

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2010
KOM(2010) 801 endelig

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

Revision af arbejdstidsdirektivet

**(anden fase i høringen af arbejdsmarkedets parter på EU-plan
i henhold til artikel 154 i TEUF)**

{SEK(2010) 1610 endelig}

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

Revision af arbejdstidsdirektivet

**(anden fase i høringen af arbejdsmarkedets parter på EU-plan
i henhold til artikel 154 i TEUF)**

1. INDLEDNING

EU har siden 1993 haft fælles standarder for arbejdstid, og disse standarder har været gældende for alle økonomiske sektorer siden 2000. Arbejdstidsdirektivet er en hjørnesten i det sociale Europa, fordi det sikrer en minimumsbeskyttelse af alle arbejdstagere med hensyn til for lange arbejdstider og manglende minimumshvileperioder. Det indeholder også forskellige fleksibilitetsmekanismer for at tage hensyn til de særlige forhold i de enkelte lande og sektorer samt situationen for forskellige arbejdstagere. I de seneste år er der imidlertid af flere forskellige grunde blevet sat spørgsmålstegn ved effektiviteten af EU's arbejdstidslovgivning. Hurtige ændringer i arbejdstidsmønstrene er løbet fra nogle af bestemmelserne i lovgivningen, hvilket har gjort direktivet mindre anvendeligt med hensyn til at opfylde arbejdstagernes og virksomhedernes behov. Vanskeligheder med gennemførelsen af nogle af bestemmelserne i lovgivningen eller Domstolens afgørelser har desuden først til retsusikkerhed eller endda tilbageskridt med hensyn til overholdelsen af nogle af de vigtige aspekter. Der er derfor et hastende behov for en revision af direktivet, og Kommissionen har til hensigt at foretage en sådan i overensstemmelse med principperne for smart regulering.

Formålet med denne meddelelse er at indhente synspunkterne fra arbejdsmarkedets parter på EU-plan i overensstemmelse med artikel 154, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), med hensyn til indholdet af den påtænkte indsats på EU-plan for at ændre arbejdstidsdirektivet¹, og at høre, om de ønsker at indgå i forhandlinger, således som artikel 155 giver mulighed for.

Den 24. marts 2010 vedtog Kommissionen en meddelelse om iværksættelsen af første fase af høringen². I meddelelsen blev der gjort opmærksom på den vanskelige situation, som var opstået, fordi lovgiverne ikke havde kunnet opnå enighed om en tidligere revision af direktivet³, og den opfordrede arbejdsmarkedsparterne i EU til at redegøre for deres erfaringer med det nugældende direktiv og skitsere hvilken type arbejdstidsregler, der ville være nødvendige på EU-plan for at være på højde med de økonomiske, sociale, teknologiske og demografiske realiteter i det 21. århundrede.

Nærværende meddelelse samler de vigtigste resultater fra den første fase i høringen af arbejdsmarkedsparterne i EU samt de vigtigste konklusioner fra nyere undersøgelser af arbejdstidstendenser og -mønstre og af direktivets økonomiske og sociale virkninger. Den

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

² KOM(2010) 106 af 24.3.2010.

³ Oprindeligt forslag KOM(2004) 607. Ændret forslag KOM(2005) 246.

redegør derefter for de vigtigste løsningsmuligheder i forbindelse med et forslag til ændring af lovgivningen. Den skal ses i sammenhæng med Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktivet (vedtaget samtidigt), som vurderer medlemsstaternes overholdelse af arbejdstidsregler og identificerer de alvorligste tilfælde af manglende overholdelse eller retsikkerhed. For at gøre det lettere for arbejdsmarkedets parter at udarbejde deres svar i denne høring vil Kommissionen offentliggøre resultaterne af alle de undersøgelser og rundspørger⁴, der er gennemført i forbindelse med udarbejdelsen af denne meddelelse.

2. FØRSTE FASE I HØRINGEN AF ARBEJDSMARKEDETS PARTER⁵

Der er bred enighed blandt arbejdsmarkedets parter om, at arbejdslivet har ændret sig meget de sidste 20 år, og dette har stor indflydelse på arbejdstidens tilrettelæggelse. Der er dog stor uenighed om, hvilke konsekvenser disse ændringer har med hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdstiden. Arbejdsgiverne har tendens til at mene, at de kræver lovgivningsændringer i retning af større fleksibilitet, mens fagforeningerne mener, at de kræver ændringer, der styrker den retlige beskyttelse af arbejdstagerne.

Arbejdsgivere i den private sektor understreger faktorer som øget konkurrence, globalisering, udviklingen fra fremstillingsvirksomhed til tjenesteydelsesvirksomhed, flygtige markeder og den teknologiske udvikling, især den hurtige udvikling i brugen af informations- og kommunikationsteknologi.

Arbejdsgivere i den offentlige sektor lægger især vægt på deres forpligtelse til at yde service af høj kvalitet alle døgnet 24 timer over for sårbare borgere, den eskalerende efterspørgsel efter sundheds- og plejeydelser som følge af demografiske faktorer, vanskelighederne med at styre de stigende omkostninger i en situation med budgetbegrænsninger, der er yderligere forværret af krisen, samt den kroniske mangel på kvalificeret plejepersonale.

Fagforeningerne understreger arbejdsintensiveringen, udviklingen af usikre ansættelsesforhold og for lange arbejdstidens negative virkninger på helbred og sikkerhed samt på kvaliteten af arbejdet og produktiviteten. De understreger de problemer, der følger med lange arbejdstider med hensyn til at kombinere arbejde og familieliv og øge erhvervsfrekvensen. For så vidt angår sundhedssektoren har fagforeningerne det synspunkt, at anvendelsen af lange arbejdstider kun kan forværre problemerne med hensyn til at rekruttere folk og få dem til at blive.

En række arbejdsmarkedsparter i særlige sektorer understregede de særlige forhold i deres sektor, som det ville være nødvendigt at tage hensyn til i arbejdstidsreglerne. Der var dog delte meninger om, hvilken type ændringer af det nuværende direktiv der var påkrævet. De vigtigste aspekter var: sæsonsvingninger, de særlige arbejdstidsmønstre inden for de udøvende kunstarter, boligmuligheder i nærheden af arbejdspladsen, selvstændigt arbejde og

⁴ Se Deloitte-undersøgelsen fra 2010 udført for Kommissionen: "Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization". Se også: "Comparative analysis of working time in the European Union", Eurofound, 2010; "Fifth Working Conditions Survey", Eurofound, 2010; "In-depth study on health and safety aspects of working time – effects of working hours on safety, health and work-life balance", "Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of thirty European countries", J. Plantenga and Ch. Remery, 2010. For at lette konsultationen findes der på Kommissionens websted links til den fulde ordlyd af de nævnte undersøgelser.

⁵ SEK(2010)1610 indeholder en mere detaljeret oversigt over disse udtalelser.

vidensarbejde, arbejde i afsidesliggende områder, levering af ydelser i alle døgnets 24 timer, sikkerhedskritiske funktioner, hurtigt skiftende efterspørgsel, udbredelsen af deltidsarbejde, pres fra omkostninger og global konkurrence samt mangel på kvalificeret arbejdskraft.

Blandt arbejdsgiverne var der bred enighed med den analyse, der blev forelagt i Kommissionens høringsdokument. Business Europe, UEAPME og CEEP hilser de foreslåede bredere perspektiver for den kommende revision velkommen. Business Europe og UEAPME fremførte dog, at spørgsmålet om rådighedsvagt burde anerkendes som værende lige så vigtigt for den private sektor som for den offentlige sektor. Flere arbejdsgiverorganisationer understregede også, at fleksibilitet kan være til fordel for både arbejdstagere og arbejdsgivere, og at der ikke bør være negative associationer forbundet med begrebet.

ETUC og andre fagforeninger var derimod kritiske over for Kommissionens overordnede analyse. De mente, at Kommissionen ikke tog nok hensyn til den retlige betydning af arbejdstidsreglerne eller traktatens mål om at opretholde og forbedre beskyttelsen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, og at direktivet ikke fungerer effektivt i medlemsstaterne, fordi Kommissionen ikke har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til at forsvare og håndhæve EU-retten. ETUC og EPSU (EU-fagbevægelse for tjenesteydelseserhvervene, herunder den offentlige sektor) kan ikke acceptere, at arbejdsgivere eller offentlige myndigheder vil komme til at stå over for uovervindelige hindringer med hensyn til gennemførelse af afgørelserne i SIMAP- og Jaeger-sagerne.

De vigtigste europæiske tværsektorielle arbejdsmarkedsparter er enige om behovet for at revidere direktivet. Der er dog betydelige forskelle mellem arbejdsgivere og fagforeninger med hensyn til kontekst, dækningsområde og mål.

Mens Business Europe principielt er mod regulering af arbejdstiden på EU-plan, mener UEAPME, at EU-regulering er vigtig for at skabe lige vilkår for små og mellemstore virksomheder. Alle tværsektorielle arbejdsgiverorganisationer er enige om, at de nuværende regler er for stive og indviklede, og de understreger behovet for især at ændre den retspraksis, der følger efter SIMAP- og Jaeger-sagerne samt de seneste afgørelser om årlig betalt ferie⁶.

Ifølge Business Europe ville det være formålstjenligt at udvide referenceperioden til 12 måneder, men ingen andre spørgsmål bør indgå i revisionen, og det understreges, at bevarelsen af opt out-bestemmelsen er af afgørende betydning. CEEP og UEAPME er parat til at overveje at udvide revisionen til andre spørgsmål og mener, at en ændring af referenceperioden til 12 måneder og en ændring af reglerne som følge af retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne i betydelig grad ville reducere ønskerne om anvendelse af opt out-bestemmelsen.

Arbejdsgiverne i den offentlige sektor understreger generelt behovet for en "gennemgribende" revision af arbejdstidsreglerne som en af de vigtigste ting i betragtning af disses enorme betydning for, hvor godt de offentlige tjenester fungerer. Først og fremmest reglerne som følge af retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne bør være i centrum, men de er også åbne over for at forbedre arbejdstagernes beskyttelse mod lange arbejdstider eller særligt krævende arbejdstider. De er alle forbeholdne med hensyn til ændringer af opt out-bestemmelsen, selv om CEEP beklager dens hurtige udbredelse inden for offentlige tjenester og mener, at dens anvendelse hverken er i arbejdsgivernes, arbejdstagernes eller tjenestemodtagernes interesse.

⁶ Forenede sager C-350/06 og C-520/06, Schultz-Hoff & Stringer.

På den anden side påpeger fagforeningerne, at arbejdstidsreglerne er baseret på grundlæggende sociale rettigheder, der er beskyttet af traktaten og EU-chartret. Derfor skal enhver revision overordnet set respektere disse og bygge videre på dem for at forbedre den beskyttelse, som arbejdstagerne har i øjeblikket. En revision skal også tage behørigt hensyn til Parlamentets og fagforeningernes holdninger, som de kom til udtryk under de interinstitutionelle drøftelser af det tidligere ændringsforslag.

Både ETUC og EPSU er åbne over for en gennemgribende revision, men mener, at ændringer kun er ønskelige, hvis de for alvor tager fat på behovet for at afskaffe opt out-bestemmelsen. Revisionen bør derfor søge at håndhæve, at bestemmelsen anvendes på den enkelte arbejdstager og stramme op på undtagelsen vedrørende selvstændige arbejdstagere. Den bør finde afbalancerede og bæredygtige løsninger for rådighedsvagt, men disse skal bygge på og skal respektere retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne uden ændring af definitionen af rådighedsvagt eller arbejdstid. De fleste organisationer for sundhedsprofessionelle er enige heri og henviser til den forskning i sikkerhed og sundhed, der understøtter direktivet, selv om et mindretal af lægernes organisationer har argumenteret for, at læger bør kunne arbejde i indtil 65 timer om ugen, hvis den enkelte indvilliger heri. ETUC er også interesseret i tage fat på problemerne med forening af arbejde og familieliv og i at give arbejdstagerne større indflydelse på arbejdstidsmønstrene.

Tendensen i besvarelserne fra sektorielle arbejdsmarkedsparter var i overensstemmelse med de holdninger, som tværsektorielle arbejdsgivere og fagforeninger havde givet udtryk for. Der var dog nogle få sektorielle besvarelser, der mente, at der ikke var behov for ændringer (arbejdsgiverorganisationer i hospitalssektoren, havfiskerisektoren, banksektoren, offshore olie- og gasboringsektoren og den private sikkerhedssektor).

Organisationer af brandfolk i den offentlige sektor støtter også retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne. De ønsker dog at opløse reglerne for hvileperioder for at opretholde det traditionelle arbejdstidsmønster med skift på 24 timer, som de mener passer til de særlige behov i brandvæsenet, med forbehold af yderligere undersøgelser af eventuelle virkninger for sikkerhed og sundhed. Under bestemte omstændigheder kan nogle af dem acceptere at videreføre opt out-mulighederne på midlertidig basis. Nogle har også udtalt sig til fordel for at ændre direktivet, så frivillige brandmænd udelukkes fra dets anvendelsesområde.

EUROMIL, der er en arbejdstagerorganisation inden for forsvaret, fremførte, at de i praksis også skulle være omfattet af direktivet, og at retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne burde håndhæves.

For så vidt angår behovet for andre former for indsats på EU-plan ønsker ETUC og EPSU, at Kommissionen træffer alle mulige foranstaltninger mod medlemsstaternes manglende opfyldelse af bestemmelserne, herunder indledning af traktatbrudsprocedurer. Der går også ind for støtteforanstaltninger til fremme af bedre bemanning af og flere ressourcer til medlemsstaternes arbejdstilsyn. I modsætning hertil, var der ni lægeorganisationer, der i et fælles svar argumenterede mod indledningen af traktatbrudsprocedurer. Flere svar efterlyste støtte fra Kommissionen til komparativ forskning og/eller udveksling af god praksis.

De tværsektorielle arbejdsmarkedsparter på EU-plan har før eller under anden fase af høringen udtrykt forskellige grader af villighed til at indgå i forhandlinger i henhold til artikel 155 i TEUF. Business Europe og UEAPME gav udtryk for en klar præference for tværsektorielle løsninger i betragtning af bredden af de involverede spørgsmål. ETUC kræver

dog, at arbejdsgivernes holdning tilnærmes deres betydeligt (især vedrørende det kritiske spørgsmål om opt out), før de vil overveje at indgå i forhandlinger.

I den offentlige sektor slår CEEP kraftigt til lyd for at finde løsninger for offentlige tjenester gennem forhandlinger på tværsektorielt plan. CEEP's affilierede organisationer CEMP og HOSPEEM indtager kompatible holdninger. EPSU vil dog insistere på, at medlemsstaternes arbejdsgivere i den offentlige sektor afslutter alle eksisterende opt out-ordninger, før man tager stilling til, om man vil indgå i forhandlinger.

Arbejdsmarkedsparterne i andre sektorer gav, med få undtagelser, enten ikke udtryk for interesse i forhandlinger på sektorplan eller mente, at det ville være for tidligt at indlede sådanne.

3. DE VIGTIGSTE ARBEJDSSTIDSMØNSTRER OG -TENDENSER⁷

Arbejdstidsmønstre har udviklet sig over de seneste tyve år som et resultat af den kombinerede indvirkning af teknologisk udvikling, globalisering, omstruktureringer af virksomheder og arbejdstilrettelæggelse, tjenesteydelsernes større betydning, større forskelligartethed i arbejdsstyrken og mere individuelle livstile og holdninger til erhvervskarriere. Selv om minimumsstandarderne i direktivet tilskynder til en større grad af ensartethed inden for EU og har spillet en vigtig rolle med hensyn til at reducere den gennemsnitlige arbejdstid, er det stadig sådan, og vil fortsat være sådan, at der findes forskellige arbejdstidsmønstre i forskellige medlemsstater, inden for forskellige aktivitetsområder og inden for forskellige grupper af arbejdstagere.

Overordnet set har tendensen været en gradvis reduktion af arbejdstiden i EU: fra 40,5 timer i 1991 for EF-12 til 37,5 timer i 2010 i EU-27⁸. Det skyldes dog i høj grad en stadig stigning i antallet af mennesker, der arbejder på deltid, fra 15,9 % af arbejdsstyrken i 1998 til 18,2 % i 2008⁹. Det gennemsnitlige antal arbejdstimer for fuldtidsansatte i EU er praktisk talt uændret siden 2000.

I EU er der stadig store forskelle med hensyn til antal udførte arbejdstimer pr. år. Der er ingen tegn på en konvergerende tendens, og det er meget usandsynligt, at dette billede vil ændre sig i den nærmeste fremtid. Det gennemsnitlige antal udførte arbejdstimer varierer fra under 1 400 (Nederlandene) til over 2 100 (Grækenland)¹⁰. Det er interessant at bemærke, at arbejdstidens længde i høj grad synes at stå i omvendt forhold til produktiviteten pr. time i de forskellige medlemsstater. Medens normen på en 40-timers arbejdsuge stadig er fremherskende i de fleste medlemsstater, synes det, at nogle få af dem er ved at udvikle specifikke profiler med større spredning i antallet af ugentlige arbejdstimer (især i Det Forenede Kongerige, men også i Irland, Nederlandene, Tyskland og de nordiske lande)¹¹ 9 % af arbejdstagerne (især de mandlige) arbejder stadig mere end 48 timer om ugen i gennemsnit, men denne andel har været faldende¹².

⁷ Se fodnote 4.

⁸ 36,4 timer i EF-12 i 2010.

⁹ Eurostat (Labour Force Survey).

¹⁰ Se Deloitte-undersøgelsen.

¹¹ Se Eurofound 5th Survey og Plantenga and Remery (2010).

¹² Ibid.

I øjeblikket drejer udviklingen sig snarere om fleksible arbejdstidsordninger end om arbejdstidens varighed. I de sidste to årtier har vi oplevet en ekspansion inden for fleksible former for tilrettelæggelse af arbejdstiden, som f.eks. forskudt arbejdstid, flekstidsordninger, timebanker og telearbejde ud over deltidsarbejde. For at give plads til denne udvikling er der mere fokus på at tillade skræddersyede løsninger, ofte forhandlet på virksomhedsniveau, inden for rammerne af nogle fælles aftalte rammebestemmelser. Denne udvikling hen imod mere fleksible arbejdstidsmønstre og individualiserede arbejdstider er dog klart mere markant i medlemsstaterne i det nordlige og vestlige EU end i de andre medlemsstater.

I vidt omfang er den større fleksibilitet med hensyn til arbejdstid blevet fremmet på grund af virksomhedernes behov som følge af mere svingende markeder, stigende global konkurrence og tættere tilknytning til forbrugernes/kundernes efterspørgsel. Virksomhedernes omstrukturering af værdikæden vil have tendens til at flytte efterspørgslen efter fleksibilitet til underleverandørerne eller deres arbejdstagere eller enheder længere nede i værdikæden og derved skabe en tosidig proces, hvor nye former for fleksibelt og selvstændigt "vidensarbejde" og repetitive og intensive produktionsteknikker sameksisterer¹³.

Større fleksibilitet med hensyn til arbejdstiden anses dog også for ønskelig af mange arbejdstagere, især dem med familieansvar, der forsøger at forene deres arbejdsforpligtelser med deres privatliv på en bedre måde¹⁴. Arbejdsstyrkens voksende forskelligartethed (med flere ældre og især med flere kvindelige arbejdstagere) er en af de vigtigste drivkræfter bag mere individualiserede arbejdstidsmønstre. Dette kan derfor få en positiv indflydelse på kvinders og ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens¹⁵. Det omfang, i hvilket arbejdstagere kan styre eller har indflydelse på tilrettelæggelsen af deres arbejde, er imidlertid meget forskelligt, ikke blot inden for medlemsstaterne, men også mellem disse. Især højt kvalificerede arbejdstagere og arbejdstagere i de liberale erhverv samt arbejdstagere med kommunikations- og vidensintensive arbejder synes at være i stand til bedre at udnytte fleksible arbejdstider end arbejdstagere med manuelt arbejde, fordi de i højere grad selv kan styre deres arbejdstid.

Deltidsarbejde og fleksible former for arbejdstilrettelæggelse er blot to eksempler på den øgede forskelligartethed inden for arbejdstidsordninger. Det betydelige antal af folk, der telearbejder¹⁶, arbejder i skiftehold (17 %), aftener/nætter (10 % mindst tre gange om måneden) og i weekenden (53 % mindst en gang om måneden)¹⁷, samt det ikke kvantificerede, men voksende fænomen med at "tage arbejde med hjem" giver et samlet billede af mere og mere diversificerede arbejdstidsmønstre i hele EU. Antallet af arbejdstagere med flere job (3,8 % af arbejdsstyrken¹⁸) illustrerer også denne fleksibilitet.

Det forventes, at denne tendens forstærkes i fremtiden, da begge parter i ansættelsesforholdet vil søge at finde frem til mere skræddersyede og individualiserede arbejdstidsordninger. Dette

¹³ Resultater fra WORKS-projekt som omhandlet i Deloitte-undersøgelsen.

¹⁴ Forening af arbejde og familieliv betragtes stadig som et vigtigt problem af 18 % af arbejdstagerne, især dem, der arbejder på skiftehold, har rådighedsvagt eller en arbejdsuge på over 48 timer. Af de arbejdstagere, der påtager sig arbejde i weekenden eller om aftenen/natten, mener ca. de to tredjedele, at det passer godt ind i privatlivet, mens et betydeligt mindretal ikke mener dette.

¹⁵ Det kan også argumenteres, at koncentrationen af deltidsarbejde i lavtlønssektorer med få karriere- og uddannelsesmuligheder kan have en negativ virkning på ligestillingen mellem kønnene. Se J. Plantenga et al (2010), fodnote 4.

¹⁶ Ca. 4,5 mio. arbejdstagere i EU i 2002 (Implementation Report, EU Framework Agreement on teleworking).

¹⁷ Se Eurofound 5th Survey.

¹⁸ Labour Force Survey, 2009.

muliggøres af ændringer i tilrettelæggelsen af arbejdet, der lettes af den udbredte anvendelse af digitale teknologier. Samtidigt med at dette potentielt øger mulighederne for win-win-løsninger, kan denne tendens dog også indebære nye risici for arbejdstagerne i det 21. århundrede, fordi nogle af dem vil være mere sårbare over for de negative konsekvenser af arbejdsintensificeringen og udviskningen af grænserne mellem hjem og arbejde¹⁹.

4. DIREKTIVETS VIGTIGSTE SOCIALE OG ØKONOMISKE VIRKNINGER²⁰

Direktivets vigtigste formål er at beskytte arbejdstagerne mod for lange arbejdstider og sløjfning af hvileperioder. Der er rigelige og solide beviser for, at lang arbejdstid, sløjfede minimumshvileperioder og atypiske arbejdstider har en skadelig virkning på sikkerhed og sundhed, både for de berørte arbejdstagere og for offentligheden. Balancen mellem arbejde og privatliv kan også påvirkes negativt, især som følge af uregelmæssige arbejdstider eller usædvanlige arbejdstider. Især samspillet af additive faktorer som lang arbejdstid og skifteholdsarbejde kan have alvorlige konsekvenser for sikkerhed og sundhed.

Dette er især relevant for sundhedssektoren. På den ene side skal patienternes sikkerhed sikres ved at sørge for at sundheds- og akut-tjenester ikke leveres af arbejdstagere, hvis kvalifikationer og dømmekraft er svækket af udmattelse og stress som følge af lang arbejdstid. På den anden side står denne sektor allerede over for en mangel på kvalificeret arbejdskraft, og denne mangel vil blive større i fremtiden, hvis der ikke træffes egnede foranstaltninger til at afhjælpe den. For at rekruttere og fastholde sundhedsarbejdere er det vigtigt at gøre arbejdsvilkårene mere attraktive. Rimelige arbejdstider og en god balance mellem arbejde og privatliv er afgørende i denne forbindelse.

Der er mindre solid dokumentation for direktivets indvirkning på økonomi og erhvervsliv, hvilket er et spørgsmål, der ikke kan ses bort fra i arbejdsmarkedernes nuværende situation. Dette skyldes sikkert, at de økonomiske aktører tog højde for arbejdstidsreglerne i deres adfærd allerede for længe siden.

Undersøgelser viser, at erhvervslivet er bekymret over den virkning, som regulering af arbejdstiden kan have for konkurrenceevnen og mulighederne for at klare sæsonsvingninger og andre aktivitetssvingninger, især på grund af vanskelighederne med at rekruttere personale i de travle perioder. Derfor er der behov for at anvende fleksibilitetsordninger som f.eks. gennemsnitsberegning af arbejdstiden (oftest for perioder på indtil 4 måneder, men også for perioder på over 12 måneder), som de fleste besvarelser mener bør udvides. Kun et mindretal af virksomheder anvender rådighedsvagt på arbejdsstedet, men for dem, der gør dette, ville en fuld indberetning af rådighedsvagt som arbejdstid skabe væsentlige problemer.

Virksomheder i lande, hvor opt-out-bestemmelsen anvendes i en eller anden form, ønsker denne videreført. En betragtelig del af virksomhederne har arbejdstagere, der arbejder mere end 48 timer, især i forbindelse med sæsonsvingninger og for at yde service uden for normal arbejdstid. Forbavsende få virksomheder beder deres arbejdstagere om skriftligt samtykke hertil, hvilket tyder på manglende viden eller manglende opfyldelse af forpligtelserne.

I offentlige tjenester (sundhed, hjemmehjælp, brandvæsen og politi) har beskæringer af de offentlige udgifter, øget efterspørgsel efter tjenester og mangel på kvalificerede arbejdstagere

¹⁹ Se Deloitte-undersøgelsen.

²⁰ Se Deloitte-undersøgelsen nævnt i fodnote 4.

på verdensplan fået arbejdsgiverne til at søge at omgå direktivets regler vedrørende rådighedsvagt og kompenserende hvileperioder.

De nuværende lovgivningsrammer betragtes som generelt fordelagtige for arbejdstagerne, fordi de hjælper dem til at forhandle eller opnå bedre arbejdsvilkår og større samlet løn på markeder, hvor udbuddet ikke kan opfylde efterspørgslen efter kvalificeret arbejdskraft. I nogle tilfælde kan der dog også være tale om indkomsttab, hvis opt out-bestemmelsen ikke benyttes. De kan også fungere som en katalysator for effektivitetsgevinster og foranstaltninger til forbedring af balancen mellem arbejde og privatliv for arbejdstagerne og for tjenesternes kvalitet for borgerne.

Opt out-bestemmelsen anvendes i både den private og den offentlige sektor, især hvor kontinuitet af pleje eller service er nødvendig eller påkrævet af hensyn til konkurrenceforholdene. Opt out-muligheden betragtes ikke som en "let løsning" for at omgå direktivets krav, men den har været brugt som et fleksibilitetsværktøj, især i den offentlige sektor for at tage hensyn til særlige aktiviteter, mangel på ressourcer og særlige former for atypisk arbejde. Der er også påvist, at den i nogle tilfælde anvendes til at beskytte sig mod risikoen for personalemangel i kritiske perioder.

5. LØSNINGSMULIGHEDER I FORBINDELSE MED EN REVISION

De vigtigste regler i arbejdstidsdirektivet indgår også i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvor det i artikel 31, stk. 2, hedder, at:

"Enhver arbejdstager har ret til en begrænsning af den maksimale arbejdstid, til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn".

Domstolen har desuden i flere gange fundet, at direktivets krav med hensyn til maksimal arbejdstid, årlig betalt ferie og minimumshvileperioder "udgør regler af en særlig betydning inden for Unionens sociallovgivning, der gælder som et mindstekrav for enhver arbejdstager"²¹.

Kommissionen lægger behørig vægt på disse betragtninger²². De store flertal af arbejdsmarkedsparterne i EU ønsker også at bibeholde minimumsbestemmelser på EU-plan og anerkender, at disse spiller en nyttig social og økonomisk rolle. Der var faktisk ingen svar, der ønskede en radikal ændring af de nuværende rammer, selv om mange foreslog en større grad af fleksibilitet med hensyn til deres anvendelse.

Kommissionen kan derfor ikke vælge en løsningsmulighed, der går ud på at afskaffe fælles minimumskrav på EU-plan og i stedet foretage regulering af arbejdstiden på lokalt og/eller nationalt plan.

Det fremgik af svarene, at der er bred enighed blandt arbejdsmarkedsparterne i EU om, at der er et hastende behov for ændringer af de nuværende arbejdstidsregler. Dette er også Kommissionens holdning, sådan som det er kommet til udtryk ved første fase i høringen og i gennemførelsesrapporten.

²¹ Sag C-14/04, Dellas; sag C-124/05, FNV; Sag C-428/09, Isère.

²² Se KOM(2010) 573 om chartret.

Kommissionen kan derfor ikke vælge en løsningsmulighed, der opretholder status quo.

Der er også en høj grad af enighed om, at EU's arbejdstidsregler bør give mulighed for mere fleksibilitet for de berørte arbejdsmarkedsparter til at forhandle gennemførelsesdetaljerne på det bedst egnede plan. I nogle svar gives der også udtryk for at reguleringen på EU-niveau bør være klarere og enklere, og at den bør håndhæves på en måde, der bedre beskytter centrale sikkerheds- og sundhedsaspekter, samtidig med at unødvendige byrder (især for SMV'erne) reduceres²³ og konkurrenceevnen styrkes.

Arbejdsmarkedets parter i EU har imidlertid forskellige holdninger med hensyn til de vigtigste faktorer, der er bestemmende for, hvilke ændringer der skal foretages i arbejdstidsreglerne. Det har derfor ikke været muligt at finde frem til konsensus om prioriteterne i forbindelse med en revision eller om indholdet af et eventuelt fremtidigt ændret direktiv.

Kommission skal tage stilling til to løsningsmuligheder: en fokuseret revision (5.1) eller en række mere gennemgribende ændringer (5.2) på de områder, som er blevet fremhævet af arbejdsmarkedets parter i deres svar.

5.1. Fokuseret revision

Den første løsningsmulighed består i at foreslå nye løsninger, der fokuserer på spørgsmålene vedrørende rådighedsvagt og kompenserende hviletid, og som tager fat på vanskelighederne med at gennemføre retspraksis i SIMAP- og Jaeger-sagerne²⁴, som er blevet påpeget af mange stakeholdere. Det fremgår klart af svarerne, at disse to spørgsmål betragtes som særdeles vigtige i offentlige tjenester, der skal levere ydelser kontinuerligt hele døgnet (f.eks. offentlig sundhedspleje, hjemmepleje, brandværn og alarmtjenester). Det står også klart, at de er roden til et betragteligt antal af tilfælde af manglende opfyldelse eller retsusikkerhed²⁵.

De foretrukne løsninger varierer i nogen grad mellem arbejdsmarkedets parter, forskellige offentlige tjenester og forskellige medlemsstater. Målet vil være at finde egnede, fælles EU-rammer, der kunne give mulighed for forhandlede løsninger på lokalt plan eller sektorplan, og som understøtter både beskyttelsen af arbejdstagernes og brugernes sikkerhed og sundhed og leveringen af tjenester af høj kvalitet. I betragtning af den høje koncentration af anvendelse af rådighedsvagt (som defineret i Domstolens afgørelser) i bestemte sektorer, kunne Kommissionen også forestille sig en løsning med sektorielle forhandlinger på EU-plan: Det er dog helt op til arbejdsmarkedets parter selv at tage stilling til dette.

i) Rådighedsvagt

En afbalanceret løsning med hensyn til behandlingen af rådighedsvagt kunne begynde med anerkendelsen af det princip, at rådighedsvagt, hvor det kræves, at arbejdstageren står til rådighed for arbejdsgiveren på arbejdsstedet for at levere sine tjenester, hvis der er behov for dette, er arbejdstid i direktivets forstand og ikke kan betragtes som hvileperioder²⁶. Dette ville opretholde de principper, der blev fastlagt ved afgørelserne i SIMAP- og Jaeger-sagerne. Det

²³ Se også KOM(2010) 543 om smart regulering i EU.

²⁴ Sag C-303/98, SIMAP; Sag C-151/02, Jaeger.

²⁵ KOM(2010) 802, rapport om gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet; Deloitte Consulting, (2010), Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC (se fodnote 4).

²⁶ Som Domstolen allerede har afgjort i Vorel-sagen (sag C-437/05), har dette ikke indflydelse på lønnens størrelse, som falder uden for direktivets dækningsområde.

foreslås dog, at der indføres en undtagelse, der begrænses til sektorer, hvor der kræves kontinuerlig tjeneste, og som tillader, at perioder med rådighedsvagt bliver *opgjort* på en anden måde (dvs. ikke altid på et time-pr. time-grundlag: "ækvivalensprincippet") med forbehold af bestemte maksimumsgrænser pr. uge, og forudsat at de berørte arbejdstagere ydes passende beskyttelse.

En sådan løsning ville kunne være et svar på de meget forskellige aktivitetsmønstre under rådighedsvagter inden for forskellige sektorer og aktivitetsområder og i de forskellige medlemsstater. Den ville give arbejdsmarkedets parter fleksibilitet til at finde løsninger på lokalt plan eller sektorplan og finde frem til den bedst egnede metode til opgørelse af rådighedsvagt. Den ville afvige fra Domstolens fortolkning i Dellas-sagen²⁷, men ville ikke nødvendigvis kræve indførelse af en ny skelnen mellem "aktive" og "inaktive" perioder under rådighedsvagt.

For så vidt angår rådighedsvagt uden for arbejdsstedet, ville den retlige stilling stadig være som anført i SIMAP-sagen²⁸. Kun perioder, der rent faktisk bruges som følge af tilkaldelse, vil blive opgjort som arbejdstid, selv om ventetid hjemme vil kunne behandles mere favorabelt i national lovgivning eller i kollektive overenskomster.

Spørgsmålet om, hvorvidt den "ækvivalensundtagelse", der er foreslået ovenfor, ville kunne anvendes i de specifikke situationer, hvor arbejdstagerens bolig stilles til rådighed på arbejdsstedet som led i ansættelsesforholdet, således at de kan være til rådighed ved sporadiske tilkaldelser²⁹, kræver en særlig afklaring.

ii) *Kompenserende hvileperioder*

Det vil være nødvendigt at indføre nye bestemmelser for at afklare den tidsmæssige placering af daglige og ugentlige kompenserende hvileperioder. I Jaeger-sagen afgjorde Domstolen, at den manglende daglige minimale hviletidsperiode skulle tages umiddelbart efter afslutningen af den forlængede arbejdsperiode og under alle omstændigheder før starten af den næste arbejdsperiode ("øjeblikkelig kompenserende hvileperiode"). Med hensyn til manglende ugentlige hvileperioder er de retlige aspekter er ikke så klare.

I mange svar blev der efterlyst mere fleksibilitet med hensyn til placeringen af kompenserende hvileperioder: Den seneste forskning bekræfter imidlertid, at der er alvorlige sikkerheds- og sundhedsvirkninger i forbindelse med udskydelse af daglige eller ugentlige minimumshvileperioder. Det anerkendes, at der er behov for mere fleksibilitet i forbindelse med en række specifikke situationer. Dette bør imidlertid omhyggeligt begrænses til situationer, hvor det er nødvendigt af objektive grunde, og fleksibiliteten bør være underlagt overordnede foranstaltninger til beskyttelse af de berørte arbejdstageres sikkerhed og sundhed.

Domstolen har for nylig afgjort³⁰, at der i helt specielle situationer, hvor ydelse af pasning i forbindelse med indkvartering i en begrænset periode kræver et tillidsforhold til en bestemt person, kan være objektive grunde, der forhindrer, at arbejdsperioder og daglige hvileperioder

²⁷ Sag C-14/04, Dellas.

²⁸ Sag C-303/98, præmis 50, SIMAP.

²⁹ Som f.eks. portnere, bestyrere af campingpladser, nogle plejehjemsbestyrere, nogle arbejdstagere i forsvarsstyrken.

³⁰ Sag C-428/09, Isère.

kan følge hinanden med den normale regelmæssighed. Det understreges dog, at en sådan undtagelse vil afhænge af, at arbejdstageren modtager passende alternativ beskyttelse, som sikrer tilstrækkelig hvile.

Spørgsmålet om, hvorvidt den ugentlige hviletid normalt bør ligge på en søndag, og ikke en anden ugedag, er meget komplekst, idet det rejser en række spørgsmål vedrørende virkningen for sikkerhed og sundhed og balancen mellem arbejde og privatliv samt spørgsmål af social, religiøs og uddannelsesmæssig art. Det følger dog ikke nødvendigvis heraf, at dette er et spørgsmål, der er egnet til lovgivning på EU-plan: I betragtning af de andre spørgsmål, der opstår, synes det, at nærhedsprincippet finder anvendelse.

5.2. En gennemgribende revision

Den anden løsningsmulighed består i et mere gennemgribende sæt af ændringer samt en behandling af spørgsmålene vedrørende rådighedsvagt og kompenserende hvile. Denne løsningsmulighed ville gøre det muligt at tage større hensyn til den udvikling i arbejdstidsmønstre og –tendenser, der er beskrevet ovenfor, og at tage fat på de spørgsmål vedrørende sikkerhed og sundhed, som opstår ved for lange arbejdstider, og se på dem som en helhed. Desuden ønsker mange arbejdsmarkedsparter at tage fat på de andre spørgsmål anført nedenfor.

i) Større fleksibilitet i forbindelse med nye arbejdstidsmønstre

EU-reglerne bør tage hensyn til den fortsatte tendens til mere fleksible former for arbejdstilrettelæggelse og individualiseret arbejdstid. Målet er at lade målrettet og bæredygtig fleksibilitet indgå i arbejdstidsreglerne, hvilket vil fremme produktivitet og konkurrenceevne, samtidig med at der sikres en mere effektiv beskyttelse mod sikkerheds- og sundhedsrisici.

De detaljerede løsningsmuligheder, der følger med hensyn til selvstændige arbejdstagere, balancen mellem arbejde og privatliv samt arbejde under flere ansættelseskontrakter, knytter især an til arbejdsmarkedsparternes kommentarer vedrørende disse aspekter.

Følgende ændringer kan også overvejes, hvis der sikres passende sikkerheds- og sundhedsbeskyttelse, hvor dette er relevant:

- mulighed for yderligere fleksibilitet ved fastlæggelse af arbejdstidsordninger gennem kollektive forhandlinger, forudsat at nærmere bestemte grundlæggende krav er opfyldt
- dispensationer til referenceperioder på over 12 måneder i særlige tilfælde gennem aftale mellem arbejdsmarkedets parter
- udvidelse af referenceperioden for gennemsnitsberegning af arbejdstiden til 12 måneder gennem lovgivningen efter høring af arbejdsmarkedets parter på det hensigtsmæssige niveau inden for de sektorer eller i de medlemsstater, hvor opt out-undtagelsen ikke anvendes, som led i en afbalanceret pakke sammen med de andre løsningsmuligheder beskrevet nedenfor.

ii) Balancen mellem arbejde og privatliv i forbindelse med nye demografiske realiteter

Der finder store ændringer sted i arbejdslivet som følge af kvindernes og de ældres større erhvervsfrekvens, den kendsgerning, at begge parter ofte arbejder, nogle gange med forskellige arbejdstider og på forskellige dage, samt de udfordringer, der er i forbindelse med

at passe børn og tage sig af de ældre. Den hurtige og udbredte stigning i flekstidsarbejde illustrerer den store efterspørgsel efter mere afbalancerede løsninger sammen med en større individualisering af livsstile for arbejdstagere i alle aldre. Mere fleksible arbejdstidsregler vil kunne hjælpe medlemsstaterne med at opfylde 2020-målet for EU om at øge erhvervsfrekvensen til 75 % (i øjeblikket 69 %), især ved yderligere at øge erhvervsfrekvensen for kvinder og ældre arbejdstagere.

Direktivet indeholder i øjeblikket ingen bestemmelser om, at arbejdsgiverne skal underrette arbejdstagere om planlagte ændringer i kollektive tidsskemaer eller om ønsker om ændringer af individuelle tidsskemaer. Det er påvist, at dette skaber en alvorlig udfordring med hensyn til at forene arbejde og familieliv og for den generelle balance mellem arbejde og privatliv.

Det bør overvejes at lade følgende indgå i direktivet:

- tilskyndelse til arbejdsmarkedets parter til på et passende niveau, og uden at det berører deres frie beslutningsret, at indgå aftaler, der har til formål at støtte en bedre forening af arbejde og familieliv
- en bestemmelse om, at medlemsstaterne efter høring af arbejdsmarkedets parter skal sikre, at arbejdsgiverne i god tid underretter arbejdstagerne om enhver væsentlig ændring i deres arbejds mønster
- en bestemmelse om, at arbejdsgiverne skal behandle arbejdstageres anmodninger om ændringer af deres arbejdstider og arbejdstids mønstre ud fra begge parter behov for fleksibilitet, og at de skal begrunde afslag på sådanne anmodninger.

iii) Selvbestemmende arbejdstagere

Medlemsstaterne kan tillade undtagelser fra 48-timers grænsen, hvileperioder og andre bestemmelser i henhold til direktivets artikel 17, stk. 1, for visse arbejdstagere, som kan bestemme deres egen arbejdstid, eller hvis arbejdstid ikke på forhånd er fastlagt. Der er imidlertid behov for at definere denne undtagelse bedre, både for at tage hensyn til ændrede arbejdstids mønstre, som tillader relativt selvstændigt arbejde uden klare tidsgrænser, og også for at undgå misbrug.

I en revideret definition bør det indgå, at denne undtagelse kun gælder for ledende personale i den offentlige eller private sektor samt andre arbejdstagere med reel og faktisk selvbestemmelse over både omfanget og tilrettelæggelsen af deres arbejdstid.

iv) Flere ansættelseskontrakter

Et betydeligt mindretal af arbejdstagere i EU arbejder under samtidige ansættelseskontrakter med forskellige arbejdsgivere eller, nogle gange, med den samme arbejdsgiver. Der er behov for at tydeliggøre, at arbejdstidsgrænsen i direktivet gælder pr. arbejdstager i sådanne situationer. Kommissionen har tidligere udtalt, at direktivet i videst mulige omfang skal anvendes pr. arbejdstager, i betragtning af, at formålet er at beskytte sikkerhed og sundhed. Det kan dog være forbundet med problemer at gennemføre dette, hvis arbejdsgiveren ikke har kendskab til arbejdstagerens andet arbejde. Et første skridt kunne være at gøre det klart, at hvis en arbejdstager arbejder under mere end én ansættelseskontrakt med samme arbejdsgiver, bør medlemsstaterne etablere effektive mekanismer til håndhævelse af direktivets bestemmelser på et pr. arbejdstager-grundlag. Egnede mekanismer til overvågning og håndhævelse er mere komplekse, når der er samtidige kontrakter med forskellige

arbejdsgivere. Dette kunne være en emne for udveksling af god praksis i henhold til punkt ix) nedenfor.

v) ***Direktivets dækningsområde og specifikke sektorielle problemer***

En løsningsmulighed anført i nogle af svarene var at undtage visse grupper (f.eks. forsvarsstyrkerne eller frivillige brandfolk) fra direktivet dækningsområde. Dette forekommer dog ikke at være i overensstemmelse med chartret, som refererer til "enhver arbejdstager" eller med det grundlæggende princip anført i flere Domstolsafgørelser om, at direktivet beskytter fundamentale sociale rettigheder for alle "arbejdstagere"³¹. Domstolen afgjorde for nylig³², at begrebet "arbejdstager" i direktivet har en selvstændig betydning i EU-retten og refererer til et objektivt defineret ansættelsesforhold, selv om anvendelsen af begrebet i bestemte sager er op til de nationale domstole.

Mens alle arbejdstagere, der opfylder betingelserne i den objektive definition af et ansættelsesforhold, således burde falde ind under direktivets dækningsområde, er der behov for at se på særlige grupper, som f.eks. frivillige brandfolk, for hvilke det er vanskeligt at anvende eller håndhæve generelle regler. De betragtes som arbejdstagere i henhold til national ret i nogle medlemsstater, men ikke i andre.

Den særlige situation for mobile arbejdstagere inden for vejtransport vil også kunne fortjene særlig opmærksomhed. Nogle af direktivets bestemmelser om hviletidsperioder og natarbejde finder ikke anvendelse på disse arbejdstagere³³, og de er ikke omfattet af sektordirektivet, dvs. direktiv 2002/15/EF. Det kunne overvejes i højere grad at harmonisere arbejdstidsreglerne for mobile arbejdstagere inden for vejtransport, uanset hvilken type køretøj, de kører, under hensyntagen til eksistensen af de særlige krav til køretid, pauser, daglige og ugentlige hvileperioder, der er fastsat i forordning (EF) nr. 561/2006.

vi) ***Opt out-bestemmelse***

Meningerne om, hvorvidt opt out-bestemmelsen skal opretholdes, er meget delte. Den var den vigtigste årsag til, at lovgiverne ikke nåede frem til et forlig i 2009. Fagforeningerne og arbejdsgiverne har forskellige holdninger til dette spørgsmål. Det er derfor hensigtsmæssigt, at Kommissionen lægger særlig vægt på dette spørgsmål i lyset af nye oplysninger om anvendelsen i praksis, som viser en stor og hurtig udbredelse af opt out-muligheden, især i forbindelse med anvendelsen af rådighedsvagt, men med meget forskellige standarder for beskyttelse og overvågning³⁴.

Det er relevant her at bemærke, at ud af de 27 medlemsstater, er der i øjeblikket 16, der anvender opt out-bestemmelsen, men 11 af dem tillader det kun i sektorer eller inden for aktiviteter, hvor anvendelsen af rådighedsvagt er meget udbredt³⁵. Det forekommer ikke realistisk, at bede alle disse medlemsstater om at afstå fra brugen af denne undtagelsesmulighed uden at sikre gennemførlige alternative løsninger. Det er klart, at den fremtidige brug af opt out-bestemmelsen inden for tjenester med rådighedsvagt vil afhænge

³¹ Se fodnote 21.

³² Sag C-428/09, Isère.

³³ Se SEK(2010) 1611. Kommissionens arbejdsdokument: Rapport om gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet, punkt 2.6.1.

³⁴ KOM(2010) 802, rapport om gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet; Deloitte Consulting, (2010), Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC (se fodnote 4).

³⁵ KOM(2010) 802, rapport om gennemførelsen af arbejdstidsdirektivet.

af, hvorledes de offentlige tjenester tager imod de ændringer, der indføres med denne revision med hensyn til rådighedsvagt og kompenserende hvileperioder. Andre muligheder for fleksibilitet, der indføres ved revision af direktivet, kan bremse en større anvendelse af opt out-bestemmelsen, som f.eks. en udvidelse af referenceperioden for gennemsnitsberegning af den ugentlige arbejdstid.

Der vil derfor være større mening i at reducere behovet for anvendelsen af opt out-bestemmelsen på længere sigt ved at skabe mere målrettede former for fleksibilitet i stedet for at genåbne en debat om dens afskaffelse, hvor det synes umuligt at opnå konsensus hos arbejdsmarkedets parter eller blandt lovgiverne. Det er værd at minde om, at antallet af arbejdstagere i EU, der arbejder mere end 48 timer, og som nu udgør 9 % af arbejdsstyrken, fortsat falder, selv om der stadig er store forskelle mellem medlemsstaterne, og at dette antal kan tilskrives andre faktorer (især arbejde under flere ansættelseskontrakter) sammen med anvendelsen af opt out-bestemmelsen.

Desuden kunne beskyttelsen til de arbejdstagere, der accepterer opt out, styrkes ved at sikre effektiv overvågning af overskydende timer³⁶, reducere risikoen for pres fra arbejdsgiverens side og sikre, at det nødvendige samtykke fra den enkelte arbejdstager gives frit og på et oplyst grundlag. Direktivet bør også omfatte en mekanisme til effektiv periodisk evaluering af opt out-bestemmelsen.

vii) Årlig betalt ferie

Svarene fremhævede vanskelighederne med et af de retlige aspekter vedrørende årlig betalt ferie – afgørelsen i sagerne Schultz-Hoff og Stringer³⁷, hvor det blev afgjort, at en arbejdstager, som er fraværende fra arbejdet af en grund (som f.eks. sygdom), som han ikke selv er herre over, stadig er berettiget til betalt ferie for den pågældende periode. Det bør holdes in mente, at bevis for, at man ikke er i stand til at arbejde, samt betaling ved sådant fravær hører ind under national lovgivning og falder uden for direktivets dækningsområde.

Det centrale problem synes at opstå som følge af manglende klarhed med hensyn til, om en arbejdstager, der er langtidssygemeldt, kan akkumulere årlig betalt ferie for flere på hinanden følgende år. Muligheden for en sådan situation skaber uforudsigelige og potentielt omfattende omkostninger for arbejdsgiverne, og den kunne have den utilsigtede virkning, at den tilskynder dem til at afslutte ansættelsesforholdet for langtidssygemeldte arbejdstagere, før det står klart, om de kan vende tilbage til arbejdet efter endt rekonvalescens. Ubegrænset akkumulering ville desuden gå videre end det, der søges opnået med direktivets mål.

Den bedste løsning synes at være en ændring for at gøre det klart, at medlemsstaterne kan fastsætte passende lofter for akkumuleringen af retten til årlig betalt ferie over flere på hinanden følgende år, når ferien overskrider det antal uger, der er påkrævet for at opfylde direktivets mål om minimumshviletid³⁸.

viii) Bedre lovgivning

³⁶ Det er blevet påvist, at de nuværende bestemmelser i artikel 22, stk. 1, i det store og hele ikke har haft nogen virkning.

³⁷ Se fodnote 6.

³⁸ Verserende sag KHS, C-214/10, og Kommissionens bemærkninger i denne sag.

Ovennævnte forslag vil føre til indarbejdelse af en række vigtige domstolsafgørelser i lovgivningen og til afklaring af flere punkter, hvor der er usikkerhed, hvilket ville medføre en tydeligere, enklere og mere gennemsigtig og tilgængelig lovgivning.

Direktivets nuværende tekst er svær at læse og struktureret på en forvirrende måde og indeholder også en række forældede bestemmelser. Især indeholder det en række overlappende undtagelser og bestemmelser (f.eks. om referenceperioder) med nogle gentagelser. Enhver revision bør foretages med særlig omhu og tilbageholdenhed for at sikre, at den materielle ret ikke berøres, og at risikoen for uklarheder undgås.

ix) Håndhævelses- og samarbejdsforanstaltninger

I en række svar er der blevet givet udtryk for bekymringer med hensyn til en effektiv håndhævelse af standarderne for kernearbejdstiden, og dette indgår også i Kommissionens rapport om anvendelsen.

Dette er et vigtigt spørgsmål. Kommissionen er villig til at støtte et bedre samarbejde og udveksling af god praksis mellem nationale myndigheder og mellem arbejdsmarkedets parter³⁹ på dette område, f.eks. ved på EU-plan at oprette et ekspertudvalg vedrørende arbejdstid.

6. DE NÆSTE SKRIDT

Et revideret arbejdstidsdirektiv vil være et værktøj til forbedring af arbejdsvilkårene og til at give virksomheder og arbejdstagere den nødvendige fleksibilitet til at gennemføre innovative og afbalancerede løsninger på arbejdspladserne. Yderligere lovgivningsmæssige initiativer er nødvendige for at tilpasse EU-reglerne til skiftende arbejdstidsmønstre, samtidig med at målet om at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed respekteres, og for at afklare kritiske fortolkningsspørgsmål.

Kommissionen vil tage hensyn til resultaterne af denne høring i sit videre arbejde med revision af direktivet. Især kan den vælge at indstille sådant arbejde, hvis arbejdsmarkedets parter beslutter selv at forhandle om spørgsmål med et tilstrækkeligt bredt dækningsområde. Hvis dette ikke sker, vil den gå videre og vedtage et ændringsforslag understøttet af en detaljeret konsekvensanalyse med hensyn til økonomiske og sociale aspekter, som vil blive offentliggjort på samme tidspunkt.

Samtidig vil Kommissionen fortsætte med at anvende de retsinstrumenter, den har til rådighed, for at afhjælpe flere situationer, hvor medlemsstaterne ikke opfylder den nuværende EU-ret, især i tilfælde af for lange arbejdstider med klare negative virkninger for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.

7. SPØRGSMÅL TIL ARBEJDSMARKEDETS PARTER

Kommissionen ønsker derfor arbejdsmarkedsparternes holdning til følgende spørgsmål:

³⁹ Mulige eksempler kunne omfatte udvekslinger vedrørende telearbejde (som allerede har ført til en rammeaftale mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan) eller rammeaftaler om innovative arbejdsmetoder, der sikrer kontinuitet i den pleje, som offentlige tjenester yder, samtidig med at der sikres kvalitet i arbejdsvilkårene.

1. Bør ændringer af EU's arbejdstidsregler begrænses til spørgsmål vedrørende rådighedsvagt og kompenserende hvileperioder, eller bør de omfatte en bredere række spørgsmål som f.eks. dem, eller nogle af dem, der er anført i punkt 5.2?

2. Under hensyntagen til kravene i artikel 153 i TEUF, mener De at:

a) løsningsmulighederne i punkt 5.1 vedrørende rådighedsvagt og kompenserende hviletid

b) nogle af eller alle løsningsmulighederne i punkt 5.2 vedrørende andre spørgsmål rejst af arbejdsmarkedets parter og den nuværende revision

vil kunne udgøre acceptable overordnede rammer for behandling af de bekymringer, der er kommet til udtryk i Deres besvarelser under første fase af høringen?

3. Er arbejdsmarkedsparterne i EU villige til, på tværsektorielt eller sektorielt plan, at indlede forhandlinger om alle eller en del af de spørgsmål, der er rejst i denne meddelelse, med henblik på at indgå en aftale, som ville gøre det muligt at ændre direktivet ved anvendelse af de muligheder, der er truffet bestemmelse om i artikel 155 i TEUF?