

549

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

24. februar 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Beskæftigelsesministeriets grundnotat om Kommissionens meddelelse om revision af arbejdstidsdirektivet (93/104/EF).

Bendt Bendt

Grundnotat

Folketingets Europaudvalg

SHM/LDJ
AICenter

kopi:

Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg

Folketingets Sundhedsudvalg

Kommissionens meddelelse om revision af arbejdstidsdirektivet (93/104/EF)

23. februar 2004

Sag nr. 6309-0001

Baggrund

Kommissionen har den 15. januar 2004 fremlagt en meddelelse med titlen: "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the social partners at Community level concerning the re-exam of Directive 93/104/EC concerning certain aspects of the organization of working time" (COM(2003)843 final/2).

Formålet med meddelelsen er dels at opfylde revisionsforpligtelserne i art. 17, stk. 4 og art. 18, stk. 1, litra b, i (den såkaldte opt-out-bestemmelse) dels at analysere virkningen af Domstolens retspraksis f.s.v.a. arbejdstidsbegrebet, brugen af tilkaldevagter og muligheden for at forene familie- og arbejdsliv. Endelig ønsker Kommissionen at høre Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og de sociale partnere med henblik på at få deres vurdering af behovet for en evt. revision af direktivet.

I henhold til traktatens art. 138, stk. 2, er denne meddelelse at anse for en første konsultation.

Indhold

Meddelelsen er opdelt i to dele.

Ad del 1:

Kommissionen beskriver sammenspillet mellem reglerne om referenceperioder i forhold til direktivets art. 5 om ugentlige hvileperiode og art. 6 om maksimal ugentlig arbejdstid samt muligheden for at fravige referenceperioden, jf. art. 17, stk. 4. Det oplyses, at medlemsstaterne har gennemført bestemmelserne forskelligt, hvilket skyldes forskellene i medlemsstaternes arbejdsmarkeder (overenskomstdækning).

Kommissionens gennemgår herefter art. 18, stk. 1, litra b, i (opt-out). Kommissionen understreger, at beslutningen om at fravige højeste ugentlige arbejdstid skal tages *personligt* af lønmodtageren. Kommissionen henviser i den forbindelse bl.a. til Simap-afgørelsen. Kommissionen beskriver, hvordan nogle medlemsstater - med særlig vægt på UK- har implementeret opt-out-bestemmelsen.

Herefter beskriver Kommissionen hovedtrækkene i henholdsvis Simap- og Jaeger-afgørelserne. I Simap-afgørelsen tog domstolen stilling til, hvorvidt en tilkaldevagt er omfattet af arbejdstidsbegrebet, som defineret i direktivets art. 2. Domstolen fastslår, at tilkaldevagter opfylder de karakteristiske træk for arbejdstid og tilføjer så, at det forhold, at læger er forpligtede til at være til stede og til rådighed med henblik på at levere deres faglige tjenesteydelse, også må anses for at være udførelse af arbejde.

I Jaeger-afgørelsen tog domstolen stillingen til, hvorvidt inaktiv tid under en tilkaldevagt skal anses for arbejdstid. Domstolen fastslog, at perioder med inaktiv tid, som f.eks. bruges til at hvile sig i, er en naturlig del af en tilkaldevagt og derfor er at anse for arbejdstid. I præmis 58 understreger domstolen, at begreberne arbejdstid og hvileperiode er fællesskabsretlige begreber, der skal defineres efter objektive kriterier under hensyn til direktivets opbygning og formål. Kun en sådan selvstændig fortolkning kan sikre direktivet sin fulde virkning samt en ensartet anvendelse i samtlige medlemsstater. Den omstændighed, at der i definitionen af begrebet arbejdstid henvises til national lovgivning eller praksis indebærer ikke, at medlemsstaterne ensidigt kan fastlægge begrebets rækkevidde (præmis 59).

Kommissionen bemærker, at afgørelserne har vidtrækkende konsekvenser for medlemsstater, hvis forståelse af arbejdstidsbegrebet ikke er i overensstemmelse med ovenstående. Endvidere erindres om, at læger under uddannelse bliver omfattet af direktivet 1. august 2004. Særlige overgangsregler er dog vedtaget.

Kommissionen påpeger, at dommene giver store økonomiske og rekrutteringsmæssige problemer. Der er ikke den fornødne kapacitet af kvalificeret arbejdskraft. Kommissionen frygter derfor, at konsekvensen af dommene kan blive, at opt-out bestemmelsen vil blive taget i brug i videre omfang end tilfældet er i dag. Det er der allerede tegn på. Derudover er der risiko for, at lægerne lader sig ansætte som selvstændige.

I meddelelsen fremhæver Kommissionen endvidere fordelene ved fleksibel arbejdstid for både arbejdsgiver og arbejdstager. Det er nødvendigt at bringe balance mellem arbejds- og familielivet i større grad p.gr.a. de sociologiske forandringer, der finder sted i de europæiske lande. Flexibiliteten er en fordel for den enkelte og samfundet.

Alle medlemsstater har gennemført sådanne initiativer eller planlægger sådanne. Det sker enten via lovgivning eller i samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Initiativerne er meget forskellige, men indeholder ofte et af følgende elementer: Arbejdstidsnedsættelse/tilpasning af arbejdstid med henblik på at kunne passe små eller syge børn eller døende familiemedlemmer, mulighed og opfordring til deltidsbeskæftigelse, øget mulighed for at tilpasse arbejdstiden til ens samlevers arbejdstid, oprettelse af tidsbanker og arbejdstidsnedsættelse for ældre medarbejdere. Kommissionen er af den opfattelse, at en revision af arbejdstidsdirektivet kan bruges til at opfordre medlemsstaterne til at forbedre samspillet mellem arbejds- og familieliv.

Ad del 2:

Kommissionen påpeger, at udover den direktivmæssige revisionsforpligtelse (art. 17, stk. 4 og art. 18(opt-out)), er det nødvendigt at overveje konsekvenserne af Simap- og Jaeger-afgørelserne. I den forbindelse påpeger Kommissionen, at uanset hvilken løsning der vælges, skal følgende kriterier være opfyldt: arbejdernes sundhed og sikkerhed skal fortsat respekteres, arbejdstidsreglerne skal fortsat være fleksible, det skal gøres lettere at forene arbejds- og familieliv og endelig må reglerne ikke pålægge SMV'er uforholdsmæssige byrder.

Kommissionen anmoder herefter om, at der tages stilling til behovet for en ændring af direktivet eller igangsættelse af andre ikke lovgivningsmæssige initiativer. I besvarelsen anmoder Kommissionen om, at følgende fem emner behandles:

- Referenceperioder,
- EF-Domstolens fortolkning af arbejdstidsbegrebet i Simap- og Jaeger-sagerne,
- betingelserne for anvendelse af art. 18, stk. 1, litra b, i (opt-out),
- instrumenter, der kan iværksættes med henblik på at forene arbejds- og familieliv, og
- om en sammenhængende tilgang til disse punkter vil muliggøre en balanceret løsning på ovennævnte kriterier.

Kommissionen understreger, at ovennævnte initiativer ikke behøver at være af lovgivningsmæssig karakter.

Kommissionen har sat fristen for indlevering af bidrag til Kommissionen til den 31. marts 2004.

Gældende dansk ret

Med vedtagelsen af direktiv 93/104/EF er der sket en EU-retlig regulering af arbejdstid. Arbejdsmarkedets parter har i meget vidt omfang udnyttet adgangen til at implementere direktivet ved kollektiv overenskomst. Med henblik på at sikre uorganiserede lønmodtagere deres direktivafledte rettigheder vedtog Folketinget den 8. maj 2002 lov nr. 248 om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet. Reglerne om daglig hviletid og ugentlig fridøgn findes i arbejdsmiljøloven.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Formålet med meddelelsen er dels at opfylde revisionsforpligtelserne i direktivet dels at analysere virkningen af EF-Domstolens retspraksis f.s.v.a. arbejdstidsbegrebet, brugen af tilkaldevagter og muligheden for at forene familie- og arbejdsliv. Meddelelsen vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Høring

Meddelelsen har været sendt i høring i EU-specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold.

Der er indtil videre modtaget høringssvar fra Amtsrådsforeningen (ARF), Kommunernes Landsforening (KL), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) og Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA). DA og LO har oplyst, at de vil levere et høringssvar men ikke har kunnet overholde høringsfristen.

ARF bemærker indledningsvist, at de finder, at en fællesskabsindsats på området er nødvendig alene af den grund, at der allerede findes et fællesskabsdirektiv. De to EU-domme – SIMAP og Jaeger – har ændret grundlæggende ved den almindelige fortolkning af arbejdstidsdirektivet, hvorfor der findes at være behov for en revision af direktivet.

ARF har følgende bemærkninger til Kommissionens fem punkter:

1) Referenceperioder

De kollektive aftaler, der implementerer arbejdstidsdirektivet i den offentlige sektor i Danmark, definerer referenceperioden for opgørelse af den gennemsnitlige maksimale ugentlige arbejdstid til fire måneder. Aftalerne fastslår, at hvor der i overenskomster/aftaler er fastsat eller fastsættes en anden referenceperiode for beregning af gennemsnittet, skal denne benyttes. Referenceperioden kan dog højst være 12 måneder.

ARF finder, at referenceperioden b r være så lang som mulig, det vil sige f.eks. op til et år. Særligt i lyset af EF-Domstolens fortolkning af arbejdstidsbegrebet i SIMAP- og Jaeger-sagerne finder Amtsrådsforeningen det nødvendigt med en lang referenceperiode for at undgå, at personale i sygehusvæsenet og på sociale døgninstitutioner vil overskride den gennemsnitlige maksimale ugentlige arbejdstid i perioder med ekstraordinært overarbejde, f.eks. på grund af sygdom eller vakante stillinger.

2) EF-domstolens fortolkning af arbejdstidsbegrebet i SIMAP- og Jaeger-sagerne

ARF er bekymret over de mulige konsekvenser af EF-domstolens afgørelser med hensyn til definitionen af arbejdstid. I henhold til de kollektive aftaler i Danmark betragtes ikke-effektivt arbejde under rådighedsvagter på tjenestestedet som hviletid. Dette er ikke længere muligt som konsekvens af Jaegerdommen.

ARF er opmærksom på, at det fortsat er muligt at fravige artikel 3 vedrørende daglig hviletid, når der er tale om aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser, f.eks. ved modtagelse, behandling og/eller pleje på hospitaler eller lignende institutioner, døgninstitutioner osv. En forudsætning for denne fravigelse er, at der ydes de pågældende arbejdstagerne tilsvarende kompenserende hvileperioder. Ifølge Jaegerdommen skal en sådan kompenserende hvileperiode gives *umiddelbart* efter vagtens ophør.

ARF finder, at der er behov for en mere fleksibel tilrettelæggelse af den kompenserende hvileperiode. I perioder med sygdom eller vakante stillinger vil det ofte være vanskeligt at give den kompenserende hvileperiode umiddelbart efter vagten. Det foreslås derfor, at direktivet fastslår, at den kompenserende

hvileperiode bør gives inden for en nærmere defineret grænse, der ikke bør være alt for restriktiv, det vil sige ikke under 72 timer.

s. 5/8

I henhold til direktivet kan der – i usædvanlige tilfælde, hvor det af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserende hvileperioder – i stedet gives en passende beskyttelse. Amtsrådsforeningen finder, at det eksplicit bør fremgå, at sådanne objektive grunde kan være en generel eller konkret mangel på arbejdskraft.

Endeligt ønsker Amtsrådsforeningen at understrege, at indførelsen af et nyt begreb vedrørende "inaktiv tid" vil være en stor forbedring af arbejdstidsdirektivet i lyset af de nævnte domstolsafgørelser. Begrebet skal, som navnet indikerer, dække det ikke-effektive arbejde under rådighedsvagter, altså den tid, hvor arbejdstageren ikke udfører sine opgaver, men i stedet hviler sig. Den inaktive tid skal ikke medregnes i opgørelsen af den gennemsnitlige maksimale ugentlige arbejdstid.

Den nærmere fastlæggelse af begrebet inaktiv tid bør ske på nationalt niveau af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national praksis.

3) Tiltag med henblik på at forbedre sammenhængen mellem arbejds- og familieliv Betingelserne for anvendelse af artikel 18.1.b)i) (opt-out)

Opt-out bestemmelsen anvendes så vidt vides ikke i Danmark. Alligevel finder Amtsrådsforeningen, at opt-out bestemmelsen kan blive et nødvendigt værktøj efter de opsigtsvækkende domstolsafgørelser. Når al vagt på tjenestestedet skal medregnes til den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid, kan der blive problemer med at holde sig inden for den maksimale ugentlige arbejdstid på 48 timer, særligt i situationer med vakante stillinger eller andre usædvanlige forhold.

En lang referenceperiode og indførelsen af begrebet inaktiv tid vil sandsynligvis mindske problemet, men muligheden for en individuel opt-out vil trods alt stadig kunne være et nødvendigt værktøj, der sikrer en tilstrækkelig fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen.

4) Hvorvidt en sammenhængende tilgang til disse punkter vil sikre en afbalanceret løsning på ovennævnte kriterier.

ARF finder, at spørgsmål vedrørende en bedre sammenhæng mellem arbejds- og familieliv skal overlades til forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter.

KL hilser med tilfredshed, at Kommissionen er kommet med en sådan redegørelse.

Siden vedtagelsen af arbejdstidsdirektivet (23/11-93) er der forløbet ganske lang tid, og KL finder, at det alene af den grund kan være fornuftigt til at se på udviklingen siden da. Desuden peger KL på, at EF-Domstolen har afsagt to skelsættende domme (SIMAP og Jaeger), der på afgørende vis forrykker den almindelige forståelse af direktivets retlige indhold. KL tillægger det endelig afgørende betydning, at Kommissionen har lanceret redegørelsen som en første høring i henhold til traktatens artikel 138 (2), da det indebærer en mulighed

for, at arbejdsmarkedets parter selv kan rette op på de skævheder, som domstolen og udviklingen har medført.

s. 6/8

KL finder det derfor vigtigt, at den danske holdning afspejler en tro på den danske model og en tro på at arbejdsmarkedets parter selv kan løse problemerne på et traditionelt overenskomstområde som arbejdstid. Ifølge KL bør den danske holdning derfor eksplicit tilkendegive det positive i, at Kommissionen har fremlagt redegørelsen som en første høring i henhold til traktatens artikel 138. Desuden bør den danske holdning ifølge KL udtrykke støtte til at arbejdsmarkedets parter også påtager sig det ansvar, som høringen også indebærer.

For så vidt angår Kommissionens fem aspekter/konkrete spørgsmål har KL følgende bemærkninger:

1. Spørgsmål om referenceperioder i forbindelse opførelse af hviletid og arbejdstid.

KL finder, at referenceperioderne bør være mere fleksible og længere. Dette specielt set i lyset af EF-Domstolens afgørelse i Jæger-sagen, argument 97. KL finder, at den danske holdning bør udtrykke støtte til, at referenceperioderne i artikel 17 kan forlænges. Dette er ifølge KL af væsentlig betydning på hele det offentlige område i Danmark, hvor der arbejdes med en offentlig 24 timers service i bl.a. hospitalsvæsen, forsorg og brandvæsen. De danske aftalte løsninger viser, at dette kan gøres uden, at det af denne årsag går ud over de ansattes helbred.

2. EF domstolens fortolkning i sagerne SIMAP og Jaeger.

KL påpeger, at de to nævnte EF-domstolsafgørelser og specielt den sidste, Jaeger-afgørelsen, har betydet en afgørende ændring i forståelsen af direktivets tekst. Det gælder på to områder: dels i forbindelse med placeringen af kompenserende hviletid og dels i spørgsmålet om definitionen af begrebet arbejdstid. Ifølge KL er det derfor nødvendigt med en direktivændring, der tillader, at den kompenserende hviletid kan placeres inden for en 72 timers grænse.

KL finder endvidere, at det er nødvendigt at indføre begrebet inaktiv tid som supplement til definitionen af arbejdstiden. Den nærmere fastlæggelse af dette begreb bør ifølge KL ske på nationalt plan af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med national praksis. Grunden hertil er, at Jaeger-dommen bortfortolker væsentlige dele af direktivets arbejdstidsdefinition, jævnfør den danske interventionsskrivelse i retssagen. KL finder det væsentligt, at den danske holdning afspejler dette.

3. Betingelserne for brugen af "opt-out" klausulen i artikel 18.

KL påpeger, at opt-out klausulen ikke er anvendt i Danmark, da man mente at have aftaleimplementeret direktivet på en fleksibelt og forsvarlig måde mellem arbejdsmarkedets parter. Da det netop er opt-out klausulen, der tvinger Kommissionen til en mere pragmatisk tilgang end normalt set i tilsvarende sager, bør opt-out klausulen ifølge KL ikke fjernes. KL ser klausulen som en art nødvægebestemmelse mod alt for stive arbejdsmarkedsbestemmelser. KL mener derimod, at der kan være grund til at se på dens anvendelse således, at den ikke er baggrund for misbrug. En nærmere regulering heraf kan ifølge KL

bedst ske i en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, der tager et samlet hensyn til hviletidsbestemmelser, arbejdstidsdefinition og opt out. KL mener, at dette bør være den danske holdning til sagen.

4. Tiltag til forening af arbejdsliv og familieliv

KL vurderer, at dette spørgsmål bedst afklares i et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter. Det har man allerede dokumenteret med aftalen om orlov, der blev til et EU-direktiv (96/34), aftalen om deltid der også blev til et EU-direktiv (97/81) og EU aftalen om telearbejde, der implementeres af parterne selv på nationalt plan. KL ser således en lang tradition på EU-plan på dette område, der dokumenterer, at arbejdsmarkedets parter er de bedste til at finde forsvarlige løsninger på dette problem. Dette bør ifølge KL eksplicit anerkendes i den danske holdning.

5. Hvorvidt en sammenhængende tilgang til disse sager vil sikre en balance-ret løsning for ovenstående sager.

KL finder, at en sammenhængende løsning naturligvis er den bedste løsning. Men KL finder også, at Kommissionen burde have erkendt, at på dette område er der også hensynet til fleksibiliteten og hensynet til at sikre en økonomisk forsvarlig service. Ifølge KLS opfattelse skaber stive arbejdsmarkedsregler flere arbejdsløse end de 14 millioner, der er i EU i forvejen og ikke en øget beskæftigelse, som der er så hårdt brug for. KL mener, at den danske holdning eksplicit bør fremhæve nødvendigheden af at sikre, at fleksibiliteten inddrages i helheden.

FTF finder det fortsat afgørende, at der i forbindelse med en drøftelse af arbejdstidens tilrettelæggelse lægges afgørende vægt på medarbejdernes helbred og sikkerhed.

For FTF vil det ligeledes være vigtigt, at der sikres en tilrettelæggelse af arbejdstiden, der betyder, at der er en balance mellem familieliv og arbejdsliv.

FTF peger på, at der inden for FTF-organisationernes overenskomstområde i forbindelse med de sidste generelle overenskomstforhandlinger, ikke mindst i den offentlige sektor, er etableret hjemmel til, at de enkelte fagforbund og personalegrupper på den enkelte arbejdsplads kan indgå lokale aftaler om arbejdstidens tilrettelæggelse. Dermed er der en tæt sammenhæng mellem de målsætninger og den måde, der arbejdes på i de enkelte institutioner, og hensynet til de ansatte.

FTF lægger afgørende vægt på, at denne mulighed for - via kollektive overenskomster og aftaler - at tilrettelægge arbejdstiden ikke forringes med eventuelle nye tiltag/revision af arbejdstidsdirektivet.

FTF gør opmærksom på, at man agter at iværksætte en høringsrunde blandt FTF's organisationer med henblik på senere at fremkomme med et mere detaljeret svar på henvendelsen.

FA oplyser, at man har implementeret arbejdstidsdirektivet i de kollektive overenskomster mellem FA og Finansforbundet og FA og DFL og her har en

referenceperiode på 13 uger. Referenceperioden fungerer ifølge FA tilfredsstillende, men ved ændring ser man gerne en referenceperiode på 12 måneder.

s. 8/8

Med hensyn til instrumenter til at forene familieliv og arbejdsliv nævner FA, at de oven for nævnte kollektive overenskomster allerede i vidt omfang tager højde herfor. De giver bl.a. i udstrakt grad mulighed for deltidsarbejde og placering af arbejdstid under hensyn til børneafhængning. Hertil giver de ret til fravær ud over ferielovens regler med fem omsorgsdage årlig, frihed med løn i indtil to dage ved barns sygdom, som også udstrækkes til forældremyndighedslignende forhold til barnet, således at ikke kun de "naturlige" forældre har ret til frihed. Ved alvorligt sygt barn gives hel eller delvis orlov med fuld lønkomensation og pensionsbidrag. I forbindelse med barsel er overenskomsternes regler bedre end lovgivningen, hvad angår fuldlønsperioden. Hertil kommer, at de fleste medarbejdere har ret til en ekstra uges ferie ud over ferielovens regler, som efter aftale kan flyttes eller udbetales. Der er også en seniorbestemmelse i overenskomsten, som garanterer fuld pensionsindbetaling af hidtidig løn ved nedgang til 80 pct.'s arbejdstid. Bestemmelsen har til formål at fastholde medarbejderne i virksomheden.

FA vurderer på den baggrund, at finanssektorens kollektive overenskomster således allerede tager højde for de spørgsmål, som Kommissionen rejser i sin skrivelse. FA ser derfor ikke behov for en ændring af det gældende arbejdstidsdirektiv – heller ikke hvad angår opt-out-muligheden.

Tidligere forelæggelse

Meddelelsen er ikke tidligere blevet forelagt Folketingets Europaudvalg.

Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen indeholder ingen ændringsforslag men blot en generel opfordring til at kommentere på de eksisterende regler og fire specifikke punkter. Der kan derfor ikke siges noget om eventuelle lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Da meddelelsen ikke indeholder ændringsforslag, kan der ikke siges noget om eventuelle samfundsmæssige konsekvenser.