

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2010
KOM(2010) 802 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

om medlemsstaternes gennemførelse af direktiv 2003/88/EF ("arbejdstidsdirektivet")

{SEK(2010) 1611 endelig}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om medlemsstaternes gennemførelse af direktiv 2003/88/EF ("arbejdstidsdirektivet")

1. INDLEDNING

I denne rapport gennemgås medlemsstaternes gennemførelse af arbejdstidsdirektivet, dvs. direktiv 2003/88/EF¹ ("direktivet"), jf. direktivets artikel 24. Rapporten minder om direktivets mål og vigtigste bestemmelser, og den indeholder de vigtigste resultater af Kommissionens undersøgelse af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet, suppleret af vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, hvori resultaterne af undersøgelsen gennemgås mere detaljeret.

Målet med denne rapport er at give et overblik over, hvordan medlemsstaterne har gennemført direktivet, og at fremhæve væsentlige problemer. Den kan ikke give en utømmende fremstilling af alle nationale gennemførelsesforanstaltninger².

2. DIREKTIVETS MÅL OG KRAV

Direktivet blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 137, stk. 2, i TEF (nu artikel 153, stk. 2, i TEUF).

Dets hovedformål er at fastlægge minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden. Mange undersøgelser³ viser, at lange arbejdstider og utilstrækkelig hvile (især i længere perioder) kan have skadelige virkninger (flere ulykker og fejl, øget stress og træthed, sundhedsrisici på kort og lang sigt).

Domstolen har fastslået, at direktivets krav vedrørende maksimal arbejdstid, årlig betalt ferie og minimumshvileperioder "*udgør [...] regler inden for Fællesskabets sociallovgivning af særlig betydning, som enhver arbejdstager er omfattet af*"⁴.

Det fremgår ligeledes af artikel 31, stk. 2, i charteret om grundlæggende rettigheder⁵, at:

"Enhver arbejdstager har ret til en begrænsning af den maksimale arbejdstid, til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn".

I direktivet fastsættes fælles minimumskrav for arbejdstagere i alle medlemsstater, som omfatter:

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT L 299 af 18.11.2003, s. 9). Direktivet konsoliderer og ophæver 2 tidligere direktiver fra 1993 og 2000.

² Intet i denne rapport bør opfattes som en foregribelse af den holdning, Kommissionen måtte indtage fremover i forbindelse med eventuelle retssager.

³ Jf. de undersøgelser, der citeres i kapitel 5.2 i arbejdsdokumentet.

⁴ *Dellas*, sag C-14/04, Sml. 2005 I, s. 10253, præmis 40-41 og 49; *FNV*, sag C-124/05, præmis 28.

⁵ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 303 af 14.12.2007, s. 1).

- *begrænsninger i arbejdstiden (ikke over 48 timer om ugen i gennemsnit, inkl. overarbejde)*
- *daglige og ugentlige minimumshviletider og –pauser (mindst 11 sammenhængende timers daglig hviletid og 35 timers sammenhængende ugentlig hviletid)*
- *årlig betalt ferie (mindst 4 uger om året)*
- *ekstra beskyttelse for natarbejdere.*

Direktivet indeholder også bestemmelser om fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdstiden. Minimumshvileperioder kan udsættes helt eller delvis i forbindelse med visse aktiviteter. Den enkelte arbejdstager kan vælge at arbejde mere end 48 timer (den såkaldte "opt out-mulighed"). Kollektive overenskomster kan indeholde bestemmelser om fleksibilitet i forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdstiden f.eks. ved at tillade, at den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid beregnes over perioder på op til 12 måneder.

3. ANALYSE AF ANVENDELSEN I MEDLEMSSTATERNE

I 2008 lancerede Kommissionen en fuldstændig undersøgelse af gennemførelsen af direktivet i alle medlemsstater ud fra nationale rapporter (inkl. synspunkterne hos arbejdsmarkedsparterne på nationalt plan), rapporter fra arbejdsmarkedsparterne på europæisk plan og oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, fra andre kilder, som f.eks. rapporter fra uafhængige eksperter. De vigtigste resultater af almen relevans opsummeres i punkt 3.1 til 3.9 nedenfor. Punkterne er nært indbyrdes forbundet, og enhver vurdering af efterkommelsen af direktivet skal tage dette i betragtning.

3.1. Begrænsning af arbejdstiden

I henhold til direktivet må den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid ikke overstige 48 timer, inkl. overarbejde. Denne begrænsning er i almindelighed blevet gennemført på en tilfredsstillende måde; mange medlemsstater fastsætter højere beskyttelsesstandarder.

I *Østrig* kan man imidlertid kræve af læger, at de arbejder gennemsnitligt 60 timer om ugen, i henhold til sektorspecifik lovgivning, uden deres samtykke. I *Frankrig* synes de uklare bestemmelser om omfanget af lægers arbejdstid at have ført til en praksis, hvor vagtplanerne for hospitalslæger på offentlige hospitaler allerede uden overarbejde kan overskride direktivets begrænsning på 48 timer. I *Ungarn* tillades en gennemsnitlig arbejdstid på 60 til 72 timer om ugen, efter aftale de berørte parter imellem, i såkaldte "stand by-job": Det er ikke klart, om disse kontrakter ville falde ind under "opt out"-undtagelsen. Desuden rejser de regler, der anvendes i en række medlemsstater i forbindelse med rådighedsvagter, læger under uddannelse eller offentligt ansatte spørgsmål med hensyn til, om begrænsningen af arbejdstiden overholdes.

Direktivet indeholder bestemmelser om, at den ugentlige gennemsnitlige arbejdstid kan beregnes over en "referenceperiode". Dette skaber mulighed for at arbejde mere i visse uger, forudsat at der arbejdes tilsvarende mindre i andre uger. Normalt må referenceperioden ikke overstige 4 måneder; men den kan ved lov forlænges til højst 6 måneder inden for visse aktiviteter og ved kollektiv forhandling til højst 12 måneder inden for enhver form for aktivitet.

Referenceperioden er i almindelighed blevet tilfredsstillende anvendt i medlemsstaterne; og i visse medlemsstater er der for nylig sket betydelige ændringer i retning af øget efterkommelse af direktivet. En række medlemsstater synes dog stadig ikke fuldt ud at efterkomme direktivet. *Bulgarien og Tyskland* tillader en referenceperiode på 6 måneder for alle aktiviteter. *Tyskland, Ungarn, Polen og Spanien* tillader en referenceperiode på 12 måneder uden kollektiv overenskomst.

3.2. Rådighedsvagter

Ved "rådighedsvagter" forstås perioder, hvor en arbejdstager skal forblive på arbejdspladsen, klar til i givet fald at udføre sine arbejdsopgaver. Ifølge Domstolens domme⁶ skal alle rådighedsvagter på arbejdspladsen fuldt ud regnes for arbejdstid i henhold til direktivet.

Princippet finder anvendelse både på perioder, hvor arbejdstageren arbejder, fordi hun/han er blevet anmodet herom ("aktiv" rådighedsvagt), og på perioder, hvor hun/han kan hvile sig, mens hun/han venter på at blive anmodet om at udføre arbejde ("inaktiv" rådighedsvagt), forudsat at hun/han forbliver på arbejdspladsen.

Analysen viste, at en række medlemsstater har foretaget betydelige ændringer i deres lovgivning eller praksis for at bringe den tættere på kravene i Domstolens afgørelser: nemlig *Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Nederlandene, Polen* (for visse sektorer), *Slovakiet* og *Det Forenede Kongerige*. I 11 medlemsstater omfattede disse ændringer indførelse af "opt out"-muligheden, jf. punkt 3.7.

Ud fra de tilgængelige oplysninger ser det på nuværende tidspunkt ud til, at rådighedsvagt på arbejdspladsen behandles fuldstændig som arbejdstid i national lov i 9 medlemsstater: *Cypern, Tjekkiet, Estland, Italien, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene* og *Det Forenede Kongerige*.

Dette er også den generelle holdning med nogle relativt begrænsede sektorspecifikke undtagelser i *Østrig* og *Ungarn*. Desuden behandles rådighedsvagter på arbejdspladsen fuldstændig som arbejdstid ifølge arbejdsmarkedslovgivningen, for så vidt angår den private sektor (men ikke for hele den offentlige sektor) i *Spanien* og *Slovakiet*. Endvidere behandles rådighedsvagter på arbejdspladsen i den *offentlige sundhedssektor* nu helt som arbejdstid i *Frankrig, Polen, Slovakiet* og *Spanien*.

Det er også klart, at der er et betydeligt antal medlemsstater, hvor rådighedsvagter på arbejdspladsen stadig ikke fuldt ud behandles som arbejdstid i henhold til Domstolens afgørelser:

- Der er ikke noget retligt krav om eller nogen praksis i retning af at behandle "aktiv" rådighedsvagt som arbejdstid i *Irland* (generelt) eller i *Grækenland* (læger i den offentlige sundhedssektor).
- "Inaktiv" rådighedsvagt på arbejdspladsen er i almindelighed *ikke* fuldt ud regnet som arbejdstid i henhold til den gældende nationale lovgivning i *Danmark, Grækenland* og *Irland*; dette er også tilfældet (undtagen i specifikke sektorer) i *Polen*⁷. Den regnes ikke fuldt ud som arbejdstid ifølge sektorspecifikke regler i *Grækenland* (læger i den offentlige

⁶ *SIMAP (C-303/98), Jaeger (C-151/02), Pfeiffer (C-398/01) og Dellas (C-14/04).*

⁷ Med undtagelse af sundhedstjenester og professionelle soldater.

sektor), *Slovenien* (væbnede styrker, politi, fængsler, dommere, offentlige anklagere) og *Spanien* (Guardia Civil – civilgarden).

- I *Belgien*, *Finland* og *Sverige* behandler national lovgivning i almindelighed inaktive rådighedsvagter som arbejdstid, men har tilladt fravigelser af dette princip gennem kollektive overenskomster, som ofte ikke er i overensstemmelse med Domstolens afgørelser. I *Frankrig* er det almindeligt for sektoroverenskomster at skabe "ækvivalens" (det vil sige, at inaktive perioder i rådighedsvagter på arbejdspladsen kun delvis regnes for arbejdstid). De franske myndigheder har anmodet arbejdsmarkedsparterne om at gennemgå deres aftaler, men det er ikke klart, om de alle fuldt ud efterkommer direktivet.
- Det er uklart, om direktivet efterkommes, for så vidt angår rådighedsvagter i *Bulgarien* og *Rumænien* (i almindelighed), i *Slovenien* (bortset fra i dele af den offentlige sektor som nævnt ovenfor) og i *Spanien* (offentlig sektor, politi, brandvæsen).

3.3. Kompenserende hvileperioder

Direktivets centrale krav om daglige og ugentlige minimumshvileperioder og en pause i løbet af arbejdsdagen er i almindelighed blevet tilfredsstillende gennemført.

De største vanskeligheder ligger snarere i brugen af undtagelser, som tillader, at en minimumshvileperiode udskydes eller afkortes, men kun på betingelse af, at arbejdstageren får en ekstra hvileperiode af tilsvarende længde på et andet tidspunkt for at kompensere for den manglende hvileperiode ("tilsvarende kompenserende hvileperiode"). Bestemmelserne tillader ikke, at minimumshvileperioder helt falder væk, undtagen i ekstraordinære tilfælde, hvor det er objektivt umuligt at give en tilsvarende kompenserende hvileperiode, og hvor arbejdstagerne har modtaget passende alternativ beskyttelse. I henhold til dommen i *Jaeger*-sagen bør en kompenserende hvileperiode endvidere gives straks i den periode, som følger umiddelbart efter den, hvor hvileperioden faldt væk.

I en række medlemsstater er undtagelserne blevet brugt på en måde, som går ud over, hvad disse bestemmelser tillader. Der er tre hovedproblemer:

- **Udelukkelse af visse arbejdstagere fra retten til hvileperioder:** Dette er et problem i bestemte sektorer i *Belgien* (kostskoler, forsvarsstyrker), *Grækenland* (læger i den offentlige sektor) og *Ungarn* (løst beskæftigede arbejdstagere, offentlige skoler, forsvarsstyrker). Det er et mere generelt problem, for så vidt angår visse arbejdstagere i *Østrig* (herunder arbejdstagere i sundhedsinstitutioner og på plejehjem) og i *Letland*.
- **Tilladelse til undtagelser, som ikke kræver tilsvarende kompenserende hvileperioder:** *Belgien*, *Bulgarien*, *Estland*, *Ungarn* og *Letland* tillader alle sådanne undtagelser i en bred vifte af aktiviteter og sektorer. *Tyskland* (kun ved kollektiv overenskomst) og *Rumænien* tillader dem i forbindelse med henholdsvis rådighedsvagter og sundhedstjenester. *Portugal* tillader dem i den offentlige sektor.
- **Udskudte kompenserende hvileperioder** i strid med *Jaeger*-dommen: I 9 medlemsstater synes der ikke at være nogen generelt retligt bindende norm for den tidsmæssige placering af den kompenserende hvileperiode. Det drejer sig om: *Østrig* (for så vidt angår ugentlig hviletid), *Cypern*, *Danmark*, *Frankrig*, *Grækenland*, *Irland*, *Italien*, *Luxembourg* og *Malta*. I *Belgien*, *Tyskland* og *Letland* er der ingen retligt bindende normer for væsentlige sektorer eller situationer.

I *Østrig* (for så vidt angår daglig hviletid), *Belgien* (i den offentlige sektor), *Danmark* (i forbindelse med visse kollektive overenskomster), *Finland*, *Ungarn*, *Polen* (i visse sektorer), *Portugal* (i den offentlige sektor), *Slovakiet*, *Slovenien* og *Spanien* skal kompenserende hvileperioder ligge inden for en bestemt periode, men den periode kan være meget længere end i henhold til *Jaeger*-dommen.

3.4. Læger under uddannelse

Læger under uddannelse er omfattet af arbejdstidsdirektivet i henhold til et ændringsdirektiv fra 2000⁸. Det indeholdt bestemmelser om gradvis indførelse af den maksimale gennemsnitlige ugentlige arbejdstid på 48 timer for disse arbejdstagere frem til den 31. juli 2009.

Denne ændring har klart ført til betydelige forbedringer i sundheds- og sikkerhedsbeskyttelsen i en række medlemsstater, hvor der ikke tidligere fandtes nogen minimumshvileperioder eller begrænsninger i arbejdstiden for læger under uddannelse. Billedet er imidlertid stadig ikke tilfredsstillende.

Grækenland har suspenderet gennemførelsen for denne gruppe: Som følge heraf kan læger under uddannelse stadig pålægges at undvære hvileperioder og udføre meget overarbejde, så de i gennemsnit arbejder mellem 66 og 80 timer om ugen. *Irland* anvender ikke sin gennemførelseslovgivning, så et betydeligt antal læger under uddannelse arbejder stadig over 60 timer om ugen i gennemsnit, og nogle arbejder over 90 timer på en enkelt uge uden at have daglige minimumshvileperioder. *Belgien* gennemførte ikke tidligere direktivet for læger under uddannelse, som arbejdede op til 79 timer om ugen i gennemsnit, men har nu indført lovgivning på dette område⁹. I *Frankrig* lader de nationale bestemmelser om læger under uddannelse stadig ikke til at sætte en effektiv øvre grænse for deres arbejdstid.

3.5. Offentligt ansatte

Direktivet gælder for den offentlige sektor. Der er en begrænset fravigelse for visse aktiviteter i den offentlige sektor som f.eks. de væbnede styrker, politiet eller visse aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne. Domstolen har imidlertid slået fast, at denne fravigelse skal begrænses til særlige sammenhænge som f.eks. naturkatastrofer eller teknologiske katastrofer, angreb eller alvorlige ulykker, og at disse arbejdstageres normale aktiviteter er omfattet af direktivet¹⁰.

Medlemsstaterne har i almindelighed gennemført direktivet for den offentlige sektor. I en række medlemsstater er det imidlertid ikke blevet gennemført for bestemte grupper af arbejdstagere.

Direktivet er ikke blevet gennemført i *Cypern*, *Irland* og *Italien* for så vidt angår de væbnede styrker og politiet. I *Spanien* er det ikke blevet gennemført for så vidt angår politiet (*Guardia Civil*), og det synes ikke at være blevet gennemført, for så vidt angår de fleste andre arbejdstagere i den offentlige sektor, herunder for så vidt angår civilbeskyttelsestjenester. I

⁸ Direktiv 2000/34/EF (EFT L 195 af 1.8.2000, s. 41).

⁹ Den 13. december 2010 var ændringslovgivningen blevet vedtaget af begge kamre og afventede kongens underskrift. Den forventes at træde i kraft i begyndelsen af 2011.

¹⁰ *Feuerwehr Hamburg* (C-52/04) og *Kommissionen mod Spanien* (C-132/04).

Italien er det heller ikke blevet gennemført, for så vidt angår alarmtjenester; og undtagelser for læger i den offentlige sundhedstjeneste og personale i domstole og fængsler samt udelukkelse af ansatte på biblioteker, museer og statens arkæologiske fundsteder synes at gå ud over, hvad der i henhold til direktivet ville være tilladt. I *Grækenland* gennemføres direktivet ikke for læger, der arbejder i den offentlige sektor.

3.6. Arbejdstagere med mere end en ansættelseskontrakt

Det fremgår ikke udtrykkeligt af direktivet, hvordan begrænsninger i arbejdstiden bør anvendes, når en arbejdstager har 2 eller flere ansættelsesforhold samtidigt. Bør begrænsningerne overholdes "pr. arbejdstager" (så de timer, denne arbejder for alle arbejdsgivere, lægges sammen) eller "pr. kontrakt" (så begrænsningerne finder anvendelse på det enkelte ansættelsesforhold særskilt)?

Praksis i medlemsstaterne varierer betydeligt på dette punkt. I 14 medlemsstater finder direktivet anvendelse pr. arbejdstager. 11 medlemsstater anvender det imidlertid pr. kontrakt. Det drejer sig om: *Tjekkiet, Danmark, Ungarn*¹¹, *Letland, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Sverige. Belgien og Finland* indtager en mellemposition.

Kommissionen har allerede slået fast, at direktivet så vidt muligt skal anvendes pr. arbejdstager¹². I betragtning af, at direktivet har til formål at beskytte arbejdstageres sundhed og sikkerhed, bør medlemsstaterne indføre passende mekanismer til overvågning og håndhævelse, især når der er parallelle kontrakter hos den samme arbejdsgiver.

3.7. "Opt out"-bestemmelsen

Billedet vedrørende anvendelse af opt out-bestemmelsen har ændret sig betydeligt i de senere år. I 2000 var Det Forenede Kongerige den eneste medlemsstat, som benyttede sig af opt out-bestemmelsen. Det er der 16 medlemsstater, der gør nu, herunder en, som i øjeblikket er ved at indføre den i lovgivningen.

11 medlemsstater anfører, at de ikke har tilladt anvendelsen af opt out-muligheden i deres gennemførelseslovgivning: Det er *Østrig, Danmark, Finland, Grækenland, Irland, Italien, Litauen, Luxembourg, Portugal, Rumænien og Sverige*.

Det er vigtigt at bemærke, at anvendelsen af opt out-bestemmelsen varierer betydeligt. 5 medlemsstater (*Bulgarien, Cypern, Estland, Malta og Det Forenede Kongerige*) tillader brugen af den uanset i hvilken sektor. 11 (*Belgien, Tjekkiet, Frankrig*¹³, *Tyskland, Ungarn, Letland, Nederlandene, Polen, Slovakiet, Slovenien og Spanien*) tillader (eller er i færd med at indføre) en mere begrænset anvendelse af opt out-muligheden i bestemte sektorer eller job, som gør udstrakt brug af rådighedsvagter.

De beskyttende betingelser i forbindelse med opt out-bestemmelsen varierer også meget. Nogle medlemsstater præciserer f.eks. begrænsningerne i de gennemsnitlige ugentlige timer for arbejdstagere med opt out-mulighed (fra 51 timer i *Spanien* til 72 timer inkl. rådighedsvagter i *Ungarn*), hvorimod 7 medlemsstater ikke har nogen eksplicit begrænsning for disse arbejdstagere. 2 medlemsstater (*Tyskland og Nederlandene*) kræver en kollektiv

¹¹ Undtagen i sundhedsvæsenet.

¹² Beretning fra Kommissionen om arbejdstidsdirektivet (KOM(2000) 787, punkt 14.2).

¹³ Den retlige situation i Frankrig, for så vidt angår overarbejdstimer i job med rådighedsvagter, er speciel og er detaljeret beskrevet i vedlagte arbejdsdokument.

overenskomst samt den enkelte arbejdstagers samtykke for at anvendelsen af opt out-bestemmelsen er gyldig. Kun 3 medlemsstater (*Tyskland, Letland og Malta*) nævner en klar forpligtelse for arbejdsgiveren til at registrere arbejdstid for arbejdstagere, der anvender opt out-bestemmelsen, og kun 2 (*Tjekkiet og Slovakiet*) nævner en forpligtelse for arbejdsgiveren til at underrette arbejdstilsynet, når opt out-muligheden anvendes. Desuden kræver *Tyskland* specifikke foranstaltninger for at tage højde for sundhed og sikkerhed, og *Nederlandene* kræver af arbejdsmarkedsparterne, at de først skal overveje, om behovet for en opt out-bestemmelse kan undgås ved at tilrettelægge arbejdet på en anden måde.

Opt out-muligheden er blevet indført for ganske nylig i mange medlemsstater. Kommissionen er imidlertid ikke i stand til fuldt ud at evaluere, hvordan den fungerer i praksis, da medlemsstaternes rapporter ikke indeholder præcise oplysninger om, hvor mange timer arbejdstagere, der anvender opt out-bestemmelsen, faktisk har arbejdet og i hvilken tidsperiode. De fleste medlemsstater synes ikke at foretage nogen overvågning eller registrering af arbejdstiden for arbejdstagere med opt out-mulighed. Denne situation fratager de politiske beslutningstagere, medlemsstaterne, der er ansvarlige for at håndhæve EU-lovgivningen, og Kommissionen som traktaternes vogter de grundlæggende oplysninger, der er nødvendige for at undersøge, i hvor høj grad arbejdstagere med opt out-mulighed (såvel som kolleger eller kunder) udsættes for risici på grund af for lange arbejdstider.

Det giver også anledning til bekymring, at direktivets mål for sundhed og sikkerhed muligvis ikke overholdes i en række medlemsstater, og at kravet om arbejdstagerens forudgående frivillige samtykke i at benytte opt out-muligheden muligvis ikke anvendes korrekt.

3.8. Årlig ferie

Retten til årlig betalt ferie i henhold til artikel 7 synes i almindelighed at være tilfredsstillende gennemført. De største problemer vedrører udskydelser og fortabelse af retten til årlig betalt ferie.

I en række medlemsstater kan den nationale lovgivning kræve, at en arbejdstager venter op til et år, før han eller hun faktisk kan tage årlig betalt ferie. Endvidere fortabes i en række medlemsstater den af direktivet omfattede ret til årlig betalt ferie ved udgangen af et ferieår eller af en overførselsperiode, selv om arbejdstageren ikke har haft mulighed for at afholde den af årsager, der ligger uden for dennes kontrol, som f.eks. sygdom. Dette er ikke foreneligt med direktivet¹⁴.

3.9. Natarbejde

Da den menneskelige organisme er mere følsom over for ændringer i sine omgivelser og over for visse former for mere belastende arbejde om natten, kan lange perioder med natarbejde udgøre ekstra risici for arbejdstageres sundhed og sikkerhed. Direktivet indeholder derfor højere beskyttelsesstandarder for natarbejdere: ikke over 8 timers arbejde pr. døgn i gennemsnit og ikke over 8 timers natarbejde i noget døgn, når der er tale om særlig risikofyldt eller stressende arbejde. Fravigelser er mulige enten ved lov eller ved kollektiv overenskomst på betingelse af, at natarbejderen får tilsvarende kompenserende hvileperioder.

Bestemmelserne om natarbejde er i almindelighed blevet gennemført tilfredsstillende. Der er blevet rettet op de vigtigste mangler ved gennemførelsen, som blev bemærket i

¹⁴ *BECTU* (C- 173/99); *Schultz-Hoff og Stringer* (C-350/06 og C-520/06).

Kommissionens sidste gennemførelsesrapport om dette direktiv. Begrænsningen i natarbejdet synes imidlertid ikke at være blevet gennemført i *Ungarn*. Den særlige begrænsning i arbejdstiden for særlig risikofyldt eller stressende natarbejde synes ikke at være blevet gennemført fuldt ud i *Estland* eller gennemført overhovedet i *Italien*, og i *Spanien* kan den overskrides. Endvidere synes den form for arbejde ikke at være klart defineret i *Estland*, *Letland*, *Rumænien*, *Irland* og *Italien*, hvilket risikerer at gøre enhver begrænsning ineffektiv.

4. VURDERINGER FRA MEDLEMSSTATERNE OG ARBEJDSMARKEDSPARTERNE

16 medlemsstater var i deres gennemførelsesrapporter af den opfattelse, at gennemførelsen af direktivet havde haft en generelt positiv virkning ved at give arbejdstagerne et højere beskyttelsesniveau, ved at forenkle national lovgivning og gøre den mere effektiv eller ved at udvide retsbeskyttelsen til grupper, som tidligere var udelukket.

11 medlemsstater var imidlertid af den opfattelse, at den gældende EU-lovgivning om rådighedsvagter og umiddelbare kompenserende hvileperioder havde eller ville have en betydelig negativ virkning ved at skabe praktiske vanskeligheder for tilrettelæggelsen af arbejdstiden, særlig i døgnbemandede tjenester som f.eks. sundhedsvæsenet eller brandvæsenet. 14 medlemsstater efterlyste ændringer af direktivet som en vigtig prioritet, for så vidt angår rådighedsvagter, mere fleksible referenceperioder og den tidsmæssige placering af den kompenserende hvileperiode.

Fagforeningerne fremhævede direktivets betydning for den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitik og det fortsatte behov for fælles minimumsstandarder på dette område på europæisk plan. Beskyttelsen mod for lange arbejdstider bør ikke gøres mindre; der bør strammes op på undtagelser, opt out-muligheden bør udfases, beskyttende foranstaltninger overholdes nøjere og den samlede håndhævelse øges.

Arbejdsgivere på europæisk plan opfattede arbejdstid som et vigtigt fleksibilitets- og konkurrenceelement. Men de var generelt af den opfattelse, at direktivet går videre end nødvendigt for at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. De efterlyste øget forenkling og fleksibilitet i den nationale gennemførelse og ændringer i direktivet som en vigtig prioritet for at tillade længere referenceperioder, og for så vidt angår rådighedsvagter og den tidsmæssige placering af den kompenserende hvileperiode.

I de nationale rapporter fra 11 medlemsstater og rapporten fra fagforeninger på europæisk plan blev der givet udtryk for stor bekymring for den effektivitet, hvormed overvågning og håndhævelse af direktivet foregår på nationalt plan, særligt i bestemte sektorer. De hyppigst nævnte problemer var:

- overarbejde og manglende minimumshvileperioder på offentlige hospitaler, navnlig for så vidt angår lægers rådighedsvagter
- arbejdsgivere, der ikke overholdt begrænsninger i arbejdstiden, referenceperioder eller daglige minimumshviletider, eller ikke registrerede overarbejdstid ordentligt
- nationale bestemmelser, der gennemfører direktivet på en uklar eller upraktisk måde

- uklart anvendelsesområde for undtagelsesbestemmelsen i artikel 17, stk. 1 ("selvstændige arbejdstagere")¹⁵
- arbejdstagere, som ikke tillod årlig ferie afholdt inden for ferieåret.

Arbejdsgiverorganisationerne betragtede generelt håndhævelse og overvågning som tilfredsstillende. I visse medlemsstater fandt de, at overvågning pålagde SMV'er og virksomheder, der efterkom direktivet, uforholdsmæssigt store lovmæssige byrder.

5. KONKLUSIONER

Kommissionen anerkender den betydelige indsats, der er gjort i mange medlemsstater for at fuldende gennemførelsen eller sikre end bedre efterkommelse af direktivet i kølvandet på afgørelser fra Domstolen eller nationale domstole eller meddelelser fra Kommissionen.

I det store og hele arbejder de fleste ansatte i EU under arbejdstidsbestemmelser, der overholder EU-lovgivningen. I mange tilfælde yder nationale bestemmelser større beskyttelse end, hvad direktivet kræver.

Kommissionens analyse viser imidlertid, at et stort antal medlemsstater har indført brugen af opt out-muligheden siden 2000, heraf har 11 gjort det for at håndtere deres nuværende vanskeligheder, for så vidt angår rådighedsvagter og kompenserende hvileperioder i døgnbemandede tjenester.

Analysen viser også, at der fortsat er problemer med gennemførelsen af vigtige elementer i direktivet, som fortolket af Domstolen, f.eks.:

- definitionen af arbejdstid (inkl. "rådighedsvagter") og bestemmelserne om tilsvarende kompenserende hvileperioder (hvor minimumshvileperioder udskydes), navnlig i tjenester, der fungerer 24 timer i døgnet/7 dage om ugen
- situationen for arbejdstagere med flere kontrakter
- situationen for bestemte grupper af arbejdstagere (navnlig i det offentlige forsvar og sikkerhedstjenester og de såkaldte "selvstændige arbejdstagere")
- manglende passende overvågning eller håndhævelse af betingelserne vedrørende opt out-muligheden i mange af de medlemsstater, som tillader brugen af den.

Kommissionen vil:

- vurdere direktivets samlede indvirkning på arbejdstagernes sundhed og sikkerhed ud fra nye arbejdsmønstre og modeller for tilrettelæggelse af arbejdet
- præcisere fortolkningen af visse bestemmelser under hensyntagen til retspraksis, medlemsstaternes erfaring med anvendelsen af dem og arbejdsmarkedsparternes synspunkter¹⁶

¹⁵ Jf. vedlagte arbejdsdokument afsnit 4.2, 9.1 og 9.2.

¹⁶ Jf. KOM(2010) 81 – se nedenstående fodnote.

- tage stilling til de situationer, der opstår som følge af nationale love og former for praksis, med særligt henblik på dem, som fører til, at arbejdstagere tvinges til at arbejde over eller til at arbejde uden tilstrækkelig hvile.

Kommissionen vil med forbehold af sin rolle som traktaternes vogter fortsætte med at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre deres gennemførelse og er rede til at fremme udvekslinger medlemsstaterne imellem og arbejdsmarkedsparterne imellem, hvor det kan være nyttigt.

Kommissionen iværksatte en revision af direktivet i marts 2010¹⁷ ud fra høringen af arbejdsmarkedets parter på EU-plan i henhold til artikel 15, stk. 2, i TEUF.

Den har også iværksat en detaljeret undersøgelse af den økonomiske og sociale indvirkning af direktivet, som vil supplere vurderingen af de retlige virkninger i denne rapport.

Kommissionen er fast besluttet på at afslutte sin revision af arbejdstidsdirektivet med positivt resultat. Med henblik herpå vedtager den samtidig med denne rapport en meddelelse om indledning af anden fase i høringen af arbejdsmarkedets parter i henhold til artikel 154, stk. 3, i TEUF.

¹⁷ KOM(2010) 106 af 24.3.2010; KOM(2010) 801 af 21.12.2010.