

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Översyn av utstationeringsdirektivet

(2017/C 185/10)

Föredragande: Yoomi RENSTRÖM (SE-PES), ledamot, kommunfullmäktige, Ovanåkers kommun

Referensdokument: Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

COM(2016) 128 final

I. ÄNDRINGSREKOMMENDATIONER

Ändringsrekommendation 1

Förslag till direktiv

Skäl 4

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Nästan 20 år efter dess antagande är det nödvändigt att bedöma om direktivet om utstationering av arbetstagare fortfarande skapar rätt balans mellan behovet att främja friheten att tillhandahålla tjänster och behovet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter.	Nästan 20 år efter dess antagande är det nödvändigt att bedöma om direktivet om utstationering av arbetstagare fortfarande skapar rätt balans mellan behovet att främja friheten att tillhandahålla tjänster och behovet att skydda utstationerade arbetstagares rättigheter. Utstationeringen får under inga omständigheter försätta utstationerade arbetstagare i en mindre förmånlig situation.

Ändringsrekommendation 2

Förslag till direktiv

Skäl 8

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Med tanke på den långa varaktigheten av vissa utstationeringsuppdrag är det nödvändigt att vid utstationeringar som varar längre än 24 månader föreskriva att värdmedlemsstaten anses vara det land där arbetet utförs. I enlighet med principen i Rom I-förordningen ska lagstiftningen i värdmedlemsstaten därför tillämpas på de utstationerade arbetstagarnas anställningsavtal om inget annat lagval har gjorts av parterna. Om ett annat val gjorts kan det dock inte medföra att de anställda förvägras det skydd som de erbjuds genom bestämmelser från vilka undantag inte får göras genom avtal enligt lagen i värdmedlemsstaten. Detta bör gälla från början av utstationeringen när den förväntas vara i mer än 24 månader och från första dagen efter de 24 månaderna när utstationeringens faktiska varaktighet överstiger denna period. Denna bestämmelse påverkar inte rätten hos företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstats territorium att åberopa friheten att tillhandahålla tjänster även i fall där utstationeringen överskrider 24 månader. Syftet är helt enkelt att skapa rättslig förutsebarhet vid tillämpningen av Rom I-förordningen på en specifik situation utan att ändra förordningen på något sätt. Arbetstagaren kommer framför allt att åtnjuta skydd och förmåner i enlighet med Rom I-förordningen.	Med tanke på den långa varaktigheten av vissa utstationeringsuppdrag är det nödvändigt att vid utstationeringar som varar längre än tolv månader föreskriva att värdmedlemsstatens lag ska tillämpas på anställningsförhållandet. I enlighet med principen i Rom I-förordningen ska detta gälla såvida inget annat lagval har gjorts av parterna. Om ett annat val gjorts kan det dock inte medföra att de anställda förvägras det skydd som de erbjuds genom bestämmelser från vilka undantag inte får göras genom avtal enligt lagen i värdmedlemsstaten. Detta bör gälla från början av utstationeringen när den förväntas vara i mer än tolv månader och från första dagen efter de tolv månaderna när utstationeringens faktiska varaktighet överstiger denna period. Denna bestämmelse påverkar inte rätten hos företag som utstationerar arbetstagare till en annan medlemsstats territorium att åberopa friheten att tillhandahålla tjänster även i fall där utstationeringen överskrider tolv månader.

Motivering

Tidsgränsen för när värdlandets lag enligt kommissionens förslag ska tillämpas fullt ut på anställningsförhållandet i en utstationeringssituation motsvarar den som gäller enligt artikel 12 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Enligt den bestämmelsen ska värdlandets lag tillämpas när en och samma arbetstagare förväntas vara utsänd under en 24-månadersperiod.

Förordning (EG) nr 883/2004 syftar huvudsakligen till att fördela ansvaret mellan medlemsstaterna när det gäller EU-medborgares rätt till förmåner enligt respektive medlemslands socialförsäkringssystem. Utstationeringsdirektivet syftar till att skydda utstationerade arbetstagare och främja den fria rörligheten för tjänster. Det finns enligt kommitténs uppfattning inte några avgörande skäl att samordna de tidsgränser som gäller enligt dessa båda rättsakter bara på den grunden att de reglerar situationer där EU-medborgare tillfälligt vistas i och arbetar i en viss medlemsstat.

Enligt kommitténs uppfattning bör tidsgränsen för när värdlandets lag ska tillämpas fullt ut på anställningsförhållandet i en utstationeringssituation kortas ned. En lämplig tidsgräns för när en utstationerad arbetstagare ska anses ha en sådan anknytning till utstationeringslandet att det landets lagstiftning fullt ut ska tillämpas på anställningsförhållandet är enligt kommitténs uppfattning tolv månaders förväntad eller faktisk utstationering av en och samma arbetstagare.

Kommittén anser att frågan om vilket lands lag som ska tillämpas på utstationerade arbetstagare bör regleras i dess helhet i utstationeringsdirektivet och inte genom en tillämpning av Rom I-förordningen.

Ändringsrekommendation 3

Förslag till direktiv

Skäl 12

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Medlemsstaterna är behöriga att införa lönebestämmelser i enlighet med sin lagstiftning och praxis. Nationella lönebestämmelser som tillämpas på utstationerade arbetstagare måste dock motiveras av behovet att skydda utstationerade arbetstagare, och får inte medföra någon oproportionerlig inskränkning av tillhandahållandet av tjänster över gränserna.	Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas behörighet att införa lönebestämmelser i enlighet med sin lagstiftning och praxis. Tillämpningen av nationella lönebestämmelser på utstationerade arbetstagare måste dock motiveras av behovet att skydda utstationerade arbetstagare, och får inte medföra någon oproportionerlig inskränkning av tillhandahållandet av tjänster över gränserna.

Motivering

Utstationeringsdirektivet påverkar inte i sig medlemsstaternas exklusiva kompetens när det gäller lönebildningsfrågor. Det är upp till varje medlemsstat att – i enlighet med den arbetsmarknadsmodell som tillämpas – bestämma vilken lön som ska gälla på nationell nivå. Utstationeringsdirektivet innebär enbart att en viss lön – fastställd i utstationeringslandet – ska tillämpas även i förhållande till arbetstagare som utstationeras inom det landets territorium.

Kommissionens förslag i skäl 12 skulle kunna tolkas som att de på nationell nivå beslutade lönebestämmelserna som sådana skulle kunna bli föremål för en prövning utifrån utstationeringsdirektivet och fördragets regler om friheten att tillhandahålla tjänster. Det bör tydliggöras att det är **tillämpningen** av den på nationell nivå fastställda lönen i förhållande till utstationerade arbetstagare som ska kunna motiveras av behovet att skydda utstationerade arbetstagare och som inte får medföra någon oproportionerlig inskränkning av tillhandahållandet av tjänster över gränserna.

Ändringsrekommendation 4

Förslag till direktiv

Artikel 1.1

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Följande artikel ska läggas till som artikel 2a:	Följande artikel ska läggas till som artikel 2a:
<i>Artikel 2a</i>	<i>Artikel 2a</i>
Utstationering som överstiger 24 månader	Utstationering som överstiger tolv månader
1. När utstationeringens förväntade eller faktiska varaktighet överstiger 24 månader ska den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad anses vara det land där arbetet vanligen utförs .	1. När utstationeringens förväntade eller faktiska varaktighet överstiger tolv månader ska anställningsavtalet under den tid utstationeringen pågår i dess helhet underkastas lagen i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad, såvida inte arbetsgivaren och arbetstagaren avtalat om annan tillämplig lag .
2. För tillämpningen av punkt 1 ska, vid utbyte av utstationerade arbetstagare som utför samma arbete på samma plats, den sammanlagda varaktigheten av de berörda arbetstagarnas utstationering beaktas, när det gäller arbetstagare som är utstationerade i minst sex månader.	2. För tillämpningen av punkt 1 ska, vid utbyte av utstationerade arbetstagare som utför samma arbete på samma plats, den sammanlagda varaktigheten av de berörda arbetstagarnas utstationering beaktas, när det gäller arbetstagare som är utstationerade i minst sex månader.
	3. Ett avtal om tillämplig lag får inte medföra att den anställde berövas det skydd som tillförsäkras den anställde genom sådana bestämmelser som inte kan avtalas bort enligt den lag som ska tillämpas enligt punkt 1.

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
	4. En tillämpning av punkt 1 får inte innebära att den utstationerade arbetstagaren hamnar i en mindre förmånlig situation jämfört med om ett annat lands lag ska tillämpas på anställningsavtalet enligt artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

Motivering

Tidsgränsen för när värdlandets lag enligt kommissionens förslag ska tillämpas fullt ut på anställningsförhållandet i en utstationeringssituation motsvarar den som gäller enligt artikel 12 i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Enligt den bestämmelsen ska värdlandets lag tillämpas när en och samma arbetstagare förväntas vara utsänd under en 24-månadersperiod.

Förordning (EG) nr 883/2004 syftar huvudsakligen till att fördela ansvaret mellan medlemsstaterna när det gäller EU-medborgares rätt till förmåner enligt respektive medlemslands socialförsäkringssystem. Utstationeringsdirektivet syftar till att skydda utstationerade arbetstagare och främja den fria rörligheten för tjänster. Det finns enligt kommitténs uppfattning inte några avgörande skäl att samordna de tidsgränser som gäller enligt dessa båda rättsakter bara på den grunden att de reglerar situationer där EU-medborgare tillfälligt vistas i och arbetar i en viss medlemsstat.

Enligt kommitténs uppfattning bör tidsgränsen för när värdlandets lag ska tillämpas fullt ut på anställningsförhållandet i en utstationeringssituation kortas ned. En lämplig tidsgräns för när en utstationerad arbetstagare ska anses ha en sådan anknytning till utstationeringslandet att det landets lagstiftning fullt ut ska tillämpas på anställningsförhållandet är enligt kommitténs uppfattning tolv månaders förväntad eller faktisk utstationering.

Utformningen av kommissionens förslag – med en regel som indirekt och först genom en tillämpning av Rom I-förordningen pekar ut värdlandets lag som tillämplig på anställningsförhållandet – ger upphov till en del frågetecken. Det bör – i enlighet med vad som anges i skäl 8 i kommissionens förslag – i direktivtexten tydliggöras att avtal om att tillämpa ett annat lands lag än värdlandets alltså är möjliga under de förutsättningar som följer av artikel 8 i Rom I-förordningen. Dessutom bör man säkerställa att en tillämpning av värdlandets lagstiftning på anställningsförhållandet inte får till följd att arbetstagaren hamnar i en mindre förmånlig situation, exempelvis om skyddet för arbetstagaren är lägre eller villkoren mindre förmånliga för arbetstagaren enligt värdlandets lagstiftning.

Förutsättningarna för när värdlandets lagstiftning ska tillämpas bör enligt kommitténs uppfattning anges direkt i utstationeringsdirektivet. Ändringsförslaget föranleder en följdändring i skäl 8.

Ändringsrekommendation 5

Förslag till direktiv

Artikel 1.2 a

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
[...] I detta direktiv avses med lön alla lönekomponenter som är obligatoriska enligt nationell lagstiftning eller andra författningar, kollektivavtal eller skiljedomar som förklarats ha allmän giltighet och/eller, om det saknas ett system för att förklara att kollektivavtal eller skiljedomar har allmän giltighet, andra kollektivavtal eller skiljedomar i den mening som avses i punkt 8 andra stycket, i de medlemsstater inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad.	Med avseende på detta direktiv ska lön och sociala avgifter fastställas i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis i den medlemsstat inom vars territorium arbetstagaren är utstationerad.

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
Medlemsstaterna ska på den enda officiella nationella webbplats som avses i artikel 5 i direktiv 2014/67/EU offentliggöra lönekomponenterna i enlighet med led c.	Medlemsstaterna ska på den enda officiella nationella webbplats som avses i artikel 5 i direktiv 2014/67/EU offentliggöra lönekomponenterna i enlighet med led c.

Motivering

Det är viktigt att fastställa att lön är en fråga som faller inom den nationella behörigheten, så att direktivet inte ger EU-domstolen rätt att pröva nationella bestämmelser avseende lön.

II. POLITISKA REKOMMENDATIONER

Europeiska regionkommitténs ståndpunkt

Kommitténs bedömning

1. ReK konstaterar att friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna inom EU garanteras av artiklarna 56–62 i EUF-fördraget. En väl fungerande inre marknad för tjänster innebär inte bara omedelbara fördelar för tjänsteleverantörer och konsumenter inom EU utan utgör även en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt som kan förväntas komma samtliga EU-medborgare till del i form av ökad välfärd och en högre social skyddsnivå.
2. En väl fungerande inre marknad för tjänster är särskilt betydelsefull för tjänsteleverantörer i regioner som omedelbart gränsar mot andra medlemsstater.
3. Kommittén noterar att en viktig utgångspunkt för den fria rörligheten för tjänster är att en tjänsteutövare som är etablerad i ett medlemsland ska kunna tillhandahålla tjänsten i andra medlemsländer under samma förutsättningar som gäller i etableringslandet. En förutsättning för en väl fungerande inre marknad för tjänster är samtidigt att konkurrens – även när det gäller gränsöverskridande situationer – inte i första hand bör ske på grundval av arbetskostnader utan utifrån faktorer såsom kvaliteten på den tjänst som levereras och effektiviteten i tjänsteleverantörens verksamhet.
4. De skillnader som föreligger mellan medlemsstaterna när det särskilt gäller lönekostnader innebär att utstationering inom ramen för den fria rörligheten för tjänster riskerar att sätta pressa ned lönevillkoren i det land där utstationeringen sker. I den mån konkurrens genom arbets- och anställningsvillkor sker på ett illojalt sätt riskerar detta att leda till s.k. social dumpning i värdlandet. Social dumpning pressar ned priserna och äventyrar situationen för de företag som inte använder sig av utstationerade arbetstagare.
5. ReK anser att en rimlig balans mellan den fria rörligheten för tjänster å ena sidan och skyddet för de utstationerade arbetstagarna och mot lönedumpning och social dumpning å andra sidan är en förutsättning för att nå acceptans för den inre marknadens funktion bland EU-medborgarna och särskilt bland de arbetstagare som arbetar inom tjänstesektorer där utstationering är och kan förväntas bli vanligt förekommande. Vi vill dock betona att man för att verkningsfullt bekämpa social dumpning även måste vidta åtgärder för att skydda egenföretagare och de som utför arbete som förmedlas via digitala plattformar.
6. En rimlig balans mellan de intressen som utstationeringsdirektivet syftar till att tillgodose är också en förutsättning för en sund och rättvis konkurrens inom tjänstesektorn i gränsöverskridande situationer.
7. Kommittén kan mot den bakgrunden som utgångspunkt ställa sig bakom den princip som kommissionens förslag bygger på, nämligen att samma arbete på samma arbetsplats bör omfattas av samma lön.
8. Kommittén anser att okunnigheten om de administrativa kraven för rekrytering av arbetstagare i värdmedlemsstaten och de svårigheter som vissa företag (särskilt små och medelstora företag) har att uppfylla dem kan inskränka friheten att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster inom EU och äventyra skyddet av utstationerade arbetstagare. Dessa hinder skulle kunna minskas genom att kommissionen och medlemsstaterna inrättar tydliga och lättillgängliga informations- och rådgivningsmekanismer för dessa frågor.

9. Kommittén delar kommissionens bedömning att det bör finnas en tidsgräns för när värdlandets lag fullt ut ska tillämpas på en utstationerad arbetstagare. Kommittén anser dock att det inte föreligger några avgörande skäl att ta regleringen i förordning (EG) nr 883/2004 som utgångspunkt för den tidsgräns som ska gälla för när värdlandets lag ska bli tillämplig fullt ut på anställningsförhållandet i en utstationeringssituation. Enligt kommitténs uppfattning bör tidsgränsen i utstationeringsdirektivet bestämmas till tolv månader.

10. Kommittén anser också att förutsättningarna för när värdlandets lag ska tillämpas fullt ut på anställningsförhållandet inte får innebära att den utstationerade arbetstagaren i själva verket försätts i en mindre förmånlig situation.

11. Kommittén konstaterar att kommissionens förslag att ersätta begreppet "minimilön" med "lön" får anses ligga väl i linje med EU-domstolens avgörande i bl.a. *Sähköalojen ammattiliito ry* (C-396/13) och den tolkning av begreppet "minimilön" som domstolen gjorde i det målet.

12. Att endast obligatoriska lönekomponenter och beräkningsgrunder i värdlandet får och ska användas när en ersättning enligt direktivets mening fastställs i respektive medlemsstat innebär att det alljämt inte kommer att vara möjligt att från värdlandets sida kräva att en utstationerande arbetsgivare ska tillämpa vad som kan ses vara en "normal" eller genomsnittlig lön för motsvarande arbete i värdlandet i förhållande till sina arbetstagare.

13. Kommittén ser positivt på förslaget att de lönekomponenter som ingår i den ersättning som ska tillämpas vid utstationering i värdlandet ska offentliggöras på den officiella nationella webbplats som medlemsstaterna enligt tillämpningsdirektivets artikel 5 ska ha upprättat i syfte att förbättra tillgången till information inför en utstationering.

14. Kommittén anser sammantaget att kommissionens förslag när det gäller att hänvisa till begreppet "lön" i stället för "minimilön" och övriga förslag till ändringar i den delen innebär att utstationeringsdirektivet ges en rimlig balans när det gäller möjligheten för tjänsteleverantörer inom EU att utan omotiverade hinder tillhandahålla tjänster över gränserna å ena sidan och skyddet för de utstationerade arbetstagarna och mot illojal konkurrens å andra sidan.

15. Det måste dock enligt kommitténs uppfattning tydliggöras att utstationeringsdirektivet inte i sig på något sätt påverkar medlemsstaternas exklusiva kompetens när det gäller rätten att besluta om lönefrågor inom ramen för respektive arbetsmarknadsmodell.

16. Kommittén delar kommissionens uppfattning att skyldigheten att tillämpa värdlandets villkor på de områden som anges i artikel 3.1 i utstationeringsdirektivet inom byggbranschen bör gälla på samma sätt oavsett om lönen bestämts i lag, i ett allmängiltigförklarat kollektivavtal eller ett kollektivavtal som anges i första eller andra strecksatserna i artikel 3.8.

17. Kommittén uppmärksammar kommissionen på utstationering av arbetstagare inom ramen för underentreprenader i flera led, vilket leder till en försvagning av arbetsgivarens ansvar och i vissa fall till att utstationerade arbetstagare överges utan bistånd eller hjälp. En europeisk räddningsfond skulle kunna möjliggöra snabba insatser för att säkerställa att dessa anställda under bästa möjliga förhållanden återvänder till sitt ursprungsland. Kommittén föreslår också att man inrättar ett europeiskt register med skyldighet för tjänsteleverantörer i alla medlemsstater att registrera den utstationerade arbetstagaren senast när tjänsten börjar utföras.

18. Kommittén noterar att de utstationerade arbetstagarnas kompetens mycket ofta medvetet undervärderas av arbetsgivaren för att motivera en lägre ersättningsnivå. Denna praxis riskerar att fortgå för att kringgå kravet på likabehandling i fråga om lön. Kommissionen bör överväga att inrätta en europeisk katalog över yrken och yrkeskompetens för att avhjälpa en sådan situation, och för att skydda de arbetstagare som saknar examensbevis eller intyg.

19. ReK noterar att sista genomförandedatum för direktivet (2008/104/EG) om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag var den 5 december 2011. Ett av syftena med det direktivet är att skydda anställda i bemanningsföretag och det innehåller bl.a. en likabehandlingsprincip när det gäller villkor som lön, semester och arbetstid (artikel 5).

20. ReK delar kommissionens uppfattning att det bör vara obligatoriskt att tillämpa bemanningsdirektivets likabehandlingsprincip även i situationer där bemanningsföretaget är etablerat i ett annat medlemsland och det rör sig om en utstationering enligt utstationeringsdirektivet.

Subsidiaritet och proportionalitet

21. ReK noterar att fjorton nationella parlament/kammare i elva medlemsstater (Bulgarien, Danmark, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern) har lämnat motiverade yttranden utifrån en subsidiaritetsprövning, vilket innebär att förslaget tilldelats ett s.k. gult kort.

22. Kommittén konstaterar att utstationeringsdirektivet reglerar vilka av ett värdlands arbets- och anställningsvillkor en tjänsteutövare som är etablerad i en annan medlemsstat är skyldig att tillämpa i förhållande till arbetstagare som utstationeras i värdlandet. Varken det nuvarande direktivet eller ändringsdirektivet syftar till att harmonisera nivån på villkoren i medlemsstaterna.

23. Förändringar i direktivet kan endast ske på EU-nivå. Det är inte möjligt att i förhållande till fördragets regler om friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna inom EU och Rom I-förordningen på medlemsstatsnivå reglera vilka villkor på det arbetsrättsliga området som ska tillämpas i en utstationeringssituation.

24. Tillämpningsdirektivet – som medlemsstaterna senast den 18 juni 2016 skulle ha införlivat i den nationella lagstiftningen – omfattar verktyg för medlemsstaterna för att begränsa missbruk och social dumpning till följd av utstationering (bedrägerier, kringgående av regler och utbyte av information mellan medlemsstaterna). Kommittén konstaterar att det reviderade utstationeringsdirektivet och tillämpningsdirektivet till stor del är ömsesidigt förstärkande rättsliga instrument och ser därför med stort intresse fram emot den fullständiga utvärderingen av effekterna och konsekvenserna på utstationeringen av arbetstagare av medlemsstaternas genomförande av tillämpningsdirektivet.

25. Kommittén betonar vidare att det fortfarande finns problem när det gäller frågan om hur man ska se till att kontroller av utstationerade arbetstagare genomförs på ett enhetligt sätt i de olika medlemsstaterna, eftersom tillämpningsdirektivet endast avser ett bilateralt samarbete mellan medlemsstaterna. ReK anser därför att målet för förslaget till reviderat direktiv – det vill säga en gemensam definition av bestämmelserna på området för utstationering av arbetstagare – kan uppnås bättre på EU-nivå.

26. Det är nödvändigt att förstärka uppgiftsutbytet mellan anmälningsmyndigheterna och socialförsäkringsorganen i den utsändande medlemsstaten och värdmedlemsstaten och att införa ett krav på anmälan till socialförsäkringsorganen i värdmedlemsstaten för att kunna vidta effektiva åtgärder mot falsk utstationering och grundande av företag med falsk utstationering som verksamhetssyfte samt illojal konkurrens genom lägre sociala avgifter. Om det skulle uppstå en gren med företag som grundas med falsk utstationering som syfte måste man överväga en minsta anställningsperiod för arbetstagarna i den utsändande medlemsstaten före utstationeringen.

Bryssel den 7 december 2016.

Markku MARKKULA

*Europeiska regionkommitténs
ordförande*
