

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT



April 2018

J.nr. 2018 - 2163

CAI

Rådshenstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige

1. Resumé

Kommissionen har den 13. marts 2018 fremlagt forslag til en rådshenstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige.

Henstillingen er ikke bindende for medlemsstaterne og har ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

Det er helt afgørende for regeringen, at Kommissionens forslag ikke er bindende for medlemsstaterne, og at forslaget ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at tilrettelægge nationale sociale beskyttelsessystemer.

Regeringen beskæftiger sig allerede med nye og atypiske ansættelsesformer på fremtidens arbejdsmarked. Det sker bl.a. i regi af Disruptionrådet.

Samtidig har regeringen fået vedtaget en ændring af dagpengesystemet for selvstændige, der gør det muligt at kombinere lønmodtageraktiviteter og aktiviteter fra selvstændig erhvervsvirksomhed for at opnå ret til arbejdsløshedsdagpenge. Regeringen noterer sig, at henstillingen vejleder medlemsstaterne, så der samlet set i EU kan opnås en bedre håndtering af atypiske ansættelsesformer.

2. Baggrund

Kommissionen har den 13. marts 2018 fremlagt forslag til en rådshenstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige.

Den danske sprogversion af forslaget er modtaget den 21. marts 2018.

Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre at arbejdstagere, uanset arten af ansættelsesforhold, og selvstændige har adgang til passende social sikring.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 292 i TEUF sammenholdt med artikel 153, stk. 1, litra c), og artikel 153, stk. 2, tredje afsnit, samt artikel 352 i TEUF.

Vedtagelse af forslaget kræver enstemmighed i rådet.

3. Formål og indhold

Henstillingen giver vejledning til medlemsstaterne om, hvordan der kan opnås adgang til passende social beskyttelse for alle personer i beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed.

Begrundelsen for henstillingen er, at der ifølge Kommissionen er et stigende antal personer i EU, som på grund af det ansættelsesforhold de har, eller fordi de driver selvstændig virksomhed, ikke har tilstrækkelig adgang til social beskyttelse.

I pkt. 5 fastsættes, at henstillingen gælder for følgende sociale sikringsgrene, *for så vidt de leveres* i medlemsstaterne:

- Arbejdsløshedsydelse.
- Ydelser ved sygdom og sundhed.
- Ydelser ved moderskab og faderskab.
- Ydelser ved invaliditet.
- Ydelser ved alderdom.
- Ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdom.

I pkt. 8 anbefales medlemsstaterne, at dækningen under en af henstillingen omfattet social beskyttelsesordning gøres obligatorisk for alle arbejdstagere, uanset arten af ansættelsesforholdet.

I pkt. 9 opfordres til, at selvstændiges dækning gøres obligatorisk for ydelser ved sygdom og sundhed, ydelser ved moderskab/faderskab, ydelser ved alderdom og invaliditet, samt ydelser i anledning af arbejdsulykker og erhvervssygdomme. Endelig bør det ifølge punktet sikres, at selvstændige har adgang til dækning på frivillig basis, når det gælder arbejdsløshedsydelse.

I pkt. 10 og 11 opfordres til en virkningsfuld dækning for alle arbejdstagere og for selvstændige. Punkterne vedrører hindringer for optjening og adgang til ydelser, samt muligheder for sammenlægning og overførsel af rettigheder.

I pkt. 12-15 opfordres til, at medlemsstaterne sikrer et passende beskyttelsesniveau under sikringsordningerne omfattet af henstillingen.

Pkt. 16-17 vedrører gennemsigtighed og information til de sikrede. Pkt. 18-23 vedrører gennemførelse, rapportering og evaluering.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at henstillingens område primært er medlemsstaternes ansvar, men at utilstrækkelig adgang til social beskyttelse og konsekvenser af dette er et problem på tværs af medlemsstaterne.

Kommissionen finder, at EU-foranstaltninger kan være drivende for nationale reformer på området, og at ulige fremskridt på området kan imødegås af EU-foranstaltninger.

Endelig finder Kommissionen, at forskellene mellem adgang til social beskyttelse kan modvirke EU's mål om at fremme fuld beskæftigelse og kvaliteten af beskæftigelse, samt EU's mål om bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse.

Regeringen finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Henstillingen har ikke i sig selv konsekvenser, da den ikke er bindende for medlemsstaterne. De områder, som henstillingen udtaler sig om, er i Danmark:

- *Arbejdsløshedsforsikring*
Reglerne om udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v. omfatter både arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende. Samtidig træder nye regler for dagpenge til selvstændige i kraft pr. 1. oktober 2018, der bl.a. gør det muligt at kombinere lønmodtageraktiviteter og aktiviteter fra selvstændig erhvervsvirksomhed for at opnå ret til arbejdsløshedsdagpenge. Arbejdsløshedsforsikring er frivillig.
- *Sygedagpenge*
Såvel arbejdstagere som selvstændige erhvervsdrivende er omfattet af reglerne om ret til sygedagpenge i lov om sygedagpenge, og har ret til sygedagpenge, hvis betingelserne er opfyldt.
- *Barseldagpenge*
Såvel arbejdstagere som selvstændige erhvervsdrivende er omfattet af reglerne om ret til barseldagpenge i lov om ret til orlov og dagpenge ved barsel, og har ret til barseldagpenge, hvis betingelserne er opfyldt.
- *Ydelser ved invaliditet*
Lov om social pension skelner ikke mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende eller andre atypiske ansættelsesformer, da retten til ydelser beror på et optjeningsprincip og opfyldelse af en række generelle betingelser, som er uafhængig af forudgående arbejdsmarkedstilknytning.
- *Ydelser ved alderdom*
Lov om social pension skelner ikke mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende eller andre ansættelsesformer, da retten til ydelser beror på et optjeningsprincip og opfyldelse af en række generelle betingelser, som er uafhængig af forudgående arbejdsmarkedstilknytning.
- *Arbejdsskadesikring*
Lov om arbejdsskadesikring gælder for alle arbejdstagere, som arbejder i Danmark. De er økonomisk sikret mod følgerne af arbejdsulykker, eller hvis de pådrager sig erhvervs sygdomme. Selvstændige erhvervsdrivende kan vælge frivilligt at lade sig sikre, hvorefter de opnår de samme rettigheder efter lov om arbejdsskadesikring som lønmodtagere.

- *Ydelser ved sygdom og sundhed*
Sundhedsloven sikrer let og lige adgang til sundhedsvæsenet og, der må ikke ydes forskelsbehandling af patienter, og adgang til offentlige sundhedsydelser er uafhængig af f.eks. krav om beskæftigelse eller typer af beskæftigelse.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Henstillingen har ikke i sig selv konsekvenser, da den ikke er bindende for de enkelte EU-lande.

Samfundsøkonomiske og administrative konsekvenser

Henstillingen har ikke i sig selv konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-specialudvalget vedrørende arbejdsmarkedet og sociale forhold med frist den 22. marts 2018.

Der er modtaget høringssvar fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og fællessvar fra LO, FTF og Akademikerne.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) deler opfattelsen af, at transparente regler for social sikring og lettere adgang til information om rettigheder og pligter for arbejdstagere og arbejdsgivere hjælper til at træffe informerede valg.

DA støtter Europa-Kommissionens ønske om at undgå et "race to the bottom" for social sikring, som fører til ulige konkurrence mellem europæiske virksomheder.

DA finder det positivt, at Europa-Kommissionen fastslår, at det er op til den enkelte medlemsstat at fastlægge niveauet af sikring, samt formen og finansieringen.

Derimod ser DA en fare for, at nogle medlemslande vil vælge en finansieringsform, der pålægger arbejdsgivere høje udgifter i forbindelse med ansættelser.

DA påpeger i denne sammenhæng, at det er vigtigt, at Europa-Kommissionen opfordrer til, at der ikke skabes mere rigide europæiske arbejdsmarkeder, der kan hæmme den europæiske vækst.

Europa-Kommissionen skriver som baggrund for henstillingen, at den sociale sikring for ansatte i atypiske ansættelser og for selvstændige varierer meget i de enkelte medlemslande.

DA kan ikke støtte en ensretning af medlemslandenes systemer, men påpeger, at social sikring skal forblive en national kompetence. Det er vigtigt, at henstillingen ikke fører til, at medlemsstaterne mister rettigheden til selv at definere formen på det nationale socialsikringssystem.

Samtidigt er det vigtigt, at arbejdstagerbegrebet på dette område afgøres i overensstemmelse med national lovgivning og praksis. Dette bør fremgå tydeligt af henstil-

lingens definition af arbejdstagerbegrebet. DA finder, at der i øvrigt bør være fokus på artikel 7 og de definitioner, der lægges op til i forhold til afgrænsningen af henstillingens anvendelsesområde.

DA anser det som væsentligt, at Europa-Kommissionen tydeliggør, at medlemslande med fordel kan involvere de sociale parter i udarbejdelsen af nye systemer for social sikring og samtidigt slår fast, at henstillingen ikke må begrænse de sociale parters autonomi, hvor de er ansvarlige for opsætning og administration af sociale sikringssystemer.

LO, FTF, Akademikerne, der på grund af høringsfristen har taget forbehold for godkendelse i de kompetente organer, anfører, at Kommissionen i anbefalingen vedrørende adgang til social sikring for arbejdstagere og selvbeskæftigede, fremhæver, at der i EU-medlemslandene er sket en stigning i antallet af selvbeskæftigede og atypisk ansatte, og at det har ført til, at en større andel af arbejdsstyrken ikke har en tilstrækkelig social beskyttelse.

Aktuelt udgør atypisk ansatte og selvbeskæftigede 39 pct. af de beskæftigede i EU. Og unge udgør en uforholdsmæssig stor andel af de atypisk ansatte. Endvidere er der udsigt til, at der vil blive flere af disse grupper på arbejdsmarkedet i takt med udbredelsen af platformøkonomien.

LO, FTF og Akademikerne deler Kommissionens bekymring for, at utilstrækkelig social beskyttelse for disse grupper kan føre til en reduceret mobilitet på arbejdsmarkedet. Dette kan være en hindring for iværksætter og dermed også for at skabe den nødvendige konkurrence og dynamik mellem virksomheder, som er afgørende for økonomisk vækst.

Vedr. hjemmelen anfører LO, FTF og Akademikerne, at der i Traktatens artikel 153 gives hjemmel til at iværksætte EU-initiativer inden for områder vedr. social beskyttelse, som kan benyttes i forhold til at sikre en bedre social beskyttelse til atypisk ansatte og artikel 352, der giver adgang til social beskyttelse til selvbeskæftigede. Vedtagelse af EU-initiativer i henhold til både artikel 153 og artikel 352 forudsætter imidlertid enstemighed.

LO, FTF og Akademikerne deler Kommissionens betragtninger om, at der ikke vil være den nødvendige konsensus til gennemførelse af et direktiv om at sikre adgang til sociale rettigheder til atypisk ansatte og selvbeskæftigede. En anbefaling vil imidlertid kunne udgøre et vigtigt politisk signal til de enkelte EU-lande om at iværksætte nationale initiativer på området.

Vedr. subsidiaritet anfører LO, FTF og Akademikerne, at Kommissionen fastslår, at social- og arbejdsmarkedspolitik fortsat er et medlemsstats-anliggende, men Kommissionen samtidigt konstaterer, at problemet med en utilstrækkelig social beskyttelse af atypisk ansatte og selvbeskæftigede er en fælles udfordring på tværs af EU, hvilket forklarer behovet for et EU-initiativ på området.

LO, FTF og Akademikerne støtter Kommissionens forslag om, at det fortsat skal være op til den enkelte medlemsstat at tage stilling til både niveauet for social beskyttelse til arbejdere, atypisk ansatte og selvbeskæftigede, og hvorvidt der skal ske

en udbredelse af eksisterende beskyttelsesordninger eller etablering af nye, samt hvorvidt ordningerne skal være offentligt eller privat finansierede.

Vedr. proportionalitetsprincippet finder LO, FTF og Akademikerne det positivt, at Kommissionen peger på, at anbefalingen om at sikre adgang til et vist socialt beskyttelsesniveau ikke er en hindring for, at medlemsstaterne kan indføre bedre vilkår, og at der er vide rammer til, hvordan man nationalt ønsker at implementere anbefalingen om en bedre social beskyttelse af atypisk ansatte og selvbeskæftigede.

Vedr. selvbeskæftigede, anføres, at Kommissionen foreslår, at man bør skelne mellem sociale sikringsordninger mod arbejdsløshed, som bør være frivillige, og social sikring i forbindelse med alderdom (pension), invaliditet, sygdom og barsel, som bør være obligatoriske.

LO, FTF og Akademikerne er enige i, at lige adgang til sociale sikringsordninger vil kunne udgøre et led i en effektiv bekæmpelse af unfair konkurrence, hvor man udnytter forskelle i sociale beskyttelsesniveauer/-rettigheder for selvbeskæftigede.

Dog er det nødvendigt at respektere nationale praksis og medlemsstaternes kompetence på i forhold til regulering af social beskyttelse.

De risici, der er forbundet med en løsere tilknytning til arbejdsmarkedet, bør ikke alene påhvile den enkelte.

Det er vigtigt, at også mikrovirksomheder er omfattet af henstillingens del om minimumsrettigheder til atypisk ansatte og selvbeskæftigede, idet disse virksomheder i særlig grad gør brug af denne gruppe.

Endelig støtter LO, FTF og Akademikerne Kommissionens forslag om bedre statistik til at følge udviklingen i udbredelsen af atypisk ansatte og selvbeskæftigede på de europæiske arbejdsmarkeder.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De øvrige medlemslandes holdninger kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er medlemsstaternes ret at tilrettelægge deres egne sociale beskyttelsessystemer. Det er helt afgørende for regeringen, at Kommissionens forslag ikke griber ind i den ret. Det sikrer, at arbejdsmarkedene kan tilpasses med respekt for nationale forskelle, uden at én løsning udstrækkes til alle medlemsstater.

Regeringen noterer sig, at henstillingen ikke er bindende for de enkelte EU-lande, og at den derfor ikke har direkte konsekvenser for dansk lovgivning. Det er afgørende for regeringen.

Regeringen noterer sig, at henstillingen er Kommissionens bud på, hvordan arbejdsmarkedet kan tage hånd om nye og atypiske ansættelsesformer og sikre tilstrækkelig adgang til social beskyttelse.

Regeringen noterer sig, at henstillingen vejleder medlemsstaterne, så der samlet set i EU kan opnås en bedre håndtering af atypiske ansættelsesformer.

Regeringen beskæftiger sig allerede med nye og atypiske ansættelsesformer på fremtidens arbejdsmarked. Det sker bl.a. i regi af Disruptionrådet. Samtidig har regeringen fået vedtaget en ændring af dagpengesystemet for selvstændige.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.