



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

21. januar 2014

Ændring af ansættelsesretlige direktiver med særbestemmelser for søfarende (KOM(2013) 798 endelig)

Resumé

Med forslaget lægger Kommissionen op til at ændre fem direktiver om arbejdstagerrettigheder på beskæftigelsesområdet. Direktiverne finder som udgangspunkt anvendelse på alle aktivitetssektorer og alle kategorier af arbejdstagere, men indeholder i dag bestemmelser, hvorefter arbejdstagere i søfarts- og fiskerierhvervet er undtaget eller på særlige betingelser kan undtages fra direktivernes anvendelsesområder.

Med forslaget bliver søfarende og fiskere således i videre omfang end i dag omfattet af disse direktiver.

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser i Danmark og have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

1. Baggrund

Kommissionen har den 18. november 2013 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om søfarende og om ændring af direktiv 2008/94/EF, 2009/38/EF, 2002/14/EF, 98/59/EF og 2001/23/EF (KOM 2013 798). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 153, stk. 2, og der lægges op til, at forslaget skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertal i Rådet og efter enighed med Europa-Parlamentet.

Forslaget indeholder ændringer af følgende direktiver:

- 1) Arbejdsgiverinsolvens (direktiv 2008/94/EF)
- 2) Europæiske samarbejdsudvalg (direktiv 2009/38/EF)
- 3) Information og høring af arbejdstagere (direktiv 2002/14/EF)
- 4) Kollektive afskedigelser (direktiv 98/59/EF)
- 5) Overførsel af virksomheder (direktiv 2001/23/EF)

Direktiverne finder generelt anvendelse på alle aktivitetssektorer og alle kategorier af arbejdstagere, men indeholder i dag bestemmelser, hvorefter ar-

bejdstagere i søfarts- og fiskerierhvervet er undtaget eller på særlige betingelser kan undtages fra direktivernes anvendelsesområder.

Med forslaget lægger Kommissionen op til, at arbejdstagere i søfarts- og fiskerierhvervet i videre omfang end i dag bliver omfattet af de ovennævnte direktiver.

2. Formål og indhold

Under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig retten til information og høring i virksomheden (artikel 27) og retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold (artikel 31), finder Kommissionen, at en ændring af de undtagelsesregler, som efter de under pkt. 1 nævnte direktiver gælder for arbejdstagere i søfarts- og fiskerierhvervet, kan have en positiv indvirkning på de rettigheder, der er beskyttet.

Kommissionen anfører endvidere, at undtagelsesreglerne har været anvendt forskelligt i de forskellige EU-lande, hvilket kan føre til situationer, hvor samme kategorier af arbejdstagere behandles forskelligt i forskellige EU-lande.

Kommissionen konstaterer desuden, at antallet af søfarende fra EU-landene er faldende. Det erkendes, at der kan være forskellige årsager hertil, men Kommissionen anfører, at den manglende interesse for en karriere inden for søfart kan skyldes, at søfarende anses for at være mindre beskyttet end andre arbejdstagere.

Kommissionen finder endvidere ikke, at undtagelsesreglerne garanterer ens konkurrencevilkår på det europæiske marked, eftersom en række virksomheder er undtaget fra visse forpligtelser, navnlig med hensyn til information og høring, som er obligatoriske for konkurrerende virksomheder etableret i andre EU-lande.

På den baggrund tilkendegiver Kommissionen, at formålet med forslaget er at forbedre beskyttelsen af de arbejdsmarkedsrettigheder, som er fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder, og at garantere ens konkurrencevilkår i EU.

Desuden ønsker Kommissionen, at forslaget skal bidrage til fremme af beskæftigelsen, forbedre leve- og arbejdsvilkårene samt sikre passende social beskyttelse og dialog på arbejdsmarkedet, jf. de generelle mål i TEUF artikel 151.

Forslaget lægger op til følgende konkrete ændringer:

I direktiv 2008/94/EF om arbejdsgiverinsolvens ophæves EU-landenes mulighed for at fastholde tidligere bestemmelser om, at partsfiskere¹ ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

I direktiv 2009/38/EF om europæiske samarbejdsudvalg ophæves EU-landenes mulighed for at fastsætte, at direktivet ikke finder anvendelse i forhold til søfarende i handelsflåden.

I direktiv 2002/14/EF om information og høring af arbejdstagere foretages en præcisering af EU-landenes eksisterende mulighed for gennem særlige bestemmelser at fravige direktivets generelle bestemmelser i forhold til søfarende i handelsflåden.

Der lægges op til at angive, at de pågældende arbejdstagere i givet fald skal sikres et tilsvarende beskyttelsesniveau og en effektiv håndhævelse af deres rettigheder.

I direktiv 98/59/EF om kollektive afskedigelser ophæves den bestemmelse, som fastsætter, at søfarende på søgående fartøjer ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Derudover indsættes en ny bestemmelse, hvorefter EU-landene kan fastsætte regler om hel eller delvis fravigelse af den eksisterende direktivregel om, at planlagte kollektive afskedigelser tidligst får virkning 30 dage efter, at meddelelse om afskedigelse er sendt til den kompetente nationale myndighed. Kommissionen foreslår, at 30 dages reglen kan fraviges, når kollektive afskedigelser skyldes en overførsel (fx et salg), der udelukkende vedrører et eller flere skibe, eller når arbejdsgiveren kun driver ét skib. Kommissionen anfører som begrundelse herfor, at anvendelse af 30 dages reglen i et stærkt konkurrencepræget marked for køb og salg af fartøjer vil forringe konkurrenceevnen for sælgere i EU.

Endelig foretages et par mindre præciseringer i direktivet.

I direktiv 2001/23/EF om arbejdstageres rettigheder i tilfælde af overførsel af virksomheder ophæves undtagelsen for søfarende på søgående fartøjer. Direktivet gælder herefter for søgående fartøjer under et EU-lands flag, uanset hvor fartøjerne befinder sig.

Under henvisning til de særlige forhold i søfartssektoren foreslår Kommissionen, at der gives mulighed for at fravige bestemmelserne i direktivets kapitel II om arbejdstagernes rettigheder – efter høring af arbejdsmarkedets parter - hvis der er tale om en overførsel, der udelukkende vedrører et eller flere søgående skibe, eller når virksomheden, der skal overføres, kun driver ét skib.

¹ Besætningsmedlemmer, som aflønnes i form af en aftalt procentsats af fangsten efter fradrag af forskellige driftsudgifter.

Forslaget indeholder endvidere en generel bestemmelse, der sigter på at beskytte de rettigheder, som de pågældende arbejdstagere allerede har i EU-landene.

Forslaget indeholder endelig en revisionsklausul, som sigter på at overvåge forslagens konsekvenser i forhold til udflgning og beskæftigelse af søfarende fra EU, ligesom der fastsættes en overgangsperiode på 5 år for EU-landenes implementering af de nye regler.

Forslaget er fremsat med henvisning til TEUF artikel 153, stk. 2. Kommissionen bemærker herom, at kun tre af de fem direktiver, som foreslås ændret, er vedtaget med hjemmel i denne bestemmelse. Der lægges op til, at forslaget skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertal i Rådet og efter enighed med Europa-Parlamentet. De to øvrige direktiver er vedtaget med hjemmel i den nuværende artikel 115 i TEUF, dvs. med enstemmighed i Rådet og efter høring af Europa-Parlamentet.

Kommissionen finder, at vedtagelse kan ske efter den almindelige lovgivningsprocedure for alle de foreslåede ændringer.

3. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets Udvalg for Beskæftigelse og Sociale Anliggender behandler sagen. Udvalgets udtalelse foreligger endnu ikke.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget vedrører revision af fem direktiver, og at dette kun kan ske på EU-plan.

Kommissionen finder endvidere, at et kun et EU-initiativ vil kunne sikre fælles regler for fartøjer, der fører et EU-lands flag, gennem harmonisering af EU-landenes anvendelse af de undtagelsesregler, der er tilladt i henhold til gældende lovgivning.

Kommissionen tilkendegiver endvidere, at initiativet omfatter en sektor, der er udsat for stærk international konkurrence, og hvor en stor del af arbejdsstyrken kommer fra andre EU-lande eller tredjelande. De foreslåede løsningsmuligheder er i det lys blevet gennemgået i forhold til konsekvenserne for sektorens konkurrenceevne med sigte på at undgå uforholdsmæssigt store omkostninger og er baseret på en analyse af proportionalitetsprincippet.

På dette grundlag vurderes det, at nærheds- og proportionalitetsprincippet er overholdt.

5. Gældende dansk ret

De omhandlede direktiver er gennemført i dansk ret på følgende måde:

Direktiv 2008/94/EF om arbejdsgiverinsolvens' mulighed for at undtage søfarende og fiskere fra anvendelsesområdet er ikke udnyttet i dansk ret. Den danske gennemførelse af direktivet findes i lov om Lønmodtagernes Garantifond, jf. lovbekendtgørelse nr. 686 af 20. juni 2011, som omfatter både søfarende og partsfiskere.

Direktiv 2009/38/EF om europæiske samarbejdsudvalg er gennemført i dansk ret ved lov om europæiske samarbejdsudvalg, jf. lovbekendtgørelse nr. 1018 af 27. oktober 2009. Efter lovens § 34 kan besætningsmedlemmer på handelsskibe ikke vælges som medlemmer af det særlige forhandlingsorgan og det europæiske samarbejdsudvalg. Efter samme bestemmelses stk. 2 fastsætter beskæftigelsesministeren i øvrigt særlige regler for besætningsmedlemmer på handelsskibe. Denne bemyndigelse er ikke udnyttet.

Direktiv 2002/14/EF om information og høring af arbejdstagere er gennemført ved lov nr. 303 af 2. maj 2005 om information og høring af lønmodtagere. Efter lovens § 2, stk. 3, kan der fastsættes særlige regler for information og høring af besætningsmedlemmer på handelsskibe. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 952 af 12. oktober 2005 om information og høring af søfarende.

Direktiv 98/59/EF om kollektive afskedigelser er gennemført i dansk ret ved lov om varsling m.v. i forbindelse med afskedigelser af større omfang, jf. lovbekendtgørelse nr. 291 af 22. marts 2010. Efter lovens § 1, stk. 4, nr. 2, finder loven ikke anvendelse på søgående skibe.

Direktiv 2001/23/EF om overførsel af virksomheder er gennemført i dansk ret ved lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 710 af 20. august 2002. Efter lovens § 1, stk. 4, finder ikke anvendelse i forhold til søfarende på søgående skibe.

6. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-Specialudvalget for Skibsfartspolitik samt EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold den 25. november 2013 med frist for bemærkninger den 3. december 2013. Der er modtaget følgende tilkendegivelser fra høringsparterne:

Akademikerne, Danske Havne, Finanssektorens Arbejdsgiverforening har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslaget. Fagligt Fælles Forbund (3F) har på egne og CO-Seas vegne henvist til høringsvaret fra Landsorganisationen i Danmark (LO).

Rederiforeningerne har i et foreløbigt svar tilkendegivet, at begrundelserne for de eksisterende fravigelsesmuligheder og undtagelser i de omhandlede

direktiver fortsat er til stede. Derudover fremhæver Rederiforeningerne FN's internationale arbejdsorganisations (ILO) konvention om søfarendes rettigheder, som blandt andet har haft til formål at skabe ens konkurrencevilkår for den globale skibsfart.

Dette formål tilgodeses efter Rederiforeningernes opfattelse ikke med det foreliggende forslag til ændring af de fem direktiver. Rederiforeningerne finder i den henseende, at ændringsforslaget i sin foreliggende form i stedet vil betyde, at EU-flagede skibe underlægges nye krav, som ikke er gældende globalt.

Rederiforeningerne har i et efterfølgende bidrag uddybet, at der i den europæiske rederiforening (ECSA) er enighed om, at der ikke er fremkommet oplysninger eller forhold i øvrigt, som begrundes, at de eksisterende særlige regler for søfarende, der er fastsat i direktiverne, bør ændres.

Rederiforeningerne fremhæver, at de EU-lande, som har undladt at benytte de eksisterende fravigelsesmuligheder, navnlig er lande, som enten ikke kan karakteriseres som søfartsnationer, eller hvorfra der ikke, eller kun i begrænset omfang, drives, langfartsrederivirksomhed.

Rederiforeningerne efterlyser derudover i forslaget en stillingtagen til og redegørelse for, på hvilken måde de foreslåede regler vedrørende gennemførelse af transnationale overdragelser af skibe i praksis skal håndhæves.

Rederiforeningerne finder endvidere ikke, at forslaget tager højde for, at salg, oplægning, udlejning af skibe uden besætning samt skift af management selskab er en del af det at drive rederivirksomhed.

Endelig fremhæver Rederiforeningerne eksisterende regler i kollektive overenskomster, som tager højde for, at direktiverne ikke gælder, fx særlige regler om orientering af de faglige organisationer i tilfælde af kollektive afskedigelser, idet der samtidig peges på, at de foreslåede udvidelser af direktivernes anvendelsesområde til at gælde skibe vil indebære, at disse regler tilsidesættes.

Landsorganisationen i Danmark (LO) deler Kommissionens opfattelse af, at der ikke findes en relevant begrundelse for, at søfarende skal være mindre beskyttet end andre arbejdstagere. Organisationen kan derfor tilslutte sig de foreslåede ændringer.

LO finder endvidere ikke, at hensynet til at bevare konkurrenceevnen for EU-baserede sælgere af skibe modsvarer Kommissionens målsætning om at forstærke beskyttelsen og antallet af søfarende fra EU-lande, når det gælder salg af skibe indenfor samme flagstat.

LO finder på den baggrund, at EU-landene bør have mulighed for generelt at fravige direktiverne i salgssituationer, hvor reglerne kan besværliggøre

eller forringe konkurrenceevnen, men dog ikke ved indenlandske handler med skibe.

Søfartens Ledere bifalder, at søfarende med forslaget tilkendes en ubetinget ret til information og høring i samtlige direktiver. Med hensyn til rækkevidden af de foreslåede særlige ordninger for skibe i direktiverne om kollektive afskedigelser og overførsel af virksomheder ønsker Søfartens Ledere, at det som minimum sikres, at informations- og høringspligten også indbefatter kollektive afskedigelser og overførsel af virksomheder.

I forhold til direktivet om kollektive afskedigelser peger Søfartens Ledere på, at medarbejdere i Danmark f.eks. kan fritstilles, hvorfor organisationen ikke nødvendigvis er enig i den af Kommissionen anslåede alternativomkostning på 766 500 Euro for at have et skib liggende stille i direktivets generelle varslingsperiode på 30 dage.

Søfartens Ledere sætter desuden spørgsmålstegn ved, hvor afgørende sådanne omkostninger er i relation til udflagningsrisikoen. Det erkendes i den henseende, at der for rederierne skal tages særlige konkurrencehensyn på omkostningssiden, men anfører samtidig, at de søfarendes rettigheder skal sikres og styrkes mest muligt og så vidt muligt ligestilles med arbejdstageres rettigheder på land.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Eventuelle statslige merudgifter som følge af forslaget afholdes, jf. gældende budgetvejledning, inden for de berørte ministeriers eksisterende rammer.

Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, da det på nuværende tidspunkt vurderes, at der vil være behov for at ændre lov om europæiske samarbejdsudvalg, masseafskedigelsesloven og virksomhedsoverdragelsesloven med henblik på at tilpasse reglerne i forhold til søfarende på søgående skibe.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser. Der kan være behov for nærmere at belyse konsekvenserne af, at forslaget pålægger søfartssektoren byrder, som ikke er gældende for den øvrige globalt baserede skibsfart.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes at have administrative konsekvenser for rederierhvervet. I forbindelse med høringen er det i en foreløbig vurdering af de administrative konsekvenser af forslaget anslået, at den danske implementering af forslagens udvidede krav i forhold til information, høring samt mødeinddragel-

se af arbejdstagere i søfartssektoren potentielt kan medføre administrative byrder for rederierhvervet på mere end ca. 3 mio. kr. årligt.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingerne om forslaget er ikke påbegyndt i Rådet endnu, og øvrige landes synspunkter til forslaget er ikke kendt.

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for at sikre bedre sammenhæng mellem de generelle ansættelsesretlige regler og de særlige regler for søfartssektoren, da beskyttelse af arbejdsmarkedsrettigheder og -vilkår samt fremme af beskæftigelse og lige konkurrencevilkår bør stå højt på dagsordenen i EU.

Regeringen finder samtidig, at der fortsat på nogle områder ses at være behov for at sikre en balance, som tager hensyn til søfartens særlige vilkår og i fornødent omfang giver mulighed for tilpasse reguleringen hertil.

Regeringen finder i den henseende, at der er behov for at belyse konsekvenserne af Kommissionens ændringsforslag nærmere.

Regeringen finder endelig, at det af Kommissionen anvendte retsgrundlag for forslaget bør belyses nærmere.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.