

1. Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 883/04 om koordination af de sociale sikringsordninger og forordning nr. 987/2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 883/04, KOM(2010) 794

- (Evt.) generel indstilling/politisk enighed

Revideret notat.

Resumé

*Forslaget har til hensigt at supplere, præcisere og ajourføre bestemmelser i EF-forordning nr. 883/2004 og EF-forordning nr. 987/2009. Det er således Kommissionens intention, at forslaget skal sikre, at forordningerne afspejler ændringerne i medlemsstaternes nationale lovgivning om social sikring og gøre det lettere at anvende EU-lovgivningen om koordinering af de sociale sikringsordninger samt forbedre beskyttelsen af de enkeltpersoner, som flytter inden for EU. Ændringerne relaterer sig hovedsagligt til lovvalg og arbejdsløshedsforsikring. Der foretages ligeledes nogle rent lovtekniske ændringer. Regeringen finder, at Kommissionens oprindelige forslag var meget vidtgående og udgør et brud med grundlæggende principper om koordination af social sikring i EU, ligesom forslaget skønnes at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. **Det polske formandskab har dog fremlagt et kompromisforslag, der minimerer de negative principielle følger af forslaget.***

1. Baggrund

Forslaget indeholder to vidtgående ændringer. Den ene omhandler, hvilket lands lovgivning, der skal finde anvendelse (lovvalg) for pendlere ved arbejde i mere end ét land. Den anden omhandler selvstændige grænsearbejderes ret til arbejdsløshedsdagpenge. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 48. **Det polske EU-formandskab forventes at ville søge en generel indstilling på EPSCO-ministerrådsmødet d. 1. december 2011 og har tilkendegivet, at det om nødvendigt vil søge forslaget vedtaget gennem kvalificeret flertal.**

2. Formål og indhold

Hovedformålet med Kommissionens forslag er, at personer der arbejder i to eller flere lande for forskellige arbejdsgivere med hjemsted i hvert land, kun bliver omfattet af lovgivningen i *bopælslandet*, hvis en væsentlig del af arbejdet udøves dér (mere end 25 pct.). Herved vil gælde samme kriterier som for personer, der arbejder i to eller flere lande for samme arbejdsgiver. Endvidere er forslaget vedrørende selvstændige begrundet med, at en selvstændig erhvervsdrivende grænsearbejder, der bliver ledig, ikke må miste retten til dagpenge, blot fordi han bor i en medlemsstat uden a-forsikring for selvstændige. Forslaget placerer i sådanne tilfælde den økonomiske byrde på seneste beskæftigelsesland (med a-forsikring for selvstændige), med mindre, at der findes en form for ordning om arbejdsløshedsforsikring til selvstændige i bopælslandet.

Desuden er der i forslaget indeholdt forslag fra Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger (i det følgende benævnt "den administrative kommission"), der har til formål at forbedre og modernisere EU-lovgivningen i henhold til artikel 72, litra f), i forordning nr. 883/2004. Ændringerne i dette forslag har til formål at give de berørte parter retssikkerhed.

Gennemgang af forslaget:

1. Ændringerne i forordning nr. 883/04 artikel 9, 12, 36, og bilag i forordningen samt forordning 987/2009 artikel 6, 14, 15, 54, 55 og 56 er tekniske ændringer.

2. Ændringen i forordning nr. 883/04 artikel 13 vedrører lovvalg – dvs. den lovgivning om social sikring, der skal anvendes for personer, der arbejder inden for EU.

I den gældende tekst i forordning 883/2004, artikel 13, stk. 1, om personer, der arbejder i to eller flere lande, finder betingelsen om, at den enkelte skal udøve "en væsentlig del" af sin beskæftigelse i bopælslandet (for at

det er bopælslandets lovgivning, der gælder) alene anvendelse for personer, der arbejder for den samme arbejdsgiver og finder ikke anvendelse på den situation, hvor en person arbejder i to eller flere lande for forskellige virksomheder eller arbejdsgivere. Formålet med ændringen er at gøre det klart, at betingelsen for at udøve en "væsentlig del" af beskæftigelsen også gælder en person, som normalt udøver en beskæftigelse for forskellige virksomheder eller arbejdsgivere i to eller flere medlemsstater.

En række ændringer og præciseringer i forordning 987/2009 skal modvirke utilsigtet spekulation i reglerne om hvilket lands lovgivning, der skal anvendes for personer, der arbejder i to eller flere lande. Det drejer sig om regler for fastsættelse af, hvor en arbejdsgiver har hjemsted, herunder en særlig regel for personer der arbejder som flyvende personel i luftfartsselskaber, og for arbejde af marginalt omfang. Der lægges således op til, at det er seneste beskæftigelsesland, der skal udbetale alle sociale sikringsydelse.

3. Ændringen i forordning nr. 883/04 artikel 65 omhandler ret til dagpenge for ledige selvstændige erhvervsdrivende, der har været arbejdsløshedsforsikret i den medlemsstat, hvor den seneste beskæftigelse har fundet sted, men bor i en medlemsstat, hvor der ikke findes en arbejdsløshedsforsikring for selvstændige.

Hovedreglen i forordningens art. 65 er, at helt ledige grænsearbejdere skal have udbetalt dagpenge i deres bopælsstat. Kommissionen og en række medlemsstater, der ikke har arbejdsløshedsforsikring for selvstændige erhvervsdrivende, er imidlertid af den opfattelse, at det ikke er muligt – som for grænsearbejdere, der er lønmodtagere - at overføre ansvaret for udbetalingen af arbejdsløshedsydelse til bopælsmedlemsstaten, hvis lovgivningen i sidstnævnte medlemsstat ikke omfatter arbejdsløshedsydelse for selvstændige.

4. Ændringen i forordning nr. 883/04 artikel 71, stk. 2, er en præcisering af den administrative kommissions afstemningsprocedurer, der afspejler den udvikling, som blev indført ved Lissabontraktaten.

5. Det polske formandskab har fremsat et ændringsforslag til forslaget om arbejdsløshedsdagpenge til selvstændige, der indebærer, at arbejdsløse selvstændige grænsegængere bliver omfattet af bopælslandets regler, såfremt bopælslandet har nogen form for arbejdsløshedsdagpengeordning for selvstændige.

3. Europa-parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke taget stilling til forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet finder anvendelse, for så vidt som forslaget ikke hører ind under EU's enekompetence.

EU er i henhold til traktatens artikel 48 forpligtet til at træffe koordinerende foranstaltninger inden for social sikring. Uden en sådan koordinering er der risiko for, at den frie bevægelighed ikke kan anvendes, eftersom borgerne vil være mindre tilbøjelige til at benytte sig af denne ret, hvis det i realiteten betyder, at de mister de sociale sikringsrettigheder, som de allerede har erhvervet i en anden medlemsstat. Det er ikke hensigten med den gældende EU-lovgivning inden for social sikring at erstatte de forskellige nationale ordninger.

Det er kun muligt at koordinere de sociale sikringsordninger på EU-niveau. Hensigten er at sikre, at koordineringen af de sociale sikringsordninger fungerer effektivt i samtlige medlemsstater. Koordineringen er baseret på og begrundes i den frie bevægelighed for personer inden for EU.

Det er imidlertid dansk opfattelse, at Kommissionens forslag vedr. dagpenge til selvstændige nærmer sig harmonisering og går ud over forordningens formål om koordinering. Dermed lægges der op til, at medlemsstaterne fratages ansvaret for at tilrettelægge og finansiere de nationale sociale sikringsordninger. Denne del af forslaget er efter dansk opfattelse ikke i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Formandskabets kompromisforslag skønnes dog samlet set at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da de negative virkninger vedr. dagpengepenge til selvstændige vurderes at være stærkt begrænsede i praksis.

5. Gældende dansk ret

Ændringen vil have konsekvenser for dansk ret, konkret reglerne for arbejdsløshedsdagpenge.

6. Konsekvenser

I en situation, hvor en selvstændig erhvervsdrivende grænsearbejder bliver ledig, lægger forslaget op til, at vedkommende ikke må miste retten til dagpenge, blot fordi han bor i en medlemsstat uden a-forsikring for selvstændige. Den økonomiske byrde bliver i sådanne tilfælde, mere eller mindre tilfældigt, lagt over på seneste beskæftigelsesland (med a-forsikring for selvstændige), som ikke blot får pligt til at betale arbejdsløshedsdagpenge til den ledige selvstændige erhvervsdrivende i hele dagpengeperioden, men også andre sociale sikringsydelser, herunder syge- og barseldagpenge og sundhedsydelser.

Forslaget vil i praksis indebære, at nogle lande skal finansiere ”huller” i andre landes sociale sikkerhedssystemer. **Formandskabets kompromisforslag bløder dog op på disse konsekvenser, da bopælslandet vil skulle betale, såfremt der eksisterer nogen form for arbejdsløshedsdagpengeordning for selvstændige.**

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

For så vidt angår ændringen i forordning nr. 883/04 artikel 13 (lovvalg) er de økonomiske omkostninger for Danmark betydelige. Ifølge en foreløbig vurdering udgør nettoudgiften for den danske stat med betydelig usikkerhed ca. 110 mio. kr. årligt fuldt indfaset som følge af, at pendlingen til Danmark er højere end pendlingen ud af Danmark. På kort sigt skønnes nettoudgiften at udgøre ca. 70 mio. kr. årligt. **Udgifterne vil variere med pendlingsmønstre.**

For så vidt angår ændringen i forordning nr. 883/04 artikel 65, stk. 5, (selvstændige erhvervsdrivende grænsearbejdere) skønnes udgifterne forbundet med formandskabets kompromisforslag at være ubetydelige.

7. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold med frist den 1. februar 2011.

Følgende høringssvar er modtaget:

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) noterer sig ændringsforslagene til forordning nr. 883/04 artikel 13, stk. 1 og forordning nr. 987/09 artikel 14, stk. 5a, og ønsker, at ændringen til 883/04 skal omfatte transport, herunder lufttransport. DA savner generelt en redegørelse for, hvilken praktisk og økonomisk betydning forslagene forventes at få, herunder for berørte arbejdsgivere og lønmodtagere. DA er ikke bekendt med problemer i Danmark, der begrundet en ændring af reglerne. DA har ikke på baggrund af det udsendte høringsnotat kunnet tage stilling til forslagene.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) spørger i høringssvaret, hvilke konsekvenser forslaget vil have for grænsependlere mellem Danmark og Sverige, samt om forslaget vil medføre væsentlige ændringer, der ikke relaterer sig til arbejdsbyrder og omkostninger. FA har ingen bemærkninger til den del af forslaget, der omhandler arbejdsløshedsdagpenge til selvstændige grænsearbejdere.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere lande har udtrykt skepsis overfor formandskabets kompromisforslag, men forventes at støtte det i sidste ende med henblik på at afslutte sagen.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Da det under forhandlingerne er lykket at få ændret forslaget om dagpenge til selvstændige erhvervsdrivende på en sådan måde, at konsekvenserne for Danmark må forventes at blive minimale for så vidt angår denne del af forslaget og henset til, at Danmark stort set står alene med indsigelser imod lovvalgsdelen, kan regeringen ud fra en samlet vurdering acceptere forslaget.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg d. 10. juni 2011.