



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.12.2003
KOM(2003) 843 endelig

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

**og arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan om fornyet behandling af direktiv
93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden**

INDHOLD

Indledning.....	3
Første del: Analyse og evaluering.....	5
1. Undtagelsesbestemmelser vedrørende referenceperioder	5
1.1. De retlige bestemmelser	5
1.2. Den aktuelle situation i medlemsstaterne.....	5
1.3. Muligheden for at forlænge referenceperioden ved kollektiv overenskomst.....	6
2. Anvendelsen af artikel 18, stk. 1. litra b), nr. i)	7
2.1. De retlige bestemmelser.....	7
2.2. Den aktuelle situation i medlemsstaterne.....	8
2.2.1. Det Forenede Kongerige	8
2.2.1.1. De nationale bestemmelser	8
2.2.1.2. Retlig vurdering	9
2.2.1.3. Den praktiske anvendelse.....	10
2.2.1.4. Hvor mange arbejdstagere har underskrevet opt-out aftalen?.....	12
2.2.1.5. Hvorfor anvendes opt-out bestemmelsen?.....	13
2.2.1.6. Opt-out bestemmelsens konsekvenser for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed....	14
2.2.2. Anvendelse af artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), i andre medlemsstater	15
2.2.2.1. Luxembourg	16
2.2.2.2. Frankrig.....	16
2.2.2.3. Øvrige medlemsstater.....	17
2.2.2.4. De fremtidige medlemsstater	17
3. Definitionen af arbejdstid.....	17
3.1. Domstolens retspraksis.....	17
3.1.1. SIMAP-sagen	17
3.1.2. Jaeger-sagen	18
3.2. Konsekvenserne af Domstolens retspraksis	19
4. Der bør være muligt at kombinere arbejde og familieliv.....	21
Anden del: valgmuligheder	21
Tredje del: Vejen frem	23

INDLEDNING

Direktiv 93/104/EF¹ af 23. november 1993 indeholder minimumsforskrifter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden med henblik på at sikre et højere beskyttelsesniveau, for så vidt angår arbejdstageres sikkerhed og sundhed. Med det formål at sikre arbejdstagerne beskyttelse mod negative virkninger for deres sundhed og sikkerhed af for lang en arbejdstid, utilstrækkelig hviletid eller uregelmæssig arbejdstilrettelæggelse foreskriver direktivet bl.a:

- en minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode.
- pauser, hvis den daglige arbejdstid overstiger 6 timer
- en minimumshvileperiode på en dag om ugen
- en gennemsnitlig maksimal ugentlig arbejdstid inkl. overarbejde på 48 timer
- en årlig betalt ferie på 4 uger
- en gennemsnitlig maksimumsarbejdstid for natarbejde på 8 timer.

Medlemsstaterne var forpligtet til senest den 23. november 1996 at have indført dette direktiv i national lovgivning. Direktivet er nu omsat i alle medlemsstater. Yderligere oplysninger om indførelsen af direktivet kan fås ved at konsultere rapporten, der blev offentliggjort i 2000.²

Direktiv 93/104/EF udelukkede fra sit anvendelsesområde sektorer som luft- og jernbanetransport, vej- og søtransport, sejlads ad indre vandveje, havfiskeri, andre aktiviteter på havet samt aktiviteter, der udøves af læger under uddannelse. Europa-Parlamentet og Rådet vedtog den 22. juni 2000 direktiv 2000/34/EF³ om ændring af Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, for at omfatte sektorer og aktiviteter, der er undtaget fra dette direktiv. Medlemsstaterne skulle senest den 1. august 2003 have omsat direktiv 2000/34/EF (den 1. august 2004 for så vidt angår læger under uddannelse).

Denne meddelelse omhandler, medmindre andet er anført, direktiv 93/104/EF, der er ændret af direktiv 2000/34/EF (herefter kaldet ”direktivet”). Til gengæld omhandler meddelelsen ikke særdirektiverne⁴ vedrørende arbejdstid, idet bestemmelserne i

¹ Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, EFT L 307 af 13.12.1993, s. 18.

² Beretning fra Kommissionen – Status for gennemførelsen af Rådets direktiv 93/104/EF, KOM(2000) 787.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 om ændring af Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, for at omfatte sektorer og aktiviteter, der er undtaget fra dette direktiv, EFT L 195 af 1.8.2000, s. 41.

⁴ Rådets direktiv 1999/63/EF af 21. juni 1999 om gennemførelse af den aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for søfarende, som er indgået mellem European Community Shipowners' Association (ECSA) og Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST) - Bilag: Europæisk aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for søfarende, EFT L 167 af 2.7.1999, s. 33

Rådets direktiv 2000/79/EF af 27. november 2000 om iværksættelse af den europæiske aftale om tilrettelæggelse af arbejdstiden for mobile arbejdstagere i civil luftfart, som er indgået af Sammenslutningen af Europæiske Luftfartsselskaber (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), Den Europæiske Organisation for Regionale Luftfartsselskaber (ERA) og Den Internationale Charterflysammenslutning (IACA) (EFT L 302 af 1.12.2000, s. 57).

artikel 14 i direktivet ikke finder anvendelse, ”hvis andre fællesskabsbestemmelser indeholder mere specifikke forskrifter inden for tilrettelæggelsen af arbejdstiden, for så vidt angår visse former for beskæftigelse eller erhverv”.

Direktivet indeholder to bestemmelser om en gennemgang inden udløbet af en syvårig periode at regne fra fristen for medlemsstaternes indførelse i den nationale lovgivning, dvs. den 23. november 2003. Disse bestemmelser omhandler fravigelser i forbindelse med referenceperioder for anvendelsen af artikel 6 (den maksimale ugentlige arbejdstid) og muligheden for ikke at anvende artikel 6, såfremt arbejdstageren indvilger i at udføre et sådant arbejde (almindeligvis kendt som – og herefter kaldet – opt-out).

På den anden side har EF-Domstolens fortolkning af bestemmelserne i direktivet i forbindelse med en lang række præjudicielle spørgsmål i medfør af traktatens artikel 234 haft en stor indflydelse på begrebet ”arbejdstid” og dermed direktivets væsentligste bestemmelser. Det er derfor nødvendigt og hensigtsmæssigt at analysere virkningerne af denne retspraksis, bl.a. dommene i sagerne SIMAP⁵ og Jaeger⁶ vedrørende medregningen under arbejdstid af lægers vagttjenester efter ordningen med fysisk tilstedeværelse i sundhedsinstitutionen.

Denne meddelelse har altså en tredobbelt målsætning.

Først og fremmest har den til formål at evaluere anvendelsen af de to bestemmelser, der skal gennemgås (undtagelsesbestemmelserne i forbindelse med referenceperioderne – artikel 17, stk. 4 – og opt-out bestemmelsen – artikel 18, stk.1 litra b), nr. i)).

Dernæst har den til formål at analysere, hvilken indvirkning Domstolens retspraksis har på definitionen på arbejdstid og medregningen af vagttjenester, såvel som de nye udviklinger, der tilstræber bedre overensstemmelse mellem arbejds- og familieliv.

Endelig har den til formål at konsultere ikke bare Europa-Parlamentet og Rådet, men også Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget samt arbejdsmarkedets parter om en eventuel revision af teksten.

Med hensyn til de europæiske arbejdsmarkedsparter skal denne meddelelse i medfør af artikel 138, stk. 2, i traktaten betragtes som første fase af konsultationen. Det siger sig selv, at Kommissionen på et senere tidspunkt vil konsultere arbejdsmarkedets parter om indholdet af alle påtænkte forslag (artikel 138, stk. 3).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/15/EF af 11. marts 2002 om tilrettelæggelse af arbejdstid for personer, der udfører mobile vejtransportaktiviteter, EFT L 80 af 23.3.2002, p. 35.

⁵ Domstolens dom af 3. oktober 2000 i sag C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) mod Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, Sml. 2000 I, s. 07963.

⁶ Domstolens dom af 9. oktober 2003 i sag C-151/02 angående en anmodning, som Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein (Tyskland) har indgivet til Domstolen for den for nævnte ret verserende sag, Landeshauptstadt Kiel mod Norbert Jaeger, endnu ikke offentliggjort.

FØRSTE DEL: ANALYSE OG EVALUERING

1. UNDTAGELSESBESTEMMELSER VEDRØRENDE REFERENCEPERIODER

1.1. De retlige bestemmelser

Referenceperioderne for anvendelsen af artikel 5 (ugentlig hviletid) og artikel 6 (maksimal ugentlig arbejdstid) er fastlagt i artikel 16 i direktivet.

For så vidt angår beregningen af den maksimale ugentlige arbejdstid (48 timer), fastlægger artikel 16, nr. 2, en referenceperiode på ikke over 4 måneder. Det er imidlertid muligt at fravige artikel 16, og referenceperioderne kan således forlænges i de tilfælde, der er nævnt i artikel 17, stk. 1-3.

Muligheden for at fravige referenceperioden er dog begrænset af artikel 17, stk. 4, i direktivet. Den er affattet som følger:

Muligheden fra at fravige artikel 16, nr. 2, som fastsat i stk. 2, nr. 2.1 og 2.2, og stk. 3 i nærværende artikel, må ikke medføre, at referenceperioden overstiger seks måneder.

Medlemsstaterne kan dog under overholdelse af de almindelige principper for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed tillade, at der af objektive og tekniske grunde samt af hensyn til arbejdets tilrettelæggelse ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter fastsættes referenceperioder, som under ingen omstændigheder må overstige tolv måneder.

Inden udløbet af en periode på syv år regnet fra den i artikel 18, stk. 1, litra a), fastsatte dato tager Rådet, på grundlag af et forslag fra Kommissionen ledsaget af en evalueringsrapport, bestemmelserne i dette stykke op til fornyet behandling og beslutter, hvad der videre skal foretages.

Med andre ord er referenceperioden for beregningen af de 48 timer fastsat til fire måneder. Den kan fastsættes til seks måneder i de tilfælde, det er muligt at fravige artikel 16. Ved kollektiv overenskomst kan den forlænges indtil 12 måneder.

1.2. Den aktuelle situation i medlemsstaterne

Det er ikke altid nemt at analysere de nationale lovgivninger i forbindelse med gennemførelsen af artikel 6 og 16. Medlemsstaterne fastsætter faktisk i nogle tilfælde en daglig og/eller ugentlig absolut grænse i stedet for at begrænse den gennemsnitlige arbejdstid i en given referenceperiode, samtidig med at man tillader overarbejdstimer inden for de daglige, ugentlige, månedlige eller årlige begrænsninger.

Kun i lovgivningerne i fire medlemsstater (Grækenland, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige) gengives bestemmelserne i direktivet direkte, dvs. med en referenceperiode på fire måneder for beregningen af den gennemsnitlige maksimale ugentlige arbejdstid samt muligheden for ved kollektiv overenskomst at fastsætte en længere referenceperiode, der dog ikke kan overskride 12 måneder.

I Danmark er referenceperioderne ikke fastsat ved lov. De kollektive overenskomster fastsætter referenceperioder fra 4 til 12 måneder.

I Finland anvendes referenceperioden på 4 måneder kun for det maksimale antal overarbejdstimer. De kollektive overenskomster kan fastsætte en referenceperiode på et år for den almindelige arbejdstid og for den øvre grænse for overarbejde.

I Frankrig er begrænsningen på 48 timer absolut og ikke et gennemsnit, der skal beregnes ud fra en referenceperiode.

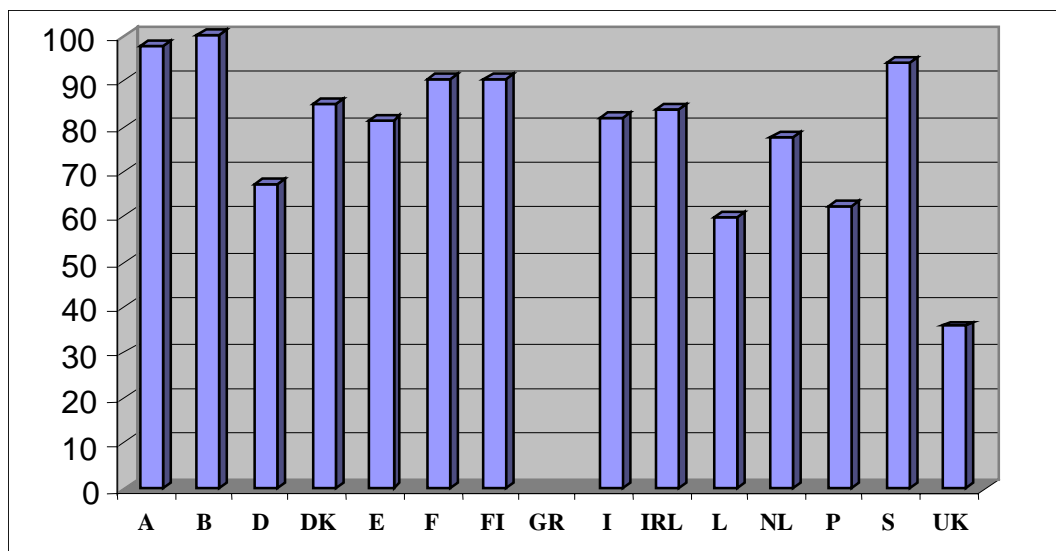
Andre medlemsstater har forskellige referenceperioder, ofte på et år, men disse gælder kun for beregningen af den almindelige arbejdstid, der ligger et godt stykke under de 48 timer i direktivet.

Generelt kan man konstatere, at tendensen går i retning af en referenceperiode på et år.

1.3. Muligheden for at forlænge referenceperioden ved kollektiv overenskomst

I henhold til artikel 17, stk. 4, i direktivet kan referenceperioden for beregningen af de 48 timer kun forlænges til 12 måneder ved kollektiv overenskomst eller aftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter. Det viser sig imidlertid i praksis, at medlemsstaterne ikke alle er lige stillet med hensyn til muligheden for forlængelse af referenceperioden. Rent faktisk er der stor forskel på, hvor mange der er omfattet af de kollektive overenskomstforhandlinger – dvs. den andel af arbejdstagere, hvis løn- og arbejdsforhold i hvert fald i en vis udstrækning er fastsat gennem kollektive overenskomster - i Den Europæiske Union, men den er dog generelt høj med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som det fremgår af nedenstående tabel.

Taux de couverture de la négociation collective



Kilde: EIRO

Således er kun 36 % i Det Forenede Kongerige omfattet af kollektive overenskomster, mens visse lande når op på eller nærmer sig de 100 %. Hvis man kun så på den private sektor (22 %), ville den procentvise dækning være endnu lavere.

Endvidere skal det bemærkes, at muligheden for at fravige visse bestemmelser i direktivet gennem aftaler mellem arbejdsmarkedets parter ud over ved kollektive overenskomster ikke har været meget anvendt. Som eksempel kan således nævnes, at

i Det Forenede Kongerige har man til dato sjældent anvendt aftaler med arbejdskraften.⁷

2. ANVENDELSEN AF ARTIKEL 18, STK. 1. LITRA B), NR. I)

2.1. De retlige bestemmelser

Artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), i direktivet er affattet som følger:

En medlemsstat kan imidlertid undlade at anvende artikel 6 under overholdelse af de almindelige principper for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og forudsat, at den ved nødvendige foranstaltninger, som er truffet med henblik herpå, sikrer:

- *at ingen arbejdsgiver kræver, at en arbejdstager præster mere end 48 timers arbejde i løbet af en syvdagesperiode, beregnet som gennemsnit i den referenceperiode, der er omhandlet i artikel 16, nr. 2, medmindre arbejdstageren har samtykket i at udføre et sådant arbejde*
 - *at det ikke lægges arbejdstageren til last, at vedkommende ikke er indstillet på at give sit samtykke til at udføre et sådant arbejde*
 - *at arbejdsgiveren fører ajourførte registre over de arbejdstagere, der udfører et sådant arbejde*
 - *at registrene stilles til rådighed for de kompetente myndigheder, som af sikkerheds- og/eller sundhedsmæssige årsager kan forbyde eller begrænse arbejdstagernes mulighed for at overskride den maksimale ugentlige arbejdstid*
 - *at arbejdsgiveren efter anmodning fra de kompetente myndigheder giver disse oplysninger om de aftaler, der er indgået med arbejdstagerne om udførelse af et arbejde, hvorved de overskrider en arbejdstid på 48 timer i løbet af en syv dagesperiode, beregnet som gennemsnit i den referenceperiode, der er omhandlet i artikel 16, nr. 2.*
- Inden udløbet af en periode på syv år regnet fra den i litra a) fastsatte dato tager Rådet, på grundlag af et forslag fra Kommissionen ledsaget af en evalueringsrapport, bestemmelserne i dette nr. i) op til fornyet behandling og beslutter, hvad der videre skal foretages.*

Denne artikel tillader altså en medlemsstat i sin nationale lovgivning at have bestemmelser om, at en arbejdstager i gennemsnit kan arbejde mere end 48 timer om ugen, hvis betingelserne i de forskellige led i denne bestemmelse overholdes. Disse betingelser vedrører hovedsageligt nødvendigheden af at opnå den enkelte arbejdstagers samtykke og af at føre register.

Det karakteristiske træk ved artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), er, at beslutningen om ikke at være omfattet af den maksimale ugentlige arbejdstid skal træffes af arbejdstager selv. Domstolen mindede i øvrigt om dette princip i SIMAP-sagen, idet den kendte for ret, at *”et samtykke, der er givet af fagforeningerne som parter i en kollektiv overenskomst eller aftale, kan ikke sidestilles med et samtykke, der er givet af arbejdstageren selv”*⁸

Arbejdstagers samtykke skal dog være afgivet frit og skal være informeret. Arbejdstageren må ikke være under pres for at underskrive aftalen og må ikke lide skade, hvis den pågældende beslutter sig for ikke at underskrive. Da det drejer sig om en undtagelse til Fællesskabets bestemmelser om tilrettelæggelse af arbejdstiden, skal betingelserne i direktivet om anvendelsen af opt-out være opfyldt. Den medlemsstat, der ønsker at gøre brug af muligheden for ikke at anvende artikel 6, skal derfor træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der ikke kan rejses tvivl om arbejdstagerens beslutning. Som Generaladvokat Jarabo Colomer

⁷ Barnard, C. m.fl.: *The use and necessity of Article 18.1(b)(i) of the Working Time Directive in the United Kingdom*, endelig rapport, december 2002, s. 114.

⁸ Sag C-303/98, *SIMAP*, præmis 73.

mindede om i sine konklusioner i Pfeiffer-sagen⁹ ”skal det bemærkes at hovedmålet med direktivet er at garantere sundhed og sikkerhed for arbejdstagerne, der undgør det svageste led i ansættelsesforholdet. Netop for at undgå at arbejdsgiveren gennem kneb eller ved intimidering opnår, at arbejdstageren giver afkald på retten til, at den ugentlige arbejdstid ikke overskrider det garanterede maksimum, omgives det udtrykkelige samtykke af en hel række garantier, der skal prøve at sikre, at den berørte part ikke lider nogen skade, hvis denne ikke accepterer et arbejde på mere end 48 timer ugentligt på de nævnte betingelser, at arbejdsgiveren fører et ajourført register over de arbejdstagere, der udfører et sådant arbejde, hvor timetallet overskrider det ugentlige maksimum, og at arbejdsgiveren leverer oplysninger om aftalerne med arbejdstagerne til de kompetente myndigheder på deres anmodning”.

2.2. Den aktuelle situation i medlemsstaterne

2.2.1. Det Forenede Kongerige

2.2.1.1. De nationale bestemmelser

Ved direktivets gennemførelse var det kun Det Forenede Kongerige, der gjorde brug af muligheden for ikke at anvende artikel 6. Rent faktisk fastsatte artikel 4(1) i *Working Time Regulations*¹⁰ en grænse på 48 timer, men underlagt undtagelsen i artikel 5(1), der fastlagde, at:

”Begrænsningen i artikel 4(1) finder ikke anvendelse over for en arbejdstager, der har aftalt skriftligt med sin arbejdsgiver, at den ikke finder anvendelse over for den pågældende, under forudsætning af, at arbejdsgiveren opfylder bestemmelserne i stk. 4”.

Betingelserne i de forskellige led i artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), blev omsat i national lovgivning ved artikel 5(4), der er affattet således:

Bestemmelserne i stk. 1 fastsætter, at arbejdsgiver:

(a) *fører ajourførte registre, der -*

- (i) *indeholder en opgørelse over alle de arbejdstagere, der er ansat hos denne, og som har indvilget i, at begrænsningen i artikel 4 (1) ikke finder anvendelse i deres tilfælde*
- (ii) *indeholder alle de betingelser, som arbejdstageren har givet sit samtykke til i forbindelse med, at begrænsningen ikke finder anvendelse*
- (iii) *anfører det antal arbejdstimer, som arbejdstageren har præsteret for arbejdsgiveren i hver enkelt referenceperiode, siden aftalen trådte i kraft (med undtagelse af perioder, der ophørte mere end to år før den seneste tilføjelse til registrene)*

(b) *tillader efter anmodning enhver inspektion, der er udpeget af Health and Safety Executive eller enhver anden myndighed med ansvar for anvendelsen af nærværende bestemmelser i medfør af artikel 28, at kontrollere disse registre*

(c) *giver en sådan inspektion de oplysninger, som denne måtte anmode om, med hensyn til de tilfælde, hvor en arbejdstager har indvilget i, at den nævnte begrænsning i artikel 4(1) ikke finder anvendelse i det pågældende tilfælde.*

Endvidere fastlægger artikel 4, at:

⁹ Generaladvokat M.D. Ruiz-Jarabo Colomers konklusioner, forelagt den 6. maj 2003 i sag C-397/01 og sag C-403/01, Bernhard Pfeiffer m.fl. mod Deutsches Rotes Kreuz Kreisverband Waldshut eV, præmis 47.

¹⁰ *Working Time Regulations (WTR) 1998, SI 1998/1833.*

(2) *En aftale jf. stk. 1 -*

*(a) kan enten vedrøre en nærmere anført periode eller gælde uden tidsbegrænsninger, og
(b) skal kunne opsiges af arbejdstageren ved et skriftligt varsel til arbejdsgiveren på ikke under syv dage med forbehold af enhver anden bestemmelse i aftalen om andre varslingsperioder*

(3) må ikke have en varslingsperiode på over tre måneder i de tilfælde, hvor en aftale jf. stk. 1 fastlægger bestemmelser om aftalens ophør efter en varslingsperiode.

*Working Time Regulations*¹¹ blev ændret i 1999 bl.a. med hensyn til omsættelsen af denne bestemmelse i direktivet. Artikel 4(1) vedrører den maksimale ugentlige arbejdstid og er nu affattet som følger:

En arbejdstagers arbejdstid, herunder overtid i enhver referenceperiode, der gælder for den pågældende, må ikke overstige et gennemsnit på 48 timer over en syvdages periode, medmindre arbejdsgiveren først har opnået arbejdstagerens skriftlige samtykke.

Bestemmelserne om registrene er blevet ophævet og erstattet af forpligtelsen for arbejdsgiveren om at føre "ajourførte registre over alle arbejdstagere, der udfører arbejde i forbindelse med hvilket begrænsningen ikke gælder, idet arbejdsgiveren har opnået arbejdstagerens samtykke, som anført i stk. 1" (artikel 4(2)).

2.2.1.2. Retlig vurdering

Kommissionen har konstateret, at lovgivning og praksis ikke synes at give alle de garantier, der er fastsat i direktivet. Først og fremmest bemærker flere informationskilder faktisk, at det er en udbredt praksis at forelægge aftalen om opt-out, når arbejdskontrakten skal underskrives. Denne praksis kan ikke være i overensstemmelse med andet led i artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), der har til formål at sikre, at arbejdstageren frit kan give sit samtykke, og at ingen arbejdstagere lider skade, fordi den pågældende ikke har villet give sit samtykke. Imidlertid er det berettiget at formode, at hvis aftalen om opt-out skal underskrives samtidigt med arbejdskontrakten, kompromitteres det frie valg ved den situation, som arbejdstageren i det øjeblik befinder sig i.

Endvidere skal de medlemsstater, der ønsker at gøre brug af opt-out i henhold til tredje og fjerde led i den artikel sikre sig, at:

- *arbejdsgiveren fører ajourførte registre over de arbejdstagere, der udfører et sådant arbejde*
- *at registrene stilles til rådighed for de kompetente myndigheder, som af sikkerheds- og/eller sundhedsmæssige årsager kan forbyde eller begrænse arbejdstagernes mulighed for at overskride den maksimale ugentlige arbejdstid.*

Disse to led viser klart, at EU-lovgiverne ønskede, at arbejdsgiveren skal føre et register over de timer, som arbejdstageren, der har underskrevet en sådan opt-out aftale, rent faktisk har præsteret. Det fremgår klart af teksten i tredje led. Faktisk indeholde dette led bestemmelser om obligatoriske registre over "de arbejdstagere, der udfører et sådant arbejde" (dvs. som arbejder mere end 48 timer i den anførte referenceperiode) og ikke de arbejdstagere, der har underskrevet en erklæring. For at vide, hvilke arbejdstagere, "der udfører et sådant arbejde", er det selvfølgelig nødvendigt at føre register over det antal arbejdstimer, der faktisk præsteres.

¹¹ [Working Time Regulations 1999, SI 1999/3372.](#)

Det fremgår også af formålet, der ligger til grund for det fjerde led, som egentlig har til hensigt at sikre, at de kompetente myndigheder kan forbyde eller *begrænse* muligheden for at arbejde mere end 48 timer for at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Det er dog kun muligt at træffe en begrundet afgørelse om forbud eller begrænsning af muligheden for at arbejde mere end 48 timer, hvis man har adgang til registre over de timer, der rent faktisk er præsteret af de personer, der har underskrevet en opt-out aftale.

Imidlertid begrænser ændringerne fra 1999 til *Working Time Regulations* forpligtelserne til at føre registre til en eneste forpligtelse, nemlig at kun selve aftalen skal opbevares.

Bestemmelserne i den nationale lovgivning har i øvrigt ført til den paradoksale situation, hvor man kan have registre over de timer, som de arbejdstagere har præsteret, der er underlagt begrænsningen på 48 timer, men ikke over de personer, der er mere udsatte for risici for deres sundhed og sikkerhed, og som har valgt at arbejde længere.

Derudover kommer det yderligere problem, at det er umuligt at kontrollere, om andre bestemmelser i direktivet overholdes. Hvordan skal man kontrollere, om den daglige hviletid (artikel 3), pauserne (artikel 4) eller den ugentlige hviletid (artikel 5) overholdes, hvis man ikke har noget register over den arbejdstid, som arbejdstagerne faktisk har præsteret. Det forholder sig nemlig således, at sådan som direktivet er omsat i national lovgivning, kan det i praksis betyde, at de pågældende arbejdstagere ikke har visse af de i direktivet fastlagte rettigheder, hvilket selvfølgelig ikke har været EU-lovgiverens hensigt.

2.2.1.3. Den praktiske anvendelse

Trods ikrafttrædelsen af direktivet kan man konstatere, at de væsentligste træk ved den engelske ordning vedrørende arbejdstiden er forblevet uændrede stort set som følge af anvendelsen af opt-out.

Ifølge de tal, der er til rådighed arbejder ca. **4 mio.** mennesker, dvs. **16 %** af arbejdskraften i øjeblikket mere end 48 timer om ugen, mens det kun var 3,3 mio. dvs. 15 % i begyndelsen af 90'erne. Det fremgår også, at antallet af personer, der arbejder mere end 55 timer om ugen, er steget og er nu på 1,5 mio. Faktisk er Det Forenede Kongerige den eneste medlemsstat, hvor den ugentlige arbejdstid er steget i det seneste tiår¹².

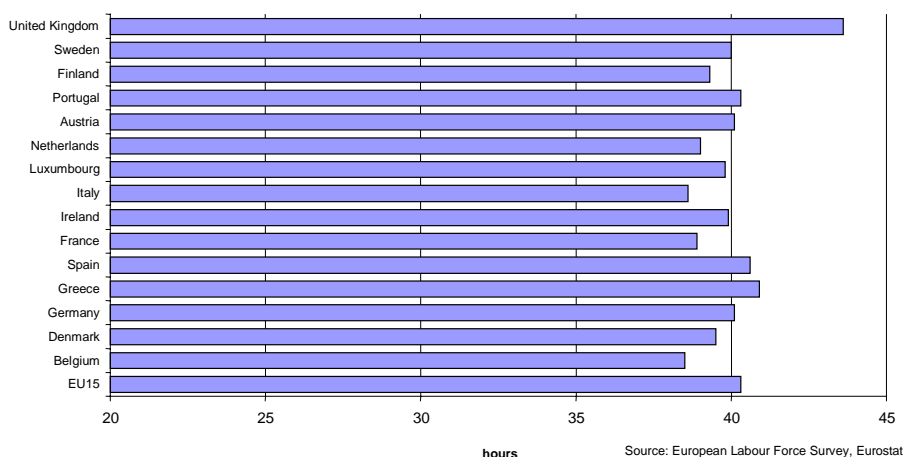
Disse tal bekræftes af tal fra den britiske regering sendt til Kommissionens tjenestegrene. Ifølge et dokument fra april 2003 er den normale ugentlige arbejdstid, hvis man kun tager fuldtidsarbejdende arbejdstagere i betragtning, noget højere i Det Forenede Kongerige end i de øvrige medlemsstater (jf. tabel 1).

¹² Beswick, J. m.fl., *Working Long Hours*, HSL/2003/02, s. 4.

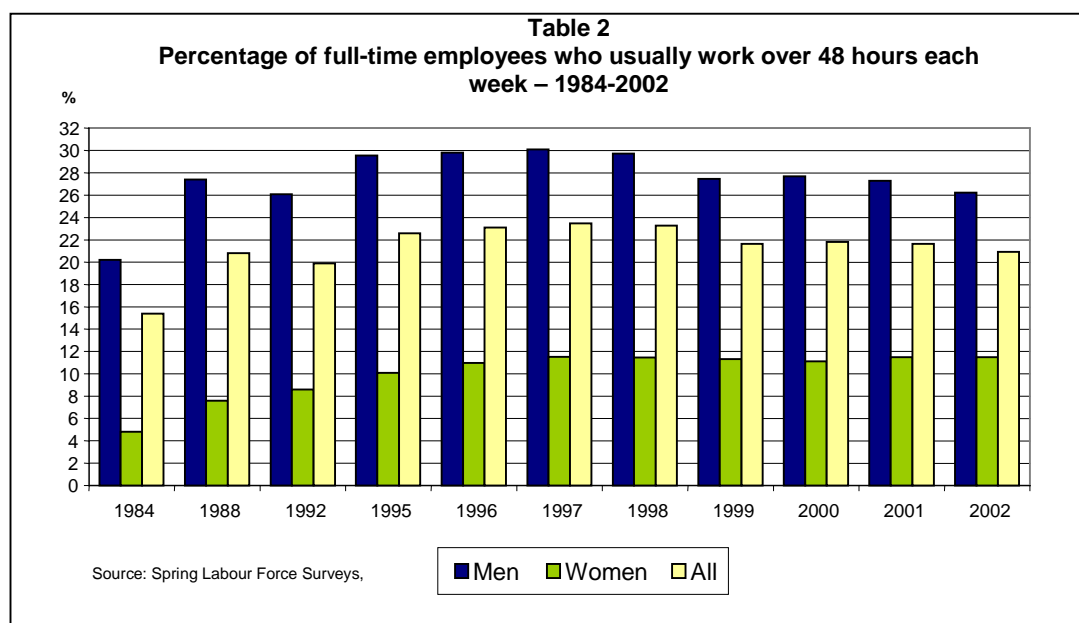
TABLE 1

Usual number of hours worked per week, 2000

Full time employees, men and women



Ifølge det samme dokument har den procentvise andel af personer, der erklærer normalt at arbejde mere end 48 timer, imidlertid siden 1999 været i konstant tilbagegang, om end langsomt, mens tendensen var stigende i den foregående periode (jf. tabel 2).



Dokumentet fra de britiske myndigheder bekræfter tallene fra de andre kilder med hensyn til den procentvise andel af personer, der normalt arbejder mere end 48 timer om ugen (ca. 4 mio., dvs. 16 % af arbejdstagerne).

Blandt de personer, som erklærer, at de arbejder mere end 48 timer, erklærer 65 %, at de arbejder mere end 50 timer, 54 %, at de arbejder mere end 52 timer, og 38 %, at de arbejder mere end 55 timer.

I forhold til den samlede arbejdskraft erklærer ca. 8 % af arbejdstagerne, at de arbejder mere end 55 timer, og 3,2 %, at de arbejder mere end 60 timer om ugen (jf. tabel 3). Yderligere 1 % erklærer, at de arbejder mere end 70 timer om ugen.

TABLE 3 – Number and proportion of full time employees usually working over certain hours

	Men		Wome		All	
	000's	%	000's	%	000's	%
> 48	3,07	26.2	763	11.5	3,83	20.9
> 50	2,01	17.2	483	7.3	2,49	13.6
> 52	1,68	14.4	379	5.7	2,06	11.3
> 55	1,19	10.2	252	3.8	1,44	7.9
> 60	490	4.2	98	1.5	588	3.2
> 65	315	2.7	58	0.9	374	2.0
> 70	157	1.3	35	0.5	192	1.0

Source: Spring 2002 Labour Force Survey

Den procentvise andel af personer, der erklærer at arbejde mere end 48 timer, varierer alt efter om skønnet baserer sig på alle arbejdstagere på fuld tid (20,9 %) eller alle arbejdstagere (16 %).

Det skal bemærkes, at disse tal ikke tager højde for personer, der har mere end et ansættelsesforhold. Ifølge de britiske myndigheder har en million mennesker to arbejdsforhold. Tallene fra "Labour Force Survey" tager kun højde for hovedansættelsesforholdet. Derfor er den andel af personer, der arbejder mere end 48 timer om ugen, faktisk højere.

Endvidere erklærer en del personer (46 % ifølge dokumentet fra Department of Trade and Industry - DTI) blandt de arbejdstagere, der erklærer at arbejde mere end 48 timer over en vis periode, at de er ledere, og de kunne dermed være dækket af artikel 17, stk. 1, i direktivet, i henhold til hvilken man kan fravige bl.a. artikel 6 for denne type arbejdstagere.

2.2.1.4. Hvor mange arbejdstagere har underskrevet opt-out aftalen?

Ovennævnte tal vedrører de arbejdstagere, der erklærer, at de normalt arbejder mere end 48 timer om ugen. Imidlertid er antallet af arbejdstagere, der har underskrevet en opt-out aftale, noget højere. Der findes ingen pålidelige statistikker om, hvor mange arbejdstagere, der har indvilget i (eller afslået) at underskrive en sådan aftale. Dog erkender alle de berørte parter samstemmende, at der er tale om et højere antal arbejdstagere, end der strengt taget er behov for.

Som eksempel kan nævnes, at i henhold til en undersøgelse, der blev udført hos de britiske arbejdsgivere¹³, havde 65 % af de 759 virksomheder, der havde besvaret

¹³

Undersøgelse udført af "Employment Lawyers Association" i samarbejde med "Personnel Today".

spørgeskemaet, anmodet deres arbejdstagere om at underskrive en opt-out aftale. Blandt disse var aftalen blevet underskrevet af mere end halvdelen af arbejdstagerne i 61 % af disse virksomheder. I 28 % af disse virksomheder havde alle arbejdstagere underskrevet opt-out aftalen.

I henhold til en undersøgelse udført af CBI¹⁴ skal 33 % af de britiske arbejdstagere have underskrevet en opt-out aftale, dvs. mere end det dobbelte af de personer, der erklærer, at de faktisk arbejder mere end 48 timer over en lang periode.

Disse tal bekræfter, at antallet af personer, der har underskrevet opt-out, er noget højere end antallet af de arbejdstagere, der rent faktisk arbejder gennemsnitligt mere end 48 timer om ugen.

Disse tal kan dog også variere meget fra sektor til sektor. Således skulle 48 % af de operationelle arbejdstagere i byggebranchen ifølge en undersøgelse foretaget hos arbejdsgiverne i denne sektor¹⁵ arbejde mere end 48 timer om ugen, mens opt-out systematisk skulle være blevet tilbudt 43 % af disse arbejdstagere og efter behov til 14 % af andre arbejdstagere.

2.2.1.5. Hvorfor anvendes opt-out bestemmelsen?

Hvis de arbejdstagere, der har undertegnet opt-out aftalen, tæller langt flere end dem, der i gennemsnit arbejder mere end 48 timer pr. uge i en periode på 17 uger, kan man spørge sig selv hvorfor. I henhold til de oplysninger, der er til rådighed, er der flere grunde til at benytte sig af opt-out bestemmelsen:

- **fordi man normalt arbejder mere end 48 timer og ønsker at blive ved med det**

Som bekendt anfører 16 % af de britiske arbejdstagere, at de normalt arbejder mere end 48 timer pr. uge. Heriblandt anfører 46 % også, at de har ledelsesfunktioner, og de kunne derfor falde ind under artikel 17, stk. 1, i direktivet, som giver mulighed for at fravige flere bestemmelser i direktivet, navnlig artikel 6. Det lader således til, at kun en del af disse arbejdstagere reelt har behov for at benytte sig af opt-out bestemmelsen, idet de overskrider den maksimale ugentlige arbejdstid på 48 timer og ikke lader til at falde ind under andre undtagelsesbestemmelser.

- **fordi referenceperioden til beregning af de 48 timer ikke gør det muligt at imødekomme virksomhedernes behov for fleksibilitet, og fordi den kun kan udvides til et år ved kollektiv overenskomst**

Referenceperioden til beregning af den maksimale ugentlige arbejdstid er i henhold til artikel 16, stk. 2, fastsat til fire måneder. Men i henhold til de forskellige stykker under artikel 17 er det muligt at fravige artikel 16 og således fastsætte en anden referenceperiode. I henhold til artikel 17, stk. 4, kan referenceperioden ikke overstige seks måneder. Medlemsstaterne kan dog under overholdelse af de almindelige principper for beskyttelse af arbejdstagernes

¹⁴ 2003 CBI/Pertemps Employment Trends Survey.

¹⁵ UK Construction Industry, Working Time Directive - Review of the opt-out facility, oktober 2003.

sikkerhed og sundhed tillade, at der af objektive og tekniske grunde samt af hensyn til arbejdets tilrettelæggelse ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter fastsættes referenceperioder, som under ingen omstændigheder må overstige tolv måneder.

Det Forenede Kongerige er et oplagt særtilfælde med hensyn til de kollektive overenskomstforhandlingers dækningsgrad (jf. punkt 1.3). I den private sektor er kun 22 % af arbejdstagerne dækket af en kollektiv overenskomst.

Denne særstilling fremgår klart af den seneste rapport fra den britiske arbejdsgiverforening, CBI¹⁶. I henhold til den britiske arbejdsgiverforening gælder det, at *individet har særlig stor betydning for Det Forenede Kongerige i betragtning af den betydning, der tillægges individuelt indgåede kontrakter. De muligheder, som en medlemsstat vælger at gøre mest brug af, afhænger meget af, hvordan arbejdsmarkedets parter er organiseret. Nogle medlemsstater anvender kollektive overenskomster og arbejdskraftaftaler for at udligne arbejdstid over 52 uger, og nogle anvender frivillige undtagelsesbestemmelser for arbejdstagere, der gør det muligt at udelukke højtloønnede eller faglærte arbejdere fra arbejdstidsbegrænsninger.*

- **fordi de undtagelsesbestemmer, der eventuelt kunne finde anvendelse, ikke er klart formuleret**

Alle bidrag viser, at uvisheden omkring anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelsen i direktivets artikel 17, stk. 1, (arbejdstagere, hvis arbejdstids længde ikke måles og/eller fastsættes på forhånd eller kan fastsættes af arbejdstagerne selv) er en af grundene til, at arbejdstagere, som eventuelt kunne falde ind under denne undtagelsesbestemmelse, har valgt at benytte sig af opt-out bestemmelsen.

- **fordi de administrative byrder reduceres til et minimum**

Ændringen i 1999 af *Working Time Regulations* har reduceret byrderne væsentligt med hensyn til at føre registre over de arbejdstagere, der har undertegnet opt-out aftalen. Denne forenkling er uden tvivl en stor del af forklaringen på, at arbejdstagere benytter sig af opt-out bestemmelsen, også selvom de ikke normalt overskrider den maksimale arbejdstid på 48 timer.

2.2.1.6. Opt-out bestemmelsens konsekvenser for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed

Direktivet tager sigte på at fremme forbedring af arbejdsmiljøet for at garantere en bedre beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. For at nå dette mål fastsættes der i direktivet minimumsforskrifter, navnlig for den maksimale ugentlige arbejdstid.

Der er ikke længere nødvendigt at påvise, at der er en forbindelse mellem lang arbejdstid og arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Mange undersøgelser¹⁷ har vist, at træthed på grund af arbejde stiger med antallet af arbejdstimer. Erfaringerne viser,

¹⁶

CBI, *The Working Time Directive and the individual opt-out*, s. 4.

¹⁷

Jf. den doktrin, der omtales i KOM (90)317, endelig.

at det ikke er muligt at undgå træthed og nedsat koncentration efter et vist tidsrum, og at risikoen for arbejdsulykker stiger i løbet af de sidste arbejdstimer. Flere undersøgelser fører til den konklusion, at en arbejdstid på over 50 timer kan skade arbejdstagernes sundhed og sikkerhed på lang sigt.

I den forbindelse ville det være nyttigt at kunne evaluere, i hvilket omfang anvendelsen af opt-out bestemmelsen eller snarere en arbejdstid, som overstiger det loft, der er fastsat i direktivet, har haft en negativ indvirkning på arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

Det lader ikke til at være muligt at foretage en sådan analyse, fordi der mangler troværdige data. Efter ændringen i 1999 af *Working Time Regulations* blev kravet om registrering lempet (således at kun aftalen opbevares), og derfor er det ikke muligt at se, hvem der har gjort brug af opt-out bestemmelsen, hvor mange timer, der er arbejdet ud over det maksimale antal, og naturligvis hvilke konsekvenser det har haft for sundheden og sikkerheden.

Men hvorfor skulle konklusionerne på forskningen inden for dette område, som entydigt viser, at der er en sammenhæng mellem lang arbejdstid og arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, ikke også gælde i dette tilfælde.

I en nyere undersøgelse¹⁸ vedrørende forskning i sammenhængen mellem lang arbejdstid og beskyttelse af sundheden og sikkerheden hedder det, at "*den dokumentation, der er til rådighed, underbygger, at der er en sammenhæng mellem lang arbejdstid og træthed*". Endvidere forholder det sig således, at *dokumentationen tyder på, at der er en sammenhæng mellem lang arbejdstid og stress og andre negative psykologiske sundhedsindvirkninger. Der er tilstrækkelig grund til, at man er opmærksom på en mulig forbindelse mellem lang arbejdstid og fysiske sundhedsvirkninger, herunder hjerte- og karsygdomme, især når arbejdsugen overstiger 48-50 timer om ugen.*

Endelig fremhæves det i undersøgelsen vedrørende forbindelsen mellem lang arbejdstid og sikkerhed, at *der tilsyneladende er grund til bekymring med hensyn til forholdet mellem lang arbejdstid og sikkerhed/ulykker (...).*

Det skal bemærkes, at forhold, som arbejdstagerens frie valg, kan begrænse lang arbejdstids indvirkning på sundheden og sikkerheden. I en undersøgelse fra 1996¹⁹ fremfører forfatterne således til forsvar, at *en person, der vælger at arbejde 13 timer, fordi denne kan lide sit arbejde, befinder sig sandsynligvis bedre end en person, der er tvunget til at arbejde 13 timer på grund af et højt arbejdspress.*

2.2.2. Anvendelse af artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), i andre medlemsstater

I begyndelsen var det kun Det Forenede Kongerige, der benyttede sig af muligheden for ikke at anvende artikel 6. Men efter Domstolens dom i *SIMAP*-sagen mente visse medlemsstater, at de kunne bruge opt-out bestemmelsen til at begrænse nogle af de problemer, denne retspraksis havde medført, således at læger om ønsket kunne

¹⁸ Beswick, J. m.fl., *Working Long Hours*, HSL/2003/02, s. 4.
http://www.hse.gov.uk/research/hsl_pdf/2003/hsl03-02.pdf.

¹⁹ Bliese, P. D., Halverson, R. R., *Individual and nomothetic models of job stress: An examination of work hours, cohesion and well-being*, citeret i Beswick, J., *Working Long Hours*, s. 10

fortsætte med at have en arbejdstid på mere end 48 timer pr. uge (herunder hele vagten). Derfor har alle de medlemsstater, der har inkorporeret opt-out bestemmelsen i deres lovgivning, kun gjort det for sundhedssektoren (med undtagelse af Luxembourg).

Det er ikke muligt at foretage nogen form for evaluering af brugen af opt-out bestemmelsen i disse lande, da der endnu ikke er gået tilstrækkelig lang tid. På indeværende tidspunkt kan der kun foretages en opgørelse over de lovgivningsforanstaltninger, der inkorporerer opt-out bestemmelsen.

2.2.2.1. Luxembourg

I Luxembourg har man indført opt-out for en helt specifik sektor, nemlig hotel- og restaurationssektoren.

I lov af 20. december 2002 om arbejdstiden for arbejdstagere, lærlinge og praktikanter i hotel- og restaurationsbranchen hedder det i artikel 4, stk. 4, at *arbejdsgivere, som kræver, at en lønmodtager præsterer mere end 48 timers arbejde i løbet af en periode på 7 dage, beregnet som et gennemsnit af referenceperioden, skal på forhånd have indhentet et udtrykkeligt tilsagn herom fra denne.*

Samtykke skal gives skriftligt i begyndelsen af hver referenceperiode.

Arbejdsgiveren skal føre ajourførte registre over de arbejdstagere, der udfører et sådant arbejde. I virksomheder, som ikke er forpligtet til at udarbejde en arbejdsplan i henhold til lovens artikel 6, skal arbejdsgiveren under alle omstændigheder føre ajourførte registre over samtlige lønmodtageres daglige og ugentlige arbejdstid.

Det skal anføres, at referenceperioderne i henhold til denne lov er fastsat til fire uger, otte uger eller seks måneder afhængigt af virksomhedernes størrelse, dvs. de giver normalt større beskyttelse end direktivet (4 måneder, 6 måneder eller 1 år).

Denne lovgivning gælder fra:

- den 1. januar 2003 for virksomheder, som normalt har mindst 50 lønmodtagere, og virksomheder med restaurationsvirksomhed på både, der opererer på de indre vandveje
- den 1. januar 2004 for virksomheder, som normalt har mellem 15 og 49 lønmodtagere
- den 1. januar 2005 for virksomheder, som normalt har mindst 15 lønmodtagere, og sæsonvirksomheder.

2.2.2.2. Frankrig

I Frankrig anvendes opt-out også kun i begrænset omfang og i forbindelse med lovgivning, som yder bedre beskyttelse end direktivet.

Dekret nr. 2002-1421, 1422, 1423, 1424 og 1425 af 6. december 2002 om ændring af loven om henholdsvis hospitalslæger, læger med deltidsarbejde på offentlige hospitaler, korttidsansatte læger, kontraktansatte læger i offentlige sundhedsinstanser og læger og farmaceuter ansat af offentlige sundhedsinstanser.

Alle disse dekreter har en bestemmelse om, at de pågældende kan vælge at arbejde længere, end de er forpligtet til på ugebasis, og således få ret til afspadsering eller godtgørelse.

Dekreterne trådte i kraft den 1. januar 2003.

2.2.2.3. Øvrige medlemsstater

Andre medlemsstater er ved at udarbejde nye lovtekster, som indfører en opt-out mulighed i sundhedssektoren eller i de tilfælde, hvor arbejdstiden regelmæssigt omfatter vagter. Det er navnlig tilfældet i Tyskland, Nederlandene og Spanien.

2.2.2.4. De fremtidige medlemsstater

Ifølge Kommissionens oplysninger har to af de fremtidige medlemsstater (Malta og Cypern) inkorporeret artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i) i deres arbejdslovgivning. Slovenien anvender kun opt-out bestemmelsen på læger. Andre fremtidige medlemsstater (Estland, Ungarn, Letland, Litauen) vil måske anvende bestemmelsen for at løse de problemer, der følger af Domstolens retspraksis.

3. DEFINITIONEN AF ARBEJdstID

I direktivets artikel 2 defineres arbejdstid som *"det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis"*. Hviletid defineres som *"det tidsrum, der ikke er arbejdstid"*. Skal man følge direktivets logik, findes der ikke en mellemkategori. Et tidsrum kan kun betragtes som arbejdstid eller hviletid, da de to begreber gensidigt udelukker hinanden.

3.1. Domstolens retspraksis

3.1.1. SIMAP-sagen²⁰

Domstolen skulle udtale sig om fortolkningen i henhold til direktivet af vagtperioder med eller uden arbejdstagerens fysiske tilstedeværelse på arbejdspladsen. I SIMAP-sagen stillede Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 234, fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 89/391/EØF og 93/104/EF.

Med hensyn til definitionen af "arbejdstid" spurgte den spanske domstol i det væsentligste om, hvorvidt den tid, hvorunder lægerne på en skadestue udfører vagt enten efter ordningen med fysisk tilstedeværelse i sundhedsinstitutionen eller ordningen med vagter, hvorunder de pågældende læger er til rådighed på tilkald, skal betragtes som arbejde eller overarbejde i henhold til direktivet. Domstolen svarede, at *"den tid, hvorunder lægerne på en skadestue udfører vagt efter ordningen med fysisk tilstedeværelse i sundhedsinstitutionen, skal fuldt ud betragtes som arbejde og efter omstændighederne som overarbejde i henhold til direktiv 93/104. For så vidt angår ordningen med vagter, hvorunder de pågældende læger er til rådighed på tilkald, skal kun den tid, der faktisk er brugt til at yde de primære behandlingsydelser, betragtes som arbejdstid"*.

²⁰

Domstolens dom af 3. oktober 2000, sag C-303/98, anmodning til Domstolen fra Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanien) for den for nævnte ret verserende sag, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) mod Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, Sml. 2000 I, s. 7963.

Ifølge Domstolen er denne fortolkning af begrebet arbejdstid i overensstemmelse med direktivets formål, som går ud på at sikre arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Domstolen konstaterer i lighed med generaladvokaten, *at såfremt en vagtperiode efter ordningen med fysisk tilstedeværelse ikke henregnes til begrebet arbejdstid, indebærer dette et alvorligt indgreb i det nævnte mål*²¹.

Domstolen tilsluttede sig indirekte den anskuelse, at de tre elementer i definitionen af arbejdstid er kumulative. I henhold til Domstolens præmis 48, *"foreligger de karakteristiske træk ved begrebet arbejdstid i forbindelse med de vagtperioder, der varetages af lægerne på skadestuer efter ordningen med fysisk tilstedeværelse på sundhedsinstitutionen. Det er ikke bestridt, at de to første betingelser er opfyldt under perioderne med vagt efter denne ordning. Endvidere bemærkes, at selv om det faktisk udførte arbejde varierer efter omstændighederne, må de pågældende lægers forpligtelse til at være til stede og til rådighed på arbejdsstederne med henblik på at levere deres faglige tjenesteydelser anses for at indgå i udførelsen af deres arbejde"*.

Domstolen konstaterede med andre ord, at de tre kriterier for definitionen af arbejdstid var til stede i det pågældende tilfælde. Det forhold, at Domstolen udtrykkeligt søgte at godtgøre tilstedeværelsen af det tredje kriterium, fører til den konklusion, at den ikke tilslutter sig tanken om, at definitionens kriterier er selvstændige.

3.1.2. Jaeger-sagen²²

I denne sag skulle Domstolen igen udtale sig om fortolkningen af den tid, hvorunder lægerne udfører vagt efter ordningen med fysisk tilstedeværelse på hospitalet. Selvom de forhold, der lå til grund for denne sag, i ret høj grad svarede til dem i SIMAP-sagen, blev Domstolen denne gang anmodet om at udtale sig om, hvorvidt vagttjeneste fuldt ud skal betragtes som arbejdstid, selvom den berørte ikke reelt varetager arbejdsopgaver, men derimod har ret til at sove under sådanne vagter. Ifølge den forelæggende ret, havde dette spørgsmål ikke været rejst, og derfor havde Domstolen ikke besvaret det i SIMAP-sagen.

For Domstolen (dommens præmis 60 og 61) er det forhold, at Domstolen i SIMAP-dommen ikke udtrykkeligt knyttede bemærkninger til den omstændighed, at de læger, der udfører vagttjeneste efter ordningen med fysisk tilstedeværelse på hospitalet, kan hvile sig eller endog sove i de perioder, hvor de ikke er tilkaldt for at udføre et arbejde, uden betydning i denne henseende. Sådanne arbejdsfrie faglige perioder hænger uløseligt sammen med vagttjenesten. Domstolen bekræftede således, at *"direktivet (...) skal fortolkes således, at en vagttjeneste (»Bereitschaftsdienst«), som en læge udfører efter ordningen med fysisk tilstedeværelse på hospitalet, fuldt ud skal anses for at være arbejdstid i direktivets forstand, selv om lægen har lov til at hvile sig på arbejdsstedet i de perioder, hvor hans arbejdsydelse ikke er påkrævet, og direktivet er følgelig til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter arbejdstagerens arbejdsfrie perioder under en sådan vagttjeneste betragtes som hviletid"*.

²¹ Domstolens dom af 3. oktober 2000 i sag C-303/98, præmis 49.

²² Domstolens dom af 9. oktober 2003 i sag C-151/02 angående en anmodning, som Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein (Tyskland) har indgivet til Domstolen for den for nævnte ret verserende sag, Landeshauptstadt Kiel mod Norbert Jaeger, endnu ikke offentliggjort.

Det skal bemærkes, at Domstolen endnu engang undlod at støtte generaladvokaten i spørgsmålet om, hvorvidt de tre kriterier for definitionen af arbejdstid er selvstændige. Det fremgår tydeligt af dommen, at de tre kriterier er kumulative. For Domstolen (præmis 63) *”er den afgørende begrundelse for dens antagelse om, at det, der karakteriserer begrebet »arbejdstid« i direktiv 93/104's forstand, foreligger ved de vagter, som lægerne udfører på selve hospitalet, den omstændighed, at de er forpligtet til fysisk at opholde sig på det sted, som arbejdsgiveren har anvist, for dér at være til arbejdsgiverens rådighed med henblik på straks at kunne udføre arbejde, såfremt der opstår behov herfor. Som det fremgår af SIMAP-dommens præmis 48, skal denne forpligtelse, der udelukker, at de berørte læger kan vælge, hvor de vil opholde sig i venteperioderne, anses for at indgå i udførelsen af deres arbejde”.*

Endelig skal det bemærkes, at Domstolen klart har afgrænset medlemsstaternes spillerum for fortolkning af definitionen af "arbejdstid". Ifølge Domstolen (præmis 58 og 59) gælder det, at begreberne "arbejdstid" og "hvileperiode" *”udgør fællesskabsretlige begreber, der skal defineres efter objektive kriterier under hensyn til direktivets opbygning og formål (...). Kun en sådan selvstændig fortolkning kan sikre direktivet sin fulde virkning samt en ensartet anvendelse af disse begreber i samtlige medlemsstater. Den omstændighed, at der i definitionen af begrebet arbejdstid henvises til »national lovgivning og/eller praksis«, indebærer således ikke, at medlemsstaterne ensidigt kan fastlægge begrebets rækkevidde. De kan derfor ikke pålægge arbejdstagernes ret til, at arbejdsperioderne og dermed også hvileperioderne tages behørigt i betragtning, nogen form for betingelse, da en sådan ret direkte kan støttes på direktivets bestemmelser”.*

3.2. Konsekvenserne af Domstolens retspraksis

Før SIMAP-dommen blev begrebet arbejdstid normalt fortolket således, at arbejdsfrie vagtperioder ikke skulle opfattes som arbejdstid. I SIMAP-sagen hævdede Kommissionen og medlemsstaterne derfor, at selvom lægen var til stede på hospitalet, kunne vagtperioderne fortsat ikke sidestilles med arbejdstid, som defineret i direktivets artikel 2.

Som anført af Kommissionen i beretningen om direktivets gennemførelse²³ havde de nationale gennemførelsesbestemmelser generelt en tendens til at i det mindste at overtage direktivets definitioner af "arbejdstid" og "hvileperiode". I nogle tilfælde omfattede den nationale lovgivning ikke udtrykkeligt definitioner af arbejdstid eller hvileperiode, fordi disse begreber pr. tradition blev defineret ved kollektive overenskomster og/eller retspraksis.

Nogle medlemsstater havde bestemmelser om mellemkategorier (mellem arbejdstid og hvileperioder), f.eks. rådighed, vagt- og døgnvagtaktiviteter, transport etc.

I de fleste medlemsstater blev arbejdsfrie perioder under vagttjeneste udelukket fra arbejdstiden på grund af ovenstående fortolkning af begrebet arbejdstid, eller fordi lovgivningen omfattede mellemliggende perioder, hvor lønmodtageren ikke udfører arbejde, men er klar til at arbejde om nødvendigt.

²³

[Beretning fra Kommissionen - Status for gennemførelsen af Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden \(»Arbejdstidsdirektivet«\), KOM\(2000\) 787 endelig, s. 8.](#)

Domstolens retspraksis har således fået store konsekvenser for de medlemsstater, der ikke fuldt ud betragtede vagttid med fysisk tilstedeværelse på arbejdspladsen som en del af begrebet arbejdstid. Selvom konsekvenserne ikke udelukkende kan begrænses til sundhedssektoren, er det den sektor, hvor virkningerne er størst, fordi arbejdet (hovedsagelig lægernes) som regel tilrettelægges således, at det regelmæssigt omfatter vagtperioder.

Konsekvenserne bliver endnu større, når direktiv 2000/34/EF finder anvendelse på ”læger under uddannelse”, dvs. fra den 1. august 2004, og navnlig ved overgangsperiodens afslutning²⁴ (5 år, som kan forlænges til højst 8 år). I mange lande dækker læger under uddannelse faktisk de fleste vagter med fysisk tilstedeværelse på arbejdspladsen. I hvidbogen om de sektorer og aktiviteter, der er undtaget fra direktivet om arbejdstid²⁵, omtales der en undersøgelse, som blev foretaget for Kommissionens regning. Heri hedder det, *at læger under uddannelse ofte har en ugentlig arbejdstid på over 55 timer i de fleste lande.*

Hvis den maksimale ugentlige arbejdstid på 48 timer, herunder hele vagttiden, skal overholdes, bliver de fleste medlemsstater nødt til at ansætte flere læger for at sikre det samme serviceniveau. Der mangler fortsat at blive foretaget en konsekvensanalyse, både på nationalt plan og på fællesskabsplan²⁶. Under retsmødet i *Jaeger*-sagen skønnede den tyske regeringsrepræsentant dog eksempelvis, at hvis Domstolen bekræftede retspraksis i henhold til SIMAP, ville personalebehovet stige ca. 24 %, og der ville blive behov for 15 000-27 000 flere læger, og antallet af arbejdsløse læger i Tyskland ville være meget mindre. Tyskland skønnede i den forbindelse, at ekstraudgifterne ville blive på 1,75 mia. EUR²⁷. Det Forenede Kongerige skønner, at det ville blive nødvendigt at ansætte mellem 6 250 og 12 550 læger og 1 250 andre. Ekstraudgifterne ville udgøre mellem 380 og 780 mio. GBP. Endelig mener Nederlandene, at de ville få behov for at ansætte 10 000 nye medarbejdere inden for sundhedssektoren, svarende til ekstraudgifter på 400 mio. EUR. Alle disse medlemsstater er enige om, at selvom der var budgetmidler nok til at ansætte det personale, der er nødvendigt for at sikre det samme behandlingsniveau, så ville der i praksis i øjeblikket ikke være tilstrækkeligt mange ansøgere med den nødvendige uddannelse til at besætte disse stillinger.

Det kan frygtes, at nogle medlemsstater anvender undtagelsesbestemmelser, hovedsagelig den mulighed, som følger af artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), dvs. muligheden for ikke at anvende artikel 6, hvis arbejdstageren selv har anført, at han er indforstået hermed, med henblik på at begrænse konsekvenserne, navnlig så længe der endnu ikke er indført nye organisationsstrukturer eller er ansat færre end nødvendigt. Det er i øvrigt allerede tilfældet i visse medlemsstater eller bliver det i den nærmeste fremtid. I tilfælde af vanskeligheder er der også risiko for, at nogle bliver fristet til at anvende løsninger, som kunne vise sig at give langt mindre

²⁴ I den nye artikel 17, stk. 2, afsnit 4, litra a), nr. iii), hedder det: ”sikrer medlemsstaterne, at det gennemsnitlige antal ugentlige arbejdstimer aldrig overstiger 58 timer i de første tre år af overgangsperioden, 56 timer i de følgende to år og 52 timer i en eventuel resterende periode”.

²⁵ KOM(97) 334 endelig, punkt 64

²⁶ Kommissionen har lanceret to udbud vedrørende en undersøgelse af SIMAP-dommens konsekvenser i medlemsstaterne. Der blev ikke indsendt tilbud inden fristens udløb i forbindelse med det første udbud, og det eneste tilbud i forbindelse med det andet tilbud blev afvist af evalueringsudvalget.

²⁷ Jf. præmis 44 i generaladvokat Colomer Ruiz Jarabos konklusioner i *Jaeger*-sagen (C-151/02).

beskyttelse, navnlig anvendelse af læger, som ikke er lønmodtagere, og som derfor ikke er omfattet af direktivets bestemmelser.

4. DER BØR VÆRE MULIGT AT KOMBINERE ARBEJDE OG FAMILIELIV

Fleksibel arbejdstid anses generelt for snarere at være i arbejdsgivernes end i arbejdstageres interesse. En mere fleksibel tilrettelæggelse af arbejdstiden dækker dog både et stigende behov hos arbejdstagerne, navnlig dem, der skal tage sig af mindre børn eller ældre, men er også i virksomhedernes interesse, fordi de skal dække brugernes og kundernes behov for udvidet åbningstid eller hurtigt kunne tilpasse sig større ændringer i efterspørgslen.

Behovet for lettere at kunne kombinere arbejde og familieliv har navnlig rod i sociologiske ændringer i det europæiske samfund, navnlig den massive indmarch af kvinder på arbejdsmarkedet, flere skilsmisser, ustabile og forskelligartede familieforhold, men også i den demografiske udvikling.

Foranstaltningerne i retning af bedre muligheder for at kombinere familie- og arbejdsliv og i retning af lige muligheder for kvinder og mænd forbedrer beskæftigelsens kvalitet generelt og fremmer deltagelse af flere på arbejdsmarkedet. De forbedrer også produktiviteten gennem større motivation og rådighed og bedre muligheder for uddannelse i arbejdspladsens eller egen interesse.

I samtlige medlemsstater er der enten ad lovgivningens vej eller ved kollektive overenskomster truffet eller planlagt foranstaltninger med henblik på at indføre en mere fleksibel arbejdstid og gøre det lettere at kombinere arbejde og familieliv. Ifølge en undersøgelse, der blev foretaget for nylig²⁸, er foranstaltningerne meget forskellige, både indholdsmæssigt og hvad angår personlig anvendelse, men omfatter ofte følgende:

- mulighed for at nedsætte eller tilpasse arbejdstiden for at kunne tage sig af mindre eller alvorligt syge børn eller familiemedlemmer i deres sidste levetid
- fremme af og tilskyndelse til deltidsarbejde
- større muligheder for at tilpasse den enkeltes arbejdstid efter ægtefællens arbejdssituation
- indførelse af overarbejdsordninger
- gradvis nedtrapning (phasing out) af ældre arbejdstageres arbejdstid.

Kommissionen føler sig overbevist om, at ændringen af direktivet om arbejdstid kan udnyttes til at tilskynde medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger med henblik på at sikre bedre kombination af arbejde og familieliv.

ANDEN DEL: VALGMULIGHEDER

Ovenstående analyse viser, at der ud over de to problemer, som i henhold til direktivet skal behandles, skal EF-Domstolens domme i SIMAP- og Jaeger-sagerne, der omtales ovenfor, også tages i betragtning.

²⁸

[Den seneste udvikling i Den Europæiske Union og EFTA-landene inden for arbejdstid, fleksibel arbejdstid og kombination af arbejde og familieliv, juni 2003.](#)

Der findes en række muligheder. Derfor er det nødvendigt at definere de kriterier, som ifølge Kommissionen skal være opfyldt i forbindelse med den valgte løsning.

For det første bør den valgte tilgang:

- sikre større beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed med hensyn til arbejdstid
- give virksomhederne og medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til at styre arbejdstiden
- gøre det lettere at kombinere arbejde og familieliv
- undgå at stille urimelige krav til virksomhederne, navnlig smv'er.

Udviklingen i retning af en mere fleksibel arbejdstid er helt i tråd med den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som har en global tilgang til temaet beskæftigelsens kvalitet, der omfatter alt fra sundhed og sikkerhed til kombination af familie og arbejdsliv og den nødvendige balance mellem fleksibilitet og sikkerhed.

Større fleksibilitet i forbindelse med arbejdstidens tilrettelæggelse dækker både behov blandt arbejdsgiverne og arbejdstagerne. For arbejdsgivernes vedkommende drejer det sig hovedsagelig om at kunne tilpasse den effektive arbejdstid til ændringer i efterspørgslen, uanset om de er sæsonbestemte eller uregelmæssige. For arbejdstagernes vedkommende kan en mere fleksibel arbejdstid dække behovet for lettere at kunne kombinere arbejde og familieliv.

Gældende bestemmelser i artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i), der giver den enkelte arbejdstager mulighed for frivilligt at arbejde mere end 48 timer om ugen i gennemsnit i en given periode, kan modvirke direktivets beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Det er i øvrigt forklaringen på, at denne bestemmelse i henhold til direktivet skal tages op til fornyet behandling efter syv års anvendelse.

De eneste erfaringer, man har på dette område (i Det Forenede Kongerige, jf. del 2, punkt 2), viser de vanskeligheder, der findes i forbindelse med at sikre, at direktivets ånd og betingelser overholdes, og at der gives reelle garantier til arbejdstagerne. De har også bragt uforudsete virkninger for dagen: det er vanskeligt at sikre (eller i det mindste at kontrollere), om de andre bestemmelser i direktivet er blevet overholdt, for arbejdstagere, som har undertegnet opt-out aftalen.

Kommissionen ser gerne, at modtagerne af denne meddelelse udtaler sig om behovet for en eventuel ændring af den nuværende tekst eller præsenterer andre ikke nødvendigvis lovgivningsmæssige initiativer. Der findes fem nye hovedområder, der skal behandles:

- det første vedrører referenceperioderne
- det andet vedrører EF-Domstolens fortolkning af begrebet *arbejdstid* i sagerne SIMAP og Jaeger
- det tredje vedrører betingelserne for anvendelsen af artikel 18, stk. 1, litra b), nr. i) (opt-out)

- det fjerde omfatter foranstaltninger, der skal sørge for en bedre kombination af arbejde og familieliv

- det femte handler om, hvorvidt en indbyrdes forbunden tilgang til disse emner vil sikre en velafblanceret løsning, der kan opfylde ovennævnte kriterier. Der findes en række muligheder.

TREDJE DEL: VEJEN FREM

Denne meddelelse sigter mod at starte en meget bred høringsproces, som måske kan føre til ændring af direktivet.

Derfor sendes denne meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan. Hovedformålet med denne meddelelse er at få kendskab til disse institutioners og organers syn på de spørgsmål, som er behandlet i teksten.

For arbejdsmarkedets parter på europæisk niveau svarer denne meddelelse til konsultation i henhold til traktatens artikel 138, stk. 2 (første del af konsultationen). De opfordres derfor til at udtale sig om, hvorvidt det er nødvendigt med en fornyet behandling af dette direktiv med hensyn til de punkter, der er nævnt i anden del. Arbejdsmarkedets parter vil derefter i givet fald blive konsulteret om indholdet af ethvert påtænkt forslag, jf. nævnte artikel, stk. 3.

Med henblik på også at inddrage de berørte organer på nationalt niveau offentliggøres meddelelsen på følgende websted under Generaldirektoratet for beskæftigelse, sociale anliggender og arbejdsmarkedsforhold (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_da.html). Alle de berørte organer kan fremsætte kommentarer og forslag, men udelukkende på følgende emailadresse: empl-labour-law@cec.eu.int. Bidragene skal være os i hænde senest den 31. marts 2004.

Kommissionens tjenestegrene foretager derefter en nærmere gennemgang af de modtagne bidrag.

Til sidst drager Kommissionen sine konklusioner, som naturligvis ikke kendes på forhånd.