



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.07.1997
KOM(97) 334 endelig udg.

**HVIDBOG OM SEKTORER OG AKTIVITETER,
DER ER UDELUKKET FRA
ARBEJDSSTIDSDIREKTIVET**

(Forelagt af Kommissionen)

**Hvidbog om sektorer og aktiviteter, der er
udelukket fra arbejdstidsdirektivet**

Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	3
FØRSTE DEL: BAGGRUND OG ANALYSE	3
Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder	3
Arbejdstidsdirektivet	3
Offentlig sikkerhed	4
Problemet	5
<i>Udelukkelsens art og omfang</i>	5
<i>Selvstændige</i>	5
Beskæftigelsen i de udelukkede sektorer	6
Den retlige og overenskomstmæssige situation i medlemsstaterne	6
Indsats på fællesskabsplan	7
Fællesudvalg og undersøgelser	7
Gennemgang og vurdering af de enkelte sektorer	8
Vejtransport	8
Jernbanetransport	9
Bytransport	10
Indre vandveje	10
Lufttransport	11
Søtransport	12
Havfiskeri	13
Andre aktiviteter på havet	13
Læger under videreuddannelse	15
ANDEN DEL: VALGMULIGHEDER	17
Aktionsekriterier	17
Mulige modeller	17
Valgmulighed 1: <u>En ikke-bindende model</u>	17
Valgmulighed 2: <u>En rent sektorspecifik model</u>	18
Valgmulighed 3: <u>En differentieret model</u>	18
Valgmulighed 4: <u>En rent horisontal model</u>	18
TREDJE DEL: VEJEN FREM	19
Foreslået fremgangsmåde	19
KONKLUSION	22

Hvidbog om sektorer og aktiviteter, der er udelukket fra arbejdstidsdirektivet

INDLEDNING

1. Formålet med denne hvidbog er at finde frem til, hvorledes man bedst kan sikre, at arbejdstagere, der for tiden ikke er omfattet af arbejdstidsdirektivet (93/104/EF), beskyttes mod sikkerheds- og sundhedsskader som følge af arbejdstiden.

2. Hvidbogen er inddelt i tre dele. I første del gøres der rede for baggrunden, og den aktuelle situation analyseres. I anden del beskrives valgmulighederne. I tredje del angiver Kommissionen, hvorledes den forestiller sig, at sagen gribes an. Kommissionens endelige stillingtagen afhænger af kommentarerne til denne hvidbog.

3. Hvidbogen er udarbejdet efter uformel høring af arbejdsmarkedets parter på grundlag af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

FØRSTE DEL: BAGGRUND OG ANALYSE

Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder

4. Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkeds-mæssige og sociale rettigheder indeholder bestemmelser om arbejdstid og ferie. Således er der i punkt 7 tale om tilnærmelse af vilkårene med hensyn til arbejdstidens længde og tilrettelæggelse. I punkt 8 henvises der til arbejdstagernes ret til en ugentlig hvileperiode og årlig ferie med løn, mens det i punkt 19 hedder, at enhver arbejdstager på arbejdspladsen skal have tilfredsstillende vilkår for så vidt angår beskyttelse af sikkerheden og sundheden.

Arbejdstidsdirektivet

5. Ministerrådet vedtog den 23. november 1993 direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden. Direktivet havde hjemmel i EF-traktatens artikel 118 A, ifølge hvilken medlemsstaterne skal "*bestræbe sig på at forbedre navnlig arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed ...*".

6. De væsentligste mål er at sikre, at arbejdstagerne beskyttes mod de skadelige virkninger, som overdrevent lange arbejdstider, utilstrækkelig hvile eller et uregelmæssigt arbejdsmonster har på deres sundhed og sikkerhed. I direktivet er der navnlig fastsat (artikel 3-8):

- en daglig minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer i døgnet
- en pause, hvis den daglige arbejdstid overstiger seks timer
- en minimumshvileperiode på et døgn om ugen
- en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på højst 48 timer, inklusive overarbejde
- en årlig betalt ferie af fire ugers varighed og
- en bestemmelse om, at natarbejdere i gennemsnit ikke må arbejde mere end otte timer i løbet af en 24 timers periode.

7. Direktivet indeholder endvidere en række bestemmelser vedrørende beskyttelse af natarbejderses og skifteholdsarbejderses sikkerhed og sundhed samt et krav om, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en arbejdsgiver, der agter at tilrettelægge arbejdet efter en bestemt rytme, tager hensyn til det generelle princip om, at arbejdet skal tilpasses mennesket.

8. Direktivet giver rig mulighed for at anvende principperne deri med en vis smidighed i bestemte situationer.

Navnlig er der i mange tilfælde fastsat undtagelser fra alle hovedbestemmelserne undtagen bestemmelserne om årlig ferie. Undtagelser er således bl.a. mulige "for aktiviteter, der er kendetegnet ved afstand mellem arbejdstagerens arbejdssted og bopæl eller ved afstand mellem arbejdstagerens forskellige arbejdssteder", "for aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion", "i tilfælde af forudsigeligt ekstraarbejde" og "i tilfælde af ulykker eller overhængende fare for ulykker". Endvidere er der mulighed for undtagelser fra de samme bestemmelser for så vidt angår enhver aktivitet, såfremt undtagelserne fastsættes ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Disse undtagelser tillades sædvanligvis, "forudsat at der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserende hvileperioder". Hvad angår bestemmelsen om en maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer i gennemsnit gør undtagelserne det muligt at forlænge de "referenceperioder", på grundlag af hvilke gennemsnittene kan udregnes, til seks måneder i alle tilfælde, hvor der tillades undtagelser, og til tolv måneder ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

9. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet senest den 23. november 1996.

Offentlig sikkerhed

10. Selv om det rimeligt nok er arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der er genstand for denne hvidbog,

ønsker Kommissionen at fremhæve de fordele, som den brede offentlighed kan opnå, såfremt der indføres passende arbejdstidsbestemmelser i alle sektorer. Dette gælder navnlig med hensyn til transportvirksomhed og læger under videreuddannelse, som er områder, hvor træthed som følge af for lange arbejdstider kan udgøre en direkte risiko for andres velfærd og sikkerhed. EF-traktaten indeholder bestemmelse om en specifik fællesskabsindsats på områder, hvor dette er påkrævet for at sikre en høj transportsikkerhed. Når indsatsen berører arbejdstider (køretider), må der sikres overensstemmelse med foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed.

Problemet

Udelukkelsens art og omfang

11. Kommissionens oprindelige forslag til arbejdstidsdirektiv dækkede alle økonomiske sektorer og aktiviteter. Men Rådet besluttede at udelukke visse sektorer og aktiviteter fra direktivets anvendelsesområde. Den nøjagtige ordlyd af bestemmelsen vedrørende direktivets anvendelsesområde er: *"Dette direktiv finder anvendelse på alle former for ... aktiviteter ... med undtagelse af vej-, luft-, sø- og jernbanetransport, sejlads ad indre vandveje, havfiskeri, andre aktiviteter på havet samt aktiviteter, der udøves af læger under uddannelse"* (artikel 1, stk. 3).

12. I direktivets 16. betragtning hedder det: *"det kan som følge af et arbejdes særlige natur blive nødvendigt at træffe særskilte foranstaltninger om tilrettelæggelsen af arbejdstiden inden for visse sektorer eller aktiviteter, som dette direktiv ikke finder anvendelse på"*.

13. Rådet fandt således, at undtagelserne har direkte sammenhæng med det pågældende arbejdes karakter og ikke skal ses som udtryk for, at sikkerheden og sundheden er tilstrækkelig beskyttet mod skader som følge af arbejdstiden inden for de nævnte sektorer og aktiviteter. Fælles for alle disse sektorer, bortset fra aktiviteter, der udøves af læger under videreuddannelse, er, at der typisk stilles krav om, at nøglemedarbejdere skal være væk fra deres hjem i en periode som led i deres arbejde.

14. Måden, hvorpå undtagelserne er formuleret, er blevet fortolket, som om alle arbejdstagere i transport- og havfiskerisektoren er udelukket fra direktivet, også selv om de ikke skal være væk hjemmefra. Kommissionen mener, at dette bør afklares, da der ikke er nogen objektiv begrundelse for at forskelsbehandle disse "ikke-mobile" ansatte i forhold til ansatte, der udfører tilsvarende opgaver i andre sektorer. Det afgørende må være arbejdets art og ikke definitionen af den "sektor", som den ansatte arbejder i.

15. Udtrykkene "andre aktiviteter på havet" og "læger under uddannelse" henviser stiltiende eller udtrykkeligt til "aktiviteter", således at problemet med at definere det arbejde, der er tale om, ikke opstår.

Selvstændige

16. Selvstændige arbejdstagere er ikke omfattet af direktiv 93/104/EF. Der er mange selvstændige inden for visse

udelukkede sektorer, f.eks. inden for vejtransport og transport ad indre vandveje, men også inden for mange andre sektorer, der allerede er omfattet af direktivet, f.eks. byggesektoren. Argumentet om, at visse sektorer fortsat skal have en særlig behandling, blot fordi de har forholdsvis mange selvstændige arbejdstagere, må derfor afvises. I den økonomisk set vigtigste af de udelukkede sektorer, vejtransportsektoren, er selvstændige arbejdstagere omfattet af de gældende køretidsbestemmelser.

17. Selv om målet må være at beskytte sikkerhed og sundhed, er Kommissionen opmærksom på følgerne af eventuelle konkurrencefordrejninger og nødvendigheden af at sikre transportsikkerheden. Dette er grunden til, at Kommissionen i denne hvidbog går ind for en integreret model for gennemførelsen af Fællesskabets transport- og socialpolitik.

Beskæftigelsen i de udelukkede sektorer

18. Der er ca. 5,6 millioner arbejdstagere, inkl. selvstændige (ca. 4% af den samlede beskæftigelse i EU¹), inden for samtlige de sektorer og aktiviteter, der ikke er omfattet af direktivet. Af disse arbejder 3,5 millioner i vejtransportsektoren. Endvidere er der ca. 3 millioner, der er beskæftiget med firmatransport², som ikke er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. I bilaget findes skøn over den samlede beskæftigelse inden for de forskellige sektorer og aktiviteter. Mere detaljerede

¹ Kilde: Beskæftigelsen i Europa 1996

² Hovedsagelig inden for kemiske produkter, olieprodukter, agrolævnemidler, byggeri og engros-/detailhandel

oplysninger gives i sektorgennemgangen (se afsnit 29-66 nedenfor).

Den retlige og overenskomstmæssige situation i medlemsstaterne

19. Der er sket væsentlige ændringer i de nationale lovgivninger siden direktivets vedtagelse i 1993. Ændringerne afspejler til dels medlemsstaternes foranstaltninger til gennemførelse af direktivet og medfører i mange tilfælde mere fleksible arbejdstidsordninger, ofte kombineret med arbejdstidsnedsættelser. Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene har for nylig undersøgt de retlige og overenskomstmæssige arbejdstidsbegrænsninger i Den Europæiske Union³.

20. Der er meget stor forskel på, i hvilket omfang ansatte allerede er omfattet af generel eller sektorspecifik arbejdstidslovgivning, både mellem medlemsstaterne og mellem sektorerne. Alle medlemsstater har nogen lovgivning, som giver en vis beskyttelse med hensyn til arbejdstid for visse kategorier af arbejdstagere. Men der er øjensynligt ikke nogen ensartethed eller konsekvens i medlemsstaternes bestemmelser. I visse tilfælde er der generelle arbejdstidsbestemmelser, der gælder for nogle (eller alle) udelukkede sektorer og aktiviteter, og i andre tilfælde er der specifikke bestemmelser gældende for de enkelte sektorer. I de fleste lande suppleres lovgivningen af kollektive overenskomster. Dog er der i de fleste af medlemsstaternes lovgivninger fastsat

³ Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union, udgivet af Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer og Pecters Publications

mindstekrav med hensyn til årlig ferie for de fleste sektorer.

Indsats på fællesskabsplan

21. Kommissionen har under forhandlingerne med Europa-Parlamentet ved andenbehandlingen forpligtet sig til at tage initiativer vedrørende de sektorer og aktiviteter, der ikke er omfattet af direktivet. Kommissionen har f.eks. i sin meddelelse til Europa-Parlamentet⁴ anført, at den så hurtigt som muligt vil *"tage passende initiativer med hensyn til de forskellige sektorer, der er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. De fælles sektorudvalg for de pågældende sektorer (i det omfang, de findes) er ved at forberede gennemførelsen af disse initiativer"*.

22. Kommissionen har i det sociale handlingsprogram på mellemlang sigt 1995-97 anført, at *"drøftelserne med arbejdsmarkedets parter og/eller undersøgelserne vil fortsætte for at finde frem til, hvorledes man bedst kan sikre, at de aktiviteter og sektorer, der er udelukket fra direktivet om arbejdstidens tilrettelæggelse, bliver dækket ... Kommissionen vil om fornødent fremsætte forslag til supplerings af arbejdstidsdirektivet i 1996-1997"*.

23. Europa-Parlamentet har i sin beslutning om det sociale handlingsprogram på mellemlang sigt 1995-1997 udtrykt *"ønske om, at Kommissionen i sit kommende arbejdsprogram for 1996 fremlægger detaljerede forslag til direktiver om arbejdstider for de sektorer, der ikke er omfattet af arbejdstidsdirektivet, og til aktioner i forbindelse med dialogen mellem*

arbejdsmarkedets parter". Europa-Parlamentet har i sin beslutning om en nedsættelse og tilpasning af arbejdstiden også opfordret Kommissionen ... til at tilskynde arbejdsmarkedets parter til at gennemføre høringer ... på europæisk plan med henblik på at indgå fleksible aftaler om en nedsættelse og tilpasning af arbejdstiden, navnlig i sektorer, der i dag er udelukket fra arbejdstidsdirektivet.

24. Kommissionen har i sit handlingsprogram vedrørende den fælles transportpolitik 1995-2000 meddelt, at den agter at iværksætte sektorspecifikke arbejdstidsinitiativer for forskellige transportformer, når udfaldet af drøftelserne mellem arbejdsmarkedets parter er blevet tilstrækkelig klart⁵. Europa-Parlamentet har i sin beslutning vedrørende handlingsprogrammet givet sin tilslutning til planerne om at fremsætte lovforslag om arbejdstiden inden for transport, navnlig på områder, hvor arbejdsmarkedets parter ikke når til enighed.

Fællesudvalg og undersøgelser

25. I de fem transportsektorer og i havfiskerisektoren foregår drøftelserne mellem arbejdsmarkedets parter inden for rammerne af fællesudvalg på fællesskabsplan.

26. Kommissionen har anmodet fællesudvalgene om at fremlægge fælles beskrivelser af den eksisterende situation for så vidt angår arbejdstidsordningerne i de forskellige sektorer og om at anbefale måder, hvorpå direktivets principper kan tilpasses de respektive sektorer.

⁴ SEK(93) 1054 af 7. juli 1993

⁵ Se KOM(95) 302. endelig udg.

27. Den 16. juni 1995 mødtes kommissionsmedlemmerne P. Flynn og N. Kinnock med alle fem fællesudvalg i transportsektorerne. På dette møde var der bred enighed om, at det ikke var berettiget at udelukke "ikke-mobile" arbejdstagere fra EF-bestemmelserne om arbejdstid, og at dette forhold måtte bringes i orden.

28. For så vidt angår "andre aktiviteter på havet" og "læger under videreuddannelse" har Kommissionen til brug for nedenstående analyse foranstaltet undersøgelser af arbejdstidsordningerne.

Gennemgang og vurdering af de enkelte sektorer

29. I de følgende afsnit gennemgås de særlige forhold og problemer inden for hver sektor og aktivitet for så vidt angår regulering af arbejdstiden, herunder navnlig beskæftigelsesniveauet og drøftelserne i de relevante fællesudvalg samt holdningerne hos arbejdsmarkedets parter. Gennemgangen er i hvert enkelt tilfælde efterfulgt af en vurdering af mulighederne for at vedtage arbejdstidslovgivning i den pågældende sektor og af de eventuelle problemer i forbindelse med en udvidelse af arbejdstidsdirektivet til at omfatte den pågældende sektors arbejdstagere.

Vejtransport

30. Vejtransport er langt den største af de sektorer, der ikke er omfattet af direktivet. Det er vanskeligt at få oplyst nøjagtige tal. Men det skønnes⁶, at der er

i alt 6,5 millioner personer, der i EU er beskæftiget med vejtransport. Mange af dem er selvstændige. Der er ca. 1,2 millioner arbejdspladser inden for personbefordring, ca. 2,1 millioner inden for vejtransport for fremmed regning og 3 - 3,5 millioner inden for firmatransport for egen regning (især inden for kemiske produkter, olieprodukter, agrolevnedsmidler, byggeri og engros-/detailhandel). Det bemærkes dog, at transportarbejdere, der beskæftiger sig med firmatransport, allerede er omfattet af direktivet.

31. Dette er den eneste sektor med relevant fællesskabslovgivning. Navnlig er der i forordning nr. 3820/85 fastsat en maksimumkøretid på ni timer, som to gange i en givet uge kan forlænges til ti timer, pauser på mindst 45 minutter for hver køreperiode på fire og en halv time og en daglig hviletid på 11 timer, som kan nedbringes til mindst ni sammenhængende timer højst tre gange i en givet uge (forudsat at der gives kompenserende hviletid den følgende uge). Men der er væsentlige forskelle mellem denne forordning og arbejdstidsdirektivet. Bestemmelserne i forordning nr. 3820/85 har som formål ikke alene at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, men også, og især, at harmonisere vilkårene for konkurrencen mellem alle former for vejtransportvirksomheder samt at forbedre trafikikkerheden og arbejdsvilkårene i almindelighed. På grund af forordningens direkte forbindelse med trafikikkerheden finder den ikke alene anvendelse på ansatte, men også på selvstændige.

32. Dog er der i forordning nr. 3820/85 ikke fastsat maksimumarbejdstider for andre

⁶ Road Transport in the European Union: Aspects of the Organization and Enforcement of Working and Driving Time Regulations

aktiviteter end kørsel, f.eks. lastning og aflæsning, som kan tegne sig for en væsentlig del af chaufførernes daglige arbejdstid, men som ikke er omfattet af forordningen. Dette kan under visse omstændigheder føre til ekstremt lange arbejdstider. Der er endvidere mange undtagelser og mulighed for endnu flere undtagelser fra forordningen. Resultatet er, at der i dag er mange forskellige regler i brug i Fællesskabet, hvilket giver betydelige konkurrencefordrejninger. Dette bevirker, at der i vejtransportsektoren kan opstå problemer i forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, hvilket allerede har ført til alvorlige forstyrrelser i sektoren, som i høj grad påvirker den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer. Disse skavanker må fjernes gennem en passende fællesskabsindsats.

33. Arbejdsgiverne har påpeget, at en bedre anvendelse af eksisterende regler vil være at foretrække frem for nye regler, mens fagforeningerne insisterer på, at al arbejdstid skal være omfattet. Drøftelserne i fællesudvalget blev genoptaget i slutningen af 1996, men de to parter synes at stå langt fra hinanden.

34. *Hviletidsbestemmelsen i arbejdstidsdirektivet er formentlig den vanskeligste regel at anvende over for mobile arbejdstagere inden for vejtransport over store afstande. Der findes dog allerede lignende bestemmelser i forordning nr. 3820/85, som er det mest velegnede instrument, hvis man ønsker at løse problemerne med daglig og ugentlig hviletid. Der synes endvidere ikke at være nogen sektorspecifik begrundelse for ikke at anvende bestemmelserne i arbejdstidsdirektivet om ferie med løn og helbreds-vurderinger for natarbejdere*

samt om garanti for tilstrækkelig hvile og loft over det årlige antal arbejdstimer på samtlige mobile arbejdstagere i sektoren. Arbejdstidsdirektivets bestemmelser bør gælde fuldt ud for alle ikke-mobile arbejdstagere. Som supplement til en eventuel generel indsats til beskyttelse af arbejdstageres sundhed og sikkerhed mod skader som følge af arbejdstiden har Kommissionen til hensigt at foreslå væsentlige ændringer til forordning nr. 3820/85 i begyndelsen af 1998. Ændringerne vil bl.a. gå ud på at integrere nye bestemmelser om de maksimumgrænser, der fastsættes på dags-, uge- og 14 dages-basis for lastnings- og aflæsningsaktiviteter i Fællesskabets køretidsordninger for vejtransportsektoren. Ændringerne skal tillige føre til ensartede kontrolregler og -procedurer.

Jernbanetransport

35. Knap én million mennesker var beskæftiget med jernbanetransport i de femten EU-lande i 1995. Af en undersøgelse gennemført for Europa-Kommissionen af Committee (nu Federation) for Transport Workers' Unions in the European Community⁷ fremgår det, at i 1992 arbejdede 19% af de ansatte som lokomotivførere og andet togpersonale, 31% som portører, specialarbejdere, rangerpersonale (ved stationer og/eller private sidespor og ved terminal- og containerinstallationer osv.), mens 50% var drifts- og stationspersonale.

⁷ Social Aspects of the Common Transport Policy: Study of the Working and Social Conditions of European Railway Workers af Hugues de Villèle og Brenda O'Brien (CTWU)

36. Det er kendetegnende for denne sektor, at en del af arbejdet, navnlig i landområder, er meget uregelmæssigt. Arbejdets intensitet bestemmes således af toghyppigheden. Dette kan i visse tilfælde vanskeliggøre beregningen af "arbejdstiden". Der er også visse problemer med at anvende direktivet på togførerne og det ledsagende personale på langdistanceruterne. Selv om disse aktiviteter og arbejdsvilkårene i almindelighed er dækket af en række kollektive overenskomster på nationalt plan, vil de manglende rammebestemmelser på fællesskabsplan skabe voksende problemer, efterhånden som dereguleringen og konkurrencen med nye aktører intensiveres.

37. Fællesudvalget for Jernbaner nåede den 18. september 1996 til enighed om, at arbejdstidsdirektivet skulle finde anvendelse på alle arbejdstagerne i denne sektor, inkl. det mobile mandskab, med de nødvendige tilpasninger af undtagelserne. Det var en forudsætning, at tilsvarende bestemmelser samtidig skulle gælde for andre transportsektorer, og at de gældende arbejdstidsbetingelser gennem lovgivningen skulle bringes til anvendelse på alle nye arbejdstagere, der fik beskæftigelse i sektoren. Dette skyldes frygt for, at arbejdsmiljøstandarderne med hensyn til arbejdstid i modsat fald vil blive sænket, efterhånden som sektoren åbnes for konkurrence.

38. *Jernbanetransport synes at være en sektor, hvor de eksisterende overenskomster mellem arbejdsmarkedets parter fungerer tilfredsstillende. På baggrund af enigheden i fællesudvalget er der ingen objektiv begrundelse for fortsat at udelukke denne sektor. Herudover vil*

Kommissionen nøje overvåge udviklingen i sektoren for at vurdere behovet for supplerende specifikke aktioner.

Bytransport

39. Selv om denne "sektor", der dækker forskellige aspekter af jernbane- og vejtransport, ikke udtrykkeligt nævnes i direktiv 93/104, er den udelukket fra arbejdstidsdirektivet. Den er også for en stor dels vedkommende udelukket fra forordning nr. 3820/85 (regelmæssig personbefordring med en operationsradius på 50 km eller derunder), hvilket kan have betydning for passagersikkerheden. Kommissionens tjenestegrene har fået henvendelser fra UITP (Union Internationale des Transports Publics, som repræsenterer interesserne for de ansatte inden for bytransport, som har andre interesser end ansatte inden for vej- og jernbanetransport som sådan. Kommissionen vil ved udarbejdelsen af eventuelle forslag tage hensyn til deres betænkeligheder.

Indre vandveje

40. Ca. 45.000 personer er beskæftiget med transport ad indre vandveje, heraf 35.000 ansatte og resten som små selvstændige med 1-3 fartøjer hver. I dag er der en mærkbar og generel tendens til et stigende antal småvirksomheder, hvilket skyldes de store virksomheders salg af fartøjer til de ansatte. For små selvstændige med kun ét fartøj, dvs. de fleste af dem, er fartøjet både deres levebrød og deres faste hjem. Dog er de selvstændige, der sejler på Rhinen, i dag underkastet regler for besætningens hvileperioder og sammensætning samt navigationstid.

Forbindelsen mellem disse foranstaltninger og arbejdstid er, at fartøjets ejer er underkastet regler om obligatorisk hviletid og navigationstid, for så vidt som han er medlem af besætningen.

41. De to sider i Fællesudvalget for Indre Vandveje besluttede at indlede forhandlinger om en arbejdstidsaftale på fællesskabsplan for denne sektor. Det af arbejdstagerne fremlagte aftaleudkast fulgte ret nøje arbejdstidsdirektivets bestemmelser. Dog indeholdt det andre bestemmelser om den daglige hviletid, idet man i udkastet opererede med ti sammenhængende timer mod elleve timer i direktivet. Forhandlingerne brød sammen i begyndelsen af 1995, da arbejdsgiverne ikke kunne acceptere, at arbejdstidsprincippet skulle gælde for de små selvstændige.

42. Udvidelsen af direktivet til at omfatte ansatte i denne sektor skulle ikke volde uoverstigelige problemer. For selv om arbejdstidsdirektivets grundlæggende bestemmelse om daglige hvileperioder kan volde problemer, åbner direktivet dog mulighed for at fravige den pågældende artikel både ved kollektive overenskomster og i tilfælde, hvor arbejdstageren skal være væk hjemmefra for at arbejde. Kommissionen vil forelægge Rådet et forslag i 1998 indeholdende bestemmelser, som er inspireret af Rhin-konventionen, og som vil gælde for alle medlemsstater.

Lufttransport

43. Det skønnes, at der er ca. 375.000 ansatte i luftfartsselskaberne i de 15 EU-lande. Ca. 20% af disse er besætningsmedlemmer, mens resten er

lufthavns personale, herunder vedligeholdelses- og salgspersonale.

44. Det er nødvendigt med flyvetidsbegrænsninger, da det længe har været erkendt, at træthed blandt besætningsmedlemmerne kan medføre alvorlige præstationsforringelser. Luftfart kombinerer en række træthedsfremmende faktorer, der ikke kendes i andre erhverv. Personalet skal bedømme situationer, træffe afgørelser og yde en god præstation under stress i lange arbejdsperioder, undertiden om natten og efter at have passeret mange tidszoner. Dette personale må derfor beskyttes, ikke alene mod træthed i korte perioder, men også mod de mulige virkninger af træthed, der har akkumuleret sig over længere tid.

45. Fællesudvalget for Lufttransport er blevet enige om, at arbejdstidsdirektivet skal gælde for lufthavnspersonalet (ca. 80% af alle ansatte). Fællesudvalgets videre drøftelser har været fokuseret på anvendelsen af arbejdstidsdirektivets principper på flybesætningerne. Drøftelserne er blevet forstyrret af uenighed om den indbyrdes forbindelse mellem fællesudvalgets drøftelser og de fælles luftfartsmyndigheders (Joint Aviation Authorities) drøftelser om begrænsning af flyvetiden for fly- og kabinepersonale.

46. *Aftalen om at lade det generelle direktiv omfatte lufthavnspersonalet udgør et væsentligt fremskridt. Med hensyn til flypersonale er det eneste væsentlige problem, en udvidelse af direktivet eventuelt rejser, bestemmelserne om hviletid og pauser. Men problemet skulle ikke være uoverstigeligt i betragtning af direktivets*

undtagelsesmuligheder. Kommissionen overvejer også som supplement til eventuelle generelle aktioner med hensyn til beskyttelsen af arbejdstageres sikkerhed og sundhed mod skader som følge af arbejdstiden en række specifikke forslag om en ensartet ordning til begrænsning af flyvetiderne af hensyn til flyvesikkerheden.

Søtransport

47. Antallet af søfolk beskæftiget på skibe, der sejler under en medlemsstats flag, skønnes⁸ at ligge på ca. 162.000 i alt. Af disse er ca. 129.000 (80%) statsborgere i den pågældende medlemsstat, og 33.000 er ikke statsborgere dér, men kommer hovedsagelig fra tredjelande.

48. Det er almindeligt med lange arbejdstider på havet. Men det har hidtil været vanskeligt at gennemføre en systematisk begrænsning af arbejdstiderne på grund af konkurrencen fra skibe, der sejler under tredjelandes flag. Beskæftigelsesnedgangen i den EU-registrerede flåde - med over 30% mellem 1985 og 1995 - har faktisk været kilde til stor bekymring for både rederierne og søfolkene i de senere år. Derfor, og fordi der er tale om et globalt erhverv, har det ligget fællesudvalget på sinde at opnå enighed i de internationale organisationer, førend man begynder at behandle interne fællesskabsspørgsmål.

49. I Den Internationale Søfartsorganisation blev man i 1995 enig om at vedtage den reviderede konvention om standarder for uddannelse, godkendelse og vagttjeneste (STCW-

⁸ TecEcon: Study on the maritime professions in the European Union

konventionen) for så vidt angår mindstekravene med hensyn til vagters hvileperioder. Her er der fastsat mindste daglige hvileperioder på ti timer i døgnet. Hvileperioden kan højst opdeles i to dele, heraf én, der varer i mindst seks sammenhængende timer. Der er endvidere fastsat ugentlige hvileperioder på mindst 70 timer. Kommissionen har forelagt Rådet et officielt forslag til ændring af direktiv 94/58/EF om minimumsuddannelsesniveaue for søfartserhvervet. Dette forslag afspejler bestemmelserne i STCW-konventionen af 1995 med hensyn til mindstehvileperioder for vagter på dækket og i maskinrummet. Det ændrede direktiv behandles for tiden i EF's lovgivende organer, og Rådet vedtog den 18. juni 1997 en fælles holdning.

50. Den Internationale Arbejdstagerorganisation (ILO) vedtog i oktober 1996 en ny konvention (nr. 180) om arbejdstider inden for skibsfart. Strategien forud for vedtagelsen af konvention nr. 180 var lagt af arbejdsmarkedets parter. Ifølge konventionen skal søfarende om bord på skibe have enten en maksimal arbejdstid (14 timer i døgnet og 72 timer om ugen) eller en minimumshviletid (ti timer i døgnet og 77 timer om ugen). Konferencen besluttede sig ligeledes for en mekanisme, der ville gøre det muligt at håndhæve bestemmelserne i konvention nr. 180 over for fartøjer, der er registreret i tredjelande, men som sejler i EU-farvande, gennem havnestatskontrollen. Siden da har arbejdsmarkedets parter understreget, at strategien afhænger af, at medlemsstaterne ratificerer konventionen. De er endvidere i princippet blevet enige om, at der er behov for et specifikt

fællesskabsinstrument til regulering af arbejdstiden i søfartssektoren. Kommissionen vil, som den tidligere har anført, hurtigt fremsætte et direktivforslag. Dette vil tage hensyn til bestemmelserne i ILO-konvention nr. 180 og til visse elementer i arbejdstidsdirektivet efter en nærmere drøftelse af detaljerne heri.

51. Der er gjort store fremskridt. Kommissionen er glad for enigheden i fællesudvalget og ser frem til at modtage udvalgets detaljerede anbefalinger. Kommissionen håber tillige, at medlemsstaterne vil ratificere ILO-konvention nr. 180, således at mindstekrav med hensyn til arbejdstid eller hviletid kan håndhæves internationalt.

Havfiskeri

52. Ca. 270.000 søfarende personer er beskæftiget i havfiskerisektoren i EU-medlemsstaterne⁹. Hertil kommer forholdsvis få ikke-mobile, landbaserede arbejdstagere i havfiskerisektoren, hvis arbejde er direkte forbundet med landingen af fisk, og som ikke er omfattet af direktivet. Der er også en hel del andre landbaserede arbejdstagere, som er tæt knyttet til havfiskeriet, f.eks. havnearbejdere og arbejdere i fiskeforarbejdningsindustrien, men de er allerede omfattet af arbejdstidsdirektivets bestemmelser.

53. Begge sider i fællesudvalget for denne sektor har meddelt Kommissionen deres respektive holdninger, som afviger meget fra hinanden. Arbejdsgiverne er

⁹ Antal fiskere (hel- og deltids) (alle EU-medlemsstater). Tallene er for 1993, undtagen tallene for Grækenland (1990) og Irland (1991). Kilde: OECD, medlemsstaterne

modstandere af et arbejdstidsdirektiv for denne sektor på grund af sektorens særlige karakter og subsidiaritetsprincippet. Blandt de nævnte problemer er det store antal selvstændige arbejdstagere, de økonomiske følger for andelsfiskere og forskellene mellem havfiskerisektoren i de forskellige lande i Europa. Fagforeningerne har derimod erklæret, at der kræves en indsats for at beskytte fiskerne mod de lange arbejdstider, at det er unødvendigt at udelukke denne sektor fra direktiv 93/104/EF, og at man kunne have fundet frem til passende undtagelser. Fagforeningerne har fremlagt detaljerede skriftlige forslag. Drøftelserne blev genoptaget tidligere i år med henblik på at nå frem til en fælles holdning.

54. Kommissionen håber, at arbejdsmarkedets parter når frem til en fælles holdning. Men opnås der ikke enighed, kan der dog foreslås sektorspecifikke bestemmelser omfattende daglige og ugentlige hvileperioder for søfarende personale. Endvidere kan bestemmelserne om ferie med løn og helbredsundersøgelser for natarbejdere samt garantiene for tilstrækkelig hvile og loftet over antallet af arbejdstimer pr. år anvendes over for alt søfarende personale i sektoren. Samtlige arbejdstidsdirektivets bestemmelser bør gælde alle ikke-mobile arbejdstagere, eventuelt med mulighed for yderligere undtagelser.

Andre aktiviteter på havet

55. Antallet af ansatte, der arbejder på havet, skifter med årstiderne. Det er rimeligt at skønne, at ca. 45.000 personer i alt er beskæftiget med "andre aktiviteter på havet" i EU. Af disse er de fleste

beskæftiget med offshorearbejde, men ca. 10.000 er beskæftiget med forskelligt kontraktarbejde, herunder mætningsdykning. I højsæsonen er godt 3.000 beskæftiget med seismologiske undersøgelser i europæiske farvande. De vigtigste af de berørte EU-lande er Det Forenede Kongerige (med godt halvdelen af EU-beskæftigelsen i denne sektor), Danmark, Nederlandene og Italien.

56. Ifølge den af Kommissionen bestilte undersøgelse¹⁰ er så godt som al offshorearbejde i Nordsøen baseret på 12-timers-skift. Nogle af lederne og specialisterne arbejder det antal timer dagligt, som arbejdet kræver, i stedet for at overholde en fast arbejdstid. En typisk arbejdsperiode for offshorearbejde er to uger, men varigheden kan variere afhængig af land og arbejdsgiver. I forbindelse med kontraktarbejde i Det Forenede Kongerige fastsættes varigheden af arbejdsperioden på havet efter den tid, arbejdet forventes at tage. Regnes der med indtil ca. fem ugers arbejde, er det sandsynligt, at det samme personale vil udføre hele opgaven.

57. I Danmark, Italien og Nederlandene er der lovgivning, ofte suppleret med kollektive overenskomster, som indeholder i hvert fald grundlæggende bestemmelser om arbejdstid eller minimumshvileperioder i forbindelse med arbejdsperioder på havet. I Det Forenede Kongerige er der ikke nogen særlig lovgivning om arbejdstid, men hver virksomhed skal udarbejde en "safety case" for hver enkelt installation og vurdere arbejdsmiljørisiciene. Arbejdstiden skal

indgå såvel i virksomhedens "safety case" som i dens risikovurdering.

58. Ifølge Coshape-rapporten (fra 1995) er 6 til 16 timers overarbejde om ugen (ud over de tolv daglige arbejdstimer) ikke ualmindeligt i Danmark. I Nederlandene skal der i tilfælde af overarbejde på havet ydes arbejdstageren kompenserende hvileperioder, mens han endnu befinder sig på havet. I Det Forenede Kongerige afhænger det faktiske antal overarbejdstimer af virksomheden og arbejdets karakter. I de fleste tilfælde er der sjældent tale om overarbejde i større målestok ved rutineopgaver. Overarbejdet er begrænset til ca. fire timer om ugen, i visse tilfælde dog over det dobbelte heraf. For ledende personale er 2-3 timers overarbejde om dagen almindeligt. I Italien er arbejdstiden ved skifteholdsarbejde og overarbejdets omfang meget varieret. Coshape-undersøgelsen konkluderer, at de eksisterende skifteholdsmønstre synes at være den mest hensigtsmæssige måde, hvorpå arbejdstiden på havet kan tilrettelægges, og mulighederne for ændringer er yderst begrænsede.

59. I denne sektor er der ikke nogen dialog mellem arbejdsmarkedets parter på EF-plan. Fagforeningerne ønsker forhandlinger på EF-plan eller, hvis det ikke kan lade sig gøre, et særligt direktiv. Arbejdsgiverorganisationerne har derimod været utilbøjelige til at deltage i en dialog med fagforeningerne, og de største organisationer erklærer ligefrem, at det har de ikke mandat til. De finder, at sektoren er tilpas reguleret, og at der ikke er behov for EF-lovgivning på dette område. Arbejdsgiverne er navnlig opsatte på at opretholde 2 x 12 timer x

¹⁰ Coshape Ltd: The Working Hours in 'Other Work at Sea' in the Context of Directive 93/104/EC, 1995

14 dage-systemet og reglen om, at arbejdstiden beregnes på årsbasis.

60. *Et eventuelt forslag må nødvendigvis tillade fortsættelse af skifteholdssystemer baseret på 2 skift x 12 timer x 14 dage og tage hensyn til den internationale og sæsonprægede karakter af arbejdsmonsteret i denne sektor ved at tillade en beregning af arbejdstiden på årsbasis. Disse arbejdstageres arbejdsmonstre ligner faktisk på mange måder de "mobile" transportarbejders, idet der i begge tilfælde er tale om at arbejde væk hjemmefra. Derfor bør de behandles på samme måde. Det kan navnlig anføres, at der for nogle af aktiviteterne kan indføres ordninger svarende til dem, der foreslås for sotransportsektoren.*

Læger under videreuddannelse

61. Udelukkelsen henviser til "læger under (videre-)uddannelse". I medlemsstaterne indgår der normalt to vigtige elementer i begrebet "læger under uddannelse": de pågældende personer har afsluttet deres grunduddannelse på universitetet, og de forbereder sig til at tage en anerkendt lægeeksamen på et højere niveau. Uddannelsesperiodens længde varierer fra land til land, og det er i visse medlemsstater ikke klart, hvornår denne uddannelsesperiode afsluttes. Læger, der "ikke er under uddannelse" er pr. definition omfattet af arbejdstidsdirektivet, som dog giver mulighed for at udvise fleksibilitet, jf. afsnit 8 ovenfor.

62. Der er skønsmæssigt over 270.000 yngre hospitalslæger (mere eller mindre svarende til begrebet "læger under (videre-)uddannelse") i EU som helhed. Men næsten halvdelen af dem

befinder sig i Tyskland, hvor den nationale arbejdstidslovgivning allerede finder anvendelse.

63. Der er tilsyneladende et problem for så vidt angår den beskæftigelsesstatus, læger under videreuddannelse har. I visse lande har de en særlig status og er hverken selvstændige, ansatte eller praktikanter. Men en nærmere undersøgelse synes at vise, at de i langt de fleste lande betragtes som "ansatte" i arbejdsretlig forstand.

64. Læger under videreuddannelse har i modsætning til andre grupper "tilkaldevagter". Den undersøgelse, der blev udført for Kommissionen i 1994¹¹, viser, at "tilkaldevagter" behandles meget forskelligt i de forskellige medlemsstater. I flere lande forventes læger under videreuddannelse at arbejde mange timer om ugen og at have ekstremt lange uafbrudte arbejdsperioder, som opstår, når der lægges natte- eller weekendvagter oven i den typiske arbejdsuge. "Medmindre der er fastsat særlige bestemmelser om reelle pauser eller andre begrænsninger i antallet af arbejdstimer, indebærer mange vagtordninger, at en læge under videreuddannelse rutinemæssigt arbejder uden egentlige hvileperioder 32 timer i træk, og i ekstreme tilfælde 70 timer". I rapporten konkluderes det, at den ugentlige arbejdstid for læger under videreuddannelse varierer meget, men dog rutinemæssigt overstiger 55 timer i mange lande.

¹¹ Coshape Ltd: The Working Hours of Doctors in Training in the context of Directive 93/104/EC

65. For ganske mange af lægerne under videreuddannelse er der således tale om en klar sundheds- og sikkerhedsrisiko. For så vidt disse læger deltager direkte i de lægefaglige procedurer og beslutninger, som berører patienterne, kan der også være fare for disse patienters sikkerhed.

66. *Spørgsmålet om "tilkaldevagter" for læger under videreuddannelse bør løses på nationalt plan. Men direktivets nuværende ordlyd giver faktisk medlemsstaterne mulighed for at definere arbejdstid restriktivt, selv om den også tillader en bredere definition. Der synes således ikke at være nogen praktisk juridisk vanskelighed ved at lade læger under videreuddannelse være omfattet af direktivet, som jo allerede gælder for andre ansatte læger, og samtidig tilpasse de gældende undtagelser, således at medlemsstaterne får mulighed for at løse problemet med "tilkaldevagter". Ved overvejelserne om, hvorledes direktivet kan udvides, må der dog tages hensyn til den potentielle indvirkning på sundhedsplejeydelserne og deres kvalitet.*

ANDEN DEL: VALGMULIGHEDER

Aktionskriterier

67. Før end der fremsættes forslag, må det fastslås, hvilke kriterier de foretrukne modeller skal bedømmes efter. For så vidt angår aktioner vedrørende arbejdstagere, der ikke er omfattet af arbejdstidsdirektivet, forekommer følgende kriterier at være passende:

68. Den foreslåede aktion må:
- a) sikre passende beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed mod skader som følge af arbejdstiden
 - b) give virksomhederne mulighed for fleksible driftsmæssige løsninger
 - c) tage hensyn til eventuelle beskæftigelsesmæssige følger
 - d) ikke pålægge virksomhederne, navnlig de små virksomheder, urimelige byrder og må tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for specifikke sektorer som f.eks. andelsfiskerisektoren, og de store forskelle, der findes inden for havfiskeriet
 - e) overholde subsidiaritetsprincippet
 - f) overholde proportionalitetsprincippet.

69. Det må også så vidt muligt sikres, at en truffen foranstaltning eller en beslutning om ikke at træffe foranstaltninger tager hensyn til den europæiske konkurrenceevne og den offentlige sikkerhed og ikke fører til konkurrencefordrejninger i det indre marked og mellem konkurrerende transportformer.

Mulige modeller

70. Gennemgangen i første del har vist, at der er et problem, der skal løses, nemlig at der inden for alle udelukkede sektorer og aktiviteter er visse arbejdstagere, som ikke er beskyttet mod lange arbejdstider, eller som ikke er sikret tilstrækkelig hviletid. Kommissionen må, når den har besluttet, hvilke modeller, der skal benyttes for at løse dette problem, sikre, at den valgte løsning opfylder kriterierne i afsnit 68.

71. Man kan overveje fire måder at gribe problemet an på:

- en ikke-bindende model
- en rent sektorspecifik model
- en differentieret model
- en rent horisontal model.

Valgmulighed 1: En ikke-bindende model

72. Her vil Kommissionen enten skulle fremkomme med en eller flere henstillinger eller foreslå vedtagelse af henstillinger fra Rådet. Dette vil indebære opretholdelse af de nuværende undtagelser fra direktivet, såfremt dette er berettiget i en bestemt sektor. Hovedbudskabet vil være en tilskyndelse til medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at alle arbejdstagere uanset deres status får passende hvileperioder, og at de ikke har for lange arbejdsdage. Denne model har fået tilslutning fra de fleste af de arbejdsgiverorganisationer, som har kommenteret den under de uformelle høringer om hvidbogen. Blandt disse organisationer er der også nogle - navnlig repræsentanterne for

offshoreindustrien - der har argumenteret for en fortsat udelukkelse af deres sektor. Fagforeningerne var absolut imod denne ikke-bindende model.

Valgmulighed 2: En rent sektorspecifik model

73. Hidtil har man både i fællesudvalgene og i forbindelse med undersøgelserne navnlig søgt - inspireret af arbejdstidsdirektivet - at finde frem til arbejdstidsordninger for de enkelte sektorer, der skaber en rimelig balance mellem beskyttelsen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, hensynet til den offentlige sikkerhed og fleksibilitetskravet. Indtil for nylig forekom det usandsynligt, at denne model ville føre til resultater i fællesudvalgene. Men der er nu sket fremskridt inden for i hvert fald to sektorer: sø- og jernbanetransport. Det er denne model, Den Europæiske Samarbejdsorganisation (EFS) går ind for.

Valgmulighed 3: En differentieret model

74. Den tredje valgmulighed går ud på at differentiere mellem de aktiviteter, der kan reguleres i henhold til arbejdstidsdirektivet, og dem, der kræver specifikke foranstaltninger. Dette indebærer:

- udvidelse af alle arbejdstidsdirektivets bestemmelser til at omfatte samtlige ikke-mobile arbejdstagere. De gældende undtagelser skal i så fald tilpasses for at tage hensyn til behovet for kontinuitet i tjenesten og andre driftskrav¹²;

¹² herunder f.eks. yngre lægers "tilkaldevagter" og havneaktiviteter i havfiskerisektoren, som er direkte forbundet med landingen af fangster

- udvidelse af arbejdstidsdirektivets bestemmelser om fire ugers årlig ferie med løn og sundhedsvurderinger for natarbejdere til at omfatte alle mobile arbejdstagere og arbejdstagere, der udøver "andre aktiviteter på havet" ved at indføre en garanti for passende hvileperioder og et loft over antallet af årlige arbejdstimer;
- indførelse eller ændring af sektorspecifik lovgivning vedrørende arbejdstid og hvileperioder for alle mobile arbejdstagere og arbejdstagere, der udøver "andre aktiviteter på havet".

Valgmulighed 4: En rent horisontal model

75. En fjerde mulighed er at foreslå en rent horisontal foranstaltning, som ikke berører de sektorspecifikke aspekter af arbejdstidsproblemet. Et sådant forslag kan indeholde følgende elementer:

- a) tydeliggørelse af direktiv 93/104/EF for at sikre, at alle bestemmelserne deri gælder for alle ikke-mobile arbejdstagere
- b) en grundlæggende mindstebeskyttelse med hensyn til arbejdstid, f.eks. garanti for tilstrækkelig hviletid og fire ugers årlig ferie med løn for alle arbejdstagere, der ikke er omfattet af direktiv 93/104/EF.

TREDJE DEL: VEJEN FREM

Foreslået fremgangsmåde

76. Vurderingen i første del fører til tre konklusioner:

77. Den første er, at der er et sikkerheds- og sundhedsproblem, der må løses i betragtning af, at der er arbejdstagere i alle udelukkede sektorer, som ikke er beskyttet mod sundhedsmæssige og sikkerhedsmæssige risici som følge af for lange arbejdstider. Det er endvidere ikke objektivt berettiget helt at udelukke nogen sektor.

78. Den anden konklusion er, at der ikke er grund til at behandle "ikke-mobile" arbejdstagere anderledes end andre arbejdstagere, der allerede er omfattet af direktivet.

79. Den tredje konklusion er, at for at sikre et mindstemål af sundheds- og sikkerhedsbeskyttelse bør grundprincipperne i arbejdstidsdirektivet gælde alle arbejdstagere, og at der ikke er nogen begrundelse for helt at udelukke nogen sektor, forudsat at hensynet til den offentlige sikkerhed og fleksibilitetskravene tilgodeses på hensigtsmæssig måde.

80. Kommissionen mener fortsat, at aftaler mellem arbejdsmarkedets parter vil være den bedste løsning. Sådanne aftaler kan implementeres enten efter de fremgangsmåder og regler, der gælder for arbejdsmarkedsrelationer, eller gennem EF-lovgivning. Kommissionen bemærker dog, at arbejdsmarkedets parter i de sektorer, hvor der allerede er indgået aftaler (jernbane- og søtransport), går ind for en løsning ad lovgivningens vej.

81. På denne baggrund er Kommissionens foreløbige holdning, at det mest praktiske vil være at sætte lovgivningsprocessen i gang, jf. valgmulighed 3. Denne model vil sikre beskyttelsen af sundhed og sikkerhed og samtidig være tilstrækkelig fleksibel til at tage hensyn til de operationelle problemer, som var den egentlige grund til udelukkelsen.

82. Derimod finder Kommissionen på grundlag af sektorgennemgangen ikke, at den ikke-bindende model (valgmulighed 1) er hensigtsmæssig, idet den ikke sikrer, at arbejdsmiljøproblemerne vil blive løst for alle arbejdstagerne. Den rent sektorspecifikke model (valgmulighed 2) vil gøre det meget vanskeligt at opnå en konsekvent eller rimelig behandling af ikke-mobile arbejdstagere, mens den rent horisontale model (valgmulighed 4) ikke yder den beskyttelse af sikkerhed og sundhed, som kræves af mobile arbejdstagere. Desuden kan valgmulighed 1 eller 2 i sig selv føre til konkurrencefordrejninger.

83. Hvorledes passer denne foreslåede fremgangsmåde (valgmulighed 3) med de kriterier, der er fastsat i anden del ovenfor?

84. Først må det undersøges, om arbejdstagernes sikkerhed og sundhed er tilstrækkelig beskyttet mod skader som følge af arbejdstiden. De nævnte valgmuligheder bygger på arbejdstidsdirektivet, hvori der søges fastsat minimumstandarder.

85. Arbejdstidsdirektivet giver virksomhederne mulighed for at være fleksible (se afsnit 8 ovenfor). Eventuelle nye forslag bør give mulighed for en

lignende fleksibilitet. Arbejdsgivernes synspunkter må også overvejes nøje for at sikre, at eventuelle nye forslag giver en tilstrækkelig yderligere fleksibilitet.

86. Med hensyn til beskæftigelse er det meget vigtigt, at en aktion på europæisk plan enten hjælper med at skabe eller bevare arbejdspladser eller i det mindste ikke skader beskæftigelsessituationen og de europæiske virksomheders konkurrenceevne. Der ses meget forskelligt på, hvorledes en nedsættelse af arbejdstiden vil påvirke beskæftigelsen. Disse forskellige synspunkter behandles nærmere i grønbogen "Partnerskab -vejen til fornyelse af arbejdstilrettelæggelsen"¹³. Men arbejdstidsdirektivet tillader allerede længere arbejdstider end dem, der i praksis er gældende i de fleste medlemsstater. Endvidere er Kommissionen overbevist om, at det er af stor betydning, at der fastsættes minimumstandarder for beskyttelsen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, hvis det indre marked skal fungere gnidningsløst.

87. Tilsvarende argumenter kan bruges i spørgsmålet om de byrder, der pålægges navnlig små og mellemstore virksomheder. Man må undgå overdreven regulering og unødvendige byrder. Men selv om arbejdstidsdirektivet er komplekst, er grundbestemmelserne deri som nævnt i afsnit 6 meget enkle. Komplexiteten skyldes nemlig især, at direktivet er fleksibelt og giver medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til særlige forhold og nationale traditioner.

88. Med hensyn til overholdelsen af subsidiaritetsprincippet finder Kommissionen nu støtte i EF-Domstolens dom i den sag, Det Forenede Kongerige havde anlagt med påstand om annullation af arbejdstidsdirektivet. I denne dom¹⁴ bemærker Domstolen, at "*når først Rådet har fundet det nødvendigt at forbedre det nuværende niveau for beskyttelsen af arbejdstageres sikkerhed og sundhed og at harmonisere forholdene på dette område, uden at det går ud over forbedringerne, forudsætter opnåelsen af dette mål gennem fastsættelsen af mindstekrav en aktion på fællesskabsplan*". Der er nemlig fra et subsidiaritets synspunkt ingen objektiv forskel mellem de sektorer, der er udelukket fra arbejdstidsdirektivet, og de sektorer, der er omfattet. Det må således konkluderes, at der ikke kan rejses indsigelse mod lovgivning under påberåbelse af subsidiaritetsprincippet.

89. Med hensyn til proportionalitetsprincippet har Domstolen konsekvent fastholdt, at det for at fastslå, om en fællesskabsbestemmelse overholder proportionalitetsprincippet, er nødvendigt at fastslå, om de midler, der er fastsat deri, er *velegnede til at nå det fastsatte mål*, og om de *går længere end det, der kræves* for at nå målet. Det må derfor afgøres, om Fællesskabet i sit direktiv er gået længere end nødvendigt for at nå målet, at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Igen konkluderer EF-Domstolen i sagen om arbejdstidsdirektivet, at det ikke er tilfældet. Da eventuelle forslag til direktiver i de udelukkede sektorer ikke vil gå længere end bestemmelserne i

¹³ KOM(97) 128

¹⁴ Domstolens dom af 12. november 1996 i sag C-84/94: Det Forenede Kongerige mod Rådet for Den Europæiske Union

arbejdstidsdirektivet, finder Kommissionen, at også proportionalitetsprincippet er overholdt.

KONKLUSION

90. På baggrund af disse betragtninger finder Kommissionen, at man må gå pragmatisk til værks for på EF-plan at sikre beskyttelse af sikkerheden og sundheden mod skader som følge af arbejdstiden for arbejdstagere inden for de sektorer og aktiviteter, der nu er udelukket fra arbejdstidsdirektivet.

91. Medmindre Kommissionen ændrer standpunkt som følge af de bemærkninger, der fremkommer til denne hvidbog, vil den vælge den tredje valgmulighed (se afsnit 62). Ifølge denne skal der sondres mellem de aktiviteter, der falder ind under arbejdstidsdirektivet, og dem, der kræver særlige foranstaltninger. Dette indebærer:

- udvidelse af alle bestemmelserne i arbejdstidsdirektivet til at omfatte alle ikke-mobile arbejdstagere. De gældende undtagelser skal tilpasses, navnlig for at tage hensyn til behovet for kontinuitet i tjenesten og andre driftsmæssige krav;
- udvidelse af arbejdstidsdirektivets bestemmelser om fire ugers årlig ferie med løn og helbredsbedømmelser for natarbejdere til at omfatte alle mobile arbejdstagere og arbejdstagere, der udøver "andre aktiviteter på havet", garanti for passende hvileperioder og et loft over det årlige antal arbejdstimer;
- indførelse eller ændring af sektorspecifik lovgivning vedrørende arbejdstid og hvileperioder for mobile arbejdstagere og arbejdstagere, der udøver "andre aktiviteter på havet",

inden for hver enkelt sektor eller aktivitet.

92. Med hensyn til sådanne sektorspecifikke foranstaltninger håber Kommissionen, at det vil være muligt at fortsætte arbejdet på grundlag af en aftale mellem arbejdsmarkedets parter. Med hensyn til eventuelle specifikke foranstaltninger for havfiskeri (hvis drøftelserne om en fælles politik ikke giver resultat) og andre aktiviteter på havet vil Kommissionen gerne høre, om arbejdsgiverne og fagforeningerne i havfiskeri- og offshoresektoren kunne tænke sig ordninger for deres sektor, som svarer til ordningerne for søtransportsektoren (se afsnit 47 - 51 ovenfor).

93. Kommissionen erklærede i sin meddelelse om anvendelse af aftalen om socialpolitik¹⁵, at den vil følge den høringsprocedure, der er fastsat i meddelelsen, i forbindelse med alle foranstaltninger, der har væsentlige sociale konsekvenser, uanset hvilket retsgrundlag forslaget får. Derfor sender Kommissionen denne hvidbog til arbejdsmarkedets parter med henblik på en udtalelse. Kommissionen vil derefter naturligvis høre arbejdsgiverne og arbejdstagerne, såfremt den overvejer andre forslag.

94. Kommissionen ønsker også bemærkninger til den foreslåede fremgangsmåde fra andre modtagere af denne hvidbog. Eventuelle bemærkninger skal sendes (med angivelse af referencen V/D2 - WP) inden 31. oktober 1997 til:

Europa-Kommissionen
GDV/D2

¹⁵ KOM(93) 600

Rue de la Loi / Wetstraat 200
B - 1049 Bruxelles

arbejdsmarkedets parter og de øvrige
modtagere af hvidbogen.

95. Bemærkninger kan tillige sendes
med e-mail til:

dg5-workingtime@bxl.dg5.cec.be

96. Kommissionen vil efter denne
dato fastlægge sin endelige holdning
under behørig hensyntagen til de
synspunkter, der fremkommer fra

Der er adgang til dette dokument på følgende adresse:
internet <http://europa.eu.int/>

Stien til GDV's hjemmeside er følgende:

Welcome, Policies, Employment and Social Policies, hvorfra
der er et link til GDV.

SAMLET BESKÆFTIGELSE¹⁶

Vejtransport	3 500 000	^{17 18}
Jernbanetransport	965 000	¹⁹
Indre vandveje	45 000	²⁰
Lufttransport	375 000	²¹
Søtransport	160 000	²²
Havfiskeri	270 000	²³
Andre aktiviteter på havet	45 000	²⁴
Læger under videreuddannelse	270 000	²⁵
I alt	5 630 000	

NB: Disse tal er omtrentlige. I sektorgennemgangen, afsnit 29-66, findes yderligere forklaringer.

¹⁶ Alle EU-lande

¹⁷ Ekskl. arbejdstagere beskæftiget med firmatransport, som ikke er udelukket fra arbejdstidsdirektivet

¹⁸ Kilde: Road Transport in the European Union: Aspects of the Organization and Enforcement of Working and Driving Time Regulations, 1995

¹⁹ Kilde: Main statistical results for UIC Member Railways, 1995

²⁰ Kilde: GDVII-skøn, 1996

²¹ Flight International World Airline Directory, tal for 1996

²² Kilde: Tecnecon: Study on the maritime professions in the European Union, 1996

²³ Antal fiskere (hel- og deltids)(alle EU-lande). Tallene er for 1993, undtagen for Grækenland (1990) og Irland (1991). Kilde: OECD, medlemsstaterne

²⁴ Kilde: Coshape Ltd: The Working Hours in 'Other Work at Sea' in the Context of Directive 93/104/EC, 1995

²⁵ Kilde: Den faste arbejdsgruppe bestående af yngre læger på europæiske hospitaler, 1996

ISSN 0254-1459

KOM(97) 334 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

04 05 06

Katalognummer : CB-CO-97-401-DA-C

ISBN 92-78-23323-4

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg

25