

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.12.2010
COM(2010) 802 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

over de uitvoering van Richtlijn 2003/88/EG ("de arbeidstijdrichtlijn") door de lidstaten

{SEC(2010) 1611 definitief}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de uitvoering van Richtlijn 2003/88/EG ("de arbeidstijdrichtlijn") door de lidstaten

1. INLEIDING

Overeenkomstig artikel 24 van Richtlijn 2003/88/EG¹ over de arbeidstijd (hierna "de richtlijn" genoemd) bevat dit verslag een evaluatie van de uitvoering van die richtlijn door de lidstaten. In het verslag worden de doelstellingen en de belangrijkste bepalingen van de richtlijn nogmaals vermeld en zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek van de Commissie naar de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten opgenomen. Bij het verslag is een werkdocument van de diensten van de Commissie gevoegd, waarin de resultaten van het onderzoek nader worden toegelicht.

Het verslag geeft een overzicht van de wijze waarop de lidstaten de richtlijn hebben uitgevoerd en vestigt de aandacht op een aantal belangrijke problemen. Het bevat geen exhaustieve beschrijving van alle nationale uitvoeringsmaatregelen².

2. DE DOELSTELLING EN DE VOORSCHRIFTEN VAN DE RICHTLIJN

De richtlijn is door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld uit hoofde van artikel 137, lid 2, van het EG-Verdrag (het nieuwe artikel 153, lid 2, VWEU).

De belangrijkste doelstelling van de richtlijn bestaat erin minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd vast te stellen. Uit talrijke studies³ blijkt dat lange werktijden en onvoldoende rust (vooral gedurende langere perioden) schadelijke gevolgen kunnen hebben (meer ongevallen en vergissingen, meer stress en vermoeidheid, gezondheidsrisico's op korte en lange termijn).

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat de voorschriften van de richtlijn inzake maximumarbeidstijd, jaarlijkse vakantie met behoud van loon en minimumrusttijden "*moeten worden beschouwd als bijzonder belangrijke voorschriften van communautair sociaal recht die voor alle werknemers gelden*"⁴.

Ook artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁵ bepaalt dat "*iedere werknemer recht heeft op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon.*"

¹ Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, PB L 299 van 18.11.2003, blz. 9. Bij deze richtlijn worden twee eerdere richtlijnen uit 1993 en 2000 geconsolideerd en ingetrokken.

² Niets in dit verslag mag worden geïnterpreteerd als een voorafspiegeling van het standpunt dat de Commissie in de toekomst bij gerechtelijke acties kan innemen.

³ Zie de lijst van studies in hoofdstuk 5.2 van het werkdocument.

⁴ *Dellas*, Zaak C-14/04, Jurispr. 2005, blz. I-10253, punten 40-41 en 49; *FNV*, Zaak C-124/05, punt 28.

⁵ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, PB C303/1 van 14.12.2007.

De richtlijn stelt onder meer de volgende gemeenschappelijke minimumvoorschriften vast ten gunste van de werknemers in alle lidstaten:

- *begrenzing van de arbeidstijd (niet meer dan gemiddeld 48 uur per week, met inbegrip van overwerk);*
- *dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden (minstens 11 aaneengesloten uren dagelijkse rusttijd en 35 ononderbroken uren wekelijkse rusttijd);*
- *jaarlijkse vakantie met behoud van loon (minstens 4 weken per jaar);*
- *extra bescherming voor nachtarbeiders.*

De richtlijn voorziet ook in flexibiliteit bij de organisatie van de arbeidstijd. De minimumrusttijd kan voor bepaalde activiteiten volledig of gedeeltelijk worden uitgesteld. Individuele werknemers kunnen ervoor kiezen langer dan 48 uur te werken (de zogenaamde opt-outmogelijkheid). Collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen voorzien in flexibiliteit bij de organisatie van de arbeidstijd (bijvoorbeeld door uit te gaan van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd gedurende een periode van maximum 12 maanden).

3. ANALYSE VAN DE UITVOERING VAN DE RICHTLIJN IN DE LIDSTATEN

In 2008 is de Commissie een grootschalig onderzoek gestart naar de uitvoering van de richtlijn door alle lidstaten. Zij heeft daarbij gebruikgemaakt van nationale verslagen (met inbegrip van de standpunten van de nationale sociale partners), verslagen van de Europese sociale partners en informatie uit andere bronnen (bijvoorbeeld verslagen van onafhankelijke deskundigen). De belangrijkste onderzoeksresultaten worden in punt 3.1 tot en met 3.9 samengevat. Deze punten staan in hoge mate met elkaar in verband en het is zaak daarmee bij de beoordeling van de naleving van de richtlijn rekening te houden.

3.1. Begrenzing van de arbeidstijd

Krachtens de richtlijn mag de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd (inclusief overwerk) niet meer dan 48 uur bedragen. Over het algemeen is deze grenswaarde naar behoren in nationaal recht omgezet. Veel lidstaten hebben zelfs strengere normen ter bescherming van de werknemers vastgesteld.

In *Oostenrijk* kunnen artsen echter zonder hun instemming in het kader van sectorale wetgeving worden verplicht gemiddeld 60 uur per week te werken. In *Frankrijk* lijken de onduidelijke bepalingen over de arbeidstijd van artsen ertoe geleid te hebben dat de officiële arbeidstijden van artsen in openbare ziekenhuizen de bij de richtlijn vastgestelde grens van 48 uur kunnen overschrijden. Als de betrokkenen ermee instemmen, is het in *Hongarije* mogelijk gemiddeld 60 tot 72 uur per week te werken in zogenaamde "stand-by jobs": het is niet duidelijk of deze overeenkomsten onder de opt-outmogelijkheid vallen. Bovendien doen in verschillende lidstaten de regels met betrekking tot aanwezigheidsdienst, artsen in opleiding en werknemers in overheidsdienst twijfels rijzen over de vraag of de bepalingen inzake de begrenzing van de arbeidstijd worden nageleefd.

De richtlijn bepaalt dat met betrekking tot de wekelijkse arbeidstijd het gemiddelde gedurende een "referentieperiode" mag worden berekend. Dit biedt de mogelijkheid om tijdens bepaalde weken langer te werken, op voorwaarde dat tijdens andere weken een evenredig aantal uren minder wordt gewerkt. Normaliter duurt de referentieperiode niet langer dan vier maanden. De

periode mag echter voor bepaalde activiteiten bij wet worden verlengd tot maximum zes maanden. Op basis van collectieve onderhandelingen mag de periode voor alle activiteiten tot maximum twaalf maanden worden verlengd.

Over het algemeen zijn de voorschriften met betrekking tot de referentieperiode in de lidstaten naar behoren toegepast. In sommige lidstaten zijn onlangs belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd om beter aan de voorschriften te kunnen voldoen. Toch lijkt een aantal lidstaten nog niet volledig aan de richtlijn te voldoen. *Bulgarije* en *Duitsland* staan voor alle activiteiten een referentieperiode van zes maanden toe. *Hongarije*, *Polen* en *Spanje* staan een referentieperiode van twaalf maanden toe zonder collectieve arbeidsovereenkomst.

3.2. Aanwezigheidsdienst

Het begrip "aanwezigheidsdienst" verwijst naar perioden wanneer een werknemer op de werkplek moet blijven en paraat moet zijn om zo nodig taken uit te voeren. Krachtens een aantal arresten van het Hof van Justitie⁶ moet alle aanwezigheidsdienst op de werkplek volledig als arbeidstijd worden beschouwd in het kader van de richtlijn.

Het beginsel geldt zowel voor perioden wanneer de werknemer daadwerkelijk werkt na een oproep ("actieve" aanwezigheidsdienst) als voor perioden wanneer de werknemer op de werkplek mag rusten in afwachting van een oproep ("inactieve" aanwezigheidsdienst).

Uit de analyse is gebleken dat een aantal lidstaten hun wetgeving of procedures aanzienlijk hebben gewijzigd om beter aan de arresten van het Hof van Justitie te kunnen voldoen (met name *Tsjechië*, *Frankrijk*, *Duitsland*, *Hongarije*, *Nederland*, *Polen* (voor bepaalde sectoren), *Slowakije* en *het VK*). In elf lidstaten is in het kader van deze veranderingen onder meer de opt-outmogelijkheid geïntroduceerd (zie punt 3.7).

In dit stadium blijkt uit de beschikbare informatie dat aanwezigheidsdienst op de werkplek krachtens de nationale wetgeving volledig als arbeidstijd wordt beschouwd in negen lidstaten: *Cyprus*, *Tsjechië*, *Estland*, *Italië*, *Letland*, *Litouwen*, *Malta*, *Nederland* en *het VK*.

Dit is over het algemeen ook het geval in Oostenrijk en Hongarije, ondanks een paar redelijk beperkte sectorale uitzonderingen. Bovendien wordt in *Spanje* en *Slowakije* aanwezigheidsdienst op de werkplek krachtens de arbeidswetgeving volledig als arbeidstijd beschouwd in de privésector (maar niet overal in de overheidssector). In *Frankrijk*, *Polen*, *Slowakije* en *Spanje* wordt aanwezigheidsdienst op de werkplek in de *sector van de volksgezondheid* nu volledig als arbeidstijd beschouwd.

Het is ook duidelijk dat in een aanzienlijk aantal lidstaten in weerwil van de arresten van het Hof aanwezigheidsdienst op de werkplek nog steeds niet volledig als arbeidstijd wordt beschouwd:

- In *Ierland* (als algemene regel) en *Griekenland* (artsen in openbare gezondheidsdiensten) bestaan er geen wettelijke voorschriften of procedures om "actieve" aanwezigheidsdienst als arbeidstijd te beschouwen.
- In *Denemarken*, *Griekenland* en *Ierland* geldt als algemene regel dat "inactieve" aanwezigheidsdienst op de werkplek op grond van de nationale wetgeving of collectieve arbeidsovereenkomsten *niet* volledig als arbeidstijd wordt beschouwd. Dit is ook het geval

⁶ *SIMAP* (C-303/98), *Jaeger* (C-151/02), *Pfeiffer* (C-398/01) en *Dellas* (C-14/04).

in Polen (behalve in specifieke sectoren)⁷. Inactieve aanwezigheidsdienst op de werkplek wordt in *Griekenland* (artsen in de overheidssector), *Slovenië* (strijdkrachten, politie, gevangenispersoneel, rechters en openbare aanklagers) en *Spanje* (Guardia Civil) op grond van specifieke sectorale voorschriften niet volledig als arbeidstijd beschouwd.

- In *België*, *Finland* en *Zweden* wordt inactieve aanwezigheidsdienst op grond van de nationale wetgeving doorgaans als arbeidstijd beschouwd. In het kader van collectieve arbeidsovereenkomsten zijn echter afwijkingen van dit basisbeginsel toegestaan die niet aan de arresten van het Hof voldoen. In *Frankrijk* is het gebruikelijk dat sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten voorzien in "*équivalence*" (d.w.z. dat inactieve aanwezigheidsdienst op de werkplek slechts gedeeltelijk als arbeidstijd wordt beschouwd). De Franse autoriteiten hebben de sociale partners verzocht hun overeenkomsten te herzien, maar het is niet duidelijk of iedereen de voorschriften volledig naleeft.
- Het blijft onduidelijk of in *Bulgarije* en *Roemenië* (in het algemeen), in *Slovenië* (in andere sectoren dan de al vermelde overheidsdiensten) en in *Spanje* (overheidsdiensten, politie en brandweer) de voorschriften inzake aanwezigheidsdienst worden nageleefd.

3.3. Compenserende rusttijd

De belangrijkste bepalingen van de richtlijn met betrekking tot de dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden en de rustpauzes tijdens de arbeidsdag zijn over het algemeen naar behoren in nationaal recht omgezet.

De belangrijkste problemen doen zich eerder voor bij afwijkingen waarbij de minimumrusttijd kan worden uitgesteld of ingekort, op voorwaarde dat de werknemer op een ander moment ter compensatie over een gelijkwaardige extra rusttijd kan beschikken ("gelijkwaardige compenserende rusttijd"). De werknemers mogen niet worden verplicht volledig van hun minimumrusttijden af te zien behalve in uitzonderlijke gevallen waarin het op objectieve gronden niet mogelijk is voor gelijkwaardige compenserende rusttijd te zorgen en waarbij de werknemers passende alternatieve bescherming hebben gekregen. Bovendien moet krachtens het *Jaeger*-arrest onmiddellijk voor compenserende rusttijd worden gezorgd tijdens de periode die direct volgt op de periode waarin van rusttijd is afgezien.

In verschillende lidstaten is voorzien in afwijkingen die verder gaan dan wat de voorschriften toestaan. Er zijn drie belangrijke problemen:

- **Sommige werknemers worden uitgesloten van het recht op rusttijden:** Dit probleem doet zich voor in een aantal specifieke sectoren in *België* (internaten, strijdkrachten), *Griekenland* (artsen in de overheidssector) en *Hongarije* (losse medewerkers, openbaar onderwijs, strijdkrachten). Het is meer algemeen een probleem voor bepaalde werknemers in *Oostenrijk* (onder meer werknemers in gezondheidsinstellingen en tehuizen) en *Letland*.
- **Er worden afwijkingen toegestaan die geen gelijkwaardige compenserende rusttijd vereisen:** In *België*, *Bulgarije*, *Estland*, *Hongarije* en *Letland* zijn dergelijke afwijkingen toegestaan voor een ruim gedefinieerd aantal activiteiten of sectoren. In *Duitsland* (uitsluitend op basis van een collectieve arbeidsovereenkomst) zijn ze toegestaan voor aanwezigheidsdienst, in *Roemenië* voor gezondheidsdiensten en in *Portugal* in de overheidssector.

⁷ Met uitzondering van gezondheidsdiensten en beroepsmilitairen.

- **Uitstel van compenserende rusttijd** (in strijd met het *Jaeger*-arrest): In negen lidstaten lijkt het te ontbreken aan een algemene wettelijk bindende norm inzake de timing van compenserende rusttijd. Het gaat om *Oostenrijk* (wat betreft wekelijkse rusttijd), *Cyprus*, *Denemarken*, *Frankrijk*, *Griekenland*, *Ierland*, *Italië*, *Luxemburg* en *Malta*. In *België*, *Duitsland* en *Letland* ontbreekt het aan een wettelijk bindende norm voor wezenlijke sectoren of situaties.

In *Oostenrijk* (wat betreft dagelijkse rusttijd), *België* (overheidssector), *Denemarken* (in het kader van een aantal collectieve arbeidsovereenkomsten), *Finland*, *Hongarije*, *Polen* (in aan aantal sectoren), *Portugal* (overheidssector), *Slowakije*, *Slovenië* en *Spanje* moet binnen een vastgestelde periode in compenserende rusttijd worden voorzien, maar die regeling kan tot een veel langer uitstel leiden dan het *Jaeger*-arrest toestaat.

3.4. Artsen in opleiding

Sinds de vaststelling van een wijzigingsrichtlijn in 2000⁸ vallen artsen in opleiding onder de arbeidstijdrichtlijn. Op grond van de wijzigingsrichtlijn kon de begrenzing van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd tot 48 uur heel geleidelijk voor deze werknemers worden ingevoerd tot 31 juli 2009.

Deze verandering heeft duidelijk geleid tot een aanzienlijk betere bescherming van de gezondheid en de veiligheid in een aantal lidstaten waar eerder geen minimumrusttijden of begrenzingen van de arbeidstijd voor artsen in opleiding golden. De situatie moet echter nog verder worden verbeterd.

In *Griekenland* is de omzetting van de richtlijn in nationaal recht voor deze groep uitgesteld: bijgevolg kunnen artsen in opleiding nog steeds worden verplicht van minimumrusttijden af te zien en buitensporig veel uren te werken (gemiddeld 66 à 80 uur per week). In *Ierland* wordt de omzettingwetgeving niet toegepast, zodat een groot aantal artsen in opleiding gemiddeld nog steeds meer dan 60 uur per week werkt. Sommigen werken meer dan 90 uur per week zonder dagelijkse minimumrusttijden. *België* had de richtlijn voor artsen in opleiding tot dusver niet in nationaal recht omgezet (artsen in opleiding werkten er gemiddeld 79 uur per week), maar is daar nu toch mee begonnen⁹. In *Frankrijk* lijkt de nationale wetgeving de arbeidstijd van artsen in opleiding nog steeds niet te begrenzen.

3.5. Werknemers in de overheidssector

De richtlijn is van toepassing op de overheidssector. Er geldt een beperkt aantal uitzonderingen voor bepaalde activiteiten in overheidsdienst (de strijdkrachten, de politie en sommige activiteiten van de civiele bescherming). Het Hof van Justitie heeft echter geoordeeld dat deze afwijking alleen mag gelden in uitzonderlijke omstandigheden (bijvoorbeeld technologische of natuurrampen, aanvallen of ernstige ongevallen) en dat de normale activiteiten van deze werknemers onder de richtlijn vallen¹⁰.

⁸ Richtlijn 2000/34/EG, PB L 195 van 1.8.2000, blz. 41.

⁹ Op 13 december 2010 hebben beide kamers de wijzigingswetgeving goedgekeurd. De wetten moeten nu nog door de koning worden ondertekend. Verwacht wordt dat de wetgeving begin 2011 in werking zal treden.

¹⁰ *Feuerwehr Hamburg* (C-52/04) en *Commissie versus Spanje* (C-132/04).

Over het algemeen hebben de lidstaten de richtlijn voor de overheidssector in nationaal recht omgezet. Sommige lidstaten hebben de richtlijn echter voor bepaalde groepen werknemers niet omgezet.

In *Cyprus*, *Ierland* en *Italië* is de richtlijn niet in nationaal recht omgezet voor de stijdkrachten en de politie. In *Spanje* is de richtlijn niet in nationaal recht omgezet voor de politie (Guardia Civil) en lijkt de richtlijn ook niet voor de meeste andere werknemers in de overheidssector (onder meer de civiele bescherming) te zijn omgezet. In *Italië* is de richtlijn niet in nationaal recht omgezet voor de nooddiensten. Ook de afwijkingen voor artsen in openbare gezondheidsdiensten en voor personeel van rechtbanken en gevangenissen en de uitsluiting van werknemers in bibliotheken, musea en archeologische sites van de werkingssfeer van de richtlijn lijken er niet in overeenstemming met de richtlijn. In *Griekenland* is de richtlijn niet in nationaal recht omgezet voor artsen in de overheidssector.

3.6. Werknemers met meer dan een arbeidsovereenkomst

De richtlijn vermeldt niet uitdrukkelijk hoe de regels met betrekking tot de begrenzing van de arbeidstijd moet worden toegepast op werknemers met tegelijkertijd meer dan een arbeidsovereenkomst. Moeten de regels gelden per werknemer (waarbij de gewerkte uren voor de verschillende werkgevers worden opgeteld) of per overeenkomst (waarbij de regels op elke overeenkomst afzonderlijk worden toegepast)?

De situatie verschilt op dit punt sterk van lidstaat tot lidstaat. In veertien lidstaten gelden de regels van de richtlijn per werknemer. In elf andere lidstaten – *Tsjechië*, *Denemarken*, *Hongarije*¹¹, *Letland*, *Malta*, *Polen*, *Portugal*, *Roemenië*, *Slowakije*, *Spanje* en *Zweden* – gelden de regels echter per overeenkomst. *België* en *Finland* nemen een tussenpositie in.

De Commissie heeft al verklaard dat de regels van de richtlijn zoveel mogelijk per werknemer moet worden toegepast¹². Aangezien het zaak is de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te beschermen, moeten de lidstaten voor adequate mechanismen zorgen om de handhaving van de regels te waarborgen (vooral wanneer er sprake is van verschillende gelijktijdige overeenkomsten met dezelfde werkgever).

3.7. De opt-outmogelijkheid

Met betrekking tot de opt-outmogelijkheid hebben zich de voorbije jaren aanzienlijke veranderingen voorgedaan. In 2000 was het VK de enige lidstaat die van de opt-outmogelijkheid gebruikmaakte. Momenteel maken al zestien lidstaten van de opt-outmogelijkheid gebruik (inclusief één lidstaat waar het proces om de opt-outmogelijkheid in de wetgeving te introduceren nog loopt).

In elf lidstaten – *Oostenrijk*, *Denemarken*, *Finland*, *Griekenland*, *Ierland*, *Italië*, *Litouwen*, *Luxemburg*, *Portugal*, *Roemenië* en *Zweden* – staat het nationaal recht ter uitvoering van de richtlijn het gebruik van de opt-outmogelijkheid niet toe.

Opgemerkt zij dat het gebruik van de opt-outmogelijkheid aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat verschilt. In vijf lidstaten (*Bulgarije*, *Cyprus*, *Estland*, *Malta* en *het VK*) is het gebruik ervan

¹¹ Behalve voor activiteiten op het gebied van de gezondheidszorg.

¹² Verslag van de Commissie over de arbeidstijdrichtlijn, COM (2000) 787, punt 14.2.

in alle sectoren toegestaan. In elf lidstaten – *België, Tsjechië, Frankrijk*¹³, *Duitsland, Hongarije, Letland, Nederland, Polen, Slowakije, Slovenië* en *Spanje* – is een beperkt gebruik van de opt-outmogelijkheid toegestaan (of loopt het proces om de opt-outmogelijkheid in de wetgeving te introduceren nog): het gebruik van de opt-outmogelijkheid is er beperkt tot specifieke sectoren of banen waar werknemers zeer veel aanwezigheidsdienst doen.

Ook de bescherming van werknemers voor wie een opt-outregeling geldt, vertoont onderling grote verschillen. Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld grenswaarden vastgesteld voor de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van deze werknemers (variërend van 51 uur in *Spanje* tot 72 uur – inclusief aanwezigheidsdienst – in *Hongarije*), maar in zeven lidstaten is de arbeidstijd niet uitdrukkelijk begrensd. In twee lidstaten (*Duitsland* en *Nederland*) kan alleen van de opt-outmogelijkheid worden gebruikgemaakt in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst en met instemming van de betrokken werknemers. Alleen in drie lidstaten (*Duitsland, Letland* en *Malta*) moeten de werkgevers de arbeidstijd van werknemers voor wie een opt-outregeling geldt, registreren en slechts in twee lidstaten (*Tsjechië* en *Slowakije*) moeten de werkgevers de arbeidsinspectiedienst op de hoogte brengen van het gebruik van de opt-outmogelijkheid. In *Duitsland* is het verplicht specifieke maatregelen te nemen met het oog op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers en in *Nederland* moeten de sociale partners eerst nagaan of het gebruik van de opt-outmogelijkheid niet kan worden vermeden door het werk anders te organiseren.

In veel lidstaten is de opt-outmogelijkheid pas heel recent geïntroduceerd. De Commissie kan het functioneren van de opt-outregeling in de praktijk echter niet ten volle evalueren omdat de verslagen van de lidstaten onvoldoende informatie bevatten over de daadwerkelijke arbeidstijd van de betrokken werknemers gedurende een bepaalde periode. De meeste lidstaten lijken niet te voorzien in toezicht op of registratie van de arbeidstijd van de betrokken werknemers. Daardoor ontbreekt het beleidsmakers, de lidstaten (die als eersten verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de EU-wetgeving) en de Commissie (als hoedster van de verdragen) aan basisgegevens om te onderzoeken in hoeverre werknemers voor wie een opt-outregeling geldt (evenals medewerkers of klanten), zijn blootgesteld aan risico's als gevolg van buitensporige arbeidstijd.

Zorgen baart ook het feit dat in sommige lidstaten het gevaar bestaat dat de gezondheids- en veiligheidsdoelstellingen van de richtlijn niet worden nageleefd en de voorafgaande vrijwillige instemming van de betrokken werknemers niet wordt gevraagd.

3.8. Jaarlijkse vakantie

Artikel 7 bepaalt dat werknemers recht hebben op jaarlijkse vakantie met behoud van loon. Deze bepaling lijkt over het algemeen naar behoren in nationaal recht te zijn omgezet. De belangrijkste problemen houden verband met uitstel van de jaarlijkse vakantie en het verval van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

In sommige lidstaten kan de nationale wetgeving werknemers verplichten maximaal één jaar te wachten om jaarlijkse vakantie met behoud van loon te nemen. Bovendien vervalt in sommige lidstaten het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon na afloop van een vakantiejaar of een overdrachtperiode, zelfs als de werknemers hun vakantie buiten hun wil

¹³ De wettelijke regeling in Frankrijk met betrekking tot overuren in aanwezigheidsdienst is heel specifiek en wordt nader toegelicht in het bijgevoegde werkdocument.

(bijvoorbeeld als gevolg van ziekte) niet hebben kunnen opnemen. Dergelijke regelingen zijn in strijd met de richtlijn¹⁴.

3.9. Nachtarbeid

Het menselijk lichaam is 's nachts gevoeliger voor veranderingen van de omgeving en voor bepaalde zwaardere soorten werk. Daarom kunnen lange perioden van nachtarbeid extra risico's inhouden voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers. De richtlijn voorziet daarom in een hogere mate van bescherming voor nachtarbeiders: ze mogen gemiddeld niet langer dan acht uur per dag werken en nooit langer dan acht uur per dag wanneer hun nachtarbeid bijzonder risicovol of zwaar is. Afwijkingen zijn bij wet of in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst mogelijk op voorwaarde dat de nachtarbeiders over gelijkwaardige compenserende rusttijd kunnen beschikken.

Over het algemeen zijn de regels inzake nachtarbeid naar behoren in nationaal recht omgezet. De belangrijkste tekortkomingen die in het vorige verslag van de Commissie over de uitvoering van de richtlijn waren vastgesteld, zijn verholpen. In *Hongarije* lijkt de begrenzing van nachtarbeid echter niet in nationaal recht te zijn omgezet. De speciale begrenzing van de arbeidstijd bij bijzonder risicovolle of zware nachtarbeid lijkt in *Estland* niet volledig en in *Italië* helemaal niet in nationaal recht te zijn omgezet. In *Spanje* kan de grenswaarde voor dit soort arbeid worden overschreden. In *Estland*, *Letland*, *Roemenië*, *Ierland* en *Italië* lijkt dergelijke arbeid niet duidelijk te zijn gedefinieerd, waardoor elke begrenzing ondoeltreffend dreigt te worden.

4. BEOORDELINGEN DOOR DE LIDSTATEN EN DE SOCIALE PARTNERS

In hun uitvoeringsverslagen concluderen zestien lidstaten dat de omzetting van de richtlijn in nationaal recht over het algemeen een positief effect heeft gesorteerd door de werknemers beter te beschermen, de nationale wetgeving eenvoudiger en doeltreffender te maken en tot dusver uitgesloten groepen wettelijk te beschermen.

Elf lidstaten zijn echter van oordeel dat het *acquis* inzake aanwezigheidsdienst en onmiddellijke compenserende rusttijden een aanzienlijk negatief effect heeft gesorteerd (of zal sorteren) doordat het tot praktische problemen heeft geleid bij de organisatie van de arbeidstijd (vooral bij 24-uursdiensten zoals gezondheidszorg en brandweer). Veertien lidstaten vragen dat de richtlijn dringend wordt herzien op het gebied van aanwezigheidsdienst, referentieperioden (meer flexibiliteit) en de timing van compenserende rusttijden.

De vakbonden benadrukken het belang van de richtlijn voor het Europees sociaal beleid en de niet aflatende behoefte aan gemeenschappelijke sociale minimumnormen in Europa. De bescherming tegen buitensporige arbeidstijden mag niet worden teruggeschroefd, afwijkingen moeten minder gemakkelijk worden toegestaan en het gebruik van de opt-outmogelijkheid moet geleidelijk worden stopgezet. Voorts moet strenger op de bescherming van de werknemers worden toegezien en de algemene handhaving van de regels worden versterkt.

De Europese werkgevers beschouwen arbeidstijd als een cruciaal element voor flexibiliteit en concurrentievermogen. Volgens hen gaat de richtlijn echter verder dan wat nodig is om de

¹⁴ *BECTU* (C- 173/99); *Schultz – Hoff and Stringer* (C-350/06 en C-520/06).

gezondheid en de veiligheid van de werknemers te beschermen. Ze pleiten voor meer eenvoud en flexibiliteit bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht en voor dringende wijzigingen van de richtlijn op het gebied van aanwezigheidsdienst, referentieperioden (langere perioden) en de timing van compenserende rusttijden.

In de nationale verslagen van elf lidstaten en in het verslag van de Europese vakbonden wordt grote bezorgdheid geuit over de doeltreffendheid van het toezicht op en de handhaving van de richtlijn op nationaal vlak (en met name in een aantal specifieke sectoren). De volgende problemen worden het vaakst aangestipt:

- buitensporige arbeidstijden en niet nageleefde minimumrusttijden in openbare ziekenhuizen (vooral bij de aanwezigheidsdienst van artsen);
- werkgevers houden zich niet aan de begrenzing van de arbeidstijd, de referentieperioden of de dagelijkse minimumrusttijden of voeren geen administratie van overuren;
- de richtlijn is omgezet in onduidelijke of onpraktische nationale voorschriften;
- de werkingssfeer van de afwijking in artikel 17, lid 1, ("autonome werknemers") is onduidelijk¹⁵;
- werkgevers kennen tijdens het jaar geen jaarlijkse vakantie toe.

De werkgeversorganisaties zijn doorgaans van oordeel dat de richtlijn naar behoren wordt gemonitord en gehandhaafd. Ze vinden dat het toezicht in sommige lidstaten tot buitensporige lasten leidt voor kmo's en ondernemingen die de regels naleven.

5. CONCLUSIES

De Commissie erkent dat veel lidstaten aanzienlijke inspanningen hebben geleverd om de richtlijn in nationaal recht om te zetten of om de richtlijn beter te doen naleven na arresten van het Hof van Justitie of nationale rechtbanken of na kennisgevingen van de Commissie.

Over het algemeen worden de arbeidstijdvoorschriften van de EU-wetgeving nageleefd. Vaak bieden de nationale voorschriften de werknemers meer bescherming dan krachtens de richtlijn vereist is.

Uit de analyse van de Commissie blijkt echter dat sinds 2000 in een groot aantal lidstaten van de opt-outmogelijkheid wordt gebruikgemaakt. Elf lidstaten maken van die mogelijkheid gebruik om een oplossing te vinden voor de problemen met betrekking tot aanwezigheidsdienst en compenserende rusttijden in 24-uursdiensten.

Uit de analyse blijkt ook dat er zich nog steeds problemen voordoen bij de uitvoering – overeenkomstig de arresten van het Hof van Justitie – van een aantal cruciale onderdelen van de richtlijn zoals:

- de definitie van arbeidstijd (inclusief aanwezigheidsdienst) en de regels inzake gelijkwaardige compenserende rusttijd (wanneer de minimumrusttijden worden uitgesteld), met name bij diensten die 24 uur per dag en 7 dagen per week functioneren;

¹⁵ Zie het bijgevoegde werkdocument, punt 4.2, 9.1 en 9.2.

- de situatie van werknemers met meerdere arbeidsovereenkomsten;
- de situatie van specifieke groepen werknemers (vooral werknemers in openbare defensie- en veiligheidsdiensten en de zogenaamde "autonome werknemers");
- het gebrek aan adequate monitoring of handhaving van de voorwaarden die aan de opt-outmogelijkheid zijn verbonden in veel van de lidstaten waar van die mogelijkheid kan worden gebruikgemaakt.

De Commissie zal:

- het algemeen effect van de richtlijn op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers beoordelen tegen de achtergrond van veranderende arbeidspatronen en arbeidsorganisatiemodellen;
- de interpretatie van een aantal regels verduidelijken, rekening houdend met de jurisprudentie, de ervaringen van de lidstaten en de standpunten van de sociale partners¹⁶;
- problematische nationale wetten of praktijken aan de orde stellen, vooral wanneer die ertoe leiden dat werknemers worden gedwongen buitensporig veel uren te werken of onvoldoende rusttijd krijgen.

Onverminderd haar rol als hoedster van de verdragen zal de Commissie steun blijven verlenen aan de inspanningen van de lidstaten om de uitvoering van de richtlijn te verbeteren. Zij is voorts bereid uitwisselingen tussen de lidstaten en tussen de sociale partners te bevorderen wanneer dat nuttig kan zijn.

De Commissie heeft in maart 2010 het startsein gegeven voor een herziening van de richtlijn¹⁷ op basis van een raadpleging van de Europese sociale partners overeenkomstig artikel 154, lid 2, VWEU.

Ter aanvulling van de juridische effectbeoordeling in dit verslag heeft de Commissie ook de aanzet gegeven tot een gedetailleerde studie van de economische en sociale effecten van de richtlijn.

De Commissie is vastbesloten de herziening van de arbeidstijdrichtlijn tot een succesvol einde te brengen. Daartoe heeft zij – samen met het indienen van dit verslag – een mededeling goedgekeurd die het startsein geeft voor de tweede fase van de raadpleging van de sociale partners overeenkomstig artikel 154, lid 3, VWEU.

¹⁶ Nadere informatie is te vinden in COM (2010) 810 (zie voetnoot 16).

¹⁷ COM (2010) 106 van 24.3.2010; COM (2010) 810 van 21.12.2010.