



Folketingets Erhvervs-, Vækst- og Eksportudvalg
udvalg@ft.dk

Eva.Kjer.Hansen@ft.dk
lov@ft.dk

Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K

T +45 72 20 50 00
E bm@bm.dk
www.bm.dk

CVR 10172748

28. februar 2018

J.nr. 2017-1955

Folketingets Erhvervs- Vækst og Eksportudvalg har i brev af 20. februar 2017 stillet følgende spørgsmål nr. 83 (alm. del), som hermed besvares. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Eva Kjer Hansen (V).

Spørgsmål nr. 83:

”I forlængelse af ministeren besvarelse af 31. januar 2017 af ERU alm. del – spørgsmål 54 bedes ministeren – eventuelt ved indhentelse af bidrag fra relevante ministerier - tilsende udvalget en oversigt over samtlige bekendtgørelser på alle ministerområder for den forrige regeringsperiode og frem til i dag – der implementerer erhvervsrettet EU-lovgivning, og oplyse i hvilke af disse bekendtgørelser, der efter regeringens opfattelse sker en overimplementering. For så vidt angår de bekendtgørelser, der efter regeringens opfattelse overimplementerer EU lovgivningen, bedes for hvert enkelt bekendtgørelses vedkommende oplyst

- a) på hvilke områder og måder bekendtgørelsen efter regeringens opfattelse adskiller sig fra minimumskravene i EU-lovgivningen,
- b) begrundelserne for, at regeringen mener, at man er gået videre end minimumskravene i EU-reguleringen,
- c) på hvis foranledning/ønske, der er foretaget den efter regeringens vurdering pågældende overimplementering,
- d) den oprindelige vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige af implementeringen,
- e) den oprindelige vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. af implementeringen,
- f) den oprindelige vurdering af de administrative konsekvenser for borgerne af implementeringen,
- g) den oprindelige vurdering af de miljømæssige konsekvenser af implementeringen

Det bedes for hvert af punkterne d, e, f og g oplyst, om regeringen er enig i de oprindelige vurderinger af konsekvenserne af implementeringen. Hvis regeringen ikke er enig heri, bedes oplyst regeringens vurdering af konsekvenserne nævnt i punkt d, e, f og g for hvert enkelt bekendtgørelse. Hvis spørgsmålet ikke kan besvares inden for den normale 4 ugers frist, bedes oplyst, hvornår svar kan forventes.”

Svar:

Som oplyst i min foreløbige besvarelse af 4. september 2017 besvares spørgsmålet af de relevante ministerier i prioriteret rækkefølge, og jeg besvarer hermed spørgsmålet for så vidt angår Beskæftigelsesministeriets område.

Jeg vil gerne indlede med at tilslutte mig formålet med disse systematiske gennemgange, som giver en god anledning til at få skabt et overblik over erhvervsrettet EU-regulering og den danske implementering heraf.

Det giver samtidig grundlag for at vurdere, om der er behov for yderligere forenklingstiltag på de enkelte ministerområder.

Beskæftigelsesministeriet har foretaget en gennemgang af erhvervsrettede bekendtgørelser på ministerområdet fra den forrige regeringsperiode og frem til i dag.

Af vedlagte bilag 1 fremgår en oversigt over bekendtgørelser på ministeriets område, der implementerer erhvervsrettet EU-lovgivning. Det fremgår af bilaget, at der på Beskæftigelsesministeriets område i perioden er udstedt 55 bekendtgørelser, der implementerer erhvervsrettet EU-regulering¹.

Ministeriet har gennemgået de erhvervsrettede bekendtgørelser med henblik på at få belyst identificerede tilfælde af overimplementering. Ligeledes er der foretaget en høring af relevante aktører, hvilket har bidraget til identifikationen af overimplementering eller regulering, der går videre end minimumskravene.

Der var i ministeriets indledende gennemgang medtaget ét tilfælde, der viste, at den nationale implementering er gået videre end minimumskravene i EU-reguleringen. Således fastsætter direktiv 2009/161/EU vejledende grænseværdier for erhvervs-mæssig eksponering for en række stoffer og materialer. Med direktivet blev der for ni stoffer fastsat grænseværdier, som var højere end de allerede gældende danske grænseværdier for de samme stoffer. For disse stoffer er de lavere danske grænseværdier bibeholdt, fordi der i forvejen var danske regler, der sikrer et højere beskyttelsesniveau end direktivet fra 2009.

Hertil bemærkes, at det følger af rammedirektiv 89/391/EØF om arbejdsmiljø med henvisning til EU-traktaten, at rammedirektivet ikke i forbindelse med implementering af EU-direktiver kan berettige til at nedsætte allerede eksisterende beskyttelsesniveauer, der allerede er opnået i hver enkelt medlemsstat. Det er således vurderingen, at der ikke i denne situation har været tale om overimplementering.

Høringen af Beskæftigelsesministeriets liste har bidraget med yderligere fire områder, hvor der stilles spørgsmål ved, om der er sket en overimplementering.

Det drejer sig om implementeringen af håndhævelsesdirektivet (2014/67/EU), hvor Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede (AFU) blev oprettet, hvilket KL, Danske Regioner og FA peger på som overimplementering. Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, at oprettelsen af AFU var den mindst indgribende implementering af direktivet i forhold til den danske arbejdsmarkedsmodel.

DA peger på tre direktiver på arbejdsmiljøområdet. Der peges på overimplementering i forbindelse med implementering af *kræftdirektiv (2004/37/EF)*. Det bemærkes til dette, at det følger af rammedirektivet om arbejdsmiljø med henvisning til

¹ Arbejdstilsynet har i de vedlagte bidrag taget udgangspunkt i perioden 3.10.2011 til 2.2.2017. Oversigten vedrørende Offshore medtager implementeringer fra 1. jan 2015, hvor området blev overført til Arbejdstilsynet fra Energiministeriet.

EU-traktaten, at implementeringen ikke kan berettige til en nedsættelse af beskyttelsesniveauer. Det er således vurderingen, at der ikke i forbindelse med den oprindelige implementering var tale om overimplementering.

Beskæftigelsesministeriet vil dog undersøge, hvorvidt der retligt set inden for EU-retten vil være rum til ændring af beskyttelsesniveauer, ikke som følge eller i anledning af implementering af EU-direktiver, men begrundet i andre formål.

DA peger på overimplementering i *kemisk agens-direktivet* (98/24/EF). Det er dog ikke vurderingen, at der er grundlag herfor, idet der ikke vurderes at være implementeret udover direktivteksten.

Endelig peger DA der på overimplementering af *direktiv om elektromagnetiske felter* (2013/35/EU), idet bekendtgørelsen, medtager selvstændige, hvilket ikke fremgår af direktivet.

Beskæftigelsesministeriet er enige i, at der ved at medtage selvstændige er tale om en overimplementering. Det bemærkes, at det er en overimplementering, som bidrager til et sundt og sikkert arbejdsmiljø også for selvstændige.

Jeg er tilfreds med den information, der er kommet ud af gennemgangen af denne begrænsede periode. Det er information, som jeg vil lade indgå i det videre arbejde på arbejdsmiljøområdet, herunder også i forhold til Ekspertudvalget om en udredning af arbejdsmiljøindsatsen.

Herunder præsenteres en gennemgang af høringssvar og bemærkninger hertil.

Høring

Beskæftigelsesministeriet har som nævnt foretaget en høring af arbejdsmarkedets parter med henblik på at få identificeret, hvor man oplever problemer som følge af overimplementering. Følgende aktører er blevet hørt: Akademikerne (AC), DA, Moderniseringsstyrelsen, Danske Regioner, KL, FA, LO, FTF, Akademikerne (AC), og Lederne.

LO og FTF erklærer sig enige med Beskæftigelsesministeriets udgangspunkt for høringen, hvorefter der ikke er tale om overimplementering i forbindelse med de i høringen behandlede bekendtgørelser.

KL bemærker til bekendtgørelserne, der udmønter *Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede*, som blev oprettet i forbindelse med implementering af håndhævelsesdirektivet (2014/67/EU) (lov nr. 613 af 8. juni 2016), at der efter KL's opfattelse er tale om overimplementering på to punkter. I fondskonstruktionen er der indført et ansvar- og hæftelsesgennembrud. Det betyder, at den første danske virksomhed/offentlige ordregiver i leverandørkæden kan komme til at hæfte for krav i forhold til en underleverandør i kæden, selv om den danske virksomhed/offentlige ordregiver ikke har indgået en kontrakt med denne. Der er altså tale om "springende" ansvar. I direktivet lægges der alene op til et almindeligt kædeansvar. Hertil kommer, at fondskonstruktionen gælder for alle brancher, og ikke som direktivet foreskriver kun for bygge- og anlægsbranchen.

KL har tidligere i Beskæftigelsesministeriets Implementeringsudvalg anført disse forhold i forbindelse med drøftelserne om implementering af håndhævelsesdirektivet, og i forbindelse med høringssvar, hvor KL tilkendegav KL, at der er tale om overimplementering af håndhævelsesdirektivet.

Danske Regioner henviser til, at man i forbindelse med implementeringen af håndhævelsesdirektivet (2014/67/EU) både i Beskæftigelsesministeriets Implementeringsudvalg og i høringssvar tilkendegav, at der efter Danske Regioners opfattelse skete en overimplementering af håndhævelsesdirektivet.

FA henviser til, at man i forbindelse med høringen af forslag til lov om *Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede* m.v. – som implementerede art. 12 i håndhævelsesdirektivet (2014/67/EU) – bemærkede, at der var tale om overimplementering af direktivet. Det er fortsat FA's opfattelse, at der er tale om overimplementering. Implementeringen kunne med fordel være sket via en mindre bureaukratisk løsning, fx ved at implementere direktivet via en egentlig forsikringsordning eller lignende, hvor den enkelte virksomheds/branches udgift til ordningen afspejler virksomhedens / branchens risiko, sådan som det fx allerede kendes fra Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES). FA er således ikke enig i, at oprettelsen af Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede var den mindst indgribende implementeringsmulighed i forhold til det danske arbejdsmarked.

DA er enig i vurderingen af overimplementeringen om *grænseværdier*, jf. direktiv 2009/161/EU, men samtidig også i vurderingen af, at det vil være i strid med rammedirektivet om arbejdsmiljø at hæve danske grænseværdier med henvisning til EU's minimumsdirektiv. Der henvises i øvrigt til den fastlagte procedure, som er aftalt i Arbejdsmiljørådet af arbejdsmarkedets parter.

DA finder dog, at der på arbejdsmiljøområdet i tre yderligere tilfælde er tale om overimplementering. Det drejer sig om følgende bekendtgørelser:

1. *Bekendtgørelse nr. 628 af 4. maj 2015 om ændring af bekendtgørelse om foranstaltninger til forebyggelse af kræftisikoen ved arbejde med stoffer og materialer (§ 16, stk. 1, § 25 og § 32).*

DA har noteret sig overimplementering af § 16, stk. 1, om instruktion om mulig sundhedsrisiko, herunder risiko ved tobaksrygning. Kravet er indført med henblik på at præcisere bekendtgørelsens ordlyd til indholdet af kræftdirektivet. DA vurderer, at der er tale om systematisk overimplementering af kræftdirektivet i forhold til de stoffer i bekendtgørelsen, som alene er omfattet af de danske kræftregler, men som ikke er omfattet af kræftdirektivet, de såkaldte 2B-stoffer.

Vedrørende § 25 om, at der ved aktiviteter med øget udsættelse uden mulighed for yderligere tekniske foranstaltninger skal benyttes personlige værnemidler, vurderer DA tilsvarende som i § 16, stk. 1, at der er tale om en systematisk overimplementering af kræftdirektivet i forhold til 2B-stoffer.

Vedrørende § 32 om foranstaltninger til sikker opbevaring m.m., navnlig brug af mærkede, lukkede beholdere vurderer DA tilsvarende som i § 16, stk. 1, at der er tale om en systematisk overimplementering af kræftdirektivet i forhold til 2B-stoffer.

2. *Bekendtgørelse nr. 626 af 4. maj 2015 om ændring af bekendtgørelse om arbejdsmed stoffer og materialer (kemiske agenser) (§ 1, stk. 1)*

DA har noteret sig overimplementering af § 1, stk. 1, om at bekendtgørelsens område omfatter ”enhver risiko for udsættelse for”.

Formuleringen er indført med henblik på at præcisere bekendtgørelsens ordlyd til indholdet af Kemisk Agens-direktivet. DA vurderer, at der er tale om en overimplementering, da det i direktivets artikel 1 er angivet som omfattende risici for de ansattes sikkerhed og sundhed, og ikke risici for udsættelse i sig selv, uanset om der i det hele taget er en sundhedsrisiko eller ej.

3. *Bekendtgørelse nr. 472 af 25. maj 2016 om eksponering for elektromagnetiske felter i forbindelse med arbejdet (§1, stk. 2)*

DA har noteret sig overimplementering af § 1, stk. 2, hvor området er blevet udvidet fra, som i direktivet kun at omfatte ansatte, til i bekendtgørelsen også at gælde for selvstændige uden ansatte.

Ministeriets bemærkninger

Vedrørende etableringen af Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede

I forhold til det rejste spørgsmål om, hvorvidt der med etableringen af Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede (AFU) er sket overimplementering, skal Beskæftigelsesministeriet bemærke, at konsekvenserne for den danske aftalemodel indgik i overvejelserne om, hvordan implementeringen af håndhævelsesdirektivets artikel 12 bør ske i Danmark.

Det blev i den forbindelse vurderet, at forslaget om oprettelse af en fond til sikring af udstationerede lønmodtageres løntilgodehavender er den mindst indgribende implementeringsmulighed i forhold til det danske arbejdsmarked.

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

Arbejdsmarkedets parter i Danmark har flere gange afvist, at der via lovgivningen indføres kædeansvar i Danmark, som parterne anser for uforeneligt med den danske arbejdsmarkedsmodel. Oprettelsen af en fond til sikring af, at Danmark lever op til sine EU-retlige forpligtelser efter håndhævelsesdirektivets artikel 12, skal således ses i denne sammenhæng.

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

Det er på den baggrund Beskæftigelsesministeriets vurdering, at etableringen af AFU med henblik på sikring af udstationerede lønmodtageres lønkrav er den

mindst indgribende implementeringsmulighed i forhold til det danske arbejdsmarked.

Det bemærkes endvidere, at etableringen af AFU blev drøftet i Beskæftigelsesministeriets Implementeringsudvalg, som har deltagelse af organisationer på det danske arbejdsmarked. Et flertal af udvalgets medlemmer tilsluttede sig Beskæftigelsesministeriets vurdering som nævnt umiddelbart ovenfor, herunder henset til at spørgsmålet om løn er et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

Vedrørende kræftbekendtgørelsen og bekendtgørelsen om arbejde med stoffer/materialer.

I forhold til hvorvidt § 16, stk. 2, §§ 25 og 32 i *bekendtgørelsen om foranstaltninger til forebyggelse af kræftirisikoen ved arbejde med stoffer og materialer* (kræftbekendtgørelsen) er udtryk for overimplementering har Arbejdstilsynet følgende bemærkninger.

I det første kræftdirektiv fra 1990 (90/394/EØF) valgte EU alene at regulere stoffer og materialer, som er dokumenteret eller sandsynligt kræftfremkaldende. Siden 1987 har den danske kræftregulering omfattet stoffer og materialer, som er dokumenteret, sandsynligt eller *muligt* kræftfremkaldende. Dette niveau er fastholdt ved gennemførelsen af det første kræftdirektiv og ved senere ændringer – og senest ved gennemførelsen af det nugældende kræftdirektiv fra 2004 (2004/37/EF).

I 2015 gennemførte Arbejdstilsynet – sammen med parterne i Arbejds miljørådet – en større opdatering af en række af Arbejdstilsynets bekendtgørelser på kemiområdet. Ved denne lejlighed blev de tre omtalte bestemmelser indsat i kræftbekendtgørelsen. Ændringerne i 2015 havde alene til formål at tydeliggøre den allerede gennemførte implementering af kræftdirektivet i forhold til visse bestemmelser i kræftdirektivet, da Kommissionen på daværende tidspunkt gerne så en mere tekstnær implementering af nationale regler.

Hertil bemærkes desuden, at det følger af rammedirektiv 89/391/EØF om arbejdsmiljø med henvisning til EU-traktaten, at rammedirektivet ikke i forbindelse med implementering af EU-direktiver kan berettige til at nedsætte allerede eksisterende beskyttelsesniveauer, der allerede er opnået i hver enkelt medlemsstat. Det er således vurderingen, at der ikke i forbindelse med den oprindelige implementering var tale om overimplementering.

Beskæftigelsesministeriet vil dog undersøge, hvorvidt der retligt set inden for EU-retten vil være rum til ændring af beskyttelsesniveauer, ikke som følge eller i anledning af implementering af EU-direktiver, men begrundet i andre formål.

Der er også peget på § 1, stk. 1, i *bekendtgørelsen om arbejde med stoffer og materialer* som udtryk for overimplementering af kemisk agens-direktivet (98/24/EF), fordi det heri angives, at bekendtgørelsen gælder for ”enhver risiko for udsættelse for”.

Det er Arbejdstilsynet vurdering, at der er tale om en præciserende implementering af et allerede fuldt ud implementeret direktiv. Det bemærkes, at direktivet ikke kun omhandler de tilfælde, hvor der er risiko for udsættelse kemiske stoffer og materialer. Direktivet gælder også, hvor der kan opstå risiko for sikkerhed og sundhed ved udsættelse for kemiske stoffer og materialer.

Vedrørende direktiv om elektromagnetiske felter

Der er peget på, at der er tale om overimplementering, idet bekendtgørelsen, som implementerer direktivet om elektromagnetiske felter, medtager selvstændige, hvilket ikke fremgår af direktivet.

Arbejdstilsynet bemærker i den forbindelse, at før direktivet blev gennemført i dansk ret, fulgte reglerne om elektromagnetiske felter (ikke- ioniserende stråling) af bekendtgørelse om arbejdets udførelse. Arbejdstilsynet udsendte bl.a. i 2002 en AT vejledning om ikke-ioniserende stråling.

Ifølge bekendtgørelse om arbejdets udførelse gælder de materielle bestemmelser, jf. arbejdsmiljølovens § 2, stk. 3, også for selvstændige. Ved gennemførelsen af direktivet blev gældende ret bibeholdt, hvilket går ud over de EU-retlige forpligtelser, som alene vedrører lønmodtagere.

Der er således efter Beskæftigelsesministeriets opfattelse tale om en overimplementering. Det bemærkes, at det er en overimplementering, som bidrager til et sundt og sikkert arbejdsmiljø også for selvstændige. Det er desuden en tilgang, der følger Rådets henstilling om fx nationalt at inddrage selvstændige i arbejdsmiljøreguleringen.

Som nævnt i mine indledende bemærkninger, mener jeg, at det er relevant informationer, der er kommet ud af denne gennemgang, og information som jeg vil lade indgå i det videre arbejde på arbejdsmiljøområdet. Dette arbejde vil også vedrøre "Ekspertudvalget om udredning af arbejdsmiljøindsatsen" og udvalgets eventuelle identificering af områder for mulig regelforenkling, som gør det enklere for virksomheder og ansatte at få et overblik over pligter og rettigheder.

Venlig hilsen

Troels Lund Poulsen