen forudsætter, at vedkommende styrelse, der har det endelige ansvar for bestemmelsernes overholdelse - i fornødent omfang har indseende hermed, jf. artikel 4 samt bilaget til denne skrivelse. Entreprenøren (leverandøren) bør om fornødent opfordres til at foranledige, at de arbejdere, der er beskæftiget med den i kontrakten omhandlede ordre, på let tilgængelig måde (opslag på arbejdspladsen) kan få oplysning om de for arbejdsforholdet gældende lønvilkår m.v.”

12.5.3. Sanktioner

Artikel 5 har følgende ordlyd:

“1. Der skal indføres passende straffebestemmelser, fx undladelse af at give entrepriser eller lignende, for undladelse af at overholde og gennemføre bestemmelserne i arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.

2. Der skal træffes egnede forholdsregler, fx ved tilbageholdelse af udbetalinger i henhold til kontrakten eller på anden måde, for at gøre det muligt for vedkommende arbejdere at få udbetalt den løn, de har ret til.”

Ifølge ILO's vejledning fra 2008 kan passende sanktioner være, at den pågældende afskæres fra at opnå fremtidige kontrakter, eller at der tilbageholdes en del af kontraktsummen.

Som det ses, overlades der et skøn til landene til at fastsætte passende sanktioner. I den ovenfor citerede modelklausul anvender man den mulighed, der er nævnt som eksempel i artikel 5, pkt. 1, idet styrelsen kan bestemme, at pågældende afskæres fra at opnå fremtidige kontrakter.

I Kommissionen fortolkningsmeddelelse af 15. oktober 2001 om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og muligheder for at tage hensyn til sociale aspekter i disse kontrakter fremgår det af punkt 1.3.1, at en tilbudsgiver, der ved retskraftig dom er dømt for en strafbar handling, der rejser tvivl om hans faglige hæderlighed eller som i forbindelse med udøvelsen af sit hverv har begået alvorlige fejl, som de ordregivende myndigheder beviseligt har konstateret, kan udelukkes som tilbudsgiver. I forslag til udbudsdirektiv, fremgår det, at ordregivende myndigheder med forslaget får mulighed for at udelukke økonomiske operatører, der har leveret væsentlig og gennemgående mangelfuld opfyldelse af tidligere kontrakter.

For så vidt angår spørgsmålet om løn, så er det i Danmark arbejdsmarkedets parter, der fastsætter løn og arbejdsvilkår gennem kollektive overenskomster uden indblanding fra staten. Sager hvor lønmodtagere ikke har fået den løn, som de var berettiget til efter ILO konvention nr. 94 og cirkulæret er hidtil blevet løst ved, at fagbevægelsen har indgået overenskomst med den pågældende arbejdsgiver. Sager om brud på overenskomsten afgøres i det fagretlige system.

12.6 Generelt om forholdet mellem EU-retten og folkeretlige traktater

Der er blevet stillet spørgsmålstegn ved, om ILO konvention nr. 94 er forenelig med EU-retten. Nedenfor gennemgås derfor forholdet mellem EU-retten og ILO konvention nr. 94.

Såfremt en konvention måtte være uforenelig med EU-retten, opstår spørgsmålet, om det er konventionen eller EU-retten, der må vige. Normalt anerkendes princippet om EU-rettens forrang, men med hensyn til forholdet til ældre konventioner bestemmer EUF-traktatens artikel 351 følgende:

“De rettigheder og forpligtelser, der følger af konventioner, som før denne Traktats ikrafttræden er indgået mellem på den ene side en eller flere Medlemsstater og på den anden side et eller flere tredjelande, berøres ikke af bestemmelserne i denne Traktat.

I det omfang, disse konventioner er uforenelige med denne Traktat, bringer den eller de pågældende Medlemsstater alle egnede midler i anvendelse med henblik på at fjerne

de konstaterede uoverensstemmelser. Om fornødent bistår Medlemsstaterne hinanden i dette øjemed og indtager i påkommende tilfælde en fælles holdning.

Ved anvendelsen af de konventioner, der omtales i stk. 1, tager Medlemsstaterne i betragtning, at de fordele, hvorom de hver især har givet tilsagn i denne Traktat, indgår som integrerende dele af Fællesskabets tilblivelsesproces og derfor uløseligt hænger sammen med oprettelsen af fælles institutioner, med overdragelsen af beføjelser til disse og med de andre Medlemsstaters indrømmelse af samme fordele.”

Som det fremgår, kan medlemsstaterne overholde deres forpligtelser efter konventioner, der er indgået før Traktatens ikrafttræden, selv om dette ellers måtte være uforeneligt med Traktaten. I disse tilfælde er der dog en pligt til med egnede midler at forsøge at fjerne uoverensstemmelserne. Bestemmelsen må medføre, at hvis en konvention giver de forpligtede lande nogle valgmuligheder eller overlader dem et skøn, så skal medlemsstater vælge den løsning, der er bedst i overensstemmelse med EU-retten.

Konventionen rejser en række problemstillinger i forhold til udstationeringsdirektivet og EU-udbudsdirektiverne (udbudsdirektivet samt forsyningsvirksomhedsdirektivet), som analyseres nedenfor. Men sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at ILO konvention nr. 94 og Danmarks implementering heraf er i overensstemmelse med EU-retten, og de mulige initiativer i afsnit 12.10 er efter udvalgets opfattelse indenfor EU-rettens rammer.

12.7 Forholdet mellem ILO konvention 94 og udstationeringsdirektivet

Udstationeringsdirektiv 1996/71/EF er i Danmark implementeret ved lov om udstationering af lønmodtagere. Udstationeringsdirektivet går i korthed ud på, at den udenlandske tjenesteyder i forbindelse med udstationering af lønmodtagere, skal overholde en kerne af minimumsrettigheder i værtslandet.

Den kerne af klart beskyttede regler er:

- Maksimal arbejdstid og minimal hviletid
- Mindste antal betalte feriedage pr. år
- Mindsteløn, herunder overtidsbetaling
- Betingelser for at stille arbejdstagere til rådighed, herunder vikarbureauer
- Sikkerhed, sundhed og hygiejne på arbejdspladsen
- Beskyttelsesforanstaltninger for gravide og børn og unge
- Ligebehandling samt andre regler om ikke-diskrimination

Bortset fra normal ugentlig arbejdstid og løn er de øvrige kerneområder, der er opregnet i direktivet, reguleret i arbejdsmiljøloven, ferieloven eller ligestillingslovene. Løn og arbejdstid er i Danmark reguleret via de kollektive overenskomster i modsætning til de fleste andre EU-lande, hvor mindstelønnen enten er fastsat ved lov eller ved det, som kaldes *erga omnes* overenskomster, altså overenskomster, der gælder for alle. I Danmark gælder overenskomsterne kun for dem, som har indgået dem.

ILO konvention 94 har på den ene side et bredere anvendelsesområde end udstationeringsdirektivet, da konventionen ikke er begrænset til grænseoverskridende kontraktforhold. På den anden side har konventionen et smallere anvendelsesområde, da den kun vedrører offentlige kontrakter. Det betyder, at der er en overlappning mellem konventionen og direktivet, når det drejer sig om grænseoverskridende levering af tjenesteydelser til opfyldelse af en offentlig kontrakt.

Der er endvidere en forskel mellem de to instrumenters definition af anvendelige kollektive overenskomster. Konventionen opererer i artikel 2 med arbejdsgiver- og arbejderorganisationer, "der repræsenterer en væsentlig del af henholdsvis arbejdsgiverne og arbejderne i vedkommende fag eller industri". Direktivet opererer ud over almengyldige overenskomster med overenskomster, "der er alment gældende for alle tilsvarende virksomheder i det berørte geografiske område og i den pågældende sektor eller erhvervsgren" og kollektive overenskomster, "der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter på nationalt plan, og som gælder på hele det nationale område, forudsat at der ikke sker forskelsbehandling mellem virksomheder." I Danmark indebærer de forskellige definitioner formentlig ikke nogen reel forskel grundet den høje organisationsprocent både på arbejdsgiver- og arbejdstagerside, men de kan udgøre en forskel i andre lande. Således skal en almengyldig overenskomst ikke nødvendigvis være indgået af organisationer, der opfylder de citerede kriterier i konventionens artikel 2. Fx er det i Tyskland en betingelse for almengyldighed, at arbejdsgiversiden beskæftiger mindst 50 % af arbejdstagerne inden for området, men der er ingen betingelse om, at arbejdstagersiden skal repræsentere en vis del af arbejdstagerne.

Konventionen omfatter principielt alle løn- og arbejdsvilkår, hvorimod direktivet kun giver mulighed for at udvide listen over de opregnede vilkår i artikel 3, stk. 1, for så vidt der er tale om grundlæggende retsprincipper (*ordre public*).

Kommissionen har ved flere lejligheder tilkendegivet, at der ikke er nogen konflikt i forhold til udstationeringsdirektivet for de medlemsstater, der har ratificeret ILO konvention nr. 94. Kommissionen fandt i forbindelse med vedtagelsen direktivet og konventionen "compatible". I et ældre arbejdsrapport fra Kommissionen anføres det bl.a., at "To date, no detailed scrutiny has been made of the relationship or the compatibility between the Directive and the Convention, but the problem might arise if a Member State decided, after adoption of the Directive, to ratify Convention No 94".

For ældre konventionslandes vedkommende løses konflikten i medfør af artikel 351, der indebærer, at konventionen har forrang.

I Kommissionens fortolkningsmeddelelse fra 2001²⁴ om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og muligheder for at tage hensyn til sociale aspekter i disse kontrakter anføres det under punkt 3.2, at der "med hensyn til nationale, internationale og europæiske standarder og bestemmelser, der obligatorisk finder anvendelse på det so-

²⁴ KOM (2001) 566 endelig (15. oktober 2001)

cialle område, bør der skelnes mellem situationer af grænseoverskridende karakter og andre situationer, der i princippet kan betragtes som rent nationale.

I "nationale" situationer er de ordregivende myndigheder, tilbudsgivere og kontrahenterne forpligtet som minimum til at overholde alle forpligtelser vedrørende social beskyttelse og arbejdsvilkår, herunder forpligtelser, der henhører under kollektive og individuelle rettigheder, som følger af den gældende arbejdsretslovgivning, af retspraksis og/eller kollektive overenskomster, forudsat at disse er forenelige med EU-lovgivningen og med EU-rettens almindelige bestemmelser og principper, herunder navnlig princippet om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

I grænseoverskridende situationer er det navnlig krav begrundet i tvingende almene hensyn, som gælder i værtslandet (EU har oprettet en fortegnelse over disse bestemmelser i direktiv 96/71/EF), der skal overholdes af tjenesteyderne, og dette skal ske uden at berøre ligebehandlingsprincippet (i den engelske version "in the respect of the principle of equal treatment", ref).

I begge situationer kan der dog ydermere gælde bestemmelser, som er mere gunstige for arbejdstagerne (og som i givet fald også skal overholdes), for så vidt de er forenelige med EU-retten.

Det kan anføres, at i det omfang, et krav om anvendelse af arbejdsklausuler kan anskues som en hindring af tjenesteydernes frie bevægelighed, skal dette krav for at være i overensstemmelse med EU-retten enten udgøre en grundlæggende samfundsinteresse, der kan begrunde en sådan hindring, eller også skal der være tale om et grundlæggende retsprincip, jf. udstationeringsdirektivets artikel 3, stk. 10.

Som beskrevet i afsnit 7.2.1.3 er det – i hvert fald i relation til, om ovennævnte ordre public-bestemmelse kan påberåbes af en værtsstat – af væsentlig betydning, hvordan værtsstaten selv har anskuet og fastlagt de krav, der går ud over det, der i medfør af artikel 3, stk. 1, kan pålægges en udenlandsk tjenesteyder. Det er blandt andet værtsstatens egne forhold og værtsstatens argumentation for, at kravet bygger på grundlæggende retsprincipper, der vil være afgørende for, om kravet kan indføres eller oprettholdes under henvisning til artikel 3, stk. 10.

C-346/06 – Rüffert-dommen

Den 3. april 2008 afsagde EF-domstolen dom i sagen C-346/06, Dirk Rüffert mod Land Niedersachsen. Sagen handlede om en tysk delstats brug af arbejdsklausuler, og da Tyskland tabte sagen, blev der fra flere sider rejst spørgsmål om dommens betydning for dansk brug af arbejdsklausuler. Beskæftigelsesministeren tog derfor initiativ til, at der blev udarbejdet en analyse om konsekvenserne af dommen. Analysen blev sendt til Folketinget.

I analysen af 18. september 2008 som Beskæftigelsesministeriet udarbejdede i samarbejde med Justitsministeriet og Udenrigsministeriet var konklusionen, at det ikke i sig selv er i strid med udstationeringsdirektivet at pålægge arbejdsklausuler i offentlige

kontrakter, og udgangspunktet må være, at de medlemsstater, der har ratificeret ILO konvention 94, fortsat kan henholde sig hertil.

12.8 Udbudsreglerne

Offentlige myndigheder er ved indgåelse af offentlige kontrakter underlagt EU's udbudsregler, herunder EUF-traktatens regler og principper samt procedurereglerne i udbudsdirektivet (direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004), forsyningsvirksomhedsdirektivet (direktiv nr. 2004/17/EF af 31. marts 2004) og forsvarsdirektivet (direktiv nr. 2009/81/EF af 13. juli 2009).

I henhold til EU's udbudsregler kan offentlige myndigheder fastsætte betingelser vedrørende kontraktens udførelse. Offentlige myndigheder kan bl.a. fastsætte betingelser vedrørende løn- og arbejdsvilkår for arbejdstagerne.

For at en betingelse vedrørende kontraktens udførelse lovligt kan anvendes, er det efter EU's udbudsregler imidlertid en forudsætning, at betingelsen er:

Knyttet til kontraktens genstand

De betingelser, der stilles til kontraktens gennemførelse, skal angå fremstilling af de varer, levering af de tjenesteydelser eller udførelse af de bygge- og anlægsarbejder, som kontrakten vedrører.

Offentliggjort i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne

Betingelser for udførelse af kontrakten skal angives tydeligt i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne, således at virksomhederne kan tage højde herfor ved afgivelse af tilbud.

I overensstemmelse med EU-lovgivningen

Offentlige myndigheder skal bl.a. være opmærksomme på, at betingelserne for gennemførelse af kontrakten er i overensstemmelse med EUF-traktatens grundlæggende regler om de fri bevægeligheder og de principper der kan udledes heraf, herunder principperne om ikke-diskriminerende, gennemsigtighed, ligebehandling og proportionalitet.

Af anden EU-lovgivning, som de offentlige myndigheder skal være opmærksomme på at overholde, kan nævnes udstationeringsdirektivet.

EU's udbudsregler er således ikke til hinder for, at offentlige myndigheder anvender arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, forudsat at ovennævnte betingelser er opfyldt. Det er dog i alle tilfælde en konkret vurdering, i hvilket omfang arbejdsklausuler kan anvendes i offentlige udbud. Det betyder, at når ordregiver udbyder en kontrakt, hvor man stiller krav om opfyldelse af bestemte løn- og arbejdsvilkår, så skal kravene være knyttet til kontraktens genstand, være offentliggjort i udbudsbekendtgørelsen eller udbudsbetingelserne samt være i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Sanktion i form af karantæne

Udbudsdirektivets art. 45, indeholder regler om, hvem der skal og kan udelukkes fra en udbudsprocedure.

De relevante bestemmelser i forbindelse med arbejdsklausuler er bestemmelserne i udbudsdirektivets art. 45, stk. 2, litra c og d, der indebærer, at man kan udelukke en økonomisk aktør:

- som ved en retskraftig dom ifølge landets retsfor skrifter er dømt for en strafbar handling, der rejser tvivl om den pågældendes faglige hæderlighed (litra c), eller
- som i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået en alvorlig fejl, som de ordgivende myndigheder bevisligt har konstateret (litra d).

Bestemmelsen giver ikke hjemmel til at udelukke en deltager i et udbud alene under henvisning til, at denne tidligere ikke har overholdt en arbejdsklausul.

Baggrunden herfor er, at en arbejdsklausul er en bestemmelse i en privatretlig indkøbsaftale mellem to parter. Manglende overholdelse af en arbejdsklausul er ikke i sig selv strafbar og kan ikke konstituere en alvorlig fejl i litra d's forstand. Som eksempler på forhold, der er omfattet af begrebet alvorlige fejl i forbindelse med erhvervsdriften kan nævnes overtrædelser af miljølovgivningen, branchebestemmelser, regnskabslovgivningen, skattelovgivningen, skattelovgivningen, god skik-regler mv. Disse normer kan være sanktioneret med straf og dermed også være omfattet af litra c.

Overtrædelse af en arbejdsklausul kan således som altovervejende hovedregel ikke i sig selv medføre udelukkelse efter art. 45, stk. 2, og dermed heller ikke danne grundlag for karantæne.

Modernisering af EU's udbudsdirektiver

Europa-Kommissionen har ved KOM (2011) 895 endelig, KOM (2011) 896 endelig og KOM (2011) 897 endelig fremsat forslag til modernisering af EU's udbudsdirektiver. Forslagene forhandles nu, og forhandlingerne forventes afsluttet inden udgangen af 2012. Kommissionens forslag indeholder ikke bestemmelser, som ændrer den nuværende retstilling vedrørende offentlige myndigheders mulighed for at anvende arbejdsklausuler. Regeringen lægger i forhandlingerne afgørende vægt på, at forslaget ikke er til hinder for fortsat brug af arbejdsklausuler, idet regeringen vil tage endelig stilling hertil i lyset af det endelige, samlede direktivforslag. Der bør imidlertid ved eventuelle nye tiltag til fremme af brugen af arbejdsklausuler i Danmark tages hensyn til de igangværende forhandlinger.

Efter forslaget er mulighederne for at udelukke en aktør fra deltagelse i en offentlig kontrakt udvidet. Blandt andet fremgår det, at en aktør kan udelukkes, hvis pågældende har udvist betydelige eller vedvarende mangler ved tidligere kontraktsforhold med samme myndighed.

12.9 Kortlægning af analysen

Udvalget har hørt samtlige ministerier, regioner og kommuner om brug af arbejdsklausuler.

De statslige myndigheder er forpligtet til at bruge arbejdsklausuler, og kortlægningen viser, at samtlige ministerier anvender arbejdsklausuler i overensstemmelse med cirkulæret. Bortset fra Naturstyrelsen, som efter en konkret sag i 2008 har ændret sin procedure, har ingen af de statslige myndigheder angivet at have haft dårlige erfaringer med brug af arbejdsklausuler.

Siden 2008 har regionerne brugt arbejdsklausuler i deres kontrakter. Udvalget har ikke modtaget oplysninger om gode eller dårlige erfaringer eller forslag til forbedringer.

Samtlige 98 kommuner har svaret. 35 kommuner bruger altid arbejdsklausuler ved bygge-anlægsopgaver, 24 kommuner gør det nogle gange, og 51 kommuner bruger arbejdsklausuler i forbindelse med andre offentlige kontrakter.

Det er begrænset med forslag, der er kommet til udvalget. En styrelse har foreslået, at arbejdsklausuler eksplicit bliver indarbejdet i standardskabelonerne for indkøb/udbud. En anden styrelse har understreget, at det er vigtigt, at administrationen af arbejdsklausuler ikke er for ressourcekrævende samt at håndhævelse og sanktioner kan håndteres uden ophævelse af kontrakten. I stedet forslås, at mulighederne for at indføre udbudskarantæne undersøges.

En række kommuner foreslår, at der indføres standarder på området med præcise retningslinjer, der kan anvendes ved alle udbud. Det foreslås endvidere, at der udarbejdes vejledninger og/eller pixiudgaver, der beskriver anvendelsen og håndhævelsen. Der peges på, at der er behov for bedre kontraktopfølgingsprocedurer, og en kommune anfører, at egentligt opsøgende arbejde bør varetages af andre end kommunen.

12.10 Potentielle tiltag

Ud over kortlægningen er udvalgets opgave at vurdere, hvordan brugen af arbejdsklausuler kan styrkes og udbredes samt håndhæves effektivt

Nedenfor følger derfor mulige tiltag, som udvalget har identificeret.

Udgangspunkt: Inden for det statslige, regionale og kommunale er brugen af arbejdsklausuler udbredt. Den omfattende kortlægning af statens, regionernes og kommunernes brug af arbejdsklausuler viser imidlertid, at brugen af arbejdsklausuler kan styrkes yderligere.

Potentielle tiltag:

1) Det kan overvejes at fjerne bestemmelsen om EU-tærsklen, således at der skal anvendes arbejdsklausuler ved alle statslige kontrakter om bygge- anlægsarbejde. Hvor meget dette vil betyde er svært at afgøre, idet alle ministerier bortset fra ét ifølge analysen allerede i dag anvender arbejdsklausuler uanset udbuddets størrelse.

2) En anden mulighed er at opfordre de statslige myndigheder til at bruge arbejdsklausuler i kontrakter, der indgås af andre end centrale myndigheder, herunder statslige virksomheder og institutioner mv.

3) Hvis brugen af arbejdsklausuler indenfor kommuner og regioner skal være juridisk forpligtende, er der behov for lovgivning. I princippet kan der opstilles mange modeller for, hvordan en sådan lovgivning kan udformes:

3a) Første model er en lovmæssig pligt. Det er en juridisk enkel løsning, hvor samtlige kommuner og regioner forpligtes til at anvende arbejdsklausuler indenfor alle områder i henhold til ILO konvention 94 - eller alene indenfor bygge- og anlægsområdet.

Dog anvender samtlige regioner og 59 kommuner allerede i dag arbejdsklausuler i større eller mindre omfang ved bygge- og anlægsopgaver, ligesom 51 kommuner anvender arbejdsklausuler indenfor andre områder. En sådan forpligtelse vil være en begrænsning af regionernes og kommunernes handlefrihed og et yderligere proceskrav.

Et tiltag om obligatorisk brug af arbejdsklausuler for regioner og kommuner vurderes at kunne indebære betydelige offentlige merudgifter og administrative byrder i den offentlige sektor, som vurderes at overstige effekten af tiltaget.

3b) Alternativt kan det overvejes, at kommuner og regioner på politisk niveau (fx i kommunalbestyrelser eller regionsråd) skal tage udtrykkelig stilling til brugen af arbejdsklausuler. Det kan endvidere overvejes, om beslutningen skal offentliggøres.

4) Et alternativ til en juridisk forpligtelse for kommuner og regioner til at anvende arbejdsklausuler kan i lyset af, at samtlige regioner allerede anvender arbejdsklausuler og den allerede udbredte brug i kommunerne, være, at regeringen og KL indgår en politisk forpligtende aftale om fremme af brugen af arbejdsklausuler.

5) Konventionen åbner mulighed for indførelse af regler om sikring af håndhævelse samt sanktioner, fx karantæne til entreprenører, der undlader at overholde arbejdsklausulen. Disse muligheder er ikke udnyttet fuldt ud i cirkulærerne.

Imidlertid vurderes karantæne at være i strid med de nuværende EU-udbudsregler. Udvalget kan på den baggrund ikke pege på karantæne som sanktion over for entreprenører, der undlader at overholde arbejdsklausuler som et middel til at modvirke social dumping.

6) Det vil kunne gøres lettere og dermed mere attraktivt for kommuner og regioner at anvende konventionens kontraktkrav ved, at det – eventuelt i samarbejde med arbejdsmarkedets parter – sikres, at kommuner og regioner nemt kan få oplyst, hvilke overenskomstkrav der kan lægges til grund ved indgåelsen af kontrakter. Fx kan det tænkes, at det lovmæssigt fastsættes, at der i regi af regionale arbejdsmarkedsråd ydes bistand hermed.

Ved lovkrav om, at arbejdsmarkedsrådene skal levere oplysninger, vil der være økonomiske og administrative omkostninger for det offentlige ved tiltaget, som skal undersøges nærmere.

7) Endelig kan det overvejes at tydeliggøre reglerne, idet den nuværende regulering af brugen af arbejdsklausuler er unødigt svært tilgængelig. Dette kan ske med ændring af det eksisterende cirkulære eller ved udarbejdelse af vejledninger samt standardisering i de skabeloner, som stat, region og kommune anvender, eksempelvis SKAT rengøringskoncept "rengøring uden sort arbejde".

Kapitel 13 Cabotagekørsel

13.1 Baggrund

Ved cabotagekørsel forstås indenrigskørsel af gods af et udenlandsk køretøj. Efter de gældende EU-regler kan et udenlandsk køretøj udføre 3 cabotagekørsler indenfor 7 dage uden at blive omfattet af de danske krav i godskørselsloven om, at ansatte chauffører skal have løn- og arbejdsvilkår efter danske overenskomster. Politiet fører kontrol med transportområder, herunder cabotagekørsel.

Det har, dels af LO dels af dele af transporterhvervets organisationer, været rejst som et problem, at omfanget af ulovlig cabotagekørsel igennem de seneste år har været stigende.

Dette medfører en konkurrenceforvridning i forhold til danske transportvirksomheder, i det omfang udenlandske transportvirksomheder, der kan udføre kørsel til en lavere pris som følge af lavere omkostninger, herunder lavere chaufførlønninger, udfører cabotagekørsel i større omfang, end cabotagereglerne tillader.

Debatten omkring cabotagekørsel har været præget af forskellige opfattelser af retstilstanden, herunder bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt det ligger indenfor EU-rettens rammer at udføre såkaldt "systematisk" cabotagekørsel.

På den baggrund er det besluttet, at udvalget skal undersøge muligheder for registrering af cabotagekørsel med henblik på at afsløre omgælse af godskørselsloven og reglerne for cabotagekørsel.

Der vil i det følgende blive redegjort for den gældende retstilstand, herunder godskørselsloven, de gældende EU-regler, herunder artikel 8 om krav til dokumentation, håndhævelse af reglerne, udfordringer og forslag til nye initiativer. Endvidere har udvalget undersøgt muligheden for registrering af cabotagekørsel og vurderet mulighederne for forbedret kontrol bl.a. ved at gøre brug af erfaringer fra andre EU-lande.

13.2 Omfanget af cabotagekørsel

Cabotagekørsel giver mulighed for dels at udnytte vognparken mest muligt ved at reducere tomkørsel, dels at effektivisere transportsystemet til gavn for det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne.

Cabotagekørsels andel af det samlede danske nationale transportarbejde er lille, men svagt stigende. I 2010 var 4 pct. af transportarbejdet (400 mio. tonkm.) cabotagekørsel mod 3 pct. (310 mio. tonkm.) i 2009. I udlandet kørte danske lastbiler ligeledes en større mængde gods som cabotagekørsel i 2010 (310 mio. tonkm.) i forhold til 2009 (260 mio. tonkm.).²⁵ Tal for 2011 forventes først at foreligge i efteråret 2012.

13.3 Gældende retstilstand

²⁵ Kilde: Danmarks Statistik og Eurostat.

13.3.1 EU's cabotageregler

Indførelsen af en fælles transportpolitik omfatter ifølge forordning nr.1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører transporttjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres. For at sikre en smidig og gnidningsløs gennemførelse heraf er der indført en overgangsordning for cabotagekørsel, så længe harmonisering af markedet for godskørsel endnu ikke er fuldført.

Den gradvise færdiggørelse af det fælles europæiske marked bør ifølge forordningens præambel føre til afskaffelse af begrænsningerne for adgang til medlemsstaternes hjemmemarkeder. Der bør dog i denne forbindelse tages hensyn til kontrollens effektivitet og udviklingen i beskæftigelsesforholdene i erhvervet, harmonisering af reglerne om bl.a. håndhævelse, infrastrukturafgifter og social- og sikkerhedslovgivningen. Kommissionen skal føre nøje tilsyn med situationen på markedet og hvis relevant foreslå en yderligere åbning af markedet. Kommissionen skal udarbejde en rapport herom inden udgangen af 2013.

13.3.2 Regelgrundlaget

Reglerne for cabotagekørsel er fastsat i kapitel 3 i forordning nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel. Da cabotagereglerne således findes i en forordning, der er direkte gældende i medlemsstaterne, findes der ingen danske regler, herunder i godskørselsloven, der regulerer cabotagekørsel, bortset fra sanktionsregler.

Reglerne i deres nuværende udformning har været gældende siden den 14. maj 2010. Cabotagekørsel blev tilladt inden for EU i 1994 og var indtil 1998 undergivet en ordning med et begrænset antal tilladelser til cabotagekørsel med gyldighed i to måneder. Fra 1. juli 1998 var det muligt midlertidigt at udføre cabotagekørsel. Cabotagereglerne var imidlertid vanskelige at håndhæve i praksis på grund af den uklare definition og blev derfor præciseret i forordning nr. 1072/2009, der gælder i dag.

13.3.3 Definition

Cabotagekørsel defineres som en transportvirksomheds interne vejgodstransport udført i en begrænset periode i et land, hvor virksomheden ikke har hjemsted.

Udførelse af cabotagekørsel er undergivet værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser vedrørende

- betingelser for transportkontrakter
- køretøjernes vægt og dimensioner, forskrifter vedrørende transport af farligt gods, letfordærlige levnedsmidler og levende dyr
- køre- og hviletid
- moms.

Som et generelt overordnet princip ved international kørsel, er chaufføren undergivet de løn- og arbejdsvilkår, der gælder i det land, hvor lastbilen er registreret. Chaufføren

på en lastbil med tyske nummerplader aflønnes således efter de løn- og arbejdsvilkår, der gælder i Tyskland.

Imidlertid fremgår det af betragtning 17 i forordningens præambel, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser finder anvendelse på en transportvirksomhed, der udfører cabotagekørsel.

Udstationeringsdirektivet indebærer, at den udenlandske tjenesteyder i forbindelse med udstationering af lønmodtagere, skal overholde en kerne af minimumsrettigheder i værtslandet. Der henvises til rapportens afsnit 7.2.1.

At cabotagekørsel er omfattet af udstationeringsdirektivet betyder bl.a., at arbejdsmarkedets parter kan kræve overenskomst²⁶ for så vidt angår cabotagekørslen i Danmark, således at løn- og arbejdsvilkår sker på danske vilkår. Imidlertid er det i sagens natur meget vanskeligt for arbejdsmarkedets parter at indgå overenskomst med de pågældende udenlandske vognmænd grundet det korte ophold i landet. Fagbevægelsen kan godt konflikte overfor udenlandske vognmænd med det formål at indgå overenskomst, men konfliktvåbenet vil næppe være effektivt. Den udenlandske chauffør kan uhindret udføre sit arbejde, da chaufføren ikke er medlem af en dansk fagforening. Sympatikonflikter, som ellers er et meget effektivt våben på stationære arbejdspladser, har heller ikke virkning i transportsituationen.

13.3.4 Hvordan må der udføres cabotagekørsel

Cabotagekørsel kan kun udføres i tilslutning til en international transport.

Der må i tilslutning til en international transport udføres op til 3 cabotagekørsler inden for 7 dage efter, at alt gods, der blev transporteret ved den internationale transport, er leveret, jf. forordningens artikel 8, stk. 2.

Såfremt der køres ind i Danmark uden last i tilslutning til en international transport, der er afsluttet i en anden medlemsstat, må der udføres 1 cabotagekørsel inden for 3 dage efter indrejsen i Danmark. Denne cabotagekørsel skal ligeledes være afsluttet senest på 7. dagen efter, at det gods, der blev transporteret af det pågældende køretøj ved den internationale transport, er leveret. Dette gælder, uanset i hvilket land den internationale transport er afsluttet.

Ulovlig cabotagekørsel kan eksempelvis være, når der udføres mere end 3 cabotagekørsler inden for de 7 dage, når der udføres cabotagekørsel uden en forudgående international transport eller en kombination af begge dele, dvs. at der udføres cabotagekørsel igennem flere uger i Danmark.

Omdrejningspunktet i cabotagereglerne er således den enkelte lastbils kørsel.

13.3.5 Dokumentationskrav

²⁶ Fagbevægelsen kan kræve "Laval-overenskomst", jf. side 45

Der skal foreligge dokumentation for den internationale transport, uanset hvilken medlemsstat denne er afsluttet i, samt dokumentation for hver efterfølgende cabotagekørsel, der er udført i Danmark, jf. artikel 8, stk. 3.

Dokumentationen skal foreligge ved standsningen af køretøjet. Dokumentationen skal ikke nødvendigvis fremgå af ét dokument, men skal omfatte følgende oplysninger om hver transport:

- a) afsenderens navn, adresse og underskrift
- b) transportvirksomhedens navn, adresse og underskrift
- c) modtagerens navn og adresse samt – efter varerne er leveret – modtagerens underskrift og datoen for leveringen
- d) sted og dato for overtagelsen af varerne samt det sted, hvor varerne skal leveres
- e) den almindelige benyttede betegnelse for varerne og emballeringsmetoden samt, hvis der er tale om farligt gods, en alment anerkendt beskrivelse af varerne samt antallet af pakker og særlig mærkning og særlige numre på pakkerne
- f) varernes bruttovægt eller mængden af varer udtrykt på anden vis
- g) motorkøretøjets og påhængsvognens nummerplade.

Det er anført i forordningen, at der ikke må kræves yderligere dokumentation for så vidt angår den internationale transport og de udførte cabotagekørsler, jf. artikel 8, stk.4. Dokumentationen kan være et CMR-fragtbrev eller et andet fragtdokument, for så vidt det indeholder de påkrævede oplysninger. Dokumentationen kan også være i elektronisk form. Dette betyder dog ikke, at der ikke kan bruges anden dokumentation, som kræves ifølge transportlovgivningen, til at fastslå, om cabotagekørslen er blevet udført efter reglerne. Dette kan eksempelvis være data fra kontrolapparater, der bruges i forbindelse med køre- og hvile-tidsbestemmelserne, eller vejafgiftbenyttelsesdata for betalt vejafgift.

Trafikstyrelsen udsendte i maj 2010 til politiet en vejledning - udarbejdet i samarbejde med transportbranchens organisationer - til brug for politiets kontrol på cabotageområdet.

13.3.6 Udfordringer i forhold til fortolkning af cabotage reglerne

Følgende spørgsmål har særligt været debatteret vedrørende udførelse af cabotagekørsel:

13.3.6.1 Permanent eller løbende aktivitet

Det har været fremført fra visse dele af transportbranchens side, at det i forordningen er anført, at cabotagekørsel ikke må udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet.

I forordningens præambel er anført i betragtning 15: "Cabotagekørsel er transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og bør ikke forbydes, hvis den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en per-

manent eller løbende aktivitet i en værtsmedlemsstat, jf. dog traktatens bestemmelser om etableringsret. For at bidrage til at håndhæve dette krav bør cabotagekørslers hyppighed og den periode, i hvilken de kan udføres, defineres tydeligere. Tidligere blev der givet en tidsbegrænset tilladelse til sådanne nationale transportere. I praksis har det været vanskeligt at afgøre, hvilke transportere der var tilladt. Der er derfor brug for klare regler, der er lette at håndhæve.”

Det fastslås således i præambelen, at cabotagekørsel skal defineres yderligere for at bidrage til at håndhæve forbuddet mod permanent eller løbende aktivitet. Det har man gjort ved at indføre regler om 3 cabotagekørsler inden for 7 dage i tilslutning til en international transport. Cabotagekørsel er således ikke en permanent eller løbende aktivitet, hvis reglerne om 3 cabotagekørsler inden for 7 dage i tilslutning til en international transport følges.

13.3.6.2 Systematisk cabotagekørsel

Det har været fremført fra visse dele af transportbranchens side, at transportkøbere og speditører udnytter cabotage reglerne i strid med deres hensigt ved at systematisere cabotagekørslen. Flere speditører udnytter således efter det oplyste systematisk muligheden for at køre tre cabotage ture i Danmark, hver gang de disponerer over en udenlandsk lastbil i forbindelse med en international transport til Danmark.

Kommissionen har i brev af 4. juli 2012 oplyst, at der ikke er noget i forordningen, der hindrer systematisk udførelse af cabotagekørsel, så længe betingelsen om, at der i tilslutning til en international transport inden for 7 dage kan udføres op til 3 cabotagekørsler, overholdes.

En udenlandsk lastbil kan således hver dag eller flere gange om ugen, så længe det er efter en international transport til Danmark lovligt, køre tre cabotagekørsler.

13.3.6.3 Karensperiode for cabotagekørsel

Der har været forslag fremme om at indfortolke en såkaldt karensperiode for cabotagekørsel, dvs. at en ny indgående international transport ikke må påbegyndes, før der er forløbet 7 dage fra seneste indgående international transport.

Kommissionen har i brev af 4. juli 2012 oplyst, at en sådan karensperiode ikke har støtte i forordningen. Hvis lastbilen forlader værtsmedlemsstaten før udgangen af 7 dages perioden, ”nulstilles uret”, og 3 nye cabotagekørsler inden for 7 dage i tilslutning til en ny international transport kan påbegyndes.

13.3.6.4 Den internationale transport er ikke reel

Det har været fremført bekymringer for, at den internationale transport, der skal gå forud for cabotagekørsel, ikke altid er en reel transport.

Det fremgår af Trafikstyrelsens cabotagevejledning, at den internationale transport, der går forud for cabotagekørslen, skal have en sådan karakter, at den ikke primært har til formål at give mulighed for at anvende cabotage reglerne.

Formuleringen tager sigte på situationer, hvor kørslen til Danmark ikke kan betegnes som en egentlig transport, men hvor man fx kører med en tom trailer ind i Danmark. Hvis der er tale om en reel transport af gods ind i Danmark, har kørslen ikke en sådan karakter, at den primært har til formål at give mulighed for at anvende cabotagereglerne.

Spørgsmål om, hvorvidt den internationale transport i konkrete sager har været reel, har givet anledning til usikkerhed. Der er derfor behov for at skabe klarhed om spørgsmålet i forbindelse med en evaluering af cabotagevejledningen, jf. pkt. 13.7.3.

13.3.6.5 Medvirkeransvar

Speditøren vil efter omstændighederne kunne straffes for medvirken til en udenlandsk transportvirksomheds ulovlige cabotagekørsel efter de almindelige regler om medvirken i straffelovens § 23. Erfaringsmæssigt er stafforfølgning af speditøren imidlertid ofte vanskeligt at gennemføre i praksis, da det normalt vil være efterforskningsmæssigt krævende og være forbundet med betydelige bevismæssige vanskeligheder i relation til bl.a. speditørens kendskab til den ulovlige kørsel.

Det har været fremført, at det kunne overvejes at indføre et særligt medvirkensansvar for speditørers medvirken til brud på cabotagereglerne.

Et sådant medvirkensansvar kunne i givet fald ske ved en ændring af godskørselsloven i form af en ny bestemmelse, hvori speditørers ansvar for overholdelse af godskørselslovgivningen, herunder cabotagereglerne, præciseres nærmere.

Det vurderes imidlertid, at det vil være særdeles vanskeligt at afgrænse et sådant særligt medvirkensansvar. Det skyldes bl.a., at en speditør normalt ikke har mulighed for at sikre sig imod, at en vognmand eller chauffør udfører en ulovlig cabotagetur.

13.3.6.6 Kombineret transport

Det har været fremført fra 3F's side, at kombineret transport bør stoppes. Kombineret transport er international transport af varer mellem EU og EØS-lande, hvor der anvendes flere transportformer, nemlig vej og jernbane/søvej/indre vandvej. Reglerne om kombineret transport findes i Rådets direktiv 91/106/EØF og har baggrund i ønsket om at fremme bæredygtig transport mest muligt.

Der skal være tale om en lastvogn, påhængsvogn, sættevogn med eller uden trækkende køretøj, et veksellad eller en container på 20 fod, og der skal anvendes vej til den indledende eller afsluttende strækning. Til den resterende strækning skal anvendes jernbane, indre vandveje eller søvejen, og denne strækning skal være over 100 km i lige linje.

Kombineret transport kan udføres under forudsætning af, at:

- den indledende vejstrækning tilbagelægges enten mellem det sted, hvor godset læsses, og den indladningsbanegård, der ligger nærmest, eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra lastehavnen, eller
- den afsluttende vejstrækning tilbagelægges enten mellem den udladningsbanegård, der ligger nærmest, og det sted, hvor godset losses, eller inden for en radius på 150 km i lige linje fra lossehavnen.

Det er eksempelvis tilladt for en polsk lastbil som kombineret transport at køre en trailer, der er læsset med varer fra et EU eller EØS-land og ankommer med færge fra England til Esbjerg, til Kolding.

Lovligheden af at udføre cabotagekørsel i forbindelse med kombineret transport har været rejst af visse dele af transportbranchen og vil derfor blive drøftet i forbindelse med evaluering af Trafikstyrelsens cabotagevejledning, jf. pkt. 13.7.3..

Det er 11. juli 2012 blevet afklaret, at kombineret transport skal anmeldes til RUT.

13.3.6.7 Udenlandske lastbilers langvarige ophold på danske rasteplasser

Det er blevet fremført, at udenlandske lastbiler opholder sig i lange perioder på danske rasteplasser, mens der ventes på kørselsopgaver. Hvis der ønskes udført cabotagekørsel med lastbilerne, kan de kun opholde sig i Danmark i op til 7 dage, da det kun er tilladt at udføre cabotagekørsel i op til 7 dage efter afslutning af en international transport. Der er derimod i transportlovgivningen ingen begrænsninger på, hvor længe lastbiler må opholde sig i Danmark, mens de afventer en international transport ud af Danmark.

Det handler således ikke om cabotagekørsel, hvis udenlandske lastbiler opholder sig i Danmark igennem længere tid uden at udføre intern vejgodstransport i Danmark.

13.4 Registrering af udenlandske virksomheder

Der har i debatten om begrænsning af ulovlig cabotagekørsel været fremført, at udenlandske lastbilers cabotagekørsel skal registreres, fx i RUT-registeret.

13.4.1 RUT-registret

RUT-registeret er nærmere beskrevet i kapitel 7.3. Det fremgår af § 1, stk. 1, nr. 7, i bekendtgørelse nr. 1517 af 16/12/2010 om Registret for Udenlandske Tjenesteydere, at cabotage er undtaget reglerne om anmeldelsespligt til RUT.

13.4.2 Overvejelser i forbindelse med registreringsordninger

Anmeldelseskravene til RUT-registret blev ændret i 2010 (visse krav trådte først i kraft d. 1. januar 2011, da et nyt on-line system var færdigt) efter ønske fra arbejdsmarkedets parter. Der var tale om en skærpelse i forhold til de tidligere regler om anmeldelse til RUT, og der blev bl.a. indført en hvervgiverpligt og en anmeldelsespligt for enkeltmandsvirksomheder.

Det blev i den forbindelse drøftet, om cabotagekørsel skulle anmeldes i RUT. Beskæftigelsesministeriet vurderede – efter høring af Transportministeriet som fagansvarlig -

at det ville kunne være i strid med EU-retten, hvis man i den danske udstationeringslov indførte skærpede krav overfor cabotagekørsel, der allerede er reguleret i en forordning med udtømmende og detaljerede regler.

Som nævnt ovenfor under afsnit 13.3.5 er der i forordning nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel en udtømmende angivelse af hvilken dokumentation, der kan kræves om godtgørelse for, at betingelserne i denne forordning er blevet opfyldt.

Kommissionen har i brev af 4. juli 2012 oplyst, at det ikke er i overensstemmelse med forordning nr. 1072/2009, hvis en medlemsstat kræver, at en udenlandsk transportvirksomhed forud for udførelse af cabotagekørsel skal foretage en registrering af cabotagekørslen. Baggrunden herfor er, at forordningen udtømmende regulerer, hvad der kan kræves af dokumentation i forbindelse med cabotagekørsel, jf. 13.3.5. En registrering af cabotagekørsel i RUT-registeret eller andet register vil således være i modstrid med forordningens indhold.

Krav om registrering af cabotage i Belgien

Det er blevet fremført, at der i Belgien er krav om registrering af cabotagekørsel. Belgien har siden 2007 haft krav om, at personer, der skal arbejde i Belgien, herunder førere af lastbiler, der udfører cabotagekørsel, skal registreres, før de påbegynder arbejdet. Der udstedes et certifikat, der skal forevises ved kontrol af sociale regler. Registreringen gælder for en periode af 12 måneder og kan forlænges.

Formålet med den belgiske registrering er altså ikke at kontrollere overholdelse af cabotageregler, men overholdelse af sociale regler i Belgien.

Det er vurderingen, at indførelse af en ordning efter den belgiske model ikke vil udgøre et effektivt kontrolinstrument for cabotagekørsel, idet registrering af arbejdstagere ikke giver et billede af cabotagekørsel. Herudover vil der være de betydelige udgifter forbundet med etablering af et registreringssystem og driften heraf.

Efter Trafikstyrelsens oplysninger har ingen andre lande krav om registrering i forbindelse med cabotagekørsel.

13.5 Skatte- og afgiftsregler

Der er ingen praksis, der belyser mulighederne for at statuere skattepligt til Danmark for en udenlandsk virksomhed med cabotagekørsel i Danmark, men der vil næppe – cabotagekørselens natur taget i betragtning – kunne opstå skattepligt for den udenlandske virksomhed, idet skattepligten vil bero på, om der er etableret fast driftssted i Danmark, jf. afsnit 8.1.1.2 om skattepligt vedr. virksomheder mv.

13.6 Håndhævelse af reglerne

Politikredsene gennemfører målrettede kontroller af tunge køretøjer. Dette sker som oftest i samarbejde med Rigspolitiets tungvognssektion. Rigspolitiet gennemfører en-

kelte målrettede kontroller som såkaldte "multikontroller" i samarbejde med andre myndigheder, fx SKAT og Trafikstyrelsen.

Politiets kontrolarbejde med tunge køretøjer består ud over kontrol af bestemmelserne om cabotagekørsel i kontrol af de øvrige bestemmelser, der gælder for tunge køretøjer. Dette omfatter fx reglerne om køre- og hviletid, køretøjers indretning og udstyr, transport af dyr og farligt gods, overlæs, særtransport, vejbenyttelsesafgift, miljøzoner, hvor dette er relevant, samt tilladelsesforhold, hastighed og kørekortforhold.

For så vidt angår den fremadrettede tungvogns kontrol er der i forbindelse med finansloven for 2012 afsat 10 mio. kr. årligt i 2012 og 2013 med henblik på at styrke politiets kontrol med cabotagekørsel. Med hensyn til udmøntningen af denne styrkede politiskontrol henvises nærmere til pkt. 13.7.8 nedenfor.

13.7 Gennemførte tiltag på cabotageområdet

13.7.1 Forhøjelse af bødetakster

Ved en ændring af godskørselsloven, der trådte i kraft den 1. marts 2012, er bødetaksterne for overtrædelse af cabotagereglerne forhøjet. Tidligere var bøden for et enkelt tilfælde af cabotagekørsel 4.000 kr. og er nu på 10.000 kr. I tilfælde af skærpende omstændigheder i forbindelse med den ulovlige cabotagekørsel, fx at der er udført et større antal kørsler inden for de 7 dage, er bøden nu 25.000 kr. mod tidligere 10.000 kr. Fastsættelsen af bødestrafen er fortsat op til domstolens vurdering i det enkelte tilfælde. De nye bødestørrelser vil således kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag er omstændigheder, der taler herfor.

13.7.2 Tilbageholdelse af køretøjer

Ved en ændring af godskørselsloven, der trådte i kraft den 20. juni 2012, har politiet fået mulighed for at tilbageholde såvel danske som udenlandske motorkøretøjer i sager om overtrædelse af godskørselsloven, forskrifter udstedt i medfør heraf eller EU-regler om godskørsel. Tilbageholdelse kan ske, hvis det er nødvendigt for at sikre krav på betalingen af bøde og sagsomkostninger eller for at sikre konfiskation, herunder værdikonfiskation, dog kun indtil de nævnte beløb er betalt, eller der er stillet sikkerhed herfor. Tilbageholdelsen kan dog ikke ske, hvis den, der havde rådighed over motorkøretøjet, da overtrædelsen fandt sted, var uberettiget i besiddelse af motorkøretøjet. Er beløbene ikke betalt inden to måneder efter sagens endelige afgørelse, kan politiet søge fyldestgørelse i motorkøretøjet.

Ændringen har baggrund i et ønske fra Rigspolitiet, der har oplyst, at behovet for en sådan hjemmel er særligt stort i tilfælde, hvor der konstateres overtrædelser i forbindelse med cabotagekørsel.

13.7.3 Spørgeskemaundersøgelse

Trafikstyrelsen har sendt et spørgeskema til de nærmeste EU-lande samt Norge, hvor der spørges ind til landenes fortolkning af reglerne og landenes bødesatser for ulovlig

cabotagekørsel. Svar fra alle lande forventes at foreligge i september 2012. Svarene vil blive inddraget i arbejdet med evaluering af Trafikstyrelsens cabotagevejledning.

13.7.4 Politiets øgede kontrol

Den forstærkede indsats mod ulovlig cabotagekørsel i 2012 og 2013 er forankret i Rigspolitiet. Dette er sket med udmøntning af 10 mio. kr. til en forstærket indsats, der tager udgangspunkt i Rigspolitiets Nationale Færdselscenters (NFC) målrettede kontrol på tungvognsområdet.

Regelsættet om cabotagekørsel er generelt præget af stor kompleksitet, og Nationalt Færdselscenter har derfor udpeget et antal erfarne operative medarbejdere og jurister, der har til opgave at udvikle området og være med til at etablere et selvstændigt fagområde i Færdselscentret, som beskæftiger sig med cabotage.

Status for indsatsen er pr. 1. august 2012 følgende:

Der er fastsat et målkraft for NFC, hvorefter der i 2012 skal standses og kontrolleres mindst 1.500 udenlandske tungvognskøretøjer i målrettede færdselskontroller med henblik på kontrol af cabotagereglerne.

Der er pr. 1. maj tilgået Færdselscentret yderligere medarbejdere.

Der er gennemført et uddannelsesprogram for kontrol med cabotagekørsel, og også operative nøglemedarbejdere i landets politikredse er uddannet. Endvidere har medarbejdere fra anklagemyndigheden deltaget i et kursus om tungvognssagers behandling, herunder behandlingen af sager om overtrædelser af cabotagereglerne.

Materiel, herunder pc-udstyr, et nyt basiskøretøj m.m. er indkøbt eller lånt af Københavns Politi. Oprettelsen af et callcenter for politikredsene og en indberetningsmodel er under implementering.

Der er etableret et fast samarbejdsforum mellem Rigspolitiet og Trafikstyrelsen om cabotage med henblik på løbende erfaringsudveksling og yderligere styrkelse af effektiviteten af politiets kontroller med cabotagekørsel.

Nationalt Færdselscenter har afholdt en workshop om cabotagesagers behandling i anden halvdel af juni måned med deltagelse af medarbejdere fra anklagemyndigheden, nøglemedarbejdere fra landets politikredse samt medarbejdere og ledelse i Nationalt Færdselscenter.

Udmøntningen sker planmæssigt. Det betyder i praksis, at der fra 1. juni 2012 er fuldt kontroltryk.

Potentielle tiltag:

13.7.5 Evaluering af Trafikstyrelsens cabotagevejledning

Trafikstyrelsen vil på baggrund af de foreløbige erfaringer i samarbejde med politiet og erhvervets organisationer evaluere vejledningen for at sikre, at der er fuld klarhed over alle definitioner og fortolkninger.

Evalueringen vil ske bl.a. med særligt fokus på, om praksis for at afgøre, om en international transport er reel, er beskrevet præcist nok, og om det er helt klart, hvordan chaufføren skal dokumentere det.

Den reviderede vejledning forventes at foreligge inden udgangen af 2012.

13.7.6 Kontrolvejledning til politiets operative brug

Der vil til politiets operative brug blive udarbejdet en kontrolvejledning på cabotageområdet. Kontrolvejledningen vil blive udarbejdet i samarbejde mellem Rigspolitiet og Trafikstyrelsen.

Den reviderede vejledning forventes at foreligge inden udgangen af 2012.

13.7.7 Brev til offentlige myndigheder om cabotagereglerne

Det er kommet frem, at der i enkelte tilfælde har der været udført ulovlig cabotagekørsel i forbindelse med store offentlige anlægsarbejder. For at øge de offentlige myndigheders fokus på cabotagereglerne vil Transportministeriet i en skriftlig henvendelse gøre opmærksom på reglerne.

13.7.8 Det kommende kørselsafgiftssystem for lastbiler

Der forventes i 2015 indført en GPS-baseret kørselsafgift for danske og udenlandske lastbiler over 12 tons tilladt totalvægt.

Når systemet er implementeret, kan Transportministeriet undersøge, i hvilket omfang GPS-systemet kan anvendes til at styrke kontrollen med cabotage - herunder vil der skulle ses på de juridiske aspekter samt eventuelle erfaringer fra Tyskland.

Kapitel 14 Anerkendelsesdirektivet

14.1 Baggrund

Udvalget er blevet anmodet om at analysere reglerne om muligheden for at kræve forhåndsanmeldelse efter anerkendelsesdirektivet. Der er i anerkendelsesdirektivet ikke samme begrænsning som i udstationeringsdirektivet, hvor medlemslandene først kan kræve anmeldelse, senest samtidig med, at tjenesteydelsen leveres, jf. kapitel 7.3.4.

Inden for anerkendelsesdirektivet kan der kræves forhåndsanmeldelse i forbindelse med udøvelse af erhverv enten som selvstændig eller arbejdstager. Nedenfor gennemgås gældende regler.

14.2 Gældende EU-regler

EU-reglerne for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, også kendt som "anerkendelsesdirektivet". Det gældende anerkendelsesdirektiv berører på EU-plan omkring 4000 lovregulerede erhverv, fordelt i omkring 800 erhvervsgrupper, og i Danmark berører direktivet omkring 120 lovregulerede erhverv.

Anerkendelsesdirektivets anvendelsesområde

Det skal indledningsvist oplyses, at anerkendelsesdirektivet alene handler om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i EU. Anerkendelsesdirektivet finder kun anvendelse, hvis et bestemt erhverv er lovreguleret i værtslandet.

Lovregulerede erhverv er kendetegnet ved, at man ifølge lovgivningen skal have nogle bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for at få adgang til at udøve erhvervene. Ansvar for adgangen til udøvelse af de lovregulerede erhverv er forankret hos kompetente myndigheder, som afgør, om den enkelte ansøger opfylder betingelserne for at udøve erhvervet, herunder hvorvidt kravene til ansøgerens samlede erhvervsmæssige kvalifikationer er opfyldt.

Det skal i øvrigt generelt nævnes, at de rettigheder (og pligter), der følger af direktivet ikke kun gælder for indvandrende arbejdskraft men i lige så høj grad for dansk udvandrende arbejdskraft.

Anerkendelsesdirektivet gælder for fysiske personer, der er statsborgere i EU/EØS lande eller i Schweiz. Direktivet gælder kun for erhvervsudøvere, som er fuldkvalificerede til at udøve sit i hjemlandet/etableringslandet og som ønsker at udøve det samme erhverv i en anden medlemsstat som arbejdstagere eller selvstændig erhvervsdrivende (fuldkvalificerede erhvervsudøvere + samme erhverv + grænseoverskridende handling).

Ovennævnte personer har ret til at opnå anerkendelse af kvalifikationer efter reglerne i anerkendelsesdirektivet, hvis pågældende har opnået erhvervsmæssige kvalifikationer i et EU/EØS-land eller Schweiz eller hvis de personer i etableringslandet har fået en

fuld anerkendelse af kvalifikationer fra et tredje land og har arbejdet 3 år i etableringslandet.

Anerkendelsesdirektivet finder kun anvendelse, hvis erhvervsudøveren ønsker adgang til varig at udøve lovregulerede erhverv (etablering) eller ønsker at udøve sit erhverv i værtslandet midlertidig og lejlighedsvis (tjenesteydelser) i værtslandet.

Forhold, der er udenfor anerkendelsesdirektivets område

Direktivet fastsætter ikke regler om sikkerhed på arbejdspladser, beskæftiger sig ikke med arbejdsmiljøforhold og regulerer ikke ansættelsesforhold og herunder lønforhold i medlemsstaterne, heller ikke udstationeringsforhold.

Ansættelsesforhold, lønforhold, arbejdsretlige forhold, arbejdsmiljøforhold og sociale forhold er således blandt de forhold, der er udenfor anerkendelsesdirektivets anvendelsesområde. Forhold i tilknytning til tjenesteudbyderens sundhed og sikkerhed samt hensynet til sundhed og sikkerhed for arbejdstagere ligger udenfor anerkendelsesdirektivets anvendelsesområde.

Anerkendelsesdirektivet gælder ikke for og regulerer ikke forhold vedrørende selskaber og fonde, foreninger, studerende, hobbyvirksomheder og andre som ikke er oplistet under direktivets anvendelsesområde.

Direktivet regulerer ikke forhold vedrørende forsikring, sociale sikringer og fastsættelsen af de former for virksomhed, der skal udøves som led i denne ordning, opholdstiladelser, løn- og ansættelsesforhold, pensionsforhold, erhverv, der er reguleret sektoral (fx transport bl.a. visse dele af søfart, landtransport, flytransport, visse dele af forsikringsformidling, kvalifikationskrav til revisorer som foretager revision af børsnoterede selskaber af den værdi, der er fastsat i revisordirektivet, advokaternes levering af tjenesteydelser og etablering under "hjemlandets" titel, jf. advokatdirektiverne).

Om "forudgående anmeldelse (artikel 7.1 og artikel 7.2) og om forudgående kontrol af tjenesteydere" (præambel nr. 6, artikel 7.4)

Generelt om levering af tjenesteydelser i anerkendelsesdirektivet

I forbindelse med vedtagelsen af anerkendelsesdirektivet i 2005 blev der indført mindre strenge regler for levering af midlertidige og lejlighedsvis tjenesteydelser, jf. direktivets artikel 5-9, idet tjenesteydere (som hovedregel) kan levere tjenesteydelser uden forudgående kontrol af de erhvervsmæssige kvalifikationer. Undtaget herfra er erhverv med konsekvenser for offentlig sundhed og sikkerhed, jf. direktivets artikel 7.4²⁷. I bilag 1 til dansk guide vedrørende adgang til udøvelse af lovregulerede erhverv i Danmark findes en vejledende oversigt over lovregulerede erhverv i Danmark og proceduren for udøvelse af tjenesteydelser.²⁸

²⁷ Kontrol kan ikke foretages indenfor erhverv som ifm. etableringen er omfattet af automatisk anerkendelse på baggrund af fælles minimumuddannelseskrav i EU (læger, tandlæger, sygeplejersker, tandlæger, farmaceuter, dyrlæger og arkitekter).

²⁸ Guide vedrørende adgang til udøvelse af lovregulerede erhverv i Danmark:
<http://www.iu.dk/anerkendelse/lovregulerede-erhverv-autorisation/LEguide.pdf>

Om begrebet "offentlig sundhed eller sikkerhed"

Det følger af direktivets præambel 6, at udveksling af tjenesteydelser må lattes under fuld hensyntagen til den offentlige sundhed og sikkerhed og beskyttelse af forbrugeren. Der bør derfor fastsættes særlige bestemmelser for regulerede erhverv, der har konsekvenser for den offentlige sundhed eller sikkerhed, og hvis udøvere midlertidigt eller lejlighedsvis udfører grænseoverskridende tjenesteydelser.

Forhold i tilknytning til tjenesteudbyderens sundhed og sikkerhed samt hensynet til sundhed og sikkerhed for arbejdstagere, der kan påvirkes negativt af tjenesteudbyderens arbejde, reguleres ikke med anerkendelsesdirektivet, dvs. det spørgsmål ligger udenfor anerkendelsesdirektivets anvendelsesområde. I den forbindelse henvises til EU-regler, der regulerer området, eksempelvis Rådets direktiv af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (89/391/EØF).

Forudgående anmeldelse (artikel 7.1)

Tillige afspejles præambelen nr. 6 i artikel 7, som åbner for, at værtslandet indfører en national lovbestemmelse om en forudgående anmeldelse og undtagelsesvis kontrol af kvalifikationer, jf. artikel 7.1, 7.2 og 7.4.

Efter direktivets artikel 7.1 kan værtslandet kræve, at tjenestevederen inden han første gang leverer tjenesteydelsen, sender en skriftlig anmeldelse til værtslandets kompetente myndighed.

Dokumenter i tilknytning til forudgående anmeldelse (artikel 7.2)

I forbindelse med forudgående anmeldelse kan værtslandet i overensstemmelse med direktivets artikel 7.2 indføre en national lovbestemmelse om, at tjenestevederen, inden han/hun første gang leverer tjenesteydelsen, forelægger en række dokumenter om tjenestevederens erhvervsmæssige kvalifikationer, om identitet samt en attestation for, at tjenestevederen er lovligt etableret i etableringslandet. Det skal fremgå af attestationen at pågældende er lovlig etableret i det land for dér at udøve den pågældende virksomhed, og at det på tidspunktet for udstedelsen af attestationen ikke forbydes ham at udøve denne virksomhed, heller ikke midlertidigt.

Forudgående kontrol af tjenestevedere (artikel 7.4)

For visse erhverv, som ikke er omfattet af automatiske anerkendelsesordninger, og som har konsekvenser for den offentlige sundhed og sikkerhed, åbner direktivets artikel 7.4 for, at værtslandet kan foretage en kontrol af kvalifikationer, forud for tjenestevederen første gang leverer tjenesteydelsen inden for et lovreguleret erhvervsområde.

Det er således tale om en bestemmelse, som åbner for, at værtslandet under visse forudsætninger kan foretage kontrol af kvalifikationer inden tjenesteydelsen leveres første gang:

Kontrol kan kun foretages, når det er tale om et erhverv med konsekvenser for offentlig sundhed og sikkerhed, og når formålet med kontrollen er at undgå alvorlig skade for tjenestemodtagerens sundhed eller sikkerhed, på grund af tjenesteyderens manglende erhvervsmæssige kvalifikationer, og når kontrollen ikke er mere omfattende end nødvendigt med henblik herpå.

Oplysningskrav, som tjenesteyderen kan kræves at meddele tjenestemodtageren
Indeholdt i direktivets artikel 9 er desuden en bestemmelse om oplysningskrav, som tjenesteyderen kan kræves at meddele tjenestemodtageren. Artikel 9 åbner for, at medlemsstaterne i nationale lovgivninger, fx i lægelovgivningen, kan indføre en bestemmelse om, at tjenesteyderen efter anmodning skal meddele tjenestemodtageren (fx en patient) oplysninger om etableringsmedlemsstatens registre og tjenesteyderens registreringsnummer, om kontaktoplysninger til tilsynsmyndighed, om tjenesteyderens forsikringsforhold osv.

Om automatisk anerkendelse af kvalifikationer indenfor håndværk, handel m.v. (artikel 16-20) - den faste etablering

Artikel 16-20 i direktivet fastsætter, at erhvervsudøveren har ret til at få fuld (automatisk) anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer på tværs af grænserne i EU-lande, hvis pågældende er i besiddelse af et bestemt antal år af relevant erhvervs erfaring eller i besiddelse af et bestemt antal år af erhvervs erfaring kombineret med en uddannelse af en bestemt varighed.

Reglerne gælder for en række sektorer som er oplyst i direktivets bilag IV, bl.a. indenfor "Bygge- og anlægsvirksomhed" (jf. liste I i bilag IV til direktivet, se "Klasse 40"²⁹).

Kvalifikationer skal anerkendes fuldt ud med henblik på værtslandets autorisation (etablering), hvis ansøgeren beviser, at pågældende har opnået:

- 6 års erhvervs erfaring som selvstændig eller som virksomhedsleder eller
- 3 år erhvervs erfaring som selvstændig eller som virksomhedsleder + en forudgående uddannelse på mindst 3 år eller
- 4 år erhvervs erfaring som selvstændig eller som virksomhedsleder + en forudgående uddannelse på mindst 2 år eller
- 3 år erhvervs erfaring som selvstændig + 5 år som arbejdstager eller
- 5 år i en ledende stilling, heraf mindst 3 år med tekniske opgaver og med ansvar for mindst en afdeling af virksomheden + en erhvervsuddannelse på mindst 3 år på det pågældende erhvervsområde.

²⁹ Klasse 40 erhvervs virksomhed omfatter bl.a.:

400 Bygge- og anlægsvirksomhed (uden nærmere angivelse) og nedrivningsvirksomhed

401 Byggevirksomhed vedrørende fundering, ydermure m.v.

402 Entreprenørvirksomheder (bro-, vej- og jernbanebygning m.v.)

403 Bygningsinstallation

404 Bygningsfærdiggørelse

14.3 Gennemførelse af anerkendelsesdirektivet i Danmark og håndhævelse af reglerne

Generelt

Direktivet 2005/36/EF er gennemført ved lov nr. 123 af 13. februar 2007 om forenkling af adgang til udøvelse af lovregulerede erhverv i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 189 af 12. februar 2010 om adgang til udøvelse af visse erhverv i Danmark og med bekendtgørelse nr. 1174 af 10. oktober 2007 med senere bekendtgørelse nr. 575 af 1. juni 2011 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer m.v. Hermed er den rettidige, overordnede gennemførelse af direktiv 2005/36/EF sikret.

Indeholdt i ovennævnte lovgivning er bestemmelser, som sammen med den respektive lovgivning for det enkelte erhverv, sikrer gennemførelsen af samtlige obligatoriske regler i direktivet. Loven og bekendtgørelsen indeholder tillige bestemmelser, som åbner for gennemførelse af direktivets dispositive regler. Loven trådte i kraft den 1. oktober 2007, og bekendtgørelsen trådte i kraft den 20. oktober 2007 og er senest blevet ændret med ikrafttræden den 15. juni 2011.

Direktivet er tillige gennemført i omkring et hundrede love og bekendtgørelser for de lovregulerede erhverv, der er berørt af direktivet.

Særligt om gennemførelse af direktivregler om automatisk anerkendelse af kvalifikationer indenfor håndværk, handel m.v. (artikel 16-20).

Ordningen for automatisk anerkendelse af kvalifikationer indenfor håndværk, handel m.v.) blev udviklet i perioden 1964-1982 (de såkaldte "liberaliseringsdirektiver"). Oprindeligt bestod ordningen af 35 liberaliseringsdirektiver. Reglerne for "Bygge- og anlægsvirksomhed" er vedtaget i direktiv 64/427/EØF (liberaliseringsdirektiv 64/429/EØF).

Direktiverne er gennemført i dansk ret i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, se:

- 1) EF-Tidende nr. L 073 af 27/03/1972 s. 0154³⁰
- 2) Dokumenter vedrørende Kongeriget Danmarks (...m.fl.). tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, Akt vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne, 2. Bilag, Bilag XI, liste nævnt i tiltrædelsestraktatens artikel 152, III, etableringsret, fri udveksling af tjenesteydelser³¹
- 3) Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven)³²

30

<http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?year=1972&serie=L&textfield2=073&Submit=S%C3%B8g&submit=S%C3%B8g&ihmlang=da>

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11972BN11/3/PT1A24:DA:HTML>, pkt. 8 og 10

³² <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=72060>

Med direktiv 1999/42/EF³³ skete en konsolidering af ovennævnte 35 direktiver og direktiverne blev samlet i ét direktiv. Direktivet blev gennemført i Danmark ved bekendtgørelse nr. 177 af 17. marts 2003³⁴.

Med direktiv 2005/36/EF skete en forenkling og konsolidering af bestemmelser i 15 forskellige anerkendelsesdirektiver, der omfatter tre forskellige anerkendelsesordninger. Blandt andet er direktiv 1999/42/EF indarbejdet i gældende afsnit III, kapitel II i direktiv 2005/36/EF.

Direktivet er gennemført i Danmark ved rammelov om adgang til udøvelse af visse erhverv i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 189 af 12. februar 2010³⁵ og ved ændring eller udstedelse af en række retsfor skrifter på enkelte lovregulerede erhvervsområder³⁶.

For så vidt angår området for "Bygge- og anlægsvirksomhed" er direktivet bl.a. gennemført ved bekendtgørelse nr. 647 af 26. juni 2008 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer erhvervet i udlandet³⁷.

På et formøde i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg (april 2008) til et møde i samråd, som Arbejdsmarkedsudvalget havde indkaldt daværende beskæftigelsesminister til, blev det politisk besluttet, at reglerne i direktivets artikel 16-20 ikke gennemføres i dansk ret for så vidt angår erhverv, som er oplyst i bilag 1 til bekendtgørelse nr. 647 af 26. juni 2008, da disse vurderedes ikke at tilfredsstille arbejdstagernes sikkerhed og offentlig sikkerhed (udgangspunkt er taget i stilladsopstillerehverv). Samrådet blev herefter aflyst. Styrelsen for Universiteter og Internationalisering er ikke bekendt med, at der findes et officielt referat fra det ovennævnte møde.

I stedet har Danmark gennemført den såkaldte "generelle ordning³⁸ for gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer" på området. Denne ordning sikrer ikke automatisk anerkendelse på baggrund af erhvervs erfaring, som skal gælde på området. Normalt finder "den generelle ordning" anvendelse "subsidiært", dvs. ordningen skal anvendes, hvis ansøgeren ikke opfylder krav til automatisk anerkendelse på baggrund af erhvervs erfaring.

At anvende "den generelle ordning" som den primære anerkendelsesordning i stedet for ordning for automatisk anerkendelse på baggrund af erhvervs erfaring vurderes af styrelsen ikke at være i overensstemmelse med traktaten om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, tiltrædelsesloven samt anerkendelsesdirektivet, se fodnote 3-5.

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:201:0077:0093:DA:PDF>

³⁴ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=23765>

³⁵ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=130113>

³⁶ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0900.aspx?s30=32005L0036>

³⁷ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=120489>

³⁸ Ifølge den generelle ordning kan værtslandet kræve, at ansøgeren forelægger kursus- eller uddannelsesbeviser.

Det skal bemærkes, at Arbejdstilsynet varetager funktionen som kompetent myndighed for adgang til at udøve de erhverv, som er oplyst i bilag 1 til bekendtgørelse nr. 647 af 26. juni 2008. Styrelsen for Universiteter og Internationalisering har ikke modtaget nogen oplysninger fra Arbejdstilsynet om eventuelle klager eller problemer med anerkendelse af udenlandske erhvervsmæssige kvalifikationer på området. Arbejdstilsynet har efterfølgende overfor udvalget bekræftet, at Arbejdstilsynet ikke har modtaget klager, og der har ej heller været problemer.

Om faglige, fagretlige, administrative adfærdsregler, sanktionsmuligheder m.v.
Direktivet indeholder én enkelt bestemmelse (artikel 5, stk. 3) om, at tjenesteydere, der flytter til en anden medlemsstat er underlagt de faglige, fagretlige, administrative adfærdsregler, der er direkte knyttet til erhvervsmæssige kvalifikationer, såsom definition af erhverv, brug af titel, grov forsømmelse, som er direkte og specifikt knyttet til forbrugerbeskyttelse og sikkerhed, samt disciplinære bestemmelser, som gælder i værtslandet for personer, der udøver samme erhverv.

Tjenesteydere er således underlagt samme faglige, fagretlige, administrative adfærdsregler og disciplinære regler, som gælder for danske erhvervsudøvere. Bestemmelsen tager således højde for behov for hensyntagen til den offentlige sundhed og sikkerhed og beskyttelse af forbrugeren i medlemsstaterne.

14.4 Hvilke krav, der skal være opfyldt for, at myndigheder kan indføre autorisationsordninger indenfor nye områder

Det fremgår af præambel nr. 44 til det gældende direktiv 2005/36/EF, at dette direktiv ikke anfægter de nødvendige foranstaltninger, der iværksættes for at sikre et højt niveau for sundheds- og forbrugerbeskyttelse.

Dette betyder, at medlemsstaternes kompetence til at indføre ikke diskriminerende, proportionelle, objektive, nødvendige regler, standarder og foranstaltninger, der skal sikre et højt niveau for sundheds- og forbrugerbeskyttelse, ikke er berørt af direktivet.

14.5 Øvrige relevante oplysninger

Det administrative samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder i EU (Artikel og artikel 56.1 og 56.2)

Artikel 8 åbner for, at kompetente myndigheder i etableringsmedlemsstaten og i værtslandet udveksler oplysninger om tjenesteyderens lovlige etablering i etableringsmedlemsstat, om redelig adfærd og om, at tjenesteyderen ikke har været idømt faglige disciplinære eller strafferetlige sanktioner. Disse oplysninger meddeles efter reglerne i artikel 56.

Med artikel 56.1 er der indført et mere formaliseret administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvor medlemsstaternes kompetente myndigheder er forpligtede til at samarbejde tæt med henblik på at lette anvendelsen af direktivet, både i forhold til levering af tjenesteydelser og i forhold til den faste etablering. I tilfælde af at erhvervet ikke er lovreguleret i hjemlandet men er lovreguleret i

værtslandet, kan værtslandets kompetente myndigheder henvende sig til hjemlandets kontaktpunkt for direktivet med henblik på administrativt samarbejde.

Efter artikel 56.2 udveksler myndighederne bl.a. oplysninger om disciplinære eller strafferetlige spørgsmål, eller om andre alvorlige, konkrete forhold, som vil kunne have konsekvenser for udøvelse af et erhverv, som er omfattet af direktivet, fx lægeerhvervet.

Direktivet giver således mulighed for, at myndighederne i medlemsstaterne kan udveksle oplysninger af betydning for udøvelsen af lovregulerede erhverv, og som skal bidrage til at sikre patientsikkerheden.

Udveksling af oplysninger sker i henhold til EU direktiv 95/46/EF om beskyttelse af personoplysninger.

Internal Market Informationssystem (IMI)

Artiklerne 8 og 56.1 er udmøntet og formaliseret gennem opbygningen og anvendelsen af Internal Market Informationssystem (IMI)³⁹.

IMI er udviklet af Europa-Kommissionen i samarbejde med en række kompetente myndigheder i EU-medlemsstater. IMI rummer omkring 500 præformulerede spørgsmål, som medlemsstaternes myndigheder kan stille i forbindelse med behandling af en autorisationssag. Spørgsmålene kan vælges (klikkes) og sendes på samtlige medlemsstaters sprog, og modtageren får spørgsmålet på sit eget sprog. Myndighederne kan via IMI også udforme og sende egne spørgsmål, som ikke er præformulerede.

Blandt de 500 spørgsmål er det muligt at stille en række spørgsmål, som har betydning for offentlig sundhed- og sikkerhed, patientsikkerhed samt forbrugerbeskyttelse og dette både i forhold til den faste etablering og i forhold til tjenesteydelsesdelen af direktivet.

Der henvises i øvrigt til afsnit 5.4.1.

14.6 Om revision af anerkendelsesdirektivet

Generelt

Kommissionen har den 19. december 2011 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (KOM(2011)883 endelig.

Det overordnede formål med revisionen af anerkendelsesdirektivet er at effektivisere proceduren for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer med henblik på at fjerne barrierer for arbejdskraftens frie bevægelighed i EU og sikre en styrkelse af det indre marked. Det er endvidere formål med revisionen af direktivet at identificere

³⁹ Internal Market Informationssystem (IMI) http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/

konkrete behov for og foretage ændringer i direktivet, så det i højere grad kan bidrage til fjernelse af barrierer for arbejdskraftens frie bevægelighed i EU og dermed bidrage til at skabe vækst og job i EU.

Folketingets Europaudvalg er blevet orienteret om sagen på mødet i udvalget den 25. maj 2012⁴⁰.

Indeholdt i Europa-Kommissionens direktivforslag er en række konkrete horisontale emner, som har til formål at bidrage til fjernelse af barrierer for arbejdskraftens frie bevægelighed i EU og til styrkelse af indre marked.

Blandt de forslag er et forslag om revision af omfanget af lovregulerede erhverv i medlemsstaterne, med udgangspunkt i traktatens regler om diskriminationsforbud og medlemsstaternes hensyn til at regulere adgang til udøvelse af visse erhverv.

Om revision af omfanget af lovregulerede erhverv i medlemsstaterne
Formålet med forslaget om revision af omfanget af lovregulerede erhverv er at sikre større gennemsigtighed og berettigelse for de regulerede erhverv gennem bestemte kvalifikationskrav, som stilles i medlemsstaterne.

Indeholdt i forslaget er således et krav til medlemsstaterne om at oplyse Europa-Kommissionen om de eksisterende lovregulerede erhverv i medlemsstaterne og gennemføre en "screening" af disse.

Screeningen foreslås at bestå af en undersøgelse af den nationale lovgivning for at konstatere, hvorvidt der til lovreguleringen af erhvervene i medlemsstaterne kan knyttes nogle objektive kriterier, som diskriminationsforbud, offentlig interesse, nødvendighed, eller andre almene hensyn i medlemsstaterne.

Senest ved udgangen af gennemførelsesperioden vedrørende implementering af direktivet skal udarbejdes en rapport om resultaterne af screeningen og medlemsstaternes intentioner om en eventuel ændring i reguleringen. Rapporterne foreslås forelagt alle medlemsstater med en høringsfrist på seks måneder. Det foreslås, at Europa-Kommissionen herefter udarbejder en rapport, som forelægges for de nationale koordinatore for direktivet, inden rapporten sendes til Rådet og Europa-Parlamentet. Ifølge forslaget bør dette følges op af en gensidig evaluering hver andet år.

14.7 Krav om forudgående anmeldelse

Indenfor bygge- og anlægsområdet, hvor der social dumping er særligt udbredt, er 17 erhverv lovreguleret. Ud af disse 17, er der alene indenfor 4 lovregulerede erhverv, at der ikke kræves forhåndsanmeldelse.

14.8 Potentielle tiltag

⁴⁰ Samlenotat vedrørende forslag til ændring af anerkendelsesdirektivet (KOM(2011)883 endelig: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/7d8bd913/31692.pdf>)

Udgangspunkt: Indenfor lovregulerede erhverv er det muligt inden for EU-rettens rammer at stille krav om forhånds anmeldelse i forbindelse med udøvelse af erhverv enten som selvstændig eller arbejdstager.

Potentielle tiltag:

a) Det kan overvejes at indføre krav om forhåndsgodkendelse indenfor alle de lovregulerede erhverv, der er udsat for social dumping. I det størstedelen af de lovregulerede erhverv indenfor bygge- og anlægsområdet allerede i dag kræver forhånds anmeldelse, peger udvalget ikke på yderligere tiltag.

Der kan henvises til kapitel 15, således at hvis en dansk myndighed på ét område allerede har fået en attest for lovlig etablering i hjemlandet, kan denne oplysning evt. indgå i RUT, så disse virksomheder bliver "fredet" for yderligere kontrol, hvad angår etablering i hjemlandet

b) Som det fremgår ovenfor under punkt 14.2, har medlemsstaterne mulighed for at indføre autorisationsordninger indenfor nye områder, hvis de er nødvendige for at sikre et højt niveau for sundheds- og forbrugerbeskyttelse, og der er tale om ikke diskriminerende, proportionelle, objektive, nødvendige regler. Det vurderes derfor ikke at være i overensstemmelse med EU-retten, hvis formålet med at indføre en autorisationsordning alene er at modvirke social dumping. Udvalget mener derfor ikke, at man kan indføre autorisationsordninger indenfor nye områder, hvis det alene er begrundet i at modvirke social dumping.

Kapitel 15 Overvejelser vedr. reel etablering i udlandet

Ifølge finanslovsaftalen for 2012 skal det undersøges, hvordan der kan iværksættes initiativer, der sikrer, at der fremover sker en effektiv kontrol af, om udenlandske virksomheder, der opererer i Danmark, reelt er eksisterende i deres hjemland. Muligheden for at stille krav til dokumentation herfor skal undersøges. Det fremgår, at initiativerne skal ses i sammenhæng med en indsats for et forbedret RUT-register. Det fremgår endvidere, at arbejdet hermed skal ske i udvalget.

I afsnittet i finanslovsaftalen om udvalgsarbejdet fremgår, at dette bl.a. skal omfatte: ”Styrket kontrol af, om udenlandske virksomheder er reelt etablerede i hjemlandet.”

Af kommissoriet for udvalget fremgår:

”På den baggrund skal udvalget:
(...)

Undersøge muligheder for kontrol af, om udenlandske virksomheder, som opererer i Danmark, reelt er etableret i hjemlandet.”

Problemstillingen er behandlet relevante steder i de enkelte kapitler vedr. forskellige ressortområder. I dette kapitel ses de forskellige områder i sammenhæng med henblik på at skabe grundlag for horisontale overvejelser over, hvorledes problemstillingen kan adresseres.

15.1. Baggrund

Finanslovsaftalens punkt om styrket kontrol vedr. reel etablering er resultatet af et langvarigt ønske fra arbejdsmarkedets parter, især lønmodtagersiden, men problemstillingen har også været relevant i myndighedernes kontrol. Problemstillingen har fx været rejst i følgende sammenhænge:

- Fagbevægelsen har oplevet, at fiktive virksomheder har været opført i RUT, ligesom enkeltmandsvirksomheder i RUT ifølge fagbevægelsen reelt har været ansatte hos den danske arbejdsgiver.
- Fagbevægelsen har oplevet, at det har været umuligt at inddrive krav i udlandet, idet virksomheden har vist sig ikke at eksistere. Af samme grund har politiet i hvert fald i ét tilfælde måttet opgave at gå videre med en sag.
- Arbejdstilsynet er stødt på personer, som har oplyst, at de er arbejdsløse arbejdstagere i deres hjemland og nu arbejder som enkeltmandsvirksomheder i Danmark, uden at de hverken var i CVR eller RUT, og hvor det har været vanskeligt at vurdere, hvilket regelsæt de falder under.
- Lignende problemstilling er ofte forekommet i forbindelse med de såkaldte asfaltsjak, som hverken er i CVR eller RUT, og hvor det er tvivlsomt, om lederen af sjakket har firma i et andet EU-land.
- SKAT har optrevet sager, hvor virksomheder reelt er etablerede i Danmark, men hvor de ikke har været registrerede og betalt skat.

Problemstillingen er relevant at få afklaret af flere grunde: En virksomhed kan ikke operere uden at være etableret i noget land. Hvis en virksomhed ikke er etableret i et andet EU-land, kan den ikke være omfattet af reglerne om midlertidig levering af tjenesteydelser. Det skal således vurderes, om virksomheden driver reel økonomisk erhvervsvirksomhed i Danmark, og om den som følge heraf registreres, fx for moms, jf. afsnit 5.1.3.1 – eller alternativt om arbejdstagere henholdsvis indehavere af enkeltmandsvirksomheder skal anses for ansatte hos den danske virksomhed. Hvis den derimod er etableret i et andet land, skal virksomheden anmeldes til RUT-registrering. Denne sondring er også væsentlig for opfyldelsen af de forskellige materielle krav, særligt til betaling af skat. For fagbevægelsen er det væsentligt at få afklaret, hvilke overenskomstkrav der kan stilles; efter Laval-dommen er der således indført begrænsninger i de overenskomstkrav, der kan stilles i forhold til udenlandske virksomheder, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark med udstationerede. Fx skal lønnen være gennemsigtig og forudsigelig, og der kan således ikke konflikteres for en overenskomst, der lader lønnen være op til lokal forhandling, ligesom en udenlandsk virksomhed ikke kan tilpligtes at betale til uddannelsesfonde, den ikke får gavn af⁴¹. Endvidere kan enkeltmandsvirksomheders manglende reelle etablering i hjemlandet være indikation for, at der reelt er tale om lønmodtagere hos en arbejdsgiver, som fagbevægelsen vil kunne kræve overenskomst for⁴².

Problemstillingen har også været rejst på EU-plan i forbindelse med diskussionen om udstationeringsdirektivet. I Mario Montis rapport om revitaliseringen af det indre marked⁴³ blev der således⁴⁴ peget på behovet for at dæmme op for ”postboks-firmaer”. Som nævnt i afsnit 7.4 forhandles der for tiden et forslag til direktiv om bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet, som indeholder indikatorer til vurdering af, om en virksomhed ”reelt udøver væsentlige aktiviteter” i hjemlandet og til vurdering af, om arbejdstageren midlertidigt udfører sit arbejde i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende normalt arbejder.

Der kan tænkes forskellige situationer, men på baggrund af de nævnte eksempler kan 3 typesituationer skitseres:

- En virksomhed er hverken registreret i angivelige hjemland eller værtsland.
- En virksomhed er registreret i hjemland og har muligvis også kontorfaciliteter mv., men har ingen reel økonomisk aktivitet der.
- En virksomhed er registreret i hjemland og har reel økonomisk aktivitet men har en så fast tilstedeværelse i Danmark og en så kontinuerlige udførelse af aktiviteter, at firmaet evt. ikke er omfattet af reglerne om midlertidig levering af tjenesteydelser, jf. afsnit 6.1.1.

⁴¹ Men fagbevægelsen kan naturligvis stadig forsøge at opnå en sådan overenskomst ved arbejdsgiverens frivillige aftale.

⁴² ”Fuld overenskomst”, hvis arbejdsgiveren er etableret i Danmark, og ”Laval-overenskomst”, hvis der er tale om udstationerede arbejdstagere hos en virksomhed, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark.

⁴³ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

⁴⁴ Side 70.

15.2. Udfordringer forbundet med at undersøge en virksomheds etablering i hjemlandet og at fastlægge sondringen mellem etablering og midlertidig levering af tjenesteydelser

En primær udfordring er, at der ikke kan opstilles håndfaste kriterier for sondringen mellem etableret og midlertidig tjenesteyder, jf. herved afsnit 6.1.1.

For det andet kan det være en udfordring at indhente information om virksomheden i hjemlandet.

For det tredje er udenlandske tjenesteydere omfattet af forskellige regelsæt, som administreres af forskellige myndigheder, og der sker ikke i dag en samlet vurdering. Der kan i den forbindelse være juridiske barrierer for at udveksle informationer på tværs af myndigheder.

Vanskelighederne ved at foretage en klar sondring mellem etableret og tjenesteyder illustreres af de aktuelle forhandlinger om forslaget til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Kommissionen har foreslået en række vejledende, såkaldt kvalitative kriterier, og det fremgår, at vurderingen altid skal foretages konkret, jf. afsnit 7.4.2. Enkelte lande i Rådets arbejdsgruppe har på linje med den europæiske fagbevægelse ønsket kriterier, så afgørelsen bliver forudsigelig. Fx er der ønsket såkaldt kvantitative kriterier, hvorefter en virksomhed skal have mindst 25 procent af sin omsætning i hjemlandet for at være omfattet af udstationeringsdirektivet, ligesom der skal være en fast overgrænse på fx 2 år for at kunne kalde sig midlertidig udstationeret.

Det er blevet anført herimod, at man ikke i direktivet om bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet kan/bør foretage en sondring, der vil være anderledes, end hvis den blev foretaget direkte på grundlag af traktaten. De foreslåede kvantitative kriterier findes ganske vist i regelsættet om social sikring, men på det område indeholder Traktaten en hjemmel til at fastsætte bestemmelser om koordination af social sikring med det formål at sørge for dækning af social sikring og undgå dobbeltdækning. På den baggrund tegner der sig et stort flertal af lande, der støtter princippet i Kommissionen forslag.

Det vil dog ikke være i alle tilfælde, at sondringen er svær. I situationer, hvor en virksomhed ikke er lovligt etableret i hjemlandet, kan reglerne om fri bevægelighed for tjenesteydelser ikke påberåbes. Udfordringen er her at konstatere, at der ikke er tale om etablering i noget andet land, hvilket kan vanskeliggøres, hvis virksomheden bevidst forsøger at omgå reglerne for etablerede virksomheder ved at forklæde sig om midlertidig tjenesteyder.

I både den danske og europæiske debat er udtrykket "postboks-virksomhed" benyttet meget, og det var – som nævnt i afsnit 7.4.2. – kampen mod postboks-virksomheder, der var baggrund for netop nævnte forslag fra Kommissionen.

Som beskrevet i afsnit 5.1.5. er formålet med anvendelse af postkassevirksomheder almindeligvis at skaffe bagmanden, ejeren eller aktionæren mv. en fordel, typisk af

økonomisk art, gennem en legal facade, hvilket kan være legitimt, når blot der er en økonomisk, erhvervmæssig realitet bag. Som nævnt i afsnittet skal den økonomiske erhvervmæssige realitet vurderes konkret og individuelt, hvilket forslaget fra Kommissionen til håndhævelsesdirektiv også er udtryk for.

15.3 Myndighedernes muligheder efter gældende regler og praksis

De forskellige regelsæt og myndighedernes indsats er beskrevet de relevante steder i rapporten. Her ridses nogle centrale regler og redskaber op:

Efter skatte- og afgiftslovgivningen skal udenlandske tjenesteydere momsregistreres i Danmark, hvis tjenesteydelsen ikke er omfattet af reglerne om omvendt betalingspligt. Det vil med andre ord sige, at der skal ske registrering, hvis der leveres tjenesteydelser til private i Danmark. I forbindelse med registreringen skal der vedlægges dokumentation for momsregistrering i hjemlandet. Anmeldelsen til registrering skal ske senest 8 dage, før første tjenesteydelse påbegyndes.

Herover omtales det i afsnit 8.2, at SKAT ved kontroller bruger VIES-systemet til at verificere momsregistrering i hjemlandet, samt at SKAT i givet fald kan kontakte hjemlandets myndigheder for at verificere, om der er reel aktivitet.

Inden for socialsikringsområdet skal en virksomhed og dens arbejdstagere for at være omfattet af reglerne om midlertidig udsendelse opfylde nogle betingelser om bl.a. aktivitet i hjemlandet, jf. afsnit 9.1.2. Arbejdsgiveren eller arbejdstageren kan anmode hjemlandets myndigheder om en attest (A1), der dokumenterer, at betingelserne er opfyldt. Der er ikke pligt til at have A1. Det er kun i udsendelsessituationer, at der er krav om aktivitet i hjemlandet. Attest A1 udstedes også i en række andre situationer, hvor der ikke stilles krav om aktivitet.

Inden for anerkendelsesområdet kan der for så vidt angår lovregulerede erhverv stilles krav om en erklæring fra hjemlandets myndigheder om lovlig etablering m.v. Det er op til de enkelte ressortmyndigheder for lovregulerede erhverv, om der skal kræves en sådan erklæring, og det sker for en række områder, jf. afsnit 14.4.

Udveksling af information vedr. anerkendelsesdirektivet sker via Informationssystemet for det indre marked (IMI), der ligeledes anvendes inden for servicedirektivets område.

Inden for udstationeringsdirektivets område er der ikke sket systematisk opfølgning af, om en virksomhed er reelt etableret i hjemlandet, ligesom der ikke sker nogen kontrol heraf i forbindelse med anmeldelse til RUT. IMI kører som pilotprojekt på udstationeringsdirektivets område, og dette giver mulighed for at stille spørgsmål til hjemlandets myndigheder om reel etablering m.v. Forslaget til direktiv om bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet vil give hjemmel til permanent brug af IMI.

15.4. Overvejelser vedr. mulige tiltag

Som det fremgår af denne rapport at i de situationer, hvor der ske kontrol af, om virksomheder er reelt etableret i hjemlandet, sker det fortrinsvis på skatteministeriets område. Det er da også i første række inden for skatteområdet, at det fra myndighedsside er relevant at få klarlagt en tjenesteyders reelle aktivitet, idet dette kan bevirke store forskelle på den skattemæssige behandling. Men vurderingen har betydning for, at arbejdsmarkedets parter kan varetage deres interesser. Parternes interesse er allerede et anerkendt formål i udstationeringsloven; dels er RUT oprettet delvist af hensyn til parternes mulighed for at komme i kontakt med udenlandske virksomheder, dels er konfliktretten over for udenlandske virksomheder fastslået i loven. Der er altså flere hensyn, der kan legitimere en mere systematisk regulering eller tilgang for at fastslå en udenlandsk tjenesteyders (reelle) identitet.

Det bemærkes, at en øget indsats og mere systematisk samarbejde mellem myndigheder også vil kunne være en fordel det store flertal af redelige virksomheder, der i dag skal anmelde sig og registreres forskellige steder.

Udvalget har overvejet, om det vil være muligt og ønskeligt at sikre en myndigheds kontrol af, at alle virksomheder i RUT er reelt etableret i hjemlandet. Udvalget finder imidlertid, at dette vil være ressourcekrævende, og at resultatet ikke vil stå mål med anstrengelserne, bl.a. fordi "reel etablering" ikke er en fast størrelse og undertiden vil afhænge af en konkret vurdering. Noget andet er, om virksomheden er registreret i hjemlandet, jf. nedenfor om konkrete initiativer.

Som det anføres i afsnit 7.3.4. vil der ikke indenfor servicedirektivets område kunne foretages systematisk kontrol af samtlige virksomheder. Forslaget til nyt håndhævelsesdirektiv lægger op til, at der kan ske systematisk kontrol indenfor udstationeringsområdet, men forslaget er fortsat under behandling. Udvalget finder på denne baggrund, at der bør skabes bedre forudsætninger for at kunne foretage kontrol, men uden at det sker automatisk og systematisk. Udvalget har i den forbindelse overvejet nedenstående mulige tiltag:

1. RUT med flere oplysninger

1.a Angivelse af afsendt forhåndserklæring inden for anerkendelsesområdet til relevante myndighed.

Inden for anerkendelsesområdet er der som nævnt mulighed for at kræve en dokumentation for etablering i hjemlandet, når der er tale om et lovreguleret erhverv. Dette sker på en række områder, jf. afsnit 14.6 i rapporten. Dette omfatter dog ikke en række uddannelser/erhverv, der er særligt relevante i social dumping sammenhæng (fx murer mestre og rengøringssjak), og som nævnt i afsnit 14.8 er det ikke muligt at kræve autorisation alene begrundet i hensynet til at imødegå social dumping.

På den anden side: Hvis en dansk myndighed på ét område allerede har fået en attest for lovlig etablering i hjemlandet, kan denne oplysning evt. indgå i RUT, så disse virksomheder bliver "fredet" for yderligere kontrol, hvad angår etablering i hjemlandet. Dette kan ske ved, at RUT udvides med en frivillig funktion, der gør det muligt at an-

give ved anmeldelse i RUT, at der er afsendt forhåndserklæring inden for området med gensidig anerkendelse af kvalifikationer til relevante myndighed.

Det er i dag ikke teknisk muligt at angive i RUT, at der er sendt en forhåndserklæring til den relevante myndighed, og det vil derfor kræve en udvidelse af RUT til at kunne håndtere dette.

Hvis der skal uploades en forhåndserklæring i RUT, kan Erhvervsstyrelsen ikke kontrollere og verificerede de uploadede dokumenter. Der vil derfor skulle gives adgang til RUT for de relevante myndigheder, der i dag modtager forhåndserklæringer.

1. b. RUT og henvisning til momsregistrering

I forlængelse af ovenstående kan det overvejes at forbedre og koordinere informationen til udenlandske tjenesteydere. Det kan ske ved at indsætte gensidige henvisninger de relevante steder, fx så der i forbindelse med anmeldelse til RUT er en henvisning til momsregistrering og i forbindelse med momsregistrering er en henvisning til RUT.

1.c. Udstedelse af blanket A1 angives i RUT

I afsnit 9.6 i rapporten er der beskrevet mulige initiativer på socialsikringsområde, herunder brug af attest A1. Som det er nævnt der, er det arbejdsgiveren/arbejdstageren selv, der kan anmode hjemlandets myndigheder om en sådan attest, ligesom der kan være lang sagsbehandlingstid forbundet med at få en sådan attest. Endvidere er det ikke alle A1, hvor hjemlandets myndigheder skal dokumentere, at der er aktivitet i hjemlandet. Udvalget peger derfor ikke på initiativet.

Hvis RUT under alle omstændigheder ændres, kan det dog overvejes, om der ved denne lejlighed bør indsættes et felt, hvor det frivilligt kan angives, om der er udstedt A1. Såfremt oplysningerne om A1 angives i RUT, vil det ikke blive valideret af en offentlig myndighed.

2. Alle virksomheder skal oplyse momsnummer fra hjemlandet

Det er udvalgets vurdering, at det efter EU-retten kan kræves, at alle virksomheder i forbindelse med anmeldelse til RUT angiver hjemlandets momsnummer, ligesom det i dag sker for så vidt angår momspligtige levering af tjenesteydere. De gældende retningslinjer vedr. forhåndsmeddelelse om udstationering er fastlagt i meddelelsen KOM(2006)159, som søges kodificeret i Kommissionens forslag til håndhævelsesdirektiv, og heri foreslås det, at virksomheden bl.a. skal oplyse sin "identitet". Dette må kunne dække mere end blot navn og adresse.

Såfremt momsnummer angives i RUT, vil det ikke blive valideret af en offentlig myndighed, men det vil skabe mulighed for hurtigere efterfølgende kontrol af kontrolmyndighederne, jf. de mulige initiativer nævnt nedenfor.

Det vurderes, at kravet kræver lovændring.

Det er pt. ikke teknisk muligt at angive den udenlandske virksomheds momsnummer i RUT i forbindelse med en anmeldelse. For at muliggøre dette, skal RUT udvides.

3. Optimering af efterfølgende kontrol vedr. reel etablering i hjemlandet

3.1. Systematisk samarbejde mellem danske myndigheder⁴⁵

Der kan ske en yderligere styrkelse af samarbejdet mellem myndighederne med særligt henblik på at sikre reel etablering i hjemlandet. Dette samarbejde kunne vedrøre stikprøveopfølgning og valg af virksomheder ud fra opstillede indikatorer for evt. manglende etablering i hjemlandet ("risikovurdering"). Der kan udarbejdes fælles manualer for myndighederne.

3.2. Samarbejde med andre landes myndigheder

Som bl.a. anført i afsnit 8.4 kan samarbejdet med andre landes myndigheder optimeres.

Herudover kan regeringen, jf. afsnit 5.1.6.1, gå forrest i arbejdet med sammenkobling af registre i EU. Dette kan ske med henblik på at sikre, at dette på sigt vil kunne bidrage med viden om andre europæiske selskaber og dermed fx hvorvidt en udenlandsk virksomhed reelt er etableret i hjemlandet.

Der findes allerede regler om samarbejde med andre lande i regi af IMI, social sikring m.v., ligesom der er stillet forslag om forpligtende samarbejde i forslaget til bedre håndhævelse af udstationeringsdirektivet. Hvis der tages initiativ til mere systematisk samarbejde i Danmark, jf. ovenfor, vil det være naturligt, at muligheden for en samlet indgang i andre lande undersøges. I dette samarbejde kan der også skabes et forum, hvor eventuelle konflikter håndteres på en diplomatisk måde. Der er således eksempler på, at klager fra udenlandske virksomheder beror på misforståelser af den danske lovgivning og praksis, ligesom en klage fra en udenlandsk virksomhed kan have en berettigelse og føre overvejelser om forbedret kommunikation m.v.

3.3. Indførelse af modul i RUT til angivelse af, om en virksomhed er reelt etableret i udlandet

Hvis det er verificeret af kontrolmyndighederne, at virksomheden er reel, kan det overvejes at angive dette i RUT.

Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt for relevante myndigheder at angive i RUT, om en virksomhed er reel. Hvis dette skal kunne lade sig gøre, kræver det, at der udvikles et myndighedsmodul til RUT, hvor myndighederne med fx digital signatur kan få adgang til. Det er en forudsætning for at dette initiativ kan gennemføres, at der udvikles et webservice, jf. afsnit 7.3.6, så myndighederne kan arbejde med realtiddata.

⁴⁵ Det vil være oplagt, at den viden og kompetence, der samles i forbindelse med kontrol af reglerne i et styrket samarbejde, også bruges til vejledning af udenlandske virksomheder, jf. herved initiativet beskrevet i afsnit 6.6.1 om en service-skranke for udenlandske virksomheder.

4. Parterne gives adgang til IMI

Der bør være retningslinjer for samspil mellem fagbevægelsen, der støder på en udenlandsk virksomhed, og myndighederne. I den forbindelse kan det overvejes, om fagbevægelsen kan/skal gives adgang til at bruge IMI, jf. afsnit 7.3.5.4.

Kapitel 16 Erfaringer fra andre lande med redskaber til modvirkning af social dumping

16.1 Baggrund

Udvalget om modvirkning af social dumping skal som led i sit kommissorium undersøge, hvilke redskaber andre lande anvender til at modvirke social dumping.

Det fremgår således af kommissoriet, at udvalget bl.a. skal undersøge:

- Regler, metoder og kontrolregimer i udvalgte lande, herunder norske erfaringer med bl.a. ID-kort og skiltning på byggepladser og vurdere tiltagene i en dansk kontekst.

Udvalget har foretaget en høring af Norge, Sverige, Tyskland (Schleswig-Holstein) og Holland, der er blevet stillet følgende spørgsmål:

1. Kender man omfanget af udenlandske virksomheders aktiviteter – herunder antallet af udenlandske arbejdstagere?
2. Hvornår anses en virksomhed for at være fx norsk/etableret i Norge og hvornår er den udenlandsk? Hvilke dokumentationskrav gælder?
3. Hvilke redskaber anvender man, for at få kendskab til udenlandske virksomheders aktiviteter?
4. Hvilke redskaber anvender man, for at få kendskab til udstationerede arbejdstagere?
5. Hvilke regler gælder for udenlandske tjenesteydere med hensyn til registrering, skat, social sikring, arbejdsmiljø og hvordan håndhæves reglerne?
6. Hvilke regler gælder for personligt drevne virksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder?
7. Hvilke sanktioner anvendes for manglende overholdelse af reglerne og hvad er sanktionsniveauet? Hvad er sanktionsniveauet ved særligt grove overtrædelser – kan man fx blive frataget retten til at drive virksomhed?
8. Anvender man særlige redskaber indenfor fx byggeriet til at modvirke social dumping? Har man erfaringer med brug af: ID-kort og skiltning på byggepladser og kan de nærmere beskrives?
9. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler med udvalgte lande vedr. samarbejde om fx udveksling af oplysning om virksomheder, udstationerede arbejdstagere, social sikring, selskabsregistrering, skatteligning mv.
10. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler vedr. inddrivelse af offentlige krav og private krav?
11. Bruges arbejdsklausuler ved offentlige udbud og i givet fald, hvordan håndhæves de?
12. Udgør cabotagekørsel et problem i forhold til social dumping og er der indført særlig kontrol for cabotagekørsel?

I afsnittet Høringssvar gennemgås de hørte lande svar på de enkelte spørgsmål. Derefter behandles de norske erfaringer med ID-kort, almengjorte kollektive overenskomster og kædeansvar i et særskilt afsnit Norske erfaringer indenfor bygge- og anlægsbranchen.

Sverige har i høringssvaret primært forholdt sig til arbejdsmiljølovgivningen. Det kan dog oplyses, at den svenske arbejdsmarkedsmodel i høj grad ligner den danske, hvorfor situationen i Sverige må antages at være svarende til situationen i Danmark.

For så vidt angår høringen af Schleswig-Holstein har delstaten oplyst, at lovgivningen på dette område primært er føderal og dermed gældende for hele Tyskland. Det tyske forbundsbeskæftigelsesministerium i Berlin har derfor bidraget i forbindelse med høringen.

De hørte lande har i større eller mindre omfang henvist til hjemmesider, hvor detaljerede informationer om regelsæt mv. kan findes. Det er ikke muligt fyldestgørende at gengive hjemmesidernes indhold inden for rapportens rammer.

16.2 Høringssvar

16.2.1. Omfanget af udenlandske virksomheders aktiviteter – herunder antallet af udenlandske arbejdstagere

Holland har oplyst, at man ikke kender det præcise omfang af aktiviteter, da det ikke systematisk registreres. Udenlandske virksomheder, som etablerer sig, skal dog registreres hos handelskammeret. Holland anslår, at der er omkring 300.000 arbejdstagere fra Mellem- og Østeuropa i Holland, men udenlandske arbejdstagere registreres ikke systematisk. Ved ophold over 4 måneder skal udlændinge registrere sig hos kommunen, men der er væsentlige usikkerheder forbundet hermed, idet mange ikke kender reglerne og derfor ikke bliver registreret.

I Norge har man heller ikke nogen samlet oversigt over udenlandske virksomheders aktiviteter i Norge. Arbejdsindvandringen er imidlertid øget kraftigt efter østudvidelsen af EU i 2004. Norge har således oplyst, at man i 4. kvartal 2010 havde ca. 275.000 udenlandske arbejdstagere bosiddende i Norge. Hertil kom ca. 70.000, som ikke var registreret som bosatte i Norge.

Tyskland oplyser ligeledes, at der ikke foreligger eksakte tal for omfanget af udenlandske virksomheders aktiviteter og udenlandske arbejdstagere i Tyskland.

16.2.2. Hvornår anses en virksomhed for at være etableret i det pågældende land og hvornår er den udenlandsk? Hvilke dokumentationskrav gælder?

I Holland er reglerne for registrering af virksomheder de samme for hollandske virksomheder og udenlandske virksomheder, som ønsker at etablerer sig i Holland. Registreringen skal ske hos handelskammeret. "Midlertidige virksomheder/bureauer", som står for serviceydelser, skal dog ikke registreres, og det er særligt i denne branche, at der er konstateret problemer. Det overvejes derfor at indføre et bødesanktioneret registreringskrav også for disse virksomheder.

Norge har oplyst, at det overordnet kan siges, at der tages udgangspunkt i de faktiske forhold (hvor virksomheden faktisk driver sin aktivitet) ved vurderingen af, om virksomheden kan anses som etableret i Norge. Derudover kan der være forskellige kriterier, alt efter hvilket rets område, der er tale om.

Tyskland har til dette spørgsmål oplyst, at det udslagsgivende for, om den tyske udstationeringslov finder anvendelse, er, om arbejdstageren bliver beskæftiget på tysk territorium. Virksomhedens geografiske placering er således irrelevant i denne

sammenhæng, og vilkår og kontrolregler gælder uafhængigt af, om en virksomheds filialer befinder sig i ind- eller udland.

16.2.3. Hvilke redskaber anvender man, for at få kendskab til udenlandske virksomheders aktiviteter?

Holland henviser til, at udenlandske virksomheder, som ønsker at etablere sig i landet, skal registreres hos handelskammeret. Aktiviteter registreres ikke systematisk.

Norge har oplyst, at udenlandske virksomheders pligt til at lade sig registrere eller rapportere til myndighederne, afhænger af, hvilken type aktivitet, der er tale om. Dette gælder særligt for så vidt angår skatter og afgifter, regnskab og forsikring. Arbejdsmiljømyndighederne i Norge får kendskab til udenlandske virksomheder gennem tilsynsvirksomheden.

Vil en udenlandsk virksomhed udstationere arbejdstagere i Tyskland, er virksomheden i medfør af den tyske udstationeringslov forpligtet til at underrette de ansvarlige tyske myndigheder, inden udstationeringen sker. Uafhængigt af de arbejdsretlige regler får de tyske myndigheder i øvrigt kendskab til udstationeringen i medfør af de socialsikringsretlige forskrifter.

16.2.4. Hvilke redskaber anvender man for at få kendskab til udstationerede arbejdstagere?

I Holland registreres udenlandske arbejdstagere ikke systematisk. Ved ophold over 4 måneder skal udlændinge registreres hos kommunen, men der er væsentlige usikkerheder forbundet med disse registreringer.

Norge henviser til, at udstationerede arbejdstagere skal hovedregel skal rapporteres til skattemyndighederne. Derudover skal de som hovedregel også registreres hos udlændingemyndighederne, forudsat at de skal være i Norge ud over tre måneder (gælder EU/EØS-borgere), eller søge om opholdstilladelse (gælder borgere fra lande udenfor EU/EØS).

Sverige har ikke på nuværende tidspunkt en anmeldepligt for udenlandske arbejdstagere, men der er dog initiativer i den svenske regering med henblik på at indføre en sådan. Eftersom borgere fra tredjelande skal have arbejdstilladelse for at arbejde i Sverige, opnår myndighederne kendskab til denne gruppe i et vist, men ikke fuldstændigt omfang.

Se Tysklands svar under pkt. 3.

16.2.5. Hvilke regler gælder for udenlandske tjenesteydere med hensyn til registrering, skat, social sikring, arbejdsmiljø og hvordan håndhæves reglerne?

Holland har oplyst, at der ikke skelnes mellem udenlandske og nationale tjenesteydere. Det er i Holland særligt skattemyndighederne, som i praksis opdager uregelmæssigheder.

Norge har i sit høringssvar henvist til detaljeret information på internettet om opholdstilladelse, skat, sociale rettigheder og arbejdsmiljø.

I Sverige gælder arbejdsmiljøreglerne for alle, uanset nationalitet. Der findes forskellige sanktioner i den svenske arbejdsmiljølovgivning, herunder bøde.

I Tyskland finder de arbejdsmiljøregler, der er baseret på udstationeringsdirektivet, også anvendelse for udenlandske virksomheder, der udstationerer arbejdstagere i Tyskland. Disse regler håndhæves af delstaternes arbejdstilsyn og af fagforeningerne, der også er ansvarlige for arbejdstagernes ulykkesforsikringer. Skatteforhold er reguleret via de gældende dobbeltbeskatningsaftaler. Der findes ikke en generel pligt til registrering eller anmeldelse af virksomheder, der udsender arbejdstagere til Tyskland. Der findes dog enkelte brancher, som kræver tilladelse (fx sikkerhedserhverv).

16.2.6. Hvilke regler gælder for personligt drevne virksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder?

I Holland har man konstateret et stort misbrug af betegnelsen "enmandsvirksomhed". Meget ofte er der tale om omgåelse af reglerne mhp. at opnå de fordele, der gør sig gældende ved at være en enmandsvirksomhed. Reelt er der således tale om et ansættelsesforhold med en betydelig løndumping.

Sverige har oplyst, at visse arbejdsmiljøregler, men ikke alle, gælder for enkeltmandsvirksomheder.

I Tyskland finder udstationeringsloven ikke anvendelse for enkeltmandsvirksomheder. Der kan dog i realiteten være tale om "et sløret arbejdsforhold", hvor der i praksis er tale om et arbejdsgiver-arbejdstager forhold, og i dette tilfælde finder loven anvendelse.

16.2.7. Hvilke sanktioner anvendes for manglende overholdelse af reglerne og hvad er sanktionsniveauet? Hvad er sanktionsniveauet ved særligt grove overtrædelser – kan man fx blive frataget retten til at drive virksomhed?

Holland har oplyst, at man har regler om forbud mod at drive virksomhed, men at reglerne har den svaghed, at de ikke rammer personligt. Derfor kan man gang på gang overtræde reglerne, erklære sig konkurs og dermed undgå mærkbare sanktioner. I Holland overvejes det derfor at ændre reglerne, så de rettes direkte mod personer.

I Norge varierer sanktionerne efter hvilket regelsæt og hvilken overtrædelse, der er tale om. Der kan være tale om administrative sanktioner i form af fx påbud, forbud, tvangsindgreb mm. Der kan også være tale om strafferetlige sanktioner som fx bøde eller fængselsstraf.

Tyskland har oplyst, at visse overtrædelser af udstationeringsloven kan medføre bødestraf op til 500.000 euro. Derudover kan man i visse tilfælde blive udelukket fra at deltage i offentlige udbud. Overtrædelse af reglerne om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen kan føre til bøde eller andre strafferetlige sanktioner, hvis der er tale om særligt graverende tilfælde. Virksomheden kan desuden ved "uansvarlig handling" – i form af fx omfattende og gentagen overtrædelse af reglerne – fratages retten til at fortsætte sit erhverv.

16.2.8. Anvender man særlige redskaber indenfor fx byggeriet til at modvirke social dumping? Har man erfaringer med brug af: ID-kort og skiltning på byggepladser og kan de nærmere beskrives?

I Holland har man et lovkrav om, at arbejdsgiveren skal kunne identificere sine ansatte, og kan arbejdsgiveren ikke dette, vil han blive pålagt en højere skatteprocent. Dette stiller i praksis krav om, at arbejdsgiveren ligger inde med en kopi af de ansattes ID-kort. Ved større anlægsarbejder følges den praksis, at den hollandske arbejdstilsyn kalder entreprenører og arbejdsgivere til et informationsmøde. Lovgivningen i Holland indeholder desuden en regel om, at arbejdstagere har ret til løn af køberen af en ydelse/et projekt, hvis en af parterne i entrepriseforholdet (arbejdsgiveren) går konkurs og ikke kan indfri sin lønforpligtelse (kædeansvar). På den måde sikre det, at køberen af en ydelse har en interesse i ikke at gøre forretning med mere eller mindre skumle firmaer.

I Sverige har man også en ID-kort ordning, primært med det formål at bekæmpe sort arbejde. Den svenske ID-kort ordning er i modsætning til den norske, der er lovbaseret, baseret på en aftale mellem byggeriets parter. Ordningen er nærmere beskrevet på www.id06.se. Derudover arbejder det svenske arbejdstilsyn med en række tiltag med henblik på at adressere de problemer, der findes i relation til udenlandske virksomheder og arbejdstagere i Sverige. De svenske skattemyndigheder har oplyst, at der på skatteområdet ikke findes specifikke regler med henblik på at modvirke social dumping.

Tyskland har oplyst, at "Finanstilsynet for sort arbejde", der hører under toldmyndighederne, fører kontrol med henblik på at bekæmpe sort arbejde. Finanstilsynet for sort arbejde kontrollerer bl.a., at der betales skat, at anmeldeligt og registrering er overholdt, om arbejdsvilkårene bliver overholdt mv. I visse brancher (bl.a. byggebranchen, rengøringsbranchen og hotel- og restaurationsbranchen) skal arbejdstagerne bære ID-kort eller tilsvarende legitimation.

For så vidt angår Norge henvises der til afsnittet Norske erfaringer indenfor bygge- og anlægsbranchen.

16.2.9. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler med udvalgte lande vedr. samarbejde om fx udveksling af oplysning om virksomheder, udstationerede arbejdstagere, social sikring, selskabsregistrering, skatteligning mv.

Holland henviser til udstationeringsdirektivets krav om et nationalt kontaktpunkt. Desuden har man et "Memorandum of understanding" med flere lande og gennemfører årlige møder med nogle af de mest relevante partnerlande.

Norge har indgået bilaterale socialaftaler og skatteaftaler med en række lande og har tillige ratificeret en nordisk konvention på området. Desuden har Norge indgået bilaterale aftaler om samarbejde og informationsudveksling i forbindelse med udstationering af arbejdstagere med Polen, Litauen, Letland og Estland.

I Tyskland har man tillige indgået en række bilaterale aftaler med henblik på bekæmpelse af grænseoverskridende former for sort arbejde og illegal beskæftigelse. Desuden har Tyskland indgået dobbeltbeskatningsaftaler, fx med Danmark, og i forhold til Danmark gælder også en aftale om gensidig anerkendelse af ferieregler i forbindelse med grænseoverskridende udstationering.

Sverige har oplyst, at man ikke har indgået samarbejde eller bilaterale aftaler af nævnte karakter.

16.2.10. Er der et samarbejde eller indgået bilaterale aftaler vedr. inddrivelse af offentlige krav og private krav?

I Holland henholder man sig til Rådets rammeafgørelse (2005/214/RIA) om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse af bødestrafte. I Holland anvender man imidlertid administrative bøder, som udgør en udfordring i relation til principperne om gensidig anerkendelse, da ikke alle medlemstater anvender denne kategori af sanktioner.

Tyskland har indgået bilaterale aftaler, der vedrører gennemførelsen af finansielle sanktioner. Et andet eksempel er en aftale mellem Tyskland og Østrig om retshjælp og offentlig støtte i forvaltningsanliggender.

Sverige har oplyst, at man ikke har indgået samarbejde eller bilaterale aftaler af nævnte karakter.

16.2.11. Bruges arbejdsklausuler ved offentlige udbud og i givet fald, hvordan håndhæves de?

Holland oplyser, at arbejdsklausuler ikke anvendes ved offentlige udbud. Der findes dog et generelt adfærdskodeks for det offentlige ageren på markedet.

I Norge anvendes der arbejdsklausuler ved offentlige udbud i overensstemmelse med ILO's konvention nr. 94. Desuden arbejdes der på en lovændring med henblik på en ændring af håndhævelsen på dette område, således at det norske Arbejdstilsyn skal føre tilsyn med offentlig sektors efterlevelse af reglerne om løn- og arbejdsvilkår i offentlige kontrakter.

I Tyskland kan overtrædelse af udstationeringsloven medføre udelukkelse fra deltagelse i offentlige udbud og bøde på mere end 2.500 euro. Derudover findes der yderligere udbudsregler i de enkelte delstater.

16.2.12. Udgør cabotagekørsel et problem i forhold til social dumping og er der indført særlig kontrol for cabotagekørsel?

I Holland er reglerne for cabotagekørsel klare, men håndhævelsen er vanskelig. Man er pt. ved at undersøge problemets omfang med henblik på at kunne gribe ind med passende midler.

Norge oplyser, at det er de norske arbejdsmiljømyndigheders erfaring, at transportbranchen er en af flere brancher, som er udsat for useriøsitet og social dumping.

Tyskland har oplyst, at udstationeringsloven ikke omfatter transportbranchen, og dermed gælder de i transportbranchen almindeligt gældende overenskomster ikke for udstationerede arbejdstagere. Arbejdsvilkårene i transportbranchen bliver, på grund af løn og social dumping, med jævne mellemrum diskuteret i Tyskland.

16.3. Norske erfaringer indenfor bygge- og anlægsbranchen⁴⁶

16.3.1. ID-kort

Den norske regering har præsenteret to handlingsplaner mod social dumping i henholdsvis 2006 og 2008. Tiltagene skal blandt andet sikre udenlandske arbejdstagere acceptable løn- og arbejdsvilkår og forhindre en opdeling af arbejdsmarkedet, hvorved der opstår et segment af udenlandske arbejdstagere med væsentligt dårlige vilkår i forhold til resten af arbejdsmarkedet.

Som et led i disse handlingsplaner, har Norge bl.a. indført særlige regler om ID-kort i byggebranchen. Formålet er at beskytte sikkerhed, sundhed og miljø på byggepladserne, og udstedelse af ID-kort forudsætter blandt andet, at virksomheden er lovligt registreret i Norge.

Ordningen er hjemlet i den norske arbejdsmiljølov, og ifølge denne skal alle virksomheder på en byggeplads udstyre sine ansatte med et ID-kort. Ordningen gælder også for enkeltmandsvirksomheder.

ID-kortet er personligt og kan ikke overdrages til andre. Ved ansættelsesforholdets ophør/udløb af kortets gyldighedsperiode skal arbejdsgiveren/enkeltmandsvirksomheden sørge for, at kortet inddrages og sendes til kortudstederen med henblik på makulering.

ID-kortene har fået stor udbredelse på norske byggepladser, og i maj 2011 fandtes der knap 283.000 aktive kort. Næsten en fjerdedel heraf var udstedt til udenlandske arbejdstagere, og knap 13 pct. af kortene var udstedt til personer fra de nye EU-lande.

Dog viste en spørgeskemaundersøgelse blandt polske bygningsarbejdere i 2010, at kun 69 pct. af de adspurgte havde et ID-kort.

Den samlede vurdering i Norge er, at ordningen har bidraget positivt til arbejdet mod social dumping i bygge- og anlægssektoren. Særligt har det norske arbejdstilsyn den oplevelse, at ID-kortene letter tilsynsarbejdet betragteligt, idet arbejdet med at afdække hvem den pågældende bygningsarbejder er, og hvor han er ansat, gøres meget simpelt. Det er dog samtidig det norske arbejdstilsyns opfattelse, at ordningen i forhold til sikkerheden på byggepladserne primært har en indirekte effekt i form af bedre oversigt og mere effektive tilsyn. ID-kortene bidrager ikke i sig selv til øget sikkerhed på byggepladserne.

Pr. 1. september 2012 blev der ligeledes indført en ID-kort ordning for rengøringsbranchen, hvor det tillige blev ulovligt at købe ydelser fra rengøringsfirmaer, som ikke er godkendt af myndighederne.

Det skal i øvrigt bemærkes, at det norske datatilsyn i flere sammenhænge har været kritiske overfor byggebranchens ID-kort ordning, idet der kan stilles spørgsmålstegn ved, om ordningen varetager hensynet til persondatabeskyttelse i tilstrækkelig grad. Derudover har der været sat spørgsmålstegn ved, om ordningen overholder de EU-

⁴⁶ Evaluering av tiltak mot sosial dumping, Fafo 2011

retlige regler om bl.a. fri bevægelighed. Det norske Arbejdsministerium har imidlertid vurderet, at ordningen er i overensstemmelsen med EU-retten.

Det bemærkes, at den ordning, der har været under overvejelse i Danmark, jf. afsnit 10.7, er mere vidtgående end den norske ordning, idet den overvejede ordning knyttede gennemførelse af sikkerhedsuddannelse i Danmark som betingelse for udstedelse af ID-kort.

16.3.2. Almengjorte kollektive overenskomster

Norge har ikke en lovbestemt mindsteløn, og der er som i Danmark ikke tradition for, at myndighederne blander sig i løndannelsen. Et af de vigtigste værktøjer mod social dumping i Norge er imidlertid de såkaldt almengjorte kollektive overenskomster, hvor en kollektiv overenskomst kommer til at gælde for alle arbejdstagere, der arbejder indenfor fx en branche eller et geografisk område. Dette adskiller det norske arbejdsmarked fra det danske, hvor almengjorte overenskomster ikke er en del af den danske arbejdsmarkedsmodel. I september 2011 var fire brancher i Norge dækket af almengjorte kollektive overenskomster: byggebranchen, landbrug og gartneri, skibs- og værftsindustrien og rengøringsbranchen. Håndhævelsen af løn- og arbejdsvilkår i medfør af almengjorte overenskomster varetages af det norske arbejdstilsyn og petroleumstilsynet.

16.3.3. Kædeansvar/solidaransvar

I januar 2011 blev ordningen om almengjorte kollektive overenskomster suppleret med nye regler om kædeansvar, såkaldt "solidaransvar". Solidaransvar medfører, at leverandører og underleverandører kan blive solidarisk ansvarlige for løn, overtidsbetaling og feriepenge til arbejdstagere hos underleverandører. Dette omfatter dog kun løn og overtidsbetaling, der er omfattet af almengjorte overenskomster.

Reglerne blev indført decideret for at imødegå social dumping og har blandt andet som formål at give en stærkere motivation til at vælge "seriøse" underleverandører.

Da der er tale om en forholdsvis ny ordning er der endnu begrænset erfaring med solidaransvarsreglerne. En foreløbig evaluering viser dog, at både arbejdstager- og arbejdsgiverside er positive overfor ordningen. Der er godt kendskab til ordningen på virksomhederne og et flertal mener, at ordningen bidrager til at bekæmpe social dumping.

Et problem, som der peges på i evalueringen, er, at bygherrer ikke er omfattet. Der er set eksempler på en norsk entreprenør, der fungerer som bygherre og indgår aftale med en udenlandsk underentreprenør, som aflønner under overenskomstens niveau. I denne situation har arbejdstagerne ikke mulighed for at gøre krav gældende mod den norske entreprenør, da denne ikke er omfattet af reglerne.

Argumentet mod at lade bygherrer være omfattet af solidaransvaret er, at det ville være en urimelig byrde at lægge bygherren, som fx kunne være en lille virksomhed.

Appendiks: Kommissorium for arbejdsgruppen

Udenlandske virksomheder og arbejdstagere er velkommen i Danmark. Men det er en forudsætning for den danske arbejdsmarkedsmodel, at de, som arbejder i Danmark, arbejder på danske vilkår. Selv om mange kommer hertil for at yde et positivt bidrag, er social dumping desværre et voksende problem i Danmark. Der er virksomheder, som unddrager sig at betale skat og moms, ligesom sikkerhedskrav og hensyn til arbejdsmiljø ignoreres. Og der er udenlandsk arbejdskraft, der udnyttes og misbruges.

For at styrke indsatsen mod social dumping er det i Aftale om finansloven for 2012 mellem regeringen og Enhedslisten besluttet, at der bl.a. skal nedsættes et udvalg, som skal undersøge mulighederne for, at der inden for EU-rettens rammer kan iværksættes yderligere tiltag til at modvirke social dumping.

Udvalgsarbejdet skal resultere i konkrete forslag til nye tiltag, som samlet set styrker indsatsen til bekæmpelse af social dumping.

Udvalgets opgaver

På baggrund af finanslovsaftalen er udvalgets opgaver opdelt i fem temaer:

1. Juridisk afklaring af krav og regler i relation til udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere med henblik på forbedrede muligheder for kontrol

Udenlandske virksomheders virke i Danmark er omfattet af en række forskellige nationale regelsæt, som går på tværs af ministerområder. Samtidig er store dele af området reguleret af EU's regler om fri bevægelighed. Det indebærer bl.a., at evt. nye tiltag ikke må diskriminere på baggrund af nationalitet eller sætte uproportionale begrænsninger for den frie bevægelighed. Der er derfor behov for en afklaring af de krav og regler – danske såvel som EU-retlige – som gælder i forhold til udenlandske virksomheder og udstationerede, der opererer i Danmark.

På den baggrund skal udvalget:

- Afklare, hvornår en virksomhed skal være etableret i Danmark, og hvornår den er at regne for en udenlandsk virksomhed, samt hvilke forskellige krav og regler der gælder i de to situationer (fx i relation til medarbejdere, registrering, skat, moms og afgifter).
- Undersøge muligheder for kontrol af, om udenlandske virksomheder, som opererer i Danmark, reelt er etableret i hjemlandet.
- Gennemgå EU-reglerne på socialsikringsområdet med henblik på mulige krav og kontrolredskaber, herunder i relation til arbejdsskader og -ulykker.
- Analysere reglerne om muligheden for at kræve forhåndsanmeldelse efter anerkendelsesdirektivet.
- Gennemgå lovgivning og administration på skatteområdet i forhold til udenlandske tjenesteydere med henblik på mulige krav og kontrolredskaber.

- Vurdere om afklaringen af de ovenstående punkter giver mulighed for tiltag, som kan styrke og/eller supplere RUT og validiteten af RUT-data.

2. Undersøge muligheder for styrket håndhævelse og inddrivelse

Udenlandske virksomheder er ofte i Danmark i korte perioder, og når først de har forladt landet, bliver inddrivelse af evt. tilgodehavender vanskeligere.

På den baggrund skal udvalget:

- Undersøge mulighederne for, at Arbejdstilsynet kan udstede administrative bøder for overtrædelse af udstationeringsloven (RUT-anmeldelsespligten).
- Undersøge mulighederne for bedre inddrivelse af krav (både offentlige og privatretlige) – herunder undersøge muligheden for hæftelsesgennembrud for offentlige krav på Skatteministeriets område. Der skal bl.a. ske en analyse af eksisterende regler samt af nye forslag fra Kommissionen.
- Sikre en entydig og effektiv håndtering af sager om udenlandske virksomheders og arbejdstageres overtrædelse af danske regler.
- Undersøge muligheden for at skærpe sanktionerne ved særligt alvorlige overtrædelser som eksempelvis bevidst omgåelse af reglerne for tjenesteydere i EU, fx undladelse af at betale skat og opfylde andre pligter i Danmark under falsk dække af at være etableret i et andet land.

3. Undersøge muligheder for øget anvendelse af arbejdsklausuler i forbindelse med offentlige udbud
I dag er statslige myndigheder forpligtet til at indsætte arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, mens et cirkulære henstiller til, at regioner og kommuner gør det samme.

På den baggrund skal udvalget:

- Kortlægge brugen af arbejdsklausuler i offentlige kontrakter og vurdere, hvordan brugen af arbejdsklausuler kan styrkes og udbredes samt håndhæves effektivt.

4. Muligheder for registrering af cabotagekørsel

Ifølge EU's regler om international godskørsel har en udenlandsk lastbil kun "fripas" til at opholde sig 7 dage i et fremmed EU-land og udføre op til 3 cabotagekørsler. Det er væsentligt at sikre, at udenlandsk registrerede vognmænd ikke kører gods i Danmark i større omfang, end cabotagereglerne tillader.

På den baggrund skal udvalget:

- Undersøge mulighed for registrering af cabotagekørsel med henblik på at afsløre omgåelse af godskørselsloven og reglerne for cabotagekørsel.

5. Undersøge mulige redskaber i international sammenhæng herunder andre landes erfaringer med redskaber til modvirkning af social dumping

Danmark har, som et af de eneste lande i EU, ikke en lovbestemt mindsteløn. Dog bør det undersøges, om andre tiltag i andre lande kan give inspiration til indsatsen i Danmark.

På den baggrund skal udvalget bl.a.:

- Undersøge regler, metoder og kontrolregimer i udvalgte lande, herunder de norske erfaringer med bl.a. ID-kort og skiltning på byggepladser og vurdere tiltagene i forhold til en dansk kontekst.
- Undersøge muligheder og potentiale ved et udvidet samarbejde med andre lande om informationsudveksling og inddrivelse, herunder ved at få kendskab til bilaterale aftaler, som andre lande har indgået.
- Undersøge mulighederne i Kommissionens udspil vedr. styrket håndhævelse af udstationeringsdirektivet, når dette kommer først i 2012.

Organisering af udvalgets arbejde

Udvalgets medlemmer består af repræsentanter fra følgende ministerier:

- Beskæftigelsesministeriet (formand)
- Erhvervs- og Vækstministeriet
- Justitsministeriet
- Skatteministeriet
- Social- og Integrationsministeriet
- Transportministeriet
- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Finansministeriet

Udvalget betjenes af et sekretariat bestående af medarbejdere fra Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Justitsministeriet, Skatteministeriet og Transportministeriet. Andre ministerier inddrages i sekretariatet efter behov.

Udvalget giver dets endelige rapport til aftalepartierne 1. oktober 2012. Der kan igangsættes eventuelle nye initiativer før 1. oktober 2012, hvis den løbende fremdrift i arbejdet viser, at der er behov for det, og hvis aftalepartierne er enige om det.

Inddragelse af forligskreds og parter

Relevante repræsentanter for arbejdsmarkedets parter (LO, DA og KL) inddrages fra starten og orienteres løbende om status for udvalgets arbejde. Efter behov og maksimalt med to-tre måneders mellemrum afholdes møde med parterne om de foreløbige resultater af udvalgsarbejdet.

Efter hvert møde med parterne orienterer beskæftigelsesministeren Enhedslisten om udvalgets resultater og dialogen med parterne.



DA og LO's erfaringer med OK 2010-protokollaterne om udenlandsk arbejdskraft

17. marts 2012

OK 2010-aftale

1. Baggrund

Som led i mæglingsforslaget (afsnit E) ved OK 2010 besluttede DA og LO at nedsætte et koordinationsudvalg vedrørende "social dumping".

Koordinationsudvalget har aftalt en større handlings- og aktivitetsplan for parternes fælles arbejde. Som led i denne plan blev parterne enige om at drøfte de fælles erfaringer med de overenskomstprotokollater, der blev aftalt ved OK 2010 om "social dumping".

Rapportens formål

Denne rapport er udtryk for parternes fælles erfaringsopsamling med OK 2010-protokollaterne. Derudover behandler parterne også protokollater, der var aftalt før OK 2010. Parterne er enige om, at rapporten hverken er en udtømmende eller endelig beskrivelse af parternes respektive holdninger til "social dumping", og at rapporten alene har til formål at tilvejebringe et fælles udgangspunkt for en konstruktiv drøftelse af OK 2010-resultatet for så vidt angår social dumping.

Det bemærkes i den forbindelse, at de omtalte uenigheder vedr. de forskellige bestemmelser kan være såvel rets- og interessetvister. Papiret indeholder ikke nogen stillingtagen til, hvorvidt uenighederne er af den ene eller anden art, men skal blot afspejle de problemstillinger der er nævnt af parterne. Disse uenigheder vil formentlig blive behandlet i det fagretlige system eller under kommende overenskomstforhandlinger.

Reglerne bruges og har effekt

2. Konklusioner

Overordnet opleves det, at reglerne mod social dumping har haft en reel effekt og anvendes flittigt af arbejdstagersiden. Arbejdstagersiden har fastholdt sit fokus på området, særligt inden for transport og byggeri. På funktionærområdet er der næsten ingen sager.

Den øgede adgang til lønoplysning er også fortrinsvis anvendt i praksis inden for transport og byggeri. Erfaringerne har været, at hurtigheden ved behandlingen af sagerne bidrager væsentligt til at skabe løsninger, inden sagerne ud-

vikler sig. Både arbejdstagerside og arbejdsgiverside har samtidig udvist den nødvendige fleksibilitet omkring den praktiske håndtering af regler og frister.

De praktiske problemer i forhold til reglerne har knyttet sig til de udenlandske underentreprenørers ukendskab til reglerne, og disse problemer er løst praktisk og konkret med hjælp fra medlemsvirksomheden som hovedentreprenør. Parterne er dog uenige om rækkevidden af nogle af bestemmelserne.

Sager løses inden
konflikt opstår

De regler, der omhandler den situation, at en virksomhed ikke er overenskomstdækket, ser i hovedsagen ud til at have været succesfulde. Det er under alle omstændigheder forbundenes vurdering, at disse regler har medført, at et ikke helt ubetydeligt antal virksomheder er blevet overenskomstdækkede som følge heraf.

Sammenfattende viser erfaringerne, at lønoplysningsadgangen, anbefaling af overenskomstvilkår og – på byggeriets område den hurtige adgang til behandling af sagerne – bidrager til at skabe ordnede forhold på det organiserede arbejdsmarked samt til at øge overenskomstdækningen på arbejdsmarkedet generelt.

1. Erfaringerne

Parterne er enige om at koncentrere erfaringsopsamlingen til følgende Ok 2010-aftaler:

Relevante protokollater

- A. Øget adgang til lønoplysninger
- B. Håndtering af sympatikonflikter
- C. Anbefaling af overenskomstvilkår hos underleverandører i entrepriseaftaler
- D. Oplysning om anvendelse af underleverandører
- E. "Fast track-behandling" af sager om løndumping
- F. Lavere anciennitetskrav i forhold til pension

Der er enighed om, at en evaluering af de protokollater, der har en mere politisk karakter, falder uden for nærværende rapport. Det drejer sig navnlig om:

Punkter, der ikke behandles i notatet

- Politisk samarbejde/opfordring om nedsættelse af særligt nævn, som skal håndtere spørgsmål, der relaterer sig til lovgivningsansliggender (transport)
- Øvrige udvalg (transport og byggeri)

I det følgende gennemgås de oven for nævnte punkter A-F:

- A. Øget adgang til lønoplysninger

På service-, transport-, lager- og byggeriområdet blev der ved OK 2010 indført bestemmelser om adgang til lønoplysninger.

Bestemmelserne på service-, transport- og lagerområdet er identiske. Her gives de centrale stk. 1, 2 og 3:

Stk. 1

"Bestemmelsen tager sigte på at modvirke løndumping. Bestemmelsen kan ikke benyttes til at kræve lønoplysninger udleveret med henblik på en overordnet eller generel belysning af lønforholdene i virksomheden, herunder til generel afdækning af muligheder for at rejse fag-

| | |
|------------------------------|--|
| | retlige sager mod virksomheden. |
| Stk. 2 | <p>I de situationer, hvor en tillidsrepræsentant på tro og love erklærer at have oplysninger, der giver anledning til at formode, at der finder løndumping sted i relation til en enkelt ansat eller en konkret afgrænset gruppe af ansatte på virksomheden, har tillidsrepræsentanten ret til at få udleveret de oplysninger, der er fornødne for at vurdere, om der forekommer løndumping jf. dog stk. 4 [om fagretlig behandling, hvis uenighed om udlevering]</p> <p>Tillidsrepræsentanten skal forinden fremsættelse af kravet selv forgæves have forsøgt at tilvejebringe lønoplysningerne. Forbundet kan under samme betingelser som tillidsrepræsentanten kræve lønoplysningerne udleveret.”</p> |
| Stk. 3 | <p>Angår kravet en enkelt ansat forudsætter udleveringen af lønoplysninger den ansattes samtykke.</p> <p>Når kravet om udlevering af lønsedler vedrører en medarbejdergruppe, udleveres disse uden samtykke, dog således at hensynet til anonymitet sikres.</p> <p>Serviceområdet</p> <p>På serviceområdet har der p.t. ikke været rejst sager om lønoplysninger. På den baggrund har parterne ikke grundlag for en erfaringsopsamling.</p> <p>Transportområdet</p> |
| DI / 3F | <p>På DI's transportområde har der indtil nu været nitten sager, hvoraf de fleste er løst, her er der konstateret løndumping i større eller mindre grad i godt halvdelen af sagerne. En god håndfuld sager verserer.</p> |
| Bestemmelsen anvendes | <p>På baggrund af disse sager vurderes det, at bestemmelsen benyttes efter hensigten. I de enkelte sager aftales det konkret mellem parterne, hvilke oplysninger der skal indhentes med henblik på at be- eller afkræfte en eventuel mistanke.</p> <p>Omfanget af oplysninger, som indhentes, er blevet justeret undervejs, således at der nu alene udtages stikprøver – typisk to chauffører fra hver gruppe (hvis der er flere grupper) – og fremlægges dokumentation i form af lønsedler, ansættelseskontrakter og kørselsrapporter. Der aftales typisk en frist på 14 dage, men flere gange er der aftalt en forlængelse af fristen på grund af vanskeligheder med at fremskaffe oplysninger.</p> |
| Uenigheder om bestemmelserne | <p>Der består en uenighed mellem parterne bl.a. om anvendelsesområdet for bestemmelsen inden for området for cabotagekørsel og inden for vikarområdet.</p> |
| DEA/3F | <p>På Dansk Erhverv Arbejdsgivers transportområde har der i alt været knap ti sager om løndumping. Her er bestemmelsen ligeledes brugt efter hensigten, og der har ikke været sager om uenighed om anvendelsesområdet for bestemmelserne. Fraværet af sager afspejler dog ikke en enighed på området, idet Dansk Erhverv Arbejdsgiver har samme opfattelse af anvendelsesområdet inden for cabotagekørsel og vikarer som DI.</p> |

På AI-BOA's transportområde har der ikke været erfaringer med sager om udlevering af lønoplysninger

Lagerområdet

På lagerområdet har bestemmelserne været bragt i anvendelse to gange.

Byggeriets område

I bygge- og anlægsoverenskomsten er § 84 om "Udenlandske medarbejders løn- og arbejdsforhold" indsat. Reglerne for lønoplysninger er herefter i stk. 1, 6-8, 10 og 11:

"Indledende bestemmelser

1. Bestemmelsernes formål er at sikre overenskomstmæssige vilkår. Bestemmelserne kan ikke benyttes til at kræve lønoplysninger udleveret med henblik på en overordnet belønning af lønforholdene i virksomheden.

...

6. Hvis forbundet påviser omstændigheder, som giver anledning til at formode, at overenskomstens bestemmelser ikke bliver overholdt, f.eks. hvis forbundet forgæves har forsøgt at komme i kontakt med virksomheden rettes der omgående henvendelse til Dansk Byggeri. Tilsvarende retter Dansk Byggeri omgående henvendelse til forbundet.

7. Sådanne henvendelser skal resultere i et omgående organisationsmøde...

8. Alle relevante baggrundsoplysninger fremlægges på organisationsmødet. På organisationsmødet påhviler det underentreprenøren at bevise, at overenskomstens bestemmelser overholdes.

...

10. Angår kravet en enkelt ansat forudsætter udleveringen af baggrundsoplysninger den ansattes samtykke.

11. Når kravet om udlevering af baggrundsoplysninger vedrører en medarbejdergruppe udleveres disse uden samtykke, dog således at hensynet til anonymitet sikres. "

Uenighed om bestemmelsernes anvendelsesområde

Sigtet med § 84 er at give arbejdstagersiden en adgang til at kontrollere, om der arbejdes på overenskomstmæssige vilkår. Der er indført omvendt bevisbyrde og en hurtig adgang til fagretlig behandling, jf. "fast track-reglerne" (behandles neden for).

Der er imidlertid uenighed om regelsættets anvendelsesområde. Spørgsmålet er således, hvorvidt sager om udenlandske organiserede underentreprenører eller organiserede virksomheder, der beskæftiger udenlandsk arbejdskraft, samt sager vedr. påståede arme-ben forhold er omfattet af protokollatet, eller følger de almindelige bevisbyrde- og fagretlige regler.

Adgangen effektiv til at spotte overens-

Den udvidede adgang til udlevering af lønoplysninger har vist, at de udenland-

komstproblemer

ske medarbejdere i en række tilfælde ikke har haft overenskomstmæssige forhold.

Sagerne behandles inden for 48-timer (fast track-reglerne)

Sagerne efter § 84 behandles efter byggeriets fast track-regler. Dansk Byggeri og forbundene i BAT-kartellet har til dato holdt over 100 såkaldte 48-timersmøder.

Møderne har omhandlet løn, pension, feriepenge, søgnehelligdagsbetaling, ansættelsesbeviser og arbejdstid.

Alle sagerne er sluttet i enighed. Således er underentreprenøren blevet overenskomstdækket i mere end 60 tilfælde enten ved at indgå en kollektiv overenskomst med forbundet eller ved at melde sig ind i Dansk Byggeri.

Hvis underentreprenøren allerede er overenskomstdækket, er sagerne sluttet ved, at underentreprenøren er pålagt at opfylde overenskomsten. Dette har medført efterbetaling m.v. for mere end 4 mio. kr.

Det bemærkes, at møderne både har omfattet sager om udenlandske underentreprenører og sager om "almindelige" udenlandske arbejdstagere.

Ukendskab til reglerne

Udenlandske virksomheder – særligt polske – har afvist at udlevere oplysninger til forbundene med henvisning til, at det er i strid med personoplysningsloven i hjemlandet at udlevere lønoplysninger til tredjemand.

Fødevareområdet

På fødevareområdet kom protokollatet om lønoplysninger ind via mæglingforslaget. Protokollatet har ikke givet anledning til sager.

Industriens område

Industriens Overenskomst har i snart 20 år indeholdt bestemmelser, som giver forbundet ret til at kræve lønoplysninger (bilag 8). Derfor blev der ikke indført yderligere bestemmelser under overenskomstforhandlingerne.

I bilag 8 – protokollat vedrørende udenlandske medarbejders løn- og arbejdsforhold ved udførelse af arbejde i Danmark angives det i afsnit A, stk. 1-3:

"Mellem overenskomtparterne er der indgået følgende aftale vedrørende behandling af uoverensstemmelser om udenlandske medarbejders løn- og arbejdsforhold ved udførelse af arbejde i Danmark:

1. Såvel CO-industri som CO-industris medlemsorganisationer retter omgående henvendelse til DI, såfremt man bliver bekendt med forhold, der kan forudses at medføre problemer eller uoverensstemmelser. Tilsvarende retter DI omgående henvendelse til CO-industri.
2. Sådanne henvendelser skal resultere i et omgående møde mellem overenskomtparterne. Repræsentanter for de involverede parter,

herunder fra forbundene, kan deltage

3. Alle relevante baggrundsoplysninger forelægges eller fremskaffes hurtigst muligt.
4. "DI-medlemsvirksomheder, der beskæftiger udenlandsk arbejdskraft, skal indpasse denne i virksomhedens lønniveau, ligesom øvrige overenskomstmæssige vilkår skal overholdes.

...

6. Såfremt den udenlandske virksomhed under forhandlingerne eller efterfølgende optages som medlem af Dansk Industri, skal lønniveauet tilpasses, eventuelt under organisationernes medvirken."

Ingen nye regler

På dette område er det derfor ikke muligt at identificere en ny tendens som direkte følge af OK 2010.

Derimod oplever DI en svag stigning i antallet af bilag 8 sager, som både drejer sig om underleverandører, fastansatte på medlemsvirksomhederne og indleje af arbejdskraft.

Bla. som følge af en voldgiftskendelse af 26. februar 2010 og andre nyligt opståede uenigheder om bilagets rækkevidde, føler CO-industri sig ikke dækket ind i arbejdet med udenlandsk arbejdskraft på samme måde som tidligere. Uenighederne vedrører bl.a., at hurtigheden i behandlingen er aftaget, baggrundsoplysningerne forekommer ufuldstændige, ligesom der ikke er enighed om, hvad der nærmere ligger i tilpasning af lønniveauet. Der er endvidere uklarheder om, hvilke elementer, der kan indgå i modregning efter udstationeringsdirektivet.

DI deler ikke CO-industris opfattelse af aftagende hurtighed i sagsbehandlingen eller at sager ikke oplyses på et fuldstændigt grundlag. Derimod er DI enige med CO-industri i, at parterne kan have forskellige opfattelse af modregningsadgangen i sager om udstationerede medarbejdere.

B. Håndtering af sympatikonflikter

Parterne indgik ved OK 2010 en række protokollater om håndtering af sympatikonflikter. Protokollaterne har haft til sigte at sikre en effektiv håndtering af den situation, hvor en overenskomstdækket virksomhed gør brug af en ikke-overenskomstdækket underleverandør.

Formålet med bestemmelserne har således været at sikre, at udenlandske virksomheder kunne håndteres effektivt inden for rammerne af den danske model og ikke medførte unødigt iværksættelse af konflikter på arbejdsmarkedet.

1992-aftale mellem
DA og LO

Bestemmelserne kan ses i lyset af DA/LO-aftalen om udstationering fra 1992, hvor udenlandske virksomheder opfordres til at respektere danske overenskomstmæssige vilkår, og medlemsvirksomhederne opfordres til at sikre, at udenlandske underleverandører indmeldes i en arbejdsgiverorganisation.

Transport-, lager- og serviceområdet

På transport-, lager- og serviceområdet er der indsat en bestemmelse om sympatikonfliktramte ikke-organiserede underleverandører. Bestemmelsen er identisk på områderne og lyder:

”Hvis en ikke-overenskomstdækket virksomhed, der arbejder som underleverandør for en [organisation]-medlemsvirksomhed, er ramt af en lovlige varslet eller iværksat hovedkonflikt til støtte for et krav om en kollektiv overenskomst, og der er varslet en lovlige sympatikonflikt mod en medlemsvirksomhed, kan [forbundet] rette henvendelse til [organisationen] med en anmodning om et møde til drøftelse af sagen. På mødet kan bl.a. drøftes de sympatikonfliktramte arbejdsopgaver. Tilsvarende kan [organisationen] rette henvendelse til forbundet. Alle relevante baggrundsplysninger fremlægges på mødet eller tilsendes den modstående overenskomstpart på hurtigt som muligt.

Parterne er enige om i sådanne situationer, at underleverandørvirksomheden kan optages i [organisationen] og overenskomstdækkes, selvom en konflikt er varslet eller iværksat.”

Forbundet vurderer, at bestemmelsen er effektiv

Bestemmelsen har været bragt i direkte anvendelse i ca. en håndfuld sager. Derudover anvendes bestemmelsen i forbundets argumentation overfor ikke-overenskomstdækkede virksomheder, der befinder sig i underleverandørsituationen. Det er i begge tilfælde vurderingen, at bestemmelsen har en effektiv virkning og har medført overenskomstdækning af rundt regnet 30 virksomheder.

Der er konstateret en uenighed om bestemmelsens anvendelsesområde, idet parterne ikke er enige om, hvilken forbindelse, der skal bestå mellem medlemsvirksomheden og underleverandøren.

Industriens overenskomst

Bilag 8, afsnit A, stk. 5, i Industriens Overenskomst indeholder en lignende bestemmelse:

”Hvor en udenlandsk virksomhed er involveret i entrepris for en DI-medlemsvirksomhed, og hvor den pågældende virksomhed ikke er overenskomstdækket, tilstræber DI/CO ligeledes en forhandlingsløsning. Parterne er enige om i sådanne situationer, at virksomheden kan optages i DI eller i en anden under DA hørende medlemsorganisation, selv om en konflikt er bebudet eller varslet. Såfremt konflikten er etableret, gælder Hovedaftalens § 2, stk. 6...”

Der har verseret en del sager om konfliktvarsel over for uorganiserede udenlandske underleverandører efter denne bestemmelse. Disse sager er blevet – eller er på vej til at blive – løst i det fagretlige eller arbejdsretlige system.

Bidrager til overenskomstdækning

Det er forbundets vurdering, at bestemmelsen over årene har været stærkt medvirkende til, at en lang række virksomheder er blevet overenskomstdækket

CO-industri vurderer dog, at den aftagende hastighed i behandlingen af sager efter bilag 8, jf. ovenfor har bevirket en nedsat effekt af bestemmelsen, idet

entrepriserne ofte er færdiggjort inden, at løn- og arbejdsforhold er afdækkede, og inden underentreprenøren er tilstrækkelig identificeret til at overenskomstkrav kan fremsættes.

DI deler ikke denne opfattelse, jf. afsnit A ovenfor.

C. Anbefaling af overenskomstvilkår

Aftalen om udenlandske arbejdsgiveres udstationering af arbejdstagere i Danmark mellem DA og LO fra 1992 indeholder en opfordring til medlemsvirksomhederne om "allerede ved udbud i licitation/indgåelse af aftaler med udenlandske leverandører at betinge sig arbejdsydelser leveret på danske overenskomstmæssige vilkår gennem indmeldelse i en dansk arbejdsgiverorganisation.

Denne aftale er afspejlet i forskellige protokollater mellem overenskomstparterne, som blev indgået i 1990'erne, og aftalen er igen i forbindelse med fornyelsen i 2010 fulgt op med en række nye aftaler på de forskellige områder.

Byggeriets område

Bygge- og anlægsoverenskomstens § 84, stk. 2-4 og 9 lyder:

- Stk. 2 "Overenskomstparterne er enige om, at alt arbejde inden for bygge- og anlægsbranchen i Danmark bør foregå på overenskomstmæssige vilkår...
- Stk. 3 Parterne er derfor enige om, at virksomhederne i deres entreprisekontrakter med underentreprenører altid bør sikre sig, at underentreprenøren har indgående kendskab til de gældende danske overenskomst- og aftale forhold.
- Stk. 4 Parterne anbefaler endvidere, at virksomhederne indfører bestemmelser i entreprisekontrakterne om, at underentreprenøren skal være omfattet af de til enhver tid og for den enkelte entreprise relevante LO forbunds overenskomster i relation til de medarbejdere, som udfører arbejdet og at det betragtes som en væsentlig misligholdelse af entreprisekontrakten ikke at opfylde dette krav.
- Stk. 9 Parterne kan endvidere på organisationsmødet drøfte den situation, at underentreprenøren ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst. Hvis ikke de relevante baggrundsplysninger kan fremlægges på organisationsmødet, skal disse fremlægges for forbundet senest 72 timer efter organisationsmødet."

Alle sager afsluttet i enighed

Der har været et væsentligt antal sager. Alle rejste sager vedrørende uorganiserede underleverandører, der gennem entreprisekontrakten er forpligtet til at være omfattet af en overenskomst, er for så vidt sluttet i enighed enten ved indmeldelse i Dansk Byggeri, ved at tiltræde en overenskomst eller ved at entrepriseforholdet er afbrudt.

VVS- og elektrikerområderne

Bestemmelsen i elektrikeroverenskomstens § 20, stk. 7, nr. 2 lyder:

"Virksomhederne bør altid indføre bestemmelser i entreprisekontrakterne om, at underen-

treprenøren skal være omfattet af de for den enkelte entreprises relevante LO forbunds overenskomster i relation til de medarbejdere, som udfører arbejdet.”

Bestemmelsen i VVS-overenskomstens bilag 11 om underentrepriseforhold lyder:

”Virksomhederne bør indføre bestemmelser i entreprisekontrakterne om, at underentreprenøren skal være omfattet af de for den enkelte entreprises relevante LO forbundsoverenskomster i relation til de medarbejdere, som udfører arbejdet og at det betragtes som en væsentlig misligholdelse af entreprisekontrakten, ikke at opfylde dette krav.”

Reglerne har ikke givet anledning til sager.

Serviceområdet

I serviceoverenskomstens § 42, stk. 6, 2. afsnit blev der indsat:

”De af overenskomsten omfattede virksomheder skal i deres aftale med underleverandører sikre sig at underleverandørerne har kendskab til Serviceoverenskomsten.”

Uenighed om fortolkning

Bestemmelsen bliver af arbejdsgiversiden ikke anset som en forpligtelse til at anbefale overenskomstvilkår. Forbundet er uenigt heri.

D. Oplysning om anvendelse af underleverandører

Serviceoverenskomstens § 42, stk. 4, lyder:

”Til brug for forbundenes arbejde for at overenskomstdække branchen, skal de af overenskomsten omfattede virksomheder – på opfordring fra forbundene til virksomhedens hjemsted – 2 gange årligt til organisationerne fremsende en oversigt over de seneste 6 måneders anvendte underleverandører.

Alene systematisk undladelse af afgivelse af oplysninger om anvendelse af underleverandører kan gøres til genstand for fagretlig behandling.”

Uenighed om forpligtelser

I indeværende overenskomstperiode er der til dato rejst seks sager om brug af underleverandører på serviceområdet. Sagerne omhandler de af virksomhederne på listen, som ikke er organiseret eller overenskomstdækket. Forbundet kræver, at DI opfordrer disse til medlemskab.

DI forventer, at udstrækningen af bestemmelsens ordlyd, herunder forpligtelserne forbundet med brug heraf, vil blive afprøvet ved faglig voldgift, som 3F

har meddelt, at de agter at anlægge.

E. "Fast track-behandling" af sager om løndumping

Byggeriet område

48-timersmøde

På byggeriets område blev der indført en bestemmelse (§84) om omgående organisationsmøder (inden 48 timer) i sager, hvor det formodes, at en underentreprenør ikke overholder overenskomstens bestemmelser.

Bygge- og anlægsoverenskomstens § 84, stk. 6 og 7:

"Hvis forbundet påviser omstændigheder, som giver anledning til at formode, at overenskomstens bestemmelser ikke bliver overholdt, f.eks. hvis forbundet forgæves har forsøgt at komme i kontakt med virksomheden rettes der omgående henvendelse til Dansk Byggeri [...]

Sådanne henvendelser skal resultere i et omgående organisationsmøde mellem overenskomstparterne. Udover overenskomstparterne deltager hvervgiver og den udførende underentreprenør. Mødet afholdes på byggepladsen inden 48 timer medmindre andet aftales."

Rent praktisk er forståelsen mellem parterne, at sagerne så vidt muligt skal være færdigbehandlet inden for en uges tid, da det kan være et problem for Dansk Byggeris sekretariat at beramme et møde med så kort frist.

Forbundene angiver de i stk. 6 nævnte omstændigheder i henvendelsen til Dansk Byggeri.

Mange møder afholdt, alle forligt

Forbundene i BAT-kartellet bruger adgangen til et hurtigt organisationsmøde meget. Parterne har – som nævnt ovenfor – til dato holdt ca. 100 såkaldte 48-timersmøder.

Alle 48-timersmøder er for så vidt sluttet i enighed, således at der er skabt overenskomstmæssige forhold.

Det er Dansk Byggeris opfattelse, at afviklingen af hurtige organisationsmøder faktisk er medvirkende til, at der bringes ordnede overenskomstmæssige forhold på byggepladserne.

Uenighed om anvendelsesområdet

Allerede kort efter reglerne blev aftalt, opstod der uenighed mellem Dansk Byggeri og BAT-kartellet om virkeområdet for de nye regler.

Det er Dansk Byggeris opfattelse, at anvendelsen af reglerne er begrænset til hoved-/underentreprisesituationen. Uoverensstemmelser om løn- og arbejdsforhold hos medlemmer af Dansk Byggeri skal behandles efter de almindelige fagretslige regler.

BAT-kartellet bruger fast track-reglerne i alle situationer, hvor der er spørgsmål om udenlandske medarbejders løn- og arbejdsforhold, uanset om de pågældende arbejder i en uorganiseret eller organiseret underentreprenørvirksomhed eller direkte som ansatte i en medlemsvirksomhed.

Dansk Byggeri og 3F er endvidere uenige, om der kan kræves 48-timersmøde i sager om "arme og ben-virksomheder".

Problemerne med "arme og ben-virksomheder" er stigende. Det drejer sig om den situation, at en selvstændig enkeltmandsvirksomhed udfører et bestemt angivet arbejde i et lønmodtagerlignende ansættelsesforhold.

3F har oplyst, at hvis der er tale om "arme og ben-virksomheder" med udenlandsk arbejdskraft, og den aftalte timepris ligger under overenskomstens, vil sagen blive rejst som et 48-timersmøde, og der er således er omvendt bevisbyrde.

Det er Dansk Byggeris opfattelse, at sager om "arme og ben-virksomheder" falder ind under de almindelige fagretslige regler, og at bevisbyrden for, at der er tale om en omgåelse, i så fald påhviler forbundene.

Det er aftalt, at parterne overvejer problemstillingen – herunder fordelene ved at afvikle en voldgift om emnet baseret på en/flere konkrete sager.

VVS- og elektrikerområdet

På TEKNIQ's område blev der på begge timelønninger indskrevet en "lightversion" af byggeriets klausuler, i første omgang uden 48-timerskravet, som dog er blevet aftalt i sommeren 2011. Der er afviklet et enkelt møde efter disse helt nye regler.

Elektrikeroverenskomstens § 20, stk. 7, nr. 8:

"Med henblik på at undgå fagretlige tvister, som baserer sig på misforståelser af aftaler indgået i forbindelse med overenskomstfornyelsen 2010, er parterne enige om, at der på et hvilket som helst tidspunkt i den overenskomstperiode, som følger overenskomstfornyelsen, skal være adgang til at forelægge sådanne tvister for det snævre forhandlingsudvalg til udtalelse inden en eventuel faglig voldgift. Udtalelser fra det snævre forhandlingsudvalg er bindende for organisationerne."

VVS-overenskomstens bilag 11, 4. og 5. afsnit:

"Hvis forbundet påviser omstændigheder, som giver anledning til at formode, at overenskomstens bestemmelser ikke bliver overholdt, henvender forbundet sig omgående til TEKNIQ for indledning af fagretlig behandling

I forbindelse med den fagretlige behandling påhviler det underentreprenøren at bevise, at overenskomstens bestemmelser overholdes."

Der har ikke været nogen erfaringer endnu med disse bestemmelser.

F. Lavere anciennitetskrav i forhold til pension

Bestemmelserne har virket efter hensigten

Bestemmelserne, der blandt andet har haft til formål at sidestille udenlandsk arbejdskraft med dansk på et tidligere tidspunkt under udførelsen af arbejde i Danmark, må antages at have virket efter denne hensigt. Bestemmelserne har ikke i øvrigt selvstændigt givet anledning til problemer.