

Nr. 6 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2002/15 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter

Generel indstilling

KOM (2008) 650 af 15. oktober 2008)

Revideret notat

1. Resumé

I henhold til det gældende sektordirektiv 2002/15 om arbejdstid i vejtransportsektoren skulle Kommissionen inden 2009 komme med et forslag i relation til anvendelsen af arbejdstidsbestemmelserne på selvstændige chauffører, hvilket er sket ved nærværende forslag. Der lægges op til, at arbejdstidsbestemmelserne ikke skal finde anvendelse på selvstændige chauffører, men at der indføres en definition af "falske selvstændige" i direktivet og i forlængelse heraf en bestemmelse om håndhævelse gennem inspektion. Desuden foreslås definitionen af natarbejde ændret, og endelig indeholder ændringsdirektivforslaget mindre ændringer af teknisk karakter.

2. Baggrund

Kommissionen har den 15. oktober 2008 fremsat forslag om ændring af direktiv 2002/15 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter, KOM(2008)650. Forslaget blev modtaget i en dansk sprogversion den 22. oktober 2008.

Direktiv 2002/15, der er implementeret ved lov nr. 395 af 1. juni 2005, indeholder i artikel 2 en bestemmelse om, at Kommissionen senest 2009 skal fremsætte et forslag om, hvordan direktivets bestemmelser kan anvendes i forhold til selvstændige chauffører eller om, at selvstændige chauffører ikke skal være omfattet af direktivet. Desuden er det i artikel 7 i direktivet anført, at bestemmelsen om natarbejde skal evalueres, og at der om nødvendigt skal fremsættes ændringsforslag til direktivet i den henseende.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget har hjemmel i Traktatens artikel 71 og artikel 137, stk. 2. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen finder, at forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Det begrundes med, at forslaget i alt væsentligt sigter mod at tydeliggøre rækkevidden af eksisterende fællesskabsregler og forbedre håndhævelsen heraf, hvilket ikke kan opnås ved en indsats i hver medlemsstat for sig.

Forslaget er efter regeringens opfattelse i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Såvel konkurrencehensyn som hensynet til arbejdsmiljø og trafikikkerhed taler for, at der er ensartede regler i medlemsstaterne for så vidt angår arbejdstidsregler i vejtransportsektoren.

5. Formål og indhold

Ifølge forslaget skal selvstændige chauffører ikke omfattes af direktivet. I stedet foreslås definitionerne ændret, så det klart fremgår, at ”falske selvstændige chauffører” er omfattet af direktivet for derved at imødegå omgåelse af bestemmelserne i direktivet, **jf. nedenfor**. I forlængelse heraf foreslås en ny artikel 11a om håndhævelse ved arbejdsinspektører indsat i direktivet. Endelig er der visse tekniske ændringer samt en ændring af definitionen af ”natarbejde”. **Natarbejde defineres herefter som arbejde, der udføres i en arbejdsperiode, som omfatter mindst to timers arbejde udført i natperioden, hvor der hidtil ikke har været krav til varigheden i definitionen.**

Under det tjekkiske formandskab har der været en teknisk gennemgang af ændringsforslaget i Rådets arbejdsgruppe. Formandskabet har på den baggrund den 13. marts fremlagt et kompromisforslag med visse mindre ændringer til Kommissionens oprindelige forslag. De væsentligste ændringer er:

- Definitionen af ”falske selvstændige” er præciseret. Det fremgår nu klart af direktivteksten, at når alle 3 kriterier er opfyldt, skal personen betragtes som mobil lønmodtager. Definitionen lyder herefter:
”Begrebet ’mobil arbejdstager’ omfatter også enhver, der ikke er bundet til en arbejdsgiver ved en ansættelseskontrakt eller en anden form for arbejdsmæssigt hierarkisk afhængighedsforhold, men:
 1. som ikke er frit stillet til selv at tilrettelægge de relevante arbejdsopgaver, og
 2. hvis indtægt ikke afhænger direkte af overskuddet, og
 3. som ikke er fritstillet til selv eller via et samarbejde mellem selvstændige chauffører at have forbindelse med flere kunder.”
- Det fremgår nu også klart af direktivets betragtninger, at der ikke er noget til hinder for, at et medlemsland selv vælger, at selvstændige chauffører skal være omfattet af direktivet.
- Endelig er der foretaget mindre ændringer af håndhævelsesbestemmelsen, og på dansk foranledning er det i direktivets betragtninger præciseret, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at arbejdsmarkedets parter kan stå for deres del af kontrollen og håndhævelsen.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Traktatens artikel 251 om fælles beslutningstagen skal iagttages.

Parlamentets beskæftigelsesudvalg forkastede den 2. marts 2009 Kommissionens ændringsforslag, primært fordi der i udvalget var skuffelse over, at selvstændige chauffører ikke bliver omfattet af direktivets arbejdstidsregler. Parlamentets endelige holdning skal dog bekræftes i plenarforsamlingen til maj. Der er endnu ingen indikationer på, hvordan det nye kompromisforslag vil blive modtaget af Parlamentet.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Jf. ovenfor vurderes ”falske selvstændige” – som disse defineres i formandskabets kompromisforslag – allerede at falde inden for det danske lønmodtagerbegreb, fordi de bl.a. ikke er frit stillet med hensyn til tilrettelæggelse af arbejdsopgaven. Det vil på den baggrund ikke have betydning for dansk praksis, at ”falske selvstændige” omfattes af direktivet.

Den nye artikel 11a vurderes heller ikke at have betydning for dansk ret, idet der i kompromisforslaget på dansk foranledning er indsat en betragtning om, at implementering og håndhævelse af direktivet fortsat kan overlades arbejdsmarkedets parter]

Der ventes kun behov for mindre ændringer i lov nr. 395 af 1. juni 2005 som konsekvens af forslaget til en ændret natperiode.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Formandskabet kompromisforslaget vurderes ikke at få konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien eller miljøet.

I forhold til beskyttelsesniveauet bemærkes, at kompromisforslaget tilsigter at tydeliggøre, at kredsen af mobile lønmodtagere også omfatter ”falske selvstændige”. Da ”falske selvstændige” i praksis må antages at være lønmodtagere, synes forslaget at være neutralt i forhold til dansk praksis på området.

9. Høring

Kommissionens oprindelige forslag blev den 29. oktober 2008 sendt i høring i EU-specialudvalget om Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold med frist den 19. november 2008. Efterfølgende er forslaget den 9. december 2008 sendt i høring af medlemmerne i Transportministeriets Specialudvalg med frist den 6. januar 2009.

Følgende høringssvar er modtaget:

Landsorganisationen i Danmark (LO) har noteret sig, at forslaget er et skridt fremad i forhold til at skabe bedre sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse for sektorens mobile medarbejdere, og har forelagt forslaget for sine medlemsforbund og karteller.

3F Transport har over for LO fremhævet, at forslaget er en konsekvens af beslutningen om evt. at omfatte de selvkørende vognmænd. Direktivet inkluderer kun i begrænset omfang disse, nemlig de såkaldt ”falske selvkørende”. Det vil sige vognmænd, der står i et afhængighedsforhold til større firmaer. 3F er grundlæggende uenig i denne begrænsning.

Arbejdstidsdirektivet er ikke kun et beskyttelsesdirektiv for den enkelte lønmodtager, når det drejer sig om mobile vejtransporter, men har også en færdselssikkerhedsmæssig effekt. Denne effekt er helt uafhængig af en chaufførs eventuelle afhængighedsforhold til et andet firma. Færdselssikkerheden er alene i den forbindelse et resultat af, hvorvidt den pågældende chauffør er udhvilet eller ej. Dertil kommer, at bedre færdselssikkerhed direkte betyder et mere sikkert arbejdsmiljø for alle mobile arbejdstagere.

Skulle det vise sig politisk umuligt at fastholde synspunktet om, at alle selvkørende vognmænd skal omfattes af direktivet, bør bestemmelserne i artikel 3 under alle omstændigheder strammes op. Man må frygte, at den foreslåede

afgrænsning af mobile arbejdstagere vil åbne muligheden for en række nye konstruktioner, der tager sigte på at omgå bestemmelserne. Dertil kommer, at det er uklart i hvor høj grad man skal være frit stillet til at tilrettelægge arbejdsopgaverne eller samarbejde med andre kunder udover hovedkunden for ikke at være omfattet af direktivet.

Endelig tager 3F afstand fra ændringerne i reglerne omkring natarbejde. Reelt set vil natperioden blive reduceret med 2 timer, idet arbejdet vil blive tilrettelagt på en sådan måde, at kørslen vil foregå ind i natperioden i op til 2 timer, ligeledes til ugunst for færdselssikkerheden.

Spørgsmålet om håndhævelse har været til diskussion både på europæisk niveau og i Danmark, og forbundet finder, at den nye artikel 11a er et positivt skridt i forbindelse med en effektiv håndhævelse, omend man godt kunne have ønsket sig lidt strammere bestemmelser i form af kvalificerbare kontroller, som det eksempelvis kendes i forordningen om køre- hviletidsbestemmelser.

3F støtter yderligere i et selvstændigt høringssvar, at man fastholder det oprindelige indhold i direktivet, således at alle selvkørende vognmænd bliver omfattet af regelsættet. Forsøget på at etablere to grupper af selvkørende vognmænd vil i praksis medføre forsøg på at blive undtaget fra reglerne, og 3F anser, at fortolkningsproblemerne vil give anledning til en lang række tvister mellem myndighed og den enkelte vognmand.

3F frygter klart, at en undtagelsesbestemmelse, som foreslået af Kommissionen, vil medføre konkurrenceforvridning, idet den selvkørende vognmand grundlæggende kan fastsætte sine egne marginalomkostninger til nul, såfremt dette betyder, at han vil kunne få en given transportopgave.

Samtidig mener 3F, at Kommissionen totalt overser det forhold, at transporterhvervet i modsætning til stort set alle andre erhverv er et erhverv, hvor aktiviteten foregår i det offentlige rum, nemlig i trafikken blandt trafikanter fra det omliggende og civile samfund.

Chaufførers træthed påvirker helt klart færdselssikkerheden, og der bør ikke herske tvivl om, at en længere periode forud for selve kørslen med både administrativt arbejde samt af- og pålæsning, herunder eventuelt lagerarbejde, klart vil have en negativ effekt på færdselssikkerheden.

Til forslaget om at ændre definitionen af natarbejde, peger 3F på, at talrige undersøgelser viser, at opmærksomheden under natarbejde er reduceret i forhold til dag- og aftenarbejde. 3F kan derfor ikke støtte den foreslåede ændring.

3F hilser Kommissionens forslag om at sikre en håndhævelse velkomment og udtaler støtte til, at der indføres en artikel som beskrevet i artikel 11a.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) finder, at direktivforslaget indeholder nogle positive elementer, som kan smidiggøre den praktiske anvendelse af direktivet.

Principielt er det efter DA's opfattelse forkert på europæisk niveau at udstrække regler for beskyttelse af lønmodtagere til grupper af selvstændige.

På det danske arbejdsmarked eksisterer en gruppe af selvstændige, som i visse sammenhænge kan sammenlignes med lønmodtagere – gruppen er blevet betegnet "den 3. gruppe" af forskere m.m. Hidtil har man i Danmark valgt at holde denne gruppe uden for den ansættelsesretlige lovgivning. Det er DA's opfattelse, at man - også i spørgsmålet om direktivet om mobil vejtransport - skal fastholde dette standpunkt.

For så vidt angår forslaget til art. 11a om håndhævelse går DA ind for en effektiv håndhævelse af de fastsatte regler. Den væsentligste del af håndhævelsen af regler på det danske arbejdsmarked udføres af arbejdsmarkedets parter, og bestemmelsen bør naturligvis afspejle dette forhold.

Gennemførelsesbestemmelsen bør også indeholde en bestemmelse om, at direktivet kan gennemføres af arbejdsmarkedets parter.

Tilsvarende synspunkter er tilkendegivet i et selvstændigt høringssvar fra DI Transport til rammenotatet.

Dansk Transport og Logistik (DTL) finder det positivt, at Kommissionen med dette forslag har udfordret og lagt afstand til direktivets udgangspunkt om, at alle selvstændige fra 2009 skal være omfattet af direktivet. I den forbindelse skal det bemærkes, at køre- og hviletidsbestemmelserne allerede i forvejen fastlægger en begrænsning for køretiden – også for selvstændige chauffører.

Desuden hilser DTL det velkomment, at Kommissionen foreslår, at arbejdstidsreglerne for natarbejde alene skal gælde, når der er tale om en samlet arbejdstid på mindst to timer.

Med hensyn til indførelsen af det nye begreb "falske selvstændige" i forslaget er DTL som udgangspunkt positivt indstillet over for at skabe rammerne for at forsøge at isolere tilfælde, hvor der reelt er tale om, at en selvstændig erhvervsdrivende har pantsat sin virksomhed til én kunde, som helt alene har instruktionsbeføjelsen over den selvstændiges totale råderum. Men DTL ser også en række implikationer i forslaget i forhold til i praksis at få isoleret tilfælde af falske selvstændige fra virksomheder, der i sagens natur fortsat bør anses som selvstændige. Dette må særligt gælde, hvis sondringen fraviger fra, hvordan man ellers efter dansk ret ud fra danske erhvervsforhold eller dansk skattepraksis afgør, hvorvidt en person er selvstændig eller ej. Derfor skal DTL henvise til de synspunkter, som måtte gøres gældende af høringssvar fra DA.

Som eksempel på et gråzoneområde i praksis bør kørsel for alene én kunde ikke i sig selv være et kriterium for at betegne en selvstændig som "falsk selvstændig". Der kan nemlig være forhold i markedet, der gør, at vognmanden kun har én kunde. Et eksempel kan være det tilfælde, hvor en selvkørende vognmand i Danmark kører for et større slagteri, der er det altdominerende slagteri i landet. Desuden vil en selvkørende vognmand uden ansatte, der driver forretning med kun én lastbil, ofte kun have kapacitet til at betjene alene én

kunde, hvis denne kunde er en større virksomhed. Det gælder fx kørsel for store supermarkedskæder eller bygningsentreprenører.

Elementer i en vurdering af, hvorvidt en person de facto agerer som arbejdstager og dermed omgår arbejdstidsreglerne ved at være "falsk" selvstændig vil derfor i sagens natur bero på en række indikatorer og elementer, der skal afgøres i det konkrete tilfælde. Disse elementer kan fx være, om kunden ejer lastbilen, om kunden bestyrer vognmandens løbende faste driftsomkostninger, om kunden direkte afholder driftsomkostningerne i forhold til vognmandens leverandører, om kunden til daglig varetager alle vognmandens administrative opgaver, om kunden har fuldmagt til at agere i vognmandens sted på centrale områder osv.

I dansk skattemæssig praksis findes en række kriterier for, hvornår en person skattemæssigt kan anses for "selvstændig", og disse kriterier bør derfor også indgå i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om en "falsk selvstændig". Det bør ikke være sådan, at man i dansk skattemæssig henseende betragtes som selvstændig, men man i direktivets forstand pludselig anses som "falsk selvstændig".

Det er derfor afgørende nødvendigt, at der i den videre bearbejdning af forslaget i dansk regi sker en afklaring af afgrænsningen og rækkevidden af begrebet "falske selvstændige" i Kommissionens ændringsforslag.

Med hensyn til forslagets tanker om at pålægge medlemsstaterne at indføre et kontrol og overvågningssystem til håndhævelse af arbejdstidsreglerne – herunder tilstrækkelig med "offentlige styrelser og kontrollanter", finder DTL det afgørende, at hele konstruktionen af den danske aftalemodel fordrer, at kontrol og håndhævelse fortsat kan finde sted blandt arbejdsmarkedets parter for at så vidt angår mobile arbejdstagere.

Med hensyn til muligheden for at lokalisere de "falske selvstændige" må man kontrollere selvstændige og her synes der at være en helt særlig udfordring, idet denne form for kontrol af gode grunde ikke kan lægges på arbejdsmarkedets parter. Det bør derfor indgående analyseres, om der vil være en mulighed for at efterkomme Kommissionens forslag på dette område.

Efterfølgende har DTL dog udtrykt bekymring for den udvikling, der er sket i forhandlingerne om direktivet, navnlig i forhold til, at direktivet automatisk vil omfatte selvstændige chauffører pr. 23. marts 2009, hvis ikke Kommissionens forslag vedtages. DTL har på den baggrund sendt en kraftig opfordring til, at direktivforslaget vedtages med det hovedprincip, som Kommissionen anlægger.

Brancheforeningen International Transport Danmark udtrykker betænkelighed ved at introducere et nyt begreb, som hedder "falske selvstændige". ITD bemærker, at arbejdstidsreglerne er lavet for at beskytte lønmodtagere og skal derfor ikke udstrækkes til også at omfatte selvstændige erhvervsdrivende. ITD kan bakke op om den skeptiske holdning, som der er givet udtryk for i rammenotatet.

Kommunernes Landsforening mener, at området for direktivet ikke berører kommunerne som arbejdsgivere direktiv. Alligevel finder KL begrebet ”falske selvstændige” uheldigt, fordi det kan få afsmittende effekt på andre arbejdsmarkedsdirektivet. Begrebet kan ikke implementeres ved aftale og går derfor den forkerte vej i forhold til den danske model, som KL er tilhænger af.

Forbrugerrådet hverken vil tages til indtægt for at støtte forslaget eller for at gøre det modsatte.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er principielt enig i Kommissionens konklusion om, at arbejdstidsbestemmelserne ikke bør omfatte selvstændige chauffører. Kommissionen har således konkluderet, at direktivets regler ikke lader sig håndhæve over for de selvstændige chauffører. Dette stemmer overens med, at vi i Danmark heller ikke på andre områder kender til, at selvstændige bliver omfattet af lønmodtagerlovgivning om arbejdstid. Regeringen støtter på den baggrund Kommissionens konklusion, mens man dog fra regeringens side vil være fleksibel over for andre lande, der på dette punkt måtte ønske at gå videre.

Som nævnt i grundnotatet har den foreløbige danske holdning umiddelbart været skeptisk over for forslaget om, at ”falske selvstændige” skal defineres på EU-niveau. Efter den tekniske gennemgang i Rådet, hvor forslaget og dets konsekvenser nu er tydeliggjort, vurderes det imidlertid, at den nuværende danske praksis omkring afgrænsningen mellem lønmodtager og selvstændig ikke bliver berørt.

Den foreløbige danske holdning har også umiddelbart været skeptisk i relation til den oprindeligt forslåede artikel 11a om håndhævelse. Fra dansk side har det været af særlig betydning at sikre, at arbejdsmarkedets parter fortsat har mulighed for at implementere direktivet ved overenskomst og for fortsat gennem det faglige system at kunne stå for kontrol og håndhævelse af de overenskomstbaserede rettigheder og pligter. På dansk initiativ er der indsat en betragtning herom i forslaget. Dansk praksis vurderes også på dette punkt at kunne opretholdes.

De øvrige elementer i ændringsdirektivforslaget har regeringen været mere positiv overfor, blandt andet, at der i forhold til den ændrede ”natperiode” sker en tilnærmelse af definitionen i forhold til den i det almindelige arbejdstidsdirektiv (hvori kriteriet dog er mindst 3 timers arbejde i natperioden).

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne i regi af Rådets arbejdsgruppe har vist, at der blandt medlemslandene overvejende er tilslutning til Kommissionens konklusion om, at selvstændige ikke bør være omfattet af direktivet.

Til gengæld har der været en længere diskussion af forståelsen og rækkevidden af den nye definition af ”falske selvstændige”, hvor der bredt har været udtrykt behov for en afklaring af Kommissionens forslag, herunder bekymring for, om definitionen kolliderer med national praksis. Dette er søgt imødekommet med

præciseringerne i formandskabets kompromisforslag. Derudover har enkelte lande været betænkelige ved forslaget om ændring af definitionen af ”natperiode/-arbejde”. Her er Kommissionens forslag dog fastholdt i formandskabets kompromisforslag. Endelig har forslaget til håndhævelsesbestemmelse – og særligt rækkevidden af medlemsstaternes forpligtelser i den anledning – været genstand for debat. Her er Kommissionens forslag revideret – bl.a. ved at den danske arbejdsmarkedsmodel nu er tilgodeset.

Samlet set lader det til, at det tjekkiske formandskabs indsats for at finde en fleksibel løsning, som i videst muligt omfang tilgodeser de forskellige betænkeligheder, kan føre til, at der kan opnås enighed om formandskabets kompromisforslag på rådsmødet den 30. marts.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg
Grundnotat blev den 27. november 2008 sendt til Folketingets Europaudvalg til orientering.