



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.3.2014
COM(2014) 176 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**om tillämpningen av direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av
bemanningsföretag**

{SWD(2014) 108 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

om tillämpningen av direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag

1. INLEDNING

1.1. Direktivet

Direktiv 2008/104/EG¹ om arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag (nedan kallat *direktivet*) antogs av Europaparlamentet och rådet enligt artikel 137.2 i EG-fördraget (nu artikel 153.2 i EUF-fördraget).

Dess syfte är att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag och förbättra kvaliteten i det arbete som utförs av dem genom att garantera att principen om likabehandling tillämpas på dem och genom att erkänna bemanningföretag som arbetsgivare, med beaktande av behovet att fastställa en lämplig ram för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningföretag för att effektivt bidra till att skapa arbetstillfällen och till att utveckla flexibla arbetsformer.

Direktivet

- inrättar principen om likabehandling i kundföretag, samtidigt som vissa begränsade undantag tillåts på strikta villkor,
- föreskriver att medlemsstaterna under införlivandeperioden ska göra en översyn av begränsningar eller förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningföretag,
- förbättrar tillgången till tillsvidareanställning och gemensamma inrättningar vid kundföretagen för arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag,
- innehåller bestämmelser om representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag.

De tjänster som tillhandahålls av bemanningföretag är undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2006/123/EG² om tjänster på den inre marknaden. I artikel 2.2 e i det direktivet anges att det inte ska tillämpas på tjänster som tillhandahålls av bemanningföretag.

1.2. Rapportens rättsliga grund och syfte

I denna rapport ses medlemsstaternas tillämpning av direktivet över i enlighet med artikel 12, som har följande lydelse:

”Senast den 5 december 2013 ska kommissionen i samråd med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå se över tillämpningen av detta direktiv för att vid behov föreslå nödvändiga ändringar.”

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningföretag (EUT L 327, 5.12.2008, s. 9).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36).

Rapporten har två syften. För det första ger den en överblick över hur medlemsstaterna har genomfört direktivet och belyser viktiga problem. Någon uttömmande redogörelse för alla nationella genomförandeåtgärder kan dock inte ges.³ För det andra undersöks om erfarenheterna i samband med direktivets tillämpning, två år efter utgången av införlivandeperioden, kan motivera några ändringar av den gällande texten.

Rapporten har upprättats på grundval av kommissionens granskning av medlemsstaternas bestämmelser för att genomföra direktivet. Den baseras också på de svar som kommissionen fått på två frågeformulär, det ena om de alternativ som valts för att genomföra direktivet i nationell lagstiftning och det andra om översynen av direktivet och kostnadsfrågor.

Båda frågeformulären skickades till medlemsstaterna. Det andra skickades dessutom till arbetsmarknadens parter på europeisk nivå. Expertgruppen för direktivets införlivande, i vars arbete de europeiska arbetsmarknadsparterna har medverkat, har också bidragit till denna rapport. Rapporten bygger också på information som kommissionen fått från andra källor, t.ex. oberoende expertrapporter från European Labour Law Network.

Del 5 i rapporten baseras i stor utsträckning på medlemsstaternas rapporter om resultaten av översynen av begränsningar och förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag och på kompletterande information som lämnats av ett antal länder på kommissionens begäran. Andra tillgängliga källor, i synnerhet klagomål som ingetts till kommissionen och uppgifter från de europeiska arbetsmarknadsparterna, har också använts.

2. INFÖRLIVANDEPROCESSEN

Enligt artikel 11.1 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att införliva direktivet med nationell lagstiftning senast den 5 december 2011, antingen genom att anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det eller genom att se till att arbetsmarknadens parter inför nödvändiga bestämmelser genom avtal.

Samtliga medlemsstater har införlivat direktivet. I ett antal fall skedde införlivandet för sent och först sedan kommissionen inlett överträdelseförfaranden. I början av 2012 skickade kommissionen formella underrättelser för underlåtenhet att anmäla genomförandeåtgärder till 15 medlemsstater. Senare samma år skickades motiverade yttranden till tre medlemsstater. I den medlemsstat som införlivade direktivet sist trädde genomförandelagstiftningen i kraft den 1 juli 2013.

Införlivandet skedde på en rad olika sätt. Det hänger samman med att arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag innan direktivet trädde i kraft reglerades i lag i vissa medlemsstater och i andra främst genom kollektivavtal, eller genom en kombination. En del medlemsstater hade inte någon rättslig ram för arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag, så de införde särskilda regler för denna form av arbete för första gången när direktivet införlivades. Några medlemsstater ändrade en enda rättsakt medan andra ändrade flera.

Tre medlemsstater (*Frankrike, Luxemburg och Polen*) ansåg att deras nationella bestämmelser redan var förenliga med direktivet och inte behövde ändras vid dess ikraftträdande.

³ Ingenting i denna rapport bör anses föregripa en ståndpunkt som kommissionen kan komma att inta i eventuella domstolsförfaranden i framtiden.

3. TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH DEFINITIONER (ARTIKLARNA 1 OCH 3)

3.1. Tillämpning av direktivet på kundföretag som inte bedriver ekonomisk verksamhet (artikel 1.2)

I artikel 1.2 anges att direktivet är tillämpligt på offentliga och privata företag som är bemanningsföretag eller kundföretag och bedriver ekonomisk verksamhet med eller utan vinstsyfte.

Bemanningsföretag uppfyller vanligen villkoret att bedriva ekonomisk verksamhet. Viss verksamhet i kundföretag, exempelvis sådan som bedrivs av delar av den offentliga sektorn, kan dock inte betraktas som ekonomisk.⁴ Medlemsstaterna har rätt att undanta kundföretag som inte bedriver ekonomisk verksamhet från direktivets tillämpningsområde. Ändå tillämpar 19 medlemsstater direktivet på kundföretag som inte bedriver ekonomisk verksamhet. *Bulgarien, Cypern, Danmark, Irland, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Rumänien och Storbritannien* har valt att undanta sådana företag från tillämpningsområdet för sina genomförandebestämmelser.

I detta skede tycks genomförandet av denna bestämmelse inte innebära några särskilda svårigheter.

3.2. Undantag för särskilda offentliga program eller program med offentligt stöd för yrkesinriktad utbildning, arbetslivsintegrering eller omskolning (artikel 1.3)

Enligt artikel 1.3 får medlemsstaterna, efter samråd med arbetsmarknadens parter, undanta anställningsförhållanden som ingår inom ramen för särskilda offentliga program eller program med offentligt stöd för yrkesinriktad utbildning, arbetslivsintegrering eller omskolning från genomförandeåtgärdernas tillämpningsområde.

En stor majoritet av medlemsstaterna undantar inte några av de ovannämnda anställningsförhållandena från sina nationella genomförandebestämmelser.

Österrike, Cypern, Danmark, Ungern, Irland, Malta och Sverige tillämpar dock detta undantag. På *Cypern* och *Irland* är syftet att underlätta integrering eller återintegrering av vissa kategorier människor som kan möta svårigheter vid inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. *Sverige* gör undantag för arbetstagare som erhåller särskilt sysselsättningsstöd eller har skyddad anställning, men bara med avseende på principen om likabehandling. Bestämmelser om exempelvis tillgång till förmåner eller gemensamma inrättningar och information om lediga platser i kundföretag gäller fortfarande denna grupp av anställda.

Kommissionen har inte fått kännedom om några särskilda svårigheter med tillämpningen av detta undantag eller om något problem som rör de nationella genomförandeåtgärdernas förenlighet med direktivet.

⁴ I enlighet med fördragets regler om den inre marknaden ska alla tjänster som utförs mot ersättning klassificeras som ekonomisk verksamhet. Enligt domstolens rättspraxis måste tjänsten i fråga inte nödvändigtvis betalas av den för vars räkning den utförs, men det måste förekomma en ersättning. Verksamhet som inte utförs mot ersättning, t.ex. av staten eller för dess räkning inom ramen för dess uppdrag på det sociala området (t.ex. kurser som ingår i det nationella utbildningssystemet eller ges vid en högre utbildningsanstalt och finansieras huvudsakligen med offentliga medel) utgör inte ekonomisk verksamhet (se arbetsdokument från kommissionens avdelningar *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SEK(2010) 1545 slutlig, 7.12.2010, särskilt punkterna 6.1–6.3).

3.3. Definitioner (artiklarna 3.1 a–e)

I artiklarna 3.1 a–e definieras ett antal av de viktigaste begrepp som används i direktivet: ”arbetstagare”, ”bemanningsföretag”, ”arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag”, ”kundföretag” och ”uppdrag”.

Flera medlemsstater (*Cypern, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Malta, Portugal, Sverige och Storbritannien*) har definierat åtminstone några av dessa begrepp i sin genomförandelagstiftning med hjälp av formuleringar som i de flesta fall i hög grad liknar de som används i direktivet. Det ger ett lämpligt klagörande av tillämpningsområdet för de nationella genomförandeåtgärderna. Andra medlemsstater har inte antagit några sådana definitioner.

I *Lettland* anges uttryckligen i genomförandelagstiftningen att bemanningsföretaget ska betraktas som arbetsgivare för en uthyrd arbetstagare. Det är ett lämpligt klagörande som är förenligt med definitionerna i artikel 3.1, enligt vilka en arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har ett anställningsförhållande med ett bemanningsföretag, i syfte att hyras ut till ett kundföretag för att tillfälligt arbeta under dess kontroll och ledning.

4. PRINCIPEN OM LIKABEHANDLING

4.1. Likabehandling med avseende på grundläggande arbets- och anställningsvillkor (artiklarna 3.1 f, 3.2 första stycket och 5.1)

I artikel 5.1 införs principen om likabehandling i kundföretagen. Enligt denna princip ska arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, från och med uppdragets första dag, ha de grundläggande arbets- och anställningsvillkor som skulle gälla om de hade anställts direkt av kundföretaget för att inneha samma tjänst. Dessa villkor innefattar lön samt arbetstidens längd, övertid, raster, vilotid, nattarbete, semester och helgdagar. De ska tillämpas på arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag i den mån de utgör bindande generella bestämmelser som gäller i kundföretaget. Villkoren ska också överensstämma med de gällande reglerna i kundföretaget för skydd av gravida och ammande kvinnor och skydd av barn och ungdomar samt likabehandling av kvinnor och män och åtgärder för att motverka all diskriminering⁵.

Vissa undantag från principen om likabehandling får göras. I direktivet anges dock strikta villkor för dessa, såsom förklaras nedan.

Ett antal medlemsstater tillämpade principen om likabehandling redan innan direktivet trädde i kraft. I dag erkänner alla medlemsstater denna princip. I tolv medlemsstater medges dock undantag från principen på vissa villkor. Dessutom har de flesta medlemsstater valt en formulering som i olika utsträckning skiljer sig från direktivets lydelse, särskilt när det gäller införlivandet av artikel 5.1 första stycket, där principen om likabehandling definieras, och artikel 3.1 f, där det fastställs vad som ingår i begreppet ”grundläggande arbets- och anställningsvillkor”.

⁵ Överensstämmelsen med rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (EGT L 348, 28.11.1992, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23), rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22) och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16) har inte granskats i denna rapport.

I t.ex. *Estland* baseras genomförandet av principen om likabehandling på begreppet ”jämförbar anställd” i kundföretaget. Om det inte finns någon jämförbar anställd ska jämförelsen göras med hänvisning till det tillämpliga kollektivavtalet. Om det inte finns något kollektivavtal anses en anställd som utför samma eller liknande arbete i samma region som en jämförbar anställd. I *Polen* och *Storbritannien* tycks de villkor som ska gälla för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag också fastställas genom jämförelse med jämförbara anställda i kundföretaget.

Kommissionen kommer att kontrollera om en sådan hänvisning till en jämförbar anställd i praktiken säkrar en korrekt tillämpning av principen om likabehandling eller om den kan leda till att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag diskrimineras. Vid behov kommer kommissionen att anta lämpliga åtgärder för att se till att direktivet följs till fullo.

Kommissionen kommer också att se till att begreppet ”grundläggande arbets- och anställningsvillkor” genomförs korrekt i alla medlemsstater. Detta begrepp omfattar lön samt arbetstidens längd, övertid, raster, vilotid, nattarbete, semester och helgdagar. Detta är en obligatorisk förteckning, och inga undantag medges.

4.2. Möjliga undantag

4.2.1. Undantag enligt artikel 5.2

Enligt artikel 5.2 får medlemsstaterna, efter att ha samrått med arbetsmarknadens parter, föreskriva att undantag kan göras från principen om lika lön, när arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och som har ingått ett kontrakt om tillsvidareanställning hos ett sådant företag fortsätter att uppbära lön under tiden mellan två uppdrag. En majoritet av medlemsstaterna tillämpar inte detta undantag.

Ungern, Irland, Malta, Sverige och *Storbritannien* ger dock möjlighet att göra undantag från principen om lika lön under uppdrag för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och som har ingått ett kontrakt om tillsvidareanställning och uppbär lön även mellan uppdragen, dvs. under perioder då de inte arbetar.

I *Ungern* har enligt arbetsrättslagstiftningen uthyrda arbetstagare som uppfyller dessa villkor rätt till likabehandling med avseende på utbetalning av lön och andra förmåner från och med den 184:e arbetsdagen vid ett kundföretag.

På *Irland* anges i lagen om skydd av anställda (arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag) från 2012 att uthyrda arbetstagare som har ingått ett kontrakt om tillsvidareanställning inte har rätt till lika lön under den tid deras uppdrag pågår, förutsatt att de under perioden mellan uppdrag uppbär minst halva den lön som de hade rätt till under sitt senaste uppdrag, och inte mindre än den nationella minimilönen. Innan en arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ingår ett anställningskontrakt ska bemanningsföretaget skriftligen underrätta honom eller henne om att han eller hon inte kommer att ha rätt till lika lön.

Liknande bestämmelser gäller i *Storbritannien*, där 2010 års föreskrifter om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag innehåller bestämmelser om ett undantag från bestämmelserna om likabehandling med avseende på lön och semesterlön för uthyrda arbetstagare som uppfyller villkoren i artikel 5.2. Under tiden mellan uppdrag har arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag rätt till minst 50% av den grundlön de uppbär under det senaste uppdragets sista tolv veckor, och under alla omständigheter till den nationella minimilönen. Anställningskontraktet måste innehålla en förklaring om att den uthyrda arbetstagaren inte har rätt till lika lön.

På *Malta* anges i 2010 års föreskrifter om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag att bestämmelsen om lika lön inte ska tillämpas på en uthyrd arbetstagare som har ingått ett kontrakt om tillsvidareanställning och uppbär lön mellan uppdragen.

Enligt den lagstiftning genom vilken direktivet genomförs i *Sverige* ska kravet på likabehandling med avseende på lön inte tillämpas på arbetstagare som är tillsvidareanställda hos ett bemanningsföretag och uppbär lön mellan uppdragen.

De fem ovannämnda medlemsstaterna gör alltså undantag från principen om lika lön under perioder då arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag är uthyrda till kundföretag. Ingen av dem har infört regler som begränsar undantagets omfattning under uppdrag, t.ex. genom att fastställa en viss miniminivå för lönen; detta påverkar emellertid inte den gällande minimilönen. *Ungern, Malta* och *Sverige* har inte fastställt några miniminivåer för lönen som ska respekteras under tiden mellan uppdrag. På *Malta* har dock arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag rätt till samma lönenivå under och mellan uppdrag.

Artikel 5.2 utgör ett undantag från principen om likabehandling och ska därför tolkas restriktivt. Den gäller inte arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och har ingått anställningskontrakt för en bestämd tid, och den kan bara tillämpas på arbetstagare som har ingått ett kontrakt om tillsvidareanställning.

Mot bakgrund av det nationella genomförandet av artikel 5.2 ger detta undantag upphov till flera tolkningsfrågor, i synnerhet frågan huruvida lönenivån för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag under och mellan deras uppdrag rättsenligt får vara lika låg som den tillämpliga minimilönen, om det finns någon sådan, på samma gång som det inte finns någon lägre gräns för minimilöner. Man behöver även överväga åtgärder i syfte att förhindra att undantaget missbrukas.

Dessa frågor bör undersökas ingående vid kommande möten i expertgruppen för direktivets införlivande. I vilket fall som helst kommer kommissionen att vidta lämpliga åtgärder för att garantera att samtliga medlemsstater till fullo uppfyller bestämmelserna i direktivet.

4.2.2. Undantag enligt artikel 5.3

Enligt artikel 5.3 får medlemsstaterna efter att ha samrått med arbetsmarknadens parter ge dessa möjlighet att ingå eller bibehålla kollektivavtal om arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, som avviker från principen om likabehandling. En förutsättning är dock att det övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag respekteras. Artikel 5.3 bör läsas mot bakgrund av artikel 2.2 i direktiv 91/383/EEG⁶ om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare med tidsbegränsat eller tillfälligt anställningsförhållande. Enligt den bestämmelsen är det inte motiverat att behandla en arbetstagare som har ett tillfälligt anställningsförhållande med ett bemanningsföretag annorlunda vad avser arbetsvillkoren i fråga om säkerhet och hälsa i arbetet.

En majoritet av medlemsstaterna har valt att inte tillämpa undantaget i artikel 5.3. Denna bestämmelse medger dock ett visst mått av flexibilitet och tar hänsyn till det faktum att arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag i vissa medlemsstater traditionellt främst har reglerats i kollektivavtal. Tio medlemsstater (*Österrike, Bulgarien, Danmark, Finland, Tyskland, Ungern, Irland, Italien, Nederländerna* och *Sverige*) har antagit

⁶ Rådets direktiv 91/383/EEG av den 25 juni 1991 om komplettering av åtgärderna för att främja förbättringar av säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare med tidsbegränsat anställningsförhållande eller tillfälligt anställningsförhållande (EGT L 206, 29.7.1991, s. 19).

bestämmelser som gör det möjligt att i kollektivavtal avvika från principen om likabehandling av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. *Österrike, Irland* och *Sverige* påpekar att dessa kollektivavtal måste vara lämpligt balanserade så att de inte inverkar negativt på det övergripande skyddet av uthyrda arbetstagare.

Kommissionen har hittills inte fått kännedom om några särskilda problem med genomförandet av denna bestämmelse. Den kommer att övervaka det ”övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag” i samtliga fall, särskilt om inget sägs om detta i nationella genomförandebestämmelser.

4.2.3. Undantag enligt artikel 5.4

Enligt artikel 5.4 får medlemsstater som inte har något system för att fastslå allmängiltig tillämpning av kollektivavtal eller inte har något system för att låta bestämmelser i kollektivavtal omfatta alla företag av liknande slag inom en viss sektor eller ett visst geografiskt område, på grundval av ett avtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter på nationell nivå, avvika från principen om likabehandling med avseende på grundläggande arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. En förutsättning är att en tillräcklig skyddsnivå fastställs för dem. Detta får inkludera en kvalificeringsperiod för likabehandling.

Endast *Storbritannien* och *Malta* har valt att tillämpa artikel 5.4. I *Storbritannien* har arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag rätt till full likabehandling hos kundföretaget när de fullgjort en kvalificeringsperiod på tolv veckor på samma arbete hos samma kund. På *Malta* gäller inte principen om likabehandling med avseende på lön under ett uppdrags fyra första veckor, om uppdraget varar i minst 14 veckor.

Medlemsstater som tillämpar artikel 5.4 ska ange om de yrkesbaserade systemen för social trygghet, inklusive pensionssystem, sjuklönesystem och system för arbetstagarnas ekonomiska delaktighet, ingår i de grundläggande arbets- och anställningsvillkoren. *Storbritannien* och *Malta* undantar dessa system från de grundläggande arbets- och anställningsvillkor som arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har rätt till.

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 5.5 vidta lämpliga åtgärder för att undvika missbruk vid tillämpningen av artikel 5 och särskilt för att förhindra flera på varandra följande uppdrag som syftar till att kringgå bestämmelserna i direktivet. Risken för kringgående av principerna om likabehandling och lika lön är särskilt stor om principerna inte gäller från uppdragets första dag för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, utan först efter en kvalificeringsperiod.

Storbritannien har antagit detaljerade bestämmelser för att undvika att lagstiftningen missbrukas, bl.a. genom att förklara att ett uppehåll på högst sex veckor i ett uppdrag inte innebär att ”kvalificeringsklockan” ska nollställas. På *Malta* ska, om en uthyrd arbetstagare som inte getts lika lön under uppdragets fyra första veckor därefter ersätts, den uthyrda arbetstagare som utses till ersättare åtnjuta likabehandling med avseende på lön från uppdragets första dag.

5. ÖVERSYN AV BEGRÄNSNINGAR OCH FÖRBUD MOT ARBETE SOM UTFÖRS AV PERSONAL SOM HYRS UT AV BEMANNINGSFÖRETAG (ARTIKEL 4)

5.1. Syfte med artikel 4

Enligt artikel 4 får begränsningar eller förbud mot anlitan­de av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag endast motiveras av allmänintresset, särskilt

- arbetstagarnas skydd,
- kraven på hälsa och säkerhet i arbetet,
- behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och
- behovet av att se till missbruk förhindras.

Medlemsstaterna var skyldiga att, efter samråd med arbetsmarknadens parter, göra en översyn av dessa begränsningar och förbud för att kontrollera om de var motiverade av allmänintresset och att informera kommissionen om resultaten av denna översyn före införlivandeperiodens utgång (den 5 december 2011). Begränsningar eller förbud som föreskrivs i kollektivavtal fick ses över av de parter på arbetsmarknaden som förhandlat fram avtalet.

Vad beträffar översynens omfattning bör den, såsom anges i 2011 års rapport från kommissionens avdelningar om arbetet i expertgruppen för införlivande av direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, avse alla åtgärder. Här ingår exempelvis åtgärder som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar, som syftar till att införa begränsningar för arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag eller som får denna effekt.

I artikel 4.4 klargörs för övrigt att bestämmelserna i artikel 4 inte påverkar tillämpningen av nationella krav i fråga om registrering, tillstånd, certifiering, finansiella garantier eller kontroll av bemanningsföretag. Krav som ingår i någon av dessa kategorier och gäller marknadstillträde och utövande av bemanningsföretags verksamhet omfattas följaktligen inte av skyldigheten att se över begränsningar och förbud.

Genom artikel 4 inskränks därmed medlemsstaternas möjligheter att motivera begränsningar av anlitan­de av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. Artikel 4.1 är bindande för alla medlemsstater. Det är upp till varje medlemsstat att mot bakgrund av de nationella förhållandena avgöra hur denna bestämmelse ska genomföras. Det finns ingen tidsgräns för genomförandet av artikel 4.1. Enligt artikel 4 är medlemsstaterna skyldiga att göra en översyn av begränsningar eller förbud mot arbete som utförs av personal som hyrs ut av bemanningsföretag, att informera kommissionen om resultaten av översynen och att motivera förbud och begränsningar med hänvisning till allmänintresset.

5.2. Resultaten av medlemsstaternas översyn

Alla medlemsstater har informerat kommissionen om läget när det gäller översynen av begränsningar och förbud mot arbete som utförs av personal som hyrs ut av bemanningsföretag.

Tjugofyra medlemsstater har rapporterat om resultaten av den översyn som gjorts. Fyra medlemsstater (*Irland, Luxemburg, Malta och Storbritannien*) uppgav att inga begränsningar eller förbud tillämpas. Följaktligen har ingen översyn gjorts i de medlemsstaterna.

När det gäller *Irland, Malta och Storbritannien* framkom vid kommissionens granskning inga särskilda begränsningar eller förbud som skulle göra det nödvändigt för de medlemsstaterna

att göra en översyn av bestämmelserna i fråga. I *Luxemburgs* fall kunde kommissionen konstatera att den tillämpliga nationella lagstiftningen faktiskt innehöll begränsningar, exempelvis i fråga om uppdragens varaktighet eller förekomsten av en förteckning över godkända skäl för anlitan av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. Förbud och begränsningar som tillämpas i *Luxemburg* bör därför ses över efter samråd med arbetsmarknadens parter, i enlighet med artikel 4.2 i direktivet.

Rapporterna om resultaten av översynen av begränsningar och förbud från de 24 medlemsstaterna skilde sig i hög grad åt i fråga om format och längd. I de flesta fall kompletterades de på kommissionens begäran med specifika, mer exakta uppgifter.

Olikheterna beror till viss del på de skiftande situationerna i medlemsstaterna. Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag utgör bara en liten del av det sammanlagda antalet arbetstagare, men arbetsformen är mycket vanligare i vissa länder än i andra. I några medlemsstater antogs en nationell rättslig ram för arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag på 1960-talet (*Nederländerna*) eller 1970-talet (*Frankrike, Tyskland, Storbritannien*). I många andra medlemsstater har det reglerats mycket senare, i en del fall först i samband med införlivandet av direktivet. Denna flexibla arbetsforms betydelse för de nationella arbetsmarknadernas funktion kan inte heller förnekas, även om antalet arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag är relativt litet. Alla medlemsstater har gjort specifika sysselsättningspolitiska val, t.ex. genom att i varierande grad gynna flexibilitet på arbetsmarknaden. Sådana val har betydelse för rollen och ställningen för arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag på deras respektive arbetsmarknader.

Fem medlemsstater (*Danmark, Estland, Lettland, Litauen* och *Slovakien*) uppgav i sin rapport om resultaten av översynen att de inte tillämpar några förbud eller begränsningar för anlitan av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag.

Flera medlemsstater informerade dessutom kommissionen om nationella bestämmelser som omfattas av artikel 4.4 i direktivet och gäller t.ex. registrering och finansiella garantier för bemanningsföretag. För dessa bestämmelser finns inget krav på översyn.

5.2.1. Motivering av begränsningar och förbud med hänvisning till allmänintresset

Förbud och begränsningar som tillämpas av medlemsstaterna när det gäller anlitan av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag får endast motiveras av allmänintresset, såsom anges i punkt 5.1. I artikel 4.1 hänvisas till "allmänintresset, särskilt arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet eller behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras". Detta utgör en vägledande, icke-uttömmande förteckning över skäl som kan motivera förbud och begränsningar.

Medlemsstaterna var skyldiga att före utgången av införlivandeperioden informera kommissionen om motiveringen för de förbud och begränsningar de tillämpar. De angav ett antal förbud och begränsningar och anförde i de allra flesta fall som motivering ett eller flera av de skäl med anknytning till allmänintresset som nämns i artikel 4.1. Om de ansåg att samma motivering kunde gälla flera restriktiva åtgärder lämnade de en gemensam motivering för olika förbud eller begränsningar.

Medlemsstaterna gav överlag och med få undantag bara mycket allmänna motiveringar för gällande restriktiva bestämmelser. Det var fallet även när kommissionen bad om kompletterande information om skälen till att nationella myndigheter ansåg att förbud och begränsningar som fortfarande tillämpas var motiverade av allmänintresset.

Medlemsstaterna hänvisade särskilt till de motiveringar som anges i artikel 4.1 i direktivet:

- Ett antal medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Italien, Polen, Portugal, Slovenien*) hänvisade till ”arbetstagarnas skydd” för att förklara och motivera vissa förbud eller begränsningar som tillämpas.

Det är t.ex. en av de motiveringar som anförts när det gäller begränsningar inom byggindustrin i *Tyskland*. *Polen* uppgav att begränsningen av den period under vilken arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag får arbeta i ett och samma kundföretag hänger samman med den tillfälliga karaktären hos de uppgifter som uthyrda arbetstagare får utföra och bidrar till att skydda dem.

- ”Kraven på hälsa och säkerhet i arbetet” angavs av ett antal medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Polen, Portugal, Slovenien* och *Spanien*) för att motivera antingen begränsningar eller ett fullständigt förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag för uppgifter som är förknippade med särskilda risker för arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Vissa medlemsstater har angett denna motivering tillsammans med andra motiveringar enligt artikel 4.1, särskilt arbetstagarnas skydd (*Kroatien, Portugal, Slovenien*).

I *Slovenien*, där anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag skulle kunna förbjudas i ett kollektivavtal, har möjligheten att införa ett sådant förbud begränsats till fall där syftet med förbudet är att garantera ett bättre skydd av arbetstagarna eller arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

Artikel 4.1 bör läsas mot bakgrund av artikel 5.1 i direktiv 91/383/EEG om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare med tidsbegränsat eller tillfälligt anställningsförhållande. Enligt den artikeln ska medlemsstaterna ha möjlighet att förbjuda att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ”anlitas till vissa arbetsuppgifter (...) som medför särskild fara för deras säkerhet och hälsa och särskilt till vissa typer av arbete som kräver särskild medicinsk kontroll (...)”. Eftersom EU-rätten inte innehåller någon definition av arbete som medför särskild fara för arbetstagarnas säkerhet och hälsa är medlemsstaterna behöriga att fastställa vilka verksamheter som berörs, under tillsyn av domstolen.

- Flera medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Frankrike, Italien, Polen, Portugal, Rumänien* och *Sverige*) hänvisade till ”behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl” för att motivera restriktiva åtgärder, t.ex. en begränsande förteckning över skäl att anlita arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (*Frankrike, Italien, Polen*), begränsningar för det antal eller den andel uthyrda arbetstagare som får anlitas av ett kundföretag (*Belgien, Italien*) eller skyldighet för arbetsgivaren att förhandla med en arbetstagarorganisation innan uthyrda arbetstagare anlitas (*Sverige*).
- Flera medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Italien, Polen, Sverige*) motiverade vissa förbud eller begränsningar för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag med ”behovet av att se till att missbruk förhindras”. Denna motivering har använts när det gäller så olikartade åtgärder som begränsningar av vilket slags uppgifter som får tilldelas arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag (*Italien, Polen*), möjlighet att i nationella kollektivavtal fastställa kvantitativa begränsningar för användning av kontrakt om tillsvidareanställning för arbete som utförs av uthyrda arbetstagare (*Italien*) eller krav på att kundföretaget i vissa fall får facket samtycke innan uthyrda arbetstagare anlitas (*Belgien*).

”Behovet av att se till att missbruk förhindras” har ibland nämnts tillsammans med andra motiveringar enligt artikel 4.1 i direktivet, särskilt behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl (*Italien, Polen, Sverige*).

Följande motiveringar har också använts av vissa medlemsstater med avseende på förbud och begränsningar som tillämpas:

- Av de medlemsstater som tillämpar ett förbud mot anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag för att ersätta arbetstagare som utövar sin strejkrätt (*Österrike, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Frankrike, Grekland, Ungern, Italien, Polen, Slovenien, Spanien*) har fyra (*Belgien, Grekland, Ungern och Italien*) uttryckligen hänvisat till skyddet av strejkrätten. Flera medlemsstater hänvisade till skäl 20 i direktivet, enligt vilket bestämmelserna om begränsningar av eller förbud mot arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag inte påverkar tillämpningen av nationell lagstiftning eller praxis om förbud mot att ersätta arbetstagare som strejkar med arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.
- Flera medlemsstater (*Belgien, Frankrike, Grekland, Polen*) förklarade olika restriktiva åtgärder med behovet av att skydda tillsvidareanställning och undvika en situation där tillsvidare tjänster tillsätts med arbetstagare som anställs på tillfällig basis. Framför allt har denna motivering använts för att begränsa uppdragens varaktighet och förklara förekomsten av en förteckning över godkända skäl för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag, t.ex. ersättning av en frånvarande arbetstagare, en tillfällig ökning av arbetsvolymen eller utförande av uppgifter av exceptionell eller säsongsbetonad karaktär.
- *Österrike* hänvisade till skyddet av människors liv och hälsa för att motivera tillämpningen av kvoter som begränsar andelen arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag som får användas i ett kundföretag för vissa yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn till 10 % eller 15 %.

I samband med medlemsstaternas översyn av begränsningar av och förbud mot arbete genom bemanningsföretag kunde medlemsstaterna ha övervägt att avskaffa vissa förbud och begränsningar som ursprungligen motiverades med en önskan att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Exempelvis *Rumänien*, där en begränsande förteckning över skäl för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag tillämpades, ger nu möjlighet att utnyttja denna arbetsform ”för utförande av specifika, tillfälliga uppgifter”. I *Sverige* avskaffades från och med den 1 januari 2013 förbudet att överföra en arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag till dennes förra arbetsgivare under de första sex månaderna efter att anställningsavtalet har upphört. I *Belgien* är det nu under vissa förutsättningar tillåtet att anlita arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, för att främja integration, dvs. i syfte att användarföretaget eventuellt ska direktrekrytera arbetstagaren.

Även om några begränsningar av och förbud mot arbete genom bemanningsföretag har avskaffats har översynen hittills inte lett till några större förändringar av den omfattning i vilken medlemsstaterna tillämpar begränsningsåtgärder. I ett antal medlemsstater fortsätter man emellertid att diskutera förbuden och begränsningarna och motiveringarna till dem, även med arbetsmarknadens parter, i syfte att eventuellt göra ytterligare justeringar. Således fortsätter arbetet med en översyn av begränsningarna och förbuden i flera medlemsstater (t.ex. *Belgien, Grekland och Nederländerna*).

I artikel 4.1 anges dock att förbud eller begränsningar endast får motiveras av allmänintresset, och medlemsstaterna kan därför fortsätta att tillämpa ett antal förbud eller begränsningar som baseras på sådana skäl. Enligt kommissionens mening framstår dessa restriktiva åtgärder som motiverade av allmänintresset om de är resultatet av politiska val baserade på legitima grunder och står i proportion till syftet. Denna bedömning påverkar emellertid inte resultatet av en mer ingående granskning av dessa förbud och begränsningar från fall till fall.

Arbetstagarnas skydd, kraven på hälsa och säkerhet i arbetet och behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl och att missbruk förhindras kan motivera vissa förbud eller begränsningar mot anlitan av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. Andra skäl med anknytning till allmänintresset kan också motivera restriktiva åtgärder om de är legitima och står i proportion till syftet. Om medlemsstaterna följer direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och annan tillämplig EU-lagstiftning och principer som friheten att tillhandahålla tjänster, etableringsfriheten och lagstiftningen om icke-diskriminering, kan de reglera olika typer av anställning, däribland arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag, och säkra en välfungerande arbetsmarknad i överensstämmelse med sina egna politiska val.

Förbud eller begränsningar som utgör diskriminering av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag kan inte anses motiverade av allmänintresset. Ett förbud mot att anställda funktionshindrade arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag kan t.ex. inte motiveras, vare sig med behovet av att garantera att arbetsmarknaden fungerar väl eller med skyddet av dessa personer eller kraven på hälsa och säkerhet i arbetet.

5.2.2. Samråd med arbetsmarknadens parter

Såsom anges i punkt 5.1 var medlemsstaterna skyldiga att samråda med arbetsmarknadens parter före översynen av begränsningar och förbud. Om förbud och begränsningar föreskrivs i kollektivavtal fick dessutom de parter på arbetsmarknaden som förhandlat fram avtalet stå för översynen.

De medlemsstater som såg över gällande förbud och begränsningar involverade arbetsmarknadens parter på olika sätt, vilket speglar arbetsmarknadernas mångfald och de skilda förbindelserna mellan arbetsmarknadens parter runtom i EU.

De kan grupperas i tre huvudkategorier:

- Medlemsstater där samråd hölls med arbetsmarknadens parter i samband med översynen av förbud och begränsningar (*Belgien, Kroatien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Ungern, Italien, Polen och Portugal*). Några har, i varierande utsträckning, lämnat synpunkterna från arbetsmarknadens parter till kommissionen (*Belgien, Grekland, Polen och Portugal*).
- Medlemsstater där översynen till större delen utfördes av arbetsmarknadens parter själva, eftersom de flesta förbud och begränsningar föreskrivs i kollektivavtal (*Danmark, Finland, Nederländerna och Sverige*). *Finland* och *Sverige* har informerat kommissionen om synpunkterna från arbetsmarknadens parter.
- Medlemsstater där samråd med arbetsmarknadens parter hölls i samband med antagandet av de nationella genomförandeåtgärderna (*Österrike, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovenien och Spanien*).

Generellt tycks det sätt på vilket arbetsmarknadens parter deltog i översynen spegla variationerna i fråga om deras ställning och roll runtom i EU. Där kommissionen informerades om arbetsmarknadsparternas ståndpunkter står det klart att större vikt hade kunnat läggas vid dessa ståndpunkter. Samrådet med arbetsmarknadens parter förefaller dock ha skett i överensstämmelse med artikel 4.2, med undantag för *Luxemburg*.

6. TILLGÅNG TILL ANSTÄLLNING, GEMENSAMMA INRÄTTNINGAR OCH YRKESUTBILDNING – REPRESENTATION FÖR ARBETSTAGARE SOM HYRS UT AV BEMANNINGSFÖRETAG – INFORMATION TILL ARBETSTAGARREPRESENTANTER (ARTIKLARNA 6, 7 OCH 8)

6.1. Tillgång till anställning, gemensamma inrättningar och yrkesutbildning (artikel 6)

Genom artikel 6 förbättras tillgången till tillsvidareanställning, gemensamma inrättningar och yrkesutbildning för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Bland annat föreskrivs att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ska informeras om lediga platser i kundföretaget (artikel 6.1). Dessutom säkras att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har rätt att få lika tillgång till förmåner och gemensamma inrättningar inom kundföretaget, särskilt personalmatsalar, barnomsorg och transporter, såvida inte en skillnad i behandling motiveras av objektiva skäl (artikel 6.4). Medlemsstaterna eller arbetsmarknadens parter uppmanas att förbättra tillgången till utbildning i bemanningsföretagen och kundföretagen för arbetstagare som hyrs ut (artikel 6.5).

Artikel 6.1 har införlivats nästan bokstavligen av ett antal medlemsstater. Den verkar inte ge upphov till några särskilda problem i nuläget.

När det gäller artikel 6.4 uppger 14 länder (*Österrike, Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Tyskland, Grekland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Sverige och Storbritannien*), dvs. hälften av medlemsstaterna, att de utnyttjar möjligheten att göra undantag från lika tillgång till förmåner och gemensamma inrättningar inom kundföretaget om skillnaden i behandling motiveras av objektiva skäl. I de flesta fall är den formulering som används i nationella bestämmelser nästan identisk med direktivets text. Kommissionen understryker att skillnader i behandling som innebär att arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har mindre gynnsamma villkor än arbetstagare som är anställda av kundföretaget bör utgöra undantag. Att möjligheten ges i ett antal medlemsstater betyder inte nödvändigtvis att den tillämpas i praktiken.

I artikel 6.5 uppmanas arbetsmarknadens parter att spela en viktig roll när det gäller att förbättra tillgången till utbildning och barnomsorg för uthyrda arbetstagare i bemanningsföretagen, och tillgången till kundföretagens personalutbildning. Genomförandet av denna bestämmelse framstår som oproblemiskt. Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag på *Malta* har lika tillgång till yrkesutbildning som arbetstagare i kundföretaget, om inte en skillnad i behandling motiveras av objektiva skäl.

6.2. Representation för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag (artikel 7)

Enligt artikel 7 ska arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag tas med vid beräkning av den tröskel över vilken organ för arbetstagarrepresentation ska inrättas, antingen i bemanningsföretaget, i kundföretaget eller i båda.

I de flesta medlemsstater räknas uthyrda arbetstagare i det bemanningsföretag där de är anställda (*Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Estland, Finland, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Malta, Polen, Slovenien, Spanien, Sverige och Storbritannien*) eller i både bemanningsföretaget och det kundföretag som de hyrs ut till (*Österrike, Cypern, Frankrike, Tyskland, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Slovakien*). I bara tre medlemsstater (*Belgien, Lettland och Rumänien*) räknas de enbart i kundföretaget.

Vissa medlemsstater har infört särskilda villkor för medräkning av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Exempelvis *Bulgarien* tittar på det genomsnittliga antal arbetstagare som

har varit anställda av bemanningsföretaget under de senaste tolv månaderna. I *Belgien* grundas beräkningen på det genomsnittliga antalet arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag som har hyrts ut till kundföretaget under det senaste kvartalet. Uthyrda arbetstagare som i själva verket ersätter fast personal vid kundföretaget räknas emellertid inte med.

Kommissionen känner inte till några särskilda svårigheter i samband med införlivandet av artikel 7.

6.3. Information till arbetstagarrepresentanter (artikel 8)

Enligt artikel 8 ska kundföretaget lämna lämplig information om anlitande av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag när information lämnas om sysselsättningsläget i företaget till organ för arbetstagarrepresentation.

En del medlemsstater ställer detaljerade krav på kundföretagen. I exempelvis *Grekland* måste kundföretaget lämna information om antalet arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, men även om sina planer på att anlita uthyrda arbetstagare och utsikterna att rekrytera dem direkt. I *Frankrike* och *Luxemburg* kan arbetstagarrepresentanter få tillgång till de kontrakt om anlitande av arbetstagare som ingåtts mellan kundföretaget och bemanningsföretaget.

Kommissionen känner inte i nuläget till några särskilda problem med genomförandet av denna bestämmelse.

7. SANKTIONER (ARTIKEL 10)

En första granskning av den genomförandelagstiftning som medlemsstaterna antagit visar att information som lämnats om sanktioner främst avser andra nationella bestämmelser än de som antagits för att införliva direktivet (t.ex. drift av bemanningsföretag utan tillstånd, underlåtenhet att anmäla anställningskontrakt som bemanningsföretaget ingått till de offentliga myndigheterna osv.). Denna fråga måste granskas närmare under de kommande månaderna, framför allt för att undersöka om sanktioner används inom direktivets tillämpningsområde. Eftersom bara ett fåtal medlemsstater har lämnat jämförelsetabeller har det ännu inte varit möjligt att sammanställa en heltäckande översikt över situationen på nationell nivå.

8. REGLERINGSKOSTNADER

I ett offentligt samråd på nätet som kommissionen genomförde i oktober–december 2012 pekade de små och medelstora företag och deras organisationer som deltog i samrådet ut direktivet som en av de mest betungande EU-rättsakterna.⁷ Resultaten offentliggjordes i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar⁸ av den 7 mars 2013, som åtföljde meddelandet om smart lagstiftning.

⁷ Av de totalt 995 som svarade, varav 768 var små och medelstora företag baserade i EU eller organisationer som företrädde små och medelstora företags intressen i EU, pekade 59 ut direktiv 2008/104/EG som en av de mest betungande EU-rättsakterna.

⁸ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar *Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs* (SWD(2013) 60 final), som åtföljer meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Smart lagstiftning – tillgodose de små och medelstora företagens behov* (COM(2013) 122 final).

Kommissionens meddelande av den 18 juni 2013⁹ om uppföljning av Topp 10-samrådet med små och medelstora företag om EU-lagstiftningen visade att dessa påståenden främst avsåg befintliga hinder för verksamheten i bemanningsföretag och kravet på registrering varje gång ett bemanningsföretag vill verka i en annan medlemsstat. Enligt meddelandet skulle de små och medelstora företagens problem och aspekter som administrativ börda tas upp i denna rapport.

I det sammanhanget skickade kommissionen ett frågeformulär till medlemsstater och arbetsmarknadsparter på europeisk nivå för att ta reda på hur de såg på frågan om kostnader som uppstår i anslutning till direktivet.

Kommissionen frågade först *om direktivet lägger en stor administrativ börda på de nationella offentliga myndigheterna och om dessa kostnader har uppskattats i medlemsstaterna.*

Av de 27 medlemsstater som svarade sade alla utom två att direktivet inte i sig gav upphov till någon stor administrativ börda för de nationella myndigheterna, eller att de inte hade bedömt detta särskilt. *Belgien* nämnde stora administrativa kostnader för att genomföra översynen av begränsningar och förbud. *Storbritannien* offentliggjorde en konsekvensbedömning innan direktivet genomfördes. Den visade att den totala kostnaden för kundföretag i den offentliga sektorn i form av högre löner skulle bli mellan 157 miljoner och 259 miljoner brittiska pund per år, men ingen uppdatering finns tillgänglig. Ingen medlemsstat har uppskattat den administrativa börda som direktivet ger upphov till.

Kommissionen frågade också *om direktivets materiella bestämmelser medför betydande kostnader eller hinder för bemanningsföretag eller kundföretag, och om dessa kostnader har uppskattats.*

Några medlemsstater menade att direktivet gav upphov till smärre kostnader för bemanningsföretag (*Österrike, Tyskland*) och/eller kundföretag (*Finland, Tyskland, Polen*), medan *Storbritannien* nämnde högre lönekostnader för bemanningsföretag och även kostnader för bemanningsföretag och kundföretag på grund av informationskrav. Övriga medlemsstater nämnde inte några betydande kostnader eller hinder för bemanningsföretag eller kundföretag. Ingen medlemsstat har någon aktuell information om nivån för kostnaderna.

Cypern uppgav att inga bemanningsföretag ännu var verksamma på dess territorium.

När det gäller de europeiska arbetsmarknadsparterna nämnde det europeiska industri- och arbetsgivarförbundet, BusinessEurope, avsevärda fullgörandekostnader för bemanningsföretag i en del medlemsstater och betydande sociala kostnader till följd av att artikel 4 införlivats bristfälligt eller inte alls. Eurociett nämnde högre kostnader för bemanningsföretag i länder som *Storbritannien* och *Irland* och betonade att man godtog och stod bakom denna kostnadsökning eftersom man stödde antagandet av direktivet. Man hänvisade också till kostnader kopplade till det otillräckliga införlivandet av vissa bestämmelser i direktivet. CEEP¹⁰ ansåg däremot att direktivet medfört avsevärt ökade kostnader för arbetsgivare, i synnerhet där likabehandling inte tillämpats innan direktivet införlivades. Ingen av dessa arbetsgivarorganisationer har emellertid kommit med någon beräkning av de kostnader de nämner. UEAPME¹¹ kände inte till några regler som gav upphov till särskilt höga kostnader för kundföretag.

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Kommissionens uppföljning av Topp 10-samrådet med små och medelstora företag om EU-lagstiftningen*, COM(2013) 446 final, 18.6.2013.

¹⁰ Europeiskt centrum för offentliga företag.

¹¹ Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag.

EFS¹² sade att artikel 12 i direktivet, som utgör den rättsliga grunden för denna rapport, inte innehöll några bestämmelser om kostnadsbedömning och att det inte fanns någon undersökning som visade att bemanningsföretagens kostnader ökat på grund av direktivets införlivande. UNI-Europa ansåg att kostnader inte innebär några hinder för bemanningsföretag eller kundföretag.

På frågan om *huruvida det finns någon information om kostnaderna för små och medelstora företag och/eller mikroföretag* kunde ingen medlemsstat lämna några sådana uppgifter. Tyskland sade att direktivet medförde kostnader för både bemanningsföretag och kundföretag. Österrike och Belgien ansåg att direktivet inte kan betraktas som särskilt betungande för små och medelstora företag.

De europeiska arbetsmarknadsparterna lämnade inte några uppgifter i denna fråga. EFS ansåg att det var olämpligt att använda resultaten av "Topp 10-samrådet" som utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Dessutom påpekade flera medlemsstater som tillfrågades att en övergripande bedömning av kostnaderna till följd av direktivet även borde ta hänsyn till de fördelar det har medfört.

9. FÖRHÅLLET MELLAN DIREKTIVET OM ARBETSTAGARE SOM HYRS UT AV BEMANNINGSFÖRETAG OCH ANNAN EU-LAGSTIFTNING

Enligt artikel 3.2 andra stycket får medlemsstaterna inte undanta arbetstagare eller anställningsförhållanden från direktivets tillämpningsområde enbart därför att det rör sig om deltidsarbetande arbetstagare, arbetstagare med tidsbegränsad anställning eller arbetstagare med ett anställningsförhållande hos ett bemanningsföretag. Denna bestämmelse tydliggör att arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag som arbetar deltid eller har tidsbegränsad anställning inte får undantas från tillämpningsområdet för direktiv 2008/104/EG med hänvisning till att de är "atypiska" arbetstagare.

Domstolen har bekräftat att direktiv 1999/70/EG om visstidsarbete inte ska tillämpas på det tidsbegränsade anställningsförhållandet mellan en arbetstagare som hyrs ut av ett bemanningsföretag och bemanningsföretaget.¹³ Även om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har ett tidsbegränsat anställningskontrakt styrs alltså inte deras trepartsanställningsförhållande av direktivet om visstidsarbete, som bara gäller direkta anställningsförhållanden mellan en arbetsgivare och en arbetstagare.

När det gäller förhållandet mellan direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och direktiv 96/71/EG¹⁴ om utstationering av arbetstagare anges i skäl 22 i direktiv 2008/104/EG att det bör genomföras med iakttagande av fördragets bestämmelser om fritt tillhandahållande av tjänster och fri etableringsrätt, och utan att det påverkar tillämpningen av direktiv 96/71/EG. Direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag omfattar i princip nationella situationer, medan direktivet om utstationering av arbetstagare särskilt avser gränsöverskridande situationer. Direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag är helt och hållet tillämpligt på mobila arbetstagare som arbetar i en annan medlemsstat än sin egen som om de vore inhemska arbetstagare. Direktivet om utstationering, däremot, gäller endast utstationerade arbetstagare, dvs. arbetstagare som under en begränsad tid utför arbete inom en annan medlemsstats territorium än där de vanligtvis arbetar.

¹² Europeiska fackliga samorganisationen.

¹³ Domstolens dom av den 11 april 2013 i mål C-290/12, Oreste Della Rocca mot Poste Italiane SpA.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997, s. 1).

Enligt artikel 1.3 c i direktivet om utstationering av arbetstagare ska direktivet bl.a. tillämpas på företag för uthyrning av arbetskraft eller företag som ställer arbetskraft till förfogande, som verkställer utstationering av en arbetstagare till ett användarföretag som är etablerat eller som bedriver verksamhet inom en medlemsstats territorium, om det finns ett anställningsförhållande mellan företaget för uthyrning av arbetskraft eller det företag som ställer arbetskraft till förfogande och arbetstagaren under utstationeringstiden.

Enligt artikel 3.1 i samma direktiv ska vissa arbets- och anställningsvillkor uppfyllas för utstationerade arbetstagare. Här ingår ”minimilön, inbegripet övertidsersättning” och ”villkor för att ställa arbetstagare till förfogande, särskilt genom företag för uthyrning av arbetskraft” i den mån detta föreskrivs enligt lag eller generellt tillämpliga kollektivavtal. Såsom anges i ovannämnda skäl 22 i direktiv 2008/104/EG har dessa bestämmelser i direktivet om utstationering av arbetstagare företräde framför bestämmelserna i direktivet om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Medlemsstaterna får dock föreskriva att arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag som utstationeras till deras territorium ska garanteras samma villkor som de som tillämpas för tillfälligt anställda arbetstagare i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs, i överensstämmelse med artikel 3.9 i direktivet om utstationering av arbetstagare.

10. EVENTUELLA ÄNDRINGAR

I det frågeformulär som nämns i punkt 8 ställdes också frågan om *huruvida de erfarenheter som gjorts sedan direktivet blev fullt tillämpligt i december 2011 visade att de socialpolitiska mål som anges i artikel 2 hade nåtts.*

Denna rapport ska, i enlighet med artikel 12, ta upp eventuella ändringar av direktivet som framstår som lämpliga. Kommissionen tog upp även denna punkt i frågeformuläret genom att fråga *om någon bestämmelse i direktivet behöver förtydligas och i så fall vilken och vilka problem som upptäckts.*

När det gäller den *första frågan* ansåg de flesta medlemsstater att direktivets socialpolitiska mål verkligen hade nåtts eller att direktivet utgjorde ett viktigt steg i utvecklingen av ett socialt Europa. Några av dem pekade på praktiska svårigheter som uppstått av skäl utan anknytning till direktivet (*Slovakien, Slovenien*), men ingen medlemsstat svarade att direktivets mål inte nåtts. *Bulgarien* ansåg att det var svårt att besvara frågan eftersom bemanningsföretag endast har varit verksamma där under kort tid, och *Storbritannien* saknade uppgifter som gjorde det möjligt att besvara frågan. *Cypern* kunde inte heller svara eftersom det inte finns några bemanningsföretag i landet.

Businesseurope och Eurociett ansåg dock att direktivets mål inte nåtts till fullo. De svarade att ett stort antal omotiverade begränsningar av arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag kvarstod i vissa medlemsstater eller till och med nyligen hade införts. Som exempel nämndes förbud inom vissa sektorer, oskäligen begränsningar av uppdragens maximala längd, alltför begränsade skäl för anlitande och kvoter för det maximala antalet arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag. De menade att dessa begränsningar borde avskaffas. UEAPME och även i viss mån CEEP ansåg att direktivets socialpolitiska mål hade nåtts.

EFS framhöll att tidsfristen för införlivande av direktivet nyligen löpt ut och att införlivandet försenats i många medlemsstater. Det var därför för tidigt för en ordentlig utvärdering av situationen på nationell nivå. UNI-Europa menade att målen i artikel 2 i direktivet redan i hög grad nåtts i de flesta medlemsstater genom nationell lagstiftning som införts innan direktivet trädde i kraft.

När det gäller den *andra frågan* ansåg det stora flertalet medlemsstater att det inte i det här skedet fanns något behov av att förtydliga eller se över någon av direktivets bestämmelser. För *Bulgarien* och *Polen* var det för tidigt att ta upp sådana frågor. *Cypern* och *Bulgarien* nämnde bristande praktisk erfarenhet av arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. *Portugal* betonade vikten av att garantera att direktivet införlivats korrekt i alla medlemsstater.

Finland sade att artikel 4 i direktivet var oklar. Man undrade särskilt om den medför en skyldighet för medlemsstaterna att anta nationell lagstiftning i överensstämmelse med artikel 4.1 med angivande av de skäl som kan motivera förbud och begränsningar för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag.

BusinessEurope ansåg inte att direktivet behövde ses över men däremot att artikel 4 behövde genomföras korrekt i medlemsstater där det fortfarande finns omotiverade hinder för anlitande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag. BusinessEurope uppmanade kommissionen att anta ett tolkningsmeddelande om artikel 4 och att mana till avskaffande av omotiverade begränsningar i landsspecifika rekommendationer, vid behov genom överträdelseförfaranden. Eurociett ansåg inte heller att direktivet behövde ses över. Dock påpekades att man skulle kunna överväga att efterlysa en villkorlig, begränsad översyn av artikel 4, om väsentliga framsteg med genomförandet av den artikeln inte kom till stånd. UEAPME såg inget behov av en översyn av direktivet i det här skedet, medan CEEP nämnde ett behov av att förtydliga vissa nationella genomförandeåtgärder snarare än själva direktivet.

EFS menade att det med tanke på det försenade införlivandet i ett antal medlemsstater var för tidigt att avgöra om direktivet behövde ses över. Man ser dock avvikelserna från principen om likabehandling som mycket problematiska, särskilt artikel 5.2 som den tillämpas i vissa medlemsstater.

UNI-Europa menar att direktivet bör ses över. Man anser att undantagen enligt artiklarna 5.3 och 5.4 bör avskaffas, eftersom de direkt strider mot principen om likabehandling. Eftersom direktivet inte innehåller några bestämmelser om begränsning av på varandra följande uppdrag bör dessutom begreppet ”missbruk” vid tillämpning av artikel 5 klargöras.

11. SLUTSATSER

Direktivet syftar till att åstadkomma en lämplig balans mellan å ena sidan ett förbättrat skydd för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, särskilt genom införande av principen om likabehandling, å andra sidan främjande av den positiva roll som arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag kan spela genom att erbjuda tillräcklig flexibilitet på arbetsmarknaden.

Kommissionen erkänner det betydande arbete som har lagts ned på att införliva direktivet, särskilt i medlemsstater där det antingen inte funnits någon särskild lagstiftning som reglerar arbete som utförs av arbetstagare uthyrda av bemanningsföretag eller där principen om likabehandling för första gången erkänts i nationell lagstiftning.

Analysen ovan visar att direktivets bestämmelser generellt sett tycks ha genomförts och tillämpats korrekt. Analysen har emellertid visat att direktivets dubbla mål ännu inte är fullständigt uppnått. Å ena sidan kan den omfattning i vilken man använder vissa undantag från principen om likabehandling i enskilda fall ha lett till en situation där tillämpningen av direktivet inte har någon egentlig verkan på förbättringen av skyddet för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag. Å andra sidan har översynen av begränsningar av och förbud mot att använda arbete genom bemanningsföretag i de flesta fall tjänat till att legitimera status quo istället för att stimulera till ett nytt synsätt på arbete genom bemanningsföretag och dess roll på moderna flexibla arbetsmarknader.

Kommissionen kommer att fortsätta att noga övervaka direktivets tillämpning, med hänsyn till utvecklingen när det gäller arbetsrätt och arbete som utförs av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, för att se till att dess mål nås och att dess bestämmelser införlivas fullständigt och korrekt i samtliga medlemsstater. I detta sammanhang kommer kommissionen att samarbeta nära med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter i den arbetsgrupp som ska följa tillämpningen av direktivet, liksom i andra forum.

Dessutom kommer kommissionen att på lämpligt sätt ta itu med alla problem med genomförandet av direktivet, vid behov även genom överträdelseförfaranden. Klagomål mot medlemsstater som ingetts till kommissionen, framställningar och frågor som hänskjutits för förhandsavgörande till domstolen kan också utgöra viktiga informationskällor om nationella åtgärder eller nationell praxis som strider mot direktivet.

Om kommissionen i samband med sin bedömning av nationella hinder för verksamheten i bemanningsföretag upptäcker särskilda aspekter med anknytning till regelbördan som står i vägen för tillväxt och konkurrenskraft kommer den, mot bakgrund av den europeiska planeringsterminen, att överväga att inkludera rekommendationer till de berörda medlemsstaterna i de landsspecifika åtgärderna.

Vad beträffar eventuella ändringar av direktivet behövs mer tid för att samla erfarenhet av tillämpningen och avgöra om dess mål har nåtts till fullo. Införlivandeperioden löpte ut i december 2011, och vissa av de nationella genomförandebestämmelserna antogs först under våren 2013. Ännu finns ingen rättspraxis från domstolen om direktivets tillämpning.

Mot den bakgrunden och på grundval av kommissionens egen bedömning av tillämpningen av direktivet, och med hänsyn till de synpunkter som medlemsstaterna och de europeiska arbetsmarknadsparterna gett uttryck för under samrådsprocessen i anslutning till denna rapport, anser kommissionen att inga ändringar är nödvändiga i det här skedet.

Åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar:

- Översikt över de alternativ som medlemsstaterna valt för genomförandet av direktivet i nationell lagstiftning.
- Översikt över medlemsstaternas rapporter om resultaten av översynen av begränsningar och förbud mot anlåtande av arbetskraft som hyrs ut av bemanningsföretag.