

**2. delrapport**

**Det udvidede EU og den fri bevægelighed for østtjenesteydere**

**Omfang og effekter på det danske arbejdsmarked**

Klaus Pedersen og Søren Kaj Andersen

**Juli 2008**

ISBN 978-87-91833-32-8

Employment Relations  
Research Centre  
Department of Sociology  
University of Copenhagen

Forskningscenter for  
Arbejdsmarkeds- og  
Organisationsstudier  
Sociologisk Institut  
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5  
Postboks 2099  
DK – 1014 København K  
Tel: +45 35323299  
Fax: +45 35323940  
faos@sociology.ku.dk  
www.faos.dk

## **Abstract**

It is likely that only between 5 and 15 percent of the Eastern European businesses, operating in Denmark, are covered by a collective agreement, compared to an average coverage around 80 pct. for Danish employees.

This is one of the key findings in FAOS report prepared for Employment Ministry, entitled "The enlarged EU and the free movement of East European service providers - extent and effects on the Danish labour market. Further, the report shows that Eastern European firms and their employees only to a limited extent at today have become part of the organized Danish labour market.

Statements from Danish Tax Authorities VAT-registration show that, in March 2008, a good 1150 Eastern European companies delivered services in Denmark, bringing along their own staff from their home country. However, this number is associated with considerable uncertainty, as both public authorities and social partners find that there to some degree is embedded a registration deficiency.

In a previous analysis, FAOS research has estimated that East European service providers on average have brought along 15 employees. This would mean that around 17,000 East European workers were posted to Denmark in March 2008, mainly from Poland.

Tax registration shows that 3 out of 4 East European companies operate in the construction industry. The Danish Construction Employers' Confederation has about 30 service providing East European member companies, entailing these firms also to be obliged by a collective agreement. The 30 companies are representing approximately 3 percent of VAT-registered construction firms for East Europe. Pension-Denmark, which administers the occupational pensions for most skilled Danish workers, indicates registration of approximately 100 pension remitting East European companies, including the 30 members from Eastern Europe.

It is difficult to equate the pension remitting companies with the actual coverage of the collective agreements. But as the right for the individual employee to receive pension under collective construction agreement applies from the first day at work, the figures ought to show a realistic picture, at least of how many East European companies, which comply with collective agreements they have signed.

Nevertheless, speaking to core personal in relevant Unions, they estimate to have obtained around 2-300 accession agreements with East European companies since May 2004. Accession-collective-agreements are differing from industry agreements by way of being settled directly in between a union and the company. Construction also accounted for the vast majority of accession agreements, though this practise is also found in the agriculture and nursery sector, and to a less extend, in the manufacturing sector.

Further, our study has shown that unions, despite an apparent interest, are rather poor in providing documentation on the outcome of collective coverage and recruitment of East European labour migrants. Thus, e.g. as mentioned, it is not to say whether 5, 10 or 15 percent of East European posted workers are covered by Danish collective agreements.

We know from a previous FAOS-research study that only few East Europeans workers are organized in a Danish trade union, probably between 2 and 4 percent. It is a similar low proportion of East European companies, which join the Danish employers' organizations, while the collective agreement coverage is somewhat higher. Nevertheless, it seems generally fair to conclude at this point that labour migrant from East Europe only has become part of the organized Danish labour market to a very limited extend.

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammenfatning .....</b>                                                | <b>5</b>  |
| <b>1. Indledning .....</b>                                                | <b>10</b> |
| 1.1 Metode.....                                                           | 10        |
| 1.2 Rapportens opbygning.....                                             | 11        |
| <b>2. Regler for tjenesteydere og udstationerede .....</b>                | <b>11</b> |
| <b>3. Registrering og antal .....</b>                                     | <b>14</b> |
| 3.1 Registrering .....                                                    | 14        |
| 3.2 Ny registrering (RUT).....                                            | 16        |
| 3.3 Antal tjenesteydere og udstationerede.....                            | 17        |
| <b>4. Tjenesteydere og udstationerede – udfordringer .....</b>            | <b>21</b> |
| <b>4.1 Partsudfordringer .....</b>                                        | <b>22</b> |
| 4.1.1 Bygge- og anlægsområdet .....                                       | 22        |
| 4.1.2 Det grønne område .....                                             | 29        |
| 4.1.3 Transport .....                                                     | 33        |
| 4.1.4 Rengøring og restauration .....                                     | 35        |
| 4.1.5 Industrien.....                                                     | 36        |
| 4.1.6 Vikarbureauer.....                                                  | 41        |
| <b>4.2 Myndighedsudfordringer .....</b>                                   | <b>43</b> |
| 4.2.1 SKAT .....                                                          | 44        |
| 4.2.2 Lovligt ophold - Politi, Statsforvaltning og Udlændingsservice..... | 47        |
| 4.2.3 Politiet .....                                                      | 49        |
| 4.2.4 Arbejdsmiljø - Arbejdstilsynet .....                                | 49        |
| 4.2.5 Arbejdsskadesikringen .....                                         | 52        |
| 4.2.6 Arbejdsmarkedsstyrelsen.....                                        | 53        |
| 4.2.7 Social sikring – Den sociale sikringsstyrelse .....                 | 54        |
| <b>4.3 De samlede udfordringer .....</b>                                  | <b>55</b> |
| <b>5. Myndighederne i Polen og Litauen .....</b>                          | <b>62</b> |
| 5.1 Polen.....                                                            | 63        |
| 5.2 Litauen.....                                                          | 65        |
| <b>6. EU policy om tjenesteydere og udstationerede .....</b>              | <b>66</b> |
| 5.1 EU-kommissionen .....                                                 | 69        |
| 5.2 EU-parlamentet .....                                                  | 71        |
| <b>7. Registrering og kontrol i andre lande.....</b>                      | <b>73</b> |
| Norge .....                                                               | 75        |
| Tyskland.....                                                             | 76        |
| Nederlandene.....                                                         | 78        |
| Finland.....                                                              | 79        |
| Sverige.....                                                              | 80        |
| Irland .....                                                              | 80        |
| Island .....                                                              | 81        |
| Østrig.....                                                               | 82        |
| Bilag A: Oversigt over interviews- og samtalepersoner m.v.....            | 83        |
| Bilag B: Litteraturliste.....                                             | 85        |

## **Sammenfatning**

### *Antallet*

*Antallet af EU-virksomheder, som ifølge SKAT's opgørelser leverer tjenesteydelser i Danmark, er vokset fra nogle få hundrede i 2003 til godt 5.000 i maj 2008. Af disse registrerede EU-tjenesteydere er det tyske virksomheder, der fylder mest. Blandt de østeuropæiske virksomheder udgør de polske flertallet med godt 1000 virksomheder. Litauiske følger efter med godt 100 registrerede virksomheder. Omkring 75 pct. af de registrerede østtjenesteydere opererer inden for byggeriet. Der er sandsynligvis væsentlig flere virksomheder fra andre EU-lande, der leverer ydelser i Danmark. Såvel myndigheder som partsrepræsentanter vurderer, at der har fundet en underregistrering sted i SKAT's register.*

*Antallet af udstationerede medarbejdere, som østtjenesteyderne medbringer, er ukendt. Imidlertid tyder registreringerne af de såkaldte E101-attester på, at antallet er stærkt stigende. Knapt halvdelen af de 10.000 registrerede attester angik udstationerede fra Østeuropa. En tidligere FAOS-undersøgelse inden for byggeriet har anslået, at hver EU-tjenesteyder fra Østeuropa medbragte ca. 15 medarbejdere. Denne vurdering kan ikke uden videre udbredes til det samlede arbejdsmarked, men da udstationering i bygge- og anlægssektoren dominerer billedet, er der et vist belæg for at hævde, at der er omkring 17.000 udstationerede østeuropæere på det danske arbejdsmarked i foråret 2008.*

Ud over byggeriet er antallet af registrerede EU-tjenesteydere begrænset. Blandt de områder vi ser på i denne rapport, er der registreret et mindre antal inden for transport, industri og landbrug.

Første maj 2008 er der indført et nyt registreringssystem (RUT<sup>1</sup>) som forventes at give et væsentlig bedre overblik over antallet af udenlandske tjenesteydere og udstationerede i Danmark.

### ***Udfordringer – organisering, overenskomstdækning og social dumping***

Tilgangen af tjenesteydere og udstationerede fra Østeuropa bidrager sammen med tjenesteydere og udstationerede fra især Tyskland og Sverige til at løse en lang række opgaver på et dansk arbejdsmarked, der er præget af en historisk lav ledighed og mangel på arbejdskraft inden for flere sektorer. Det er dog også klart, at netop udstationering skaber en række reguleringsmæssige udfordringer. Meget tyder på, at udstationerede medarbejdere hos østtjenesteydere ofte arbejder under vilkår, der ikke på alle områder lever op til den danske overenskomstregulering. Vi ved fra en undersøgelse FAOS har gennemført<sup>2</sup>, at grupper af

---

<sup>1</sup> RUT: Registrering af Udenlandske Tjenesteydere. Etableres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og starter 1. maj 2008. Registret rummer oplysninger om EU-tjenesteydere og deres aktiviteter, placering og deres udstationerede i Danmark

<sup>2</sup> FAOS' rapport Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen (2008, Jens A. Hansen og Søren K. Andersen).

udstationerede østarbejdere i byggeriet aflønnes langt under overenskomsternes mindstebetaling.

Med undtagelse af industrien synes *lønkonkurrence* at være en generel udfordring for alle de sektorer, vi har analyseret. I industrien havde man allerede før østudvidelsen regler i industriooverenskomsten om, at udenlandske arbejdstagere, herunder udstationerede, skal arbejde på samme vilkår som ansatte i øvrigt. Nogle af industriooverenskomstens bestemmelser er efterfølgende kopieret over på overenskomstområder. *Et spørgsmål er, om der er yderligere muligheder for erfaringsoverføring eller om sektorforskelle begrænser mulighederne?*

*Det er vores vurdering, at overenskomstdækningen af østtjenesteydere er begrænset.* Dansk Byggeri har organiseret og dermed overenskomstdækket ca. 30 østvirksomheder, svarende til 3 pct. af de momsregistrerede østtjenesteydere inden for byggeriet. Pension Danmark, som administrerer arbejdsmarkedspensionerne for de fleste faglærte arbejdere oplyser, at man har registreret ca. 100 pensionsindbetalende østvirksomheder. Tallet rummer også Dansk Byggeris 30 øst-medlemmer. Der kan ikke sættes lighedstegn mellem pensionsindbetalende virksomheder og det samlede antal indgående overenskomster, men med fremrykning af pensionsretten ved OK-07 inden for byggeriet vil de virksomheder, der overholder overenskomsterne, være registret hos Pension Danmark.

Spørger man i forbundene får man et samlet tal på mellem 2-300 tiltrædelsesoverenskomster inden for bygge- og anlægsområdet<sup>3</sup>. Det grønne område har en "håndfuld" og industrien og ligeledes et mindre antal. Samlet set er billedet, at fagbevægelsens arbejde med at overenskomstdække udenlandske virksomheder er ringe dokumenteret, men alligevel er indtrykket, at overenskomstdækningen *er* begrænset. Om andel udgør 5, 10 eller 15 pct. af de registrerede østtjenesteydere er ikke til at sige, men både andelen og det nominelle antal overenskomster er begrænset.

Omvendt er det utvivlsomt, at *fagbevægelsen bruger mange ressourcer på at forsøge at overenskomstdække østvirksomheder og organisere de udstationerede.* Ressourcepresset bliver fremført som del af forklaringen på, at man ikke dokumenterer sin indsats bedre. Indsatsen i afdelingerne er blevet stimuleret gennem ressourcer og incitamenter, hvor afdelingerne får lov til at beholde en større andel af medlemskontingentet fra udenlandske end fra danske medlemmer. At fagbevægelsen særligt inden for byggeriet bruger mange ressourcer på overenskomstarbejdet ses af det vedvarende høje tal på omkring 120 konflikt-ramte østvirksomheder.

Bortset fra et antal gode eksempler på at det er lykkedes for fagbevægelsen at organisere østeuropæiske udstationerede, så er organisationsprocenten samlet meget begrænset. Inden for byggeriet har FAOS tidligere anslået tallet til at ligge mellem 2-4 pct. I de øvrige sektorer ligger organiseringen formentlig på et tilsvarende lavt niveau.

---

<sup>3</sup> Ifølge BAT har 3F 181 tiltrædelsesoverenskomster, Malerne 25 og TIB omkring 50.

Når det lykkes at organisere og overenskomstdække østtjenesteydere udestår der fortsat udfordringer for fagbevægelsen; først og fremmest med at sikre at overenskomsterne overholdes og dernæst, at sanktionering ved brud på overenskomsternes bestemmelser bliver efterlevet. Den første udfordring angår det problem, at udstationerede i nogle tilfælde alene får løn svarende til overenskomstens minimallønssats uden en lokal lønforhandling, mens udfordringen med fuldbyrdelse f.eks. optræder, hvor tjenesteydere tager hjem eller erklærer sig konkurs efter de er blevet pålagt efterbetaling og/eller bod.

Samlet set er hovedudfordringen at sikre, at østtjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere bliver en del af det organiserede danske arbejdsmarked og lever op til dansk lovgivning om lovligt ophold, skattebetaling, har et sikkert og sundt arbejdsmiljø samt ordentlige boligforhold. Som nævnt er det hidtil gået ganske trægt med organiseringen af såvel tjenesteydere som deres udstationerede medarbejdere. Problemet kan i et vist omfang være tjenesteydelsens og udstationeringens midlertidige karakter – f.eks. nogle få måneder. Udfordringerne tydeliggøres dog, når tjenesteydere bliver i Danmark i flere år på successive arbejdskontrakter af op til 12 måneders varighed, hvilket forekommer i et ukendt omfang.

Fagbevægelsen er generelt set relativt fortrøstningsfuld i vurderingen af, at de formår at bekæmpe ublu lønkonkurrence og urimelige arbejdstidsforhold for især østeuropæiske udstationerede medarbejdere. Der er dog samtidig en vis bekymring at spore flere steder; uroen knytter sig især til risikoen ved ændrede økonomiske konjunkturer. Bekymringen er kædet sammen med arbejdsgiveres meldinger om, at de vil beholde den mest produktive og velkvalificerede arbejdskraft i tilfælde af fyringer og ikke nødvendigvis vil ”tænke dansk”.

*I det lidt længere tidsperspektiv rejser der sig et spørgsmål, om det vil være muligt for danske arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer at organisere og overenskomstdække østvirksomhederne og deres medarbejdere. I forlængelse heraf opstår endvidere spørgsmålet, om det kun vil være muligt at sikre overenskomstdækning af udstationerede østarbejdere, hvis de relevante overenskomster helt eller delvis bliver gjort almenlydige.*

Overenskomster der bliver gjort almenlydige kan bidrage til at løse problemet med manglende overenskomstdækning og overholdelsen af overenskomstkraevne, i det mindste formelt. At der er få organiserede udstationerede østarbejdere betyder, at det er vanskeligt for fagbevægelsen at finde, overenskomstdække og kontrollere virksomhederne. Almenlydige overenskomster gør det muligt for myndighederne at assistere arbejdsmarkedets parter, forudsat at myndighederne afsætter ressourcer til opgaven. Derimod er almenlydige overenskomster ikke i sig selv en hjælp i arbejdet med organiseringen af tjenesteydere i danske arbejdsgiverorganisationer eller deres udstationerede medarbejdere i danske fagforeninger. Efter parternes opfattelse risikerer man med almenførelse at svække den danske aftalemodel, især fordi arbejdsgiversiden kan miste motivation til at organisere sig, hvis man som arbejdsgiver kan nøjes med

at følge de almengjorte løn- og arbejdsvilkår frem for at tiltræde hele overenskomsten<sup>4</sup>. Hertil kommer den mere principielle bekymring for konsekvenserne af statslig inddragelse i overenskomstsyste­met.

### ***Myndighedsindsatsen***

*Et andet spørgsmål er, om myndighedernes bistand til indsatsen mod social dumping kan have andre former end via almengyldige over?* I rapporten peges der på sådanne muligheder. Kontakten til myndighederne i Litauen og Polen, som er de store leverandører af tjenesteydere til Danmark, bekræfter EU-kommissionens vurdering af, at kontakten mellem medlemslandene kan udbygges yderligere. Polske og litauiske myndigheder oplyser, at Danmark ikke er blandt de medlemslande, der henvender sig med spørgsmål om, hvorvidt polske eller litauiske tjenesteydere reelt er etableret og har ansat personale i hjemlandet.

*Det er et spørgsmål, om det nye RUT-register forbedrer muligheden for at kontrollere tjenesteydernes lovlighed?*

I modsætning til Danmark bruger nogle medlemslande E101-attesten om social sikring til systematisk at kontrollere tjenesteyderne. Der er også eksempler på lande, der indgår samarbejdsaftaler med lande i Østeuropa om udveksling af oplysninger om tjenesteydere, og der er eksempler på, at medlemslande systematisk checker EU-tjenesteydere via EU-momsregistret (VIES-systemet). Uagtet at det ikke fremgår af regler og manualer, så oplyser SKAT, at man i praksis foretager en tilsvarende systematisk kontrol.

Attest E101 beskytter tjenesteyderen og den udstationerede mod krav om betaling til arbejdsskadeforsikringer i værtslandet. I Danmark foregår der ingen organiseret kontrol af, om EU-udstationerede er dækket i tilfælde af arbejdsskader. En sådan indsats kunne bidrage til at øge den sociale og økonomiske sikkerhed for udstationerede arbejdstagere og samtidig til at sikre, at østvirksomhederne er reelle tjenesteydere.

I forhold til mulighederne for assistance fra danske myndigheder har fagbevægelsen en række ønsker. Generelt ønsker man, at myndighederne bruger flere ressourcer på at kontrollere og sanktionere tjenesteydernes overholdelse af reglerne. Særligt Arbejdstilsynets indsats er der stor interesse om. I forhold til tjenesteydernes lovlighed efterlyser parterne både øgede ressourcer til myndighedsindsatsen, et bedre samarbejde mellem myndighederne og et tættere samarbejde mellem parter og myndigheder. Blandt de konkrete forslag er et ønske om ”one stop shop”, således at parterne – og samtidig også østarbejdere - kan henvende sig et sted om ”illegale forhold” hos en tjenesteyder uden først at skulle

---

<sup>4</sup> En rapport fra det norske rådgivningsfirma, Econ Pöyry ([http://www.econ.no/modules/module\\_123/proxy.asp?I=2908&C=9&D=2](http://www.econ.no/modules/module_123/proxy.asp?I=2908&C=9&D=2)) baserer sig på den modsatte præmis: At arbejdsgiverne organiserer sig, fordi det alligevel bliver bundet af tariffen.



skelne mellem om sagen henhører under SKAT, Udlændingesservice eller Politiet.

### ***EU - principper, registrering og kontrol***

En særlig bekymring hos arbejdsmarkedets parter knytter sig til de seneste EU-domme (Laval og Rüffert) i sammenhæng med EU-kommissionens erklærede målsætning om at øge omfanget af grænseoverskridende tjenesteydelser. Fagbevægelsen og i nogen grad arbejdsgiverorganisationerne ser med uro på EU-dommenes tilsyneladende prioritering af den fri bevægelighed for tjenesteydelser over medlemslandenes indsatser mod ”social dumping”.

Et af de centrale spørgsmål på EU-niveau handler om mulighederne for nationale regulering, registrering og kontrol af tjenesteydere og udstationerede. I Danmark ser faglige repræsentanter frem til etableringen af *det nye RUT-register*<sup>5</sup>. Arbejdsgiverne inden for byggeriet er ikke bekymrede for, at denne nye registreringspligt for udenlandske virksomheder vil begrænse udbuddet af tjenesteydelser i Danmark. På den polske ambassade synes man umiddelbart, at registreringspligten er et tilbageskridt i forhold til et åbent EU-marked for tjenesteydelser; men man ser ingen risiko for, at polske virksomheder vil blive skræmt af registreringspligten.

Lønmodtagerorganisationerne er som nævnt positive overfor RUT, men de fremhæver, at myndighedernes fysiske kontrol og sanktioneringen af manglende registrering er afgørende for, om RUT bliver mere dækkende end Tønderregistret, som ifølge fagbevægelsen i byggeriet har dækket under halvdelen af tjenesteyderne i landet.

Billedet af *hvordan de andre medlemslande har tilrettelagt deres registrering, kontrol og sanktioner af EU-tjenesteydere* er sammensat. Der er dog tilsyneladende en vis sammenhæng mellem en udbygget registrering, kontrol og sanktionering og tilstedeværelsen af mange tjenesteydere i landet. Dette synes særligt at gælde i de lande der oplever et væsentligt pres på løn- og arbejdsvilkår inden for en eller flere sektorer, og det kan medvirke til at forklare, at Tyskland og Norge er gået langt med hensyn til at regulere og registrere tjenesteyderne.

EU-kommissionen og EU-parlamentet ser forskelligt på medlemslandenes registrering og kontrol af tjenesteydere. Parlamentet er mere åben end Kommissionen overfor medlemslandenes behov for at forebygge social dumping gennem registrering og kontrol samt andre administrative tiltag. Begge institutioner ønsker dog, at flest mulige udfordringer løses ved direkte samarbejder mellem medlemslandene. Vore oplysninger fra Polen, Litauen og fra de danske myndigheder selv viser, at Danmark tilsyneladende halter noget efter nogle andre EU/EØS-lande på dette punkt.

---

<sup>5</sup> Registrering af Udenlandske Tjenesteydere. Etableres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og starter 1. maj 2008. Registret rummer oplysninger om EU-tjenesteydere og deres aktiviteter, placering og deres udstationerede i Danmark.

## 1. Indledning

Formålet med dette forskningsprojekt er at beskrive og analysere de centrale muligheder og udfordringer for det danske arbejdsmarked som EU-udvidelserne i 2004 og 2007 har betydet. I denne delrapport er der særligt sat fokus på østeuropæiske tjenesteydere og udstationerede. Det samlede projekt udarbejdes for Beskæftigelsesministeriet.

I denne rapport analyserer vi østvirksomhederne og de udstationerede østarbejderes betydning for det danske arbejdsmarkedssystem, hvor vi bl.a. inddrager hvad udvidelsen betyder for organisering og overenskomstdækningen af de nye østarbejdere og østtjenesteydere, og mere konkret ser på udvidelsens indirekte betydning for løn- og arbejdsforhold. Helt overordnet behandler vi spørgsmålet, *om den danske arbejdsmarkedsmodel kan fortsætte uændret i et udvidet Europa med fri bevægelighed? Og hvis ikke, hvilke ændringer af modellen der så er nødvendige?*

Det er særligt sektorerne *bygge- og anlæg, det grønne område, service (transport, rengøring og restauration)* og *industri* der bliver belyst; derudover bruger vi lidt plads til at beskrive udvidelsens betydning for *vikaransættelsesformen*.

Begreberne *tjenesteydere* og *udstationerede* er centrale i rapporten; vi bruger begrebet *tjenesteydere* om EU-virksomheder, der midlertidigt løser en arbejdsopgave i Danmark for private eller som underleverandører for danske virksomheder. *Udstationerede* dækker de (øst)arbejdere, som tjenesteyderen har med hjemmefra (oprindelseslandet) til at løse arbejdsopgaverne.

Med de nye domme fra EU-domstolen<sup>6</sup> er der føjet nye dimensioner til udfordringerne fra tjenesteydere og udstationerede. Rapporten inddrager dommene og de overvejelser, som de giver anledning til uden dog at gå ind de reguleringsmæssige konsekvenser af dommene.

### 1.1 Metode

I rapporten er anvendt hvad der kaldes en induktiv metodisk tilgang, der bygger på registerdata og kvalitative interviews og telefonsamtaler<sup>7</sup> med 72 personer. Ud fra disse data beskrives den betydning østtjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere har for det danske arbejdsmarked. Beskrivelsen udgør grundlaget for vores analyse.

Data-indsamlingsmetoden er interviews kombineret med gennemgang og analyse af de registrerede data om tjenesteydere, udstationerede m.v., som findes i offentlige registre (Udlændingsservice, Politiet, Sikringsstyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen m.v.). Interviewene er gennemført med aktører hos arbejdsmarkedets parter både på forbunds- og afdelingsniveau, embedsmænd i

---

<sup>6</sup> Viking-dommen (december 2007), Laval-dommen (dec. 2007) og Rüffert-dommen (april 2008)

<sup>7</sup> En del af telefonsamtalerne er dokumenteret gennem lydoptagelse. Se nærmere i bilag A.

ministerier og styrelser, EU-parlamentarikere, embedsmænd i EU-Kommissionen samt embedsmænd i Polen og Litauen og på den Polske ambassade i Danmark. Det er både telefoninterviews og personlige mødeinterviews. Interviewpersonerne er orienteret om, at samtalerne er optaget og vil indgå i anonymiseret form i denne rapport samt i et videregående forskningsprojekt. Interviews vil blive udskrevet og indgå som dokumentation.

Rapporten inddrager på flere områder oplysninger fra projekter, rapporter og tidsskrifter; særligt rapporter fra FAOS' samarbejdspartner i Norge, FAFO, som har udført et større forskningsindsats for Nordisk Ministerråd om EU-udvidelsen, er anvendt i rapporten.

## 1.2 Rapportens opbygning

I afsnit 1 beskriver vi reglerne for EU-tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere i Danmark, i afsnit 2 angiver vi hvordan de er registreret og hvor mange der er vurderes at være i Danmark. I afsnit 3 gennemgår vi de udfordringer med østtjenesteydere og udstationerede som brancherne inden for *byggeriet, det grønne område, service (transport, rengøring og restauration) og industrien oplever*: I afsnit 3 uddrager vi også de samlede brancheerfaringer og beskriver myndighedernes indsats med at skabe ordnede forhold for østtjenesteyderne og fagbevægelsens oplevelser af aktiviteterne. I afsnit 4 samler vi de oplysninger vi har fået fra polske og litauiske myndigheder om kontakten til andre EU-lande, og i afsnit 5 gennemgår vi meldingerne fra EU-institutionerne om målsætning for tjenesteyderes fri bevægelse i EU og synspunkter på medlemslandenes reaktioner overfor udenlandske tjenesteydere. Til slut i afsnit 6 giver vi en kort beskrivelse af andre medlemslandes systemer for registrering, kontrol og sanktionering af EU-tjenesteydere.

## 2. Regler for tjenesteydere og udstationerede

Østeuropæiske tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere er ikke ligesom individuelle østarbejdere omfattet af den såkaldte Østaftales overgangsordninger. Derfor opnåede tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere fra Østeuropa fri bevægelighed på EU's indre marked fra EU-medlemskabets start den 1. maj 2004. Kun Tyskland og Østrig fik muligheden for også at begrænse østtjenesteydere på grund af landenes beliggenhed og risikoen for negativ påvirkning af deres arbejdsmarkeder.

Den fri bevægelighed på det indre marked blev fremmet via ændringen af EF-traktaten med Fællesakten i 1986. Efterfølgende i 1989 blev EU's sociale dimension understreget med vedtagelsen af det sociale charter, som bl.a. fastslår organiserings- og konfliktretten. Efter murens fald og sammenlægningen af de to tysklunde oplevede det genforenede Tyskland et voldsomt pres fra især polsk arbejdskraft ved genopbygningen af det tidligere Østtyskland, især i Berlin. Presset betød, at de tyske lønninger inden for byggeriet faldt og arbejdsforhol-

dene generelt blev forringet; en udvikling der gav anledning til ny tysk lovgivning, der gjorde bl.a. mindstesatserne i de kollektive overenskomster inden for byggeriet alment gældende uanset om virksomhederne eller medarbejderne var omfattet af overenskomst. På europæisk plan blev den tyske byggefagbevægelse bannerfører for et ønske om beskyttelse mod social dumping i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser. I 1996 lykkedes det bl.a. efter pres fra den europæiske fagbevægelse at få gennemført *udstationeringsdirektivet*, der fastlægger nogle mindstekrav, værtslandet kan stille til udenlandske tjenesteyderes behandling af deres udstationerede arbejdere. Kravene omfatter bl.a. arbejdstid, ferie, mindsteløn, sikkerhed og sundhed samt ligebehandling.

#### *EU's udstationeringsdirektiv og den danske udstationeringslov*

Teknisk set er udstationeringsdirektivet et "indre marked direktiv", der har til formål at effektivisere og forenkle tjenesteydelsers bevægelser hen over EU-landenes grænser. Med udstationeringsdirektivet var det hensigten at forenkle reglerne for arbejdstagere, som er ansat af en virksomhed i ét medlemsland, men udfører arbejde i et andet medlemsland.

Udstationeringsdirektivet kan samtidig betragtes som et lovvalgsdirektiv, der fraviger hovedreglerne i Rom-konventionen, om at det er hjemlandets/ansættelsesstedets og arbejdstagerens sædvanlige arbejdssted, der er afgørende for hvilken lovgivning og domstol arbejdstageren er omfattet af. Udstationeringsdirektivet er implementeret via lovgivning i medlemslandene. I Danmark skete det i 1999 ved *udstationeringsloven*, som henviste til gældende lovgivning for så vidt angår arbejdsmiljø, ligebehandling, arbejdstid og ferie, mens lønforhold ikke er nævnt i loven, men ifølge lovbemærkningerne overladt til arbejdsmarkedets parter at regulere ved en kollektiv overenskomst.

Udstationeringsloven definerer, hvad der forstås ved en udstationeret lønmodtager. For det første er det et krav, at der er tale om en lønmodtager, der udfører midlertidigt arbejde i Danmark; der er ikke angivet nogen længde for midlertidigheden. Dernæst er begrebet "udstationerende virksomhed" beskrevet som: (1) virksomheder, der for egen regning og risiko udstationerer lønmodtageren i Danmark med henblik på udførelse af en tjenesteydelse hos en modtager i Danmark, (2) virksomheder der udstationerer til et andet forretningssted inden for samme koncern, eller (3) når en virksomhed som vikarbureau eller anden virksomhed stiller en lønmodtager til rådighed for en brugervirksomhed. Det er med andre ord meget generelle definitioner af en udstationeret lønmodtager og udstationerende virksomhed. Danmark har i det store hele anvendt de samme begreber og den samme systematik som udstationeringsdirektivet ved gennemførelsen af udlændingeloven. Man kan umiddelbart studse over er, at loven definerer en udstationeret lønmodtager som "midlertidig", mens udstationeringsdirektivet bruger betegnelsen "bestemt periode". Begrebet "midlertidig" synes mere åbent end begrebet "bestemt periode". I forbindelse med forberedelsen af udstationeringsloven var man opmærksom på sondringen, men under hensyn til

udstationeringsdirektivet må læses med udgangspunkt i Rom-konventionen, der i forhold til lovvalgsreglerne netop sonderer mellem midlertidige/ikke midlertidige udstationerede.

I andre medlemslande har man formaliseret kravene til tjenesteydere og udstationerede nærmere. F.eks. ser man i Tyskland, at der administrativt arbejdes med at tjenesteydelser højst kan have en varighed på 12 mdr., og at der som generelt udgangspunkt skal gå 2 mdr. efter udløb af en 12 måneders periode før samme tjenesteydere og udstationerede kan levere en ny ydelse<sup>8</sup>. Der henvises i denne sammenhæng til afsnittet om SKAT, hvor det bl.a. fremgår, at skattereglerne på flere områder stiller andre periodekrav til tjenesteydere og udstationerede end udstationeringsreglerne. SKAT opererer med en 12 måneders periode i forhold til om en bygge- og anlægsvirksomhed anses for skattepligtig til Danmark. Det er dog varigheden af den enkelte kontrakt og ikke tjenesteyderens samlede ophold, der er afgørende.

Implementering af udstationeringsdirektivet er foretaget på stort set samme måde som andre EU-direktiver, der berører emner, der ligger inden for området for de kollektive overenskomster. Implementeringsstilen er ”minimalistisk” i den forstand, at alle områder, som helt eller delvist er under parternes overenskomstautonomi er forbigået i udstationeringsloven. Det gælder f.eks. bestemmelserne om mulighederne for at fravige direktivets mindsteløns- og feriekrav ved særlige typer af udstationering og ved særligt kortvarig udstationering.

Da udstationeringsloven blev udformet, var det vurderingen, at EU-Domstolen ved flere domme havde fastslået, at fællesskabsretten ikke afskærer medlemsstaterne fra at anvende lovgivning og kollektive overenskomster på enhver person, der er beskæftiget selv midlertidigt på medlemsstatens område.<sup>9</sup>

Ved forberedelsen af udstationeringsloven holdt beskæftigelsesministeriet en række møder med arbejdsmarkedets parter for at vurdere grundlaget for at benytte direktivets mulighed for at almengøre overenskomsterne. Parterne fandt ikke almengøring hensigtsmæssigt, bl.a. fordi det ikke ville løse problemerne med at anvende korrekte overenskomster i forhold til de udenlandske virksomheder, og det ville betyde problemer for konkret aflønning for udstationerede på minimallønsområdet, hvor der skal aftale lokale tillæg ud over mindstesatsen. Endelig var det spørgsmålet, om adgangen til at almengøre overenskomsterne skulle gælde ud over byggeriet, som er udstationeringsdirektivets udgangspunkt. Man blev enige om at søge udenlandske virksomheder overenskomstdækket på sædvanlig måde samt at følge udviklingen nøje, så man på et senere tidspunkt kunne anvende muligheden for almengøring

I forlængelse af de nye EU-domme (Laval og Rüffert) er det muligt, at Danmark vil revurdere sin implementering af *udstationeringsdirektivet* for at

<sup>8</sup> Practical guide for the posting of workers in the member states of the European Union and the European economic area and in Switzerland.

<sup>9</sup> Jf. lovbemærkningerne i lovforslaget af 13. oktober 1999 om udstationering af lønmodtagere.

sikre, at den danske regulering af løn- og arbejdsforhold kan opretholdes uændret under hensyn til EU-domstolens nye tolkning af direktivet.

I Beskæftigelsesministeriet har et udvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets parter i juni 2008 fremlagt et forslag til ændring af udstationeringsloven, som ifølge udvalget vil gøre det muligt at konflikte mod udenlandske tjenesteydere for at opnå en overenskomst, der er indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark og som gælder hele Danmark. Ifølge lovforslaget er det samtidig en forudsætning for konflikten, at overenskomsterne klart angiver, hvilken løn tjenesteyderen skal betale sin udstationerede efter overenskomsten.

### 3. Registrering og antal

I dette afsnit beskriver vi kort, hvordan tjenesteydere og udstationerede registreres i Danmark. I første delrapport gjorde vi en del ud af registreringen også for udstationerede og tjenesteydere. For at undgå gentagelser henviser vi til gennemgangen i første rapport og nøjes her med at uddybe og supplere beskrivelsen.

#### 3.1 Registrering

Den nuværende registrering af tjenesteydere og udstationerede angår alene skattemæssige forhold. For at sikre udenlandske tjenesteyderes og deres udstationeredes skatte- og momsbetaling skal tjenesteydere lade sig registrere i SKATs Tønder-register. Tjenesteydere der har en repræsentant i form af en kontaktperson i Danmark skal registreres hos Erhvervs- og selskabsstyrelsen og ikke i Tønder-registret. Repræsentanten behøver hverken at have fast bopæl i Danmark eller være økonomisk ansvarlig for den tjenesteydende virksomhed. Virksomheder der registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen får tildelt et dansk cvr-nr., men bliver ikke alene af denne grund skattepligtige i Danmark<sup>10</sup>. Tønderregistret rummer oplysninger til brug for momsopkrævningen, og i den forbindelse kan SKAT kræve oplysninger om: *forventet omsætning i Danmark, kopi af indgående aftaler om arbejde og tilbud på arbejde i Danmark, antal ansatte, arbejdets art og hvem man skal arbejde for i Danmark, kopi af momsregistreringsbevis fra hjemlandet*. Der er ingen oplysninger om, hvor ofte SKAT anmoder om disse oplysninger.

7E-registret er navngivet efter skattekontrollovens § 7E. Her registreres kontrakter med udenlandske virksomheder, der leverer tjenesteydelser som underleverandører på bygge- og anlægsområdet. Det er den danske hvervgiver, der er ansvarlig for registreringen. Registret er oprettet som led i *fair-play-initiativet* om at undgå skatteunddragelse og socialt bedrageri, det rummer alene systematiserede oplysninger om perioden fra 1. juli 2006 og frem. I perioden fra 2004

---

<sup>10</sup> Landsretten har i forbindelse med et retsforlig givet fortolkningsbidrag til sondringen mellem kvalificerede agenter og formidleragenter, jf. TfS 1997, 713 VLK

til 30. juni 2006 skulle virksomhederne alene indsende oplysninger om kontrakten med tjenesteydere på papir. Pr. 1. juli 2006 blev indberetningspligten gjort elektronisk og samtidig blev der indført pligt til at registrere ændringer i kontrakterne med tjenesteydere (f.eks. forlængelse af byggeperioden, ændret kontraktsum eller nye medarbejdere). I det halve år i 2006 blev der registreret 424 kontrakter, i hele 2007 980 kontrakter og fra 1. januar til 25. februar 2008 130 kontrakter.

Attest E101 udstedes af den udstationerede arbejdstagers hjemland som bevis for, at vedkommende er dækket af social sikring i sit hjemlandet og derfor ikke skal betale sociale bidrag i værtslandet. I Danmark er de sociale ydelser overvejende skattefinansieret, og attest E101 beskytter derfor alene mod at skulle betale arbejdsmarkedsbidrag, ATP-bidrag og arbejdsskadesikring for de udstationerede. Tilmed er udstationerede først skattepligtige efter 6 måneder og skal derfor først betale arbejdsmarkedsbidrag, hvis de bliver i Danmark en længere periode.

**Oplysninger i attest E101:**

**a) navn, adresse, fødselsdato, nationalitet på den udstationerede person**

**b) navn, adresse, registreringsnummer på den udstationerende virksomhed**

**c) oplysning om arbejdssted i udstationeringsperioden**

**d) blankettens gyldighedsperiode.**

**Hvis en udstationering varer længere end 1 år, kan lønmodtageren søge om fortsat at være omfattet af reglerne om social sikring i hjemlandet.**

Kilde: EU forordning 1408/71

Registreringen og udvekslingen mellem EU-landene af E101-attester begyndte i 2004, men Danmark bad først fra april 2006 om kopi af de E101-attester andre lande havde udstedt for personer udsendt til Danmark.

Sikringsstyrelsen modtager kopierne af de udstedte E101-attester, og styrelsen oplyser, at det er deres vurdering, at de østeuropæiske lande er gode til at sørge for at skaffe attesten sammenlignet med de gamle medlemslande. Attest E101 bruges ikke målrettet i danske myndigheders kontrol af udenlandske tjenesteydere og udstationerede til trods for at udstedelsen af blanketten indebærer hjemlandets kontrol af, at tjenesteyderen har etableret virksomhed i hjemlandet og den udstationerede var ansat inden udstationeringen blev påbegyndt. Tyske myndigheder anvender E101-attester aktivt i deres kontrol af tjenesteydere og deres udstationerede; dette er f.eks. afspejlet i de svar vi har fået fra polske myndigheder om, at Tyskland og dernæst Nederlandene samt Belgien oftest

tager kontakt med de polske myndigheder om validitet og ægthed af E101-attester (se afsnit 3 om polske og litauiske myndigheder nedenfor).

### **3.2 Ny registrering (RUT)**

Både myndigheder og arbejdsmarkedets parter har siden EU-udvidelsen i maj 2004 jævnligt udtrykt vanskeligheder med at vurdere omfanget af østeuropæiske tjenesteydere og udstationerede i Danmark, samt med at finde dem med henblik på kontrol og overenskomstdækning. Ved den seneste revision af Østaf-talen (juni 2007) blev det besluttet at udbygge registreringen af de udenlandske virksomheder og deres udstationerede i et nyt system for Registrering af Udenlandske Tjenesteydere (RUT). RUT baserer sig på to sæt af registreringer; én om virksomhedernes momspligt og én om den arbejdsydelse de leverer. Teknisk er registreringen delt på to blanketter, placeret elektronisk på VIRK.DK, hvor virksomhederne otte dage før ankomsten til Danmark skal udfylde en momsblanket og derefter senest ved ankomsten til Danmark skal orientere om arbejdsydelsen. Den todelte løsning er bl.a. valgt, fordi det efter EU-reglerne anses for en ulovlig (uproportional) restriktion af tjenesteyderes fri bevægelse at forlange registrering af ydelsen inden virksomheden ankommer. Denne begrænsning omfatter ikke skatteforhold. I praksis vil tjenesteyderne formentlig registrere såvel moms- som arbejdsydelse samtidig de nævnte otte dage før ankomsten. Blanketterne findes på dansk, engelsk, polsk og tysk. I første omgang sker registreringen på papir, men der arbejdes på en elektronisk løsning på Internettet.

Ydelsesregistreringen rummer navn og branchekode på virksomheden, virksomhedens kontaktperson for ydelsen, stedet for virksomhedens igangværende aktivitet (start- og slutdato), antallet samt identiteten af de udstationerede medarbejdere og udstationeringsperioden. Ændringer i de nævnte forhold skal registreres senest 8 dage efter at ændringen er sket. Kravet om kontaktperson betyder ikke, at personen skal være i Danmark; et sådant krav ville næppe efter EU-kommissionens opfattelse leve op til EU-reglerne om tjenesteydernes fri bevægelighed.

Oplysningerne vil være tilgængelige for relevante myndigheder som SKAT, Politi, Arbejdstilsynet og Udlændingetjenesten, samt i mere begrænset omfang for arbejdsmarkedets parter, der vil få adgang til oplysninger om virksomhedens navn, branchekode samt om der er igangværende aktivitet(er). Arbejdsmarkedets parter skal som andre eksterne aktører betale for at hente oplysninger fra RUT. Betalingen bliver i samme størrelsesorden som ved træk fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsens CVR-register. Ved udgangen af april 2008 var det ikke nærmere fastlagt, hvor meget træk af oplysninger fra RUT skal koste, men der arbejdes på at etablere en abonnementsordning. Fagbevægelsen vil formentlig foretage ét fælles udtræk, som distribueres til de relevante forbund og afdelinger. Et andet udestående spørgsmål er sanktionsmuligheder overfor de udenlandske tjenesteydere, som undlader at registrere sig i RUT. Manglende momsregistrering er



allerede i dag behæftet med et bødeansvar efter momsloven, men vi har ikke fundet eksempler på at bødeansvaret er gjort gældende. Udstationeringslovens regler om RUT rummer en selvstændig sanktionsmulighed. Det er endnu ikke afklaret, hvordan niveauet for og administrationen af bødesystemet skal udformes. Ansvar for registreringen påhviler tjenesteyderen overfor Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (E&S). Som ved anden strafferetlig behandling af særlovs-overtrædelser vil det være politiet, der varetager den strafretlige behandling af overtrædelser, mens styrelsen vil have mulighed at føre kontrol og i øvrigt administrere reglerne. I praksis vil det formentlig ske ved, at Politiet eller SKAT konstaterer den manglende registrering f.eks. under en kontrolaktion.

RUT skulle have været på plads den 1. januar 2008, men på grund af folketingsvalget i efteråret 2007 blev de nødvendige lovændringer forsinket. Ændringen af udstationeringsloven, som er grundlaget for RUT, blev først vedtaget den 17. april 2008 og kunne herefter indføres den 1. maj 2008. Udenlandske tjenesteydere som var aktive i Danmark på det tidspunkt bliver først omfattet af registreringspligten ved kommende leveringer af tjenesteydelser.

Fagbevægelsen i byggeriet har længe ønsket sig en videregående registrering af udenlandske underentreprenører på danske byggepladser. Ud over registrering har det bl.a. handlet om skilte uden for byggepladserne med oplysninger om virksomheder og arbejdstagere på pladsen. Fagbevægelsen har argumenteret med, at skiltning også vil gavne Arbejdstilsynet og SKAT. I den reviderede østafale (juni 2007) blev det dog besluttet at udskyde overvejelserne om skiltning, indtil resultaterne af RUT har vist sig. Man var enige om, at de samme oplysninger som fagbevægelsen ønsker sig på skiltene vil være tilgængelige i RUT, og Arbejdstilsynet gav udtryk for, at oplysningerne i RUT dækker deres behov. Det indgår endvidere i overvejelserne om skiltning, at et krav af hensyn til EU-forbuddet mod forskelsbehandling både vil omfatte danske og udenlandske virksomheder og derved øge danske byggeentreprenørers administrative opgaver.

Som konsekvens af RUT nedlægges det ovenfor nævnte E-register, hvor bygge- og anlægsvirksomheder i dag registrerer udenlandske underentreprenører. Tønderregistret vil forsat eksistere som opsamler af momsoplysningerne fra RUT, ligesom registret fortsat vil være det direkte registreringssted for selvstændige enkeltmandsvirksomheder uden ansatte.

Beskæftigelsesministeriet har i forbindelse med ibrugtagning af registret oplyst<sup>11</sup>, at man vil informere ambassader og udenlandske arbejdsgiverorganisationer om indberetningskravet til registret.

### **3.3 Antal tjenesteydere og udstationerede**

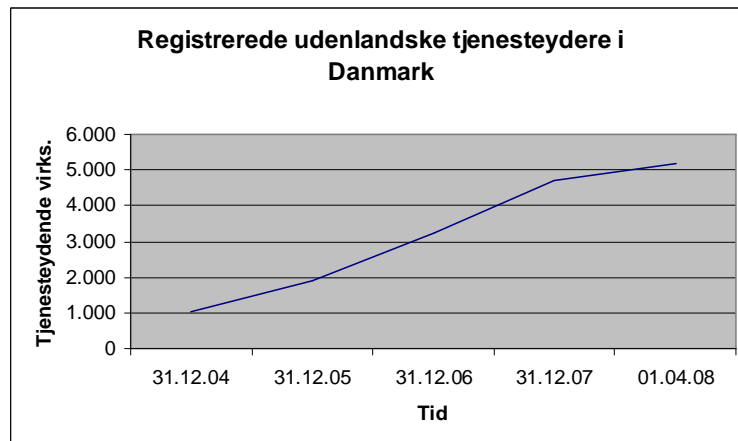
Der har været mange forskellige tal i omløb om antallet af tjenesteydere og udstationerede medarbejdere på det danske arbejdsmarked. Den 18. april 2008

---

<sup>11</sup> Erhvervsbladet, 30. april 2008.

var der registreret 5142 udenlandske tjenesteydere i Tønderregistret. Udviklingen i antallet af tjenesteydere fra ca. 1000 ved udgangen af 2004 og frem til tallet i dag giver formentlig et udmærket billede af tendensen. Det er dog på den anden side samtidig klart ud fra arbejdsmarkedets parters oplysninger, at mange udenlandske tjenesteydere ikke er blevet registreret.

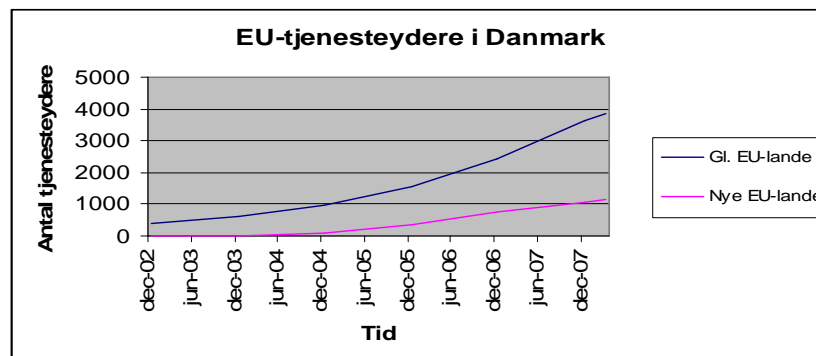
Figur A – Registrerede EU-tjenesteydere i Danmark (december 2004- april 2008)



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008.

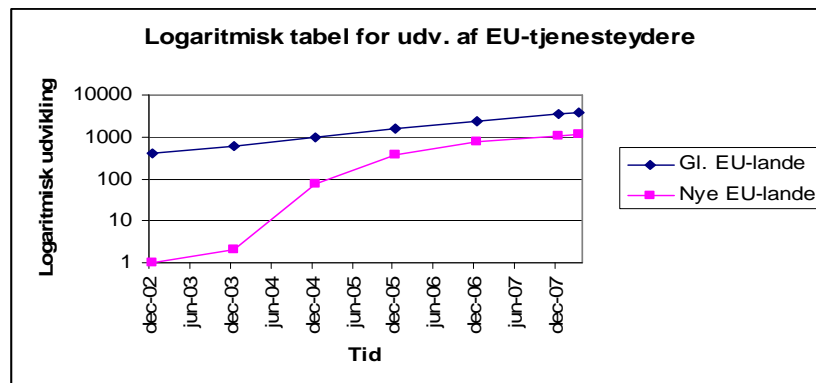
Ved udgangen af marts 2008 var der registreret 1158 tjenesteydere fra de østeuropæiske EU-lande. I figur B nedenfor fremgår det, at den nominelle stigning i antallet af tjenesteydere fra de gamle EU-lande har overgået stigningen blandt de nye medlemslande; mens den efterfølgende logaritmiske figur C viser, at udviklingstakten hidtil har været væsentlig højere for tjenesteydere fra de nye medlemslande end fra de gamle.

Figur B. Tjenesteydere i Danmark fra nye og gamle medlemslande



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008

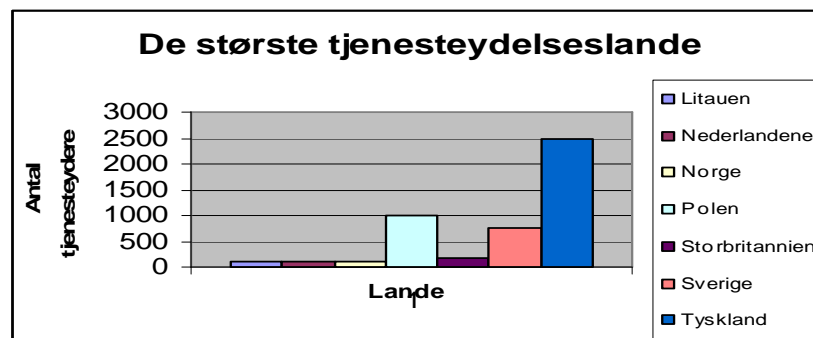
Figur C – logaritmisk udvikling i antallet af EU-tjenesteydere i Danmark



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008.

Det er overvejende tjenesteydere fra Tyskland, Polen og Sverige, som tegner billedet. Storbritannien følger efter en anelse foran Norge, Litauen, og Nederlandene. Den 14. april 2008 var der registreret i alt 5142 EU-tjenesteydere i Danmark; 2492 var tyske, 997 polske, 756 svenske og 168 britiske.

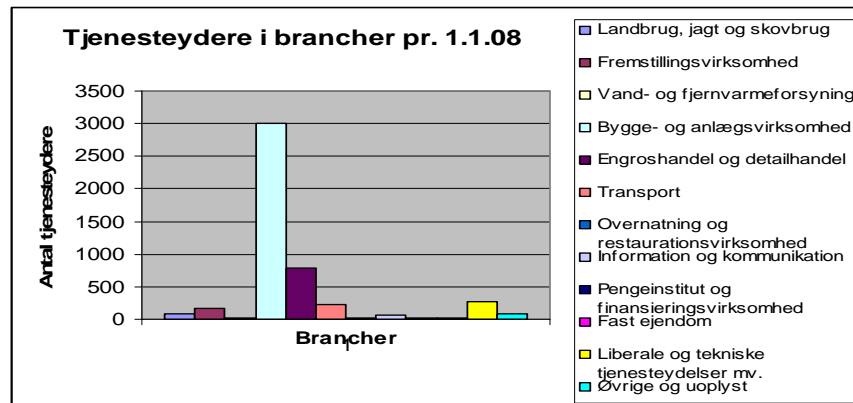
Figur D – EU-lande som sender flest tjenesteydere til Danmark



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008.

Byggeriet er den største aftager af udenlandske tjenesteydelser i Danmark. Handel og transport følger efter sammen med liberale og tekniske tjenesteydelser. Sidstnævnte omfatter højt specialiserede tekniske ydelser i form af f.eks. virksomhedsrådgivning, arkitekt og ingeniørbistand.

Figur E – tjenesteydere fordelt efter brancher (DB07)



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008

### Antallet af udstationerede

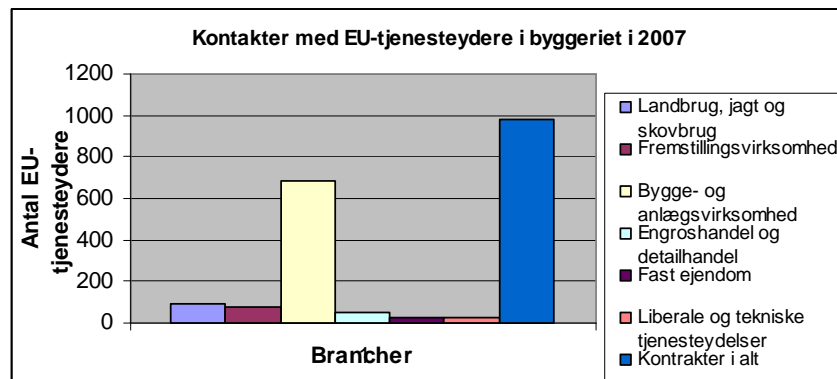
Mens antallet af EU-tjenesteydere i Danmark er behæftet med stor usikkerhed, er det samlede antal udstationerede helt ukendt. Frem til etableringen af RUT-registret den 1. maj 2008, blev udstationerede inden for byggeriet registreret i det såkaldte 7E-register. 7E-registret vurderedes generelt som meget mangelfuldt og dækkede dertil kun byggeriet.

Sikringsstyrelsen har en oversigt over udstedte E101-attester til udstationerede arbejdere og selvstændige enkeltmandsvirksomheder i Danmark. E101 udstedes kun til udstationerede, der ønsker at forblive dækket af hjemlandets sociale sikringsystem og giver derfor heller ikke et dækkende samlet billede af EU-udstationerede i Danmark.

I figur F nedenfor fremgår E101-attester, som Sikringsstyrelsen har modtaget besked om er udstedt i andre EU-lande. Sikringsstyrelsen oplyser, at der er sket en stigning i antallet af registrerede attester fra 2007 til 2008, hvilket sammen med stigningen i antallet af EU-tjenesteydere underbygger vurderingen af, at tilgangen til Danmark af EU-tjenesteydere og udstationerede i øjeblikket vokser kraftigt. Knap 3000 af de i alt godt 10.000 E101-attester i 2007 vedrører udstationerede østarbejdere.

Sammenholder man attester fra Tyskland med attester fra Polen, så er det bemærkelsesværdigt, at der er registreret halvt så mange tyske attester, mens der er dobbelt så mange tyske som polske tjenesteydende virksomheder i Danmark.

Figur F. Kontrakter med EU-tjenesteydere i byggeriet (2007)



Kilde: SKATtekontrollovens §7E-register.

I enkelte undersøgelser har man forsøgt at anslå antallet af tjenesteydere og udstationerede. Det gælder f.eks. FAOS' rapport fra januar 2008 om østarbejdere inden for bygge- og anlægsområdet. Ud fra interviews med 46 danske hovedentreprenører, der havde østeuropæiske underentreprenører tilknyttet viste det sig, at de i gennemsnit havde 15 ansatte hver. Tallet ligger godt i tråd med andre undersøgelser (Ramböll, 2005). Andre opgørelser har valgt at anvende samme skøn (Dansk Arbejdsgiverforenings Arbejdsmarkedsanalyse december 2007). Registreringerne i 7E-registret viser et betydeligt mindre antal udstationerede inden for byggeriet.<sup>12</sup> Anvendes skønnet om 15 ansatte pr. registreret tjenesteydere (5.000 pr. 1. maj 2008) betyder det, at der i alt er omkring 75.000 EU-udstationerede i Danmark, og at ca. 17.000 heraf er fra de nye østeuropæiske medlemslande. Det er dog vigtigt at understrege, at her er tale om tal, der er behæftet med væsentlige usikkerheder.

#### 4. Tjenesteydere og udstationerede – udfordringer

Tilgangen af østtjenesteydere og østarbejdere er sket på et tidspunkt, hvor Danmark har haft behov for mere arbejdskraft; ledigheden har de seneste 3-4 år været historisk lav, og flere brancher melder om mangel på arbejdskraft. Der er taget en række initiativer for at skaffe arbejdskraft til landet; ingen af indsatserne har dog været rettet direkte mod udenlandske tjenesteydere og udstationerede. Dette hænger formentlig sammen med, at arbejdskraftbehovet inden for flere sektorer er af mere permanent karakter, mens hensigten med udenlandske tjenesteydere er at de løser midlertidige opgaver. Det spiller også ind, at der er en række udfordringer og vanskeligheder forbundet med at integrere tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere i det danske arbejdsmarkedssystem. Sam-

<sup>12</sup> FAOS' rapport, Østarbejdere indenfor bygge- og anlægsbranchen (januar 2008) viste at der ifølge 7E-registret var 4 ansatte pr. byggetjenesteyder. Interviews med flere af de entreprenører der havde indberettet til registret viste, at registreringerne var for lavt sat.

tidig er Østaf-talen blevet yderligere udfaset pr. 1. maj 2008, så individuelle østarbejdere, der ansættes på overenskomstdækkede danske virksomheder, hverken skal have opholdstilladelse eller anmeldes til Udlændingsservice. Det kan betyde, at behovet for arbejdskraft i nogen grad kan dækkes ved individuelle vandrende arbejdstagere, som ansættes direkte i danske virksomheder frem for via tjenesteydere. Indtil videre kan en sådan udvikling dog ikke spores i nøgletalsstatistikken.

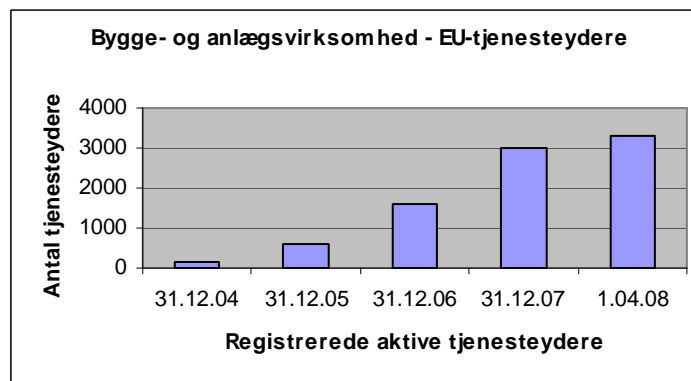
I dette afsnit vil vi først beskrive de udfordringer, man oplever inden for sektorerne *bygge- og anlæg, det grønne område, service (transport, restaurations og rengøring)* samt i *industrien*. Efter afsnittet om udfordringerne for sektorerne vil vi beskrive indsats og udfordringer for offentlige myndigheder, hvor vi også indfletter parternes oplevelser af myndighederne. Til sidst sammenfatter vi afsnittet i en samlet beskrivelse af de samlede udfordringer både i forhold til parterne og for myndighederne og præsenterer de ideer som især arbejdsmarkedets parter er kommet med, eller som forekommer mulige og hensigtsmæssige ud fra de data der fremkommet ved interviews med parter og myndigheder.

## 4.1 Partsudfordringer

### 4.1.1 Bygge- og anlægsområdet

Som nævnt løser hovedparten af EU-tjenesteydere i Danmark opgaver inden for Bygge- og anlægsområdet; ved den seneste opgørelse i marts 2008 drejede det sig om knapt 3000 virksomheder ud af i alt godt 5000 (Tønderregistret).

Figur G. Registrerede EU-tjenesteydere inden for byggeriet 2004-2007.



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008

I april 2008 var 1051 ud af i alt 3302 udenlandske bygge- og anlægsvirksomheder fra de nye EU-lande i Østeuropa. Dermed steg østvirksomhederne med godt 10 pct. fra 1. januar til april 2008 (fra 952 til 1051), hvilket skal ses i sammenhæng med, at stigningen skete i vinterperioden, hvor aktiviteten i byggeriet normalt drosler ned.

Når man spørger parterne inden for byggeriet, om den generelle udvikling, og om de er bekymrede for, om dansk arbejdsmarkedsregulering - den danske

model - kan opretholdes uændret, så får man forskellige svar. Arbejdsgiversiden synes umiddelbart mest fortrøstningsfulde. De oplever, at udviklingen bevæger sig i en positiv retning med større accept af og forståelse for dansk regulering blandt østvirksomhederne og med mindre ublu direkte lønkonkurrence. Samtidig har de måske svagt aftagende konjunkturer medvirket til at reducere ”gold-digger” mentaliteten i branchen. Arbejdsgiverne deler dog fagbevægelsens bekymring over vanskelighederne med at organisere østarbejderne.

Netop de afmattede konjunkturer skaber uro for, om tjenesteyderne og østarbejderne tager hjem igen, når ledigheden igen indfinder sig. *Spørgsmål er, hvem arbejdsgiverne vælger at beholde?* Interviewundersøgelser blandt bygge- og anlægsvirksomhederne viser, at arbejdsgiverne ikke nødvendigvis vil foretrække danske arbejdere. I FAOS undersøgelse af bygge- og anlægsvirksomhedernes erfaringer med østarbejdskraft berettede halvdelen af virksomhederne, at man ville beholde denne arbejdskraft uanset, hvordan udviklingen ville gå<sup>12</sup>. Når man kæder et sådan svar sammen med undersøgelser, der viser, at virksomheder inden for forskellige brancher er glade for deres østeuropæiske ansatte/virksomheder, fordi de har mindre sygefravær og udfører et godt håndværk, så giver det anledning til bekymring i fagbevægelsen.

Arbejdsgiverorganisationer og fagbevægelsen er enige om, at østarbejdskraften har spillet et vigtig rolle for lønudviklingen i byggeriet. I betragtning af at 2007 var et historisk godt år for byggeriet, så var lønstigningen på 5 pct. meget moderat, og det er vanskeligt at udelukke, at østarbejdskraften har haft betydning for resultatet.

#### *FAOS' bygge- og anlægsrapport, januar 2008*

Vores viden om løn- og arbejdsforholdene blandt østarbejdere og østeuropæiske tjenesteydere er begrænset, men netop på bygge- og anlægsområdet er der tilvejebragt en del oplysninger; således har FAOS i et forskningsprojekt for byggeriets parter præsenteret en række forhold (Januar 2008)<sup>13</sup>. I rapporten konstateres det, at der indenfor 2 år i perioden fra 2005 til 2007 er sket en firedobling i antallet af udenlandske tjenesteydere inden for bygge- og anlægsområdet i Danmark, heraf er knapt 1/3 østvirksomheder.

Rapporten konkluderer bl.a., at lønnen for udstationerede medarbejdere hos østtjenesteydere ligger under niveauet for tilsvarende danske ansatte. 44 af de 236 arbejdsgivere der svarede i undersøgelsen havde udstationerede tilknyttet; 20 af de 44 virksomheder havde ikke stillet krav til lønnen eller overenskomstdækningen for de udstationerede. Omvendt havde 20 virksomheder stillet specifikke lønkrav eller krav om, at tjenesteyderen meldte sig ind i arbejdsgiverorganisationen. 18 ud af de 44 virksomheder, der havde brugt østeuropæisk tjenesteyder, som underentreprenør kunne give et konkret bud på størrelsen af lønnen til

---

<sup>13</sup> Østeuropæisk arbejdskraft i bygge- og anlægsbranchen, januar 2008, Jens Arnholtz Hansen og Søren Kaj Andersen.

de udstationerede; niveauet befandt sig mellem 40 og 160 kr. i timen og med et gennemsnit omkring 110 kr./time. Gennemsnittet for virksomhedernes egne danske ansatte var på 140 kr./time.

I undersøgelsen gøres der opmærksom på, at den gennemsnitlige timeløn for udstationerede østarbejdere formentlig er væsentligt lavere end de 110 kr., bl.a. fordi beregningen ikke inddrager de hovedentreprenører, der ikke ville eller kunne oplyse, hvad den østeuropæiske underentreprenør betalte deres ansatte.<sup>14</sup>

Bygge- og anlægsundersøgelsen beskriver, hvordan tilkomsten af uorganiserede udenlandske tjenesteydere har bidraget til at øge konfliktniveauet (blokader og sympatikonflikter) i Danmark; frem til EU-udvidelsen i maj 2004 var der i gennemsnit 2 registrerede konflikter om året, og efter udvidelsen er tallet vokset til 75 konflikter pr. år. Som vi har beskrevet andetsteds i denne rapport er niveauet i dag over 100 løbende konflikter alene med østtjenesteydere.

#### *Opfølgning på OK-07*

Ved overenskomstfornyelserne i 2007 inden for byggeriet blev der aftalt nye regler for pension fra første dag og etablering af en feriekasse i fagforeningsregi, hvortil virksomhederne indbetaler feriepengene og s/h-betaling løbende. I tilfælde af tvivl om korrekt lønudbetaling fik fagbevægelsen adgang til at kræve såkaldte *tilpasningsforhandlinger* med det mål at komme i dialog med de udenlandske virksomheder. Hertil kom en tilskyndelse fra Dansk Byggeri til arbejdsgiverne, om at hovedentreprenører bør forlange, at underentreprenører skal være overenskomstdækkede; en hensigt som alle større byggeentreprenører ifølge Dansk Byggeri lever op til i dag.

Den første april 2007 blev der indført krav om pension til arbejdskraft med erfaring fra hjemlandet, og den nye fælles "feriekasse" for BAT-kartellet blev startet op den 1. januar 2008, med første indbetaling den 10. april 2008. På det tidspunkt var der registreret 86 udenlandske virksomheder som omfattet af feriekassen, men kun én virksomhed havde indbetalt til "kassen". Ifølge arbejdsgiversiden hænger dette sammen med, at opkrævningerne først lige var udsendt. Arbejdstagersiden ser situationen som udtryk for vanskelighederne med at få de udstationerede virksomheder til at leve op til reglerne.

Fagbevægelsen og arbejdsgiversiden er ikke enige om *tilpasningsforhandlingernes* effektivitet; særligt på afdelingsniveau er der en del skuffelse over resultaterne, fordi man synes, at der for sjældent bliver fremlagt oplysninger om løn- og arbejdstidsvilkår hos østtjenesteyderne. Arbejdsgiversiden erkender, at det er et problem, at de udenlandske virksomheder mange gange ikke dukker op til forhandlingerne, men man oplever også, at en del af arbejdstagernes frustra-

---

<sup>14</sup> Fagbevægelsen har gennemført flere aktioner på byggepladser for at undersøge østarbejdernes lønvilkår. Den 22. april 2008 besøgte man 151 byggepladser i Århus-området og talte med 319 udenlandske kolleger. Der blev konstateret lønninger ned til 60 kr./time og nogle steder blev pladserne rømmet for arbejdere, når fagbevægelsen ankom (Jyllandsposten den 23. april 2008).



tioner hænger sammen med deres forventninger om, at polske virksomheder reagerer fuldt ud som danske virksomheder. Mange gange er det nødvendigt at kontakte virksomheden på hjemmeadressen i Polen, og der er behov for mere tålmodighed og en længere tidshorisont. Samtidig peger arbejdsgiversiden på, at fagbevægelsen i nogle tilfælde har misforstået tilpasningsforhandlingerne og har udlagt dem som en mulighed for at forhandle lokalløn.

Undersøgelserne om østarbejdskraft i byggeriet viser, at det hidtil kun er lykkedes at hverve medlemmer blandt de udstationerede i meget begrænset omfang, om end der er en del positive historier. Man ser tilpasningsforhandlingerne som en mulighed til at få insider information om løn- og arbejdstid. Fagbevægelsen så gerne, at manglende oplysninger om lønforholdene under tilpasningsforhandlingerne kunne bruges til at "vende" bevisbyrden, så det i disse tilfælde bliver arbejdsgiveren, der skal bevise, at der betales overenskomstmæssig løn. Ifølge Dansk Byggeri er der ikke dækning i overenskomsten for lønmodtagernes forståelse af hensigten med tilpasningsforhandlinger. Dansk Byggeri ser forhandlingerne som en mulighed for at mødes og drøfte konkrete spørgsmål i forhold til en virksomhed. Fra august 2007 og året ud blev der gennemført i alt 27 tilpasningsforhandlinger på TIB's<sup>15</sup> område. I 2008 var der frem til april aftalt 13 forhandlinger – heraf var kun 6 gennemført ved udgangen af april. Fagbevægelsen oplyser, at det cirka sker hver tredje gang, at den udenlandske virksomhed ikke møder op eller at der mangler dokumentation.

Det er især på afdelingsniveau, at man møder utilfredshed med de nye redskaber i overenskomsterne. På forbundsniveau er man generelt set godt tilfredse med de nye instrumenter. Østarbejdernes nemmere adgang til pension betyder, at fagbevægelsen via Pension Danmark får indsigt i aflønningen, og det samme gælder ordningen med "feriekassen". Kombineret med den nye adgang til at vende bevisbyrden om i sager, hvor fagbevægelsen kan godtgøre manglende eller utilstrækkelig lønudbetaling oplever man, at fagbevægelsen har fået bedre kontrol over østarbejdernes vilkår.

#### *Organisering og overenskomstdækning*

Parternes evne til at hverve medlemmer blandt udstationerede og tjenesteydere synes som nævnt ikke at have ændret sig væsentligt inden for de seneste godt to år, hvor tilgangen har været hastigt voksende.

Dansk Byggeri beretter om et nogenlunde stabilt antal østeuropæiske medlemsvirksomheder på omkring 30 ud af de i alt 70 overenskomster for udenlandske virksomheder. Der er ikke nogen generel trend i virksomhedstypen, men Dansk Byggeri oplever en sammenhæng mellem medlemsgruppen og de større danske hovedentreprenørers klausuler overfor underentreprenører, om at de skal være overenskomstdækkede.

---

<sup>15</sup> Den faglige organisation for Træ, Industri og Byggeri

Generelt giver Dansk Byggeri udtryk for, at udenlandske tjenesteydere har fået et bedre kendskab til det danske arbejdsmarkedssystem; det er blevet lettere at forklare virksomhederne systemets indretning og funktioner. Ifølge Dansk Byggeri er et øget antal østeuropæiske medlemsvirksomheder blevet opmærksomme på, at det kan betale sig at lade sig overenskomstdække via medlemskab hos Dansk Byggeri frem for at indgå tiltrædelsesoverenskomster med fagbevægelsen. Denne udvikling ses dog ikke afspejlet i medlemstallet. På den anden side erkender Dansk Byggeri, at de ikke udfolder den helt store medlemshvervningsindsats overfor østvirksomhederne, simpelthen fordi de omkostninger der er forbundet med at have dem som medlemmer overstiger indtægterne ved medlemskontingentet.

Dansk Byggeri oplyser, at man får flere henvendelser fra østtjenesteydere end tidligere. Man mener, at det bl.a. hænger sammen med at tjenesteyderne er blevet opmærksomme på det nævnte forhold om, at tiltrædelsesoverenskomsterne er mere byrdefulde end organisationsoverenskomsterne. Tallet på 30 for organiserede østtjenesteydere er imidlertid lavt sammenlignet med de godt 1000 aktive bygge østvirksomheder, der var registreret i april 2008.

Fagbevægelsen ser virksomhedernes integration og valg af virksomhedsoverenskomster frem for tiltrædelsesoverenskomster i et andet perspektiv. I fagbevægelsen ser man virksomhedsoverenskomsten som en udvej for tjenesteyderne til at nøjes med at betale overenskomstens minimallønssats frem for den overenskomstmæssige lokalløn.

Fagbevægelsens egen "succes" med organisering af østeuropæiske udstationerede og omfanget af tiltrædelsesoverenskomster er ikke overvældende. Generelt er overblikket over resultaterne ret beskedent og fragmenteret. Fagbevægelsen har ikke gjort nogen større indsats for at dokumentere udviklingen i overenskomstdækningen af østvirksomheder. Der foreligger således ingen samlede data om antallet af overenskomster med udenlandske eller østeuropæiske tjenesteydere; hverken en samlet status endsige en løbende oversigt, der gør det muligt at beskrive udviklingen samlet set. Pension Danmark som administrerer arbejdsmarkedspensionerne for de faglige områder, hvor der er flest østtjenesteydere oplyser, at man har registreret 100 pensionsindbetalende østvirksomheder pr. 1. maj 2008. Tallet er inklusive de 30 medlemmer hos Dansk Byggeri. Der er ikke lighedstegn mellem registrerede pensionsindbetalende østvirksomheder og antallet af tiltrædelsesoverenskomster. Fremrykning af pensionsretten for byggeriet ved OK-07 betyder dog, at hovedparten af overenskomstdækkede østtjenesteydere her burde være registreret. Afvigelser mellem tallene skyldes bl.a., at fagbevægelsen indgår tiltrædelsesoverenskomster med enkeltmandsvirksomheder uden ansatte. Samtidig er forskellen nok også udtryk for, at en del virksomheder simpelthen ikke opfylder overenskomsterne.

Pension Danmark oplyser videre, at tallet på ca. 100 østvirksomheder har været nogenlunde konstant igennem en længere periode. Den stigning i antallet af registrerede østtjenesteydere det seneste år er altså ikke afspejlet i samme

stigning i overenskomstdækningen. Dette forhold afspejler oplysninger fra fagbevægelsen om, at ressourcerne til at indgå nye tiltrædelsesoverenskomster begrænses af de overenskomster der lykkes at indgå. Eftersom man som regel ikke har medlemmer blandt de udstationerede, skal fagbevægelsen selv føre kontrol med at overenskomsterne overholdes; en opgave der normalt varetages af en tillidsrepræsentant og ansatte medlemmer.

I forsøg på at øge medlemsrekrutteringen af østarbejdere har fagbevægelsen inden for byggeriet styrket det økonomiske incitament for afdelingen ved at lade afdelingerne beholde en større del af kontingentmidlerne for østmedlemmerne.

Antallet af igangværende blokader mod østvirksomhederne opdateres løbende. Blokadetallet har vedvarende befundet sig omkring 120<sup>16</sup> i det seneste par år. Det er væsentligt højere end niveauet forud for østudvidelsen. Imidlertid dækker tallet også over, at det er vanskeligere at afslutte konflikterne overfor udenlandske virksomheder. 33 af konflikterne er således påbegyndt i 2005 og 21 vedrører 2006. Eftersom den fri bevægelighed for tjenesteydelser kun omfatter midlertidig levering af tjenesteydelser, kan man undre sig over, at de ældre konflikter ikke er fjernet fra oversigten. I den forbindelse skal man dog være opmærksom på, at begrænsningen om ”midlertidighed angår den enkelte tjenesteydelse og ikke tjenesteyderen. Tjenesteyderen kan efter reglerne udmærket fortsætte med en ny tjenesteydelse efter afslutningen på en anden og på den måde være i landet i flere år.

Som nævnt er overblikket over overenskomstdækning af østvirksomheder meget begrænset og fragmenteret. De seneste samlede tal er fra juli måned 2007, hvor 3F i forbindelse med kongressen i 2007 fremlagde tallene i tabel 1 nedenfor.

*Tabel 1, oversigt over 3F's indgåede tiltrædelsesoverenskomster med østvirksomheder (2004- medio 2007)*

| År   | Blokader   | Nye tiltrædelsesoverenskomster |
|------|------------|--------------------------------|
| 2004 | 18         | 2                              |
| 2005 | 82         | 38                             |
| 2006 | 51         | 36                             |
| 2007 | 38         | 12                             |
|      | <b>189</b> | <b>88</b>                      |

Kilde: 3F's kongres rapport, juli 2007

<sup>16</sup> Liste over blokader overfor udenlandske virksomheder inden for byggeriet: <http://mediacontent.sd.publicus.com/pdf/SD379837124.PDF>

I perioden fra 1. januar til 1. april 2008 har 3F indgået 10 tiltrædelsesoverenskomster med udenlandske virksomheder, heraf 5 med østeuropæiske virksomheder. Set i forhold til stigningen i det registrerede antal østvirksomheder i Tønderregistret, er det umiddelbart vanskeligt at forestilles sig, at se realistisk på fagbevægelsens muligheder for at indgå et tilsvarende stigende antal overenskomster. Som nævnt har fagbevægelsen ikke gjort meget for at kunne dokumentere sit arbejde med at overenskomstdække udenlandske tjenesteydere. Data er fragmenteret. Pension Danmark oplyser, at man pr. 1. maj 2008 modtog pensionsindbetalinger fra omkring ca. 100 østvirksomheder; herunder de 30 som er medlemmer hos Dansk Byggeri. Samler man de anslåede tal fra fagbevægelsen, når man op på højst omkring 200 tiltrædelsesoverenskomster, stort set kun inden for byggeriets område. Flere i fagbevægelsen erkender at succesraten med overenskomstdækning af især østvirksomheder er lav. Det forklares bl.a. med, at der efter overenskomsten er opnået, følger et ressourcekrævende arbejde med at forsøge at sikre, at overenskomsterne overholdes. Denne udfordring hænger især sammen med, at de udstationerede i virksomhederne ikke er organiserede og bl.a. derfor ikke naturligt går til fagforeningen ved arbejdsgiverens overenskomstbrud. Forskellen mellem fagbevægelsens tal for tiltrædelsesoverenskomster og registreringerne i Pension Danmark må formentlig bl.a. forklares med, at overenskomstplichten til at betale arbejdsmarkedspension ikke overholdes.

I forsøg på at øge overenskomstdækningen af udenlandske virksomheder inden for byggeriet har BAT-kartellet sammen med de 8 medlemsforbund udformet en generel BAT-tiltrædelsesoverenskomst, der forenkler forhandlingerne med virksomhederne. Frem for at skulle forhandle flere forskellige overenskomster, kan man koncentrere indsatsen om en enkelt aftale om den fælles BAT-overenskomst. Ordningen fungerer generelt godt, om end der er dele af landet, hvor samarbejdet mellem forbundene forhindrer brugen af fællesoverenskomst.

Der foreligger ikke noget samlet overblik over hvor mange østarbejdsgere det er lykkedes at organisere. Tallene fra FAOS' bygge og anlægsrapport anslår at antallet og særligt omfanget (antallet sat i forhold til det samlede antal østarbejdere) er begrænset. 5 pct. er formentlig højt sat for udstationerede østarbejdere. Udfordringerne med organisering af østarbejderne stopper ikke ved indmeldelsen ifølge fagbevægelsen er det nærmest umuligt at fastholde medlemskabet for østarbejdere der rejser hjem til Polen en længere periode inden de vender tilbage for at arbejde i Danmark. Giro-kort-systemet anvendes ikke i udlandet og hidtil har bankernes Betalingsservice (BBS) afvist at lave en udgave af systemets brugerflade på polsk.

Det er givet, at disse praktiske problemer vanskeliggør organiseringen, men spørgsmålet er vel, om der også er forhold i overenskomsterne eller i de faglige organisationers strukturer og aktiviteter, som hæmmer østarbejdernes motivation til at lade sig organisere?

### *Fremtiden*

Den bekymring man oplever i fagbevægelsen overfor udviklingen hænger bl.a. sammen med frygten for, at der skulle opstå en "Laval-sag" i Danmark. I den forbindelse bekymrer det den danske fagbevægelse, at man allerede har oplevet flere eksempler på større danske advokatfirmaer, der har bedt om få reduceret overenskomstkrav for deres udenlandske klienter med henvisning til Laval-dommen. Generelt oplever fagbevægelsen, at de udenlandske tjenesteydere i stigende grad agerer professionelt; det er ikke længere usædvanligt at kontakten til fagforeningen foregår via en dansk advokat. De trods alt få sager, der hidtil har været med advokater, der har henvendt sig med krav om overenskomster i tråd med udstationeringsdirektivet og Laval-dommen, er blevet løst ved, at den danske hovedentreprenør eller byggherre har presset tjenesteyderen til at indgå en fuld dansk overenskomst.

Med RUT-registret er det forventningen og forhåbningen i fagbevægelsen, at det bliver lettere at finde og dermed sikre ordnede løn- og arbejdsforhold for udstationerede på bygge- og anlægsområdet. Især giver RUT fagbevægelsen mulighed for at tjekke EU-tjenesteydernes bevægelser ud og ind af landet, forudsat at de bliver tilstrækkeligt præcist og dækkende registreret.

Som nævnt under beskrivelsen af RUT-registret vil fagbevægelsen mod betaling få adgang til oplysninger om de udenlandske virksomheders navn, branchekode og om der er igangværende aktivitet. Udover at bruge registret til at finde de udenlandske tjenesteydere, annoncerer fagbevægelsen på bygge- og anlægsområdet, at man i samarbejde med tyske og polske samarbejdspartnere vil kontrollere om de tjenesteydende virksomheder er registrerede og har aktiviteter i deres hjemland.

#### **4.1.2 Det grønne område**

På det grønne område er der inden for det seneste år åbnet for anvendelse af tjenesteydere og udstationerede til afgrænsede opgaver med egen opgave- og personaleledelse. Baggrunden er, at nogle byretsdomme har anerkendt muligheden for at afgrænse f.eks. jordbærplukning eller fældning af juletræer fra andre dele af et gartneris aktiviteter. Ved en byretsdom i Odense i juli 2007, fik en frilandsgartner således medhold i, at plukning af en hans jordbærmarker godt kunne afgrænses og udliciteres til en selvstændig tjenesteyder. Efterfølgende domme i Nykøbing Falster, Roskilde og Horsens nåede til samme resultat<sup>17</sup>; det afgørende er, at opgaven kan afgrænses fysisk og økonomisk fra hvervgiverens drift, og at hvervgiveren ikke deltager i personale- og opgaveledelsen. I forlængelse af dommene som anerkendte opgaveløsningen som tjenesteydelser efter udlændingelovgivningen, afsagde Landsskatteretten i december 2007 en kendelse der fastslog, at arbejdstagere ansat hos tjenesteyderne på det grønne om-

---

<sup>17</sup> Retten i Odense, SS6-1558/2007. Retten i Roskilde, S51-2221/2007. Retten i Nykøbing SS788/2006.

råde skattemæssigt skulle behandles som udstationerede og ikke som lønmodtagere ansat hos den danske hvervgiver.

**Landsskatterettens kendelse af 19. december 2007 (2-4-1680-0341) om afgrænsning af arbejdsudleje overfor tjenesteydelser:**

**Landsskatteretten finder at plukning af jordbærmærk er tjenesteydelse. Omstændighederne er følgende:**

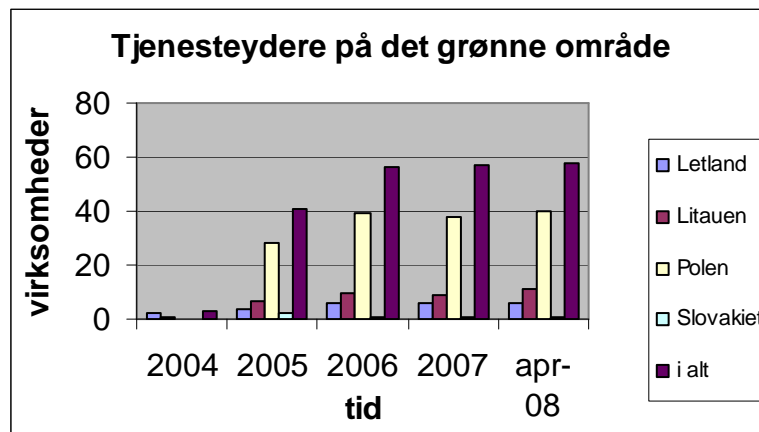
- **Formand tilrettelægger arbejdet og udfører kvalitetskontrol**
- **Formand opgør polske arbejderes løn efter polsk ansættelsesaftale**
- **Bestilleren har ikke instruktionsbeføjelse overfor de udstationerede**
- **Bestilleren har ikke haft kontakt med de udstationerede**
- **Formanden er ansvarlig for tjenesteyderen og de udstationerede**
- **Tjenesteyderen har det økonomiske ansvar**
- **Arbejds- og helbredsforsikring for de udstationerede er tegnet i Polen**
- **Tjenesteyderen har andre opgaver i Danmark**

**Landsskatteretten finder tjenesteyderen omfattet af momsloven, og at der ud fra en konkret vurdering af sagen ikke er tale om arbejdsudleje.**

Efter fagbevægelsens opfattelse er underentrepriser inden for det grønne område ikke naturlige; fagbevægelsen mener, at den eneste årsag til udliciteringen er, at arbejdsgiveren sparer penge, fordi lønningerne kan presses endnu længere ned end ved østarbejdere der ansættes direkte i det danske landbrug/gartneri. Fagbevægelsen har kun i enkelte tilfælde haft held til at tegne overenskomst med de udenlandske tjenesteydere; f.eks. i forbindelse med udlicitering af juletræsfældning, hvor træerne bliver solgt ”på roden”, som det hedder. I de tilfælde har tjenesteyderen været på vej ud af landet, og man har ikke haft meget at bruge overenskomsten til efterfølgende.

Arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer er enige i, at der ofte er tale om ganske kortvarige entreprisopgaver, som er vanskelige for fagforeningerne at nå at opdage, og som formentlig sjældent registreres i Tønderregistret, fordi tjenesteyderen ikke kender til forpligtelsen. Denne beskrivelse forklarer også, at stigningen af tjenesteydere inden for det grønne område ikke er tydelig i diagrammet nedenfor over antallet af registrerede tjenesteydere på det grønne område (landbrug og skovbrug) i perioden fra 2004 til 2007. Imidlertid fremgår det, at der i 2008 formentlig bliver tale om en markant stigning, eftersom niveauet for hele 2007 allerede er passeret mindre end fire måneder inde i 2008.

Figur H, Udviklingen i øst-tjenesteydere på det grønne område



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008

Som det fremgår af figur H begyndte der først for alvor at dukke østvirksomheder op på det grønne område i 2005. Der var tale om polske virksomheder og først og fremmest inden for skovbrugsområdet. Efterfølgende er antallet vokset og fordeler sig i dag ligeligt imellem de to delbrancher: Landbrug og skovbrug (branchekode DB07: 01 og 02).

Arbejdsgiverforeningen (GLSA) har ikke tilskyndet sine medlemmer til at anvende underentrepriser frem for selv at ansætte arbejdskraften; men man anser muligheden som et nogen gange nødvendigt alternativ for at få tilført erhvervet den nødvendige arbejdskraft. Arbejdsgiverorganisationen (GLSA) har udarbejdet en standardkontrakt for aftaler med tjenesteydere for at forebygge at medlemmer kommer i klemme ved selve kontraktindgåelsen med den udenlandske underentreprenør. Kontaktformularen har man lagt ud på organisationens hjemmeside.

Fagbevægelsen ser arbejdsgivernes rekruttering via underentrepriser som et forsøg fra erhvervets side på at overleve i den øgede internationale konkurrence ved at bringe bl.a. lønudgifterne i bund. Efter fagbevægelsens opfattelse ville der være mere fremtid for erhvervet i at tænke langsigtet og innovativt, f.eks. i produktudvikling.

Arbejdsgiverne peger på, at den fortsatte omlægning til stordrift af landbrugsbedrifterne i sig selv bidrager til, at flere opgaver naturligt kan opdeles i selvstændige entrepriser og dermed f.eks. kan løses af udenlandske tjenesteydere.

#### Organisering og overenskomstdækning

Arbejdsgiverorganisationen på det grønne område forklarer, at man kan mærke, at det grønne område har skiftet fra selv at ansætte f.eks. østarbejdere til i stedet at anvende underentrepriser. Det har bl.a. betydet, at arbejdsgiverorganisationen har måttet nedjustere forventningen til medlemstilgangen, som tidligere var

båret af, at arbejdsgiverne lod sig organisere for at blive forhåndsgodkendt til selv at ansætte østarbejdere. Det er forventningen, at der vil ske et nyt skifte, når Østaftalen falder bort, fordi det derefter bliver muligt at hente vikarer direkte fra østeuropæiske vikarbureauer.

Ved overenskomstforhandlingerne i foråret 2008 blev der drøftet initiativer i forhold til udenlandsk arbejdskraft. Der blev enighed om en kodeks for lønmodtageres valgfrihed i forhold til arbejdsgiverens tilbud om at stille kost og logi til rådighed mod betaling. Parterne er ikke enige om, hvordan behandlingen af udenlandsk arbejdskraft blev prioriteret under forhandlingerne. Fagbevægelsen fremlagde tidligt et krav om særlig ”vikarbeskyttelse”, som skulle sikre eksterne vikarer samme forhold som direkte ansatte. Arbejdsgiversiden giver udtryk for, at fagbevægelsen hurtigt frafaldt kravet, mens fagbevægelsen modsat oplevede, at man måtte opgive kravet, fordi arbejdsgiverne var uvillige til at udvikle overenskomsten på dette område og den derfor endte som et mæglingforslag fra forligsmanden.

Både i fagbevægelsen og blandt arbejdsgiverne hører man om, at der ligger danske initiativer bag nogle af de tjenesteydende virksomheder fra Østeuropa. Det gælder især for nogle af de tjenesteydere, der er begyndt at komme fra Rumænien og Bulgarien.

Landbrugets arbejdsgivere har været kede af de beskyldninger om social dumping og lovbrud, som ind imellem har verseret i medierne, og hvor det flere gange efterfølgende har vist sig, at landmanden har handlet fuldt lovligt.

Fagbevægelsen på det grønne område håber, at det nye RUT-register vil give muligheder for hurtigere at finde de udenlandske tjenesteydere inden de er ude af landet igen, man har dog ikke helt tiltro til, at registret vil løse problemerne, bl.a. fordi de udenlandske tjenesteydere kun er i landet i kort tid og typisk ikke lader sig registrere. Begge parter angiver, at der er begyndt at komme rumænske og bulgarske tjenesteydere til landet, men tilstedeværelsen af disse tjenesteydere fremgår endnu ikke af opgørelser fra Tønderregistret.

Den store andel af udenlandsk arbejdskraft i landbruget generelt blev dokumenteret i en analyse Rockwool-fonden publicerede i 2007<sup>18</sup>. Analysen viser, at andelen af udlændinge i landbruget er vokset kraftigere end i andre erhverv og i dag udgør mere end 10 pct. af lønmodtagerbeskæftigelsen i erhvervet. Østarbejdernes andel heraf er vokset fra ca. 10 pct. i 1995 til 40 pct. i 2004. Samlet er beskæftigelsen faldet fra over 170.000 i 1980 til 75.000 i 2004. Lønmodtagerdelen ligger dog konstant i perioden på omkring 30-40.000 personer. Rapporten konkluderer, at andelen af østarbejdere blandt udenlandske arbejdstagere på det grønne område er vokset fra 10 pct. til 40 pct. i de seneste 10 år. Rapporten redegør endvidere for, hvad udenlandsk arbejdskraft har betydet for danskeres ansættelse i landbruget, og hvilken betydning den udenlandske arbejdskraft har haft for lønudviklingen i erhvervet. Østarbejdskraft ansættes især på landbrug,

<sup>18</sup> Rockwool Fonden: Udenlandsk arbejdskraft i landbruget, Arbejdspapir 17, 2007.



der vokser og er samtidig den gruppe af udenlandsk arbejdskraft, som oftest bruges til at erstatte den dårligst lønnede del af dansk arbejdskraft i landbruget.

#### 4.1.3 Transport

Transportreglerne inden for EU betyder, at det kun i begrænset omfang er tilladt for udenlandske vognmænd at køre såkaldt cabotagekørsel<sup>19</sup> i udlandet i forbindelse med eksportkørsel. Et nyt EU-direktiv vil begrænse carbotagekørslen til 3 ture inden for 7 dage. I forhold til vognmænd i de nye EU-lande er adgangen til cabotagekørsel helt afskåret frem til 1. maj 2009.

Ifølge fagbevægelsen forekommer der carbotagekørsel ved østeuropæiske vognmænd trods forbuddet. Man har særligt konstateret en trafik fra havnene i Fredericia, Aabenraa og København, hvor østeuropæiske vognmænd i forbindelse med eksportkørsel til Danmark stiller medbragte trailere i havnen og kører videre med trailere, som er ankommet med færgen. Politiet har haft vanskeligt ved at efterforske sagerne, og fagbevægelsen har derfor været nødsaget til at filme ind over sikkerhedshegnene omkring havnene. Fagbevægelsen orienterer om, at omkring 30-40 store danske vognmænd udflager biler til udlandet; en del til Østeuropa for at spare udgifter til løn, registreringsafgifter etc. Et særligt aktuelt problem med udenlandsk arbejdskraft på transportområdet består i, at nogle danske vognmænd indlejer tyske chauffører fra vikarbureauer i Tyskland til indenlandsk kørsel i Danmark. Løndifferencen mellem danske og tyske chauffører er ikke meget markant, men eftersom vikarbureauerne fratrækker skattefri diæter i tyskernes løn (42 Euro dagligt), bliver forskellen alligevel betydelig.

Arbejdsgivere og lønmodtagere har forskellige holdninger til liberaliseringen af cabotage reglerne. Arbejdsgiverne ønsker sig øget liberalisering, mens lønmodtagerne trods anerkendelse af behovet for konkurrence ønsker at bevare restriktioner, der beskytter mod social dumping. Fagbevægelsen har oplevet, at en stor dansk vognmand med filialer i andre lande har fået rettens godkendelse af, at transport imellem lufthavne og kørsel indenlands ud fra lufthavnene er lovlig eksportkørsel og ikke cabotagekørsel. Arbejdsgiversiden vægter som nævnt hensynet til den frie konkurrence i ønsket om at liberalisere cabotage reglerne, men man erkender, at danske vognmænd, som ikke udfører eksportkørsel, ikke er indstillede på konkurrencen fra udenlandske vognmænd med billige løn- og personaleomkostninger. Disse vognmænd efterspørger ligesom fagbevægelsen mere kontrol med og straf til udenlandske vognmænd, som leverer godsfragt i strid med de gældende regler.

Fagbevægelsens synspunkter på liberaliseringen af cabotageområdet skal ses i sammenhæng med de seneste EU-domme og den tvivl der er opstået om medlemslandenes mulighed for at pålægge tjenesteydere krav vedrørende løn- og

---

<sup>19</sup> Cabotagekørsel er når udenlandske vognmænd fragter gods internt i f.eks. Danmark i forbindelse med eksportkørsel ud og ind af landet.

ansættelsesvilkår, der går videre end udstationeringsdirektivets mindstekrav. Den danske regering støtter EU-forslaget om foreløbig begrænsning af cabotagekørsel.

Ifølge fagbevægelsen viser eksempler fra Tyskland, hvor man har administreret reglerne "lempeligt", at store dele af vognmandsområdet er blevet "udflaget" til billigere chauffører fra Østeuropa. En del af de vognmænd, der kører cabotagekørsel i Danmark er danske vognmænd. Tal for 2007 fra vognmandsorganisationen ITD (International Transport Danmark) viste, at hver 7. lastbil, der kører i Danmark på udenlandske nummerplader, er ejet af danske vognmænd.

Relationen mellem cabotagereglerne og udstationeringsdirektivet er tilsyneladende ikke ganske klare. Spørgsmålet er f.eks., i hvilken udstrækning det er muligt at udstationere chauffører til indenlandsk kørsel for f.eks. en dansk vognmand eller som distribution for en virksomhed. Fagbevægelsen har hidtil vurderet, at dette ikke ville være muligt, dels på grund af cabotage-begrænsningerne, og dels på grund af reglerne om offentlig godkendelse af godstransportvognmænd. Imidlertid har en konkret sag med en stor dansk vognmand aktualiseret spørgsmålet. I sagen har en dansk vognmand etableret sig med en filial i Estland og bilerne køres af estiske chauffører uden dansk overenskomst<sup>20</sup>. Byretten i Roskilde har givet vognmanden medhold i, at der er tale om lovlig udstationering af medarbejdere fra den estiske filial til kørsel i biler for vognmandens dansk etablerede virksomhed. Statsadvokaten har anket sagen til Østre Landsret, og vognmanden har bedt landsretten høre EU-domstolen om forståelsen af udstationeringsreglerne for chauffører. Vognmandens forsvarer ønsker EU-Domstolens svar på to spørgsmål: 1) om situationen med at sende chauffører fra en dansk vognmandsvirksomheds datterselskab/filial i Estland til Danmark for at arbejde er omfattet af udstationeringsdirektivet, og 2) om det er en lovlig restriktion i adgangen til fri bevægelse at kræve godstransporttilladelse af udenlandsk etablerede vognmænd, der leverer transportydelser i Danmark. Spørgsmålet om præjudiciel forelæggelse for EU-domstolen befinder sig i juni 2008 hos Rigsadvokaten, som på grundlag af Statsadvokatens og sin egen belysning af de faktiske og de juridiske forhold i sagen vil forelægge den for Justitsministeriets specialudvalg. I sidste instans vil det være op til Landsretten selv at vurdere om sagen skal prøves præjudicielt ved EU-domstolen.

Som led i udmøntningen af den reviderede Østaftale styrkes politikredsenes indsats mod illegalt arbejde, som fremover vil omfatte kontrol med brug af udenlandske vognmænds cabotagekørsel.

---

<sup>20</sup> Ifølge 3F Fagbladet (21. maj 2008) får de estiske chauffører ned til 35 kr. i timen.

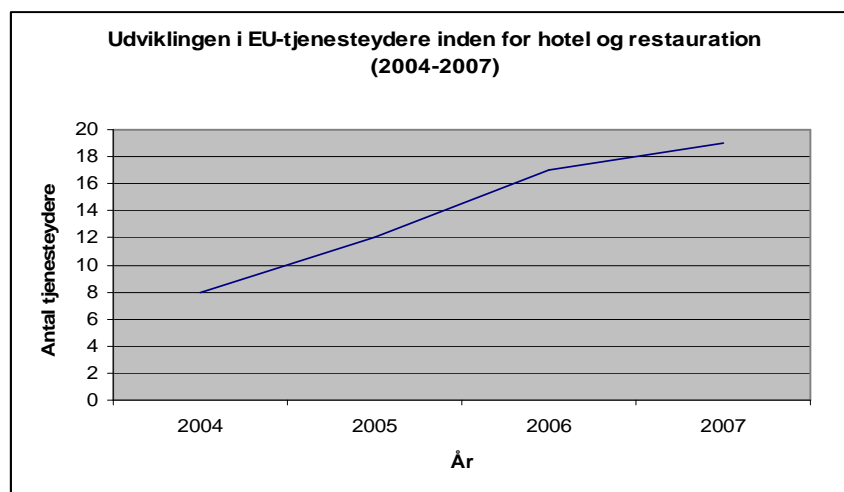
#### 4.1.4 Rengøring og restauration

Ifølge registreringerne i Tønderregistret er antallet af tjenesteydere inden for rengøring og restauration få. Fagbevægelsen oplever dog, at østeuropæiske tjenesteydere er begyndt at dukke op på rengøringsområdet. Først og fremmest vikarbureauer tilbyder i stigende grad services inden for rengøring. Inden for hotelrengøring er der enkelte eksempler på udenlandske underentreprenører, men ifølge erhvervets parter er det stadig et særsyn. I første delrapport beskrev vi en konkret sag med et østeuropæisk håndværkerfirma der renoverede et hotel og samtidig skaffede stuepiger til rengøring for samme hotelkæde. Der var tilsyneladende tale om en trafik med omgåelse af udlændingelovens opholdsregler og ikke om egentlig udstationering. På hotelområdet oplever fagbevægelsen i øjeblikket, at hotellerne *out-sourcer* rengøringen. Også her er der enkelte eksempler på, at dette sker til østeuropæere.

Både indenfor industrirengøring og den private rengøring er der i dag en meget betydelig gruppe indvandrere ansat. Rengøringsarbejde anses for et lavstatusområde, som dels bliver brugt til arbejdsprøvning af svagere grupper på arbejdsmarkedet. I en situation med mangel på arbejdskraft inden for en række sektorer, er området næppe det naturlige valg for østarbejdere, som har andre muligheder. Der stilles voksende krav til arbejdstempoet samtidig med, at det ofte er de svageste grupper, der udfører arbejdet. Som eksempel på de stigende tempokrav nævner fagbevægelsen at normen for hotelrengøring er hævet så meget, at det udgør en sundhedsfare for personalet, og det har medvirket til, at der rejses væsentligt flere faglige sager på området end tidligere.

Figur I nedenfor bekræfter, at der er beskedne tal for antallet af registrerede EU-tjenesteydere inden for hotel- og restaurationsområdet, men også at udviklingen bevæger sig mod at antallet vokser på samme måde, som vi har set i andre sektorer og brancher.

Figur I: Udviklingen i registrerede EU-tjenesteydere inden for hotel og restauration (2004-2007).



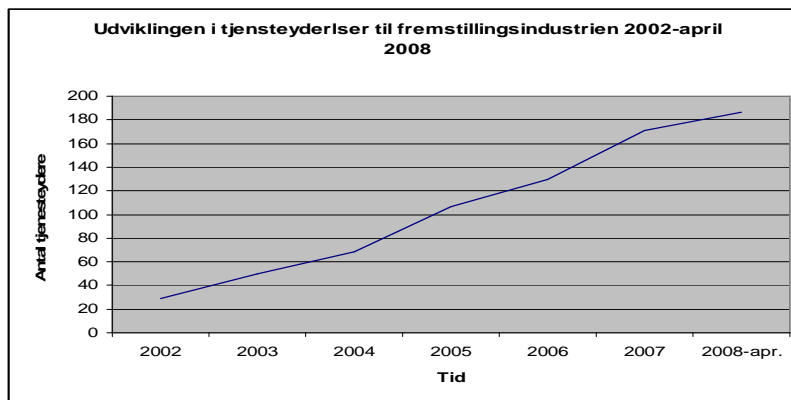
Kilde: SKATs Tønderregister 2008

Arbejdsgiverorganisationen Danske Erhverv har foretaget en vurdering af overenskomstdækningen på restaurations og hotelområdet (HORESTA's område), der viser en virksomhedsorganisationsgrad på 40 pct. på restaurationsområdet og 80 pct. på hotelområdet. Overenskomster med EU-tjenesteydere er sjældne.

#### 4.1.5 Industrien

Vi har valgt at inddrage udviklingen i brugen af tjenesteydere inden for industrien ud fra den antagelse, at udstationering i industrien på flere måder adskiller sig fra udstationering inden for f.eks. byggeriet. Således må man også antage, at udstationering i industrien ikke rejser de samme spørgsmål og problemstillinger som i byggeriet. Det fremgår af figur J nedenfor, at industrien har oplevet en seksdobling i antallet af registrerede EU-tjenesteydere i perioden fra 2002-april 2008, således at der i april 2008 var registreret knapt 200 udenlandske tjenesteydere med kontrakter i industrien. Her er med andre ord tale om en markant stigning i antallet af tjenesteydere samtidig med, at det samlede antal virksomheder ligger relativt lavt sammenlignet med byggeriet. Det hører dog også med her, at alle involverede parter vurderer, at en betragtelig andel af de EU-tjenesteydere, der er aktive i industrien ikke bliver registreret i Tønderregistret.

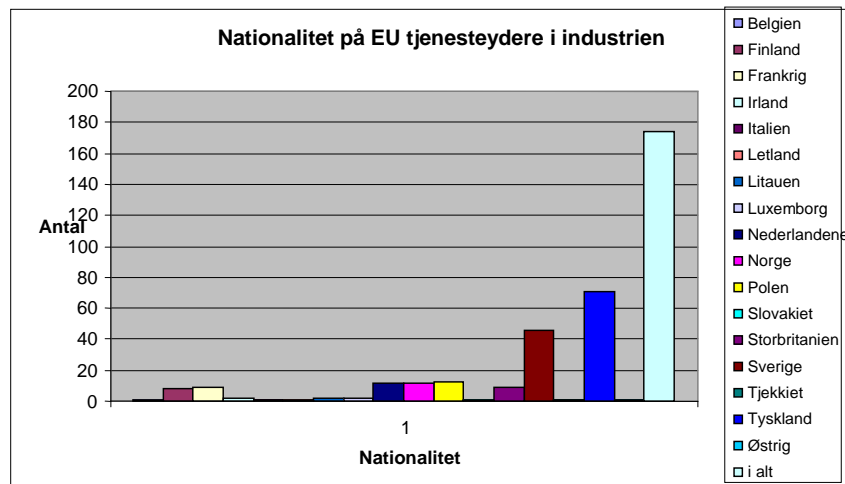
Figur J. Udviklingen i antallet af EU-tjenesteydere i industrien 2002-april 2008.



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008.

Flertallet af de registrerede EU-tjenesteydere inden for industrien er tyske og svenske virksomheder. Blandt de østeuropæiske virksomheder er det kun polske tjenesteydere, som spiller en vis mindre rolle; jf. figur K.

Figur K. Nationalitet på EU-tjenesteydere i fremstillingsindustrien i april 2008.



Kilde: SKATs Tønderregister, 2008

Opstilling og vedligeholdelse af produktionsanlæg er en af grundene til, at det i industrien længe har været en naturlig del af aktiviteterne dels at levere, dels at købe tjenesteydelser i udlandet. Danske industrimontører er rejst ud for at opstille og vedligeholde dansk produceret maskiner, industri anlæg mv. På samme måde har danske virksomheder behov for, at udenlandske producenter kan komme til Danmark og montere eller reparere et anlæg, som er produceret i udlandet. Udlændingebekendtgørelsen<sup>21</sup> har en såkaldt ”montørregel”, som ikke har nogen direkte sammenhæng med udstationeringsloven, men som sikrer en lempelig adgang for udlændinge, som kommer til Danmark for at løse denne type kortvarige arbejdsopgaver. Man kan se udstationeringslovens 8-dagsregel som en praktisk pendant til ”montørreglen”, idet reglen fraviger det ellers gældende krav om ferie, betaling af mindsteløn og arbejdstid efter værtslandets regler, hvis arbejdsopgaven varer mindre end 8 dage.

Men der forekommer også andre former for udstationering i industrien i dag. Informationer fra organisationsrepræsentanter fra såvel arbejdsgiver- som lønmodtagerorganisationer i industrien peger på, at man kan skelne mellem følgende fire typer af udstationering i industrien:

1. Opsætning, reparation eller vedligeholdelse af materiel
2. Oplæring i en dansk virksomhed i forbindelse med outsourcing
3. Levering af selvstændige tjenesteydelser i form af bidrag til driften (arbejdsindleje)
4. Levering af supplerende bidrag til driften (selvstændige entrepriser)

*Den første type* af udstationering er generelt omfattet af den ovennævnte ”montørregel”. *Den anden type* omhandler situationen, hvor arbejdstagere fra andre EU-lande kommer på oplæring i en dansk virksomhed i forbindelse med, at

<sup>21</sup> Udlændingebekendtgørelsens § 29

virksomheden planlægger *outsourcing* af en del af sin drift, eller overvejer udvidelse af sin produktion i den udstationeredes hjemland. Forudsat at den udstationerede under oplæringen udfører egentlige arbejdsopgaver i virksomheden i Danmark, så er udstationeringen omfattet af udstationeringsloven. I andre tilfælde kan der være tale om et uddannelses- eller praktikforløb, som også er beskyttet af EU-borgeres ret til fri bevægelighed. *Den tredje type* udstationering til en dansk industrivirksomhed sker som bidrag til den almindelige drift. Motivationen bag denne type af indstationering vil typisk være mangel på arbejdskraft. *Den fjerde type* udgøres af supplerende bidrag til driften; der kan f.eks. være tale om virksomhed, der indgår en kontrakt med en virksomhed i et andet EU-land for at få udført bygge- eller anlægsopgaver med henblik på udvidelser eller lignende.

Med det formål at undersøge om disse fire typer af udstationering også faktisk forekommer på danske industrivirksomheder gennemførte FAOS i april og maj måned 2008 en rundringning til 120 industrivirksomheder for at spørge til deres brug af EU-tjenesteydere og medbragt udstationeret arbejdskraft. Disse virksomheder var udvalgt på baggrund af en undersøgelse DI gennemførte i 2006, hvor 150 virksomheder deltog om bl.a. brugen af udenlandsk arbejdskraft. Heraf havde 100 virksomheder brugt udenlandsk arbejdskraft. 78 virksomheder angav, at der var tale om udstationeret udenlandsk arbejdskraft.

I denne undersøgelse har vi kontaktet de nævnte 78 virksomheder på ny for at høre nærmere om udstationeringens karakter. Enkelte henvendelser viste sig forgæves, enten på grund af naturligt frafald eller som indirekte resultat af fejl i forbindelse med den tidligere undersøgelse. Med henblik på at udvide grundlaget for undersøgelsen blev respondentgruppen udvidet med 42 af de største danske virksomheder ud fra en antagelse om, at de store virksomheder i særlig grad gør brug af udenlandsk arbejdskraft. Mens de første 78 virksomheder blev udtrukket udelukkende ud fra DI's 2006-undersøgelse, blev de ekstra 42 virksomheder udvalgt ud fra kriterier om geografisk og branchemæssig spredning.

Ud af de 120 virksomheder, der var blevet kontaktet, oplyste 40 virksomheder, at de havde benyttet eller aktuelt benyttede udstationeret udenlandsk arbejdskraft. 2 virksomheder oplyste, at de udstationerede var anvendt til at opsætte, reparere eller vedligeholde materiel. 20 virksomheder havde udstationeret arbejdskraft tilknyttet i forbindelse med oplæring, enten fra en filial i udlandet eller i forbindelse med flytning af produktion. På 16 virksomheder bidrog den udstationerede arbejdskraft til driften (arbejdsindleje) og på de resterende 4 virksomheder leverede de udstationerede supplerende bidrag til driften. To af virksomhederne anvendte både udstationeret arbejdskraft i forbindelse med oplæring og som bidrag til driften.

Set i forhold til de 200 registrerede i SKATs Tønderregister over EU-tjenesteydere med opgaver i industrien, udgør 40 virksomheder relativt stor andel, som dermed også kunne sikre repræsentativitet i oplysningerne. I denne sammenhæng må der dog også tages forbehold overfor den underregistrering i

Tønderregistret, som tidligere er beskrevet. Her skal vi derfor nøjes med at konstatere, at vi kan finde alle fire typer af udstationering, men også, at oplæring i tilknytning til outsourcing samt bidrag til driften (arbejdsindleje) tilsyneladende fylder mere end de to øvrige typer. Disse to typer skal derfor kort tages op her.

Blandt de 20 virksomheder, der havde *udstationerede under oplæring* havde halvdelen samlet mere end 500 ansatte; og fem af disse mere end 1000 ansatte. Det peger på, at det fortrinsvis er store virksomheder der out-sourcer aktiviteter og derfor også oplærer udlændinge. Det fremgår også, at flere af virksomhederne havde arbejdskraft under oplæring fra flere forskellige lande. Her viste det sig, at flertallet kom fra tredjelande; f.eks. Indien, Kina. Vore data viser ikke, om tredjelandsborgerne var udstationerede af en EU-tjenesteyder og derved omfattet af den særligt lempelige del af udlændingereglerne, eller om de var omfattet af de almindelige krav om opholds- og arbejdstilladelse. En større gruppe kom fra Polen samt mindre grupper fra andre østeuropæiske lande. Det var vanskeligt at få et præcist billede af, hvor mange udlændinge der præcist har været under oplæring i de 20 virksomheder gennem de sidste par år. To virksomheder angav at have haft ”rigtig mange”, to andre at have haft mellem 50-100 under oplæring. De øvrige angav et niveau, der lå væsentligt lavere. Over halvdelen af arbejdstagere skulle angiveligt have opholdt sig i Danmark mellem 0-3 måneder, mens en fjerdedel havde været her mere end 9 måneder. I fem tilfælde angav virksomhederne, at oplæringen var forbundet med opstart af virksomhed i udlandet, herunder opstart af datterselskaber. Ti ud af de 20 virksomheder angav mere generelt, at motivationen var overførsel af kompetence, udvikling af *knowhow*, talentudvikling og vidensdeling i relation til aktiviteter i udlandet.

Fra faglig side er vurderingen, at oplæring af udlændinge generelt ikke giver problemer. Det er holdningen, at en udlænding under oplæring skal have overenskomstmæssig løn når vedkommende kommer i ”kontakt med produktionsapparatet”. Dette gælder f.eks. også ”sidemandsoplæring”. Ved undersøgelsen oplyste 13 af de 20 virksomheder, at den udstationeredes løn blev reguleret i hjemlandet. Heraf fik de udstationerede i otte af virksomhederne dækket diæter og udbetalt tillæg således at de nåede op på et dansk lønniveau. I seks tilfælde blev de udstationerede arbejdstagers løn reguleret efter lokale vilkår, herunder pointerede fire virksomheder, at lønnen følger den danske industriovertenskomst.

Det er ikke ganske klart, om ansatte i en dansk virksomheds filialer eller datterselskaber i andre EU-lande skal betragtes som udstationerede, når de er under oplæring i Danmark. Udstationeringsloven tager som nævnt højde for situationen med arbejdsind-/udleje mellem virksomhedsfilialer eller afdelinger i forskellige lande, men synes ikke direkte anvendelig, når der er tale om ren undervisning, vejledning m.m., hvor personen ikke kommer i kontakt med produktionen. Som nævnt tidligere er der en række forskellige lovlige opholdsgrundlag for EU-borgere (uddannelse, selvforsørgelse, turisme og individuelle vandrede

arbejdstagere), så de pågældende har formentlig under alle omstændigheder et lovligt opholdsgrundlag. Det er formentlig i højere grad et relevant spørgsmål, hvordan disse personer skal behandles i skattemæssig samt i social- og arbejdsretlig henseende end om de har lovligt ophold.

Ud af de 40 virksomheder var der som nævnt 16, der angav, at de havde *udstationeret arbejdskraft, som bidrog til driften*. Syv af virksomhederne havde mere end 500 ansatte, men iblandt var også fire, der havde under 50 ansatte. Otte virksomheder angav, at de havde udstationerede fra Tyskland og syv virksomheder, at deres udstationerede kom fra Polen. I alt havde otte virksomheder polakker og/eller andre østeuropæere (litauere, ungarere, lettere og estere) tilknyttet. Herudover var der tale om arbejdstagere fra flere forskellige lande: Holland, England, Sverige, Grækenland, Spanien, Mexico, Indien, USA, Kina og Rusland. Dette mønster skal muligvis ses i relation til virksomhedernes motivation til at indgå kontrakter med tjenesteydere i disse lande. Stort set alle virksomheder nævner mangel på arbejdskraft i Danmark som hovedmotivation og her drejer det sig både om mangel på arbejdskraft generelt og om mangel på specialister inden for givne områder. I fem af de otte virksomheder med østeuropæere tilknyttet udførte de timelønsarbejde og indgik i produktionen. I de resterende tre virksomheder varetog de udstationerede østeuropæere henholdsvis landarbejde, forefaldende arbejde, og fungerede som ”brand-manager”. Dette peger på, at det klare flertal at østeuropæerne var udstationeret på grund af en generel mangel på arbejdskraft.

16 virksomheder angav, at man inden for de sidste to år har haft mellem 5-10 udenlandske udstationerede arbejdstagere tilknyttet. Fem virksomheder havde haft mellem 10-20 tilknyttet, en virksomhed har haft mellem 20-30 og 3 virksomheder har haft mellem 100-200 udstationerede arbejdstagere. En er uoplyst. På spørgsmålet om varigheden af en udstationering, der bidrager til driften, fordelte svarene sig jævnt i tre lige store grupper: henholdsvis 0-3 måneder, 3-12 måneder og længere end 12 måneder. Kontakten til udstationeret østeuropæiske arbejdskraft er oftest etableret gennem et datter- eller søsterselskab i det pågældende østeuropæiske land. Således svarede fem ud af de otte virksomheder, at dette har været fremgangsmåden. Tre virksomheder anser den udstationerede arbejdskraft som vikarer, de enten har fået kontakt til gennem et vikarbureau, via private jobformidlere eller samarbejdspartnere i det pågældende land.

Disse sidste svar fremhæver, at der ikke synes at være klarhed over, hvordan denne type ”indstationering” afgrænses overfor vikarer og anden arbejdsindleje. I forhold til reguleringen af løn og ansættelsesvilkår i øvrigt for denne gruppe udlændinge i industrien er tilbagemeldingen fra de faglige organisationer, at dette generelt ikke giver de store problemer. Baggrunden er de bestemmelser i industriens overenskomster, som omhandler til at håndtere vikarer og EU-tjenesteydere, der midlertidigt udfører opgaver for en dansk virksomhed, og som indebærer at vikarer og andre former for arbejdsindlejede skal have samme løn og arbejdsforhold som ansatte i øvrigt. Overenskomstreguleringen giver



sammen med tillidsrepræsentanternes udbredelse på danske industrivirksomheder relativt gode muligheder for at håndhæve de kollektive overenskomster.

Som nævnt optræder der i relation til de forskellige typer af udstationerede snarere nogle skattemæssige spørgsmål, idet indlejede udenlandske arbejdstagere normalt skal beskattes med 30 % af bruttoindtægten, mens udstationerede arbejdstagere først er skattepligtige i Danmark efter 183 dage. Dette kan betyde, at danske virksomheder forsøger at få klassificeret udenlandsk arbejdskraft, der bidrager til driften som 'udstationerede', frem for som vikarer, med henblik på at sikre disse arbejdstagere den højst mulige nettoindtægt.

#### **4.1.6 Vikarbureauer**

Vikarer fra udenlandske vikarbureauer er formelt omfattet af udstationeringsdirektivet. Som nævnt i første delrapport er adgangen til Danmark dog begrænset, fordi Danmark ikke har særlig lovgivning om vikarer, men som udgangspunkt behandler vikarer som ansatte. Med baggrund i EU-Dommen, *Rush Portuguesa (C13/89)* anses vikarer fra udenlandske bureauer, som arbejdstagere der søger adgang til det danske arbejdsmarked i modsætning til udstationerede, der alene kommer for at løse en bestemt afgrænset arbejdsopgave. Derfor blev der stillet krav om, at vikaren skulle have opholds- og arbejdstilladelse på samme vis som vandrende individuelle østarbejdere. Udfasningen af Østaftalen fra første maj 2008 ændrer næppe på udenlandske vikarers adgang til Danmark, efter som den forenkede adgang til at arbejde i Danmark forudsætter at arbejdsgiveren er "herværende"<sup>22</sup> og har indgået en "dansk overenskomst". Det forekommer ikke klart, hvad kravet om at være "herværende" konkret indebærer.

Alligevel forekommer det i et ukendt omfang, at vikarer fra udenlandske vikarbureauer kommer til Danmark. Denne trafik er yderligere interessant eftersom adgangen for vikarer vil være uden særlig regulering, når overgangsordningen efter alt at dømme ophører helt den 1. maj 2009.

Som vi har beskrevet det nærmere i den første delrapport, er vikarområdet vokset markant i de senere år. Det skyldes bl.a. den generelle konjunkturudvikling, som har øget behovet for arbejdskraft og derved skabt plads for aktører, der løser den samlede opgave med at rekruttere, ansætte og administrere arbejdskraften; herunder arbejdstagere i udlandet. Første delrapport viste, at vikarbureauer udgjorde en uforholdsmæssig stor andel af de danske virksomheder, der lod sig forhåndsgodkende til at ansætte østarbejdere.

Som den økonomiske højkonjunktur flader ud må man dog også forvente en opbremsning i tilgangen af vikarer. Særligt inden for byggeriet oplever vikarbureauerne nu stagnation i efterspørgslen, og repræsentanter for branchen oplyser, at udviklingen ikke former sig så positiv som forventet. Priskonkurrencen mel-

---

<sup>22</sup> Udfasningen er udmøntet ved lov nr. 264 23. april 2008 om ændring af udlændingeloven. Loven giver ingen definition af "herværende". I forhold sager opholds- og arbejdstilladelse er kravet til arbejdsgiveren, at han er registreret hos told- og skatteforvaltningen som indeholdelsespligtig efter kildeskatteloven

lem bureauerne er blevet hårdere, og arbejdsgiverne er blevet mere bevidste om at indrette sig så fleksibelt som muligt i forhold til ansættelsesbindinger. Disse præferencer er gode set fra østeuropæiske tjenesteyderes position. Danske vikarbureauer kan følge med et langt stykke ad vejen i forhold til fleksibiliteten, men de kan ikke konkurrere på prisen. Også i forhold til fleksibiliteten oplever vikarbureauerne problemer; de oplever, at udstationerede østeuropæere nærmest har timeløns-vilkår og i mange tilfælde accepterer tjenesteyderne at de udstationerede kan opsiges fra dag til dag.

For at fastholde deres markedsandele har de seriøse vikarbureauer bestræbt sig på at udvikle kvaliteten af deres ydelse frem for at konkurrere på lønnen. Inden for Dansk Byggeri er der dannet en medlemsgruppe for vikarbureauer, der har udviklet en etisk kodeks for adfærden i branchen med bl.a. retningslinier for indkvartering samt korrekt indberetning og registrering af udenlandsk arbejdskraft. Da initiativet blev startet i 2007 var der 9 vikarbureauer tilsluttet, og i dag er tallet oppe på 15 bureauer. Man vurderer, at det svarer til ca. halvdelen af de bureauer, som er medlem af Dansk Byggeri. En del af vikargruppens indsats består i at gøre kunderne blandt bygherrer og hovedentreprenører opmærksomme på, at det er et fælles ansvar, at konkurrencen mellem vikarbureauerne sker på fair og anstændige vilkår. Vikarbureauerne forsøger på denne måde også at ruste sig overfor de nye udenlandske konkurrenter, som formentlig vil dukke op for alvor, når overgangsordningen helt ophører.

De organiserede seriøse danske vikarbureauer inden for byggeriet beretter om, at de allerede i dag oplever et stigende pres fra aktører i udlandet; ikke så meget fra tjenesteydere i udlandet, men i højere grad fra danskere, som angiver at repræsentere østeuropæiske virksomheder. Vikarbureauerne bliver kontaktet direkte med tilbud om arbejdskraft, hvor det er vanskeligt at udlede af tilbudet, hvilken løn og vilkår i øvrigt de udstationerede vil få. Lønnen kan godt umiddelbart svare til overenskomstløn. Problemet er f.eks., at det er vanskeligt at gennemskue, om der i lønnen bliver trukket for bolig- og transportudgifter, ligesom mellemmand i nogle tilfælde tager sig betalt direkte og løbende hos de udstationerede for sin formidling af jobbet.

I foråret 2008 er der opstået en særlig udfordring i forhold til vikarområdet/indleje af arbejdskraft fra vikarbureauer i udlandet. Fagbevægelsen inden for byggeriet har rejst krav om, at en vikarvirksomhed betaler sine østarbejdere kost og logi (eller diæter) under ansættelsen i Danmark. Efter fagbevægelsens opfattelse er de ansatte udsendt af en virksomhed eller filial i Polen og kan derfor ikke behandles som individuelle arbejdstagere, der får job i Danmark. Med sagen forsøger fagbevægelsen at sikre udenlandsk arbejdskraft de samme rettigheder som danske arbejdstagere, der sendes til arbejde i udlandet. Arbejdsgiversiden er bekymret for sagens udfald, fordi de vurderer, at deres mulighed for at rekruttere individuelle østarbejdere kan komme under alvorligt pres. Sagen angår en bestemmelse i TIBs overenskomst med Dansk Byggeri om retten til kost og logi under udsendelse.

I en tidligere sag afgjorde en faglig voldgift, at polske arbejdere efter overenskomsten havde krav på kost og logi ud over lønnen, fordi de var ansat i det danske selskab igennem et polsk datterselskab, og fordi de blev udsendt fra deres hjemsted i Polen og kun mundtligt var blevet orienteret om, at de selv skulle betale for kost og logi. Afgørelsen lægger til grund, at almindelig rekruttering af arbejdskraft i udlandet ikke udløser krav om arbejdsgiverens betaling af kost og logi efter udsendelsesreglerne, uanset at rekrutteringen sker til bestemte funktioner i virksomheden.

En anden fagretlig sag har styrket vikarernes retsstilling på bygge- anlægsområdet. Det drejer sig om to polske elektrikere, som blev ansat som vikarer i et dansk elektrikerfirma. Arbejdsretten fandt, at elektrikerfirmaet skulle have sikret sig, at vikarvirksomheden overholder overenskomsten i forhold til vikarerne. Samtidig pålagde elektrikerfirmaet bod for organisationsfjendtlig handling ved at afskedige vikarerne i forbindelse med at de valgte at organisere sig<sup>23</sup>.

På området for ”vidensarbejde” er der i de senere år sket en stigning i antallet af arbejdstagere, der kommer til Danmark på den såkaldte specialistordning (2006: 1350 og 2007: 2059, jf. HK-Danmark). Det er overvejende (2/3) IT-folk, som registreres på ordningen. HK-Danmark har undersøgt forholdene nærmere og har konstateret, at der mange gange er tale om personer, der ansættes på virksomheder med overenskomst og ikke som forudsat personer med individuelle ansættelsesaftaler. Endvidere konstaterer man, at ordningen anvendes af danskbaserede vikarbureauer med filialer i de nye EU-medlemslande eller tredjelande, og som bruger ordningen til at flytte medarbejdere til Danmark.

## 4.2 Myndighedsudfordringer

Flere myndighedsinstanser påser, at udenlandske tjenesteydere overholder dansk lovgivning; for nogle myndighedsinstanser sker det ved fysisk kontrol, mens andre foretager ”skrivebordskontrol” på grundlag af ansøgninger, forespørgsler eller klager.

Politiet kontrollerer, at opholdet er lovligt efter udlændingelovgivningen og inddrager i den forbindelse Udlændingetjenesten. SKAT kontrollerer, at der betales korrekt skat og moms, Arbejdstilsynet kontrollerer sikkerhed og sundhed for ansatte på arbejdspladsen, Arbejdsdirektoratet og kommunerne kontrollerer retten til sociale ydelser. Udlændingetjenestens kontrol angår om en udstationering reel, eller om der skal stilles krav om opholds- og arbejdstilladelse fordi den danske modtager af ’tjenesteydelsen’ reelt er arbejdsgiver.

Sikringsstyrelsen registrerer E101-attester udstedt i andre lande som bevis for, at den udstationerede er omfattet af hjemlandets sociale sikringsordninger.

Siden østudvidelsen har de dele af fagbevægelsen, som særligt er udsat for lønkonkurrence fra østarbejderne, løbende udtrykt kritik af myndighedsindsatserne. De spørgsmål fagbevægelsen rejser er bl.a., om myndighederne gør til-

<sup>23</sup> Arbejdsrettens dom af 7. februar 2007 (A2007.109).

strækkeligt for at kontrollere, at østtjenesteyderne lever op til lovens krav om skat, arbejdsmiljø og lovligt ophold. Fagbevægelsen oplever, at problemerne handler om ressourcer og prioritering. Inden for byggeriet har fagbevægelsen ofte god kontakt til SKAT, som man generelt oplever som aktiv og åben overfor uformelle samarbejder. Forståelse eksisterer også i forhold til Politiet, mens det synes at knibe mere med at acceptere tilstrækkeligheden af Arbejdstilsynets indsat. Fagbevægelsen oplever samtidig store regionale forskelle. Ofte hænger disse forskelle dog sammen med personlige kompetencer og engagementet hos den eller de embedsmænd, der konkret sidder med kontrolopgaverne, ligesom de personlige relationer og kommunikationen mellem fagbevægelse og relevante myndigheds personer ofte spiller en stor rolle.

I FAOS' rapport om østarbejdere i bygge- og anlægsbranchen<sup>24</sup> konstateres det, at fagbevægelsens samarbejde med myndighederne varierer meget i de forskellige dele af landet. I rapporten kædes oplevelsen af myndighedernes indsatser også sammen med, at især SKAT og Politiet stort set sammenfaldende med østudvidelsen har gennemgået omfattende organisationsændringer, som har lagt beslag på mange ressourcer. Det samme gjorde sig gældende for Arbejdstilsynet om end i mindre grad. Nogle danske myndighedsrepræsentanter oplever, at bl.a. de polske myndigheder ikke er særligt samarbejdsvillige, og de danske myndigheder vurderer, at det hænger sammen med, at de polske myndigheder ser den danske overgangsordning som diskrimination overfor polske arbejdstagere og virksomheder. Den kontakt vi har haft til polske og litauiske myndigheder har ikke bekræftet denne kritik. De embedsmænd vi har været i forbindelse med har været meget åbne og meddelssomme (se nærmere i afsnittet nedenfor om Polen og Litauen).

I dette afsnit ser vi nærmere på indholdet af myndighedsopgaverne overfor tjenesteydere og udstationerede, og på hvordan myndighederne samarbejder indbyrdes om opgaverne.

#### **4.2.1 SKAT**

Udenlandsk arbejdskraft kan arbejde i Danmark som direkte ansatte på en dansk virksomhed, som udlejet af en udenlandsk virksomhed til arbejde i en dansk virksomhed eller som udstationerede for en udenlandsk virksomhed. Ansatte på danske virksomheder skal betale dansk skat, enten som fuldt skattepligtige eller med begrænset skattepligt; kravet afhænger af eventuel dobbeltbeskatningsaftale med hjemlandet. For medarbejdere, der er udlejet af en udenlandsk virksomhed til den danske virksomhed, skal hvervgiveren som udgangspunkt indeholde en endelig bruttoskat på 30 pct. Som arbejdsudlejet kan man vælge almindelig beskatning med de følgende muligheder for fradrag. Udenlandske tjenesteydere med egne ansatte (udstationerede), som arbejder under tjenesteyderens instruk-

---

<sup>24</sup> Østeuropæiske arbejdere i bygge- og anlægsbranchen, januar 2008, Jens Arnholtz Hansen og Søren Kaj Andersen.

tion og ved brug af egne arbejdsredskaber mv. er skattepligtig i hjemlandet og bliver kun skattepligtig til Danmark, hvis der opstår fast driftssted i Danmark. Fast driftssted forudsætter, at arbejdet foregår på en bestemt lokalitet og har en vis tidsmæssig udstrækning. De udstationerede bliver også kun skattepligtige til Danmark, hvis tjenesteyderen får fast driftssted i Danmark, eller de opholder sig i Danmark i mere end 183 dage samtidig med, at deres ophold spænder over en sammenhængende periode på 6 måneder. Ifølge dobbeltbeskatningsaftalen med Polen og Litauen anses polske og litauiske bygge og anlægsvirksomheder først for at have fast driftssted i Danmark efter 12 måneder med arbejde på samme entreprisekontrakt; det betyder, at virksomheder fra f.eks. Polen og Litauen kan arbejde i Danmark igennem flere år, uden at de bliver skattepligtige, når blot hver opgave er af mindre end 12 måneders varighed.

Definitionen af et fast driftssted finder man i OECD's modeloverenskomst, hvor eksemplet er etableringen af et "forretningssted" med indretninger af lokaler med en vis varighed eller i visse tilfælde anskaffelse af maskineri eller udstyr, og hvor virksomhedsudøvelsen sker gennem det faste driftssted.<sup>25</sup>

SKAT har modtaget en del anmodninger om forhåndsgodkendelser af tjenesteydelseskontrakter<sup>26</sup>. Ansøgerens formål er bl.a. at sikre sig, at den udenlandske tjenesteyder vurderes som tjenesteyder i skattemæssig henseende, og at SKAT ikke efterfølgende anser forholdet som arbejdsindleje. Det fremgår af flere af anmodningerne, at den danske hvervgiver/bestiller af tjenesteydelsen har sikret sig mod de økonomiske konsekvenser af eventuel faglig konflikt mod tjenesteyderen direkte i den indbyrdes kontrakt. Formuleringen i skemaet nedenfor er hentet fra en af de nævnte forhåndstilkendegivelser (SKM2008.377.SR) og er ifølge SKAT helt sædvanlig.

---

<sup>25</sup> Vejledningen om fast driftssted findes på: <http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oId=1661655&vId=0>

<sup>26</sup> SKM2008.379.SR; SKM2008.378.SR; SKM2008.377.SR, SKM2008.434.BR; SKM2008.444.SR

**Entreprise-aftale mellem (A) og (B):****....11/ Arbejdsretlige konflikter**

**Såfremt der opstår arbejdsretlige konflikter mod (B) (eks. overenskomstkrav med strejkevarsel) og/eller sympatikonflikt i tilknytning hertil rettet mod (A), er (A) berettiget til at hæve denne aftale med dags varsel. I denne situation afregnes der mellem partnerne i forhold til punkt 8-vederlag, og der er ikke yderligere krav mellem partnerne som følge af aftalens ophævelse.**

Kilde: Uddrag af entrepriseaftale i SKM2008.377.SR

Uddraget af entreprisekontrakten ovenfor er ifølge SKAT helt sædvanligt for denne type af sager. I udgangspunktet er det ikke muligt at sige, om klausulen tilskynder eller forhindrer den udenlandske tjenesteyder i at indgå overenskomst. Imidlertid synes inddragelse af sympatikonflikter i klausulen at være et ret klart fingerpeg om, at det er de økonomiske forhold, der er bærende.

SKAT's indsats består af vejledning og kontrol, enten alene eller sammen med andre myndigheder. Oplysningerne i Tønderregistret og 7E-registret indgår ved forberedelse af indsatserne, herunder kontrol af byggepladser mv. Indsatserne foregår på baggrund af dels centralt udmeldte emner og dels som lokalt prioriterede emner. I den landsdækkende indsats for 2008 indgår udlandsforhold, herunder udenlandske tjenesteydere og udstationerede i emnet, *Globalisering*. Som led i Østaftalen gennemfører SKAT fire særlige kontrolaktioner overfor udenlandske tjenesteydere og udstationerede i 2008. Den første indsats blev gennemført i april og maj måned 2008 og rettet mod byggepladser og landbrug/gartneri. Den anden landsdækkende kontrolaktion gennemføres i efteråret 2008. Begge aktioner gennemføres i et tværministerielt samarbejde med Politiet, Arbejdsdirektoratet og fødevarermyndighederne, Udlændingesservice, socialforvaltningerne og Udlændingesservice. Ved siden af den centrale indsats udfører skattecentre en række lokale indsatser på udlandsområdet. Der er ingen samlet indberetning af de lokale indsatser. Som et pilotprojekt gennemførte SKAT og Arbejdstilsynet i maj 2008 en koordineret kontrolaktion målrettet bygge- og anlægssektoren. Resultatet af denne aktion var ikke kendt ved denne rapport's afslutning.

SKAT er formentlig den danske myndighed, som har tættest løbende kontakt til myndighederne i andre EU-lande om tjenesteydere og udstationerede arbejdere. I 2005 har Danmark indgået aftale med bl.a. Polen og Litauen om gensidig bistand i skattesager inden for området af direkte skatter. Kontakten tjener bl.a. til at afklare, om tjenesteyderne reelt er etablerede og aktive i hjemlandet og således kan siges at have fast driftssted og dermed skattepligt i hjemlandet. Kontakten er gensidig, fordi skattemyndighederne i hjemlandene har samme interesse i, at der betales korrekte skatter og afgifter. I perioden fra 1. maj 2007 til 30. april 2008 har modtaget 15 anmodninger fra Polen om direkte skatter, 56

om moms og 12 om punktafgifter. SKAT har fremsat 14 anmodninger om direkte skatter og 7 om moms overfor de polske skattemyndigheder.

Et nyt område for SKATs aktiviteter, der angår udenlandsk arbejdskraft, er registreringen af køretøjer. Et område der fra 1. januar 2008 er overgået fra Politiet til SKAT. Fagbevægelsen melder om øget aktivitet på området hvor flere østarbejdere – individuelle såvel som udstationerede – er blevet mødt af krav om dansk registrering af køretøjer. I perioden fra 1. januar til 1. maj 2008 er der modtaget 600 omregistreringer; en stor del angår omregistrering fra polsk registrering.

Den 1. januar 2009 ændres momsopkrævningen til såkaldt ”reverse charge”, hvor det er bestilleren af tjenesteydelsen, der er momspligtig af ydelsen. Sverige har benyttet ordningen igennem længere tid. Med ændringen falder grundlaget for registreringen af EU-tjenesteydere i Tønderregistret – og dermed en del af RUT-registreringen – bort.

#### **4.2.2 Lovligt ophold - Politi, Statsforvaltning og Udlændingesservice**

Statsforvaltningen, Udlændingesservice og Politiet har til opgave at sikre, at udstationerede arbejdstagere har lovligt ophold i Danmark. Eftersom adgangsgrundlaget for EU-borgere er mangfoldigt, er det ikke nogen enkel opgave. EU-reglerne gør det næsten umuligt at statuere, at EU-borgere opholder sig ulovligt i Danmark. Frihedsrettighederne til *levering af tjenesteydelser, etablering og arbejde* er sammen med turistophold, uddannelsesophold og de generelle rettigheder om unionsborgerskab eksempler på lovlige opholdsgrundlag. For de nye EU-østlande begrænser den danske overgangsordning adgangen for individuel arbejdstagere, men de øvrige nævnte opholdsgrundlag er der altså flere alternative muligheder for lovligt opholdsgrundlag.

Udlændingesservice vejleder virksomheder og private borgere om kravene til opholdsgrundlaget for udenlandsk arbejdskraft i Danmark, og derudover svarer Udlændingesservice på henvendelser fra Politiet i konkrete sager. Politiets henvendelser kan være baseret på henvendelse fra en fagforening om udstationerede, som tilsyneladende ikke har lovligt ophold. Udlændingesservice fører ikke egentlig statistik over denne type henvendelser, men man anslår at der siden 2004 er tale om ca. 300 sager. I denne gruppe af sager indgår også et mindre antal henvendelser fra private om hvorvidt køb af en tjenesteydelse opfylder lovgivningens krav. Udlændingesservice anbefaler, at tvivl om hvorvidt en udlænding er arbejdstager eller udstationeret afklares ved anmodning om en vejledende tilkendegivelse fra Udlændingesservice. Ifølge Udlændingesservice tilstræbes en sagsbehandlingstid på omkring to måneder.

Det indgår i Udlændingesservices vurdering af om der er tale om en tjenesteydelse eller arbejde direkte for en dansk virksomhed, om der leveres en tjenesteydelse og der ikke reelt er tale om indleje af vikarer eller ansættelse af arbejdskraft. I den vurdering er det afgørende, at den udenlandske tjenesteyder har

instruktionsbeføjelsen og ledelsesretten overfor de udstationerede. En ansættelsesaftale hos tjenesteyderen er ikke nok i sig selv, det er de faktiske forhold der er afgørende. Der er tale om en samlet vurdering, som bl.a. inddrager, om tjenesteyderen selv bærer det økonomiske ansvar for opgaven, og om tjenesteyderen selv står for levering af materialer og medbringer værktøj. Det indgår også, om tjenesteyderen driver tilsvarende virksomhed i hjemlandet, og det kan efter omstændighederne tillægges en vis betydning, om tjenesteyderen selv står for kost og logi for de ansatte. Spørgsmålet om tjenesteyderen har fungeret som virksomhed i hjemlandet hjælper ved vurderingen af, om tjenesteyderen og den danske hvervgiver forsøger at omgå f.eks. opholdsreglerne. Ind imellem indgår attest E101 i materialet, når Politiet henvender sig med spørgsmål om en udstationeret er illegal i forhold til udlændingeloven. Attesten kan bidrage til at vise, at tjenesteyderen er aktiv i hjemlandet og at de udstationerede var ansat før afrejsen, men Udlændingesservice sørger ikke selv for at spørge til attesten i Sikringsstyrelsen.

Udlændingemyndighederne stiller krav om, at udstationerede medarbejdere, som er i Danmark i mere 3 måneder skal have opholds- og arbejdstilladelse; kravet hviler på en administrativ udmelding fra Integrationsministeriet og er medtaget i den seneste udgave af udlændingebekendtgørelsen. Udlændingesservices opholdstilladelse til udstationerede udstedes for maksimum et år ad gangen.

*Man kan spørge, hvad baggrunden reelt er for Udlændingesservices krav om og ressourceanvendelse ved opholdstilladelse for udstationerede medarbejdere, når Udlændingesservice ikke kontrollerer og håndhæver kravet i forbindelse med f.eks. kontrolaktioner, og hverken tjenesteydere eller udstationerede kan pålægges nogen sanktion for ikke at overholde kravet?*

Udlændingesservice er opmærksom på, at der kan stilles spørgsmål ved kravet ud fra EU-reglerne. Det er uvist, om kravet vil blive opretholdt og eventuelt blive håndhævet mere effektivt med RUT-registreringen i maj 2008, og det derefter vil være muligt for bl.a. Udlændingesservice at følge med i de udstationeredes opholdsperiode. I den nye EU-opholdsbestemmelse fra april 2008 er der indsat en bestemmelse om udstedelses af registreringsbevis for udstationerede pr. 1. maj 2008.<sup>27</sup>

Ved siden af henvendelserne fra politiet og spørgsmålene fra borgere om tjenesteydelser svarer Udlændingesservice på henvendelser fra virksomheder i entreprisesager. Det er ikke muligt for Udlændingesservice at give præcise tal, men hidtil har det drejet sig om ca. et par hundreder udstationeringer i mindre end 10 årlige henvendelser.

Erhvervskontoret i Udlændingesservice servicere politiet, borgere og virksomhederne, og kontoret underviser politifolk om udlændingeregler for udstationerede. Bortset fra Politiet har erhvervskontoret kun i meget begrænset omfang

---

<sup>27</sup> Bekendtgørelse nr. 300 af 29. april 2008.



kontakt til andre myndigheder om udstationerede; f.eks. inddrager man ikke Sikringsstyrelsen vedrørende attest E101 eller Arbejdsmarkedsstyrelsens forbindelseskantor for kontakt til myndighederne i oprindelseslandet. Udlændingesservice udfører ikke kontrol ude på arbejdspladser. Der er dog overvejelser om at inddrage Udlændingesservice i kontrolaktioner.

#### **4.2.3 Politiet**

Politiets indsats overfor tjenesteydere og udstationerede har fulgt samme forløb siden EU-udvidelsen. Antallet af anmeldelser, sigtelser og domfældelser er nogenlunde konstant igennem perioden. 57 pct. af anmeldelserne vedrører byggeriet, 15 pct. restaurationsbranchen og 11 pct. de øvrige servicefag. Der er dog noteret få sager overfor udenlandske arbejdsgivere. Sagerne viser sig som regel i tilfælde, hvor spørgsmålet er, om en arbejdstager er ansat hos en dansk eller en udenlandsk arbejdsgiver. Politiet har begrænsede reaktionsmuligheder, og må ofte nøjes med at afhøre de ansatte/udstationerede på stedet. Politiet trækker på oplysningerne i Tønderregistret eller 7E-registret i opklaringsarbejdet. Københavns Politi vurderer at cirka 50 pct. af de udenlandske virksomheder, de støder på, står i registrene. I nogen tilfælde kontakter Politiet Interpol for oplysninger, om hvorvidt tjenesteyderen er etableret med virksomhed i sit hjemland. Politiet har et tæt samarbejde med SKAT og Udlændingesservice, mens kontakten/samarbejdet med Arbejdstilsynet er begrænset. I Københavnsområdet er der 3-5 mand på politigården med specialviden om udlændingeområdet og et tilsvarende antal ude i de storkøbenhavnske politikredse.

Københavns Politi oplever samlet set, at problemet med illegal arbejdskraft er blevet mindre. Man kæder det umiddelbart sammen med indførelsen af forhåndsgodkendelsesordningen i 2006. Politiet giver udtryk for at have stor gavn af samarbejdet i de såkaldte kontaktgrupper, hvor Udlændingesservice, fagbevægelsen og SKAT også deltager. Med politireformen er de regionale netværk blevet reorganiseret i 12 kredsbaseede netværk. Med udfasningen af østtaftalen pr. 1. maj 2008 for individuelle østarbejdere hos danske virksomheder med overenskomst, og den samtidige indførelse af kravet om EU-opholdsbevis fra statsforvaltningerne, er det Politiets forventning, at kontrol- og opfølgningsopgaven bliver nemmere at varetage. Lokale strategier i kredsene, ansættelse af fornødent personale, uddannelse af politikredsenes personale, deltagelse i Fairplay-kontroller og revision af vejledninger m.v. vil indgå i Politiets indsats. Rigspolitiet vil samarbejde med politikredsene og løbende evaluere indsatserne.

#### **4.2.4 Arbejds miljø - Arbejdstilsynet**

Arbejdstilsynet gennemfører screening og tilpasset tilsyn på samtlige virksomheder med ansatte i Danmark. Herudover gennemfører Arbejdstilsynet detailtilsyn på virksomheder herunder fx kontrolaktioner. Udenlandske virksomheder, som leverer tjenesteydelser i Danmark er også omfattet af screeningen og tilsynet.

Formålet med screeningen er at finde de virksomheder, som har væsentlige arbejdsmiljøproblemer og udtage dem til et grundigere tilsyn – et såkaldt tilpasset tilsyn. Eftersom udenlandske tjenesteydere ofte kun er i landet i kortere perioder, vil Arbejdstilsynet som følge af retssikkerhedsloven have mulighed for at gennemføre det efterfølgende tilpassede tilsyn uden varsel eller med kortere varsel end de 14 dage, der normalt går efter screeningen i de tilfælde, hvor det konkret vurderes, at der er risiko for, at virksomheden inden for kort tid forlader landet og formålet med det tilpassede tilsyn dermed forspildes. Dette er en mulighed og ikke en fast praksis for Arbejdstilsynet.

Det er af stor betydning for Arbejdstilsynet at modtage oplysninger om alle udenlandske virksomheder, som udfører arbejde i Danmark. Arbejdstilsynet vil derfor trække på registreringen af EU-tjenesteydere i RUT. Oplysningerne fra RUT vil indgå i Arbejdstilsynets planlægning og gennemførelse af tilsynsbesøg. Arbejdstilsynet har tidligere oplyst, at det vil være tilstrækkeligt med et ugentligt træk fra RUT, hvilket er den samme frekvens som trækkene hidtil fra 7E-registreret. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har efterfølgende oplyst, at alle brugere af RUT registret vil få daglige udtræk, herunder Arbejdstilsynet. Ved siden af RUT-udtrækket vil arbejdstilsynet føre tilsyn med udenlandske virksomheder, man tilfældigt støder på virksomheder i forbindelse med tilsyn.

Fagbevægelsen har beklaget den første melding fra Arbejdstilsynet om kun at foretage ugentlige udtræk. Med knapt 3000 registrerede udenlandske tjenesteydere på bygge- og anlægsområdet pr. 1. maj 2008, vil der dagligt komme en del nye tjenesteydere til. Samtidig er det vurderingen, at daglige udtræk kan bidrage til at validere registreringerne i RUT.

Det er også en del af Arbejdstilsynets opgaver at føre tilsyn med, at udenlandske arbejdere har de nødvendige kvalifikationer inden for de områder, hvor der stilles krav om uddannelser efter arbejdsmiljølovgivningen. EU-direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (anerkendelsesdirektivet) betyder, at udenlandsk arbejdskraft, der er beskæftiget i Danmark, ikke skal gennemgå de obligatoriske danske arbejdsmiljøuddannelser. Udenlandske arbejdere skal altid have anerkendt deres kvalifikationer af Arbejdstilsynet, når de ønsker at arbejde fast i Danmark; dette skal ske, før arbejdet påbegyndes. Men direktivets hovedregel er, at udenlandske arbejdere ikke skal have kontrolleret deres kvalifikationer af Arbejdstilsynet på forhånd, når de arbejder midlertidigt eller lejlighedsvist i Danmark. Der er imidlertid bred politisk enighed om, at man inden for arbejdsmiljøområdet vil benytte sig af direktivets undtagelsesmulighed for at stille krav om forudgående kontrol af kvalifikationer, når de udenlandske arbejdere ønsker at arbejde midlertidigt eller lejlighedsvist i Danmark. Folketinget har i juni 2008 vedtaget ændring af arbejdsmiljøloven<sup>28</sup>, som giver beskæftigelsesministeren bemyndigelse til at udforme regler om krav til udstationerede arbejdstageres erhvervsmæssige kvalifikationer samt krav om, at Ar-

<sup>28</sup> LOV nr 559 af 17/06/2008 om ændring af lov om arbejdsmiljø.

bejdstilsynet anerkender kvalifikationerne inden pågældende påbegynder sit arbejde i Danmark. Ud over udmøntningen af loven har beskæftigelsesministeren sat et arbejde i gang med udarbejdelse af en positivliste over arbejdsmiljøuddannelser i andre lande, der lever op til det danske niveau; suppleret med en egnethedsprøve i tilfælde, hvor der opstår tvivl om den udenlandske arbejdstager udgør en sikkerhedsrisiko. Egnethedsprøven er ifølge direktivet en mulighed, der kan benyttes, når der er tvivl om, hvorvidt de udenlandske kvalifikationer er gode nok. Egnethedsprøven vil indgå i det kommende lovforslag.

I den daglige tilsynsindsats har Arbejdstilsynet taget nye redskaber i brug. Det drejer sig fx om en tolkeordning. Ordningen fungerer på den måde, at den tilsynsførende kan ringe op og få tolket direkte over telefonen under screeningen eller det tilpassede tilsyn. Sprogbarrieren udgør dog på trods af denne ordning stadig en udfordring i tilsynsindsatsen. Arbejdstilsynet oplever i konkrete tilfælde, at det nogle gange alligevel viser sig muligt at kommunikere uden tolk, når tolkeservicen via mobiltelefon er blevet præsenteret. Alene i københavnsområdet gennemfører Arbejdstilsynet omkring 20 byggepladsbesøg dagligt.

Arbejdstilsynet har også udarbejdet relevant informationsmateriale om arbejdsmiljø rettet direkte til udenlandsk arbejdskraft. Det gælder fx sikkerhed ved arbejde med asbest, gravearbejde, tagarbejde, stige og stilladsarbejde. Materialet er tilgængeligt på Arbejdstilsynets hjemmeside på polsk, tysk og lettisk. Imidlertid viser de aktioner, som Arbejdstilsynet senest har gennemført på byggepladserne, at pladserne stadig er fyldt med fejl og mangler, om end der også er en del steder, hvor sikkerhedsforholdene nu er fornuftige.

Ved den sidste aktion i februar 2008 besøgte Arbejdstilsynet knap 190 byggepladser, og der blev afgivet ca. 172 såkaldte "strakspåbud" og forbud. I forbindelse med de udførte tilsynsbesøg blev tilsynscenterne særligt spurgt om deres erfaringer med udenlandsk arbejdskraft. Der blev fx spurgt om centrene f.eks. konstaterede generelt dårligere arbejdsforhold for denne gruppe end for herboende, eller om der var særlige arbejdsmiljøforhold der kendetegner udenlandsk arbejdskraft. Rundspørgen kunne ikke vise noget klart billede af, om arbejdsmiljøforholdene er væsentlig anderledes for udenlandsk end for herboende arbejdskraft bortset fra, at kommunikationen fra medarbejderne til den udenlandske arbejdsgiver kan være vanskelig.

Uden for bygge- og anlægsområdet har Arbejdstilsynet ikke megen erfaring med arbejdsmiljøforholdene hos udenlandske tjenesteydere.

Ifølge fagbevægelsen deltager Arbejdstilsynet ikke i de regionale kontaktgrupper med Politiet, SKAT, Udlændingesservice og fagbevægelsen som er nedsat i regi af det tværministerielle FAIR-PLAY samarbejde. Arbejdstilsynet har oplyst, at man har indgået en aftale med SKAT om sammen at gennemføre en af de planlagte kontrolaktioner på bygge- anlægsområdet forsøgsvis i et enkelt tilsynscenter med henblik på en vurdering af fordelene af et mere fast samarbejde i fremtiden, herunder om Arbejdstilsynet skal indgå i FAIR-PLAY samarbejdet og de tilhørende lokale kontaktudvalg.

For at øge sikkerheden og forebygge ulykker blandt udenlandske arbejdstagere er det ifølge Arbejdstilsynet afgørende, at der findes en præcis statistik over, hvor mange arbejdsulykker der sker blandt udenlandske arbejdstagere i Danmark. Derfor har beskæftigelsesministeren besluttet at ændre registreringen af ulykker fra 1. januar 2009, så skadelidtes nationalitet skal oplyses ved anmeldelse af en ulykke. På dette grundlag kan der udarbejdes en ulykkesstatistik over udenlandske arbejdstagere.

Arbejdstilsynet har ved en manuel gennemgang af anmeldte arbejdsulykker 2003-2006 optalt, at der blandt 158 dødsulykker i perioden 2004 til 2006 var fem udlændinge fra de nye EU-lande, mens yderligere fem tilfælde var blandt udlændinge fra de gamle EU-lande m.fl. Statens Institut for Folkesundhed har offentliggjort en opgørelse der viser en stigning i antallet af udlændinge, som er blevet behandlet på en skadestue efter en arbejdsulykke i 2005 og 2006. Udlændinge er i dette tilfælde personer, som har deres bopæl i udlandet, og opgørelsen omfatter især tyskere og svenskere. Da der ikke findes oplysninger om udlændinge med bopæl i udlandet, som arbejder i Danmark, er det ikke muligt at vurdere om stigningen i ulykker blandt udlændinge skyldes, at der er kommet flere udlændinge eller en øget forekomst af arbejdsulykker.

#### **4.2.5 Arbejdsskadesikringen**

Efter dansk arbejdsskadelovgivning skal alt arbejde i Danmark være dækket af en arbejdsskadeforsikring. Det gælder arbejde, der udføres som ansat for en arbejdsgiver såvel som arbejde som privatperson for andre private. Som nævnt under beskrivelsen af attest E101 ovenfor, så sikrer attesten, at en udstationeret EU-arbejdstager eller en selvstændig enkeltmandsvirksomhed er dækket af en arbejdsskadesikring i sit hjemland.

I Danmark er Arbejdsskadestyrelsen ansvarlig myndighed for arbejdsskadesikringsområdet. Styrelsen har hørt om enkelte sager, hvor der er opstået problemer som følge af manglende arbejdsskadesikring, men problemerne er hidtil blevet behandlet uden inddragelse af styrelsen.

I modsætning til Tyskland indgår Arbejdsskadestyrelsen ikke i aktiv kontrol af udenlandske tjenesteydere i Danmark. I Tyskland hænger den aktive kontrol sammen med, at problemet med manglende forsikringsdækning af udstationerede østarbejdere er stort, og at myndighederne i Tyskland i modsætning til Danmark anvender attest E101 aktivt i deres kontrol af udenlandsk arbejdskraft. Den aktive kontrol gør det muligt at sikre, at udstationerede østarbejdere reelt er beskyttede af forsikringer, og at deres arbejdsgiver er en lovlige tjenesteyder, der er etableret i hjemlandet inden afrejsen. *Spørgsmålet er, om større aktivitet fra f.eks. Arbejdsskadestyrelsens side kan skabe bedre økonomisk og social sikkerhed for EU-udstationerede og samtidig bidrage til kontrol af tjenesteydernes lovlighed.* Som nævnt fremgår det af FAOS' rapport om østeuropæisk arbejdskraft i bygge- og anlægsbranchen (Jens A. Hansen og Søren K. Andersen), at der er sket en væsentlig stigning i antallet af polakker som pådrager sig en ar-

bejdsskade og i den forbindelse henvender sig på et sygehus. *Et spørgsmål kunne være, om der er behov for, at Arbejdsskadestyrelsen mere aktivt kontrollerer, om udstationerede eller udenlandske selvstændige erhvervsdrivende er dækket af en forsikring?*

#### **4.2.6 Arbejdsmarkedsstyrelsen**

Arbejdsmarkedsstyrelsen har to hovedopgaver i forhold til udstationerede og tjenesteydere; en statistik-/overvågningsfunktion og en liaisonfunktion som forbindelseskantor for myndighederne og udenlandske tjenesteydere, samt med koordinering af myndighedsrollen i forhold til Østtalen.

Statistikfunktionen har hidtil været begrænset til individuelle østarbejdere, men det vedvarende udækkede behov for arbejdskraft har gjort det relevant at udvide Arbejdsmarkedsstyrelsens database med nøgletal for arbejdsmarkedet til også at omfatte EU-tjenesteydere og udstationerede. Det sker sammen med etableringen af RUT-registret pr. 1. maj 2008, hvor der etableres et fælles nøgletalsystem med mulighed for at overvåge den samlede arbejdsstyrke grundigere, fordi udstationerede og selvstændige enkeltmandsvirksomheder fremover også vil indgå i overblikket. Arbejdsmarkedsstyrelsen vil hver måned trække oplysninger fra RUT, og første træk foretages medio juni 2008. Trækket kombineres med et samtidigt træk fra Statsforvaltningernes register over udstedte EU-opholdsbeviser til alle EU-borgere, samt fra Udlændingesservices register over opholds- og arbejdstilladelser til østarbejdere, der arbejder på danske virksomheder uden overenskomst. Data fra Statsforvaltningerne og Udlændingesservice vil blive kørt op imod SKATs registreringer fra E-indkomst-systemet, så det er muligt at udsondre den del af EU-arbejdstagerne, der ikke længere har arbejdsindkomst. Det udvidede nøgletalsystem giver et forbedret grundlag for at afstemme behovet for arbejdskraft med det reelt samlede arbejdskraftpotentiale, der er i Danmark. Udlændingesservices register rummer nationalitetsoplysninger og vil gøre det muligt at oprindelsesbestemme den udenlandske arbejdskraft. De statistiske data bliver offentligt tilgængelige på AMS' hjemmeside og vil indgå i de regionale og det nationale Beskæftigelsesråds planlægning.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har varetaget opgaven som forbindelseskantor vedrørende tjenesteydelser og udstationerede siden implementering af udstationeringsdirektivet i 1999. Opgaven består i at vejlede EU-tjenesteydere og udstationerede om vilkårene for at levere tjenesteydelser i Danmark. Samtidig holder liaison-funktionen kontakt til de øvrige medlemslande om løsning af fælles problemer og udveksling af informationer.

Som vi vender tilbage til i afsnittet nedenfor om EU-udredningen, viser EU-kommissionens beskrivelse af medlemslandenes liaisonfunktioner, at landene generelt set anvender begrænsede mandsskabsressourcer på opgaven. Danmark ses ikke at afvige fra dette generelle billede. Endvidere viser både Kommissionens beskrivelse og oplysningerne fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, at Danmark modtager få henvendelser fra EU-tjenesteydere og udenlandske myndigheder.

*Spørgsmålet er, om der sikres bedre og mere velordnede forhold hos tjenesteyderne og for deres udstationerede medarbejdere, hvis liaisonfunktionerne udbygges og udvikles, som det er ønsket af både Kommissionen og EU-parlamentet?*

Som led i den reviderede Østaf-tale af 29. juni 2007 er der afsat 5 mio. hvert af årene 2008, 2009 og 2010 til oplysning om forholdene på det danske arbejdsmarked. Projekterne skal give udenlandske arbejdstagere og tjenesteydere let tilgængelig information om f.eks. overenskomstforhold, arbejdsmiljøregler og andre sociale og økonomiske problemstillinger i forhold til udlændinges ophold på det danske arbejdsmarked. Første ansøgningsrunde til puljen er september 2008.

Kommissionens redegørelse viser ikke om eller i hvilket omfang medlemslandenes liaison-funktioner indgår i det praktiske kontrolarbejde med at sikre lovlige leveringer af tjenesteydelser eller i beskyttelsen af de udstationerede arbejdstagere; f.eks. gennem kontakt til hjemlandets myndigheder. I Danmark er Arbejdsmarkedsstyrelsens opgaver og ressourcer er tilrettelagt ud fra, at denne opgave varetages af den enkelte relevante ressortmyndighed.

For at styrke samarbejdet har EU-kommissionen i foråret 2008 gennemført en høring blandt medlemslandene om et samarbejde om et nyt internetbaseret system (IMI: Internal Market Information System) hvor oplysninger mellem medlemslandene kan udveksles elektronisk. Den danske regering har udtrykt positiv interesse for initiativet med forbehold for udgiften til systemet.

#### **4.2.7 Social sikring – Den sociale sikringsstyrelse**

Den sociale sikringsstyrelse modtager E101-attester for udstationerede arbejdstagere, der forbliver omfattet af sit hjemlands sociale sikring under udstationering i et andet EU/EØS-land.

En E101-attest skal opbevares af arbejdstageren og forevises myndighederne på anmodning. I Danmark kan det være aktuelt at fremvise E101 for ATP som dokumentation for fritagelse fra betaling af ATP-bidrag samt overfor skattemyndighederne som dokumentation for fritagelse fra betaling af arbejdsmarkedsbidrag. ATP og Arbejdsskadestyrelsen foretager som nævnt ikke kontrol hos EU-tjenesteydere og så vidt vides bruger SKAT heller ikke attest E101 direkte i kontrolindsatser.

Når der er udstedt en udenlandsk E101-attest, kan andre myndigheder via Den Sociale Sikringsstyrelse i konkrete tilfælde rette henvendelse til den kompetente myndighed i hjemlandet, hvis der er tvivl om en arbejdstagers tilknytning til den udstationerende virksomhed. Udenlandske myndigheder, som har udstedt attesten kan oplyse om baggrunden for udstedelsen af E101-attesten og om arbejdstagerens tilknytning til den udstationerende virksomhed ([www.posting.dk](http://www.posting.dk)).

Attesten indeholder data om de personer, der udstationeres samt om den virksomhed, der udstationerer dem. Oplysninger kan ifølge reglerne indgå i

vurderingen af, om den enkelte udstationering er i overensstemmelse med reglerne.

Sikringsstyrelsen leverer data om E101-attester til forligskredsen bag Østaf-talen og bidrager i enkelte konkrete sager med oplysninger fra registret. Sikringsstyrelsen indgår ikke i den organiserede indsats sammen med andre myndigheder mod illegalt arbejde. SKAT har tidligere som fast praksis hørt Sikringsstyrelsen i sager om undladelse af at opkræve arbejdsmarkedsbidrag fra udstationerede arbejdstagere, som bliver skattepligtige til Danmark efter 183 dage. Med den seneste ændring af bekendtgørelsen om arbejdsmarkedsbidrag, har SKAT ikke længere pligt til at kontakte Sikringsstyrelsen i denne type sager.

### **4.3 De samlede udfordringer**

Tilgangen af de østeuropæiske tjenesteydere og udstationerede giver den danske arbejdsmarkedsregulering – den danske model – og hermed arbejdsmarkedets parter, danske myndigheder og politikere en række udfordringer. Som vi beskrev i den første delrapport om individuelle østarbejdere, er der meget store socioøkonomiske forskelle mellem Danmark og de lande østarbejderne kommer fra; f.eks. er lønnen for en faglært arbejder i Polen ca. 5-7 gange mindre end i Danmark, afhængig af sektor<sup>29</sup>. I dette spænd mellem danske og østeuropæiske lønninger, er østarbejderne tilsyneladende indstillet på at arbejde til lønninger, som er ringere end dansk overenskomstløn. Det gælder, hvis de ansættes hos en dansk arbejdsgiver, og det gælder tilsyneladende i endnu højere grad, hvis de har arbejdskontrakt med f.eks. en polsk virksomhed, der udstationerer dem til Danmark.

For både arbejdsmarkedets parter og myndighederne består udfordringerne i at integrere EU-tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere, så de lever op til sædvanlige danske arbejdsmarkedskrav og –regulering.

I dette afsnit gennemgår vi de samlede udfordringer som østtjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere giver anledning til både for arbejdsmarkedets parter og for myndighederne. Vi har delt afsnittet sådan op, at vi først ser på udfordringerne med organisering af tjenesteydere og udstationerede, dernæst på problemerne med at følge op overfor tjenesteydere, som er rejst hjem efter endt opgaveløsning i Danmark. Til sidst ser vi på de samlede udfordringer for arbejdsmarkedets parter og danske myndigheder.

#### *Organisering og overenskomstdækning af tjenesteydere og udstationerede*

Både fagbevægelse og arbejdsgiverorganisationer oplever, at det er meget vanskeligt at hverve østarbejdstagere og østvirksomheder som medlemmer. Begge parter melder dog om, at de østeuropæiske tjenesteydere og deres udstationere-

---

<sup>29</sup> Eurofound, "Industrial developments in Europe, 2006".

de medarbejdere har fået større forståelse og respekt for det danske system, uden at dette dog endnu afspejles i højere organiseringsprocenter.

Siden udvidelsen i 2004 har fagbevægelsen ændret strategi fra at være passive eller defensive overfor østarbejdere til aktivt at integrere dem gennem organisering og overenskomstdækning. Samarbejdet om fælles BAT-overenskomster og BATs ansættelse af 5 konsulenter, og siden hen 3Fs ansættelse af ligeledes 5 konsulenter med særlige kompetencer overfor østarbejdere er udtryk for den aktive og integrerende strategi.

Pres fra danske bestillere af tjenesteydelser bidrager også til at integrere tjenesteyderne. De faglige organisationer har inden for flere sektorer prioriteret at få aftaler med arbejdsgiverne om, at de stiller krav om dansk overenskomst i kontrakter med tjenesteyderne. Dog tager arbejdsgiverne principielt afstand fra formelle krav om, at de skal tage ansvar for tjenesteydernes behandling af udstationerede medarbejdere. Arbejdsgiverorganisationerne ser et sådant krav for praktisk umuligt at løfte og som et indgreb i deres grundlæggende ret til frit at indgå aftaler.

Der foreligger ingen præcise tal for østarbejdernes organiseringsgrad. Som vi beskrev i første delrapport, så er en væsentlig del af fagbevægelsens østeuropæiske medlemmer kommet til Danmark inden EU-udvidelsen. Fagbevægelsen skønner selv, at medlemsprocenten for de nytilkomne østarbejdere er under 10 pct. FAOS' rapport inden for byggeriet anslår organiseringsgraden til 2-4 pct. I relation til udstationerede må det fremhæves, at fagbevægelsen ofte giver udtryk for, at udstationerede er endnu vanskeligere at organisere end østarbejdere i danske virksomheder. Den massive tilstedeværelse af udstationerede i byggebranchen kan forklare det lave skøn i FAOS' rapport om organiseringen i denne branche. Det er ikke overraskende, idet udstationerede ikke oplever en tilskyndelse til at organisere sig fra organiserede kolleger og samtidig må vi antage, at mange udstationerede kun opholder sig og arbejder i Danmark i kortere tid; f.eks. for at undgå skattepligt efter 183 dage.

På arbejdsgiversiden er organiseringen endnu lavere. Dansk Byggeri opgiver at have 70 udenlandske bygge- og anlægsvirksomheder i alt som medlemmer, heraf 30 fra Østeuropa. Et antal som alligevel er højere end hvad andre arbejdsgiverorganisationer kan fremvise.

Som nævnt har fagbevægelsen løbende udbygget sin indsats med at integrere østarbejderne. 3F's nye konsulenter skal styrke den regionale indsats og som en af de første opgaver hører en særlig indsats overfor tjenesteydere og østarbejdere på vejtransportområdet. Samtidig etableres der et regionalt netværk, som drøfter problemer og løsninger om udenlandsk arbejdskraft. Blandt de særlige initiativer fagbevægelsen fremhæver i arbejdet med at integrere østarbejdere er indsatsen på bladuddelingsområdet, hvor man gennem kontakt til den katolske kirke har fået forbindelse med 300 overvejende østeuropæere og fået ca. 200 organiseret.



I perioden fra 1. januar til 1. maj 2008 har 3F indgået 85 tiltrædelsesoverenskomster inden for byggeriet, hvoraf 5 var med polske virksomheder. Siden EU-udvidelsen i 2004 har 3F frem til april 2008 tegnet i alt 181 tiltrædelsesoverenskomster inden for byggeriet; ifølge FAOS' rapport om østarbejdere inden for bygge- og anlægsområdet (Hansen og Andersen, 2008) havde 3F midt i 2007 tegnet i alt 115 tiltrædelsesoverenskomster med udenlandske - overvejende østeuropæiske tjenesteydere – svarende til ca. 40 tiltrædelsesoverenskomster om året siden 2004. Samlet set må det konstateres, at det er en relativt beskeden andel af de ca. 1.100 registrerede østtjenesteydere, som det er lykkedes at tegne overenskomst med. På det grønne område beretter fagbevægelsen således, at man kun har indgået "en håndfuld" overenskomster. Pension Danmark, som tegner arbejdsmarkedspensioner for de mest relevante sektorer for østarbejdere, angiver, at man den første maj 2008 havde registreret ca. 100 pensionsindbetalende østvirksomheder. Tallet har angiveligt ikke ændret sig væsentligt inden for det seneste år. Samtidig er Dansk Byggeris 30 øst-medlemmer iblandt de 100. Der er ikke lighedstegn mellem antallet af tiltrædelsesoverenskomster og pensionsindbetalende medlemmer. Imidlertid betyder den fremrykkede pensionsret, som blev indført ved OK-07, at Pension Danmark burde have flere pensionsindbetalende østvirksomheder. Forskellen mellem fagbevægelsens tal for tiltrædelsesoverenskomster og Pension Danmarks tal må derfor overvejende forklares med, at overenskomstdækkede østarbejdsgivere ikke overholder overenskomsten eller at fagbevægelsen indgår relativt mange overenskomster med enkeltmandsvirksomheder uden ansatte.

Det nye registreringssystem, RUT, har både arbejdsgiverorganisationer og fagbevægelsen positive forventninger til. Arbejdsgivernes reaktion skyldes i første omgang, at danske arbejdsgivere inden for bygge- og anlægsområdet fremover undgår at skulle registrere de udenlandske tjenesteydere, de bruger som underentreprenører. Fagbevægelsen ser med forhåbning på, at RUT vil give dem bedre grundlag for at finde tjenesteyderne og få overblik over det antal udstationerede, de medbringer. Flere steder på afdelingsniveau fremhæver man dog, at det vil være afgørende for registreringens effektivitet, at der sættes ressourcer af til kontrol af, om registreringen sker, og at sanktionerne for at undlade registrering er tilstrækkeligt store og gennemføres håndfast. Som nævnt får fagbevægelsen adgang til oplysninger fra RUT om virksomhedens branche og tidspunktet for aktiviteter; man får ikke oplyst tjenesteyderens arbejdssted. Til gengæld har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen lovet at svare på henvendelser fra fagbevægelsen om, hvorvidt de tjenesteydere, som fagbevægelsen møder under aktioner og hører om via medlemmerne, er registreret i RUT.

Fagbevægelsens øgede indsats med overenskomstdækning af udenlandske tjenesteydere er blevet understøttet af den seneste praksis i Arbejdsretten, som har udvidet adgangen til sympatikonflikter til at omfatte virksomheder på en

byggeplads, som ikke direkte har sammenhæng med den konfliktramte virksomhed<sup>30</sup>.

#### *Opfølgning overfor hjemrejste tjenesteydere*

I enkelte af de tilfælde hvor det er lykkedes at indgå overenskomst med østeuropæiske tjenesteydere er der opstået problemer med at håndhæve og fuldbyrde overenskomstkravene. Overenskomster løser ikke i sig selv problemerne med ”social dumping”, dels fordi overenskomsterne ikke nødvendigvis overholdes, og dels er der på minimallønsområdet eksempler på, at der alene betales mindsteløn uden den forudsatte lokale forhandling af den faktiske løn. Hertil kommer eksempler på fagretlige sager om efterbetaling, hvor det har været umuligt at få tjenesteyderen til at betale løn til de udstationerede svarende til en mæglingsaftale mellem arbejdsmarkedets parter.

*Spørgsmålet i den forbindelse er, om samspillet mellem polsk og dansk retspleje kan sikre, at danske arbejdsretlige afgørelser og domme kan fuldbyrdes i Polen<sup>31</sup>?*

Problemet er konkret opstået, hvor en tjenesteyder er blevet pålagt at efterbetale et lønkrav til udstationerede, som ikke havde fået overenskomstmæssig løn. I én sag rejste tjenesteyderen hjem og nægtede at opfylde lønkravet; i en anden sag betalte tjenesteyderen lønkravet i Danmark og havde derefter held med at få en polsk domstol til at pålægge den udstationerede at betale pengene tilbage til tjenesteyderen efter hjemkomsten til Polen<sup>32</sup>. I april 2008 har arbejdsretten pålagt virksomheden en bod på 250.000 kr. for overenskomstfjendtlig handling. Sagen vedrørte den polske virksomhed Gal-Met.

Fagbevægelsen oplyser, at det er almindelig praksis, at man sørger for at få dom fra arbejdsretten i sager, hvor arbejdsgiveren ikke umiddelbart betaler i forhold til et forlig. Det sker netop for at sikre fuldbyrdelsen. Det specielle i Gal-Met sagen var, at virksomheden umiddelbart betalte den aftalte erstatning og først efterfølgende i Polen forlangte pengene tilbage hos arbejdstageren.<sup>33</sup> Arbejdsretten fastslår med sin principielle dom i Gal-Met sagen, at danske overenskomster også gælder uden for Danmarks grænser.

Sagerne har klarlagt nogle udfordringer for det danske fagretlige system. Sager som Gal-Met sagen vil der nok ikke komme mange flere af. Man kan ikke forvente, at mange udenlandske virksomheder først imødekommer krav om efterbetaling af løn i Danmark for så herefter at kræve pengene tilbage hos lønmodtagerne i hjemlandet. Mere sandsynligt er det, at udenlandske tjenesteydere

<sup>30</sup> AR10/11-2005 Timber/House/Baltic.

<sup>31</sup> Problemet med fuldbyrdelse af udenretlige forlig knytte sig til EU Bruxelles I-forordningen.

<sup>32</sup> I en efterfølgende sag ved den danske arbejdsret i maj 2008 blev virksomheden pålagt et bod på 250.000 kr., fordi kravet mod den udstationerede om tilbagebetaling blev anset for et grundlæggende brud respekten for det danske fagretlige system.

<sup>33</sup> Den 31. april 2008 har det polske byggefirma Gal-Met S.C fra Kiezling i Polen betalt 800.000 kr. til TIB-forbundet i en sag om social dumping i forhold til overenskomsten. I tilknytning til denne sag har TIB samtidig overtaget Gal-Mets fordring mod den polske arbejdstager, så han ikke risikerer yderligere retsforfølgelse i Polen.

vil forsvinde ud af landet uden at efterkomme tilbagebetalingskrav. De danske parter har forventet, at fagretlige afgørelser (forlig, faglige voldgiftsavgørelser og arbejdsretsdomme) kan fuldbyrdes i andre EU-lande ud fra de mellemstatslige aftaler i EU-regi. Ifølge eksperter i polske retsforhold har det danske fagretlige system imidlertid nogle særheder, som kan gøre det vanskeligt at få udenlandske domstole til uden videre at godtage og fuldbyrde afgørelserne. Efter polsk ret er det f.eks. et krav til mæglingsløsninger, at parterne har haft adgang til en advokat, og at indkaldelse til retsmøder sker i god tid og på modtagerens sprog. Polske domstole lægger også vægt på, at afgørelser kan ankes<sup>34</sup>.

Beskæftigelsesministeren har anerkendt udfordringerne med udenlandsk anerkendelse af danske fagretlige afgørelser. Han har derfor taget positivt imod en opfordring fra LO om at forsøge at opnå en aftale med Polen om anerkendelse af fagretlige afgørelser.

Juridiske eksperter i polsk ret, som dansk fagbevægelse har været i kontakt med, oplyser, at der oveni de formelle krav til fuldbyrdelse af danske arbejdsretlige afgørelser i Polen er en begrænsning for samspillet mellem det danske og det polske retssystem, da retsforløbet kan blive langvarigt i Polen. Hvis en Polsk domstol anerkender, at en dansk afgørelse kan fuldbyrdes, kan anerkendelsen ankes (i nogle tilfælde til to yderligere instanser), hvilket betyder, at det kan tage omkring 2-2½ år at få sagen afsluttet. Processen er udgiftskrævende på grund af det lange tidsforløb og fordi alle dokumenter som udgangspunkt skal oversættes. Polske advokater er lige så dyre som danske, og det længere tidsforløb og den tungere proces betyder, at det ifølge de juridiske eksperterne vil koste 10.000 kr. for en relativt simpel inddrivelsessag og 50.000 kr.-100.000 kr. for lidt mere komplicerede sager. Hertil kommer, at udsigten til at få skabt en solid præcedens hos polske domstole ud fra et antal ensartede sager ifølge polske advokater, som dansk fagbevægelse er i kontakt med, ikke er umiddelbart sandsynlig.

Oveni problemerne med at fuldbyrde danske arbejdsretlige afgørelser er risikoen for at tjenesteyderen går konkurs under sagen. Polske advokatfirmaer anbefaler, at der ved siden af hovedsagen anlægges en sag mod ledelsespersoner hos tjenesteyderen, så de kan gøres personligt ansvarlige, hvis virksomheden tømmes for værdier og går konkurs inden sagen afsluttes. Reelt kan virksomheden eller ledelsen for det polske selskab være væk inden man får rejst en sag ved polsk ret.

Ekspertene i polske juridiske retsforhold oplyser, at der er relativt gode muligheder for at have et løbende overblik over polske virksomheders økonomiske situation. I sager mod virksomheder er det sædvanligt, at advokaten hver måned indhenter økonomiske oplysninger om virksomheden. Det fungerer rimeligt effektivt og kan være med til at forhindre, at man "kaster gode penge efter dårlige penge". I Danmark kan man beskytte sig mod en virksomheds dårlige øko-

---

<sup>34</sup> I Polen findes dog også voldgifter uden ankemulighed.

nomi ved at få domstolen til at ”spærre” en del af virksomhedens aktiver, indtil retssagen er afgjort (”tage arrest”). En tilsvarende mulighed er ikke på plads i Polen.

Løn er et prioriteret krav i et polsk konkursbo, men det er prioriteret lavere end i Danmark, og der skal derfor samlet set være flere midler i konkursboet, før der bliver penge til at dække lønkrav. Der findes i Polen en garantifond som ifølge de juridiske eksperter minder om den danske Lønmodtagernes Garantifond; men den polske fungerer mere langsommeligt, og derudover er der et loft for udbetalingerne til den enkelte lønmodtager. Polske arbejdstagere har ifølge eksperterne ikke stor tiltro til systemet.

Samlet set er rådet fra eksperter i det polske retssystem, at den danske fagbevægelse bør lægge vægten på ”forebyggelse” frem for at forsøge at ”helbrede” igennem et kompliceret og meget anderledes polsk retssystem. Forebyggelse kan bestå i at tydeliggøre i ansættelsesaftalen og overenskomsten, hvordan lønkrav skal opfyldes.

Som nævnt er det i dag ikke muligt at vurdere, om inddrivelse af lønkrav fra f.eks. Polen vil blive et mere alment problem. Hvis det viser sig at være tilfældet, kan det evt. være relevant for fagbevægelsen at overveje samarbejder med faglige organisationer i andre EU-lande. Dansk fagbevægelse er således ikke de eneste der i øjeblikket søger inddrivelse af udstationeredes løn i Polen. Også nederlandske fagforeninger er i Polen i et forsøg på at inddrive udestående lønkrav.

#### *Udfordringer for myndighederne*

Danske myndigheders udfordringer synes bedst at kunne sammenfattes i behovet for et velfungerende samarbejde mellem danske myndighedsinstanser, dels styrke samarbejdet med de relevante myndigheder i de lande, hvor tjenesteyderne og de udstationerede kommer fra. Et styrket samarbejde mellem danske myndigheder kan bl.a. bestå i vidensdeling om tjenesteydernes oprindelse og lovlighed i hjemlandet. Forhold som er kontrolleret af hjemlandets myndigheder ved udstedelse af attest-E101. Udstationerede medarbejdere kan ydermere drage indirekte nytte af danske myndigheders fokus på attest E101, fordi det derved kontrolleres, om de reelt er beskyttet af f.eks. en arbejdsforsikring. I forhold til spørgsmålet om arbejdsskadesikring vil det måske være relevant at inddrage Arbejdsskadestyrelsen i kontrollen af bl.a. østvirksomheder.

Uden for udstationeringslovens område betyder Romkonventionen<sup>35</sup>, at det er reglerne i det land, hvor den udstationerede sædvanligvis udfører sit arbejde, der gælder for arbejdsforholdet. Hvis reglerne er gjort ufravigelige, f.eks. for at beskytte den udstationerede, er der end ikke mulighed for at fravige dem ved en aftale imellem tjenesteydere og den udstationerede. Heller ikke selvom værts-

<sup>35</sup> Rådets konvention om hvilken lov der skal anvendes på kontraktsretlige forpligtelser, åbnet for undertegnelse i Rom den 19. juni 1980 (80/934/EOEF)

landet eventuelt har mere fordelagtige regler for den udstationerede arbejdstager. I disse tilfælde vil det være den udstationeredes hjemland (fordi det som regel er her han som regel udfører sit arbejde), der har kompetencen til at vurdere, om han behandles korrekt. Det forhold, at hjemlandets myndigheder ikke har adgang til at udøve kontrollen direkte i værtslandet, synes at være et godt grundlag for at etablere et tæt samarbejde mellem f.eks. de danske myndigheder og myndighederne i tjenesteyderens oprindelsesland. Tilsvarende gælder i forhold til skatteopkrævning, hvor dobbeltbeskatningsaftalerne i reglen indebærer, at tjenesteyderens hjemland har beskatningsretten af tjenesteydere (bortset fra moms) og de udstationerede i den første del af udstationeringsperioden. Tjenesteyderens oprindelsesland har her en direkte interesse i beskatningen og værtslandet har en indirekte interesse i at undgå at udenlandske tjenesteydere kan bruge manglende skattebetaling som konkurrenceparameter overfor andre virksomheder, der betaler skat.

Fagbevægelsen er jævnligt i tvivl om de skal henvende sig til Politi, SKAT eller Udlændingesservice om udenlandske virksomheders legale forhold. Spørgsmålet er, om det vil være en væsentlig støtte for fagbevægelsen med en ”one-stop-shop-ordning”, hvor de kan henvende sig med anmeldelser af illegale forhold.

Et af udgangspunkterne for reguleringen af tjenesteydernes forhold er, at der er tale om EU-tjenesteydere, der midlertidigt leverer en tjenesteydelse i Danmark. Midlertidighed synes dog at være et bredt begreb, som skattemæssigt knytter sig til den enkelte tjenesteydelse og ikke til tjenesteyderens samlede ophold. En EU-tjenesteyder kan derfor godt være lovligt i Danmark i en sammenhængende periode af flere års varighed. At dette er tilfældet fremgår også af den manual Beskæftigelsesministeriet har udsendt om regler for udenlandsk arbejdskraft.<sup>36</sup>

Myndighederne har efter de offentligretlige regler og databeskyttelsesreglerne en adgang til at udveksle oplysninger om EU-tjenesteydere imellem sig, f.eks. for at kontrollere at lovgivningen overholdes. Vores kontakt til myndighederne har dog sat spørgsmål ved, om udvekslingsadgangen anvendes systematisk og hensigtsmæssigt. Oplysninger om de udstationeredes opholdsperiode synes før etableringen af RUT ikke at være indsamlet systematisk. Hvis det er korrekt har SKAT været afskåret fra at foretage en systematisk skrivebordskontrol af skattepligten for f.eks. polske udstationerede efter 183 dages arbejde i Danmark. SKAT har måttet nøjes med udbyttet fra kontrolaktioner.

Tilsvarende har Udlændingesservice som nævnt ikke foretaget systematiske kontrol af, om EU-tjenesteyderes opfylder kravene i udlændingeloven eller kravene om EU-opholdsbevis til udstationerede, som arbejder mere end 3 måneder i Danmark. Systematisk kontrol af tjenesteyderne kunne være foretaget ud fra

---

<sup>36</sup> Manual. Regler for ophold og arbejde i Danmark for statsborgere fra de østeuropæiske lande.

oplysningerne i Tønderregistret og kontrollen af de udstationerede kunne være sket ud fra oplysningerne i 7E-registret. Fremover vil begge typer af kontrol kunne foretages ud fra RUT-registret.

I flere andre EU-landene indgår EU-ansættelsesbevis i kontrollen af, at de udstationerede er legale. Ansættelsesbeviset har hjemmel i et EU-direktiv og skal udstedes senest en måned efter ansættelsen. Det rummer oplysninger om løn, arbejdssted, arbejdstid, opsigelse, ferie, pension og varighed. Ifølge direktivet skal arbejdsgiveren ved udstationering af arbejdstageren til et andet land sørge for, at arbejdskontrakten og ansættelsesbeviset er i arbejdstagerens besiddelse inden afrejsen og at det rummer supplerende oplysninger om *varigheden af arbejdet i udlandet, valuta som lønnen betales i, kontanter og naturalier som er forbundet med udstationeringen, vilkår for den udstationeredes tilbagevenden til tjenesteyderens oprindelsesland og om de nødvendige attester ved udstationering (f.eks. E101-attest) er udstedt*. Der er ikke krav til sprog, men EU-domstolen har i en sag anlagt af Kommissionen mod Tyskland anerkendt Tysklands krav om, at ansættelsesbeviset skal oversættes til tysk.

Den danske definition af udstationering ligger som nævnt i forlængelse af EU-Domstolens praksis<sup>37</sup>, som ikke stiller krav om, at den udstationerede skal være ansat tidsubegrænset i den tjenesteydende virksomhed eller at ansættelsesforholdet skal være iværksat inden påbegyndelsen af tjenesteydelsen. Derimod er det et krav, at den udstationerede lovligt har ret til at arbejde og opholde sig i den tjenesteydende virksomheds hjemland, og den udstationerede skal have ret til samt have til hensigt at vende tilbage til tjenesteyderens hjemland, når arbejdet med tjenesteydelsen er udført.

Der er intet der tyder på, at danske myndigheder har planer om systematisk at inddrage EU-ansættelsesbeviset i kontrollen af udstationerede. Som det fremgår, hænger anvendelsen også dårligt sammen med EU-Domstolens og Kommissionens opfattelse af de lovlige restriktioner, som må stilles over for EU-tjenesteydere. Samtidig vil nogle af de samme forhold som fremgår af ansættelsesbeviset, som nævnt kunne afdækkes via attest E101 kombineret med kontakt til oprindelseslandets myndigheder.

## 5. Myndighederne i Polen og Litauen

Østeuropæiske tjenesteydere og udstationerede, der opererer og arbejder i Danmark, kommer primært fra Polen og dernæst Litauen. Dette afsnit beskriver Polens og Litauens udstedelse af attest E101 til udstationerede medarbejdere og kontakten mellem de to landes myndigheder og andre EU-lande.

---

<sup>37</sup> C113/89 Rush Portuguesa og C-43/93 Vander Elst.

## 5.1 Polen

1008 ud af de 5129 registrerede udenlandske tjenesteydere i Danmark pr. 1. maj 2008 kom fra Polen. I Polen varetages regulering og kontrol af arbejdsmarkedet af forskellige offentlige myndigheder og inden for forskellige strukturer. Der er dels et social- og beskæftigelsesministerium og dels et separat nationalt arbejdsinspektorat (National Labour Inspectorate), som er under parlamentets kontrol og ansvar. Det er således denne noget anderledes polske myndighedsstruktur, polske virksomheder og deres udstationerede medarbejdere kender, når de kommer til Danmark.

Liaisonfunktionen med støtte til tjenesteydere og udstationerede er i Polen decentraliseret på forskellige myndighedsinstanser. Vejledning om og udstedelse af attest E101 sker fra en afdeling under socialministeriet, og for løn-, arbejdsvilkår og arbejdsmiljøspørgsmål udfyldes liaisonfunktionen af det nationale arbejdsinspektorat. Liaisonkontoret har oplyst, at de i perioden fra 1. januar til 31. december 2007 har modtaget 157 henvendelser fra myndigheder i andre medlemsstater. Spørgsmålene angik især:

- *Lovlighed af polske tjenesteyderes aktivitet, deres branche og omsætning,*
- *Ansættelsesrelationen imellem tjenesteyder og udstationerede.*
- *Ansættelsesforhold, herunder arbejdstid, hvileperioder, løn under ferie, udstationeringstillæg.*
- *Arbejdsgiverforpligtelser: certifikater (kompetence, sikkerhed), helbredscheck, forsikringer, skattebetaling, sikringspræmier og indkvarteringskrav.*

Henvendelserne fordeler sig på 4 lande: Belgien (79), Frankrig (47), Nederlandene (15) og Tyskland (14). Henvendelserne fra Frankrig og Belgien angår især spørgsmål til vilkår i individuelle arbejdskontrakter. Nederlandene spørger typisk til den polske tjenesteyder (om virksomheden er lovligt etableret og med aktivitet i Polen, tjenesteyderens hjemmeadresse, hvem der repræsenterer tjenesteyderen og om tjenesteyderen har aktuel aktivitet i Polen).<sup>38</sup>

Social- og arbejdsministeriet oplyser, at man jævnligt giver afslag på at udstede E101-attester til medarbejdere i polske virksomheder, der ikke opfylder betingelserne. Afslaget skyldes som regel, at virksomhederne reelt ikke har aktiviteter i Polen på ansøgningstidspunkt eller under udstationeringen. Afslaget kan også være begrundet med, at de udstationerede ikke var ansat i virksomheden på ansøgningstidspunktet. Attesten udstedes regionalt i de 15 polske regioner. Der foreligger ikke samlede tal for afslåede ansøgninger. Det polske liaison-kontor oplyser, at man modtager relativt få henvendelser fra andre EU-lande om polske arbejdstagere udstationeret i udlandet. De fleste henvendelser

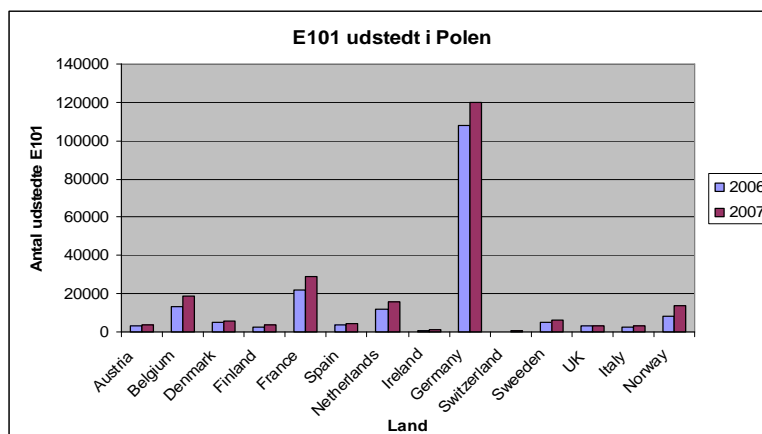
---

<sup>38</sup> Det polske arbejdsinspektorat har sendt de angivne oplysninger i brev af 7. maj 2008.

angår E101-attester, og der er flest henvendelser fra Tyskland, Holland og Belgien, og disse angår typisk ægtheden og validiteten af attesterne.

I figur L nedenfor fremgår antallet af E101-attester, som polske regionale myndigheder har udstedt til udstationerede arbejdstagere og enkeltmandsfirmer.

Figur L: E101-attester, som polske myndigheder har udstedt til udstationerede og selvstændige enkeltmandsvirksomheder i 2006 og 2007.



Kilde: Polish Ministry- of Social affairs and Labour, april 2008

Det er overraskende, at der udstedes så få attester for udstationering i Storbritannien og Irland, som jo ellers er blandt de største aftagere af østarbejdere. Polske myndigheder skønner selv, at det skyldes, at de to lande åbnede deres grænser straks ved udvidelsen, og at polske arbejdstagere foretrækker at tage til Storbritannien og Irland som individuelle arbejdstagere i stedet for som udstationerede. Hvis det er forklaringen, så er det til gengæld overraskende, at der sammenlignet med Irland og Storbritannien er udstedt væsentligt flere E101-attester for udstationerede til Sverige, som også åbnede sit arbejdsmarked ved udvidelsen. Polske embedsmænd vurderer, at dette kan hænge sammen med, at udgiften til social sikring er større i Sverige end i Storbritannien og Irland. Denne forklaring ligger i tråd med oplysninger fra den danske Sociale Sikringsstyrelse om eksempler på, at polske udstationerede i Storbritannien er forsøgt sendt videre til et andet EU-land med en E101-attest udstedt i Storbritannien. Ifølge Sikringsstyrelsen er denne metode ikke lovlig. Myndighedsrepræsentanter i Irland bekræfter, at udgiften til social sikring er beskedent lavtlønnede: "Pay Related Social Insurance" (PRSI) består af bidrag fra både den ansatte og arbejdsgiveren; den ansatte betaler ikke bidrag af indkomst under 352 Euro/uge, men arbejdsgiveren betaler mellem 8,5 pct. og 10,75 pct. afhængig af indtjening.

På den polske ambassade i København kan man ikke genkende den vedvarende vækst i antallet af polske tjenesteydere, der kommer til Danmark. Ambas-



sadens handelsattaché var i 2005 og i 2006 travlt optaget med at informere polske og danske virksomheder om samarbejdsmulighederne. I dag er henvendelserne stilnet af og man vurderer, at det skyldes, at kontakten mellem polske tjenesteydere og danske virksomheder har fået en anden karakter. I dag kender parterne oftere hinanden, og de kan derfor tage direkte kontakt og bruge hinandens netværker frem for at gå en omvej via myndighederne.

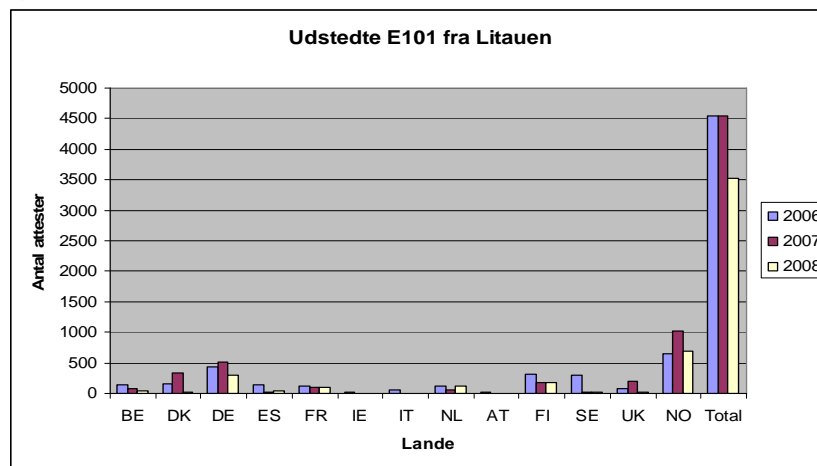
På den polske ambassade vurderer man, at polske virksomheder udmærket er klar over arbejdsvilkårene i Danmark. Usikkerhed om lønvilkår og fagbevægelsens aktiviteter, som de f.eks. kom til udtryk i den svenske Laval-sag, gælder efter ambassadens opfattelse ikke for Danmark. Et stort antal polske hjemmesider orienterer polske lønmodtagere og virksomheder om vilkårene i Danmark. Ifølge ambassaden er det især polske vikarbureauer, der orienterer om løn- og arbejdsforhold i Danmark, hvilket er overraskende i betragtning af, at deres vikarbureauansatte ikke har direkte adgang til landet uden om pligten til arbejds- og opholdstilladelse, med mindre de bliver ansat hos en dansk arbejdsgiver med overenskomst samt er dækket af overenskomsten.

I forhold til den igangværende indførelse af RUT-registret er man på ambassaden overrasket over ikke at være blevet informeret om initiativet. Registreringen skærper kravene til polske virksomheders registrering, hvilket man ser som en udvikling bort fra den erklærede hensigt om øget liberalisering og åbning af det indre marked. Samtidig kunne ambassaden have brugt tidlige informationer om registreringssystemet til at forberede polske tjenesteydere på de nye krav til glæde både for virksomhederne samt danske myndigheder og parter. Ambassaden forventer dog ikke, at registreringen vil være nogen større hindring for polske tjenesteydere, der ønsker at komme til Danmark. Generelt oplever de polske myndigheder vi har været i kontakt med, at kontakten til danske myndigheder er udmærket, men Danmark hører dog ikke til blandt de lande, hvortil kontakten er hyppigst eller tættest.

## **5.2 Litauen**

Allerede i 2007 erfarede den danske beskæftigelsesminister, at Litauen ikke var indstillet på et tættere samarbejde om at sende arbejdskraft til Danmark. Litauen havde konstateret, at man havde behov for den tilbageværende arbejdskraft og helst skulle vende udviklingen. Litauen har gennemført en handlingsplan for fastholdelse og ”genrekruttering” af litauiske emigranter. Ofte nævnes Polen som det store migrantland. Det holder også stik, når man alene ser på det nominelle antal. Relativt set har en større andel af arbejdstagerne i de baltiske lande emigreret end i Polen.

Figur M. Attest E101 som Litauen har udstedt i 2006-2008



Kilde: Litauens arbejds- og socialministerium, april 2008.

Ifølge figuren ovenfor kan det se ud som om, at Litauen har haft succes med at bremse afvandringen af arbejdskraft, idet udstedelsen af E101-attester til udstationering i andre EU-lande er gået tilbage. Det litauiske liaisonkontor oplyser, at man ikke har erindring om henvendelser fra Danmark med spørgsmål til litauiske tjenesteydere og udstationerede. Bortset fra enkelte henvendelser fra Belgien, modtager man generelt set flest henvendelser fra virksomheder i tredjelande (Ukraine, Moldova, Rusland og Kina), der overvejer udstationering til Litauen. Liaisonkontoret oplyser, at de er i stand til at assistere EU-lande med at finde oplysninger om status for litauiske virksomheder og deres udstationerede - før og under udstationeringen.

Litauen og Norge har i maj 2007 indgået en aftale om samarbejde og gensidig udveksling af oplysninger inden for 4 uger om udstationerede arbejdstagere, hvor man påtager sig at informere om vilkår for arbejde, uregelmæssige forhold opdaget under inspektion samt overtrædelse af arbejdstagerrettigheder. Aftalen sigter særligt mod sikkerhed og sundhed i arbejdet, men andre oplysninger kan også udveksles.

## 6. EU policy om tjenesteydere og udstationerede

Det har i de seneste år præget den europæiske debat og politikudvikling, at grænseoverskridende levering af tjenesteydelser ses som et centralt element i udviklingen af EU's indre marked. EU-institutionerne lægger stor vægt på, at leveringen af tjenesteydelser over grænserne kan bidrage til at styrke unionen økonomisk og beskæftigelsesmæssigt. I 2004 blev det beregnet, at tjenesteydelser gennemsnitligt udgør næsten 70 pct. af både medlemslandenes BNP og beskæftigelse, og samtidig er den generelle beskæftigelse inden for servicesektoren i Europa eksploderet, så 95 pct. af alle nye jobs i EU efter 1995 er oprettet

inden for serviceområdet<sup>39</sup>. EU-kommissionens fokus på potentialet ved levering af tjenesteydelser hænger sammen med, at udvekslingen af tjenesteydelser over EU-grænserne stadig er meget beskeden sammenlignet med vareudvekslingen på trods af den markante udvikling inden for området. OECD-undersøgelser<sup>40</sup> har bidraget med andre vinkler på, at udvekslingen af tjenesteydelser i Europa går lidt trægt. Ud af 1100 konstaterede typer af handelshindringer inden for EU, henførte man langt den største del til udvekslingen af tjenesteydelser.

Det nye servicedirektiv er et eksempel på, at EU lægger stor vægt på at øge trafikken af tjenesteydelser mellem medlemslandene. Direktivet regulerer leveringen af tjenesteydelser og er ikke direkte møntet på relationerne imellem arbejdsgivere og arbejdstagere. Dog indeholder direktivet regulering om vilkårene for arbejdskontakten og angiver f.eks., at udstationeringsdirektivet har forrang frem for servicedirektivet ved regulering af værtslandets adgang til at beskytte og kontrollere udstationerede og tjenesteydere. I forhold til afgrænsningen mellem arbejdstagerbeskyttelse og frihedsrettigheder angiver servicedirektivet, at medlemslandene ikke kan gøre leveringen af tjenesteydelser betinget af krav i strid med de grundlæggende frihedsrettigheder (artikel 16). Servicedirektivet skal være implementeret i medlemslandenes lovgivning inden udgangen af 2009.

Et andet eksempel på EU's fokus på tjenesteydelser er den seneste tilpasning i 2007 af Lissabon-strategien om EU som den mest konkurrencedygtige globale økonomi. Ved revisionen af strategien i 2007 blev der sat fokus på at forbedre små og mellemstore virksomheders muligheder for at levere tjenesteydelser over grænserne.

I forhold til afgrænsningerne mellem tjenesteydelsesretten og medlemslandenes beskyttelsesregler overfor de udstationerede samt for at forebygge ”social dumping” har det i højere grad været EU-Parlamentet end EU-Kommissionen, der har adresseret medlemslandenes problemer med overvågning og kontrol af tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere. Dog har både Kommissionen og Parlamentet lagt vægt på at hindre illegal trafik af tjenesteydere og udstationerede.

I en række sager har EU-domstolen også givet sit besyv med i diskussionerne om afgrænsningerne mellem den fri adgang til at levere tjenesteydelser over grænserne og medlemslandenes ønsker om at gennemføre registrering og kontrol samt at sanktionere illegale forhold.

I det følgende gennemgår vi kort EU-institutionernes udmeldinger om den praktiske håndtering af afgrænsningen mellem fri bevægelighed og medlemslandenes behov for at kunne administrere området. Vi går dog ikke specifikt ind

<sup>39</sup> (KOM(2004)2final, forslag til EU-parlamentets og Rådets direktiv om tjenesteydelser i det indre marked, p. 5)

<sup>40</sup> [The Provision of Services and the Movement of Labour in the Countries of the European Union - Occasional Paper No. 2](#); Sophie Robin.

i EU-domstolens mangfoldige praksis på området for tjenesteydelser og udstationering. Vi nøjes med at gennemgå hovedlinien i domstolens praksis samt omtale enkelte domme, som angiver medlemslandenes muligheder for administrativt at regulere og registrere EU-tjenesteydere og deres udstationerede medarbejdere.

Den grundlæggende adgang til frit at levere tjenesteydelser over grænserne er fastlagt i bl.a. EF-traktatens artikel 49 og en række artikler, der bidrager med rammerne for vilkår og beskyttelse af tjenesteydelsesretten. EU-Domstolen har i sin praksis udviklet artikel 36 om forbud mod forskelsbehandling af tjenesteydere til også at omfatte et forbud mod restriktioner, der urimeligt begrænser retten til frit at levere tjenesteydelser. Domstolen har udviklet begreber om ”tvingende almene hensyn”, som kan begrunde et medlemslands restriktioner overfor tjenesteydelser fra et andet medlemsland. Økonomiske, arbejdsmarkedsprotektionistiske og forvaltningsmæssige behov falder f.eks. uden for den tilladte kategori. ”Tvingende almene hensyn” er i servicedirektivet for første gang blevet omsat til lovtekst.

En række EU-domme har beskæftiget sig med medlemsstaternes administration af frihedsrettighederne. Wolf & Müller dommen (C-60/03) anerkender muligheden for at pålægge bestillere og hovedentreprenører et ansvar for underentreprenørers opfyldelse af direktivets vilkår for udstationerede. Dommen understreger, at kravene skal være proportionale. I en sag mellem Kommissionen og Belgien (C-433/04) anser Domstolen et krav om solidarisk ansvar for at være for vidtgående ud fra art. 49 samt efter en proportionalitetsvurdering.

I en sag som Kommissionen anlagde mod Tyskland (C-490/04 af 18. juli 2007) fandt Domstolen, at det er i orden at stille krav om, at ansættelsesbevis, lønsedler samt andre oplysninger om arbejdstid og lønudbetaling er tilgængelig på arbejdsstedet i en sprogversion, værtslandets myndigheder kan forstå. Derimod syntes Domstolen ikke om det tyske krav til tjenesteyderne om at registrere, når udstationerede flytter imellem forskellige byggepladser; ifølge Domstolen udgør dette krav diskrimination i forhold til tyske entreprenører, og det kan heller ikke begrundes i hensyn til samfundets orden, sikkerhed og sundhed.

#### *Ideer til styrkelse af den sociale dimension i EU-samarbejdet*

I forlængelse af Laval og Viking-dommene er der fremlagt en række forskellige forslag til hvordan den sociale dimension i EU kan styrkes. Ikke mindst fra den europæiske fagbevægelse (ETUC). Blandt de mere vidtgående forslag er en ide om at anvende Lissabon-traktens mulighed for et EU ”i flere hastigheder”. Man har bl.a. foreslået, at medlemslandene sammen kunne vedtage en ”social deklARATION”, som ikke er juridisk bindende, men som kan påvirke den politiske dagsorden samt bidrage som fortolkningsmekanisme ved konkrete sager, hvor der sker afvejning af frihedsrettigheder overfor grundlæggende rettigheder.

Et andet forslag består i at etablere en aftale mellem EU’s institutioner om at fremme social dialog ved at inddrage arbejdsmarkedet europæiske parter i flere

beslutninger. Et andet forslag, som også øger parternes mulighed for at påvirke EU-institutionerne, består i at reformere EU-domstolen gennem oprettelse af en speciel arbejdsretsdomstol, hvor de europæiske parter får adgang til at intervenere i sagerne, en mulighed de også i den nuværende EU-domstolsproces er afskåret fra.

### 6.1 EU-kommissionen

Kommissionen har taget en række initiativer for at beskrive og analysere medlemslandenes samarbejde vedrørende tjenesteydere/udstationering, samt de typer af problemer som landene oplever. I forbindelse med kommissionens meddelelse om udstationering af arbejdere inden for rammerne af levering af tjenesteydelser<sup>41</sup> har kommissionen gennemgået medlemslandenes administration af grænseoverskridende levering af tjenesteydelser og udstationering<sup>42</sup>.

Kommissionen har samlet medlemslandenes svar i en redegørelse fra 2007 om udstationering af arbejdstagere inden for rammerne af serviceleverancer. Redegørelsen er bygget op om 5 hovedtemaer: *om medlemslandene stiller krav om tjenesteyderen har repræsentant i værtslandet, om tjenesteyderen har pligt til forudgående arbejdstilladelse/autorisation i værtslandet, om tjenesteyderen forudgående skal meddele sin ankomst og om medlemslandene har særlig regulering overfor udstationerede fra tredjelande uden for EU*. Ifølge svarene fra medlemslandene har seks lande krav om repræsentant i værtslandet. I tre andre lande er det et indirekte krav. I vores nærområde er det Sverige, Finland og Tyskland, der stiller krav om repræsentant i landet. To lande kræver forudgående autorisation eller registrering. 16 lande kræver forudgående anmeldelse af tjenesteyderen, mens et land kræver anmeldelse fra den, der modtager serviceydelsen. I vores nærområde gælder det Tyskland og Finland, som kræver forudgående en anmeldelse, 14 lande har fastsat krav til tjenesteyderne om at opbevare sociale dokumenter i værtslandet.

EU-kommissionen har løbende opfordret medlemslandene til at forbedre den indbyrdes kontakt omkring tjenesteydere og udstationerede. Hvert land skal således etablere et nationalt forbindelseskantor, liaison-kantor, der kan vejlede i spørgsmål om regler på arbejdsmarkedet. Både Kommissionen og EF-domstolen anser spørgsmålet om gennemsigtighed i regler for løn- og arbejdsvilkår m.v. som afgørende for at få et velfungerede indre marked for tjenesteydere. Med henvisning til principperne om proportionalitet, ikke-diskrimination og ikke-restriktion har Kommissionen anbefalet myndighederne i værtslandene at opbygge kontakter til østarbejdernes og østtjenesteydernes hjemlande frem for at stille f.eks. vidtgående registreringskrav til tjenesteyderne og de udstationerede.

---

<sup>41</sup> (COM 2006(159))

<sup>42</sup> (COM 2007)

Kommissionen beskriver de modsatrettede oplevelser hos medlemslandene og tjenesteyderne, hvor medlemslandene på den ene side oplever et behov for at gennemføre kontrol inden for de institutionelle og strukturelle rammer de har, mens tjenesteyderne oplever, at medlemslandenes kontrol går for vidt i forhold til målet om at forhindre social dumping. Kommissionen er opmærksom på risikoen for social dumping samt risikoen for, at udstationerede får dårligere løn- og arbejdsforhold, end tilsvarende lønmodtagere i værtslandet i øvrigt. Men Kommissionen fremhæver samtidig, at dette skal ses i forhold til, at det er en kortvarig ydelse, tjenesteyderen leverer, og at den udstationerede er beskyttet af regler i hjemlandet, som dog vanskeligt kan kontrolleres af myndighederne. Danmark nævnes blandt de lande 15 lande, som stiller krav om opholdstilladelse af udstationerede tredjelandsborgere; et krav som efter Kommissionens opfattelse er uretmæssigt.

Kommissionen finder, at krav om tjenesteyderens opbevaring af sociale dokumenter (f.eks. E101-attest) er uretmæssig, hvis indsigt i forholdene enkelt kan opnås ved, at myndighederne i værts- og oprindelsesland tager indbyrdes kontakt. Som nævnt understreger Kommissionen udstationeringsdirektivets krav om samarbejde mellem medlemslandene samt kravet om at gøre vilkår for beskæftigelse almindeligt kendt for de udstationerede (art. 4).

Kommissionen har i 2006 vist<sup>43</sup>, at der er et potentiale for udbygning af kontakten mellem medlemslandene. Medlemslandene har i særlig grad forbedret adgangen til information om beskæftigelsesforholdene bl.a. via Internettet. Samarbejdet mellem liaison-kontorer synes ikke at udvikle sig som forventet, og bl.a. enigheden om at svare på hinandens henvendelser inden for 4 uger bliver sjældent fulgt. Kommissionen åbner for overvejelse af, om der er behov for at gentænke liaison-kontorenes rolle og ansvar og her indtænke arbejdsmarkedets parter igennem en ”high-level-committee”, der f.eks. skal identificere og udveksle erfaringer og ”bedst praksis”, fremme udveksling af informationer, vanskeligheder med at anvende udstationeringsdirektivets ”ordre public”<sup>44</sup>, overvåge fremskridt i samarbejde mellem medlemslande og implementeringen af IMI (Internal Market Information System) samt dybgående analysere praktisk fuldbyrdelse af arbejdstagerrettigheder over grænserne.

I foråret 2008 har Kommission bedt om medlemslandenes tilbagemeldinger på planen om at etablere et Internetbaseret IMI (Internal Market Information System). Det skal fungere som redskab for hurtig og sikker dataudveksling på trods af sprogbarrierer, administrative og strukturelle hindringer. I første omgang skal IMI støtte det reviderede direktiv om erhvervs kvalifikationer og ser- vicedirektivet.

---

<sup>43</sup> (SEC(2006) 439)

<sup>44</sup> Professor Jens Kristiansen har i en artikel i juristen, april 2008, peget på, at lavaldommen udstyrer fagforeninger med adgangen til at fastsætte restriktioner overfor tjenesteydere, men ikke retten til at håndhæve ”ordre public”.

## 6.2 EU-parlamentet

EU-parlamentet har argumenteret for en mere vidtgående adgang for værtslandet til at stille krav til og kontrollere tjenesteydere end Kommissionen bifalder. I en betænkning<sup>45</sup> gennemgår Parlamentet sin holdning til en række af de initiativer og meldinger, der er kommet fra EU-kommissionen om medlemslandenes muligheder for at beskytte sig overfor tjenesteydere og udstationerede, som lægger pres på de sociale beskyttelsesregler i landet, eller som omgår forpligtelserne til at betale skat og sociale bidrag. Parlamentet tager udgangspunkt i, at medlemslandene ikke må behandle de nye medlemslande ringere end tredjelande. Samtidig hæfter man sig ved Kommissionens erkendelse af behovet for mere præcise angivelser af medlemslandenes mulighed for at føre effektiv kontrol med tjenesteydere og forbedring af adgangen til at få oplysninger om virksomhederne.

Parlamentet ser særlige problemer ved såkaldt dobbelt udstationering, hvor en udenlandsk tjenesteyder udstationerer arbejdstagere fra et tredje medlemsland, og udfordringerne ved proforma-selvstændige. Efter Parlamentets opfattelse skal medlemslandene kunne kræve oplysninger i form af f.eks. E101-attest, og man finder, at Kommissionen udlægger ”ordre public” om medlemslandenes mulighed for at lægge restriktioner på tjenesteydere for snævert. Det samme gælder Kommissionens fortolkning af Rom-konventionens lovvalgsregler, der efter Parlamentets opfattelse lægger for stor vægt på et ”oprindelseslandsprincip”. De særlige udfordringer, som de nordiske lande har som følge af parternes medansvar for arbejdsmarkedsreguleringen, er ifølge Parlamentet anerkendt af Kommissionen og afspejlet i udstationeringsdirektivet. Ifølge Parlamentet gør de nordiske partsautonome modeller det nødvendigt at stille krav om, at tjenesteydere har en repræsentant i landet. Man peger på, at Eurofoundation kan hjælpe til med at udvikle retningslinier for medlemslandenes information til tjenesteydere og udstationerede, og Parlamentet finder, at lande domineret af kollektive overenskomster bør gøre en større indsats for at orientere om lønvilkår.

Parlamentet ser et særligt beskyttelsesbehov for udstationerede arbejdstagere, der indberetter deres arbejdsgivers overtrædelse af reglerne til myndighederne, og man understreger medlemslandenes pligt til at sikre tjenesteydernes indbetaling af feriebidrag for deres udstationerede. Der er særlige behov for, at medlemsstaterne hjælper sektorer, hvor samarbejdet mellem parterne ikke er så udviklet; og med henvisning til EU-domstolens afgørelse i Wolf-Müller sagen peger man på adgangen til at pålægge hovedentreprenører solidarisk hæftelse for underleverandørers manglende lønudbetalinger.

Med forsyningsdirektivet (art. 55) som eksempel peger Parlamentet på muligheden for, at ordregiver kan kræve oplysninger om arbejdssikkerhed og an-

---

<sup>45</sup> Europaparlamentets betænkning A6-0308/2006 om anvendelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere

sættelsesforhold, hvis et tilbud er usædvanligt lavt; herunder er både tjenesteyder og kunde ansvarlig for arbejdstageres løn- og arbejdsvilkår.

Via medlemsstaternes liaison-kontorer opfordrer Parlamentet medlemslandene til at føre grænseoverskridende tilsyn og kontrol, og man ser gerne, at parterne forpligtes til at etablere kontrolposter, hvor arbejdstagerne kan henvende sig, samt at der skabes en permanent sammenhængende og mere ensartet samarbejdsstruktur på EU-niveau mellem medlemslandene, der gør det muligt bedre at assistere medlemslandene.

Parlamentets udvalg for det indre marked og forbrugerbeskyttelse bakker op bag de fleste af beskæftigelsesudvalgets synspunkter og forslag, men man er dog ikke enig i kravet til tjenesteydere om registrering og fast repræsentant i værtslandet.

Opfølgningen på Laval-, Viking- og Ruffert-dommene er stadig et aktivt tema i EU-parlamentet. En initiativgruppe under Parlamentets beskæftigelseskomite skal foreslå ideer til ændringer af udstationeringsdirektivet i lyset af dommene med den svenske socialdemokrat Jan Andersson som formand<sup>46</sup>. Nogle af kravene fra gruppen fremgår af boksen nedenfor. Initiativrapporten bliver cirkuleret til Kommissionen, Rådet og de statslige aktører i medlemslandene (ministre og parter).

**Kravene fra Parlamentets initiativgruppe:**

- Med Lissabon-traktaten bliver frihedsrettighederne EU-primærlov.
- Videreføring af Kommissionens "statement" af 3. april 2008 om at kampen mod social dumping skal fortsætte og frihedsrettigheder skal ikke nyde lige status med grundlæggende rettigheder, f.eks. konfliktretten.
- Konkret fastsættelse af max. periode for udstationering af arbejdstagere, hvorefter reglerne for individuelle vandrende arbejdstagere skal gælde.
- Udvikling af instrumenter til at bekæmpe "letter-box-companies", som alene har til formål at udnytte de socialøkonomiske forskelle mellem landene.
- Samling af de sociale klausuler i Monti direktivet (fri varehandel) og servicedirektivet i en social protokol knyttet til traktaten eller tværinstitutionel aftale.

Vores samtaler med EU-parlamentarikere har givet os et billede af, at de nævnte domme og Domstolens tolkning af udstationeringsdirektivet knapt så meget er udtryk for politiske og ideologiske holdningsforskelle mellem det politiske højre og venstre i Parlamentet. Det synes i lige så høj grad at være skabt et skel mellem øst og vest; mellem de nye og de gamle EU-medlemsstater. Det er således opfattelsen blandt flere østeuropæiske parlamentsmedlemmer, vi har været i kontakt med, at en minimumsregulering af løn- og arbejdsvilkår er rimelig, men man oplever det samtidig som urimelige krav, hvis østtjenesteydere til 'punkt

<sup>46</sup> 2008/2085 (INI)



og prikke' skal leve op til lønniveauer og de mange forskellige sociale goder, som f.eks. ligger i de nordiske kollektive overenskomster. Argumentet er typisk, at den sociale beskyttelse reelt vil udgøre en protektionistisk hindring fra de rige EU-medlemslandes side overfor de nye "fattige" medlemmer.

## 7. Registrering og kontrol i andre lande

Håndteringen af udenlandske tjenesteydere og udstationerede er gennemført på forskellig vis i de enkelte EU-medlemslande, og EU-kommissionen har bl.a. på opfordring fra EU-parlamentet samlet medlemslandenes praksis og erfaringer.

Det er en meget omfattende opgave at se på andre medlemslandes regulering og praksis overfor udenlandske tjenesteydere. Vi har derfor begrænset os til kun at se på de regler og den praksis, som udvalgte medlemslande anvender ved registrering, kontrol og sanktionering overfor EU/EØS-tjenesteydere og udstationerede. Vi har udvalgt følgende lande: Island, Norge, Finland, Sverige, Tyskland, Nederlandene, Irland og Østrig. Hovedtemaerne er indsat i skemaet nedenfor.

| Land/<br>Registrering | Registreringskrav                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Kontrol                                                                                                                                                        | Sanktioner                                                                                                                       |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Danmark               | 2 delt registrering af udenlandske tjenesteydere (RUT). Momsdelen 8 dage før ankomst. Ydelsesdelen senest ved ankomst. Oplysninger om navn, branche, kontaktperson, ydelsesperiode, ID af udstationerede abt. samt udstationeringsperiode. Ændring inden for 8 dage.                                                                                                           | SKAT – moms og skatteforhold<br>Arbejdstilsynet – screening, tilsyn og uddannelse<br>Politiet – lovligt ophold                                                 | Arbejdstilsynet kan pålægge administrative bøder og standse arbejdet.<br>Adgang til at pålægge bøder for manglende registrering. |
| Norge                 | Registrering inden for 14 dage<br>ID-bevis til byggearbejdere inden arbejdsstart<br>Udstationerede arbejdstilladelse efter 3 mdr.                                                                                                                                                                                                                                              | Arbejdsinspektoret<br>Adgang til kontrol af ansattes løn<br>Skat af skatteregistrering                                                                         | Dagbøder og arbejdsstandsning                                                                                                    |
| Tyskland              | Anmeldelse til toldmyndighederne senest ved ankomsten med oplysning om navn og branche på tjenesteyder, udstationerede arbejdstagere (personlige data), arbejdssted, start/slut arbejdsopgave, placering af dokumentation. Navn og adresse på befuldmægtiget repræsentant for tjenesteyderen i Tyskland.<br>Tjenesteyder skal erklære at ville overholde udstationeringsloven. | Toldmyndighederne<br>Arbejdsinspektionen fører kontrol med almengjorte mindstelønninger.<br>Delstaternes byggemyndigheder fører kontrol med skiltningsreglerne | Bøde på op til 25.000 Euro for manglende anmeldelse.                                                                             |

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | Opbevaring af tysksproget dokumentation<br>Krav om byggepladsskilte. Kravene varierer fra delstat til delstat                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                            |
| Nederlandene | Tjenesteydere skal indlevere E101-attesten for de udstationerede medarbejdere, samt oplyse om virksomhed og udstationeredes hjemadresse, arbejdssted i NL, beskrivelse af ydelse og opgavens varighed.<br>Tredjelandeborgere samt bulgarer og rumæner skal have opholds-/arbejdstilladelse. | Arbejdsinspektoratet fører tilsyn med minimumsløn, arbejdstid og arbejdsmiljø<br>Kontrol sker ofte sammen med Skatte-, social og udlændingemyndigheder.<br>Arbejdsmarkedets parter kontrollerer <u>sammen</u> uden for almengjorte overenskomster. | Ingen særskilt sanktionering ved manglende anmeldelse.<br>Bøde på 8.000 Euro til abg. ved mgl. arbejdstilladelse. 4.000 Euro til østarbejderen.<br>Bøde på op til 6700 Euro pr. arbejdstager for brud på minimumsløn og arbejdstidsregler. |
| Finland      | Momsregistreringsbevis fra hjemland<br>Udskrift fra erhvervsregister i hjemland<br>Skattecertifikat fra hjemland<br>E101 eller forsikringsbevis som viser pensionsbetaling for udstationerede<br>Krav om repræsentant i Finland<br>Udstationerede registreres på byggepladsen via ID-kort.  | Politi, Grænsekontrol, skattemyndigheder og regionale myndigheder.<br>Særlig kontrol af arbejdsskadesikring                                                                                                                                        | Arbejdsstandsning<br>Dagbøder                                                                                                                                                                                                              |
| Sverige      | Ingen særskilt offentlig registrering<br>Medbestemmelseslovens § 38 om arbejdsgiveres forhandlingspligt ved underentrepriser                                                                                                                                                                | Medbestemmelsesloven giver fagforeninger adgang til arbejdspladsen<br>Formaliseret samarbejde mellem fagforening og Arbejdstilsynet<br>Granskningsret af lønsedler                                                                                 | 30-40.000 kr. i bod for overtrædelse af Medbestemmelseslovens § 38                                                                                                                                                                         |
| Irland       | Ingen registrering                                                                                                                                                                                                                                                                          | Kontrol af at mindstelønnen er betalt i op til 3 år tilbage i tiden.<br>Krav om arbejdsgiverrepræsentant fra 2008                                                                                                                                  | Op til 250.000 Euro i bøde for manglende opbevaring af løn-dokumentation                                                                                                                                                                   |
| Island       | 8 dage før ankomst<br>- Dokumentation for seneste aktiviteter<br>- ID for udstationerede<br>- Krav om repræsentant hvis mere end 6 udstationerede abt. og mere end 4 ugers arbejde inden for 12 mdr.<br>- Krav om dokumentation for virksomhedens lovlige aktiviteter i hjemlandet.         | Arbejdsdirektoratet<br>Fagforeninger har adgang til arbejdskontrakter og entreprisekontrakter<br><br>Fagbevægelse og myndigheder samarbejder uformelt.                                                                                             | Standse arbejdet<br>Dagbøder på op til 3500 dkr.                                                                                                                                                                                           |

## Norge

Den norske indsats vedrørende registrering, kontrol og sanktioner over for tjenesteydere og udstationerede arbejdstagere må ses i sammenhæng med dels adgangen til at gøre kollektive overenskomster almengyldige, dels med en bredere debat om social dumping. Norge har i dag almengyldige overenskomster inden for byggeriet og dele af olieindustrien. Der er tale om en såkaldt partiel almengørelse af overenskomsterne, da det primært er bestemmelser om løn og arbejdstid, der er almengyldige. Øvrige forhold reguleres stadig kun i overenskomsterne. Norge styrkede indsatsen mod social dumping i vinteren 2007/08. Her blev der bl.a. afsat øgede ressourcer til Arbejdstilsynets og Petroleumstilsynet med henblik på at kontrollere udenlandske virksomheder.

Myndighederne og fagbevægelsen følger i fællesskab op på de almengyldige overenskomstbestemmelser, hvilket bl.a. betyder, at fagbevægelsen har fået adgang til byggepladserne og til oplysninger om, hvem der arbejder på pladsen, ret til at se lønsedler etc. Inden for byggeriet giver faglige repræsentanter udtryk for, at det er blevet lettere at organisere udenlandsk arbejdskraft efter at overenskomstbestemmelserne er blevet almengyldige. Argumentet er, at lovkrav til løn og arbejdstid gør det lettere for fagbevægelsen at forklare udlændingene, hvad det er fagbevægelsen kan hjælpe dem med at opnå.

Den seneste norske handlingsplan (2007) mod social dumping består af følgende elementer:

- Informationsadgang for tillidsrepræsentanter
- Udvidet ansvar for hvervgiver/bestiller
- Styrkelse af tilsynsmyndighedernes kompetencer og sanktionsmuligheder
- Krav om ID-kort for bygningsarbejdere
- Begrænsninger i arbejdsind- og -udleje.
- Klausuler om norske løn- og arbejdsvilkår i offentlige udbudskontrakter

Arbejdstilsynet kan pålægge bøder, hvis tjenesteyderen ikke overholder den almengyldige overenskomstbestemmelse. Tilsynet kan ikke direkte kræve efterbetaling af løn. Lønkrav må rejses ved domstolene som civil sag.

Myndighederne har en udstrakt adgang til at udveksle informationer indbyrdes. Tillidsrepræsentanter hos hovedleverandører har ret til informationer om løn- og arbejdsvilkår hos underleverandører for at kontrollere, at de almengjorte løn- og arbejdsvilkår bliver overholdt. Informationsadgangen gælder kun for organiserede tillidsrepræsentanter, ellers overgår adgangen til tillidsrepræsentanten hos den nærmeste underleverandør. Tillidsrepræsentanten skal give arbejdsgiveren en frist på mindst 3 dage til at udlevere lønoplysningerne, og til-

lidsrepræsentanten kan samarbejde med Arbejdstilsynet om at følge op på oplysningerne<sup>47</sup>.

Den norske fagbevægelse oplyser, at udbyttet af indsynsretten for tillidsrepræsentanten hidtil har været begrænset. Det hænger bl.a. sammen med, at reglerne er forbundet med et krav om tavshedspligt, således at oplysningerne ikke kan anvendes i en efterfølgende retssag om f.eks. lønkrav, og heller ikke kan bruges til at iværksætte blokade mod arbejdsgivere for at få dem til at opfylde almenlydige overenskomstkra.

Den norske fagbevægelse har haft stor succes med at organisere østarbejdere inden for byggeriet. I Oslo-området beretter man om en organisationsprocent på niveau med nordmænd; det vil sige omkring 40 pct. Cirka 30 pct. af byggeforbundenes medlemmer i Oslo er polakker. Flere steder er der eksempler på, at polske bygningsarbejdere sidder med i afdelingsbestyrelserne. Man har brugt mange ressourcer på organiseringen. Forbund og afdelinger er gået sammen og begge parter har investeret omkring 5 mio. n.kr., i alt godt 10 mio. kr. Pengene er bl.a. gået til at ansætte østeuropæere til det opsøgende arbejde (ca. 10 polsktalende, 3 baltiske og 2 rumænere). Det norske Fællesforbund tilskriver bl.a. succesen med organisering af østarbejdere, at man graduerer medlemskontingentet efter indkomst, så det svarer til 2 pct. af indkomsten med en fast øvre grænse. Endvidere tager kontingentet højde for, hvis østarbejderen rejser hjem i længere perioder.

Det er særligt vikarbureauerne, som er i fokus for indsatsen mod social dumping. De aktuelle skatte- og virksomhedsregistre indgår ikke direkte i indsatsen mod social dumping; f.eks. har den norske fagbevægelse ikke adgang til oplysninger fra disse registre. Det gør til gengæld et kommende register over godkendte vikarbureauer. Det norske arbejdstilsyn skal kontrollere, at norske såvel som udenlandske vikarbureauer bliver registreret, og tilsynet får opgaven med at kontrollere, om bureauerne opfylder de fastsatte krav til bl.a. egenkapital (sikring af at det er et seriøst bureau), og tilsynet får adgang til i yderste tilfælde at standse arbejdet, hvis registreringen ikke er på plads.

### **Tyskland<sup>48</sup>**

Tyskland var en af hovedaktørerne bag gennemførelsen af udstationeringsdirektivet. Det skete for at forebygge den sociale dumping, som Tyskland havde oplevet især inden for bygge- og anlægssektoren efter genforeningen i 1990. På det tidspunkt kom der mange polske arbejdstagere til Tyskland og arbejdede til en væsentlig lavere løn end tysk arbejdskraft. Lønningerne faldt drastisk i sekto-

---

<sup>47</sup> For yderligere information om almenlydige overenskomster mv. i Norge se Søren Kaj Andersen og Bjørn Hansen, *Mindsteløn i Europa. Lovregulering og almenlydige overenskomster hvorfor og hvad er erfaringerne?*, ss 22-32. FAOS forskningsnotat nr. 88, 2007.

<sup>48</sup> Beskrivelsen er delvis baseret på beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål fra Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg under behandling af L70 om ændring af udstationeringsloven (2007-08; 2. samling).

ren. Som nærmeste nabo til de nye EU-lande i øst benyttede Tyskland sammen med Østrig disse landes særlige ret til at indføre en særlig overgangsordning for tjenesteydere og udstationerede fra de nye medlemslande.

Den tyske udstationeringslov (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz* - AEntG) trådte i kraft i 1996. Tjenesteyderne skal som minimum give udstationerede arbejdere løn efter byggeoverenskomsten, inklusive overtidsbetaling, ferieregler m.v. I 2007 blev udstationeringsloven udvidet til også at gælde for tagdækkere, malere, elektronikhåndværkere og bygningsrengøring.

Udenlandske tjenesteydere og udenlandske vikarbureauer, som sender vikarer til Tyskland, skal anmelde tjenesteydelsen til de tyske toldmyndigheder (AEntG § 3). Tjenesteyderen skal aflevere en tysksproget skriftlig anmeldelse af, hvad tjenesteydelsen indebærer. I praksis kan anmeldelse ske samme dag, som tjenesteydelsen påbegyndes. Efterfølgende ændringer i forholdene skal anmeldes løbende. Anmeldelsen kan ske på Internettet og rummer følgende oplysninger:

- De(n) omfattede arbejdstager(e)s efternavn, fornavn og fødselsdato,
- Beskæftigelsens begyndelsestidspunkt og forventede sluttidspunkt,
- Arbejdsstedet (f.eks. byggepladsen)
- Oplysning om hvor i Tyskland myndighederne kan få dokumentation for de afgivne oplysninger,
- Navn, fødselsdato og adresse på den i Tyskland ansvarlige arbejdsgiver (bygherre),
- Brancheangivelse,
- Navn og adresse på en befuldmægtiget i Tyskland, hvis personen ikke er identisk med den ansvarlige arbejdsgiver, jf. pkt. 5.

Derudover skal arbejdsgiveren underskrive en erklæring om, at han vil overholde udstationeringslovens vilkår ("Versicherung").

De tyske toldmyndigheder fører kontrol med registreringen. Kontrollen foregår både opsøgende på arbejdspladsstedet og i forbindelse med sagsbehandling af offentlige ansøgninger. Tjenesteyderen er forpligtet til at opbevare tysksproget dokumentation på arbejdspladsen under hele arbejdets varighed, dog maksimum 2 år.

Toldmyndighederne kan pålægge tjenesteydere en bøde på op til 25.000 Euro (ca. 185.000 kr.) for ikke at overholde anmeldelsespligten<sup>49</sup>. Både undladelser, forsinkelse eller mangelfuld anmeldelse og manglende erklæring af at ville overholde udstationeringsloven, kan sanktioneres.

---

<sup>49</sup> Toldmyndighedernes beføjelser og retlige instrumenter fremgår af *Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz* fra 2004 (lov om bekæmpelse af sort arbejde og illegal beskæftigelse).

Ud over den generelle anmeldelsespligt for udenlandske tjenesteydere har de 16 tyske delstater byggelove (*Bauordnungen*) med krav om at opstille byggepladsskilte i A4-størrelse, og som skal være synlige for offentligheden. Skiltene skal angive navnene på byggeprojektet, byggeledelsen, entreprenøren for de grundlæggende konstruktioner samt arkitekten. Alle virksomheder på byggepladsen skal ikke fremgå af skiltet. Skiltereglerne afviger fra delstat til delstat.

Tyske myndigheder har haft problemer med polske såkaldte *postordre-virksomheder* ("letterbox companies"), der tilbyder tjenesteydelser i Tyskland uden at være etableret i hjemlandet. Med udgangspunkt i nogle EU-domme<sup>50</sup>, der konstaterer, at attest E101 er et juridisk dokument, der kan afklare retten til at levere tjenesteydelser, kontrollerer de tyske skattekontrolmyndigheder, om vilkårene for udstationering er opfyldt.

### **Nederlandene**

Nederlandene stiller krav om, at EU-tjenesteydere anmelder deres ankomst, enten via indlevering af den udstationeredes E101-attest eller via en anmeldelsesblanket med oplysninger om hjemadresse, modtager af tjenesteydelsen i Nederlandene, arbejdssted(er), beskrivelse af ydelsen samt varighed af opgaven. De udstationeredes identitet (navn, nationalitet, fødselsdato og pas nummer) skal kun angives for bulgarer og rumænere samt for tredjelandsborgere.

Der er ikke særskilt sanktionering af registrering af tjenesteydere. Konsekvensen af manglende E101-attest er, at tjenesteydere/den udstationerede pålægges at betale sociale sikringsbidrag i Nederlandene. For tredjelandsborgere og for udstationerede rumænere og bulgarere skal der søges opholds- og arbejdstilladelse. Ved manglende arbejdstilladelse kan arbejdsgiveren straffes med en bøde på 8.000 Euro pr. illegal arbejder, og den enkelte arbejder med en bøde på 4.000 Euro. Gentagelse inden for 2 år øger bøden med 50 pct.

Det nederlandske arbejdsinspektorat fører tilsyn med overholdelse af minimumsbestemmelserne på løn, arbejdstid og arbejdsmiljø. Det sker ved inspektioner og som opfølgning på oplysninger fra fagforeninger eller private. Arbejdsinspektorerne kan uddele administrative bøder på op til 6700 Euro pr. arbejdstager, og de kan udstede dagbøder for at få arbejdsgiveren til at overholde minimumslønningerne og arbejdstidsreglerne. Inspektørerne følger kun op på lovgivningen og almenlydige overenskomster. Arbejdsinspektoratet arbejder ofte i samarbejde med skattemyndighederne, de sociale myndigheder og udlændingemyndigheder, samt nogle gange de regionale myndigheder. Nederlandske fagforeninger deltager ikke i inspektionen på virksomhederne og har ikke adgang til de registrerede oplysninger.

Uden for denne regulering håndhæver arbejdsmarkedets parter i fællesskab overenskomsterne. Særligt fagbevægelsen oplever, at denne kontrol ikke er effektiv nok, derfor har man planer om at udvide aftalerne i 2008.

---

<sup>50</sup> Fitzwilliam (C-202/97), Banks (C-178/97) and Heerbosch/Kiere (C-2/05)),

Den ved lov fastsatte mindsteløn lægger et nedre niveau for løn, mens kollektive overenskomster regulerer størstedelen af løn- og ansættelsesvilkårene; dog i flere til fælde i samspil med lovregulering. Således er flere af de nationale kollektive overenskomster via lovgivning blevet gjort almenlydige. Tidligere var det kun i byggesektoren, at overenskomster blev gjort almenlydige, men siden starten af 2006 gælder det hovedparten af sektoroverenskomsterne. Modsat situationen i Norge omfatter det almenføring af alle overenskomstbestemmelser og ikke kun løn og arbejdstid.

Fagbevægelsen er aktiv med at videregive tips om ulovlige forhold til arbejdsinspektørerne, og derudover mødes den nederlandske fagbevægelse og regeringen to gange årligt, hvor der udveksles erfaringer og ønsker for kommende tiltag fra begge parters side.

Nederlandene har bilaterale aftaler med en række andre EU-medlemsstater; en aftale om informationsudveksling med Polen er undervejs, med Litauen er der gennemført indledende diskussioner om gensidig udveksling af informationer.

### **Finland**

Finland har ingen generelle krav om registrering af EU-tjenesteydere og deres udstationerede. Efter finske regler er det et krav at udenlandske tjenesteydere fremviser momsregistrering fra hjemlandet. Finske myndigheder bruger momsregistreringen til at checke om tjenesteyderne er reelle firmaer i oprindelseslandet via det såkaldte VIES-system (se note 44). Samtidig skal tjenesteyderne fremlægge udskrift fra deres hjemlige erhvervsregister, skattecertifikat som viser, at virksomheden har opfyldt sin skattepligt, samt et bevis for at tjenesteyderen har indbetalt pension for de udstationerede ansatte.

Finland forlanger, at EU-tjenesteydere uden driftssted i Finland skal have en repræsentant i landet, som er autoriseret til at handle på virksomhedens vegne i retssager, modtage stævninger og andre dokumenter fra myndighederne.

Finland har særlig lovgivning, som giver udstationerede arbejdstagere adgang til at kræve arbejdsskadedækning fra tjenesteyderen, hvis tjenesteyderens dækning udebliver eller er mangelfuld efter finske regler. Samme lovgivning angiver, at det er finske ansvarsregler – hvorefter arbejdsgiveren og ikke den ansatte er ansvarlig for skader på 3. mand – der gælder udenlandske tjenesteydere. Arbejdsgivernes hovedorganisation i Finland anbefaler, at virksomhederne tegner individuelle ulykkesforsikringer for vikarer og udstationerede hos underentreprenører.

Inden for byggeriet er der krav om, at den projektansvarlige på byggepladsen har en liste over samtlige ansatte på byggepladsen. Det skal fremgå, hvor lang tid arbejdet forventes at vare. Der stilles krav om ID-beviser for samtlige ansatte på byggepladsen beregnet for den projektansvarliges kontrol med de ansatte på pladsen.

## Sverige

Sverige har ingen regler om registrering af EU-tjenesteydere og udstationerede. Det svenske skattevæsen fører kontrol med virksomhederne og de udenlandske arbejdstagers skattepligt efter 6 måneders arbejde. Dette svarer til danske dobbeltbeskatningsregler. Udenlandske tjenesteydere bliver ikke momsregistreret som i Danmark, fordi Sverige anvender såkaldt ”reverse charge”, hvor den svenske bestiller af eller hovedentreprenør bag tjenesteydelsen er momsansvarlig. ”Reverse charge” indføres efter planen i hele EU fra 2009.

Den svenske kontrol med EU-tjenesteydere sker via forhandlingspligten i medbestemmelseslovens § 38, som betyder, at arbejdsgivere der vil have udført arbejde af tjenesteydere (”... utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom.”) på eget initiativ skal forhandle med arbejdstagerorganisationen om, at overenskomstdække det pågældende arbejde. Overtrædelse af forhandlingspligten medfører erstatningskrav på op til mellem 30 og 40.000 skr. pr. sag. Den svenske fagbevægelse oplever ikke mange overtrædelser; til gengæld ligger udfordringen med overenskomstdækning af udenlandske tjenesteydere som arbejder for privatpersoner eller på mindre arbejdssteder, hvor det er vanskeligt at skaffe informationer fra, fordi der ikke er organiserede svenskere ansat.

Fagforeningernes adgang til arbejdspladserne og ”granskning” af lønudbetalingerne er ifølge svenske fagforeningsrepræsentanter et effektivt instrument for fagbevægelsen både i forhold til overenskomstdækning og organisering af udenlandske arbejdstagere.

Som i Norge og Finland står Sverige foran at tage et nyt system med ID-kort for alle ansatte på byggepladser i brug<sup>51</sup>.

## Irland

Irland har en lovfastsat generel minimumsløn på 8,50 Euro i timen. Kollektive overenskomster sikrer en del irlændere højere lønninger, men lovgivningen afskærer fagforeningerne fra at konflikte for at sikre arbejdere lønninger ud over mindstelønnen. Byggesektoren har som den eneste industri almengjort sin overenskomst. Ved siden af den generelle mindsteløn er en række sektorer dækket af kollektive overenskomster indgået mellem arbejdsmarkedets parter. Generelt er det en udfordring for parterne at sikre overholdelsen af overenskomsterne.

Trods det store antal udenlandske arbejdstagere har Irland ingen officiel registrering af hverken tjenesteydere eller udstationerede. Irsk lovgivning kræver, at enhver arbejdsgiver skal kunne dokumentere lønudbetalinger, så det kan påvises, at den nationale minimumsløn er blevet overholdt mindst 3 år tilbage. Bøden for ikke at overholde kravet om at opbevare denne dokumentation kan gå op til 250.000 Euro afhængig af virksomhedens størrelse og omsætning. I erkendelse af, at reglerne er vanskelige at håndhæve overfor udenlandske virksomheder, reviderede man reglerne i 2008. Fremover skal EU-tjenesteydere

---

<sup>51</sup> [www.id-06.se](http://www.id-06.se)



have en ansvarlig arbejdsgiverrepræsentant i Irland. Lovændringerne er et resultat af et udvidet samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og den irske stat<sup>52</sup>. Aftalen indeholder også et initiativ om en tredobling af antallet af arbejdsinspektører, som kontrollerer ansættelses- og arbejdsforhold. Sundhed og arbejdsmiljølovgivning kontrolleres af sundheds- og sikkerhedsmyndighederne. Myndighederne fører kontrol ved almindeligt opsøgende tilsyn og på baggrund af henvendelser fra ansatte eller egentlige klager. Myndighederne har kompetence til at pålægge en virksomhed at betale erstatning, og reglerne hjemler en hidtil ikke anvendt mulighed for fængselsstraf for tjenesteydere.

Ifølge fagbevægelsen er det øgede antal arbejdsinspektører ikke tilstrækkeligt til at klare udfordringerne med at finde og kontrollere tjenesteydere, og deres i forvejen relativt lave organisationsgrad og fragmenterede faglige organisering giver begrænsede muligheder for at medvirke til at sikre ordnede løn- og arbejdsforhold for udstationerede østarbejdere.

### **Island**

Island har 20 aktive tjenesteydere registreret pr. 1. maj 2008, i alt har man registreret mellem 40 og 50 siden EU-udvidelsen. Anvendelse af sanktioner er sjældent nødvendige. Man har god erfaring med at kontrollere virksomhedernes legalitet via EU-registret over momsregistrerede virksomheder (VIES-systemet)<sup>53</sup>, som danske SKAT også anvender. Island har på denne måde ”fanget” 5 tjenesteydere, som ikke var legale. 3 fik rettet op på forholdet, og 2 forlod landet. Efter islandske lov skal EU-tjenesteyderen kunne dokumentere, at man opererer lovligt i hjemlandet.

Ifølge lovgivning fra 2007<sup>54</sup> skal EU-tjenesteydere give det islandske arbejdsdirektorat oplysninger om virksomheden, information om udstationerede medarbejdere samt dokumentation for, at de udstationerede er dækket af arbejdsskadeforsikring under udstationeringen. Der stilles endvidere krav om, at EU-tjenesteydere, som opererer mere end 4 uger inden for 12 mdr., har en repræsentant i Island. Oplysninger om repræsentanten skal meddeles arbejdsdirektoratet forud for ankomsten til Island. Ud over en forpligtelse for islandske hvervgivere/bestillere af EU-tjenesteydere til at kontrollere og informere tjenesteydere om islandske lovgivnings- og overenskomstkrav, giver loven den islandske fagbevægelse adgang til de udstationeredes arbejdskontrakter, hvis der ”opstår mistanke” om overenskomstbrud. Arbejdsdirektoratet har beføjelser til at få politiet til at standse arbejdet midlertidigt, for at få en udenlandsk virksomhed til at overholde arbejdsmarkedslovgivningen. Endvidere kan der pålægges bøder for overtrædelse af lovgivningen.

---

<sup>52</sup> ”Towards 2016”.

<sup>53</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/vies/vieshome.do](http://ec.europa.eu/taxation_customs/vies/vieshome.do)

<sup>54</sup> Act on rights and obligations of foreign undertakings that post workers temporarily in Iceland and on their workers’ terms and condition of employment, no. 45/2007

Stramningen af reglerne i forhold til arbejdsskadesikringen hænger sammen med, at Island har oplevet konkrete problemer med dækning af udenlandske arbejdstagere efter alvorlige arbejdsulykker, hvor det viste sig, at E101-attesten ikke var retvisende. Stramningerne tager især sigte på udenlandske vikarbu-reauer, som i flere tilfælde har haft problemer med løn- og arbejdsforhold.

### **Østrig**

I Østrig er dele af virksomhedsudøvelsen særligt reguleret. Det betyder, at udenlandske tjenesteydere inden for disse områder skal dokumentere deres kvalifikation og egnethed til at udføre ydelsen. Kravet gælder hovedparten af helt sædvanlige håndværks- og omsorgsfag<sup>55</sup>. Tjenesteyderen skal ansøge om godkendelse af kvalifikationerne hos Økonomi- og Arbejdsministeriet. Ministeriet godkender tjenesteyderen, hvis tjenesteyderen samtidig dokumenterer, at virksomheden har været erhvervsaktiv i 2 år inden for de seneste 10 år.

Udenlandske tjenesteydere skal oplyse navn, virksomhedsadresse, beskæftigelsesmæssige kvalifikationer, beskrive serviceydelsen, formodet arbejdsperiode i Østrig samt opholdssted i Østrig.

Kontrollen af tjenesteydere foretages alene af offentlige myndigheder. Arbejdsmarkedets parter deltager ikke. Overtrædelsen af anmeldelses- og ansøgningsregler straffes administrativt med bøde på op til 3.600 Euro. Myndighederne har adgang til at standse arbejde hos tjenesteydere midlertidigt, hvis "tvingende" eller sikkerhedsmæssige forhold gør det nødvendigt.

---

<sup>55</sup> Listen over "regulerede erhverv" findes nederst i følgende dokument:  
<http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/86B0A735-1F07-4F96-BE63-8C32246CD13F/0/DienstleistungsanzeigejuristischePerson.pdf>

**Bilag A: Oversigt over interviews- og samtalepersoner m.v.**

Nedenfor fremgår navnene på de personer, som enten er blevet interviewet ("face to face") eller pr. telefon i forbindelse med projektet.

**Interview-/samtalepersoner****Fagforeninger:**

Tommy Nielsen, 3F, Aalborg  
Torben Jensen, 3F, Aalborg  
Carsten Bansholm, 3F byg-, jord og miljø, Valby  
Erik Wibjerg, Dansk Metal  
Flemming Smidt, 3F, Transportgruppe  
Teresa Gyldenbergs, 3F Aalborg  
Helle Borbjerg Hansen, 3F, Industrirensning  
Gunde Oddgaard, BAT  
Jan Mathiesen, 3F Hotel og restauration  
Jens Bundvad, CO-Industri  
Klaus Lorenzen, 3F, Transportgruppen  
Kurt Hedemann, 3F  
Lis Jacobsen, 3F, Transportgruppen  
Morten Fisher Nielsen, 3F, den grønne gruppe  
Ole Christensen, 3F, Byggegruppen  
Olfert Kristensen, 3F Hotel og restauration  
Palle Bisgaard, TIB  
Henrik Forchhammer, 3F. København  
Claus Von Elling, TIB, København  
Gunde Odgaard, BAT-kartellet

**Arbejdsgivereorganisationer:**

Børge Elgaard, Dansk Byggeri  
Henning Gade, DA  
Johnny Ulf Larsen, GLSA  
Martin Steen Kabongo, DI  
Michael Svane, HTS  
Morten Brostad, DE, Hotel og Restauration  
Nils Juhl Andreasen, SALA  
Steen Müntzberg, DA  
Fleming Dreesen, DA

**Virksomhedsrepræsentanter**

Dennis Egerup, Adecco  
Jon Flintholm, Global Vikarbureau  
Rasmus Lyng, Global Vikarbureau

Jann Milan, BrainPower, Aalborg  
Artur Milan, DSP-gruppen, Aalborg  
Per Svensen, Gadstrup Elementfabrik, Arbejdsleder  
40 anonyme virksomheder interviewet i industri survey  
Waldemar Pielowski, Gal-Met, Polen

### **Myndigheder**

Dina Dawass, Udlændingesservice  
Annedorte Elklit, Udlændingesservice  
Hasse Mortensen, Arbejdstilsynet, København  
Peter Veraae, Arbejdstilsynet, Direktoratet  
Heidi Bendixen, SKAT, (Tønderregistret)  
Jens Dinesen, Undervisningsministeriet  
Karen Grausland, SKAT  
Carl Sørensen, SKAT  
Lars Jakobsen, Københavns politi  
Niels Højensgaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen  
Søren Dupont Dall, Beskæftigelsesministeriet  
Stig Nørgaard Hansen, Beskæftigelsesministeriet  
Nicolaj Hansen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen  
Ole Bondo, Beskæftigelsesministeriet  
Lone Henriksen, Beskæftigelsesministeriet, Bruxelles

### **Andre agenter/org.rep:**

Jacek Protasiewicz, Europaparlamentet MEP, Polen  
Severine Picard, ETUC  
Catalene Passhier, ETUC  
Sjoerd Fenstra, DG-Employment, EU-kommissionen  
Katalene Saks, Europaparlamentet, Socialisternes gruppe, Estland  
Jan Andersson, EU-parlamentet, Socialisterne, Sverige  
Elisabeth Schroedter; EU-parlamentet, De grønne, Tyskland  
Ole Christensen; EU-parlamentet, Socialisterne  
Kasia Sochaka, Leviathan – polsk arbejdsgiverrepræsentant  
Andrzej Zywiec, Den polske Ambassade  
Ewa Dósla, , Arbejdsinspektoret, Warszawa, Polen  
Mindaugas Necteckis, Statsarbejdsinspektoret, Litauen  
Sandra Krasauskiene, Social insurance fund board, Litauen  
Marius Grecius, Social- og Arbejdsministeriet, Litauen  
Einar Stueland, Norsk LO, Norge  
Jon S. Karlsson, Arbejdsdirektorat, Island  
Pertti Jokivuori, Finsk Eiro  
Nina Kreutzman, finsk LO  
Eva-Marie Höffer, Afdelingen for international social ret, Tyskland  
Ilka Woelfke, Tysk arbejdsskadeforsikring,  
Jannie Mooren, Arbejdsstyrelsen, Nederlandene

**Bilag B: Litteraturliste**EU-Domme:

(1993a). 'Alpin Investment Bv mod Minister Van Financien '. ECJ.

(1993b). 'Vander Elst-sagen, Sag C43/93 Raymond Vander Elst mod Offices des Migrations Internationales.' ECJ.

(1994). 'Gebhard; Gebhard mod Conciglio Dell' Ordine degli Avvocati et procuratori di Milano, saml. 1995 I-4165, '. European Court of Justice.

(1996). 'Arblade, Jean-Claude Arblade og Arblade & Fils Sarl (C 369/96) og Bernard Leloup, Serge Leloup og Sofrage SARL (C 376/96)'. ECJ.

(1998a). 'Finalarte Sociedade de Construcao Civil Lda mod Urlaubs- und Lohn-gleichskasse der Bauwirtschaft'. ECJ.

(1998b). 'Sag C-58/98, Josef Corsten'. Corsten-sagen.

(1999). 'Sag C164/99, Portugaia Construcoes Lda'. ECJ.

(2001). 'Schnitzer-sagen, Sag C-251/01'. ECJ.

Litteratur:

AE-Rådet (18. juli 2006), Fortsat kraftig vækst i vikarbranchen

AE-Rådet (Dec. 2006), Historisk højt antal vikarer

AE-Rådet (12. feb. 2007), Mere end 40.000 ansat i vikarbranchen

AE-Rådet (Aug. 2007), Østarbejdere slipper billigere i skat

Alsos, K. (2007, Fafø), New Measures to combat social dumping to be introduced

Alsos, K., Evju, S. og Ødegård, A.M. (2008: 5, Fafø), Tjenstedirektivet og regeringens handlingsplan mot sosial dumping

Andersen, S. K. og Arnholtz, J. (2007, FAOS), Strong unions meet eec workers, september 2007

Andersen, S. K. og Hansen, B. (2007, FAOS), Mindsteløn i Europa.

Arbejds- og inkluderingsdepartementet, 4. maj 2007, 4. maj 2007 Ot.prp.nr. 56

Bercusson, B. (2007), 'Employment Security in the 21st Century'. Flexibility or Flexplotation? Atypical Work in Europe.

Bercusson, B. (2008), 'The decision of the ECJ in Laval: A Preliminary analysis'.

Bercusson, B. (2008, Kings College London), 'New institutional Roads to a Stronger Social Dimension'

Beskæftigelsesministeriet (2008), 'Draft Commission Recommendation on reinforced administrative cooperation in the context of the posting of workers in the framework of the provision of services'. In: center, I. (ed): BM.

Bruun Niklas, P., (2006), 'Posting of workers: do the EU rules work? A Nordic Perspective'. Mini-hearing in the EP Employment Committee.

Colding, S og Nymark, A. (2006, Institut for Statskundskab), "A day of Welcomes" eller "polakkerne kommer"?

Cremers, J., (2006), 'Free movement of services and equal treatment of workers: the case of construction.' *Transfer*, 12 (2):16.

Cremers, J. 'Draft report on the Free movements of workers in the EU (Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation)'. European Federation of Building and Woodworkers, 133.

Dream (Nov. 2006), 'Langsigtet økonomisk fremskrivning – med vurdering af velfærdsreformen'

Due, J. og Madsen J. S. (2006, FAOS), Resume af OK-07

Due J. og Madsen J. S. (2006, DJØF), Fra storkonflikt til Barselsfond

Dølvik og Eldring, Fafo (2006:557, NMR), Det nordiske arbejdsmarked to år efter udvidelsen

Econ Pöyry Group (2008-038) Virkninger av allmengjøring av tariffavtaler.

Eldring, L. og Trevena, P. (2007), Polsk bygnæring i bevægelse

Ette, A. og Faist, T. (2007), Regulating migration in Europe

EU-Kommissionen (2003), 'Report from the Commission services on the implementation of Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services'. Bruxelles, 21.

EU-Kommissionen (2007a), 'Commission Staff working document, On the examination of the situation in the Member States with Regard to the aspects covered by the Communication from the Commission COM(2006)159"Guidance on the posting of workers in the framework of the provision of services"'. 56.

EU-Kommissionen (2007b), 'Communication from the Commission: Posting of Workers in the framework of the provision of services. Maximising benefits and potential while guaranteeing the protection of workers'. EP, 12.

EU-Kommissionen (2007c), 'Draft Commission Recommendation of....on reinforced administrative cooperation in the context of the posting of workers in the framework of the provision of workers'.

EU-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked.

EU-Parlamentet (2006/2038/INI), Betænkning om Anvendelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere

EU-Parlamentet (2008/2035/INI), Draft report on challenges to collective agreements in the EU.

Fitzgerald, I. (2006), Organising Migrant Workers in Construction

Fitzgerald, I. (Mar. 2007), Working in the UK (Polish migrant workers routes.)

Folketinget (2008), 'Aftale mellem Regeringen og Socialdemokraterne, SF, RV og Ny Alliance om dansk europapolitik i en globaliseret verden af 221. februar 2008'. 10.

Folketinget, E.-k., (2007), 'EF-Domstolen: Svensk kollektiv blokade i strid med den fri bevægelighed'.5.

IPPR (2008), 'Floodgates or Turnstiles? Post-EU enlargement migration flows to (and from) the UK'

Kristiansen, J. (2008, Juristen), Laval, Viking og den danske model.

Kristiansen, J. (2008, Arbejdsretligt tidsskrift), Konsekvenserne af Viking og Laval for dansk arbejdsret.

Mailland, M. (2007, FAOS), Rekruttering af udenlandsk arbejdskraft

Malmberg, J. (2008), 'Collective Agreements and collective bargaining: analyses of the impact of the ECJ ruling on Laval & Viking'. Meeting with the European Parliament's committee on employment and social affairs.

Neergaard, U.o.N.R., (2005), EU-ret. København: Forlaget Thomson.  
Rådet, (2000).

Rasmussen, H (2008, Juristen), EF-domstolen i det 21. århundrede.

Rådets forordning (EF) nr. 44 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil og handelsretlige område'. In: 0001-0023, E.-t.n.L.a.j.s. (ed): EUR-Lex.

Rådet, E.o., (2006), 'Direktiv 2006/13/EF om tjenesteydelser i det indre marked'. Den Europæiske Unions Tidende.

Skatteministeriet (2002), 'Lov om indgåelse af dobbeltbeskatningsoverenskomst med Polen'. Retsinformation.

Vestergaard, A. og Sørensen, C. (2004), Østudvidelsen og arbejdskraften: myter og realiteter