

SAMLENOTAT

1. Forslag til direktiv om bindende løngennemsigtighedstiltag - Generel indstilling

KOM-nr. (2021) 93 final

Revideret notat. Ændringer ift. grund- og nærhedsnotat af 30. marts 2021 og samle-notat forud for EPSCO-rådsmødet den 14. juni 2021 er markeret med streg i venstre margin.

1. Resumé

Kommissionen har den 4. marts 2021 fremlagt forslag til direktiv om at styrke anvendelsen af ligelønsprincippet ved hjælp af løngennemsigtighed og håndhævelsesmekanismer. Med forslaget ønsker Kommissionen at tackle den vedvarende utilstrækkelige håndhævelse af ligelønsprincippet og at sikre, at princippet overholdes i hele EU. Derfor vil Kommissionen indføre fælles standarder om løngennemsigtighed med henblik på, at arbejdstagere kan gøre deres ret til lige løn gældende. Kommissionen vil også fremme en ensartet anvendelse af nøglebegreber vedrørende lige løn og styrke håndhævelsesmekanismer.

Direktivet vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Der må endvidere forudses statsfinansielle merudgifter af væsentlig karakter, primært som følge af de administrative konsekvenser for statslige arbejdsgivere og som følge af krav til et overvågningsorgan samt tilpasninger ved nye opgaver til ligebehandlingsorganet og ligebehandlingsnævnet. Der må også forudses betydelige erhvervsøkonomiske merudgifter som følge af de administrative konsekvenser for erhvervslivet. Regeringen har inviteret arbejdsmarkedets parter til bidrage med konkrete vurderinger og beregninger heraf. DA forventer, at implementeringen af direktivet vil medføre betydelige omkostninger for danske virksomheder. FH udfordrer DA's vurdering og forventer, at byrderne næppe vil være så betydelige, som DA lægger op til. Der vil blive igangsat en byrdemåling af det endelige direktiv i forbindelse med dets implementering i dansk ret. Der er redegjort nærmere for konsekvenserne under notatets punkt 7.

Regeringen ønsker et samfund, hvor mænd og kvinder reelt har lige muligheder, og hvor løn ikke afhænger af køn. Regeringen støtter op om EU's ligelønsprincip samt en effektiv håndhævelse heraf, og regeringen er optaget af at bekæmpe lønforskelle baseret på køn, bl.a. ved at sikre synlighed og information om mænds og kvinders aflønning samt ved at styrke ligelønsarbejdet på alle niveauer.

Regeringen finder detaljeringsgraden i forslaget for stor, og har rejst bekymring ved de meget detaljerede håndhævelses- og tilsynsbestemmelser og disses overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet de potentielt kan udfordre den danske arbejdsmarkedsmodel og medføre unødige byrder for erhvervslivet. Danmark har en stærk og langvarig tradition for, at løn- og arbejdsvilkår reguleres af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster og uden indblanding fra regering og Folketinget.

Regeringen finder, at nye tiltag skal kunne implementeres gennem kollektive aftaler, og at der tages hensyn til forskellige nationale modeller og for arbejdsmarkedets parter i forslaget enkelte bestemmelser. Ligeledes ser regeringen behov for at mindske de administrative byrder, både for offentlige myndigheder, arbejdsgivere og erhvervsliv.

Regeringen finder, at der i det foreliggende kompromisforslag er gjort betydelige fremskridt for at finde enighed i Rådet. Der ses dog fortsat udfordringer, hvor regeringen gerne havde set mere tid og bedre mulighed for at finde fælles løsninger. Regeringen er særligt optaget af, at direktivet skal tage fornødent hensyn til den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter fortsat skal kunne forhandle, indgå og håndhæve kollektive overenskomster uden indblanding fra andre organer eller myndigheder; at direktivet ikke må påføre hverken stat eller virksomheder, ikke mindst små virksomheder, urimeligt store byrder; og at direktivet kan passes ind i en dansk kontekst og implementeres i kollektive overenskomster.

Regeringen arbejder således på at få afstemningen på EPSCO-Rådsmødet til december udsat og på at fremme danske interesser mest muligt for det tilfælde, at Formandskabet fastholder den gerelle indstilling til december.

2. Baggrund

Kommissionen har den 4. marts 2021 fremlagt forslag til direktiv om styrkelse af anvendelsen af princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi ved hjælp af løngennemsigtighed og håndhævelsesmekanismer. Den danske sprogversion af forslaget er modtaget den 9. marts 2021.

Kommissionen henviser til, at retten til lige løn til kvinder og mænd for samme arbejde eller arbejde af samme værdi er blandt EU's grundlæggende traktatfæstede principper. Kravet er tillige beskyttet i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv (Direktiv 2006/54/EF¹), som siden er suppleret af Kommissions henstilling fra 2014 om løngennemsigtighed². På trods af denne retlige ramme er lønforskellen mellem kønnene i EU fortsat opgjort til omkring 14 pct.

Kommissionen henviser også til sin evaluering fra 2020 og flere andre rapporter, der bekræfter, at ligelønsprincippet ikke anvendes eller håndhæves hensigtsmæssigt i praksis, og at der i mange medlemsstater er mangel på løngennemsigtighed.

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 157, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og forslaget er omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure og skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet.

¹ Direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv

² Kommissionens henstilling 2014/124/EU om styrkelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder gennem åbenhed.

3. Formål og indhold

3.1 Formål

Med forslaget ønsker Kommissionen at tackle den vedvarende utilstrækkelige håndhævelse af ligelønsprincippet og at sikre, at princippet overholdes i hele EU. Derfor foreslår Kommissionen fælles standarder om løngennemsigtighed med henblik på, at arbejdstagere kan gøre deres ret til lige løn gældende. Kommissionen ønsker også at fremme en ensartet anvendelse af en række nøglebegreber vedrørende lige løn og at styrke håndhævelsesmekanismerne.

Løngennemsigtighed giver ifølge Kommissionen arbejdstagere mulighed for at opdag og bevise mulig forskelsbehandling baseret på køn. Den kaster lys over køns-skævheder i lønsystemer og jobklassificering, hvilket kan øge bevidstheden og stimulere debatten om årsagerne til strukturelle lønforskelle mellem kønnene. Løngennemsigtighed kan udløse revision af ligestillingspolitikker på virksomhedsniveau og fremme tættere samarbejde mellem arbejdsgivere og arbejdstagerrepræsentanter. Det er med dette udgangspunkt, at Kommission ønsker at indføre nye og mere detaljerede regler for at sikre overholdelse af ligelønsprincippet.

Kommissionen ser forslaget som del af en bredere pakke af foranstaltninger og initiativer, hvis formål er at håndtere de grundlæggende årsager til lønforskelle mellem kønnene og at styrke kvinders økonomiske indflydelse og status.

3.2 Indhold

A. Kommissionens forslag

Det foreslåede direktiv består af 34 bestemmelser, inddelt i fire kapitler, med følgende indhold:

Kapitel I indeholder generelle bestemmelser om formål, anvendelsesområde, definitioner og samme arbejde og arbejde af samme værdi:

- Det foreslåede direktiv fastsætter minimuskraft for at styrke anvendelsen af ligelønsprincippet samt forbuddet mod forskelsbehandling, navnlig ved hjælp af løngennemsigtighed og styrkede håndhævelsesmekanismer.
- Det foreslåede direktiv finder anvendelse på offentlige og private arbejdsgivere samt på alle arbejdstagere, som har en ansættelseskontrakt eller er i et ansættelsesforhold.
- Det foreslåede direktiv definerer en række udtryk og begreber med henblik på fælles forståelse heraf, såsom løn; lønniveau, lønforskel, kategori af arbejdstagere, forskelsbehandling, ligebehandlingsorgan og arbejdstilsyn.
- Det foreslåede direktiv pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger for at sikre,
 - at arbejdsgivere har lønstrukturer, der sikrer kvinder og mænd lige løn for samme arbejde eller for arbejde af samme værdi, samt
 - at der er værktøjer og metoder til at vurdere og sammenligne arbejdets værdi.

Endvidere er der indsat præciseringer under henvisning til EU-Domstolens retspraksis, hvor arbejdstagere kan være i en sammenlignelig situation, uanset

de ikke arbejder for samme arbejdsgiver, samt hvor der i mangel af faktisk grundlag kan anvendes et hypotetisk sammenligningsgrundlag.

Kapitel II fastsætter bestemmelser om løngennemsigtighed og indeholder herunder en række nye rettigheder og forpligtelser i tilknytning hertil:

- Ansøgere har ret til at få oplyst lønniveauet for den pågældende stilling, og arbejdsgivere må ikke spørge til ansøgers lønhistorik.
- Arbejdsgivere skal have en tilgængelig beskrivelse af de kønsneutrale kriterier, der anvendes til at fastsætte løn og karriereudvikling.
- Arbejdstagere har på anmodning ret til at få oplysninger fra deres arbejdsgiver, for at de kan vurdere, om de aflønnes på en ikke-diskriminerende måde i forhold til andre arbeidstagere i organisationen, evt. via deres repræsentant eller et ligebehandlingsorgan. Arbejdstagere må ikke forhindres i at offentliggøre deres løn, men arbejdsgiveren kan kræve, at anvendelsen af de udleverede oplysninger begrænses til håndhævelsen af retten til lige løn.
- Arbejdsgivere med mindst 250 arbeidstagere skal gøre visse overordnede oplysninger offentligt tilgængelige omkring lønforskellen mellem kvindelige og mandlige arbeidstagere. Mere specifikke og følsomme oplysninger skal være til rådighed for arbeidstagerne og deres repræsentanter, mens arbeidstilsyn og ligebehandlingsorgan kan indhente disse oplysninger. Der skal ske dataindsamling og offentliggørelse ved det nationale overvågningsorgan udpeget efter artikel 26, herunder med mulighed for at sammenligne data mellem arbejdsgivere, sektorer og regioner. Arbejdstagerne og deres repræsentanter, arbeidstilsyn og ligebehandlingsorganer kan anmode arbejdsgiveren om at præcisere og uddybe oplysningerne, ligesom arbejdsgiveren forpligtes til at rette op på lønforskelle, der ikke kan begrundes i objektive og kønsneutrale faktorer.
- Arbejdsgivere med mindst 250 arbeidstagere skal som udgangspunkt i samarbejde med arbeidstagerrepræsentanter foretage fælles lønvurdering:
 - a) Når der er en forskel i den gennemsnitlige løn mellem kvindelige og mandlige arbeidstagere på mindst 5 pct. i en given kategori af arbeidstagere, og
 - b) Når arbejdsgiveren ikke har begrundet en sådan lønforskel med objektive og kønsneutrale faktorer.
- Arbejdsgiveren skal stille disse vurderinger til rådighed for arbeidstagerne, arbeidstagerrepræsentanterne, overvågningsorganet, ligebehandlingsorganer og arbeidstilsynet og er forpligtet til at rette op på uforklarede lønforskelle.
- Det foreslåede direktiv præciserer, at der gælder databeskyttelse ved videregivelsen af personoplysninger, og at disse ikke må anvendes til andre formål end til gennemførelse af ligelønsprincippet. Medlemsstaterne kan begrænse adgangen til oplysninger, hvor der er tale om identificerbare medarbejders løn.
- Det foreslåede direktiv søger at fremme social dialog, og at rettigheder og pligter i henhold til direktivet drøftes med arbejdsmarkedets parter.

Kapitel III indeholder bestemmelser om retsmidler og håndhævelse:

- Medlemsstaterne skal sikre, at arbeidstagere, der mener sig krænket, og de, der handler på deres vegne, har klageadgang til retslige instanser med henblik på

håndhævelse af rettigheder og pligter vedrørende ligelønsprincippet, også efter ansættelsesforholdets ophør.

- Medlemsstater skal sikre, at foreninger, organisationer, ligebehandlingsorganer og arbejdstagerrepræsentanter eller andre juridiske enheder kan føre sager om ligeløn. Ligebehandlingsorganer og arbejdstagerrepræsentanter kan handle på vegne af eller til støtte for arbejdstagere med deres samtykke.
- Medlemsstaterne skal sikre, at enhver skadelidt arbejdstager har ret til at kræve godtgørelse eller erstatning, inkl. ret til morarenter. Hverken erstatning eller godtgørelse må begrænses til et beløbsloft.
- Medlemsstaterne skal sikre, at domstole eller andre kompetente myndigheder på anmodning fra sagsøger og på sagsøgte regning kan udstede påbud om:
 - (a) at tilsidesættelsen af en rettighed eller forpligtelse vedrørende ligelønsprincippet skal bringes til ophør;
 - (b) at sagsøgte skal træffe nødvendige strukturelle eller organisatoriske foranstaltninger.
- Overholdes disse påbud ikke, skal der pålægges tvangsbøder.
- Medlemsstaterne skal som udgangspunkt sikre, at når arbejdstagere, der betragter sig som krænkede, påviser faktiske omstændigheder, som skaber formodning for forskelsbehandling, påhviler det sagsøgte at modbevise det. Særligt når en arbejdsgiver har tilsidesat nogle af de rettigheder eller pligter knyttet til løngennemsigthed i det forslaget, påhviler det arbejdsgiveren at bevise, at der ikke har været forskelsbehandling. Enhver evt. tvivl skal komme sagsøgeren til gode. Dog er det ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan indføre gunstigere bevisregler. Medlemsstaterne kan undlade at pålægge delt bevisbyrde, hvor det påhviler domstolen eller det kompetente organ selv at belyse sagens faktiske omstændigheder. Bestemmelsen gælder i sin helhed ikke straffesager, medmindre andet fastsættes i national lovgivning.
- Medlemsstaterne skal sikre, at domstole eller kompetente myndigheder kan pålægge sagsøgte at fremlægge relevante beviser, evt. mod beskyttelse af fortrolige oplysninger. Også her kan medlemsstaterne opretholde eller indføre regler, der er gunstigere for sagsøgerne.
- Medlemsstater skal fastlægge regler om forældelsesfrister, herunder at disse ikke løber, før overtrædelsen af ligelønsprincippet er ophørt, og før sagsøger er eller burde være bekendt med overtrædelsen. Forældelsesfristerne skal mindst være fastsat til tre år.
- Sagsøgere, der får medhold, skal have ret til at kræve rimelige sagsomkostninger dækket, herunder advokat- og eksperthonorar mv. Sagsøgte, der får medhold, kan alene kræve sagsomkostninger dækket, hvis kravet var fremsat i ond tro, var klart ubegrundet, eller hvis manglende dækning ville være åbenbart urimelig.
- Medlemsstater skal fastlægge sanktioner for overtrædelse, herunder et minimumniveau for bøder, og niveauet af bøderne skal tage højde for:
 - (a) Overtrædelsens alvor og varighed;
 - (b) Arbejdsgivers intention eller forsømmelse;
 - (c) Andre skærpende eller formildende omstændigheder i sagen.
- Medlemsstater skal fastsætte specifikke sanktioner i tilfælde af gentagne overtrædelser. Disse sanktioner kan omfatte at inddrage offentlige ydelser mv.

- Medlemsstater skal indføre mekanismer om ligeløn i offentlige kontrakter og koncessioner, så overtrædelse af forpligtelserne kan være udelukkelsesgrund.
- Arbejdstagere og deres repræsentanter må ikke behandles mindre fordelagtigt på grund af, at de har udnyttet deres ret til ligeløn.
- Forslaget præciserer, at direktivets regler om håndhævelse og retsmidler finder anvendelse på sager vedrørende enhver rettighed eller forpligtelse vedrørende ligelønsprincippet som fastsat i artikel 4 i direktiv 2006/54/EF.

Kapitel IV indeholder horisontale bestemmelser, bl.a. om beskyttelsesniveau, ikrafttræden mv. Her angives udvalgte bestemmelser:

- Ligestillingsorganer oprettet i henhold til direktiv 2006/54/EF skal også være kompetente med hensyn til spørgsmål, der falder inden for det forslåede direktivs anvendelsesområde. Samtidig skal medlemsstaterne sikre tæt samarbejde og koordinering mellem ligestillingsorganer og andre organer med tilsynsfunktion på arbejdsmarkedet.
- Medlemsstaterne skal udpege et overvågningsorgan, hvis opgaver omfatter:
 - (a) at øge opmærksomheden omkring ligelønsprincippet samt løngennemsigtheden;
 - (b) at indsamle data modtaget fra arbejdsgivere;
 - (c) at samle data om sager vedrørende løndiskrimination.
- Forslaget præciserer, at direktivet på ingen måde må berøre retten til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive overenskomster og til at tage kollektive kampskridt i overensstemmelse med national lovgivning eller praksis.
- Medlemsstaterne skal hvert år rapportere til Kommissionen (Eurostat) ajourførte kønsopdelte data.
- Medlemsstaterne kan overlade arbejdsmarkedets parter at implementere direktivet.
- Medlemsstaterne skal implementere direktivet senest to år efter direktivets ikrafttræden.

B. Drøftelserne under det slovenske formandskab:

Der kan rapporteres fremskridt fra drøftelserne i regi af Rådet mod større fleksibilitet på en række punkter og dermed lempede krav i forhold til Kommissionens forslag, bl.a.:

- Medlemslandene pålægges ikke at oprette arbejdstilsyn på direktivets område. Tilsynsopgaverne kan overlades til eksisterende organer eller arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med nationale regler og praksis.
- Medlemslandene kan overlade det til arbejdsmarkedets parter at sikre de fornødne løndannelsesmekanismer samt at udvikle værktøjer og metoder for at vurdere og sammenligne arbejdets værdi.
- Medlemslande kan iværksætte initiativer for at nedbringe byrder for små virksomheder ved løngennemsigthedsiltag.
- De nye regler skal i videre omfang kunne passes ind i overensstemmelse med national lov og praksis.
- Der er arbejdet med de vidtgående og usædvanlige regler om retsmidler og håndhævelse.

Det udestår dog også fortsat afklaring på en række punkter, hvor regeringen også ser udfordringer, herunder

- forståelsen af mulighederne for at sammenligne på tværs af arbejdsgivere og sektorer;
- forståelsen af ligebehandlingsorganernes udvidede kompetencer og samspillet med det overenskomstdækkede område;
- fortsat behov for tilpasninger i reglerne om retsmidler og håndhævelse; og
- værnet for at sikre parternes rolle og autonomi på området.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget skal vedtages både af Europa-Parlamentet og Rådet i den almindelige lovgivningsprocedure.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet. Denne ventes tidligst at foreligge til februar 2022.

Kommissionen har i forslaget henvist til, at Europa-Parlamentet gentagne gange har opfordret til, at der gøres mere på EU-plan for at forbedre anvendelsen af ligelønsbestemmelserne.

5. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

5.1. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører om nærhedsprincippet, at EU's ligelønsprincip siden 1957 har været traktatfæstet, i dag i art. 157 TEUF, og er nu udtryk for en grundlæggende EU-værdi og menneskerettighed. Kommissionen finder, at evalueringen fra 2020 bekræfter behovet for en koordineret EU-tilgang, for at beskyttelsen på nationalt plan ikke bringes i fare. Der henvises til at nationale løngennemførelsesforanstaltninger er fragmenterede og sjældne, hvilket medfører øget risiko for konkurrencefordrejning og ulige konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne til skade for det indre markedes funktion.

Derfor ser Kommissionen behov for en EU-indsats med henblik på at sikre ensartet beskyttelsesniveau i hele EU og lige vilkår for aktørerne på det indre marked. Endelig gør Kommissionen opmærksom på, at forslaget er baseret på en minimal harmonisering, som giver mulighed for, at medlemsstater kan fastsætte højere standarder. Ligesom medlemsstaterne kan overlade gennemførelsen af rettigheder og pligter til arbejdsmarkedets parter i respekt af social dialog, kollektive overenskomstforhandlinger og arbejdsmarkedets parter autonomi.

Generelt finder regeringen ikke grundlag for at tilsidesætte Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet, herunder at der tale om håndhævelse af et eksisterende retsprincip på EU plan, og at målet om ensartet anvendelse og håndhævelse i EU nødvendiggør bindende regler i direktivform.

5.2 Proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører om proportionalitetsprincippet at det hidtil ikke har været muligt at nå målet om en mere effektiv gennemførelse af ligelønsprincippet, hvorfor der ses behov for vedtage supplerende lovgivning på området. Kommissionen

angiver, at reglerne ikke går længere end nødvendigt for at sikre arbejdstagernes ret til oplysninger om evt. lønmæssig forskelsbehandling på grund af køn og mulighed for at forsvare ret til lige løn. Forslaget tager ifølge Kommissionen hensyn til eventuelle omkostninger og byrder for arbejdsgiverne.

Kommissionen mener, at forslaget overlader et råderum for medlemsstaters implementering, herunder af hensyn til mangfoldigheden af arbejdsmarkedsmodeller i EU, og giver medlemsstaterne mulighed for at overlade gennemførelsen til arbejdsmarkedets parter.

Regeringen har visse bekymringer i forhold til, om forslaget overlader et fornødent råderum for forskellige arbejdsmarkedsmodeller, herunder for parternes centrale rolle og autonomi i den danske arbejdsmarkeds model.

6. Gældende dansk ret

Ligelønsprincippet er gennemført i ligelønsloven. Efter lovens § 1 må der ikke pga. køn finde lønmæssig forskelsbehandling sted i strid med loven, og enhver arbejdsgiver skal yde mænd og kvinder lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi.

Forbuddet mod lønmæssig forskelsbehandling gælder herunder for såvel kollektive aftaler, der regulerer lønnen, som for individuelle aftaler om løn. Princippet er oftest direkte indskrevet i de kollektive overenskomster, hvis overholdelse påses af parterne selv. Ligelønsloven finder ikke anvendelse i det omfang, en tilsvarende pligt til at yde lige løn følger af en kollektiv overenskomst.

Aftalefriheden på arbejdsmarkedet fritager ikke for forpligtelsen til at overholde ligelønsreglerne, men skal udøves med respekt for ligelønsprincippet. Det forhold, at lønnen er fastsat ved forhandling, kan imidlertid indgå i vurderingen af, om en lønforskel er objektiv. En lønmodtager kan heller ikke give afkald på sine rettigheder efter ligelønsloven.

Er en lønmodtager blevet udsat for lønmæssig forskelsbehandling, har lønmodtageren krav på lønforskellen. Lønmodtageren kan også tilkendes en godtgørelse, som fastsættes under hensyn til lønmodtagerens ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt.

Lønmodtagere har ret til at videregive oplysninger om egne lønforhold til, hvem de ønsker.

Ligelønsloven indeholder et forbud mod viktimisering. En arbejdsgiver må således ikke afskedige eller udsætte en lønmodtager, herunder en lønmodtagerrepræsentant, for anden ugunstig behandling som reaktion på en klage, eller fordi der er fremsat krav om ligeløn eller fordi man har videregivet oplysninger om sin egen løn.

Efter ligelønslovens § 5 a skal virksomheder med mere end 35 ansatte og mindst 10 mænd og 10 kvinder med samme jobfunktion (samme 6-cifrede DISCO-kode) udarbejde kønsopdelt lønstatistik eller anvende den statistik, som de får tilsendt fra

enten Danmarks Statistik eller deres arbejdsgiverorganisation. Statistikken skal drøftes med virksomhedens medarbejderrepræsentanter. Disse regler vedtog Folketinget i 2006 med det formål at forbedre synligheden og informationen om mænds og kvinders aflønning på de enkelte virksomheder og dermed styrke ligelønsarbejdet.

Efter ligebehandlingslovens § 16 a gælder der delt bevisbyrde i sager vedr. overtrædelse af blandt andet ligebehandlingslovens § 4, som omhandler retten til lige arbejdsvilkår for mænd og kvinder, herunder løn. Overenskomstbestemmelser, som strider mod § 4 er ugyldige efter ligebehandlingslovens § 11.

Ligebehandlingsnævnet kan behandle klager om overtrædelse af ligelønsprincippet, og Institut for Menneskerettigheder er som led i Danmarks gennemførelse af EU's diskriminationsdirektiver ved lov udpeget til at være nationalt ligebehandlingsorgan i forhold til race og etnisk oprindelse (siden 2003) og i forhold til køn (siden 2011).

Ligebehandlingsnævnet er et uafhængigt og domstolslignende nævn. Det betyder, at nævnet ikke får instruktioner fra ministre eller fra andre om, hvordan de konkrete sager skal behandles eller afgøres. Formålet med nævnet er, at det skal give adgang til let, gratis, fagkompetent og hurtig sagsbehandling af sager om forskelsbehandling. Ligebehandlingsnævnet kan tilkende godtgørelse og underkende afskedigelse i det omfang, det følger af den lovgivning, som Ligebehandlingsnævnet kan træffe afgørelse om. Alle borgere, der mener sig forskelsbehandlet, kan klage til nævnet. Der er krav om, at en klager skal have retlig interesse for at kunne klage til nævnet. Desuden kan Institut for Menneskerettigheder indbringe sager af principiel karakter eller sager af almindelig offentlig interesse for Ligebehandlingsnævnet.

Beskæftigelsesministeren og ligestillingsministeren udarbejder i henhold til ligelønsloven hvert tredje år en redegørelse om indsatsen for at opnå lige løn mellem mænd og kvinder.

7. Konsekvenser

7.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Direktivet vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, ikke mindst som følge af forslaget kapitel II om nye individuelle lønmodtagerrettigheder og forpligtelser for arbejdsgiverne vedrørende løngennemsigthed samt den detaljerede regulering omkring retsmidler og håndhævelse i kapitel III. Uanset at implementering kan overlades til arbejdsmarkedets parter ved kollektive overenskomster, vil der være behov for, at Folketinget vedtager følgelovgivning.

Selvom Danmark allerede har nationale regler, der forpligter virksomheder til at arbejde med kønsopdelt lønstatistik, indeholder direktivforslagets kapitel II en række nye og udvidende elementer, fx ret for alle lønmodtagere til oplysninger om de gennemsnitlige lønniveauer og offentliggørelse af lønforskelle for visse arbejdsgivere. Kønsopdelt lønstatistik er i dag et internt samarbejdsredskab for arbejdet med ligeløn på virksomheder med mere end 35 ansatte. Gennemførelse af direktivets

regler om løngennemsigthed vil i udgangspunktet supplere de allerede gældende regler om kønsopdelt lønstatistik.

Det vurderes umiddelbart, at implementeringen af dele af direktivforslagets kapitel III om retsmidler og håndhævelse vil kræve lovændringer, som udgangspunkt i særlovgivningen, fx i ligelønsloven. Flere af bestemmelserne i kapitel III giver anledning til fortolkningstvivl, hvorfor det ikke for nuværende er muligt endeligt at vurdere hvilke bestemmelser, der vil kræve lovændringer.

Som drøftelserne skrider frem, tegner der sig et billede af, at kapitel III særligt vil indebære:

- Ligebehandlingsorganet skal kunne indlede kollektive søgsmål, hvilket umiddelbart vil indebære en ændring i lov om Institut for Menneskerettigheder og instituttets vedtægter.
- Domstole eller andre kompetente myndigheder skal kunne udstede påbud ved overtrædelser på ligelønsområdet. Det vil umiddelbart kræve en ændring i ligelønsloven, i lov om ligebehandlingsnævnet og i lov om arbejdsretten og faglige voldgiftsretter.
- Reglerne om bevisbyrde og navnlig omvendt bevisbyrde vil kræve lovændring i ligelønsloven. Omvendt bevisbyrde vil være en skærpelse af de gældende regler om delt bevisbyrde i ligelønssager.
- Domstole og kompetente myndigheder skal i ligelønssager på sagsøgers påstand kunne vurdere sammenligninger, der ikke er begrænset til samme arbejdsgiver, når lønforskellen kan tilskrives én og samme kilde, og vurdere sammenligninger baseret på en hypotetisk sammenligningsfaktor, dvs, hvordan en fiktiv person af det andet køn ville have været aflønnet i en sammenlignelig situation. Bestemmelsen vil umiddelbart indebære lovændring i ligelønsloven; og evt. i lov om ligebehandlingsnævnet og i lov om arbejdsretten og faglige voldgiftsretter.
- Domstole eller andre kompetente myndigheder skal kunne kræve bevismateriale fremlagt af sagsøgte. Disse regler vurderes umiddelbart at gå videre, end hvad der i dag følger af retsplejelovens regler om pligt til efter pålæg fra retten at fremlægge beviser i civile retssager (edition). Der vil derfor umiddelbart være behov for særregler på ligelønsområdet, i ligelønsloven, i lov om ligebehandlingsnævnet, og i lov om arbejdsretten og faglige voldgiftsretter.
- Der skal gælde særlige forældelsesregler, som særligt vil ændre på, hvornår en forældelsesfrist afbrydes. Direktivet vil sikre, at forældelsesfristen afbrydes både i tilfælde, hvor arbejdstageren anlægger sag ved at indgive krav, og i tilfælde, hvor arbejdstageren gør opmærksom på kravet over for arbejdsgiver, sin arbejdstagerrepræsentant, en kontrolmyndighed eller et ligebehandlingsorgan. I dag følger ligelønsområdet den almindelige forældelseslov (lov om forældelse af fordringer), hvor udgangspunktet er, at kun retslige skridt afbryder forældelsesfristen, når skylderen ikke har erkendt kravet. Der vil umiddelbart være behov for særregler om forældelse i ligelønsloven.
- Der skal gælde særlige sanktioner ved gentagne overtrædelser, hvilket vil kræve lovændringer i ligelønsloven. Tilsvarende vil der skulle indføres sanktioner i forhold til de nye rettigheder og forpligtelser om løngennemsigthed.

Ændringerne omkring det nationale ligebehandlingsorgan og udpegning af et nationalt overvågningsorgan vurderes også at skulle ske ved lov.

Medlemslandene pålægges omvendt ikke at oprette arbejdstilsyn på direktivets område. Tilsynsopgaverne kan overlades til eksisterende organer eller arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med nationale regler og praksis. Dette skal formentligt ske ved lov.

Opfordringen i art. 21 til at lade overholdelsen af ligelønsforpligtelser indgå som krav ved offentlige kontrakter og navnlig ved overtrædelser at overveje at udelukke økonomiske aktører fra deltagelse i en offentlig udbudsprocedure vurderes allerede at være en mulighed efter de gældende udbudsregler, idet overtrædelse af miljø-mæssige, sociale eller arbejdsretlige regler kan udgøre en frivillig udelukkelsesgrund. En stillingtagen må indgå i de danske implementeringsovervejelser.

7.2 Konsekvenser for arbejdsmarkedet

På det foreliggende grundlag vurderes forslaget at kunne få konsekvenser for den danske arbejdsmarkedsmodel. Rækkevidden er fortsat uklar og vil afhænge af direktivets endelige udformning. Der indgår således i forslaget elementer, som umiddelbart kan ses som svært forenelige med den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor løndannelsen i vidt omfang overlades til arbejdsmarkedets parter.

Det gælder blandt andet Arbejdstilsynets rolle i forhold til monitorering af arbejdsgivers udarbejdelse af lønredegørelser og lønvurderinger i art. 8 og 9. Samtidig stiller forslaget også krav om udpegning af et overvågningsorgan til at understøtte gennemførelsen af direktivet og til at indsamle lønredegørelser og -vurderinger, som arbejdsgivere skal udarbejde efter art. 8 og 9. En sådan central overvågningsinstans vil enten forudsætte etablering af en ny myndighed, et nyt organ eller vil kunne ske som udvidelse af mandatet for noget eksisterende. Begge disse elementer ses vanskelige at implementere i forhold til den danske model og parternes autonomi og rolle.

Direktivet berører centrale dele af den danske arbejdsmarkedsmodel. Beskæftigelsesministeriet har derfor på et tidligt stadie involveret arbejdsmarkedets parter i vurderingen af forslaget, jf. også nedenfor. Regeringen søger fortsat afklaring i forhold til de generelle bekymringer om foreneligheden med den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor løndannelsen i vidt omfang overlades til arbejdsmarkedets parter.

7.3 Økonomiske konsekvenser og konsekvenser for erhvervslivet

Statsfinansielle konsekvenser

Der forudses statsfinansielle merudgifter af væsentlig karakter, primært som følge af de administrative konsekvenser for statslige arbejdsgivere og som følge af krav til et overvågningsorgan samt tilpasninger ved nye opgaver til ligebehandlingsorganet og ligebehandlingsnævnet. For de statslige arbejdsgivere skønner Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, at direktivet vil koste 395 mio. kr. det første år og 155 mio. kr. årligt herefter.

I øvrigt kan bemærkes om krav af betydning for de statsfinansielle merudgifter:

- Eksisterende nationale arbejdstilsyn skal ifølge Kommissionens forslag have tilsynsfunktion også på direktivets område. I dag har Danmark ikke som forudsat et arbejdstilsyn, som fører tilsyn på lønområdet. Et sådant løntilsyn er også hidtil anset for svært at implementere i forhold til den danske model og arbejdsmarkedets parter autonomi og rolle. Det er dog under drøftelserne præciseret, at medlemslandene ikke pålægges at oprette arbejdstilsyn på direktivets område. Tilsynsopgaverne kan overlades til eksisterende organer eller arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med nationale regler og praksis. Udgiften vurderes på den baggrund mindre væsentlig.
- Eksisterende nationale ligebehandlingsorganer skal være kompetente med hensyn til spørgsmål på direktivets område og have tilført de fornødne ressourcer. I dag er Institut for Menneskerettigheder, som er et uafhængigt organ under Udenrigsministeriet, udpeget som Danmarks nationale ligebehandlingsorgan. Der må forudses merudgifter til ligebehandlingsorganet, men det er ikke umiddelbart muligt at fastslå størrelsesordenen. Ligebehandlingsorganets primære opgave er at yde støtte til personer, der føler sig udsat for lønmæssig forskelsbehandling, hvor fagforeninger normalt er primære aktører. Kommissionen anviser, at medlemsstaterne kan overveje at finansiere denne udvidelse via omfordeling af bødebæleb på direktivets område. Under drøftelserne har regeringen stillet sig kritisk til kravet om bødestraf, da det må forudsætte lovhjælp og vil være til hinder for en overenskomstimplementering af arbejdsmarkedets parter.
- Der skal udpeges et overvågningsorgan til at overvåge og støtte gennemførelsen af direktivet. Organet kan være en del af eksisterende organer eller strukturer på nationalt plan. Organets opgaver er vidtspændende, men vedrører især indsamling og offentliggørelse af data modtaget fra arbejdsgivere. Kommissionen anslår, at opgaven for overvågningsorganet vil kunne løses ved ansættelse af 1 årsværk og etablering/vedligehold af en hjemmeside/database. Regeringen har under drøftelserne fastholdt, at Kommissionens skøn er for lavt sat, men det vil først være muligt at give et bud på omfanget, når der tages stillingen til en implementering, fx om opgaver kan henlægges til eksisterende organer, såsom Danmarks Statistik, der i forvejen er central for de danske regler om kønsopdelt lønstatistik. Fordeles opgaverne på flere organer, vil der være udgifter til koordinering.
- Kapitel III indfører detaljerede og udbyggede bestemmelser om retsmidler og håndhævelsesmekanismer. Der forudses behov for særregler og som følge heraf også merudgifter til oplæring for visse af de involverede retsinstanter, særligt ligebehandlingsnævnet, og til en evt. stigning i retssager, da reglerne netop har til formål at styrke arbejdstagers mulighed for at anlægge sager. Kommissionens peger dog på, at direktivets længennemsigthedsiltag vil føre til, at arbejdsgivere evaluere deres lønstrukturer og kriterier for at udbetale løn, hvilket vil mindske behovet for sager om lønmæssig forskelsbehandling.
- Kommissionen peger også på en række positive effekter, såsom stigning i offentlige indtægter som følge af øget skatteopkrævning ved højere lønninger til kvinder samt fald i sociale ydelser for indtægtsbestemte kontaktydelser. Regeringen har under drøftelserne stillet sig skeptisk til disse meget optimistiske antagelser.

Konsekvenser for erhvervslivet

Der forventes administrative byrder og økonomiske omkostninger for erhvervslivet, idet der kan være byrder forbundet med forpligtelserne bl.a. til at oplyse om lønforskelle. Kommissionen forventer selv, herunder i den ledsagende konsekvensanalyse, at de forbundne omkostninger vil være beskedne. Kommissionen har ved udformningen søgt at forenkle og reducere byrderne, navnlig for mindre virksomheder. Samtidig peger Kommissionen på en række positive påvirkninger, herunder for virksomheders fortjeneste.

Regeringen har taget initiativ til dialog med arbejdsmarkedets parter om forslagets administrative og økonomiske konsekvenser. Regeringen har herunder inviteret parterne til at indsende deres konkrete vurderinger og beregninger herom.

Fokus retter sig primært mod konsekvenserne af de nye rettigheder og pligter i forslagets kap II om:

- Arbejdsgivere skal oplyse lønniveau for opslåede stilling til jobansøgere.
- Arbejdsgivere med lokale lønpolitikker skal udarbejde en tilgængelig beskrivelse af de kønsneutrale kriterier, der anvendes til at fastsætte løn og karriereudvikling.
- Arbejdsgivere skal tilgængeliggøre oplysninger for medarbejdere med henblik på vurdering af, hvorvidt aflønning sker på en ikke-diskriminerende måde.
- Virksomheder med mindst 250 medarbejdere skal tilgængeliggøre kønsbaseret lønstatistik.
- Et overvågningsorgan, jf. artikel 26, skal indsamle data fra virksomheder, hvilket vil kræve nye indberetninger fra virksomhederne.

Vedr. forslagets administrative forventer DA, at implementeringen af direktivet vil medføre betydelige omkostninger for danske virksomheder. FH udfordrer DA's vurdering og forventer, at byrderne næppe vil være så betydelige, som DA lægger op til.

Samlet set er der usikkerhed om de reelle erhvervsøkonomiske udgifter. I alle tilfælde er det vurderingen, at byrderne overskrider 4. mio. kr. årligt, hvorfor der efter sædvanlig praksis vil blive igangsat en byrdemåling af det endelige direktiv i forbindelse med implementering i dansk ret.

7.4 Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at have andre væsentlige konsekvenser, men vurderes at bidrage til en højere lønmodtagerbeskyttelse.

8. Høring

Kommissionens direktivforslag er den 5. marts 2021 sendt i høring hos EU-Specialudvalget under Beskæftigelsesministeriet for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold. Der modtaget høringssvar fra Akademikerne (AC); Dansk Arbejdsgiverforening (DA); Danske Regioner (DR); Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA); Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH); Kommunerne Landsforening (KL); Lederne (LH); Medarbejder- og Kompetencestyrelsen (Medst).

FH har desuden afgivet et supplerende høringssvar, hvorfor afsnittet om FH's holdning er opdateret.

Høringssvar er vedlagt og gennemgås her i hovedtræk:

AC hilser generelt forslaget velkomment, herunder at det vil styrke den enkeltes indsigt i lønoplysninger på arbejdspladsen samt give bedre muligheder for at sammenligne job af samme værdi. Åbenhed om løn er et vigtigt redskab til fremme af ligeløn på arbejdspladsen og kan være med til at synliggøre og dokumentere forskelle også ift. en kønsmæssig ubalance i tildeling af tillæg.

AC bemærker mere specifikt:

- **Lønbegrebet:** Metoden til opgørelse af løn er ikke præciseret. Der er fx behov for at præcisere, at løn skal opgøres på en kønsneutral måde, herunder at der tages højde for barselsfravær. Det er vigtigt, at virksomheder forpligtes på et ensartet og køns neutralt lønbegreb, "en standardberegnet timefortjeneste", da det muliggør sammenligninger af løn mellem forskellige grupper af lønmodtagere, uanset hvor meget overarbejde eller fravær de hver især måtte have (Lønkommissionen).
- **Virksomhedsstørrelse:** AC foreslår, at krav om løngennemsigtighed ikke kun skal gælde for store virksomheder, dvs. virksomheder med over 250 ansatte, men også for små og mellemstore virksomheder, dvs. med 50-250 ansatte. Disse virksomheder udgør 99 pct. af alle virksomheder i EU. AC gør opmærksom på, at Danmark har regler om kønsopdelt lønstatistik for virksomheder med mindst 35 ansatte, og med mindst 10 kvinder og 10 mænd med samme arbejdsfunktion.
- **Ansattes ret til information om løn:** Det bør præciseres, hvilke personer, der indgår i gruppen af ansatte med "ligeværdigt" arbejde, dvs. hvilke kriterier, der kan indgå i arbejdsgiveres vurdering.

DA finder, at forslaget giver anledning til skepsis. Efter DA's opfattelse er forslaget ikke umiddelbart egnet til rette op på de generelle lønforskelle mellem mænd og kvinder i EU. Det skyldes, at direktivet ikke handler om de egentlige årsager til lønforskellen mellem mænd og kvinder, dvs. kønsopdelingen på arbejdsmarkedet. Det er uklart, hvad det præcis er for et ligelønsproblem, man ønsker at håndtere, og Kommissionen har ikke sandsynliggjort, at forslaget faktisk vil have betydning for udfordringerne med forskellen i mænd og kvinders aflønning. Uden disse oplysninger er det reelt ikke muligt fuldt ud at vurdere, hvorvidt forslaget holder sig inden for nærheds- og proportionalitetsprincippet i EU-retten.

DA finder, at en række af forslagets bestemmelser indebærer indgreb i rent nationale anliggender i Danmark, og at det sker på en meget indgribende måde. Det gælder særligt bestemmelserne i forslagets artikel 4, som peger i retning af et arbejdsmarked, hvor markedskræfterne er sat ud kraft. Særligt ideen om "en og samme kilde" til en medarbejders løn er problematisk. Der er lagt op til, at to medarbejdere kan kræve samme løn med henvisning til, at de er omfattet af samme overenskomst, uanset at de arbejder på forskellige virksomheder. Det kan betyde, at lønnen helt fjerner sig fra den enkelte virksomheds situation og markedsvilkår. Derudover

bryder det med de eksisterende aflønningsprincipper i overenskomsterne på DA/FH-området, som netop afspejler et hensyn til virksomhedens markedssituation.

Den enkelte medarbejders løn skal efter forslaget ikke længere fastsættes på baggrund af produktivitet eller afspejle udbud og efterspørgsel af kompetencer. Den skal i stedet begrundes ud fra en række kriterier, som i Kommissionens optik er objektive, men som ikke nødvendigvis er relateret til den værdi, vedkommende faktisk bidrager med på virksomheden. Konsekvensen er, at direktivet ikke bare regulerer markedsmæssige skævheder, men mere grundlæggende afmonterer markedsmekanismerne på arbejdsmarkedet.

Derudover lægger direktivet op til, at der fra EU's side sker en omfattende regulering af rets- og myndighedsudøvelse i medlemsstaterne. Der lægges op til at regulere procesformen i det fagretlige system og ved danske domstole i sager om ligeløn. Der stilles krav om nye kontrolorganer, hvilket ikke er overensstemmelse med, at overvågning af ligeløn i Danmark i vid udstrækning sker inden for det fagretlige system. Det betyder, at ikke alene lønbestemmelserne i overenskomsterne, men også håndhævelsen af dem i højere grad bliver et anliggende for EU-Domstolen og ikke – som i dag – arbejdsmarkedets parter og det fagretlige system.

DA har yderligere en række konkrete bemærkninger til direktivets enkelte bestemmelser.

DR bemærker overordnet, at forslaget lægger op til, at sammenligning ikke kun er på lige løn mellem mænd og kvinder i samme sektor, men også på tværs af sektorer. DR kan ikke anerkende, at regionerne skal bære ansvaret for en eventuel strukturel ulige løn fx som følge af differentierede historiske prioriteringer imellem de faglige organisationer i forskellige sektorer. Det er væsentligt for DR, at det ikke kan påberåbes som ulovlig forskelsbehandling i enkeltsager på grundlag af begrebet ”arbejde af samme værdi”, hvis lønforskellen mellem faggrupperne er historisk begrundet. Derfor mener DR, at lønbegrebet, jf. artikel 3, også bør inkludere andre arbejdsgiverbetalte rettigheder, eksempelvis frihed og barsel.

- **Parternes autonomi:** DR anerkender, at Kommissionen har forsøgt at indtænke arbejdsmarkedets parter rolle i at fremme lige løn mellem mænd og kvinder, men det er ikke i tilstrækkelig grad lykkedes med at indtænke den danske model og parternes autonomi. I Danmark betyder parternes autonomi, at parterne selv forhandler sig frem til løn og arbejdsvilkår, herunder også lønfastsættelse og lønstrukturer. Det er væsentligt for DR, at direktivet bygger på en forståelse af, at den danske model respekteres, og at det er arbejdsmarkedets parter, og ikke andre aktører, der aftaler løn og lønstrukturer på det regionale arbejdsmarked.
- **Lønfastsættelsesmekanismer og lønstrukturer:** DR noterer sig, at det ikke er fastlagt, hvad forslaget mener med lønfastsættelsesmekanismer eller lønstrukturer, jf. fx betragtning 15, og opfordrer til, at dette gøres klart i direktivet. Særligt i forlængelse af, at medlemsstaterne i direktivets artikel 4 forpligtes til at sikre, at arbejdsgiverne har indført sådanne lønstrukturer. Dels er det uklart, hvad medlemsstaterne forpligtes til at pålægge arbejdsgiverne, når begrebet

ikke er klart, dels vil det bryde med den danske model, hvis staten skal træffe sådanne foranstaltninger. DR forstår forslaget således, at en overenskomst er en lønfastsættelsesmekanisme eller lønstruktur i direktivets forstand. På det regionale område fastlægges lønniveauet i den enkelte overenskomst, hvis dækningsområde enten baseres på uddannelse eller funktion. Idet der ikke findes overenskomster på det regionale område, hvor der i lønfastsættelsen eller lønstrukturerne (lønskalaer) differentieres mellem mandlige og kvindelige ansatte, er det DRs opfattelse, at der på regionale område er lige løn.

- Arbejde af samme værdi: DR mener, at det er uklart, hvorledes ”arbejde af samme værdi”, jf. art. 3, defineres. Heller ikke art. 4 har en tydelig definition af begrebet. DR mener, at direktivet skal indeholde en klar definition af ”arbejde af samme værdi”, især fordi begrebet bl.a. anvendes i forbindelse med implementeringen af direktivets artikel 7 ”ret til oplysninger”, artikel 8 ”redegørelse for lønforskelle mellem kvindelige og mandlige arbejdstagere” og artikel 9 ”fælles lønvurdering”.
- Administrative omkostninger: DR er enig i, at det er hensigtsmæssigt, at der er transparens vedrørende sammenligninger af mænd og kvinders lønniveauer på stillingsniveau. DR bemærker, at kapitel II vedr. længennemsgtighed indebærer implementering af tiltag, der pålægger de regionale arbejdsgivere yderligere administrative byrder og omkostninger, fx art. 8 stk. 1, litra a) -g). DR anerkender, at direktivet har forsøgt at overholde proportionalitetsprincippet, idet foranstaltningernes anvendelsesområde varierer med arbejdsgiverstørrelse, men det vurderes samtidig, at de regionale arbejdsgivere kan pålægges uforholdsmæssigt store bureaukratiske omkostninger ved implementering og håndhævelse af direktivet.

FA finder overordnet forslaget så vidtgående, at det rammer skævt i forhold til formålet om at styrke overholdelsen af ligelønsprincippet - og det rejser en række betænkeligheder. FA finder især, at forslagets meget brede sammenligninger, på tværs af virksomheder, og endda med hypotetiske sammenligningsgrundlag, vil ikke tage højde for de faktorer i løndannelsen, der kan forklares. I stedet vil sådanne sammenligninger medvirke til øget mytedannelse om ulige løn, frem for at fremme lige løn for lige arbejde, og forslaget vil komme til at virke imod sit formål. FA gør opmærksom på, at løn fastsættes på arbejdsmarkedet, hvor der - ud over de aftalte regler i overenskomster - også vil være forskelle fra virksomhed til virksomhed begrundet i konkurrence- og markedsmæssige forhold, i geografi mv. Sådanne objektive kriterier, hvad enten det drejer sig om uddannelsesbaggrund eller en kollektiv overenskomst, vil ikke i sig selv give noget retvisende billede af et lønniveau, da disse kriterier ikke nødvendigvis er afgørende for den konkrete lønfastsættelse. Forslaget vurderes også at pålægge virksomhederne nye administrative byrder, hvilket bør søges begrænset.

FA har yderligere en række konkrete bemærkninger til direktivets enkelte bestemmelser.

FH ser positivt på forslaget ud fra et ligestillingspolitisk perspektiv, da formålet ligger godt i tråd med FH's mål for udviklingen af en ny 'ligelønsmodel'. Det står klart, at den nuværende danske lovgivning om ligelønsstatistikker ikke er tiltrækkelig til at sikre ligeløn, og der er behov for yderligere tiltag. Dog bør principperne

om ligeløn og åbenhed gælde for alle og ikke kun ansatte på de største virksomheder. Art. 4 giver medlemsstaterne en grad af fleksibilitet i valget af værktøjer og metoder, hvilket FH tidligere har efterspurgt.

Imidlertid skal regler og rettigheder, som følger af EU-initiativer, fuldt ud respektere den måde, vi har indrettet det danske arbejdsmarked på. I dette kollektivretlige perspektiv ser FH flere kritiske mangler og problemer ved forslaget:

- Arbejdstagerrepræsentanter: Forslaget anvender udtrykket ”arbejdstagerrepræsentanter” frem for fagforeninger eller tillidsvalgte. Det er stærkt bekymrende, da det er fagforeninger, der repræsenterer medarbejderne. Begrebet ”arbejdstagerrepræsentanter” er for vagt. Reelt kan arbejdsgiveren selv indsætte disse arbejdstagerrepræsentanter for at omgå fagforeningerne og dermed indgå lempeligere aftaler. Begrebet kan derfor udvande fagforeningens rolle i ligelønsspørgsmålet, uagtet forslagets artikel 27.
- Fagbevægelsens rolle: Forslaget mangler i høj grad at anerkende fagbevægelsens rolle i forhold til fx at håndhæve ligeløn og repræsentere medarbejderne ved førelse af sager. Det er helt afgørende for FH, at de faglige organisationer og tillidsvalgte medarbejderrepræsentanter sikres fuld inddragelse og indflydelse. Som eksempel kan nævnes art. 7, hvor det er afgørende, at fagforeninger og tillidsvalgte får samme rettigheder som medarbejderne, og at der ikke bliver lagt restriktioner på, i hvilket omfang de kan dele information om løn med kollegaer og fagforening.
- Eksterne organer mv.: Forslaget synes også at ville give andre eksterne, statslige organer og organisationer flere beføjelser, hvilket FH finder bekymrende og ønsker nærmere belyst.
- Samtykke: Ønsker en fagforening i dag at rejse en sag udsprunget af en overenskomst på vegne af et medlem, kræver dette ud fra et dataretligt synspunkt ikke medlemmets samtykke, eftersom det er fagforeningen, der ”ejer” overenskomsten, jf. også databeskyttelsesloven § 12. Det samme gælder sager om ligeløn på et overenskomstdækket område. Det er uklart, om bestemmelsen med nuværende ordlyd fremadrettet kræver et samtykke fra medlemmet, hvilket i så fald vil være yderst kritisabelt.
- Sammenligningsgrundlag for lønniveau: Med forslaget lægges der op til, at sammenligningsgrundlaget for lønniveau skal udvides, så det er tilladt at foretage en sammenligning med en hypotetisk sammenligningsfaktor eller anvende andre beviser, der gør det muligt at formode, at der angiveligt foreligger forskelsbehandling, jf. art. 4, punkt 4. Det er positivt, at muligheden for ligeløn udvides, men det er meget uklart – og problematisk – hvad der ligger i en ”hypotetisk sammenligningsfaktor”. Generelt bør det understreges, at løn i Danmark er fastsat igennem en overenskomst mellem arbejdsmarkedets parter, hvor lønnen fastsættes ud fra en fælles forståelse eller konsensus om det enkelte fags lønniveau. Den enkelte overenskomst kan derefter give rum for yderligere løntillæg igennem lokal forhandling eller lignende. Med formuleringen ”hypotetisk sammenligningsgrundlag” lægges der op til, at der ved en vurdering af en medarbejders løn kan skeles til andre områder eller en anden overenskomst, end den der er gældende for medarbejderen. Vil sammenligningen betyde, at lønnen ændres, vil den del af forslaget være en direkte konfrontation på lønfastsættelsen i den

gældende overenskomst. En løn, der i fællesskab er accepteret og et resultat af en forhandling imellem arbejdsgiver- og lønmodtagerpart. Det er positivt, at man i art. 27 anerkender arbejdsmarkedets parter ret til at forhandle, indgå og håndhæve kollektive overenskomster samt til at tage kollektive skridt. Art. 27 ændrer dog ikke på, at der kan være en sandsynlighed for efterregulering af en overenskomstfastsat løn og dermed også en konfrontation mod overenskomsten. Dette er en kritisk situation, som FH tager forbehold overfor og desuden søger nærmere belyst.

FH har efterfølgende sendt supplerende kommentarer omkring håndhævelse og de statslige ligebehandlingsorganers fremtidige funktion.

- Procedurer på vegne af eller til støtte for arbejdstagere: FH frygter, at art. 13 kan ændre på overenskomstpartens adgang til at håndhæve overenskomsten heriblandt tvister om løn. Det er problematisk, at art. 13 uden videre sammenligner foreninger, organisationer og ligestillingsorganer med fx fagforeninger.
- Omvendt bevisbyrde: Selvom direktivet 2006/54/EC allerede flytter bevisbyrden til den indklagede ved en påvist forskelsbehandling, viser erfaringer, at det ofte er svært at påvise forskelsbehandling. Art. 16 vil styrke lønmodtagernes rettigheder, idet bevisbyrden påhviler arbejdsgiveren, hvis denne ikke efterlever de nye løngennemsigthedsbestemmelser. FH vurderer, at det kan få stor betydning for lønmodtagernes muligheder for at opnå ligeløn.
- Sagsomkostninger og retsplejeloven: Art. 19 vil give en bedre adgang for medarbejderen til at klage og få domstolsprøvet krav om ligeløn. Det er dog uklart, om bestemmelsen vil ændre på nuværende retstilstand om værneting og på retsplejelovens regler vedr. betaling af sagsomkostninger. Medlemmer af en overenskomstbærende fagforening har allerede i dag adgang til ”omkostningsfri” prøvelse af en sag om ligeløn. FH ser gerne en afklaring.
- Nationale ligebehandlingsorganer: FH finder det problematisk, at ligebehandlingsorganer får udvidet deres beføjelser, jf. art. 25, mht. de spørgsmål, der falder under dette direktivs anvendelsesområde.

KL mener overordnet, at Kommission lægger op til, at fokus ikke kun er på ligeløn mellem mænd og kvinder i samme sektor, men også på tværs af sektorer. Lønfastsættelsen i Danmark er et resultat af kollektive overenskomstforhandlinger i de enkelte sektorer. Her kan parterne i de forskellige sektorer historisk have prioriteret overenskomstmidler forskelligt. Det er væsentligt for KL, at det ikke kan påberåbes som ulovlig forskelsbehandling i enkeltsager på grundlag af begrebet ”arbejde af samme værdi”, hvis lønforskellen mellem faggrupperne bygger på overenskomster.

KL anerkender, at Kommissionen har forsøgt at indtænke de sociale parter rolle i at fremme ligeløn mellem mænd og kvinder. KL konstaterer dog samtidig, at Kommissionen ikke er lykkedes med at omfavne den danske model og parternes autonomi i tilstrækkelig grad. I forslaget ser KL modstridende udmeldinger, og det er afgørende for KL, at direktivet bygger på en forståelse af, at disse forhold – og dermed den danske model – skal respekteres.

- Lønfastsættelsesmekanismer og lønstrukturer: Det fremgår af betragtning 15, at arbejdsgiverne skal have indført lønfastsættelsesmekanismer eller lønstrukturer,

der sikrer ligeløn blandt mandlige og kvindelige arbejdstagere, der udfører samme arbejde eller arbejde af samme værdi. KL bemærker, at det ikke er fastlagt i direktivet, hvad der menes med lønfastsættelsesmekanismer eller lønstrukturer. KL opfordrer til, at dette gøres klart i direktivet, særligt når medlemsstaterne i artikel 4 forpligtes til at sikre, at arbejdsgiverne har indført sådanne lønstrukturer. Dels er det uklart, hvad medlemsstaterne forpligtes til at pålægge arbejdsgiverne, når begrebet ikke er klart, dels harmonerer det efter KL's opfattelse ikke med den danske model, at staten træffer sådanne foranstaltninger. KL ønsker at få afklaret, hvorvidt en overenskomst, der fastlægger en bestemt gruppe ansattes løn, er en lønfastsættelsesmekanisme eller lønstruktur i direktivets forstand. På det kommunale område fastlægges lønniveauet i den enkelte overenskomst, hvis dækningsområde som oftest baseres på enten uddannelse eller funktion. Der findes ikke overenskomster på det kommunale område, hvor der i lønfastsættelsen eller lønstrukturerne (lønskalaer) differentieres mellem mandlige og kvindelige ansatte, og på den måde skaber ulige løn mellem kønnene.

- Arbejdstilsynets rolle mv.: KL bemærker, at direktivet pålægger særligt Arbejdstilsynet, men også ligebehandlingsorganet, en rolle, der ikke er tradition for i den danske arbejdsmarkedsmodel. Derfor anbefales det, at der i den endelige direktivtekst er tilstrækkelig fleksibilitet indlagt, således at der tages højde for medlemsstaternes forskellige traditioner og arbejdsdeling mellem på den ene side de sociale parter og på den anden side myndighedsfunktioner som fx Arbejdstilsynet. På det danske arbejdsmarked er det fagforeningerne typisk ved deres tillidsrepræsentanter, der påser overenskomsternes overholdelse, og sager kan rejses i det fagretlige system. Der ses ikke behov for at indføre andre og/eller konkurrerende håndhævelsesinstanser.

KL har medsendt et bilag med konkrete bemærkninger til direktivets enkelte bestemmelser.

LH deler generelt ønsket om at mindske lønforskellene mellem kønnene, men mener ikke, at vejen frem til at løse denne udfordring er detaljeret lovgivning fra EU. Reglerne er i bedste fald overflødige i en dansk velfærdsstat med et velreguleret arbejdsmarked. Derudover er LH bekymret for, at forslaget vil medføre bøvvl, bureaukrati og indskrænkning af ledernes muligheder for at træffe de bedste beslutninger.

LH bemærker mere specifikt:

- Art. 4 og 5: Indførelse af objektive og kønsneutrale kriterier bekymrer LH, særligt når det, jf. forslaget, skal være muligt at sammenligne løn med lønmodtagere uden for den pågældende arbejdsplads. Løndannelse må være et anliggende for nationalstaterne, herunder arbejdsmarkedsparter i Danmark. LH mener, at den enkeltes løn skal afspejle, hvilken værdi medarbejderen har for arbejdspladsen, arbejdsindsats mm. og kan ikke direkte sættes på formel.
- Art. 5: LH har svært ved at se behovet for, at Kommissionen skal blande sig i, hvilke spørgsmål der konkret må stilles til en jobsamtale i Danmark, særligt når det forbydes ledere at spørge til en mulig kommende ansats tidligere løn.
- Art 8 om redegørelse for lønforskelle mellem kvindelige og mandlige arbejdstagere i virksomheder med mindst 250 ansatte vurderes overflødig. Det samme

gør sig gældende for kravet om at nedsætte et udvalg til behandling af konstaterede lønforskelle. I Danmark pålægger loven om ligeløn virksomheder med 35 ansatte, hvoraf 10 kvinder og 10 mænd har samme jobfunktion, at udarbejde en årlig kønsopdelte lønstatistik eller at indgå en aftale med medarbejderne om at udarbejde en redegørelse om ligeløn. Disse behandles f.eks. i samarbejdsudvalg, og skal være tilgængelige for medarbejderne, hvis det efterspørges.

Medst. er generelt skeptisk over for EU-forslag, der angår lønspørgsmål, idet Medst. betragter det som et nationalt anliggende, der i Danmark reguleres ved aftale af arbejdsmarkedets parter. Hertil kommer, at forslaget indeholder en række meget vidtgående bestemmelser for arbejdsgivere og den danske model, som gør, at Medst samlet set er stærkt skeptisk over for forslaget og de nye forpligtelser heri:

- **Art. 4:** Medst finder, at forslaget indeholder ekstremt vidtgående muligheder for at kunne stille krav om sammenligning af stillinger lønmæssigt, herunder på tværs af overenskomstområder. Endvidere gives der særskilt hjemmel til i visse tilfælde at "foretage en sammenligning med en hypotetisk sammenligningsfaktor", hvilket er uhørt i dansk ret. Alt dette er stærkt problematisk og kan give anledning til mange sager om påståede brud på princippet om ligeløn ud fra diverse sammenligningsgrundlag, som er kreeret til lejligheden.
- **Kap. II:** Forslaget indeholder en række forpligtelser for arbejdsgivere til at indsamle og videregive oplysninger om løn, samt forpligtelser for arbejdsgivere med mindst 250 arbejdstagere til at udarbejde særskilte redegørelser. Medst gør opmærksom på de administrative byrder for mange statslige og selvejende institutioner, som hver især selv vil skulle stå herfor. Medst gør også opmærksom på de principielle nyskabelser ved, at arbejdsgivere med over 250 arbejdstagere pålægges at gøre oplysninger om lønforskelle på institutionen offentligt tilgængelige, samt potentielt at udarbejde fælles lønvurderinger i samarbejde med lokale arbejdstagerepræsentanter.
- **Kap. III:** Heller ikke for så vidt angår retsmidler og håndhævelse, undgår Kommissionen at komme med forslag der er problematiske, bl.a. når der ikke umiddelbart ses at være hjemmel til en ultimativ forældelsesfrist for retten til erstatning, samt når lønmodtagere gives ret til at få tilkendt sagsomkostninger, mens arbejdsgivere kun undtagelsesvist gives mulighed herfor.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under det portugisiske og slovenske formandskab vil der pr. 23. november 2021 have været afholdt i alt tretten arbejdsgruppemøder under Rådet. De første seks møder gik med præsentation og mulighed for afklarende spørgsmål til Kommissionens forslag, hvorfor de reelle forhandlinger af forslaget først har været i gang siden september 2021.

Overordnet hilser mange medlemslande forslaget velkomment, men der er også rejst bekymringer omkring manglende respekt af nationalt råderum og parternes rolle og autonomi, og en del lande har også rejst bekymringer vedr. de administrative og økonomiske byrder i forslaget, særligt for små- og mellemstore virksomheder, samt de vidtgående regler om retsmidler og håndhævelse.

Det omfattende, detaljerede og tekniske forslag har givet anledning til mange spørgsmål, bemærkninger og ønsker til justeringer. Det slovenske formandskab har været lydhør heroverfor, men alene forslaget længde har udfordret fremdriften i forhandlingerne.

Det er kommet som en overraskelse for de fleste medlemslande, at det slovenske formandskab trods mange udeståender stræber efter vedtagelse af en generel indstilling på EPSCO-Rådsmødet den 6. december 2021. Det er også fortsat usikkert, om det lykkes. En række lande, inkl. Danmark, har talt for ikke at haste forhandlingerne igennem, men blandt disse lande, har visse medlemslande dog også udtalt, at man ikke vil modsætte sig en afstemning, hvis der opnås de tilstrækkelige fremskridt. Skulle forslaget komme til afstemning, er det stadig for tidligt at vurdere, om der vil være et kvalificeret flertal for eller et blokerende mindretal imod.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ønsker et samfund, hvor mænd og kvinder reelt har lige muligheder, og hvor løn ikke afhænger af køn. Regeringen støtter op om EU's ligelønsprincip samt en effektiv håndhævelse heraf, og regeringen er optaget af at bekæmpe lønforskelle baseret på køn, bl.a. ved at sikre synlighed og information om mænds og kvinders aflønning samt ved at styrke ligelønsarbejdet på alle niveauer.

Regeringen finder detaljeringsgraden i forslaget for stor, og har rejst bekymring ved de meget detaljerede håndhævelses- og tilsynsbestemmelser og disses overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet de potentielt kan udfordre den danske arbejdsmarkedsmodel og medføre unødige byrder for erhvervslivet. Danmark har en stærk og langvarig tradition for, at løn- og arbejdsvilkår reguleres af arbejdsmarkedets parter gennem kollektive overenskomster og uden indblanding fra regering og Folketinget.

Regeringen finder, at nye tiltag skal kunne implementeres gennem kollektive aftaler, og at der tages hensyn til forskellige nationale modeller og for arbejdsmarkedets parter i forslagets enkelte bestemmelser. Ligeledes ser regeringen behov for at mindske de administrative byrder, både for offentlige myndigheder, arbejdsgivere og erhvervsliv.

Regeringen finder, at der i det foreliggende kompromisforslag er gjort betydelige fremskridt for at finde enighed i Rådet. Der ses dog fortsat udfordringer, hvor regeringen gerne havde set mere tid og bedre mulighed for at finde fælles løsninger. Regeringen er særligt optaget af, at direktivet skal tage fornødent hensyn til den danske model, hvor arbejdsmarkedets parter fortsat skal kunne forhandle, indgå og håndhæve kollektive overenskomster uden indblanding fra andre organer eller myndigheder; at direktivet ikke må påføre hverken stat eller virksomheder, ikke mindst små virksomheder, urimeligt store byrder; og at direktivet kan passes ind i en dansk kontekst og implementeres i kollektive overenskomster.

Regeringen arbejder således på at få afstemningen på EPSCO-Rådsmødet til december udsat og på at fremme danske interesser mest muligt for det tilfælde, at Formandskabet fastholder den gerelle indstilling til december.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat om forslaget til direktiv om bindende løngennemsigthedstiltag blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 30. marts 2021. Notatet blev opdateret forud for EPSCO-Rådsmødet den 14. juni 2021, hvor det portugisiske formandskab fremlagde fremskridtsrapport.