

Akl  
AIC/Arbejdsret

19. april 2004

Sag nr. 6309-0001

## Notat

---

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget

### **Den danske regerings besvarelse af Kommissionens meddelelse vedrørende evaluering af Direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden**

#### **Indledning**

Kommissionens initiativ, der dels behandler overvejelser og mulige løsninger i forhold til de vanskeligheder, de to afgørelser fra EF-Domstolen (SIMAP og Jaeger) har skabt i medlemsstaterne, og som dels opfylder de forpligtelser til at tage arbejdstidsdirektivet op til revision, der fremgår af direktivets artikel 17 og artikel 18, hilses velkommen fra dansk side.

Set fra et dansk synspunkt er det afgørende, at det lykkes at nå en samlet og holdbar løsning, hvor hensynene til lønmodtagernes sikkerhed og sundhed, til samfundets behov for et velfungerende arbejdsmarked og til arbejdsgivernes interesse i en på én gang smidig og forudberegnelig regulering alle er tilgodeset.

Den danske regering ser med glæde på Kommissionens initiativ, herunder anvendelsen af artikel 138. Såvel meddelelsen i sig selv som Kommissionens behandling af problemstillingen på rådsmødet 4. marts 2004 viser, at Kommissionen er helt på de rene med, hvilke betydelige problemer den nuværende retstilstand skaber i medlemsstaterne, og at Kommissionen via regelændringer er parat til at tilvejebringe en løsning.

#### **De fem rejste spørgsmål i meddelelsen**

##### **Vedrørende referenceperioder**

Selvom størstedelen af arbejdsstyrken i Danmark er dækket af kollektive overenskomster, hvorved det i medfør af artikel 17 er muligt at forlænge referenceperioden op til 12 måneder, er det den danske regerings opfattelse, at en mulighed for ved lov at forlænge referenceperioden op til 12 måneder kan vise sig nyttig. På visse dele af arbejdsmarkedet er der brug for mere fleksibilitet end den nuværende lovgivning tillader, og en udvidelse af referenceperioden op til 12 måneder vil i det hele taget give bedre muligheder

for at tilrettelægge arbejdet, eksempelvis i forhold til lønmodtagere, som ikke er omfattet af en kollektiv overenskomst.

### **Vedrørende domstolens fortolkning af arbejdstidsbegrebet i SiMAP- og Jaegerdommene**

De to afgørelser vil have betydning for arbejdstilrettelæggelsen i Danmark i forhold til tilkaldevagter og afvikling af kompenserende hviletid

#### ***Tilkaldevagter i sundhedssektoren***

Sundhedssektoren påvirkes som følge af den jævnlige brug af tilkaldevagter på arbejdsstedet. Det er hovedsagligt læger, hvis arbejde er tilrettelagt på denne måde. Hvis lægernes arbejdstid skal tilrettelægges i overensstemmelse med de ovennævnte afgørelser, vurderes det, at omorganiseringen kræver rekruttering af op til 80 yderligere læger, fortrinsvis overlæger. Dette vil være vanskeligt, da Danmark har lægemangel.

#### ***Tilkaldevagter i andre sektorer***

Omtrent 3000 lærere på efterskoler påvirkes, og en omorganisering af deres arbejde er ikke tilstrækkeligt til at neutralisere virkningen af dommene. Det vil således være nødvendigt at ansætte yderligere lærere, hvilket imidlertid vil være vanskeligt.

Ifølge Kriminalforsorgen vil 655 fængselsbetjente mærke virkningerne af dommene. Effekten af dommene vil måske kunne neutraliseres gennem omorganisering af arbejdstilrettelæggelsen, hvilket dog er problematisk i denne sektor.

I henhold til de oplysninger, den danske regering har modtaget, må der også påregnes problemer indenfor IT-overvågning, telekommunikation samt vagt- og sikkerhedsbranchen. Såvel servicesektoren som industrisektoren har desuden særlige funktioner, hvor tilkaldevagter indgår i arbejdstilrettelæggelsen.

Endelig finder den danske regering, at det bør tilføjes, at nogle lønmodtagere betragter en tilrettelæggelse af arbejdet, hvor tilkaldevagter indgår, som meget attraktiv. Dette skyldes, at en fuldtidsansat lønmodtager i realiteten kun skal være til stede på arbejdspladsen i et begrænset tidsrum, da lønmodtageren kan samle arbejdet på forholdsvis få ugedage. Hvis det bliver nødvendigt at omorganisere arbejdstilrettelæggelsen som følge af dommene, vil nogle lønmodtagere opleve det som at miste et gode, der hidtil har givet dem mulighed for at tilrettelægge deres dagligdag på en hensigtsmæssig måde.

#### ***Danmarks forslag til hvordan problemerne med tilkaldevagter kan løses***

Det er den danske regerings opfattelse, at de problemer, der udspringer af domstolens fortolkning af begrebet arbejdstid, må løses retligt. Regeringen foreslår, at definitionen af arbejdstid i direktivet ændres, eksempelvis gennem indførelse af begrebet ”inaktiv tid”.

Dette skulle muliggøre, at en del af den tid, lønmodtageren tilbringer på

arbejdspladsen, hverken tæller som arbejdstid eller hviletid, hvis lønmodtageren ikke skal præstere en arbejdsindsats, men i stedet kan sove eller slappe af.

### ***Afvikling af kompenserende hviletid i sundhedssektoren***

Set fra et dansk synspunkt er den mest indgribende virkning af de to domme Jaegerdommens begrænsning af muligheden for at udsætte afviklingen af kompenserende hviletid. Princippet for, hvordan kompenserende hviletid skal afvikles, fremgår af præmis 94: ”Sådanne hvileperioder skal derfor afvikles umiddelbart efter den arbejdsperiode, som den kompenserende hviletid skal gives for, for at modvirke træthed og følelsen af at være overbebyrdet hos lønmodtageren som følge af, at flere arbejdsperioder afvikles i umiddelbar forlængelse af hinanden”.

Ifølge de ansvarlige myndigheder på sundhedsområdet vil dommen give anledning til problemer, da sundhedspersonellet i henhold til kollektive overenskomster i vidt omfang udsætter afviklingen af en del (3 timer) af hviletiden til senere, og det er ikke i overensstemmelse med det i dommen fastsatte. Dette gælder læger, sygeplejersker, jordemødre og social- og sundhedsassistenter.

Problemet med afvikling af hviletid kan kun delvist – alt efter hvilken personalegruppe der er tale om – løses gennem omorganisering, og nyansættelser bliver under alle omstændigheder nødvendige. Efter det oplyste fra relevante myndigheder må problemerne i relation til afvikling af hviletid betragtes som større end de problemer, der knytter sig til brugen af tilkaldevagter på arbejdsstedet, som vurderes at kunne løses gennem ansættelse af op til 80 læger mere. Desværre er det ikke muligt at fremkomme med mere præcise tal. Som nævnt bliver det på grund af lægemangel svært at skaffe de nødvendige ekstra læger.

Lignende rekrutteringsvanskeligheder må påregnes i forhold til sygeplejersker og jordemødre, hvis det ikke bliver muligt fortsat at tilrettelægge arbejdet på den måde, arbejdet i sundhedssektoren er tilrettelagt på i dag.

### ***Afvikling af kompenserende hviletid i andre sektorer***

Selvom de to domme omhandler læger og fokuseringen på dommenes virkninger følgerig har været indenfor sundhedssektoren, ser den danske regering med betydelig alvor på den effekt, dommene vil kunne få i andre sektorer, hvor der arbejdes i skift, med tilkaldevagter og hvor et døgnberedskab skal opretholdes.

Nedenstående eksempler belyser, at dommene har virkninger over en bred kam samfundsmæssigt. Mens det i visse sektorer vil være muligt at løse de problemer, domstolens restriktive opfattelse af arbejdstidsbegrebet udløser, er det på grund af rekrutteringsvanskeligheder eller særlige behov for løbende, personlig kontakt med den ansatte ikke muligt at løse problemerne i andre sektorer.

Omtrent 1200 brandmænd vurderes at blive påvirket af dommene.

Pædagoger og skolelærere (55.000) vil i et eller andet omfang blive påvirket, da de som en almindelig og væsentlig del af arbejdet og uddannelsesforløbet fx holder forældremøder eller tager på lejrskoler eller ekskursioner.

Med hensyn til socialpædagoger vil det være muligt at tilrettelægge arbejdet på

en anden måde, men ud fra et uddannelses- eller omsorgssynspunkt vil det have en negativ virkning på den enkelte, der har hjælp behov, idet vedkommende vil skulle forholde sig til flere forskellige ansatte i løbet af en uge. Det vil kunne have væsentlig betydning for den enkelte.

I plejesektoren vil personellet's mulighed for at deltage i udflugter for de ældre blive påvirket.

### ***Danmarks forslag til hvordan problemerne med afvikling af kompenserende hviletid kan løses***

Efter den danske regerings opfattelse er der åbenlyst behov for, at den hidtidige måde at tilrettelægge arbejdet på kan bibeholdes, så det på den enkelte arbejdsplads fortsat vil være muligt at benytte tilkaldevagter i kombination med ordinære arbejdsdage. En ændring af direktivet, så det bliver muligt at udsætte afviklingen af kompenserende hviletid indenfor eksempelvis en periode på 72 timer fra det tidspunkt, hvor hviletiden oprindeligt skulle være placeret, vil kunne løse problemet.

En ændring af direktivet på en sådan måde skulle kunne sikre et overordnet råderum og begrænse dommenes skadevirkning i forhold til mandskabsmangel og ekstraomkostninger.

### **Vedrørende anvendelsen af direktivets artikel 18, 1, b, i (opt out-bestemmelsen)**

Direktivets opt out-mulighed er ikke gennemført ved lov i Danmark, men fra dansk side er der fuld forståelse for, at andre medlemsstater kan have behov for at have en sådan bestemmelse, og set i lyset af den restriktive fortolkningsstil, EF-Domstolen har anlagt i forhold til arbejdstidsdirektivet, kan det ikke afvises, at parterne på det danske arbejdsmarked ville have interesse i en sådan mulighed.

Opt out-muligheden giver fleksibilitet til gavn for såvel arbejdsgiver som lønmodtager. Bestemmelsen er vidtgående i og med, at lønmodtageren giver afkald på den beskyttelse, der ligger i loftet over den ugentlige arbejdstid. Årsagerne til, at en lønmodtager giver dette afkald, kan være mangeartede, men beslutningen ligger hos den enkelte person, og den væsentligste udfordring består derfor i at sikre, at lønmodtageren, der vælger at benytte opt out-muligheden, beskyttes tilstrækkeligt. Den nuværende ordlyd af opt out-bestemmelsen rummer ikke nogen betingelser, der skal være opfyldt for at muligheden kan udnyttes af lønmodtageren.

*Den danske regering foreslår følgende ændringer eller præciseringer af opt out-bestemmelsen:*

Indgåelsen af en aftale om opt out skal være skriftlig og adskilt fra indgåelse af ansættelseskontrakten.

En opt out-aftale skal være tidsbegrænset.

En aftale om opt out skal indeholde adgang til opsigelse fra lønmodtagers side. Opsigelsesvarslet må ikke være længere end opsigelsesvarslet i ansættelsesaftalen.

I betragtning af, at kollektive overenskomster – ikke mindst indenfor sundhedssektoren – anvendes i betydeligt omfang i medlemsstaterne,

### **Vedrørende tiltag med henblik på at forene arbejds- og familieliv**

Arbejdsmarkedets parter har en lang tradition for at finde løsninger, der tilgodeser parternes forskellige interesser. På europæisk plan ses dette af rammeaftalen om forældreorlov, der blev indgået mellem UNICE, CEEP og ETUC, og som udmøntedes i direktiv 96/34/EF af 3. juni 1996, af rammeaftalen om deltidsarbejde, der blev indgået mellem UNICE, CEEP og ETUC, og som udmøntedes i direktiv 97/81/EF af 15. december 1997, og af rammeaftalen om telearbejde.

På nationalt plan er arbejdsmarkedets parter også parate til at påtage sig ansvaret for at forbedre sammenhængen mellem arbejds- og familieliv. Der er mange eksempler på initiativer, parterne har taget i den forbindelse, og følgende er illustrative:

På et barns første sygedag har lønmodtageren ret til fravær

Ved alvorlig sygdom i familien kan lønmodtager være fraværende i op til 8 dage

Afhængigt af overenskomsten kan der holdes fra 2 til 10 omsorgsdage.

På sådanne dage kan lønmodtageren uden forudgående varsel blive hjemme, hvilket navnlig giver lønmodtagere med mindre børn et råderum

Afhængigt af overenskomsten barselsorlov med fuld løn i fra 14 uger og op til 26 uger

5 ekstra fridage oveni ferien.

Ovennævnte eksempler viser, at arbejdsmarkedets parter gør en betydelig indsats for at skabe en høj grad af sammenhæng mellem arbejds- og familieliv.

Den danske regering er af den klare overbevisning, at skabelsen af sammenhæng mellem arbejds- og familieliv i videst muligt omfang skal varetages af arbejdsmarkedets parter. Samtidig bør det dog understreges, at den danske regering vedkender sig sit ansvar og er parat til om nødvendigt at tage lovgivningsmæssige initiativer, der udvider lønmodtageres valgfrihed.

Ændringen af deltidsloven i september 2002, hvorefter en lønmodtager og en arbejdsgiver indbyrdes kan aftale deltid, selvom overenskomsten forbyder deltidsarbejde, er et eksempel herpå.

I dette forår har den danske regering nedsat et ministerielt udvalg, der skal arbejde for at forbedre sammenhængen mellem arbejds- og familieliv. Der er naturligvis forskel på de hindringer, familierne oplever, men med hensyn til større fleksibilitet i arbejdslivet, mulighed for børnepasning og hjemmearbejdspladser er der generelt mulighed for forbedringer til gavn for mange.

De netop beskrevne eksempler viser, at arbejdsmarkedets parter er bevidste om deres ansvar såvel nationalt som på europæisk plan. Som direktivet i dag er udformet, er der spillerum for forskelle landene imellem. Efter den danske regerings opfattelse bør direktivets fokus fortsat være at sikre lønmodtagernes sikkerhed og sundhed gennem fastsættelse af regler om arbejdstid på

arbejdspladsen, ikke at udvide anvendelsesområdet til arbejdsforhold generelt.

### **Vedrørende spørgsmålet om en samlet tilgang til problemstillingen vil kunne tilvejebringe en bæredygtig løsning i overensstemmelse med de anførte hensyn**

På baggrund af danske erfaringer skulle det være muligt at formulere en afbalanceret løsning, som på den ene side lægger vægt på hensynet til lønmodtagernes sikkerhed og sundhed, og som samtidig på den anden side lever op til kravene til et velfungerende arbejdsmarked, herunder hensynet til patientsikkerhed og til andre brugere.

Den danske regering mener, at det er nødvendigt med en ændring af direktivet, der både varetager lønmodtageres sikkerhed og sundhed, og som tillige tillader en tilrettelæggelse af arbejdet, som tager højde for, at visse sektorer og branchers brug af tilkaldevagter og udskydelse af afvikling af hviletid ikke er til at komme udenom. Dette skyldes arbejdets art og formål, mangel på kvalificeret arbejdskraft og økonomiske forhold. Den danske regering opfordrer Kommissionen til at anerkende dette som et faktum. I visse sektorer er det simpelthen ikke muligt at leve op til EF-domstolens afgørelser. Efter den danske regerings opfattelse skal en ændring af direktivet tjene til at sikre en passende beskyttelse, der er til gavn for alle berørte.

### **Besvarelse af spørgeskema om virkningen af EF-Domstolens praksis i SiMAP- og Jaegersagerne**

Den 26. februar 2004 fik den danske regering en mindre udsættelse med besvarelsen af spørgeskemaet om SiMAP og Jaeger, idet det var meget svært at fremskaffe præcise informationer herom i forhold til de enkelte sektorer på arbejdsmarkedet.

Den danske regering sætter pris på Kommissionens langmodighed og beklager, at det ikke har været muligt at fremsende mere nøjagtige oplysninger om effekten af SiMAP og Jaeger end det, der fremgår af det følgende:

#### **1. Retlig virkning**

##### **1.1. Har afgørelserne af SiMAP og Jaeger ført til ændringer af retsreglerne eller kan sådanne ændringer imødeses?**

SiMAP- og Jaegerdommene har ikke ført til ændringer af retsreglerne i Danmark indtil nu. Visse ændringer i retsreglerne kan vise sig nødvendige at

gennemføre, hvis ikke virkningerne af SiMAP og Jaeger neutraliseres gennem justeringer af arbejdstidsdirektivet.

## **1.2. Har afgørelserne af SiMAP og Jaeger haft nogen effekt på kollektive overenskomster eller andre aftaler mellem arbejdsmarkedets parter eller på medlemsstatens praksis i relation til arbejdstid?**

SiMAP- og Jaegerdommene har ikke hidtil sat sig spor i kollektive overenskomster eller andre aftaler mellem arbejdsmarkedet parter. Hvis afgørelserne har haft en virkning på praksis hidtil, er det alene på arbejdspladsniveau.

Det må imidlertid antages, at et ikke ubetydeligt antal kollektive overenskomster, der omfatter mange lønmodtagere indenfor adskillige sektorer, vil skulle ændres, ikke mindst hvad angår afvikling af hviletid, hvis ikke arbejdstidsdirektivet justeres i nødvendigt omfang. En sådan overenskomst, der er indgået mellem de offentlige arbejdsgivere og en række fagforeninger, omfatter omkring 300.000 ansatte i blandt andet sundheds- og plejesektoren.

## **1.3. Må det antages, at nævnte domme vil have betydning i andre sektorer end sundhedssektoren?**

SiMAP- og Jaegerdommene vil have betydning i flere andre sektorer end sundhedssektoren, hvis arbejdstidsdirektivet ikke justeres. I nogle sektorer vil virkningerne kunne afbødes gennem omorganisering, mens det i andre sektorer vil vise sig nødvendigt med nyansættelser. Som eksempler på generelt berørte sektorer eller brancher kan nævnes (med et eventuelt kendt antal af potentielt

berørte lønmodtagere anført i parentes):

Brandmænd  
Redningsarbejdere  
Plejesektoren  
Dyrehold  
Fængselsvæsenet (650 lønmodtagere)  
Efterskoler (3000 lærere)

Det skal understreges, at der bestemt ikke er tale om en udtømmende liste af sektorer eller brancher, der berøres.

Det skal endvidere nævnes, at nogle sektorer eller brancher vil blive berørt på visse områder. Fx bliver det næsten umuligt at gennemføre længere lejrskoler indenfor uddannelsessektoren, medmindre arbejdstidsdirektivet justeres.

## **2. Virkninger på arbejdsstyrken**

### **2.1. Kræver de nævnte domme en forøgelse af arbejdsstyrken, hvis det hidtidige serviceniveau skal opretholdes?**

I nogle af de andre sektorer end pleje- og sundhedssektoren vil det nok kunne lade sig gøre at tilrettelægge arbejdet på en måde, der lever op til SiMAP og Jaeger, men eksempelvis på efterskoleområdet vil der blive brug for et betragteligt antal ekstra lærere. Der vil også være behov for flere fodermestre.

I sundhedssektoren

*Tilkaldevagter (ugemaksimummet på 48 timer)*

I sundhedssektoren bliver der med sikkerhed brug for nyrekruttering. Med hensyn til tilkaldevagter og maksimummet på 48 arbejdstimer ugentligt vurderes behovet at være på 60-80 ekstra læger, fortrinsvis overlæger, hvis ikke arbejdstidsdirektivet justeres.

*Afvikling af kompenserende hviletid*

Effekten af SiMAP og Jaeger betragtes som værende mere alvorlig i forhold til afvikling af kompenserende hviletid, men et overslag over behovet for yderligere arbejdskraft som følge heraf kan ikke gives på nuværende tidspunkt.

I sundhedssektoren er lokale aftaler, hvorefter hviletiden kan nedsættes fra 11 til 8 timer, almindelige, men hvor ofte hviletiden faktisk nedsættes på en måde, der ikke er i overensstemmelse med Jaegerdommen, er uklart. Nedsættelsen af hviletiden kan være et led i en vagtplan, men er også jævnlige forekommende i tilfælde af sygdom eller stillingsvakanter, og der er ikke noget samlet overblik over omfanget.

Disse lokalaftaler omfatter læger, sygeplejersker, jordemødre mv., og det vil derfor være indenfor alle personalegrupper i sundhedssektoren, at nyansættelser skal finde sted.

Nogen amter i Danmark vurderer, at problemet med afvikling af kompenserende hviletid kan løses gennem omorganisering af arbejdet, mens andre amter forudser, at der vil være akut behov for et betydeligt antal nye medarbejdere i sundhedssektoren.

Tilsvarende overenskomstforhold gør sig gældende i plejesektoren og afvikling af kompenserende hviletid i henhold til Jaegerdommen vil derfor fordrer nyansættelser.

## **2.2. Hvis nyansættelser er påkrævede, er den nødvendige arbejdskraft så tilstede på medlemsstatens arbejdsmarked?**

I nogle af sektorerne udover sundheds- og plejesektoren er den nødvendige arbejdskraft ikke umiddelbart tilgængelig i Danmark. Vanskeligheder med at rekruttere det nødvendige antal lærere til efterskoler, de ekstra fodermestre og de yderligere brandmænd må eksempelvis påregnes.

I sundhedssektoren er der i Danmark generelt mangel på uddannet arbejdskraft, i særdeleshed læger og sygeplejersker, og det ligger ikke lige for at få løst dette problem. En mulig, men ikke tilfredsstillende måde at imødegå problemerne på kunne være at øge brugen af de vikarbureauer, der allerede i dag spiller en væsentlig rolle i forbindelse med akut mangel på især sygeplejersker. Forøget anvendelse af vikarbureauer vil imidlertid på ingen måde være udtryk for, at de sikkerheds- og sundhedsmæssige forhold i sundhedssektoren er forbedret, idet det overordnet vil være de samme sygeplejersker og læger, der blot arbejder for en anden arbejdsgiver, men som ikke arbejder mindre eller har mere hviletid. Hvis arbejdstidsdirektivet ikke justeres med hensyn til afvikling af kompenserende hviletid, må det antages, at den forøgede brug af vikarbureauer vil føre til, at allokeringen af resurser på sundhedsområdet både bliver mere



uplanlagt og dyrere, hvilket uundgåeligt vil føre til et kvalitetsfald i sidste ende.

Også i plejesektoren må det antages, at den formodentligt forøgede brug af vikarbureauer vil føre til højere udgifter og dårligere service uden at lønmodtagernes forhold med hensyn til hviletid forbedres.

### **3. Økonomiske virkninger**

#### **3.1. Angiv venligst så præcist som muligt de forøgede udgifter, som direkte kan henføres til SiMAP- og Jaegerdommene, for hver enkelt sektor eller branche.**

I sundhedssektoren vurderes udgifterne til de ekstra læger, der er nødvendige for at leve op til dommenes effekt i forhold til tilkaldevagter på arbejdsstedet, at andrage ca. 50 mio. danske kroner. De det ikke er muligt at angive det antal nyansættelser, der bliver brug for i sundhedssektoren i forhold til spørgsmålet om afvikling af kompenserende hviletid, er der heller ikke på nuværende

tidspunkt grundlag for en vurdering af de øgede udgifter, dette vil medføre. Det må dog antages, at udgifterne vil være betydelige og højere end de ovenfor anførte 50 mio. danske kroner.

Det samme gør sig gældende i plejesektoren.

De forøgede udgifter til brandvæsen vurderes at være omtrent 50 mio. danske kroner. Betydeligt forøgede udgifter forudses også i forbindelse med dyrehold, navnlig med hensyn til mindre arbejdsgivere.

Præcise oplysninger om yderligere udgifter i andre sektorer er desværre ikke tilgængelige.

### **4. Diverse**

Beklageligvis er der ikke yderligere tilgængelig information om virkningen af SiMAP- og Jaegerdommene. Det må imidlertid understreges, at manglende information ikke bør forveksles med manglende virkning.

Det må endvidere fremhæves, at rækkevidden af Jaegerdommens betydning i relation til kompenserende hviletid ikke er ganske klarlagt, og information om virkningen af dommen i denne henseende kan derfor ikke fremsendes uden et forbehold herom.

