

Bryssel den 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv

om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av ett förslag om stärkande av principen om lika lön för kvinnor och män genom bättre insyn
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
Det är fortfarande en stor utmaning att åstadkomma en verkningsfull tillämpning av den grundläggande rätt till lika lön för kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete, vilken stadfästs i artikel 157 EUF-fördraget TFEU. Lönediskriminering av enskilda och systematisk särbehandling i lönesystemen är bara en av de bakomliggande orsakerna till löneskillnaderna mellan könen, utöver andra orsaker såsom horisontell och vertikal segregering. Löneskillnaderna mellan könen uppgår fortfarande till 14 procent i Europeiska unionen som helhet. Detta är ett problem för både arbetstagare och arbetsgivare. Bristande tillämpning av denna grundläggande rättighet påverkar kvinnors ekonomiska oberoende under deras aktiva arbetsliv och därefter. Det är även ett problem för en välfungerande arbetsmarknad och för konkurrensen på den inre marknaden. Förväntningar på framtida inkomster kan snedvrider kvinnornas val av arbete, beslut om arbetstid och arbetsmönster och kan därför skapa uppenbara risker för minskad produktivitet i ekonomin som helhet på grund av sämre arbetsmarknadsdeltagande från kvinnornas sida. För arbetsgivarna medför en sådan ineffektiv resursanvändning produktivitetsförluster och dolda kostnader. Olika behandling av kvinnor och män i lönehänseende kan slutligen också påverka arbetsgivarnas konkurrenskraft i så måtto att arbetsgivare som inte rättar sig efter likalöneprincipen och eventuellt tillämpar olika regler i olika länder kan dra nytta av orättvisa (och olagliga) fördelar. Lönediskriminering av individer och särbehandling när det gäller lönesystem och värderingen av kvinnors arbete kan orsakas av: - Enskilda arbetstagares bristande insyn i enskilda arbetsgivares lönesättning. - Bristande tillämpning av begreppen "lön" och "arbete av lika värde". - Otillräcklig tillgång till rättslig prövning på grund av förfarandehinder och otillräckliga rättsmedel för den som utsatts. Bristen på insyn i lönesättningen hindrar arbetstagarna från att bedöma om deras rätt till likabehandling i lönehänseende har respekterats. Därigenom döljs även sådan undervärdering av kvinnors arbete som beror på (ofta omedveten) särbehandling i lönesystemen. Det som försvårar för såväl arbetstagarna som arbetsgivarna att nå en korrekt tillämpning av rätten till lika lön är problem med sådana nyckelbegrepp vid bedömningen som lika "lön" för lika arbete eller "arbete av lika värde". Arbetstagarna möter även svårigheter med att åberopa sin rätt till lika lön på grund av otillräcklig tillgång till rättvisa och rädsla för repressalier.
Vad är målet?
Det allmänna målet är att förbättra tillämpningen och efterlevnaden av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete, vilken stadfästs i artikel 157 i EUF-fördraget och direktiv 2006/54/EG. Initiativets särskilda mål är följande: Ge arbetstagarna egenmakt att till fullo åberopa sin rätt till lika lön – uppmärksamma lönediskriminering genom insyn och ge arbetstagarna den information och de verktyg som krävs för att agera. Ta uti med systematisk undervärdering av kvinnors arbete på arbetsgivarnivå genom insyn och korrigering av förmåner i lönesättningssystem som befäster undervärdering av det arbete som utförs av kvinnor. Dessa båda mål kan underbyggas genom åtgärder inriktade på svårigheterna med att tillämpa de rättsliga nyckelbegrepp som avser lika lön och tillgång till rättslig prövning.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?

Åtgärder på EU-nivå skulle säkerställa faktisk lika lön mellan kvinnor och män och skulle, med stöd i ett antal miniminormer tillämpliga samtliga EU-länder, ge alla medborgare möjlighet att åberopa sina rättigheter. Detta skulle inte enbart ge harmoniserade miniminormer som skyddar arbetstagarna, utan även likvärdiga marknadsvillkor för arbetsgivare verksamma på den inre marknaden, och därmed förebygga illojal konkurrens. Endast genom en sammanhängande och övergripande hållning på EU-nivå kan lika villkor säkerställas i alla medlemsstater. Därigenom kan också arbetsgivare som försöker dra nytta av illojal konkurrens genom lönediskriminering hindras. Åtgärder på EU-nivå krävs slutligen i enlighet med fördraget för att försvara en grundläggande princip och rätten till likabehandling som stadfäst i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Såsom framkom vid kommissionens bedömning år 2020 av tillämpliga EU-bestämmelser om lika lön, är det inte troligt att en jämförbar nivå på insatserna inom hela EU för lika lön för kvinnor och män nås utan incitament genom lagstiftning på EU-nivå.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Följande alternativ har övervägts:

Alternativ 0 — oförändrad situation, inga åtgärder.

Alternativ 1 — lagstiftningsåtgärder vidtas för att säkerställa arbetstagarnas insyn. Detta omfattar insyn i lönesystemet före och under anställning, med utgångspunkt i

att arbetsgivarna på förhand tillhandahåller information (underalternativ 1A), eller

att en begäran inkommer från arbetstagare, arbetstagarföreträdare eller jämställdhetsorgan (underalternativ 1B).

Alternativ 2 — lagstiftningsåtgärder vidtas för att avkräva arbetsgivarna öppenhet. Detta omfattar fyra underalternativ med olika ambitionsnivå:

Underalternativ 2A – certifiering för lika lön.

Underalternativ 2B – gemensam lönebedömning som utförs av arbetsgivarna och arbetstagarföreträdare.

Underalternativ 2C – rapportering om lönesystemet i kombination med gemensam lönebedömning.

Underalternativ 2D – utvidgad rapportering om lönesystemet och gemensam lönebedömning när det finns statistiskt signifikanta indikationer på könsdiskriminerande lönesättning.

Alternativ 3 — lagstiftningsåtgärder vidtas för att underlätta tillämpningen och efterlevnaden av det befintliga rättsliga regelverket (utan åtgärder för insyn i lönesättningen). Detta förutsätter förtydligande av de befintliga nyckelbegreppen "lön" och "arbete av lika värde", förbättrad tillgång till rättvisa och förbättrade efterlevnadsmekanismer.

Det rekommenderade paketet är en kombination av **underalternativ 1B** (ge arbetstagare egenmakt med hjälp av information om lönesättning före anställning och rätt att begära information under anställningen), **underalternativ 2D** (utvidgad rapportering om lönesystemet och gemensam lönebedömning vid statistiskt signifikanta indikationer på lönediskriminering samt **underalternativ 3** i ett enda nytt förslag. Denna lösning är den mest proportionerliga och målinriktade. Därigenom uppnås såväl de övergripande och särskilda målen som en balans mellan effektivitet och verkningskraft. Dessutom tas hänsyn till bristen på hårddata om problemets omfattning och till den pågåendekonjunkturnedgången på grund av covid-19-pandemin.

De planerade lagstiftningsåtgärderna syftar till att skapa insyn i lönesättning och lönesystem, ge arbetstagare egenmakt och komma åt systematisk undervärdering av kvinnors arbete. De kommer att

säkra arbetstagarnas rätt till den information de behöver för att bedöma om de utsatts för könsdiskriminerande lönesättning. Den ger också arbetsgivarna möjlighet att upptäcka och agera mot diskriminering och särbehandling i lönesystemen. Lagstiftningsalternativet omfattar undantag för att uppväga rätten till lika lön mot åtgärdernas möjliga administrativa bördor och merkostnader och för att styra dem dit där de behövs bäst. Arbetsgivare med färre än 250 anställda skulle inte vara skyldiga att på förhand förse arbetstagare med periodisk information om lön eller att rapportera om lönesättningen. De måste inte heller göra gemensamma lönebedömningar. I sådana företag skulle arbetstagarnas rättigheter skyddas av rätten att begära relevant information om lönesättningen, tillsammans med en skärpt omvänd bevisbörd och bättre tillgång till rättslig prövning. Paketet skulle också leda till en bättre tillämpning av nyckelbegreppen avseende likalöneprincipen.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Omfattande offentliga samråd hölls i samband med konsekvensbedömningen och den föregående utvärderingen av EU:s rättsliga ram för lika lön.

Enskilda individer som deltog i det offentliga samrådet uttryckte generellt sitt stöd. Detta ligger i linje med intrycken från opinionsmätningar, t.ex. från en Eurobarometer som genomfördes 2017.

De flesta av **arbetsgivarna** vill helst prioritera åtgärder inriktade på andra bakomliggande orsaker till löneskillnader mellan könen. Enligt dem är detta förslag mindre effektivt när det gäller att minska löneskillnaderna mellan könen och därmed blir det onödigt dyrt, i synnerhet för små och medelstora företag. De betonade svårigheterna med att bedöma vad som utgör "arbete av lika värde" och svårigheter med skyddet av personuppgifter. De hänvisade även till handlingsfriheten för arbetsmarknadens parter och behovet av att behålla befintliga verktyg för rapportering på nationell nivå.

Fackföreningarna ger förslaget ett brett stöd och förespråkar även mer långtgående åtgärder, även om detta ifrågasätts av vissa med hänvisning till subsidiaritetsprincipen.

Medlemsstaterna gör olika bedömningar, men de flesta är positiva (särskilt de som redan har vidtagit åtgärder avseende insyn).

C. De rekommenderade alternativens konsekvenser

Vad är nyttan med de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, anges annars för huvudalternativ)?

Utöver huvudsyftet, som gäller efterlevnaden av en grundläggande rättighet, kommer åtgärder för insyn i lönesättningen att bana vägen för en annorlunda inställning till jämställdhetsfrågorna och ge mer fokuserade och målinriktade politiska åtgärder på området. För *arbetstagarna* förbättrar ger insynen i lönesättningen större arbetstillfredsställelse och engagemang. Dessutom ökar deras medvetenhet samtidigt som de, i synnerhet kvinnorna, får egenmakt att söka upprättelse för omotiverade löneskillnader på individnivå och särbehandling på grund av kön i lönesättning och arbetsutvärdering. För *arbetsgivarna* kan större insyn i lönesättningen ge minskad personalomsättning, ökad attraktivitet och bättre vinst. *Samhället som helhet* kommer att gynnas av en bättre jämställdhet och (inte minst viktigt) bättre kunskaper om jämställdhet. Bättre jämställdhet i lönehänseende förbättrar resurstilldelningen och resursanvändningen, minskar ojämlikheter och bidrar till en hållbar utveckling. Åtgärder för insyn i lönesättningen kan generellt åstadkomma väsentliga beteendeförändringar. Hur stora fördelarna blir beror på den faktiska efterlevnaden av lagstiftningen och omfattningen av arbetsgivarnas uppföljningsåtgärder.

Det potentiella resultatet av åtgärds paketet har beräknats utifrån antagandet att den övergripande minskningen **av de omotiverade löneskillnaderna mellan könen blir tre procentenheter**. Detta skulle **minska fattigdomsriskerna** i EU från 16,3 % i snitt till cirka 14,6 %, med väsentliga variationer beroende på land och typ av hushåll. Detta skulle i sin tur leda till dels en övergripande ökning med 6,9 % av de sammanlagda inkomsterna och dels en övergripande minskning av ojämlikheterna i fråga om såväl marknadsinkomst som disponibel inkomst. Fattigdomsriskerna minskar mest för **ensamstående föräldrar, som i 85 % av fallen är kvinnor**. Förslaget har även **positiv inverkan på statsfinanserna**: staternas inkomster från direkt beskattning och sociala avgifter skulle öka med cirka 7,5 % medan de sociala transfereringarna (kontantförmåner) skulle minska med cirka 0,4 %, huvudsakligen på grund av minskade behovsprövade sociala förmåner.

Vad är kostnaderna för de rekommenderade alternativen (om sådana alternativ finns, anges annars för huvudalternativ)?

Medlemsstaternas **administrativa** kostnader (för **införlivande och efterlevnad**) väntas bli begränsade, liksom tillsynskostnaderna för tillämpningen.

För arbetsgivarnas del medför paketet engångskostnader för **anpassningen** (kostnader som väntas bli låga eller måttliga) samt lägre återkommande kostnader. De sammanlagda kostnaderna för varje arbetsgivare beräknades som följer:

- Löneinformation innan anställning – 0 euro.
- Hantering av enskildas begäran om löneinformation – 20 euro (uppskattning - för företag av alla storlekar).
- Obligatorisk rapportering om skillnader mellan könen i genomsnittlig lön i arbetstagarkategori – mellan 379–508 euro och 721–890 euro (i företag med fler än 250 anställda).
- Ytterligare bedömningar (vid behov - för företag med fler än 250 anställda då rapporteringen om lönesystemen visar statistiskt signifikanta löneskillnader) – mellan 1 180–1 724 euro och 1 911–2 266 euro per arbetsgivare (förväntas minska vid en eventuell upprepning).

De sammanlagda kostnaderna för EU beräknas uppgå till 26–50 miljoner euro för rapporteringen om lönesättningen, samt tillkommande kostnader för eventuella gemensamma lönebedömningar eller begäran om upplysningar om lönesystem, där dessa båda faktorerna påverkas av hur omfattande lönediskriminering som förekommer.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

Arbetsgivare med färre än 250 anställda undantas från kravet på att proaktivt förse arbetstagarna med information om lön, att rapportera om löneskillnader och att genomföra en gemensam lönebedömning under vissa förutsättningar. Åtgärderna avseende rapporteringen om lönesystemen och bedömningen skulle omfatta 0,2 % av företagen i EU (som förfogar över 33 % av arbetskraften i EU). Alla arbetstagare kommer dock att ha rätt att begära specifika uppgifter om lönesättningen och alla arbetsgivare kommer att vara skyldiga att lämna ut sådan information.

Detta förslag rör i första hand tillämpningen av en av EU:s grundläggande rättigheter (rätten till lika lön). I förening med EU:s sociala mål har sådana målsättningar företrädare framför den ekonomiska aspekten på rätten till lika lön¹. Endast genom en sammanhängande och övergripande hållning på EU-nivå kan lika villkor säkerställas i alla medlemsstater. Därigenom kan också arbetsgivare som försöker dra nytta av illojal konkurrens genom lönediskriminering hindras.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Det rekommenderade alternativet väntas medföra begränsade genomförandekostnader överlag och i synnerhet för nationella förvaltningar. Kostnaderna kan variera, beroende på i vilken utsträckning medlemsstaterna beslutar att på frivillig grund stödja arbetsgivarna (till exempel genom att erbjuda särskild it-infrastruktur, genom att ersätta rapportering om lönesättning med rapportering enligt administrativa uppgifter eller genom att erbjuda vägledning och utbildning om könsneutrala system för arbetsutvärdering och arbetsindelning).

Samtidigt förväntas positiva följder, även om det inte är möjligt att göra en tillförlitlig övergripande prognos. En höjning av kvinnors löner (beroende på i vilken grad förslaget leder till att lönediskriminering korrigeras) kan leda till ökade offentliga inkomster (ökad uppbörd av inkomstskatt och sociala avgifter). Å andra sidan kan ökade genomsnittslöner för kvinnor kompenseras genom en långsammare tillväxt av mäns löner med en obestämd övergripande effekt. I den mån förändringarna skulle påverka låginkomsttagare mer kan även de sociala transfereringarna (kontantförmåner) komma att minska, huvudsakligen beroende på en minskning av de behovsprövade sociala förmånerna (se avsnittet om förmåner ovan).

¹ Mål 50/96, Deutsche Telekom AG mot Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, s. 57.

Uppstår andra betydande konsekvenser?
Ingen potentiell miljöpåverkan förutses.
Proportionalitetsprincipen
Proportionalitetsprincipen respekteras fullt ut eftersom åtgärdernas tillämpningsområde varierar beroende på arbetsgivarens storlek. Därigenom undviks merkostnader och administrativa bördor samtidigt som arbetstagarnas grundläggande rättigheter bevaras. Förslaget tar hänsyn till bristen på hårddata om lönediskriminering och till den ekonomiska konjunkturedgång som orsakats av covid-19-pandemin. Det föreslagna initiativet är det minimum som krävs för en verkningsfull efterlevnad av likalöneprincipen i alla medlemsstater.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Kommissionen har för avsikt att se över hur förslaget tillämpas för att bedöma i vilken grad de politiska målsättningarna har uppnåtts. Denna utvärdering bör göras åtta år efter fristen för tillämpningen av lagstiftningsförslaget, eventuellt i samband med offentliggörandet av uppgifter om löneskillnader mellan könen ² för att möjliggöra en meningsfull bedömning av praxis och effekter i alla medlemsstater.

² EU:s undersökning av inkomststrukturer.