



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS 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 løngennemsigthed og håndhævelsesmekanismer

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

Resumé
Konsekvensanalyse vedrørende forslag om styrkelse af princippet om lige løn til mænd og kvinder ved hjælp af gennemsigtighed
A. Behov for handling
Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det en problemstilling på EU-niveau?
En reel gennemførelse af den grundlæggende ret til lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi, der er fastsat i artikel 157 i TEUF, udgør fortsat en stor udfordring i EU. Individuel lønmæssig forskelsbehandling og systemiske skævheder i lønstrukturene er kun en af de grundlæggende årsager til lønforskel mellem kønnene foruden andre årsager såsom horisontal og vertikal opdeling. Lønforskellen mellem kønnene er steget til og ligger fortsat på 14 % i Den Europæiske Union som helhed. Dette er et problem på både arbejdstager- og arbejdsgiverniveau. Manglende gennemførelse af denne grundlæggende rettighed påvirker kvinders økonomiske uafhængighed i løbet af deres arbejdsliv og derefter. Dette er også et problem for et velfungerende arbejdsmarked og konkurrencen på det indre marked. Forventninger til fremtidig indtjening kan forvride kvinders valg af job, beslutninger om arbejdstid og karrieremønstre og dermed skabe en klar risiko for tab af produktivitet i økonomien som helhed på grund af kvinders suboptimale deltagelse på arbejdsmarkedet. For arbejdsgiverne betyder denne ineffektive udnyttelse af ressourcerne tab af produktivitet og skjulte omkostninger. Endelig kan forskelle i behandlingen af kvinder og mænd med hensyn til løn også have en indvirkning på arbejdsgivernes konkurrenceevne, i det omfang arbejdsgivere, der ikke overholder ligelønsprincippet, ved eventuelt at anvende forskellige regler på tværs af lande kan nyde godt af en urimelig (og ulovlig) fordel. Nedenstående forhold kan bidrage til individuel lønmæssig forskelsbehandling og kønsskævheder i lønfastsættelsesmekanismer og måden, hvorpå kvinders arbejde vurderes: — mangel på løngennemsigtighed for den enkelte arbejdstager og på arbejdsgiversniveau — mangelfuld anvendelse af begreberne "løn" og "arbejde af samme værdi" — utilstrækkelig adgang til klage og domstolsprøvelse på grund af proceduremæssige hindringer og utilstrækkelige retsmidler for ofre. Manglen på løngennemsigtighed forhindrer arbejdstagere i at vurdere, om deres ret til ligebehandling med hensyn til løn overholdes. Den skjuler også undervurderingen af kvinders arbejde på grund af (ofte ubevidste) skævheder i lønstrukturene. Problemer med korrekt anvendelse af nøglebegreber i vurderingen af lige "løn" for samme arbejde eller "arbejde af samme værdi" vanskeliggør gennemførelsen af retten til lige løn for arbejdstagere såvel som arbejdsgivere. Utilstrækkelig adgang til klage og domstolsprøvelse kombineret med arbejdstagernes frygt for viktimisering gør håndhævelsen af deres ret til lige løn endnu vanskeligere.
Hvad bør opnås?
Det overordnede mål er at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi, jf. artikel 157 i TEUF og direktiv 2006/54/EF. Initiativets specifikke mål er at: sætte arbejdstagerne i stand til fuldt ud at håndhæve deres ret til lige løn — ved at kaste lys over tilfælde af lønmæssig forskelsbehandling ved hjælp af gennemsigtighed og ved at give arbejdstagerne de fornødne oplysninger og værktøjer til at reagere herpå og imødegå systemisk undervurdering af kvinders arbejde på arbejdsgiverniveau ved hjælp af gennemsigtighed og udbedre skævheder i lønfastsættelsesmekanismer, hvor undervurderingen af kvinders arbejde fastholdes. Begge mål kan understøttes ved at løse de problemer, der påvirker anvendelsen af centrale juridiske begreber vedrørende lige løn og adgang til klage og domstolsprøvelse.
Hvad er merværdien ved handling på EU-niveau (nærhedsprincip)?

Handling på EU-niveau vil sikre reel lige løn mellem mænd og kvinder og give alle borgere mulighed for at gøre deres rettigheder gældende på grundlag af minimumsstandards, der gælder i alle medlemsstater. Dette vil ikke blot skabe harmoniserede minimumsstandards for beskyttelse af arbejdstagere, men også lige markedsvilkår for arbejdsgivere, der er aktive på det indre marked, hvilket forhindrer illoyal konkurrence. Kun en sammenhængende og omfattende EU-tilgang kan sikre lige vilkår for alle medlemsstater og forhindre arbejdsgivere i at søge urimelige konkurrencefordele gennem lønmæssig forskelsbehandling. Endelig er handling på EU-niveau påkrævet i henhold til traktaten for at forsvare et grundlæggende princip og retten til ligebehandling som fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Som det fremgår af Kommissionens evaluering fra 2020 af de relevante EU-retlige bestemmelser om lige løn vil tilsvarende bestræbelser på at fremme lige løn i hele EU sandsynligvis ikke blive gennemført uden incitament gennem et instrument på EU-plan.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning? Hvis ikke, hvorfor?

Følgende løsninger er overvejet:

løsning 0 — status quo

løsning 1 — lovgivningstiltag for at sikre gennemsigtighed på arbejdstagniveau. Dette omfatter gennemsigtighed i lønoplysninger forud for og under ansættelsen på grundlag af:

proaktiv fremlæggelse af oplysninger fra arbejdsgivernes side (delløsning 1A) eller en anmodning fra arbejdstagere, deres repræsentanter eller ligebehandlingsorganer (delløsning 1B)

løsning 2 — lovgivningstiltag for at skabe gennemsigtighed på arbejdsgiverniveau. Dette omfatter fire delløsninger med forskellige ambitionsniveauer:

delløsning 2A — ligelønscertificering

delløsning 2B — fælles lønvurdering foretaget af arbejdsgivere og arbejdstagerrepræsentanter

delløsning 2C — lønredegørelse kombineret med fælles lønvurdering og

delløsning 2D — udvidet lønredegørelse og fælles lønvurdering, hvor der statistisk er relevante tegn på lønforskelle mellem kønnene

løsning 3 — lovgivningstiltag, der skal lette gennemførelsen og håndhævelsen af den eksisterende retlige ramme (uden længennemsgtighed). Dette omfatter en præcisering af de eksisterende nøglebegreber "løn" og "arbejde af samme værdi", forbedret adgang til klage og domstolsprøvelse og forbedrede håndhævelsesmekanismer.

Den foretrukne pakke er en kombination af **delløsning 1B** (styrke arbejdstagernes indflydelse ved hjælp af lønoplysninger forud for ansættelsen og en ret til at anmode om oplysninger under ansættelsen), **delløsning 2D** (udvidet lønredegørelse og, såfremt der statistisk er relevante tegn på lønforskelle, fælles lønvurdering) og **løsning 3** i ét enkelt nyt initiativ. Dette er den mest forholdsmaessige og målrettede løsning: Den opfylder de overordnede og specifikke mål om at skabe balance mellem effektivitet og virkning og tager hensyn til manglen på hårde data om problemets omfang og den aktuelle økonomiske afmatning som følge af covid-19-pandemien.

Det planlagte sæt lovgivningsmæssige foranstaltninger har til formål at skabe gennemsigtighed i forbindelse med løn og lønstrukturer, styrke arbejdstagernes indflydelse og rette op på den systemiske undervurdering af kvinders arbejde. Det vil sikre arbejdstagernes ret til at få adgang til de oplysninger, de behøver for at kunne vurdere, om de eventuelt er udsat for lønmæssig forskelsbehandling på grund af køn. Det vil også gøre det muligt for arbejdsgiverne at opdage og reagere på forskelsbehandling og skævheder i lønstrukturer. Den lovgivningsmæssige løsning indebærer undtagelser for således at skabe

balance mellem retten til lige løn og de mulige byrder og omkostninger ved de forskellige foranstaltninger og målrette foranstaltningerne, hvor der er størst behov. Arbejdsgivere med færre end 250 ansatte vil ikke proaktivt skulle give dem periodiske oplysninger om løn, redegøre for løn eller foretage fælles lønvurderinger. I sådanne enheder vil arbejdstagernes rettigheder være beskyttet af retten til at anmode om relevante oplysninger om løn kombineret med en styrket omvendt bevisbyrde og øget adgang til klage og domstolsprøvelse. Pakken indebærer også en bedre anvendelse af nøglebegreberne vedrørende lige løn.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Der blev afholdt omfattende høringer af interesserede parter i forbindelse med denne konsekvensanalyse og den forudgående evaluering af EU's retlige ramme for lige løn.

De privatpersoner, der deltog i høringen, udtrykte generel støtte. Dette stemmer overens med resultaterne af opinionsundersøgelser, f.eks. en Eurobarometerundersøgelse, der blev gennemført i 2017.

De fleste **arbejdsgivere** ville foretrække at prioritere foranstaltninger til håndtering af andre grundlæggende årsager til lønforskel mellem kønnene. De mener, at dette initiativ er mindre effektivt til at mindske lønforskellen mellem kønnene og derfor er unødigt omkostningskrævende, navnlig for SMV'er. De fremhævede vanskelighederne ved at vurdere, hvad der udgør "arbejde af samme værdi", og udtrykte betænkeligheder vedrørende databeskyttelse. De henviste også til arbejdsmarkedets parter autonomi og behovet for at bevare eksisterende værktøjer til indberetning på nationalt plan.

Fagforeningerne støtter generelt initiativet og går ind for endnu mere ambitiøse tilgange, selv om nogle sætter spørgsmålstejn ved det med henvisning til nærhedsprincippet.

Medlemsstaterne har forskellige holdninger, men de fleste er overvejende positive (især dem, der allerede har indført gennemførelsesforanstaltninger).

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Ud over hovedformålet med at håndhæve en grundlæggende rettighed vil løngennemførelsesforanstaltninger fremme et kulturelt skift i ligestillingsspørgsmål og føre til mere fokuserede og målrettede politiske tiltag på dette område. *For arbejdstagerne* forbedrer løngennemførelsen jobtilfredsheden og medarbejderengagementet. Det øger bevidstheden og styrker arbejdstagernes, navnlig kvinders, mulighed for at søge erstatning for uberettigede lønforskel på individuelt plan og kønsskævheder i forbindelse med lønfastsættelse og jobevaluering. *For arbejdsgiverne* fører gennemførelsen af løngennemførelse til bedre fastholdelse af medarbejdere, øget attraktivitet og større rentabilitet. *Samfundet som helhed* vil drage fordel af et højere niveau og (ligeledes vigtigt) en bedre forståelse for ligestilling. Mere ligestilling for så vidt angår løn forbedrer tildelingen og anvendelsen af ressourcer, reducerer ulighed og bidrager til bæredygtig udvikling. Generelt kan løngennemførelsesforanstaltninger medføre betydelige adfærdsskift. Hvor store fordelene bliver, afhænger af graden af overholdelse af lovgivningen og af omfanget af arbejdsgivernes opfølgende foranstaltninger.

Foranstaltningspakken potentielle virkninger er beregnet ud fra en hypotese om en overordnet **reduktion på 3 procentpoint i den ubegrundede del af lønforskellen mellem kønnene**. Dette ville føre til et **fald i andelen af personer udsat for fattigdomsrisiko** i EU, fra 16,3 % i gennemsnit til ca. 14,6 %, med betydelige forskelle mellem lande og husstandstyper. Dette vil igen føre til en generel stigning på 6,9 % i den samlede indtæjning og en generel reduktion, både hvad angår ulighed på arbejdsmarkedet og ulighed i disponibel indkomst. Fattigdomsrisikosatsen er hovedsagelig reduceret for **husstande med enlige forældre, hvoraf 85 % er kvinder**. Der er også **positive virkninger for de nationale budgetter**: De offentlige indtægter fra direkte skatter og sociale bidrag vil stige med ca. 7,5 %, mens sociale overførsler (kontantydelse) vil falde, hovedsagelig som følge af et fald i indtægtsbestemte ydelser, med ca. 0,4 %.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Medlemsstaternes **administrative** omkostninger (forbundet med **gennemførelse og håndhævelse**) forventes at være begrænsede, ligesom omkostningerne forbundet med overvågning af overholdelsen.

Pakken vil for arbejdsgiverne medføre engangsomkostninger forbundet med **overholdelse** (som forventes at blive lave eller beskedne) samt lavere tilbagevendende omkostninger. De samlede omkostninger for hver arbejdsgiver blev anslået på følgende grundlag:

- levering af lønoplysninger forud for ansættelse — 0 EUR
- besvarelse af en individuel anmodning om lønoplysninger — 20 EUR (vejledende — for virksomheder af alle størrelser)
- obligatorisk redegørelse for gennemsnitlige lønforskelle mellem kønnene efter arbejdstagerkategori — 379-508 EUR til 721-890 EUR (for virksomheder med mindst 250 ansatte)
- gennemførelse af en supplerende vurdering (om nødvendigt — for virksomheder med mindst 250 ansatte, hvor lønredegørelsen afslører en statistisk signifikant lønforskel) — 1 180-1 724 EUR til 1 911-2 266 EUR pr. arbejdsgiver (forventes at falde ved eventuelle efterfølgende vurderinger).

De samlede omkostninger for EU vil beløbe sig til 26-50 mio. EUR til lønredegørelser plus eventuelle yderligere omkostninger til en eventuel fælles lønvurdering og anmodninger om lønoplysninger, begge afhængigt af omfanget af den lønmæssige forskelsbehandling.

Hvad er indvirkningerne på SMV'er og konkurrencedygtighed?

Arbejdsgivere med færre end 250 ansatte er fritaget fra proaktivt at stille oplysninger om løn til rådighed for arbejdstagere, redegøre for lønforskelle og foretage en betinget fælles lønvurdering. Lønredegørelses- og lønvurderingsforanstaltningerne vil gælde for 0,2 % af virksomhederne i EU (33 % af arbejdsstyrken i EU). Alle arbejdstagere ville imidlertid have ret til at anmode om specifikke lønoplysninger, og alle arbejdsgivere ville være forpligtet til at stille dem til rådighed.

Dette initiativ vedrører primært gennemførelsen af en grundlæggende EU-retting (retten til lige løn). Sammen med EU's sociale mål har sådanne mål forrang frem for den økonomiske dimension af retten til lige løn¹. Kun en sammenhængende og omfattende EU-tilgang kan sikre lige vilkår for alle medlemsstater og forhindre arbejdsgivere i at søge urimelige konkurrencefordele gennem lønmæssig forskelsbehandling.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Den foretrukne løsning forventes at have begrænsede gennemførelsesomkostninger generelt, navnlig for nationale forvaltninger. Omkostningerne kan variere afhængigt af den støtte, som medlemsstaterne vælger at stille til rådighed på frivillig basis for arbejdsgiverne (f.eks. særlige IT-infrastrukturer, udskiftning af lønredegørelse med redegørelse baseret på administrative data, vejledning og uddannelse i kønsneutrale jobevaluerings- og jobklassifikationssystemer).

Samtidig må der forventes positive virkninger, selv om det ikke er muligt at give et pålideligt samlet skøn. Højere lønninger til kvinder (som afhænger af omfanget af den lønmæssige forskelsbehandling, der korrigeres som følge af dette forslag) kan føre til en stigning i offentlige indtægter (øget opkrævning af indkomstskat og socialsikringsbidrag). På den anden side kan stigningen i gennemsnitslønnen for kvinder opvejes af en langsommere stigning i mænds lønninger med en ubestemt samlet virkning. I det omfang disse ændringer vil gælde mere for lavtlønnede arbejdstagere, kan et fald i de sociale (kontante) overførsler også komme på tale, hovedsagelig som følge af en reduktion af indtægtsbestemte kontantydelse (se afsnittet ovenfor om fordele).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der blev ikke konstateret potentielle **miljøvirkninger**.

Proportionalitetsprincippet?

¹ Sag 50/96, Deutsche Telekom AG mod Lilli Schröder, ECLI:EU:C:2000:72, præmis 57.

Proportionalitetsprincippet overholdes fuldt ud, da foranstaltningernes anvendelsesområde varierer alt efter arbejdsgiverens størrelse, hvorved uforholdsmæssigt store omkostninger og byrder undgås, samtidig med at arbejdstagernes grundlæggende rettigheder respekteres. I forslaget tages der højde for manglen på hårde data om lønmæssig forskelsbehandling og den økonomiske afmatning som følge af covid-19-pandemien. De påtænkte foranstaltninger er, hvad der som minimum kræves for at sikre en effektiv håndhævelse af ligelønsprincippet i alle medlemsstater.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen agter at tage gennemførelsen af initiativet op til fornyet overvejelse for at vurdere, i hvilket omfang de politiske mål er nået. Denne **evaluering** bør finde sted **otte år** efter fristen for gennemførelse af lovgivningen, eventuelt koordineret med offentliggørelsen af data om kønsbestemte lønforskelle², for at fremme en meningsfuld vurdering af praksis og virkninger i alle medlemsstater.

² I forbindelse med EU's lønstrukturundersøgelse.