



OFFENTLIG HØRING OM REVISIONEN AF ARBEJDSSTIDSDIREKTIVET

BAGGRUND

Tilrettelæggelsen og reguleringen af arbejdstid i den offentlige og private sektor har betydelig samfundsmæssig, økonomisk og politisk betydning. På EU-niveau skal direktiv 2003/88/EU (arbejdstidsdirektivet)¹ sikre fælles minimumsstandarder for alle medlemslandene for at beskytte arbejdstagere mod sundheds- og sikkerhedsrisici forbundet med for lange eller uhensigtsmæssige arbejdstider og med utilstrækkelige hvileperioder. Artikel 31, stk. 2, i EU's charter om grundlæggende rettigheder fastslår ligeledes, at: "Enhver arbejdstager har ret til en begrænsning af den maksimale arbejdstid, til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn."

Der er i løbet af de sidste tyve år sket omfattende ændringer på arbejdsmarkedet og i økonomien, og disse har haft stor betydning for mange aspekter af tilrettelæggelsen af arbejdstiden. I lyset af denne udvikling er det nødvendigt at overveje, hvilken form for arbejdstidslovgivning EU har brug for for at klare de nuværende og kommende udfordringer i første del af det 21. århundrede – både sociale, økonomiske, teknologiske og demografiske.

Derfor har Kommissionen iværksat en omfattende gennemgang af arbejdstidsdirektivet. Målet er at analysere, hvilke ændringer af den aktuelle lovramme der eventuelt er nødvendige for at komme frem til de arbejdstidsregler, som bedst opfylder behovet blandt arbejdstagere, virksomheder, offentlige tjenester og forbrugere i hele EU.

EU's arbejdstidsreglers anvendelsesområde og betydning

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog direktivet i medfør af EF-traktatens artikel 137, stk. 2, (nu artikel 153 i TEUF), som indeholder bestemmelser om fællesskabsforanstaltninger med henblik på at forbedre arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.

Direktivet gælder for alle sektorer, både offentlige og private, herunder sundhedsvæsen og beredskabstjenester.

¹Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EU af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstid, EUT L 299 af 18.11.2003, s. 9.

Direktivet gælder ikke for selvstændige erhvervsdrivende. Det kan være forskelligt fra land til land, om direktivet gælder for frivillige, da det afhænger af, om de betragtes som "arbejdstagere" ifølge den selvstændige definition af begrebet, som er specifik for EU-retten² og af deres særlige arbejdsordning ifølge national lovgivning og praksis og faktiske omstændigheder.

Det nuværende arbejdstidsdirektiv kodificerer to tidligere direktiver, hvoraf det vigtigste blev vedtaget i 1993 på grundlag af et forslag fremsat af Kommissionen^{3 4}.

I direktivet fastsættes fælles minimumskrav for alle medlemslande, som omfatter:

- daglige og ugentlige hvileperioder for arbejdstagere (normalt 11 timers sammenhængende hvile hver dag og 24–35 timers sammenhængende hvile hver uge)
- en pause i løbet af arbejdsdagen (hvis arbejdstiden er over 6 timer)
- begrænsninger i den ugentlige arbejdstid for arbejdstagere (ikke over 48 timer om ugen i gennemsnit, inkl. overarbejde)
- årlig betalt ferieperiode for arbejdstagere (på mindst 4 uger)
- ekstra beskyttelse for natarbejdere⁵:
 - *den almindelige arbejdstid må ikke overstige 8 timer (i gennemsnit) i en periode på 24 timer*
 - *arbejdstiden må ikke overstige 8 timer i en hvilken som helst periode på 24 timer, hvis det indebærer særlige farer eller tunge fysiske eller psykiske belastninger*
 - *ret for alle natarbejdere til en gratis helbredsundersøgelse, inden de påbegynder deres beskæftigelse og derefter med regelmæssige mellemrum*
 - *ret til "om muligt" at overgå til dagarbejde, hvis natarbejde skader en ansats helbred*
 - *bestemmelser om, at arbejdsgivere, som regelmæssigt anvender natarbejde, på anmodning skal informere de relevante myndigheder om dette.*

² Se Domstolens dom i sag nr. C-428/09, ECR I-09961, *Union syndicale Solidaires Isère mod Premier ministre m.fl.*

³ Forslag til et direktiv om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstid – KOM (90) 317 af 20.9.1990.

⁴ Læger under uddannelse var ikke omfattet af direktivet fra 1993, men blev igen omfattet i forbindelse med ændringsdirektiv 2000/34/EF. Medlemslandene havde derfor pligt til at sørge for, at direktivets regler gjaldt for læger under uddannelse fra 1. august 2004. Den eneste undtagelse fra denne frist var direktivets bestemmelse om en gennemsnitlig ugentlig arbejdstidsbegrænsningen på 48 timer: eftersom lange arbejdstider var en fast bestanddel af uddannelsen i mange medlemslande på dette tidspunkt, gav direktivet fra 2000 mulighed for udvidede overgangsordningerne for gradvist at indføre arbejdstidsbegrænsningerne for læger under uddannelse i perioden august 2004 – 31. juli 2009. Tre medlemslande (UK, NL og HU) anvendte en yderligere mulighed for at tillade udvidede arbejdstider (højest 52 timer om ugen) frem til 31. juli 2011. Siden den 1. august 2011 har loftet for den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid på 48 timer været gældende for læger under uddannelse i alle medlemslande.

⁵ Definitionen af "natarbejder" er knyttet til det at arbejde almindeligt i "nattetimerne" som defineret af medlemslandene: der anvendes også flere undtagelser. Se SEK (2010) 1611, kapitel om "natarbejde".

Direktivet indeholder ikke regler om løn (bortset fra retten til 4 ugers årligt betalt ferie).

Direktivets bestemmelser er relativt detaljerede, hvilket skyldes, at det har som erklæret mål at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Det giver dog mulighed for en vis grad af fleksibilitet for at imødekomme forskelle mellem nationale arbejdstidsregler og kravene til visse specifikke aktiviteter eller erhverv:

- Medlemslandene kan tilpasse EU's regler til de nationale forhold (f.eks. er den maksimale ugentlige arbejdstid i mange lande på under 48 timer).
- Der er gode muligheder for at fastsætte fleksible arbejdsordninger gennem fælles overenskomster (f.eks. beregning af arbejdstiden på årsbasis).
- Der er mange undtagelser og fravigelser fra de overordnede bestemmelser (f.eks. med hensyn til tilrettelæggelsen af kompenserende hvileperioder eller den enkelte arbejdstagers mulighed for at fravælge arbejdstidsgrænsen på 48 timer).

Domstolen har i en række sager fastslået, at direktivets krav vedrørende maksimal arbejdstid, årlig betalt ferie og minimumshvileperioder "udgør regler inden for EU's sociallovgivning af særlig betydning, som enhver arbejdstager er omfattet af".⁶

En række af Domstolens domme er af særlig betydning for tilrettelæggelsen af arbejdstiden inden for offentlige sundheds-/plejetjenester:

- (i) Angående behandlingen af "rådighedsvagt": Domstolen har i sagerne *SIMAP* (3. oktober 2000), *Jaeger* (9. september 2003) and *Dellas* (1. december 2005) fastslået, at alle rådighedsvagtperioder, hvor arbejdstageren har pligt til at være på et sted aftalt med arbejdsgiveren, skal medregnes i udregningen af arbejdstidsbegrænsningen i henhold til direktivet og må ikke tages i betragtning ved beregningen af minimumshvileperioder. For arbejdstagerne vil det sige, at deres rådighedsvagtperioder skal medregnes fuldt ud i beregningen af deres ret til hvileperioder og maksimal ugentlig arbejdstid. For arbejdsgiverne vil det sige, at de i forbindelse med tilrettelæggelsen og planlægningen af arbejdstiden inden for rammerne af direktivet skal medregne deres ansattes rådighedsvagtperioder som fuld arbejdstid.
- (ii) Angående behandlingen af "tilkaldevagter": Domstolen har i sagen *SIMAP* også fastslået, at en "tilkaldevagt", hvor en arbejdstager står til rådighed til at levere tjenesteydelser, hvis vedkommende tilkaldes, og (f.eks.) kan opholde sig hjemme eller et andet sted efter eget valg,

⁶ Se sag C-14/04, *Dellas*, Sml. 2005 I, s. 10253, præmis 40-41 og 49, og den retspraksis, der er nævnt heri, om årlig betalt ferie se ligeledes sag C-124/05, *FNV*, præmis 28.

ikke skal medregnes fuldt ud som arbejdstid ifølge direktivet: i sådanne tilfælde er det kun den tid, hvor arbejdstageren bliver tilkaldt, som skal regnes som arbejdstid.

- (iii) Angående tilrettelæggelsen af "kompenserende hvileperioder": Ifølge direktivet kan de daglige og ugentlige hvileperioder udskydes helt eller delvis, men kun hvis den manglende hvileperiode kompenseres fuldt ud bagefter. Direktivet præciserer dog ikke nogen frist for, hvornår. EU-Domstolen fastslår i *Jaeger*-sagen, at denne "tilsvarende kompenserende hvileperiode" skal følge i direkte forlængelse af den pågældende forlængede arbejdsperiode. For arbejdstagerne vil det sige, at de har ret til en hvileperiode direkte efter en forlænget arbejdsperiode, så de kan komme sig oven på arbejdet og blive klar til næste vagt. For arbejdsgiverne vil det sige, at de skal give deres ansatte, som arbejder forlængede arbejdstider den tilsvarende kompenserende hvileperiode umiddelbart efter vagten, hvilket har konsekvenser for tilrettelæggelsen og planlægningen af deres arbejdskraft.

En række medlemslande indførte i perioden efter *SIMAP*- og *Jaeger*-sagerne lovgivning om anvendelsen af "opt out"-undtagelsen⁷ inden for aktiviteter, som kræver 24-timers tilgængelighed, hvor rådighedsvagter er særlig anvendt - ofte især inden for offentlige sundheds- og/eller plejetjenester. Enhver undtagelse skal overholde chartret om grundlæggende rettigheder⁸ og gennemføres i overensstemmelse dermed.

Medlemslandene gennemfører direktivet på meget forskellig vis. I visse medlemslande er arbejdstidsbestemmelserne i hele økonomien normalt fastsat ved fælles overenskomster, som varierer alt efter sektor. I andre fastsætter lovgivningen grundlæggende regler, mens fælles overenskomster også har stor betydning i mange sektorer. I visse medlemslande fastsættes de relevante arbejdstidsbestemmelser af den sektorspecifikke lovgivning – især i den offentlige sundhedssektor. Det gælder særligt den offentlige sektor, hvor den sektorspecifikke og undersektorspecifikke lovgivning kan være meget omfattende og kompleks.

2004-2009-forslaget om lovændringer

⁷ En "opt-out" er en undtagelse fastsat i arbejdstidsdirektivets artikel 22, stk. 1, hvormed et medlemsland kan give en arbejdsgiver tilladelse til at bede den enkelte arbejdstager om at indvilge i frivillig at arbejde flere timer end loftet i direktivet (48 timer om ugen i gennemsnit). Læs nærmere i SEK (2010) 1611, kapitel 5.

⁸ Chartrets artikel 52 fastslår, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at der kun kan indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

I perioden 2004-2009 var der lange drøftelser i Rådet og Europa-Parlamentet om et forslag fra Kommissionen, som ville have foretaget en række ændringer af arbejdstidsdirektivet.

Kommissionens forslag byggede på en revision og en høring, som fokuserede på fire særlige uafklarede spørgsmål i den eksisterende lovgivning eller retspraksis. To af de primære spørgsmål ("opt-out"-bestemmelsen og referenceperioden for beregning af grænserne for arbejdstiden) var spørgsmål, som ifølge selve direktivet skulle tages op til revision inden for 10 år efter vedtagelsen. De andre to spørgsmål (behandlingen af "rådighedsvagt" og tidspunktet for kompenserende hvileperioder) var spørgsmål, hvor Kommissionen havde modtaget adskillige anmodninger om at præcisere anvendelsen af direktivet efter Domstolens tolkning af sagerne *SIMAP* og *Jaeger*.

Det oprindelige forslag havde især til formål:

- (i) enten gradvist at afskaffe den individuelle opt-out-mulighed fra 48-timersreglen eller underlægge den yderligere beskyttende foranstaltninger og en streng revisionsbestemmelse
- (ii) at behandle rådighedsvagter forskelligt fra normal arbejdstid ved at skelne mellem aktive og inaktive perioder på arbejdspladsen
- (iii) at skabe mere fleksibilitet i tilrettelæggelsen af kompenserende hvileperioder (som skulle gives inden for en "rimelig frist")
- (iv) at give mulighed for at udvide referenceperioden for beregning af den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid til op til 12 måneder ved lov (og ikke kun ved fælles overenskomst som i det nuværende direktiv).

Drøftelserne mellem de to institutioner om dette forslag slog fejl på forligsstadiet i 2009.

Den aktuelle revision af direktivet

Formanden for Europa-Kommissionen meddelte i 2009, at Kommissionen ville fremsætte et nyt forslag til ændring af arbejdstidsdirektivet efter en høring i to faser af arbejdsmarkedets parter i henhold til TEUF's artikel 154 og en omfattende konsekvensanalyse.

Kommissionen lancerede [i marts 2010 en høring i første fase af arbejdsmarkedets parter i Europa](#)⁹, som gav et klart overblik over de vigtigste aspekter af betydning for revisionen og deres juridiske implikationer (f.eks. rådighedsvagt, tilkaldevagt, kompenserende hvileperiode, selvstændige arbejdstagere, anvendelse pr. kontrakt eller pr. arbejdstager, opt-out). Dokumentet stillede spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsmarkedets parter mente, der var et behov for ændringer, og i så fald i hvilket omfang.

⁹ KOM (2010) 106 af 24.3.2010

I meddelelsen af december 2010, som lancerede anden fase af høringen af arbejdsmarkedets parter i Europa¹⁰ blev arbejdsmarkedets parter svar opsummeret, og det konkluderedes, at der var et behov for ændringer. Den opstillede en række forskellige temaer, hvor nogle eller alle arbejdsmarkedsparterne ønskede ændringer, og fremsatte mulige løsninger for hvert tema.

Samtidig med høringsprocessen påbegyndte Kommissionen også arbejdet med at analysere konsekvenserne af de nuværende regler og eventuelle ændringer. Kommissionen offentliggjorde og gav arbejdsmarkedets parter i Europa adgang til en række evalueringsundersøgelser og rapporter, som fokuserede på både de retlige og samfundsøkonomiske aspekter:

- en *detaljeret rapport fra Kommissionens tjenestegrene om den retlige gennemførelse af det nuværende direktiv¹¹ offentliggjort i 2010, som opstiller direktivets krav som fortolket af Domstolens afgørelser frem til slutningen af 2010 for hvert af direktivets primære temaer og giver en detaljeret redegørelse for gennemførelsen af direktivet i medlemslandene*
- en *undersøgelse fra eksterne konsulenter om de sociale og økonomiske konsekvenser af de eksisterende arbejdstidsregler (som omfattede specifikke kapitler om SIMAP-Jaeger-dommenes praktiske konsekvenser for offentlige sundheds- og plejetjenester i medlemslandene og om anvendelsen af "opt-out"-bestemmelsen)¹²*
- *adskillige andre undersøgelser offentliggjort om forskellige aspekter af tilrettelæggelsen af arbejdstid i EU fra Kommissionen, Eurofound og andre organisationer.*

Som svar på anden høring gav de primære tværsektorielle arbejdsmarkedsparter (BusinessEurope, ETUC, CEEP og UEAPME) i maj 2011 udtryk for deres interesse i indbyrdes at forhandle en revision af direktivet med henblik på at nå til enighed om en løsning, som kunne gennemføres gennem et rådsdirektiv i henhold til TEUF's artikel 155. Deres forhandlinger blev formelt indledt med en fælles skrivelse til kommissær László Andor den 14. november 2011. For at give arbejdsmarkedets parter mulighed for selv at føre disse forhandlinger indstillede Kommissionen sit arbejde med konsekvensanalysen.

Efter en række møder fra december 2011 og fremefter meddelte arbejdsmarkedets parter imidlertid i december 2012, at man ikke kunne komme længere med forhandlingerne. Efter sonderende kontakter og møder med de primære forhandlere konkluderede kommissær László Andor i februar 2013, at forhandlingerne definitivt var afbrudt.

¹⁰ KOM (2010) 801 og SEK (2010) 1610 af 21.12.2010

¹¹ KOM (2010) 802 og SEK (2010) 1611 af 21.12.2010

¹² Undersøgelse til støtte for konsekvensanalysen om yderligere tiltag på europæisk niveau i forbindelse med direktiv 2003/88/EF og udviklingen af tilrettelæggelsen af arbejdstid, Deloitte, 2010

Det er derfor nu op til Kommissionen at gå videre med revisionen af arbejdstidsdirektivet. Kommissionen ønsker at afslutte sit forberedende arbejde med en grundig konsekvensanalyse af en række muligheder for revisionen. Denne offentlige høring skal bidrage til den aktuelle revision og konsekvensanalyse.