

## Revideret samlenotat

### Forslag til ændring af direktiv 2003/88/EF vedr. visse aspekter af organiseringen af arbejdstiden

*Opdatering af samlenotat forelagt Europaudvalget forud for rådsmødet (beskæftigelses- og socialministre) den 2.-3. juni 2005. Kopi af notatet sendt til Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg.*

#### Resumé

Ovennævnte forslag er fremsat dels som en konsekvens af en revisionsforpligtelse i direktivets artikel 22, dels som en konsekvens af EF-domstolens to principielle domme om anvendelsen af arbejdstidsdirektivet. Afgørelserne giver anledning til vanskeligheder for en række medlemsstater for så vidt angår arbejdstidstilrettelæggelsen (arbejdstidsopgørelsen) for sundhedspersonale – særligt læger. På rådsmødet i december 2004 kunne Rådet ikke nå til enighed om forslaget. Europa-Parlamentet fremkom i maj 2005 med en række ændringsforslag, som Kommissionen tog i betragtning i forbindelse med fremsættelsen af et revideret forslag til ændring af arbejdstidsdirektivet lige før Rådsmødet den 2. juni 2005. Rådet kunne ikke nå til enighed på dette møde, og forhandlingerne har siden da fortsat på grundlag af Kommissionens forslag af 31. maj 2005.

#### Baggrund

Kommissionen fremlagde i september 2004 et direktivforslag om ændring af direktiv 2003/88/EF vedr. visse aspekter af organiseringen af arbejdstiden (KOM(2004)607). Forslaget har hjemmel i TEF art. 137.

Forslaget er blevet drøftet på flere Rådsmøder (beskæftigelsesministre) uden, at man har kunnet nå til enighed. Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse den 11. maj 2005.

Kommissionen har på baggrund heraf den 31. maj 2005 fremlagt et revideret direktivforslag (KOM(2005)246).

Formålet med forslaget er i høj grad at få løst de problemer i forhold til arbejdstilrettelæggelsen i medlemsstaterne, som blev skabt med SIMAP-dommen og forstærket med JAEGER-dommen.

Om SIMAP- og JAEGER-dommene kan det anføres, at førstnævnte dom fastslog, at rådighedsvagter, der tilbringes på arbejdsstedet, skal medregnes til arbejdstiden, hvilket betød, at det i en række brancher, herunder i særdeleshed sundhedssektoren, ville blive meget vanskeligt at opfylde direktivets krav om, at der højst må arbejdes 48 timer om ugen i gennemsnit. Sidstnævnte dom bekræftede dette og knæsatte desuden, at kompenserende hviletid skal afvikles i fuld udstrækning umiddelbart efter arbejdstids ophør.

Ifølge det gældende arbejdstidsdirektiv skulle den såkaldte ”opt out”-bestemmelse i artikel 22 tages op til overvejelse, og også dette afspejles i det fremsatte forslag.

Forslaget behandles på rådsmødet (beskæftigelsesministre) den 8. december 2005. Regeringen har ikke kunnet opnå tilstrækkelig opbakning til sine forhandlingsoplæg i Europaudvalget og har derfor endnu ikke haft et mandat i sagen. Når sagen forelægges for Europaudvalget allerede nu, skyldes det, at der er kommet et nyt element ind i forhandlingerne, som efter regeringens opfattelse risikerer at få

reguleringen af arbejdstiden til at løbe helt af sporet. Regeringen har brug for et mandat nu, så man inden rådsmødet aktivt kan modarbejde dette element. Nedenfor er redegjort nærmere for indholdet heraf.

## Indhold

Direktivforslaget indeholder tre hovedelementer, som netop har de problemstillinger, der udspringer af SIMAP- og JAEGER-dommene, før øje. Forslaget indeholder en bestemmelse om, at den ovenfor nævnte "opt out" (hvorefter lønmodtagere individuelt kan fraskrive sig loftet på maksimalt 48 timers arbejde om ugen i gennemsnit) ophører efter 3 år, men dog eventuelt vil kunne forlænges af Kommissionen efter ansøgning herom. Endvidere indeholder forslaget en bestemmelse om at forene arbejds- og familieliv og en betragtning om, at direktivets minimumskrav gælder for alle arbejdstagere som defineret i artikel 3, litra a i direktiv 89/391/EF. Endelig er der dukket et nyt element op i forhandlingerne, som vurderes at kunne påføre medlemslandene betydelige forpligtelser. Disse elementer gennemgås nedenfor:

- 1) Det foreslås, at inaktiv rådighedstid ikke medregnes til arbejdstiden, med mindre andet bestemmes nationalt. Der kan dog ikke afvikles hviletid i den inaktive rådighedstid, som i øvrigt med inddragelse af arbejdsmarkedets parter vil kunne fastsættes ud fra gennemsnitstimetallet i de forskellige sektorer. I den forbindelse indføres nye **definitioner af rådighedstid og inaktiv rådighedstid og arbejdsplads**.
- 2) Det foreslås, at der gives mulighed for ved lov at **udvide referenceperioden** for beregning af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid fra udgangspunktet på fire måneder op til 12 måneder, idet medlemsstaterne dog skal sikre, at arbejdsgiver i så fald opfylder visse betingelser. Hidtil har det kun været muligt at udvide referenceperioden i medfør af kollektiv overenskomst.
- 3) Det foreslås, at **kompenserende hviletid** skal afvikles inden for en rimelig frist, der fastsættes nationalt.
- 4) **"Opt out"-en** foreslås som udgangspunkt afskaffet tre år efter implementeringsfristen for et ændringsdirektiv, men en sådan ordning vil kunne forlænges af Kommissionen efter anmodning herom fra en medlemsstat. Den opt out, der kan anvendes i de tre år og eventuelt forlænges, er i øvrigt beskåret, og der kan eksempelvis ikke arbejdes mere end 55 timer i én enkelt uge, hvis andet ikke er aftalt ved kollektiv overenskomst.
- 5) Det foreslås, at medlemsstaterne skal opfordre arbejdsmarkedets parter til at indgå aftaler, der gør det lettere at **forene arbejdsliv og familieliv**. I den forbindelse skal medlemsstaterne sikre, at arbejdsgiverne i god tid informerer medarbejderne om ændringer i tilrettelæggelsen af arbejdet, og at arbejdsgiverne overvejer anmodninger fra medarbejderne om ændringer i tilrettelæggelsen af arbejdet.
- 6) Et af Europa-Parlamentets ændringsforslag er, at direktivets loft over den samlede ugentlige arbejdstid på 48 timer i gennemsnit skal gælde pr. lønmodtager. Kommissionen har i sit reviderede forslag (af 31. maj 2005) søgt at imødekomme forslaget ved at indsætte en betragtning om, at direktivets forskrifter finder anvendelse på alle arbejdstagere.

## **Gældende dansk ret**

Reglerne om maksimal ugentlig arbejdstid og de definitioner, der er relevante i den forbindelse, findes i lov om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet, jf. lovbekendtgørelse nr. 896 af 24. august 2004.

Regler om afvikling af hviletid mv., herunder hvordan rådighedsvagter skal behandles i den forbindelse, findes i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 324 af 23. maj 2002 om hvileperiode og fridøgn mv., som har hjemmel i arbejdsmiljøloven.

De særlige arbejds- og hviletidsregler for fiskere på havgående fiskeskibe er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 516 af 21. juni 2002 om fiskeres hviletid mv.

For så vidt angår offshore-området udgøres retsgrundlaget af bekendtgørelse nr. 630 af 1. juli 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelsen af arbejdstiden på havanlæg, som har hjemmel i lov nr. 292 af 10. juni 1981 om visse havanlæg med senere ændringer. Idet man gennem denne bekendtgørelse har gennemført regler, der som minimum svarer til direktivets beskyttelsesniveau, gælder lov om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet ikke for dette område, jf. § 1, stk. 4, i lovbekendtgørelse nr. 896 af 24. august 2004.

## **Nærheds- og proportionalitetsprincippet**

Direktivforslaget vurderes som værende i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, da der er tale om et forslag om ændring af et direktiv på baggrund af to domme, der har givet anledning til betydelige problemer i medlemslandene.

## **Høring**

Kommissionens reviderede forslag af 31. maj 2005 har ikke været sendt i høring i EU-specialudvalget for arbejdsmarkedet og sociale forhold.

Kommissionens oprindelige forslag fra september 2004 blev sendt i høring i udvalget, hvorfra der indkom følgende høringssvar:

DA finder generelt, at Kommissionens direktivforslag slet ikke i tilstrækkelig grad bidrager til at øge fleksibiliteten på det europæiske arbejdsmarked. DA finder mere konkret, at fastholdelsen af en referenceperiode på som udgangspunkt fire måneder ikke afspejler den europæiske virkelighed. Efter DAs opfattelse burde direktivet i stedet direkte hjemle parternes adgang til at aftale en længere referenceperiode end de foreslåede 12 måneder. DA støtter, at medlemsstaterne får mulighed for ved lov at fastsætte referenceperioden for den maksimale ugentlige arbejdstid til 12 måneder. Herved bliver der mulighed for at ligestille den del af arbejdsmarkedet, hvor reguleringen sker på grundlag af individuelle kontrakter med den overenskomstdækkede del af arbejdsmarkedet. DA anerkender endvidere, at definitionerne af rådighedstid og inaktiv rådighedstid hjælper til at løse problemer for alle virksomheder med overvågningsopgaver, hvor det er nødvendigt at have et beredskab. DA fastholder samtidig, at definitionen af arbejdstid generelt er for bred, hvilket også er årsag til problemerne med rådighedsvagter. Efter DA's opfattelse er det vanskeligt at se den nærmere begrundelse for indførelsen af en 72 timers-grænse ved afholdelse af kompenserende hvileperioder. Man burde i denne forbindelse i højere grad tage udgangspunkt i praksis i de forskellige medlemsstater. DA savner endvidere argumenter i forslaget for at foretage stramninger i adgangen til individuelt at aftale, at 48-timersreglen ikke finder anvendelse. Tværtimod er anvendelsen af denne

mulighed for at fravige 48-timers reglen ved individuel aftale i god overensstemmelse med reglerne på den del af arbejdsmarkedet, hvor løn- og ansættelsesvilkår fastsættes ved individuel kontrakt.

FA er tilfredse med forslaget med hensyn til indførelsen af inaktiv tid og udvidelsen af referenceperioden for beregning af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid.

DSI vurderer, at ændringerne, der foreslås, kan være til betydelig fordel med hensyn til regelafklaring og konkret planlægning for de mennesker, som har forskellige hjælpeordninger, eksempelvis efter lov om socialservice § 77.

FTF vender sig generelt imod de ændringer, der foreslås, idet ændringerne angiveligt forringer lønmodtagernes vilkår. FTF finder, at der ikke er behov for at give mulighed for en udvidelse af referenceperioden til 12 måneder ved lov, da der i dag er mulighed for en sådan udvidelse via kollektive overenskomster. I den forbindelse nævner FTF, at det forekommer uacceptabelt, at der åbnes for en 65 timers uge over en meget lang periode. I relation til forslagene om rådighedstid, inaktiv tid og kompenserende hviletid finder FTF, at der er tale om en forringelse af lønmodtagernes sikkerheds- og sundhedsmæssige forhold og af forholdet mellem arbejds- og familieliv. Endelig finder FTF, at forslaget om generel adgang til ved individuel aftale at fravige reglen om gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 48 timer udgør en forringelse af lønmodtagernes vilkår på det danske arbejdsmarked.

AC mener på det overordnede plan, at direktivforslaget primært tilgodeser arbejdsgiversidens ønske om fleksibilitet, og at det kan underminere det danske overenskomsts system, da muligheden for at indgå individuelle aftaler om at fravige arbejdstidsbestemmelserne kan udgøre et incitament til ikke at indgå nye kollektive aftaler og til ikke at forny de eksisterende. AC fraråder dansk opbakning til de af Kommissionen foreslåede ændringer. AC fraråder desuden indførelsen af de to nye arbejdstidsbegreber, da betydningen og rækkevidden af dem skaber betydelig usikkerhed og uklarhed. Hvis de nye tidsbegreber alligevel fastholdes, skal AC som et minimum anmode om, at usikkerheden om begrebernes indbyrdes sammenhæng, herunder hvorvidt inaktiv kan betragtes som hviletid, afklares, inden et endeligt direktiv vedtages. I relation til forslaget om udvidelsen af referenceperioden finder AC, at fravigelse fra hovedreglen om en fire måneders referenceperiode kun bør kunne ske på basis af aftaler mellem parterne. AC finder endvidere forslaget om kompenserende hviletid meget uheldigt, da det vil kunne medføre urimeligt lange og helbredstruende arbejdsperioder for lønmodtagere. AC mener, at en sådan bestemmelse helt bør udgå, da referenceperioderne allerede i dag kan udvides efter nærmere aftale. I forhold til ”opt out”-en ser AC positivt på, at Kommissionen har søgt at stramme op på anvendelsen heraf, men foretrækker, at muligheden helt fjernes. Efter AC’s opfattelse sættes arbejdstiden reelt op til 65 timer om ugen, og de beskyttelsesforanstaltninger, direktivet opstiller, er intet værd. Som minimum foreslår AC, at arbejdsgiver tillægges bevisbyrden for, at betingelserne for at anvende ”opt out”-en er iagttaget.

Det Kommunale Kartel (KK) finder det overordnet uacceptabelt, at Kommissionen i et arbejdsmiljødirektiv foreslår forringelser af lønmodtagernes sikkerheds- og sundhedsmæssige forhold. KK vurderer, at denne nye praksis ikke er i overensstemmelse med traktatens mål. Mere konkret betragter KK forslaget om kompenserende hviletid som en klar forringelse. KK foreslår, at direktivet som minimum bør indeholde bestemmelser om, hvor ofte en hvileperiode kan udskydes, og om det kan gælde flere dage i træk. Udskydelsesmuligheden i så lang en periode er dybt kritisabel under hensyn til den enkeltes sundhed og sikkerhed.”

KL hilser Kommissionens forslag velkomment. KL fremhæver vigtigheden af, at de nye definitioner og bestemmelserne om hviletid i forslaget gennemføres. KL opfordrer til, at eventuelle mindre problemer, der måtte blive påpeget, ikke kommer til at dominere den danske holdning til forslaget.

LO er overordnet af den opfattelse, at direktivforslaget er et skridt i den forkerte retning. De nye definitioner vil ifølge LO gøre det vanskeligere at skabe sammenhæng mellem arbejds- og familieliv, og det vil rejse nye fortolkningsspørgsmål. Hvis det skulle være muligt at definere rådighedstid som andet end arbejdstid, bør det ikke kunne ske uden hjemmel i kollektivt overenskomst. LO er betænkelig ved muligheden for at udskyde afvikling af kompenserende hviletid i op til 72 timer, da en sådan forringelse af arbejdstidsreglerne vil kunne medføre, at lønmodtagere får endog meget lange arbejdsperioder uden hvil. LO tager skarp afstand fra forslaget om, at referenceperioden for beregning af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid skal kunne udvides til 12 måneder ved lov alene efter konsultation med arbejdsmarkedets parter, da en sådan mulighed vil svække incitamentet til at indgå kollektive overenskomster. Dog finder LO, at de foreslåede præciseringer omkring referenceperioden er hensigtsmæssige. Efter LO's opfattelse burde direktivforslaget indeholde en udfasning af "opt out'en" frem for blot en mindre indskrænkning heraf. Det er således uacceptabelt, at det fortsat er muligt at have en ugentlig arbejdstid på 65 timer på det europæiske arbejdsmarked, og LO tager det for givet, at "opt out'en" heller ikke vil blive udnyttet i Danmark fremover.

Amtsrådsforeningen (ARF) mener overordnet, at Kommissionens forslag er et konstruktivt forsøg på at rette op på de problemer, som SIMAP- og Jaegerdommen skabte for arbejdstilrettelæggelsen i blandt andet sygehusvæsenet og på sociale døgninstitutioner. ARF vurderer, at indførelsen af begrebet inaktiv tid under vagt er helt essentielt for at imødegå nogle af de problemer, som EF-domstolens afgørelser skabte for varetagelsen af den offentlige service i Danmark. ARF støtter derfor varmt Kommissionens forslag om indførelse af begrebet inaktiv tid. ARF finder endvidere, at forslaget om kompenserende hviletid vil genindføre den fleksibilitet i arbejdstilrettelæggelsen, som ikke mindst er vigtig i perioder med eksempelvis vakante stillinger, ferieafholdelse eller sygdom blandt personalet. ARF hilser ligeledes Kommissionens forslag om udvidelse af referenceperioden velkomment, da også det vil bidrage til at sikre fleksibiliteten. Endelig finder ARF det vigtigt, at forslaget om en stramning af "opt out"-mulighederne ikke kommer til at blokere for gennemførelsen af Kommissionens øvrige ændringsforslag.

### **Tidligere forelæggelser**

Det tidligere forslag har været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg forud for rådsmødet den 7. december 2004, hvor et flertal var imod regeringens forhandlingsoplæg, og til orientering forud for Rådsmødet den 3. marts 2005. Det tidligere forslag har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg forud for rådsmødet den 2. juni 2005, hvor et flertal var imod regeringens forhandlingsoplæg. Forslaget af 31. maj 2005 har ikke været forelagt tidligere.

### **Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Med de to nævnte domme skal også de danske regler forstås på en måde, der giver vanskeligheder omkring tilrettelæggelsen af vagter, placeringen af hviletid og bemandingsmæssige forhold i visse brancher.

De nye definitioner og bestemmelserne om forening af arbejds- og familieliv vil skulle indarbejdes i lov om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet. En eventuel udvidelse af referenceperioden for

beregning af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid vil kunne gennemføres med hjemmel i § 9, som bemyndiger ministeren til efter forhandlinger med arbejdsmarkedets parter at fastsætte nærmere regler vedrørende udnyttelse af direktivets undtagelsesmuligheder.

Hvis direktivforslaget vedtages vil der endvidere skulle foretages ændringer i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 324 af 23. maj 2002 om hvileperiode og fridøgn mv.

En vedtagelse af direktivforslagets bestemmelse om, at der ikke kan afvikles hviletid i inaktiv rådighedstid, vil betyde, at visse gældende danske overenskomster ikke vil kunne opretholdes.

Forslaget - især bestemmelsen om, at der ikke kan afvikles hviletid i inaktiv rådighedstid - vurderes at have statsfinansielle konsekvenser, hvis det vedtages i den foreliggende form.

### **Samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget - især bestemmelsen om, at der ikke kan afvikles hviletid i inaktiv rådighedstid - vurderes at have samfundsøkonomiske konsekvenser, hvis det vedtages i den foreliggende form.

Den fortolkning af direktivet som gældende pr. lønmodtager, som Kommissionen med den tilføjede betragtningstekst lægger op til, vil i yderste konsekvens kunne have vidtrækkende betydning for arbejdsmarkedet.

Hvis der ikke vedtages et ændringsdirektiv, vil domstolens fortolkning af arbejdstidsdirektivet i SIMAP og Jaeger stå fast som gældende ret. Uden at omfanget kan angives præcist kan det slås fast, at det vil have samfundsmæssige konsekvenser, hvis kompenserende hviletid skal afvikles straks og hvis inaktiv rådighedstid skal medregnes til arbejdstiden. Arbejdstilrettelæggelsen i fx sundhedssektoren vil blive vanskeliggjort.

### **Europa-Parlamentet**

Forslaget har været igennem første læsning i Europa-Parlamentet, som den 11. maj 2005 har vedtaget en række ændringsforslag til det tidligere direktivforslag. En del af disse ændringsforslag genfindes i Kommissionens reviderede forslag af 31. maj 2005. Det er ikke klart, om Europa-Parlamentet finder, at dets ændringsforslag i tilstrækkelig grad er imødekommet med Kommissionens reviderede forslag.

Blandt Europa-Parlamentets næsten 200 ændringsforslag kan fremhæves forslagene om, at adgangen til opt out afskaffes i løbet af 36 måneder, og at loftet over den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid skal anskues i forhold til samtlige en lønmodtagers ansættelsesforhold. Det er eksempler på, at Europa-Parlamentet generelt har lagt mere vægt på arbejdstagerbeskyttelse og mindre vægt på fleksibilitet end det, der var lagt op til i Kommissionens oprindelige forslag til ændringsdirektiv.

### **Regeringens foreløbige generelle holdning**

Efter regeringens opfattelse er Kommissionens reviderede forslag ikke noget fremskridt i forhold til det oprindelige ændringsforslag. Det gælder såvel i forhold til løsning på de problemer, som EF-domstolens afgørelser har skabt inden for blandt andet sundhedssektoren, som i forhold til spørgsmålet om fortolkning en af direktivet bestemmelser som gældende pr. kontrakt eller pr. lønmodtager.

Konkret vurderes det fra regeringens side, at forslaget om, at der ikke skal kunne afvikles hviletid i den inaktive rådighedstid, ikke er tilstrækkeligt fleksibelt til, at gældende danske overenskomster kan opretholdes. Endvidere vurderes det, at forslaget om, at kompenserende hviletid skal afholdes inden for en rimelig frist, ikke giver den ønskede sikkerhed for, at kompenserende hviletid kan udskydes i nødvendigt omfang. I den forbindelse kan det anføres, at EF-Domstolen i Jaeger-dommen fastslog, at kompenserende hviletid skulle afvikles straks.

Direktivet indebærer i dag en vis tvetydighed med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne skal fortolkes som gældende pr. kontrakt eller pr. lønmodtager. Kommissionens forslag om en tilføjelse i betragtningsteksten om, at minimumsforskrifterne finder anvendelse på alle arbejdstagere, vurderes ikke i sig selv at være problematisk. Men Kommissionen tilkendegav i forbindelse med fremsættelsen af forslaget, at denne betragtningstekst imødekom Europa-Parlamentets ændringsforslag om, at arbejdstiden summeres i tilfælde af flere ansættelsesforhold, og at direktivet hele tiden har skullet anskues som gældende pr. lønmodtager og ikke i forhold til det enkelte ansættelsesforhold. En sådan fortolkning vurderes at ville skabe vanskeligheder i medlemsstaterne og have vidtrækkende konsekvenser for de europæiske arbejdsmarkeder. Det er vanskeligt at se, hvordan direktivet i så fald skal kunne håndhæves i praksis.

### **Generelle forventninger til andre medlemslandes holdninger**

Der har hidtil været tre hovedgrupperinger blandt medlemsstaterne. En gruppe medlemsstater har talt for en høj grad af lønmodtagerbeskyttelse og i den forbindelse for afskaffelse eller udfasning af adgangen til opt out. En anden gruppe har ønsket at bibeholde adgangen til opt out og har lagt vægt på fleksibilitet, mens en tredje gruppe har placeret sig imellem de to andre.

Pr. lønmodtager-fortolkningen, som et flertal af medlemslandene formentlig vil være imod, hvis den knæsesættes, kan dog få en vis betydning for medlemsstaternes holdninger fremover. Det kan fx tænkes, at flere lande vil støtte bibeholdelse af adgangen til opt out, hvis reglerne fremover skal anskues i forhold til den enkelte lønmodtager frem for i forhold til det enkelte ansættelsesforhold.