EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.3.2014
COM(2014) 176 final

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

om gennemførelse af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde

{SWD(2014) 108 final}

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

om gennemførelse af direktiv 2008/104/EF om vikararbejde

1. INDLEDNING

1.1. Direktivet

Direktiv 2008/104/EF[1] om vikararbejde (herefter "direktivet") blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 137, stk. 2, i EF-traktaten (nuværende artikel 153, stk. 2, i TEUF).

Dette direktiv har til formål at beskytte vikaransatte og forbedre kvaliteten af vikararbejde ved at sikre, at princippet om ligebehandling gælder for vikaransatte, og ved at anerkende vikarbureauer som arbejdsgivere, samtidig med at der tages hensyn til behovet for at etablere passende rammer for anvendelsen af vikararbejde, med henblik på at bidrage effektivt til at skabe arbejdspladser og til at udvikle fleksible former for arbejde.

Især gælder det for direktivet, at det:

- fastlægger princippet om ligebehandling i brugervirksomheder, samtidig med at der tillades visse begrænsede undtagelser under strenge betingelser
- sikrer, at medlemsstaterne i løbet af gennemførelsesperioden tager de restriktioner og forbud, der gælder for vikararbejde, op til revision
- forbedrer vikaransattes adgang til permanent beskæftigelse, til fælles faciliteter i brugervirksomheder og til uddannelse
- indeholder bestemmelser om repræsentation af vikaransatte.

De tjenesteydelser, som leveres af vikarbureauer, er ikke omfattet af direktiv 2006/123/EF[2] om tjenesteydelser i det indre marked. I dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra e), står der, at det ikke gælder for tjenesteydelser udført af vikarbureauer.

1.2. Rapportens retsgrundlag og formål

Denne rapport gennemgår medlemsstaternes indførelse af direktivet i overensstemmelse med artikel 12, hvori der står:

"Senest den 5. december 2013 tager Kommissionen i samråd med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter på europæisk plan anvendelsen af dette direktiv op til revision med henblik på om nødvendigt at forelægge ændringsforslag."

Denne rapport har et dobbelt sigte: For det første giver den et overblik over, hvordan medlemsstaterne har gennemført direktivet, og påpeger hovedproblemerne. Den kan dog ikke give en udtømmende gennemgang af alle nationale gennemførelsesforanstaltninger[3]. For det

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde (EUT L 327 af 5.12.2008, s. 9).

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36).

[3] Intet i denne rapport bør opfattes som en foregribelse af den holdning, Kommissionen måtte indtage fremover i forbindelse med eventuelle retssager.

andet viser den, om de erfaringer, der er opnået ved indførelsen af direktivet, her to år efter udløbet af gennemførelsesperioden kan berettige nogen ændringer af den gældende tekst.

Rapporten er udarbejdet på grundlag af Kommissionens undersøgelse af medlemsstaternes bestemmelser om gennemførelse af direktivet. Den er desuden baseret på de svar, Kommissionen har modtaget på to spørgeskemaer. Det ene drejede sig om, hvilke metoder der var valgt til indarbejdelse af direktivet i de nationale lovgivninger. Det andet omhandlede revisionen af direktivet og omkostningsspørgsmål.

Begge spørgeskemaer blev sendt til medlemsstaterne. Det andet blev ligeledes sendt til arbejdsmarkedets parter på europæisk niveau. Gruppen af regeringseksperter vedrørende gennemførelse af direktivet, hvis arbejde de europæiske arbejdsmarkedsparter har været inddraget i, har også bidraget til rapporten. Rapporten trækker desuden på oplysninger, som Kommissionen har fået fra andre kilder såsom rapporter fra uafhængige sagkyndige tilknyttet European Labour Law Network (et europæisk arbejdsretsligt netværk).

Del 5 af rapporten tager i vidt omfang udgangspunkt i medlemsstaternes rapporter om resultaterne af gennemgangen af de restriktioner og forbud, der gælder brug af vikararbejde, og i de supplerende oplysninger, som en række lande har givet på Kommissionens anmodning. Andre tilgængelige kilder, herunder især klager indgivet til Kommissionen og oplysninger fra de europæiske arbejdsmarkedsparter, er også blevet benyttet.

2. GENNEMFØRELSESPROCESSEN

I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktivet var medlemsstaterne forpligtet til at omsætte direktivet i deres nationale lovgivning senest 5. december 2011, enten ved at vedtage og offentliggøre de love og administrative bestemmelser, som var nødvendige for at efterkomme direktivet, eller ved at sikre, at arbejdsmarkedets parter indførte de nødvendige bestemmelser i en aftale.

Alle medlemsstater har omsat direktivet i national lov. I en række tilfælde skete gennemførelsen for sent og først efter, at Kommissionen havde indledt traktatbrudssag. I begyndelsen af 2012 sendte Kommissionen åbningsskrivelser til 15 medlemsstater vedrørende manglende meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger. Senere samme år modtog tre medlemsstater begrundede udtalelser. I den medlemsstat, der omsatte direktivet sidst, trådte gennemførelseslovgivningen i kraft den 1. juli 2013.

Gennemførelsen blev grebet an på mange forskellige måder. Dette hænger sammen med, at vikararbejde i nogle medlemsstater var reguleret ved lov, inden direktivet trådte i kraft, mens reguleringen i andre medlemsstater hovedsageligt fandt sted gennem kollektive overenskomster eller en kombination af lovgivning og overenskomster. Nogle medlemsstater havde ikke nogen juridisk ramme for vikararbejde, så det var første gang, at de specifikt regulerede denne form for arbejde, da de omsatte direktivet. Nogle medlemsstater ændrede en enkelt lov, mens andre tilpassede flere lovtekster.

Tre medlemsstater (*Frankrig, Luxembourg og Polen*) betragtede deres eksisterende nationale bestemmelser som værende i overensstemmelse med direktivet og anså det derfor ikke for nødvendigt at ændre dem ved direktivets ikrafttræden.

3. ANVENDELSESOMRÅDE OG DEFINITIONER (ARTIKEL 1 OG 3)

3.1. Anvendelse af direktivet på brugervirksomheder, der ikke udøver en økonomisk aktivitet (artikel 1, stk. 2)

I henhold til artikel 1, stk. 2, gælder direktivet for offentligretlige og privatretlige virksomheder, som er vikarbureauer eller brugervirksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de opererer med gevinst for øje eller ej.

Vikarbureauer opfylder normalt betingelserne for at udøve en økonomisk aktivitet. Imidlertid kan visse aktiviteter udført af brugervirksomheder, f.eks. dem, som udøves af dele af den offentlige sektor, ikke betragtes som økonomiske[4]. Medlemsstaterne har ret til at undtage brugervirksomheder, som ikke udøver en økonomisk aktivitet, fra direktivet. Trods dette lader 19 medlemsstater direktivet gælde for virksomheder, som ikke udøver en økonomisk aktivitet. *Bulgarien, Cypern, Danmark, Irland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Rumænien* og *Det Forenede Kongerige* har valgt at lade sådanne virksomheder være undtaget fra deres gennemførelsesbestemmelser.

På nuværende tidspunkt synes gennemførelsen af denne bestemmelse ikke at give anledning til særlige problemer.

3.2. Undtagelse for specifikke offentlige eller offentligt støttede programmer, som vedrører erhvervsuddannelse, integration på arbejdsmarkedet eller omskoling (artikel 1, stk. 3)

I henhold til artikel 1, stk. 3, er det muligt for medlemsstaterne at undtage visse ansættelsesforhold fra gennemførelsesforanstaltningerne efter høring af arbejdsmarkedets parter, nemlig dem, der hører under specifikke offentlige eller offentligt støttede programmer inden for erhvervsuddannelse, integration på arbejdsmarkedet og omskoling.

Et stort flertal af medlemsstaterne undtager ikke nogen af de ovenfor nævnte ansættelsesforhold fra deres nationale gennemførelsesbestemmelser.

Østrig, Cypern, Danmark, Ungarn, Irland, Malta og *Sverige* gør dog brug af undtagelsesbestemmelsen. I *Cypern* og *Irland* er formålet at lette integration på eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet for visse grupper, som har svært ved at komme tilbage på det igen. *Sverige* undtager ansatte, der modtager særlig ansættelsesstøtte eller er i beskyttet beskæftigelse, men kun med hensyn til princippet om ligebehandling. Bestemmelser om f.eks. adgang til kollektive faciliteter og information om ledige stillinger i brugervirksomheder gælder fortsat for denne gruppe ansatte.

Kommissionen er ikke blevet gjort opmærksom på nogen særlige vanskeligheder med hensyn til gennemførelsen af denne undtagelse eller på nogen problemer med overholdelsen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger, hvad angår direktivet.

[4] Ifølge traktatens regler om det indre marked skal alle tjenesteydelser, der udføres mod vederlag, betragtes som økonomiske aktiviteter. Ifølge Domstolens praksis skal tjenesteydelsen ikke nødvendigvis betales af dem, som den udføres for, men der skal være en modydelse for de pågældende tjenesteydelser. Aktiviteter, som ikke leveres til gengæld for en modydelse, f.eks. fra staten eller på vegne af staten i forbindelse med dennes samfundsmæssige opgaver (herunder undervisning gennemført inden for det nationale uddannelsessystem eller på en højere uddannelsesinstitution, som hovedsageligt er finansieret af offentlige midler), udgør ikke økonomiske aktiviteter (se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Vejledning i anvendelse af Den Europæiske Unions regler for statsstøtte, offentlige indkøb og det indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og navnlig sociale tjenesteydelser af almindelig interesse" (SEK(2010) 1545 endelig af 7. december 2010, særligt punkt 6.1 til 6.3).

3.3. Definitioner (artikel 3, stk. 1, litra a) til e))

I artikel 3, stk. 1, litra a) til e), defineres en række af de vigtigste begreber i direktivet: "arbejdstager", "vikaransat", "vikarbureau", "brugervirksomhed" og "udsendelse".

Flere medlemsstater (*Cypern, Grækenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Malta, Portugal, Sverige* og *Det Forenede Kongerige*) har i deres lovgivning til omsætning af direktivet givet definitioner af i hvert fald nogle af disse begreber og har i den forbindelse benyttet formuleringer, der i de fleste tilfælde i høj grad ligner dem, der er brugt i direktivet. Dette er nyttigt, fordi det præciserer omfanget af de nationale gennemførelsesforanstaltninger. De øvrige medlemsstater har ikke angivet sådanne definitioner.

I *Letland* fastslås det i gennemførelseslovgivningen, at vikarbureauet betragtes som vikarens arbejdsgiver. Dette er en nyttig præcisering i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, hvori det hedder, at en vikar indgår et ansættelsesforhold med et vikarbureau med det formål at blive udsendt til en brugervirksomhed for midlertidigt at udføre arbejdsopgaver under dennes tilsyn og ledelse.

4. PRINCIPPET OM LIGEBEHANDLING

4.1. Ligebehandling med hensyn til væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår (artikel 3, stk. 1, litra f), første afsnit, og artikel 5, stk. 1)

I artikel 5, stk. 1, fastlægges princippet om ligebehandling i brugervirksomheder. Ifølge dette princip skal vikaransatte fra den første dag, de bliver udsendt, have de samme væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, som ville gælde, hvis de blev ansat direkte af brugervirksomheden til at udføre det samme arbejde. Disse vilkår omfatter løn såvel som arbejdstidens længde, overarbejde, pauser, hvileperioder, natarbejde, ferie og helligdage. De skal gælde vikaransatte, hvis der er tale om bindende generelle bestemmelser, som er gældende i brugervirksomheden. Vilkårene skal desuden være i overensstemmelse med eksisterende regler i brugervirksomheden vedrørende beskyttelse af gravide og ammende kvinder, beskyttelse af børn og unge og ligebehandling af mænd og kvinder samt eventuelle foranstaltninger til forebyggelse af diskrimination[5].

Det er muligt at anvende visse undtagelser for princippet om ligebehandling. I direktivet defineres imidlertid strenge betingelser for brugen af disse, som forklaret nedenfor.

En del medlemsstater havde allerede indført princippet om ligebehandling, inden direktivet trådte i kraft. For øjeblikket anerkender alle medlemsstater dette princip. Imidlertid tillader 12 medlemsstater undtagelser fra princippet under visse betingelser. Derudover har de fleste medlemsstater valgt formuleringer, der i varierende grad adskiller sig fra ordbrugen i direktivet, især hvad angår omsætningen af artikel 5, stk. 1, første afsnit, som definerer princippet om ligebehandling, og artikel 3, stk. 1, litra f), som fastlægger omfanget af begrebet "væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår".

[5] Kontrol af overholdelse af Rådets direktiv 92/85/EØF af 19. oktober 1992 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer (EFT L 348, 28.11.1992, s.1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23), Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180, 19.7.2000, s. 22) og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303, 2.12.2000, s. 16) indgår ikke i denne rapport.

I *Estland*, for eksempel, hviler anvendelsen af princippet om ligebehandling på begrebet "sammenlignelig medarbejder" i brugervirksomheden. Hvis der ikke er nogen sammenlignelig medarbejder, skal sammenligningen foretages med henvisning til den gældende kollektive overenskomst. Hvis der ikke findes nogen kollektiv overenskomst, betragtes en medarbejder, der er ansat til at udføre det samme eller lignende arbejde i den samme region, som en sammenlignelig medarbejder. Tilsyneladende fastlægges vilkårene for vikaransatte i *Polen* og *Det Forenede Kongerige* også ved sammenligning med sammenlignelige medarbejdere i brugervirksomheden.

Kommissionen vil kontrollere, om en sådan henvisning til en sammenlignelig medarbejder i praksis sikrer en korrekt anvendelse af princippet om ligebehandling, eller om det kan føre til forskelsbehandling af vikaransatte. Om nødvendigt vil Kommissionen tage passende skridt til at sikre fuld overholdelse af direktivet.

Kommissionen vil desuden sikre, at begrebet "væsentlige ansættelses- og arbejdsvilkår" indføres på korrekt vis i alle medlemsstater. Begrebet omfatter løn såvel som arbejdstidens længde, overarbejde, pauser, hvileperioder, natarbejde, ferie og helligdage. Dette er en obligatorisk liste, som ikke kan fraviges.

4.2. Mulige fravigelser

4.2.1. Fravigelser omhandlet i artikel 5, stk. 2

I overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, kan medlemsstaterne med hensyn til aflønning efter høring af arbejdsmarkedets parter bestemme, at princippet om lige løn kan fraviges, hvis den vikaransatte har en tidsubegrænset arbejdsaftale med et vikarbureau og aflønnes i perioderne mellem udsendelserne. Flertallet af medlemsstaterne anvender ikke denne undtagelsesbestemmelse.

Dog giver *Ungarn, Irland, Malta, Sverige* og *Det Forenede Kongerige* mulighed for at fravige princippet om lige løn under udsendelse for vikaransatte, der har en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, og som bliver aflønnet selv mellem udsendelserne, dvs. i de perioder, hvor de ikke har arbejde.

Ifølge arbejdsmarkedslovgivningen i *Ungarn* har vikaransatte, der opfylder disse betingelser ret til lige behandling med hensyn til aflønning og andre goder fra og med den 184. arbejdsdag hos brugervirksomheden.

I *Irland* fastslås det i arbejdstagerbeskyttelsesloven (om vikararbejde) fra 2012, at vikaransatte med en tidsubegrænset ansættelseskontrakt ikke har krav på lige løn i hele udsendelsesperioden, forudsat at de i perioden mellem udsendelserne får mindst halvdelen af den løn, de havde ret til ved den seneste udsendelse, og ikke mindre end den nationale mindsteløn. Inden en vikaransat indgår en ansættelsesaftale, skal vikarbureauet skriftligt meddele ham/hende, at han/hun ikke vil have krav på lige løn.

Der gælder lignende bestemmelser i *Det Forenede Kongerige*, hvor vikarreglerne fra 2010 tillader en undtagelse fra bestemmelserne om ligebehandling med hensyn til løn og feriepenge, for så vidt angår vikaransatte, der opfylder betingelserne i artikel 5, stk. 2. I perioderne mellem udsendelserne har vikaransatte ret til minimum 50 % af den grundløn, de har modtaget i løbet af de sidste 12 uger af den seneste udsendelse, og de har under alle omstændigheder krav på den nationale mindsteløn. I ansættelseskontrakten skal der udtrykkeligt gøres opmærksom på, at den vikaransatte ikke har krav på lige løn.

I *Malta* fastslås det i vikarreglerne fra 2010, at bestemmelsen, der indfører lige løn, ikke gælder for vikaransatte, der har en tidsubegrænset ansættelseskontrakt, og som bliver aflønnet i perioderne mellem udsendelserne.

Ifølge den *svenske* gennemførelseslovgivning gælder kravet om ligebehandling med hensyn til løn ikke arbejdstagere, som har en tidsubegrænset ansættelse hos et vikarbureau og bliver aflønnet mellem udsendelserne.

Dermed fraviger de fem ovennævnte medlemsstater fra princippet om lige løn i de perioder, hvor de vikaransatte er udsendt i brugervirksomheder. Med forbehold af de gældende minimumslønninger har de alle undladt at vedtage regler, der begrænser omfanget af den undtagelse, der gælder under udsendelser, ved for eksempel ikke at fastsætte et specifikt minimumsniveau for lønnen. Hvad angår perioder mellem udsendelserne, har hverken *Ungarn, Malta* eller *Sverige* fastsat minimumsniveauer for løn. I *Malta* har vikaransatte dog krav på det samme lønniveau under og mellem udsendelserne.

Da artikel 5, stk. 2, er en undtagelse fra princippet om ligebehandling, skal den fortolkes restriktivt. Artiklen omfatter ikke vikaransatte med tidsbegrænsede kontrakter og kan således kun gælde for vikaransatte med tidsubegrænsede kontrakter.

I lyset af gennemførelsen af artikel 5, stk. 2, i medlemsstaterne giver denne undtagelse anledning til flere spørgsmål vedrørende fortolkning, særligt hvorvidt lønniveauet for vikaransatte under og mellem deres udsendelser lovlig kan være så lav som den gældende mindsteløn, hvis en sådan findes mens der ikke findes nogen undergrænse for mindstelønninger. Foranstaltningerne til forebyggelse af misbrug af undtagelsesbestemmelsen bør ligeledes give anledning til refleksion.

Disse fortolkningsspørgsmål bør behandles grundigt ved de kommende møder i gruppen af regeringseksperter vedrørende gennemførelsen af direktivet. Kommissionen vil under alle omstændigheder træffe relevante foranstaltninger for at sikre, at alle medlemsstaterne efterkommer direktivet fuldt ud.

4.2.2. Fravigelser omhandlet i artikel 5, stk. 3

I henhold til artikel 5, stk. 3, kan medlemsstaterne, efter høring af arbejdsmarkedets parter, give disse tilladelse til at indgå eller forlænge kollektive overenskomster om arbejds- og ansættelsesvilkår for vikaransatte, som fraviger princippet om ligebehandling, forudsat at den generelle beskyttelse af vikaransatte respekteres. Artikel 5, stk. 3, skal ses i lyset af artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 91/383/EØF[6] om sikkerheden og sundheden på arbejdsstedet for arbejdstagere, der har et tidsbegrænset ansættelsesforhold eller et vikaransættelsesforhold. Ifølge denne bestemmelse kan forskelsbehandling af en vikaransat, som har et tidsbegrænset ansættelsesforhold med et vikarbureau, ikke retfærdiggøres, hvis det drejer sig om sikkerheden og sundheden på arbejdsstedet.

Flertallet af medlemsstater har valgt ikke at anvende undtagelsesbestemmelsen i artikel 5, stk. 3. Denne bestemmelse giver imidlertid en vis grad af fleksibilitet og tager højde for det, at vikararbejde i nogle medlemsstater traditionelt set har været reguleret via de kollektive overenskomster. Ti medlemsstater (*Østrig, Bulgarien, Danmark, Finland, Tyskland, Ungarn, Irland, Italien, Nederlandene* og *Sverige*) har indført bestemmelser, der tillader kollektive

[6] Rådets direktiv 91/383/EØF af 25. juni 1991 om supplering af foranstaltningerne til forbedring af sikkerheden og sundheden på arbejdsstedet for arbejdstagere, der har et tidsbegrænset ansættelsesforhold eller et vikaransættelsesforhold (EFT L 206 af 29.7.1991, s. 19).

overenskomster, som fraviger princippet om ligebehandling af vikaransatte. *Østrig, Irland* og *Sverige* henviser til nødvendigheden af, at disse kollektive overenskomster er tilpas afbalancerede til at sikre, at de ikke truer den overordnede beskyttelse af vikaransatte.

Indtil videre er Kommissionen ikke blevet gjort opmærksom på nogen særlige vanskeligheder med hensyn til gennemførelsen af denne bestemmelse. Kommissionen vil overvåge overholdelsen af "den overordnede beskyttelse af vikaransatte" i alle tilfælde og særligt, hvor nationale gennemførelsesbestemmelser ikke nævner dette begreb.

4.2.3. Fravigelse omhandlet i artikel 5, stk. 4

Ifølge artikel 5, stk. 4, kan medlemsstater, hvor der ikke findes noget system til at gøre kollektive overenskomster alment gældende eller til at udvide overenskomsternes bestemmelser til at omfatte virksomheder i en bestemt branche eller et specifikt geografisk område, med udgangspunkt i en aftale mellem arbejdsmarkedets parter fravige princippet om ligebehandling, hvad angår de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår for vikaransatte, forudsat at disse er sikret en passende beskyttelse. Dette kan omfatte et kvalificeringsforløb, inden ligebehandlingen træder i kraft.

Kun *Det Forenede Kongerige* og *Malta* har taget artikel 5, stk. 4 i anvendelse. I *Det Forenede Kongerige* har vikaransatte krav på fuldstændig lige behandling i brugervirksomheden, så snart de har gennemført et 12-ugers kvalificeringsforløb i det samme job og hos den samme virksomhed. I *Malta* gælder princippet om ligebehandling med hensyn til aflønning ikke i de første fire uger af en udsendelse, hvis denne varer 14 uger eller derover.

Medlemsstaterne skal ved anvendelsen af artikel 5, stk. 4, præcisere, om de erhvervsrelaterede sociale sikringsordninger, herunder pensions- og sygesikringsordninger og medarbejderaktieordninger, indgår i de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår. *Det Forenede Kongerige* og *Malta* udelader faktisk disse ordninger fra de væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, som de vikaransatte har krav på.

Derudover pålægges medlemsstaterne i artikel 5, stk. 5, at træffe passende foranstaltninger med henblik på at forebygge misbrug ved anvendelsen af denne artikel og navnlig forebygge gentagne udsendelser, der har til formål at omgå dette direktivs bestemmelser. Risikoen for omgåelse af principperne om ligebehandling og lige løn er særligt stor, hvis de ikke anvendes allerede fra udsendelsens første dag, men først efter et kvalificeringsforløb.

Det Forenede Kongerige har indført detaljerede foranstaltninger for at forebygge misbrug af landets lovgivning, bl.a. ved at bestemme, at "kvalificeringsuret" ikke bliver nulstillet i tilfælde af en pause i udsendelsen på højst seks uger. Hvis en vikaransat i *Malta*, som ikke har fået lige løn i de første fire uger af udsendelsen, bliver afløst af en anden vikar, vil denne afløser have krav på ligebehandling med hensyn til løn fra udsendelsens første dag.

5. REVISION AF RESTRIKTIONER OG FORBUD VEDRØRENDE ANVENDELSEN AF VIKARARBEJDE (ARTIKEL 4)

5.1. Anvendelse af artikel 4

I henhold til artikel 4 kan forbud mod og restriktioner i anvendelsen af vikararbejde kun begrundes i almene hensyn til især:

- beskyttelsen af vikaransatte

- kravene til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen

- behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked

- behovet for at forebygge misbrug.

Medlemsstaterne var, efter høring af arbejdsmarkedets parter, forpligtede til at tage sådanne restriktioner og forbud op til revision for at afgøre, om de var begrundet i almen interesse, og til at informere Kommissionen om resultaterne af denne revision senest ved udløbet af gennemførelsesperioden (5. december 2011). Forbud og restriktioner vedtaget i forbindelse med kollektive overenskomster kunne revideres af overenskomstparterne.

Hvad angår omfanget af revisionen, skal den, som nævnt i rapporten fra 2011 fra Kommissionens tjenestegrene om arbejdet i gruppen af regeringseksperter vedrørende gennemførelse af direktivet om vikararbejde, omfatte alle foranstaltninger, f.eks. foranstaltninger, som er fastsat i love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, og som har til formål eller som konsekvens at begrænse vikararbejde.

I øvrigt fastslås det i artikel 4, stk. 4, at bestemmelserne i artiklen ikke berører nationale krav til vikarbureauer, for så vidt angår registrering, udstedelse af tilladelse, godkendelse, finansielle garantier eller tilsyn med vikarbureauer. Derfor er krav, der falder ind under en af disse kategorier, og som vedrører adgangen til markedet og udøvelsen af vikarbureauers aktiviteter, ikke omfattet af forpligtelsen til at revidere restriktioner og forbud.

Dermed begrænser artikel 4 medlemsstaternes mulighed for at retfærdiggøre indførelsen af restriktioner for anvendelsen af vikararbejde. Artikel 4, stk. 1, er bindende for alle medlemsstater. Det er op til hver enkelt medlemsstat på baggrund af den nationale kontekst at beslutte, hvilken metode den vil benytte for at gennemføre denne bestemmelse. Der er ingen tidsfrist for gennemførelsen af artikel 4, stk. 1. I henhold til artikel 4 er medlemsstaterne forpligtet til at tage forbud og restriktioner vedrørende anvendelsen af vikararbejde op til revision, at informere Kommissionen om resultaterne af denne revision og at begrunde sådanne forbud og restriktioner ud fra almene hensyn.

5.2. Resultaterne af medlemsstaternes revision

Alle medlemsstaterne har underrettet Kommissionen om deres holdning med hensyn til revision af restriktioner og forbud vedrørende anvendelsen af vikararbejde.

24 medlemsstater har rapporteret om resultaterne af deres gennemførte revisioner. Fire medlemsstater (*Irland, Luxembourg*, *Malta* og *Det Forenede Kongerige*) meddelte, at der ikke var indført nogen restriktioner eller forbud. Der er derfor ikke blevet gennemført nogen revision i disse medlemsstater.

I *Irlands, Maltas* og *Det Forenede Kongeriges* tilfælde førte Kommissionens undersøgelser ikke til fund af nogen specifikke restriktioner og forbud, som ville nødvendiggøre, at disse stater gennemførte en egentlig revision af de pågældende bestemmelser. Med hensyn til *Luxembourg* fandt Kommissionen derimod restriktioner i den gældende nationale lovgivning, eksempelvis hvad angår varigheden af udsendelser, og eksistensen af en liste over gyldige grunde til at anvende vikararbejde. Derfor skal de forbud og restriktioner, der er indført i *Luxembourg*, efter høring af arbejdsmarkedets parter tages op til revision i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i direktivet.

Rapporterne om resultaterne af revisionerne af restriktioner og forbud, som de 24 øvrige medlemsstater afleverede, var meget forskellige, hvad angår format og omfang. I de fleste tilfælde blev de suppleret med specifikke og mere præcise oplysninger efter anmodning fra Kommissionen.

Denne variation skyldes til dels de forskelligartede situationer, de enkelte medlemsstater befinder sig i. Skønt vikararbejde generelt kun udgør en lille andel af det arbejde, der udføres af arbejdstagere, er det langt mere udbredt i visse lande end i andre. I nogle medlemsstater blev der vedtaget en national rammelovgivning for vikararbejde i 1960'erne (*Nederlandene*) eller i 1970'erne (*Frankrig, Tyskland* og *Det Forenede Kongerige*). I en række andre er det blevet reguleret meget senere, i nogle tilfælde først i forbindelse med omsætningen af direktivet. Derudover kan det ikke fornægtes, at selv om antallet af vikaransatte er forholdsvis beskedent, har denne fleksible arbejdsform en klar betydning for de nationale arbejdsmarkeders funktion. Alle medlemsstaterne har foretaget deres egne beskæftigelsespolitiske valg ved for eksempel at fremme fleksibilitet på arbejdsmarkedet i varierende grad. Disse valg har indflydelse på vikararbejdets rolle og plads på de enkelte arbejdsmarkeder.

Fem medlemsstater (*Danmark, Estland, Letland, Litauen* og *Slovakiet*) sagde i deres rapporter om resultaterne af revisionerne, at de ikke har nogen forbud eller restriktioner, hvad angår anvendelsen af vikararbejde.

Desuden underrettede flere medlemsstater Kommissionen om nationale bestemmelser, der falder ind under artikel 4, stk. 4, i direktivet, og som drejer sig om f.eks. registrering af og finansielle garantier for vikarbureauer. Der er ikke nogen revisionsforpligtelse knyttet til disse bestemmelser.

5.2.1. Forbud og restriktioner begrundet i almen interesse

Som nævnt i punkt 5.1 kan forbud og restriktioner vedrørende anvendelsen af vikararbejde kun berettiges, hvis det tjener almene interesser. I artikel 4, stk. 1, henvises der til begrundelse "i almene hensyn til især beskyttelse af vikaransatte og krav til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen eller i behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked og forebygge misbrug" og giver hermed en indikativ, ikke-udtømmende liste over forhold, der kan berettige forbud og restriktioner.

Medlemsstaterne var forpligtede til at informere Kommissionen om begrundelserne for deres forbud og restriktioner inden udløbet af gennemførelsesperioden. De opremsede en række forbud og restriktioner og angav i langt de fleste tilfælde en eller flere af de almene hensyn nævnt i artikel 4, stk. 1, som berettigede begrundelser. Hvis de vurderede, at den samme begrundelse kunne anvendes for flere restriktive foranstaltninger, gav de en fælles begrundelse for forskellige forbud eller restriktioner.

For det meste, dvs. kun med enkelte undtagelser, angav medlemsstaterne kun meget generelle begrundelser for de gældende restriktioner, selv i de tilfælde, hvor Kommissionen udbad sig supplerende oplysninger om årsagerne til, at de nationale myndigheder fandt, at de gældende forbud og restriktioner kunne begrundes i almene interesser.

Medlemsstaterne henviste især til de begrundelser, der er anført i artikel 4, stk. 1, i direktivet:

- En del medlemsstater (heriblandt især *Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Polen, Portugal* og *Slovenien*) henviste til "beskyttelsen af vikaransatte" for at forklare og retfærdiggøre visse forbud og restriktioner.

  Det er f.eks. en af de begrundelser, som *Tyskland* har brugt for at anvende restriktioner i bygge- og anlægssektoren. *Polen* fremførte, at begrænsningen i den periode, som en vikaransat må arbejde i den samme brugervirksomhed, hænger sammen med den

midlertidige karakter af de opgaver, som vikaransatte har lov at udføre, og bidrager til at beskytte dem.

- "Krav til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen" blev nævnt af et antal medlemsstater (navnlig *Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Italien, Polen, Portugal, Slovenien* og *Spanien*) som forhold, der berettiger enten restriktioner for eller direkte forbud mod anvendelsen af vikaransatte til udførelsen af opgaver, som indebærer en særlig risiko for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. Enkelte medlemsstater har brugt dette argument kombineret med andre begrundelser anført i artikel 4, stk. 1, især beskyttelsen af vikaransatte (*Kroatien, Portugal* og *Slovenien*).

  I *Slovenien*, hvor en kollektiv overenskomst for en hel branche kunne forbyde brugen af vikaransatte, er muligheden for at anvende et sådant forbud blevet begrænset til situationer, hvor formålet med forbuddet er at sikre bedre beskyttelse af arbejdstagerne eller arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

  Artikel 4, stk. 1, skal ses i lyset af artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 91/383/EØF om sikkerheden og sundheden på arbejdsstedet for arbejdstagere, der har et tidsbegrænset ansættelsesforhold eller et vikaransættelsesforhold. Ifølge denne artikel har medlemsstaterne mulighed for at forbyde, at vikaransatte "sættes til at udføre visse former for arbejde, der er særlig farlige for disse arbejdstageres sikkerhed og sundhed (...), og navnlig visse former for arbejde, som kræver specielt lægetilsyn (...)". Da EU-retten ikke giver nogen definition af begrebet arbejde, der er særlig farligt for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, har medlemsstaterne kompetence til selv at definere disse aktiviteter under Domstolens kontrol.

- En række medlemsstater (herunder især *Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Frankrig, Italien, Polen, Portugal, Rumænien* og *Sverige*) henviste til "behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked" i deres begrundelse for restriktive foranstaltninger såsom lister med et begrænset antal tilladte årsager til at benytte vikaransatte (*Frankrig, Italien og Polen*), begrænsninger med hensyn til antallet eller andelen af vikaransatte, der må anvendes i den enkelte brugervirksomhed (*Belgien* og *Italien*), og arbejdsgiveres pligt til at forhandle med en arbejdstagerorganisation, inden de bruger vikaransatte (*Sverige*).

- Flere medlemsstater (*Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Italien, Polen* og *Sverige*) brugte "behovet for at forebygge misbrug" som argument for at anvende visse forbud og restriktioner i forbindelse med vikararbejde. Denne begrundelse er blevet brugt for foranstaltninger så forskellige som restriktioner for karakteren af de opgaver, som må tildeles vikaransatte (*Italien* og *Polen*), muligheden for at nationale kollektive overenskomster kan begrænse antallet af tidsbegrænsede kontrakter vedrørende vikararbejde (*Italien*), og behovet for, at brugervirksomheden i visse tilfælde indhenter tilladelse fra sine fagforeningsrepræsentanter, inden den benytter vikaransatte (*Belgien*).

  "Behovet for at forebygge misbrug" er i nogle tilfælde blevet nævnt i forbindelse med andre begrundelser fra artikel 4, stk. 1, i direktivet, navnlig behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked (*Italien, Polen og Sverige*).

Derudover har visse medlemsstater brugt følgende argumenter for at retfærdiggøre gældende forbud og restriktioner:

- Blandt de medlemsstater, som forbyder brugen af vikaransatte til at erstatte arbejdstagere, der benytter sig af deres strejkeret (*Østrig, Belgien, Bulgarien,*

Kroatien, Frankrig, Grækenland, Ungarn, Italien, Polen, Slovenien og *Spanien*) har fire (*Belgien, Grækenland, Ungarn* og *Italien*) eksplicit henvist til beskyttelse af strejkeretten. Flere medlemsstater nævnte betragtning 20 i direktivet, ifølge hvilken bestemmelserne vedrørende forbud mod eller restriktioner i anvendelsen af vikararbejdskraft ikke berører national lovgivning eller praksis, som forbyder, at strejkende arbejdstagere erstattes med vikarer.

- Flere medlemsstater (*Belgien, Frankrig, Grækenland* og *Polen*) forklarede forskellige restriktive foranstaltninger med behovet for at beskytte fast beskæftigelse og undgå en situation, hvor faste stillinger bliver besat med vikaransatte i midlertidige ansættelser. Specielt har de brugt denne begrundelse til at begrænse varigheden af udsendelserne og til at forklare eksistensen af en liste over gyldige grunde til at anvende vikararbejde, herunder erstatning af en fraværende arbejdstager, en midlertidig stigning i arbejdsmængden eller udførelsen af ekstraordinære eller sæsonbestemte opgaver.
- *Østrig* henviste til beskyttelsen af liv og sundhed som begrundelse for at indføre kvoter, der begrænser andelen af vikaransatte, som må anvendes i brugervirksomheder inden for særlige professioner i sundhedssektoren, til 10 % eller 15 %.

I forbindelse med medlemsstaternes revision af restriktioner og forbud for vikaransatte kunne medlemsstaterne have overvejet at fjerne visse forbud og restriktioner, som oprindeligt var begrundet i et ønske om at beskytte vikaransatte. I *Rumænien*, hvor der tidligere var en begrænsende liste over gyldige grunde til at anvende vikararbejde, er det f.eks. nu muligt at anvende denne type arbejde "til udførelsen af specifikke midlertidige opgaver". I *Sverige* blev forbuddet mod at knytte en vikar til vedkommendes tidligere arbejdsgiver i de første seks måneder efter arbejdskontraktens ophør ophævet pr. 1. januar 2013. I *Belgien* er det nu på visse betingelser tilladt at anvende vikarer i integrationsøjemed, dvs. for at en virksomhed kan ansætte arbejdstageren direkte.

Skønt nogle få restriktioner og forbud mod anvendelse af vikaransatte er blevet fjernet, har revisionen endnu ikke ført til større forandringer i omfanget af medlemsstaternes restriktive foranstaltninger. I en række medlemsstater er forbuddene og restriktionerne og begrundelsen herfor dog fortsat under drøftelse, bl.a. med arbejdsmarkedets parter, med henblik på eventuelle supplerende justeringer. Gennemgangen af restriktioner og forbud er således stadig i gang i en række medlemsstater (f.eks. Belgien, Grækenland og Nederlandene).

Da det i artikel 4, stk.1, imidlertid fastslås, at forbud og begrænsninger kun kan begrundes i almene hensyn, tillades medlemsstaterne dermed stadig at anvende en række forbud og begrænsninger ud fra sådanne hensyn. Det er Kommissionens holdning, at i det omfang disse restriktive foranstaltninger er affødt af politiske valg, som bygger på legitime begrundelser, og står i rimeligt forhold til deres formål, må de anses for at være berettigede ud fra almene hensyn, med forbehold af en grundigere undersøgelse af disse forbud og restriktioner i hvert enkelt tilfælde.

Beskyttelsen af vikaransatte, kravene til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked og behovet for at forebygge misbrug kan retfærdiggøre visse forbud og restriktioner vedrørende anvendelsen af vikararbejde. Andre almene hensyn kan også berettige restriktive foranstaltninger, forudsat at de er legitime og står i rimeligt forhold til det mål, de skal fremme. Under forudsætning af at medlemsstaterne overholder direktivet om vikararbejde og andre gældende EU-love og -principper såsom den frie udveksling af tjenesteydelser, den frie etableringsret og lovgivningen om ikke-

forskelsbehandling, kan de regulere forskellige former for ansættelse, herunder vikararbejde, og sikre et velfungerende arbejdsmarked i overensstemmelse med deres egne politiske valg.

Forbud eller restriktioner, der fører til forskelsbehandling af vikaransatte, kan ikke anses for at være berettigede ud fra almene hensyn. For eksempel kunne et forbud mod at ansætte handicappede personer som vikarer ikke begrundes med hverken behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked, beskyttelsen af vikaransatte eller kravene til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

5.2.2. Høring af arbejdsmarkedets parter

Som nævnt i punkt 5.1 var medlemsstaterne forpligtede til at høre arbejdsmarkedets parter, inden de gennemgik forbud og restriktioner. I de tilfælde, hvor forbuddene og restriktionerne var fastlagt i kollektive overenskomster, kunne de arbejdsmarkedsparter, der havde forhandlet overenskomsten, desuden selv stå for revisionen.

De medlemsstater, der reviderede de gældende forbud og restriktioner, inddrog arbejdsmarkedets parter på forskellige måder, hvilket afspejler arbejdsmarkedernes og arbejdsmarkedsrelationernes forskellighed i EU.

Medlemsstaterne kan opdeles i tre hovedgrupper:

- Medlemsstater, hvor arbejdsmarkedets parter blev hørt i forbindelse med revisionen af forbud og restriktioner (*Belgien, Kroatien, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Polen og Portugal)*. Nogle af disse lande har i varierende grad informeret Kommissionen om arbejdsmarkedsparternes holdninger (*Belgien, Grækenland, Polen* og *Portugal*).
- Medlemsstater, hvor revisionen hovedsageligt blev gennemført af arbejdsmarkedsparterne selv, fordi de fleste forbud og restriktioner er fastlagt i de kollektive overenskomster (*Danmark, Finland, Nederlandene og Sverige*). *Finland* og *Sverige* har underrettet Kommissionen om arbejdsmarkedsparternes holdninger.
- Medlemsstater, hvor arbejdsmarkedets parter blev hørt i forbindelse med vedtagelsen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger (*Østrig, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovenien* og *Spanien*).

Generelt set afspejler måderne, arbejdsmarkedets parter var inddraget i revisionen på, deres position og rolle i de forskellige EU-lande. I de tilfælde, hvor Kommissionen blev informeret om arbejdsmarkedsparternes holdninger, var det tydeligt, at der kunne have været lagt mere vægt på disse holdninger. I det store og hele må det dog siges, at høringen af arbejdsmarkedets parter, bortset fra i *Luxembourg*, synes at være foregået i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2.

6. ADGANG TIL BESKÆFTIGELSE, KOLLEKTIVE FACILITETER OG EFTERUDDANNELSE – VIKARANSATTES REPRÆSENTATION – INFORMATION AF ARBEJDSTAGERREPRÆSENTANTERNE (ARTIKEL 6, 7 OG 8)

6.1. Adgang til beskæftigelse, kollektive faciliteter og efteruddannelse (artikel 6)

Artikel 6 forbedrer vikaransattes adgang til fastansættelse, kollektive faciliteter og erhvervsuddannelse. Artiklen sikrer, at vikaransatte bliver informeret om ledige stillinger i

brugervirksomheden (artikel 6, stk. 1). Artiklen sikrer ligeledes vikaransatte lige adgang til kollektive faciliteter i brugervirksomheden, navnlig kantiner, børnepasnings- og transportfaciliteter, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet (artikel 6, stk. 4). I henhold til artiklen pålægges medlemsstaterne eller arbejdsmarkedets parter at forbedre de vikaransattes adgang til uddannelsesaktiviteter i vikarbureauerne og i brugervirksomhederne (artikel 6, stk. 5).

Artikel 6, stk. 1, er blevet indføjet næsten ordret i en række medlemsstaters lovgivning. Dette synes ikke at give anledning til nogen særlige problemer på nuværende tidspunkt.

Hvad angår artikel 6, stk. 4, siger 14 lande, dvs. halvdelen af medlemsstaterne (*Østrig, Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Tyskland, Grækenland, Irland, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige*), at de benytter sig af muligheden for at fravige princippet om lige adgang til kollektive faciliteter i brugervirksomheden, hvis det kan begrundes objektivt. I de fleste tilfælde er de formuleringer, der benyttes i de nationale foranstaltninger, næsten identiske med teksten i direktivet. Kommissionen understreger, at forskelsbehandling, der resulterer i mindre favorable vilkår for vikaransatte end for arbejdstagere, som er ansat af brugervirksomheden, kun må forekomme undtagelsesvist. Den mulighed for forskelsbehandling, som en række medlemsstater har indført, bruges ikke nødvendigvis i praksis.

I artikel 6, stk. 5 opfordres arbejdsmarkedets parter til at spille en vigtig rolle i forbedringen af vikaransattes adgang til uddannelsesaktiviteter og børnepasningsfaciliteter i vikarbureauerne og til uddannelsesaktiviteter for arbejdstagere i brugervirksomheder. Indførelsen af denne bestemmelse lader ikke til at give problemer. Vikaransatte i *Malta* har adgang til efteruddannelse på lige fod med fastansatte medarbejdere i brugervirksomhederne, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet.

6.2. Vikaransattes repræsentation (artikel 7)

I artikel 7 fastslås det, at vikaransatte skal medregnes enten i vikarbureauet, i brugervirksomheden eller i begge ved beregningen af den tærskel, over hvilken der skal etableres organer til repræsentation af arbejdstagerne.

I de fleste medlemsstater medregnes vikaransatte i det vikarbureau, der har ansat dem (*Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Danmark, Estland, Finland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Malta, Polen, Slovenien, Spanien, Sverige* og *Det Forenede Kongerige*) eller i både bureauet og brugervirksomheden, som de er udsendt til (*Østrig, Cypern, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal* og *Slovakiet*). Kun i tre medlemsstater (*Belgien, Letland og Rumænien*) medregnes de udelukkende i brugervirksomheden.

Nogle medlemsstater har indført særlige omstændigheder, under hvilke vikaransatte medregnes. For eksempel regner *Bulgarien* med det gennemsnitlige antal vikarer, der har været ansat i vikarbureauet i løbet af de seneste 12 måneder. I *Belgien* er beregningen baseret på det gennemsnitlige antal vikaransatte, der har været udsendt til den enkelte brugervirksomhed i det foregående kvartal. Derimod bliver vikaransatte, der erstatter medlemmer af det faste personale i brugervirksomheden, ikke medregnet.

Kommissionen er ikke blevet gjort opmærksom på nogen særlige vanskeligheder med hensyn til omsætningen af artikel 7.

6.3. Information af arbejdstagerrepræsentanterne (artikel 8)

Ifølge artikel 8 skal brugervirksomheden give passende oplysninger om sin anvendelse af vikaransatte, når den giver oplysninger om beskæftigelsessituationen i virksomheden til organer, der repræsenterer arbejdstagerne.

Nogle medlemsstater pålægger brugervirksomhederne detaljerede forpligtelser. For eksempel skal brugervirksomhederne i *Grækenland* ikke blot give oplysninger om antallet af vikaransatte, men også informere om deres planlagte anvendelse af vikarer og om mulighederne for at ansætte dem direkte. I *Frankrig* og *Luxembourg* kan medarbejderrepræsentanter få adgang til kontrakter indgået mellem brugervirksomheden og vikarbureauet angående udsendelse af arbejdstagere.

På nuværende tidspunkt er Kommissionen ikke blevet gjort opmærksom på nogen særlige vanskeligheder med hensyn til indførelsen af denne bestemmelse.

7. SANKTIONER (ARTIKEL 10)

En indledende undersøgelse af lovgivningen til omsætning af direktivet i de enkelte medlemsstater viser, at oplysningerne om sanktioner især drejer sig om andre nationale bestemmelser end dem, der er blevet vedtaget i forbindelse med gennemførelse af direktivet (f.eks. ledelse af et vikarbureau uden behørig autorisation eller manglende indberetning til myndighederne om ansættelseskontrakter, som bureauet har indgået). Dette spørgsmål skal undersøges grundigere i de kommende måneder, især for at kontrollere, om sanktionerne benyttes inden for direktivets anvendelsesområde. Da kun meget få medlemsstater har indsendt konkordanstabeller, har det indtil videre ikke været muligt at danne sig et godt overblik over situationen på nationalt niveau.

8. LOVGIVNINGSMÆSSIGE OMKOSTNINGER

I en offentlig online-høring, som Kommissionen gennemførte i oktober-december 2012, blev direktivet af små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og deres organisationer angivet som et af de mest byrdefulde EU-lovgivningsområder[7]. Resultaterne blev offentliggjort i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[8] af 7. marts 2013, som ledsagede meddelelsen om intelligent lovgivning.

Kommissionens meddelelse af 18. juni 2013[9] om opfølgning på TOP-10-høringen af SMV'er om EU-regulering viste, at denne opfattelse mest knyttede sig til eksisterende hindringer for driften af vikarbureauer og forpligtelsen til registrering, hver gang et bureau ønsker at drive forretning i en anden medlemsstat. Meddelelsen gav udtryk for, at denne rapport ville tage højde for SMV'ernes problemer og reguleringsmæssige byrder.

I den forbindelse udsendte Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter i EU for at få deres opfattelse af de omkostninger, som direktivet afføder.

---

[7] Ud af i alt 995 respondenter, hvoraf 768 var SMV'er beliggende i EU eller organisationer, der repræsenterer SMV'ers interesser i EU, udpegede 59 direktiv 2008/104/EF som en af de mest byrdefulde EU-retsakter.

[8] Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs" (Overvågning og høring om intelligent lovgivning vedrørende SMV'er) (SWD(2013) 60 final), som ledsager Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Intelligent lovgivning - imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov" (COM(2013) 122 final).

[9] Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Kommissionens opfølgning på TOP 10-høringen af SMV'er om EU-regulering" COM(2013) 446 final af 18.6.2013.

Kommissionen spurgte først, *om direktivet pålægger de nationale myndigheder en betydelig administrativ byrde, og om disse omkostninger er blevet vurderet i medlemsstaterne.*

Blandt de 27 medlemsstater, der svarede, sagde alle undtagen to, at direktivet i sig selv ikke medførte en betydelig administrativ byrde for de nationale myndigheder, eller at de ikke havde vurderet dette specifikt. *Belgien* oplevede betydelige administrative omkostninger i forbindelse med revisionen af restriktioner og forbud. *Det Forenede Kongerige* offentliggjorde en konsekvensanalyse inden indførelsen af direktivet, og ifølge denne ville de samlede omkostninger for offentlige arbejdsgivere til øgede lønninger blive mellem 157 millioner GBP og 259 millioner GBP om året. Der findes dog ingen tilgængelig ajourføring af dette estimat. Ingen medlemsstater har vurderet den administrative byrde, som direktivet har medført.

Kommissionen spurgte også, *om direktivets materielle bestemmelser medfører betydelige omkostninger eller hindringer for vikarbureauer eller brugervirksomheder, og om disse omkostninger er blevet vurderet.*

Nogle få medlemsstater fandt, at direktivet betød begrænsede omkostninger for vikarbureauerne (*Østrig og Tyskland*) og/eller brugervirksomhederne (*Finland, Tyskland* og *Polen*), mens *Det Forenede Kongerige* angav, at der var øgede lønomkostninger for bureauerne og omkostninger for både bureauer og brugervirksomheder på grund af oplysningsforpligtelserne. De øvrige medlemsstater angav ikke nogen betydelige omkostninger eller hindringer for bureauer eller brugere. Ingen medlemsstater har opdaterede oplysninger om niveauet for de faktiske omkostninger.

Cypern angav, at der endnu ikke var nogen vikarbureauer, der drev forretning i landet.

Hvad angår arbejdsmarkedsparterne i Europa, kunne BusinessEurope melde om betydelige overholdelsesomkostninger for vikarbureauerne i visse medlemsstater og omfattende sociale omkostninger på grund af dårlig eller manglende implementering af artikel 4. Eurociett nævnte øgede omkostninger for bureauer i lande som *Det Forenede Kongerige* og *Irland*, men understregede, at sammenslutningen accepterede og gik ind for denne stigning, fordi den støttede vedtagelsen af dette direktiv. Eurociett omtalte også omkostninger på grund af utilstrækkelig gennemførelse af visse bestemmelser i direktivet, mens CEEP[10] angav, at direktivet havde medført betydeligt højere omkostninger for arbejdsgiverne, især i de tilfælde hvor ligebehandling ikke havde været indført inden gennemførelsen af direktivet. Ingen af disse arbejdsgiverorganisationer har dog fremlagt en kvantificering af de omkostninger, der peger på. UEAPME[11] havde ikke kendskab til nogen specielt omkostningskrævende regler for brugervirksomhederne.

EFS[12] sagde, at artikel 12 i direktivet, som er retsgrundlaget for denne rapport, ikke forudså nogen omkostningsvurdering, og at der ikke fandtes nogen undersøgelse, der viste forhøjede omkostninger for bureauerne på grund af gennemførelsen af direktivet. Efter UNI-Europas mening lægger omkostningerne ikke nogen hindringer i vejen for vikarbureauer eller brugervirksomheder.

På spørgsmålet, *om der er nogen tilgængelig information om omkostninger båret af SMV'er og/eller mikrovirksomheder,* havde ingen af medlemsstaterne sådanne oplysninger. *Tyskland* sagde, at direktivet indebar omkostninger for både vikarbureauer og brugervirksomheder. Hvad angår *Østrig* og *Belgien*, kan direktivet ikke siges at være specielt byrdefuldt for SMV'erne.

[10] De Offentlige Arbejdsgiveres Europæiske Organisation (CEEP).
[11] Den Europæiske Organisation for Håndværk og Små og Mellemstore Virksomheder (UEAPME).
[12] Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS).

De europæiske arbejdsmarkedsparter gav ingen oplysninger om dette emne. EFS anså det for irrelevant at benytte resultaterne af TOP-10-høringen som udgangspunkt for fremtidigt arbejde.

Derudover nævnte flere medlemsstater, da de blev hørt, at generelle vurderinger af de omkostninger, som direktivet medfører, også bør tage højde for de fordele, som direktivet giver.

9. FORHOLDET MELLEM DIREKTIVET OM VIKARARBEJDE OG ANDEN EU-LOVGIVNING

I henhold til artikel 3, stk. 2, andet afsnit, må medlemsstaterne ikke udelukke arbejdstagere eller ansættelsesforhold fra direktivets anvendelsesområde, alene fordi det drejer sig om deltidsansatte arbejdstagere, arbejdstagere med tidsbegrænset kontrakt eller personer i et ansættelsesforhold med et vikarbureau. Denne bestemmelse fastslår klart, at vikaransatte, som arbejder på deltid eller har en tidsbegrænset kontrakt, ikke kan udelukkes i henhold til direktiv 2008/104/EF med den begrundelse, at de er "atypiske" arbejdstagere.

Domstolen har bekræftet, at direktiv 1999/70/EF om tidsbegrænset arbejde ikke gælder et tidsbegrænset ansættelsesforhold mellem en vikaransat og et vikarbureau[13]. Selv om vikaransatte har en tidsbegrænset arbejdskontrakt, er deres trevejs-ansættelsesforhold således ikke underlagt direktivet om tidsbegrænset arbejde, som udelukkende gælder direkte ansættelsesforhold mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager.

Hvad angår forholdet mellem direktiv 2008/104/EF om vikarbejde og direktiv 96/71/EF[14] om udstationering af arbejdstagere, fastslås det i betragtning 22 i direktiv 2008/104/EF, at dette direktiv skal gennemføres i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret, medmindre andet er fastsat i direktiv 96/71/EF. Direktivet om vikararbejde omfatter i princippet nationale situationer, mens direktivet om udstationering af arbejdstagere specifikt sigter på situationer på tværs af grænserne. Direktivet om vikararbejde gælder i fuldt omfang mobile arbejdstagere, der arbejder i en anden medlemsstat end deres egen, som om de var nationale arbejdstagere, mens direktivet om udstationering kun omfatter udstationerede arbejdstagere, som i en begrænset periode udfører arbejde på et område, der tilhører en anden medlemsstat end den, de normalt arbejder i.

I henhold til artikel 1, stk. 3, litra c), gælder direktivet om udstationering af arbejdstagere især vikarbureauer eller rekrutteringsbureauer, som stiller arbejdstagere til rådighed for brugervirksomheder, der er etableret eller driver forretning på en medlemsstats område, forudsat at der er et ansættelsesforhold mellem vikar- eller rekrutteringsbureauet og arbejdstageren i udstationeringsperioden.

I overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i samme direktiv skal visse betingelser og ansættelsesvilkår for udstationerede arbejdstagere overholdes. Det drejer sig blandt andet om "mindsteløn, herunder overtidsbetaling" og "betingelserne for at stille arbejdstagere til rådighed, især via vikarbureauer", og det skal ske, for så vidt som de er fastsat ved lov eller ved kollektive aftaler, der finder generel anvendelse. Som anført i ovenfor nævnte betragtning 22 i direktiv 2008/104/EF har ovennævnte bestemmelser i direktivet om udstationering af arbejdstagere forrang for bestemmelserne i direktivet om vikararbejde. Dog kan en medlemsstat fastsætte, at vikaransatte, der udstationeres på medlemsstatens område, skal have ret til ligebehandling med hensyn til de vilkår og betingelser, der gælder for vikaransatte i den

[13] Domstolens dom af 11. april 2013, Sag C-290/12 (Oreste Della Rocca mod Poste Italiane SpA).

[14] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/71/EF af 16. december 1996 om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (EFT L 18 af 21.1.1997, s. 1).

medlemsstat, hvor arbejdet udføres, i overensstemmelsen med artikel 3, stk. 9, i direktivet om udstationering af arbejdstagere.

10. MULIGE ÆNDRINGER

Det spørgeskema, der henvises til i punkt 8, rejste desuden spørgsmålet, *om de socialpolitiske mål, der var fastsat i artikel 2 i direktivet, ud fra erfaringerne siden den fulde ikrafttræden i december 2011, var blevet opfyldt.*

I overensstemmelse med artikel 12 skal denne rapport overveje ændringer af direktivet, som forekommer hensigtsmæssige. Kommissionen kom også ind på dette emne i spørgeskemaet, idet den spurgte, *om der var nogen af direktivets bestemmelser, som skal præciseres, og i givet fald, hvilke bestemmelser det drejer sig om, og hvilke problemer der er opstået.*

Hvad angår det *første spørgsmål*, mente de fleste medlemsstater, at direktivets socialpolitiske mål var blevet opfyldt, eller at direktivet udgjorde et vigtigt skridt i udviklingen af et socialt Europa. Nogle få af dem (*Slovakiet og Slovenien)* påpegede praktiske vanskeligheder, som ikke havde sammenhæng med direktivet, men ingen af medlemsstaterne svarede, at det ikke var lykkedes at nå målene i direktivet. *Bulgarien* fandt det svært at besvare spørgsmålet, fordi der kun har eksisteret vikarbureauer i landet i kort tid, mens *Det Forenede Kongerige* ikke havde nogen data som udgangspunkt for besvarelsen af spørgsmålet. *Cypern* kunne heller ikke svare, da der ikke findes nogen vikarbureauer i landet.

Efter BusinessEurope og Eurocietts opfattelse er direktivets mål imidlertid ikke blevet nået fuldt ud. De svarede, at der fortsat fandtes et betydeligt antal uberettigede restriktioner for vikararbejde i nogle medlemsstater, eller at sådanne restriktioner endog var blevet indført for nyligt. Disse omfattede blandt andet sektorspecifikke forbud, urimelige begrænsninger med hensyn til udsendelsernes maksimale varighed, for begrænsede årsager til anvendelse af vikararbejde og kvoter for det højest tilladte antal vikaransatte. De gav udtryk for, at disse restriktioner bør fjernes. Hvad angår UEAPME og til en vis grad CEEP, mente de, at direktivets socialpolitiske mål var blevet nået.

EFS understregede, at tidsfristen for gennemførelse af direktivet var relativt nyligt overstået, og at mange medlemsstater havde gennemført omsætningen for sent. Det var derfor endnu for tidligt at evaluere situationen ordentligt i de enkelte lande. Efter UNI-Europas mening var de målsætninger, der er fastsat i artikel 2 i direktivet, i vid udstrækning blevet opfyldt i de fleste medlemsstater via national lovgivning, allerede inden direktivet trådte i kraft.

Hvad angår det *andet spørgsmål*, syntes langt størstedelen af medlemsstaterne ikke, at der på nuværende tidspunkt var behov for præcisering eller revision af nogen af direktivets bestemmelser. For *Bulgarien* og *Polen* var det for tidligt at stille disse spørgsmål. Sammen med *Cypern* henviste *Bulgarien* til manglende praktiske erfaringer med vikararbejde. *Portugal* understregede vigtigheden af at garantere, at direktivet blev korrekt gennemført i alle medlemsstaterne.

Finland sagde, at artikel 4 i direktivet var uklart, især med hensyn til, om den forpligter medlemsstaterne til at vedtage national lovgivning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, som nævner de forhold, der kan berettige forbud og restriktioner vedrørende anvendelsen af vikararbejde.

Efter BusinessEuropes opfattelse var der ikke behov for revision af direktivet, men derimod en ordentlig gennemførelse af artikel 4 i de medlemsstater, hvor der stadig findes uberettigede hindringer for anvendelsen af vikararbejde. BusinessEurope opfordrede Kommissionen til at vedtage en fortolkende meddelelse om artikel 4 og til at fremme fjernelsen af uberettigede restriktioner i landespecifikke henstillinger, om nødvendigt ved at indlede

traktatbrudsprocedurer. Eurociett mente heller ikke, at det var nødvendigt at tage direktivet op til revision. Dog tilføjede Eurociett, at hvis det ikke er muligt at gøre mærkbare fremskridt i gennemførelsen af artikel 4, ville sammenslutningen eventuelt overveje at bede om en betinget, begrænset revision af artiklen. UEAPME kunne ikke se nogen grund til revision af direktivet på nuværende tidspunkt, mens CEEP pegede på behovet for at præcisere visse nationale gennemførelsesforanstaltninger snarere end selve direktivet.

EFS sagde, at det på grund af den forsinkede gennemførelse i en række medlemsstater var for tidligt at tage stilling til, om direktivet skal revideres. EFS anser dog afvigelserne fra princippet om ligebehandling for meget problematiske, især artikel 5, stk. 2, som den anvendes i nogle medlemsstater.

UNI-Europa mener, at direktivet skal revideres. Efter sammenslutningens opfattelse skal de fravigelser, der nævnes i artikel 5, stk. 3 og 4, fjernes, fordi de er i direkte modstrid med princippet om ligebehandling. Da der derudover i direktivet ikke er nogen begrænsning i antallet af gentagne udsendelser, skal begrebet "misbrug" præciseres i anvendelsen af artikel 5.

11. KONKLUSIONER

Direktivet har til formål at finde en rimelig balance mellem på den ene side forbedring af beskyttelsen af vikaransatte, særligt ved indførelse af princippet om ligebehandling, og på den anden side understøttelse af den positive rolle, som vikaransatte kan spille ved at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet.

Kommissionen anerkender det betydelige arbejde, der er udført i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, ikke mindst i de medlemsstater, hvor der ikke fandtes nogen lovgivning, der specifikt regulerede vikararbejde, eller hvor princippet om ligebehandling blev anerkendt i den nationale lovgivning for første gang.

Den ovenstående gennemgang viser, at bestemmelserne i direktivet generelt ser ud til at være blevet korrekt gennemført og anvendt. Analysen har imidlertid også vist, at direktivets dobbelte må endnu ikke fuldt ud er nået. For det første kan den omfattende anvendelse af undtagelser fra princippet om ligebehandling i bestemte tilfælde have medført en situation, hvor anvendelsen af direktivet ikke har nogen reel effekt på forbedringen af beskyttelsen af de vikaransatte. For det andet har revisionen af restriktioner og forbud i forbindelse med anvendelsen af vikarbureauer i de fleste tilfælde givet en legitimering af status quo, i stedet for at give en saltvandsindsprøjtning til nytænkning vedrørende vikararbejde på moderne, fleksible arbejdsmarkeder.

Kommissionen vil fortsat nøje overvåge, om direktivet fungerer korrekt, og tage højde for den videre udvikling inden for arbejdsmarkedslovgivning og vikararbejde, så det sikres, at målet med direktivet opnås i tilstrækkelig grad, og at dets bestemmelser gennemføres fuldstændigt og på korrekt vis i alle medlemsstaterne. I den forbindelse vil Kommissionen arbejde i tæt kontakt til medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter i den arbejdsgruppe, der følger anvendelsen af direktivet, og i andre fora.

Kommissionen har desuden til hensigt at løse eventuelle problemer i forbindelse med gennemførelsen af direktivet ved hjælp af passende midler, herunder om nødvendigt traktatbrudsprocedurer. Klager til Kommissionen over medlemsstater, andragender og præjudicielle spørgsmål til Domstolen kan desuden udgøre vigtige kilder til information om nationale foranstaltninger eller national praksis, der er uforenelige med direktivet.

Med udgangspunkt i det europæiske semester vil Kommissionen overveje at indføje henstillinger til de berørte medlemsstater i de landespecifikke foranstaltninger for 2014, hvis

den i sin vurdering af nationale hindringer for vikarbureauers aktivitet opdager specifikke reguleringsmæssige byrder, der hæmmer vækst og konkurrenceevne.

Hvad angår mulige ændringer af direktivet, er det nødvendigt med mere tid til at opbygge erfaringer om dets anvendelse og til at fastslå, om formålene er blevet fuldstændig opfyldt. Gennemførelsesperioden udløb i december 2011, og nogle af direktivets nationale gennemførelsesbestemmelser blev først vedtaget i foråret 2013. Der findes indtil videre ingen retspraksis fra Domstolen med hensyn til direktivets anvendelse.

På baggrund af dette og i lyset af Kommissionens egen vurdering af anvendelsen af direktivet, og idet der tages hensyn til de holdninger, som medlemsstaterne og de europæiske arbejdsmarkedsparter gav udtryk for i denne rapports høringsproces, er det Kommissionens opfattelse, at det ikke er nødvendigt med nogen ændringer på nuværende tidspunkt.

Ledsagedokument til arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene:
- overblik over metoder valgt af medlemsstaterne til omsætning af direktivet til national lovgivning.
- overblik over rapporter fra medlemsstaterne om resultaterne af revisionen af restriktioner og forbud vedrørende anvendelsen af vikararbejde.