

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.12.2010  
COM(2010) 801 definitief

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

**Herziening van de arbeidstijdrichtlijn**

**(Tweede fase van de raadpleging van de sociale partners op Europees niveau  
krachtens artikel 154 VWEU)**

{SEC(2010) 1610 definitief}

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

**Herziening van de arbeidstijdrichtlijn**

**(Tweede fase van de raadpleging van de sociale partners op Europees niveau  
krachtens artikel 154 VWEU)**

**1. INLEIDING**

De Europese Unie beschikt sinds 1993 over gemeenschappelijke normen voor de arbeidstijd en die normen worden sinds 2000 op alle sectoren van de economie toegepast. De arbeidstijdrichtlijn vormt een hoeksteen van het sociale Europa doordat zij zorgt voor een minimale bescherming van alle werknemers tegen excessieve arbeidstijden en de niet-naleving van de minimale rustperiodes. Zij voorziet ook in verscheidene flexibiliteitsmechanismen om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van landen, sectoren of werknemers. De laatste jaren zijn echter om verschillende redenen vraagtekens gezet bij de doeltreffendheid van de EU-wetgeving inzake de arbeidstijd. Sommige bepalingen daarvan lopen achter bij de snelle ontwikkelingen in de werkpatronen, waardoor de richtlijn minder nuttig is om aan de behoeften van de werknemers en de bedrijven te voldoen. Bovendien hebben moeilijkheden bij de uitvoering van de bepalingen van de richtlijn of de arresten van het Hof van Justitie geleid tot rechtsonzekerheid of zelfs tot nalatigheid bij de uitvoering van sommige belangrijke aspecten daarvan. Vandaar de dringende noodzaak van een herziening van de richtlijn die de Commissie wil uitvoeren overeenkomstig de beginselen van een slimmere regelgeving.

Deze mededeling is bedoeld om overeenkomstig artikel 154, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) de standpunten van de sociale partners op EU-niveau over de inhoud van de overwogen actie op EU-niveau tot wijziging van de arbeidstijdrichtlijn<sup>1</sup> in te winnen en om te vragen of zij onderhandelingen willen voeren als bedoeld in artikel 155.

Op 24 maart 2010 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd waarmee de eerste fase van deze raadpleging werd gelanceerd<sup>2</sup>. Die mededeling wees op de moeilijke situatie die werd gecreëerd doordat de medewetgevers er niet in slaagden om tot overeenstemming te komen over een vorige herziening van de richtlijn<sup>3</sup> en verzocht de sociale partners in de EU aan te geven welke hun ervaring met de huidige richtlijn was en het soort arbeidstijdregels te schetsen die op EU-niveau nodig zijn om het hoofd te bieden aan de economische, sociale, technologische en demografische realiteiten van de 21<sup>e</sup> eeuw.

Deze mededeling bundelt de voornaamste resultaten van de eerste fase van de raadpleging van de sociale partners in de EU en de belangrijkste gegevens van recente studies over trends en

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> COM(2010) 106 van 24.3.2010.

<sup>3</sup> Oorspronkelijk voorstel COM(2004) 607; gewijzigd voorstel COM(2005) 246.

patronen op het gebied van de arbeidstijd en het economische en sociale effect van de richtlijn. Verder worden de voornaamste opties voor een voorstel tot wijziging van de wetgeving aangegeven. De mededeling moet worden bekeken in samenhang met het verslag van de Commissie over de uitvoering van de richtlijn (gelijktijdig goedgekeurd) dat de naleving van de arbeidstijdvoorschriften door de lidstaten beoordeelt en de belangrijkste gebieden van niet-naleving of rechtsonzekerheid aangeeft. Om de sociale partners gemakkelijker in staat te stellen hun reactie in het kader van deze raadpleging voor te bereiden, zal de Commissie de resultaten bekendmaken van alle studies en onderzoeken<sup>4</sup> die zij voor de opstelling van deze mededeling heeft gebruikt.

## **2. DE EERSTE FASE VAN DE RAADPLEGING VAN DE SOCIALE PARTNERS<sup>5</sup>**

Er bestaat een brede consensus onder de sociale partners over het feit dat zich de laatste 20 jaar in de arbeidswereld belangrijke veranderingen hebben voorgedaan, die de organisatie van de arbeidstijd aanzienlijk hebben beïnvloed. Er bestaat echter grote onenigheid over de gevolgen van deze veranderingen voor de organisatie van de arbeidstijd. Werkgevers gaan er meestal van uit dat deze veranderingen wijzigingen van de wetgeving vereisen die een grotere flexibiliteit van de arbeidstijd beogen, terwijl de vakbonden van mening zijn dat zij wijzigingen nodig maken die de wettelijke bescherming van de werknemers versterken.

De werkgevers uit de particuliere sector leggen de nadruk op factoren zoals grotere concurrentie, globalisering, verschuiving van productie naar dienstverlening, marktvolatiliteit en technologische veranderingen, met name het versnelde gebruik van informatie- en communicatietechnologieën.

De werkgevers uit de overheidssector onderstrepen met name hun verplichtingen om 24 uur per etmaal hoogwaardige diensten aan kwetsbare burgers te leveren, de toenemende vraag naar gezondheids- en zorgdiensten als gevolg van demografische factoren, de moeilijkheid om de stijgende kosten aan banden te leggen in het licht van de door de huidige crisis aangescherpte budgettaire besparingen en de chronische tekorten aan geschoolde gezondheidswerkers.

De vakbonden benadrukken de intensivering van het werk, de ontwikkeling van onzekere arbeidsvormen en de negatieve effecten van excessieve arbeidstijden op de gezondheid en veiligheid en op de arbeidskwaliteit en -productiviteit. Zij wijzen op de problemen die lange arbeidstijden opleveren voor de combinatie van werk en gezin en voor de stimulering van de arbeidsparticipatie. Wat de gezondheidssector betreft, voeren de vakbonden aan dat lange arbeidstijden de problemen in verband met het in dienst nemen en houden van personeel nog groter maken.

---

<sup>4</sup> Zie de studie 2010 van Deloitte voor de Commissie: 'Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organization'. Zie ook: 'Comparative analysis of working time in the European Union', Eurofound, 2010; 'Fifth Working Conditions Survey', Eurofound, 2010; 'In-depth study on health and safety aspects of working time – effects of working hours on safety, health and work-life balance', 'Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of thirty European countries', J. Plantenga and Ch. Remery, 2010. Op de website van de Commissie staan links naar de volledige tekst van alle vermelde studies om deze raadpleging te vergemakkelijken.

<sup>5</sup> SEC(2010) 1610 biedt een gedetailleerd overzicht van deze adviezen.

Een aantal sectorale sociale partners heeft gewezen op de bijzondere aspecten van hun sector waarmee voorschriften op het gebied van de arbeidstijden rekening moeten houden. De meningen verschilden echter wat betreft het soort wijzigingen die in de huidige richtlijn moeten worden aangebracht. De belangrijkste aspecten waren: seizoensarbeid, de bijzondere arbeidspatronen in de sector van de podiumkunsten, het verstrekken van woonaccommodatie op de werkplek, autonomie en kennisarbeid, arbeid in afgelegen gebieden, verlening van 24-uurs-diensten, veiligheidskritische functies, snel fluctuerende vraag, groei van deeltijdarbeid, kosten en globale concurrentiedruk en vaardigheidstekorten.

De werkgevers waren het grotendeels eens met de analyse in het raadplegingsdocument van de Commissie. Business Europe, UEAPME en CEEP juichten het voor de huidige herziening voorgestelde bredere perspectief toe. Business Europe en UEAPME voerden echter aan dat de kwestie van de aanwezigheidsdiensten moet worden erkend als een belangrijk probleem voor zowel de particuliere als de overheidssector. Verscheidene werkgeversorganisaties benadrukten ook dat flexibiliteit ten goede kan komen aan zowel werknemers als werkgevers en geen negatieve connotatie mag hebben.

Het EVV en de andere vakbonden stonden daarentegen kritisch tegenover de algemene analyse van de Commissie. Zij meenden dat de Commissie niet voldoende rekening hield met het juridische belang van de arbeidstijdvoorschriften noch met de doelstelling van het Verdrag, namelijk de handhaving en de verbetering van de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers; en dat de richtlijn niet effectief in de lidstaten functioneert omdat de Commissie niet heeft voldaan aan haar verplichtingen ten aanzien van de handhaving van het EU-recht. Het EVV en de EPSU (EU-vakbond voor diensten, inclusief de overheidssector) aanvaardden niet dat werkgevers of overheidsdiensten worden geconfronteerd met onoverwinbare obstakels bij de uitvoering van de *SIMAP-Jaeger*-arresten.

De belangrijkste bedrijfstakoverkoepelende sociale partners zijn het eens met de noodzaak van de herziening van de richtlijn. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen werkgevers en vakbonden in verband met context, reikwijdte en doelstellingen.

Terwijl Business Europe gekant is tegen het beginsel van de regeling van de arbeidstijd op EU-niveau, meent de UEAPME dat EU-regelgeving belangrijk is voor het scheppen van gelijke voorwaarden voor kleine en middelgrote bedrijven. Alle bedrijfstakoverkoepelende werkgeversorganisaties zijn het ermee eens dat de huidige voorschriften te rigide zijn en onderstrepen dat het nodig is dat de jurisprudentie in de zaken *SIMAP-Jaeger*, alsook recente arresten inzake jaarlijkse vakantie met behoud van loon<sup>6</sup> worden gewijzigd.

Voor Business Europe zou het nuttig zijn dat de referentieperiode tot 12 maanden wordt verlengd, maar mag de herziening geen betrekking hebben op andere kwesties en wordt de handhaving van de opt-outmogelijkheid als cruciaal beschouwd. De CEEP en de UEAPME willen de herziening tot andere zaken uitbreiden en denken dat de uitbreiding van de referentieperiode tot 12 maanden en de wijziging van de *SIMAP-Jaeger*-jurisprudentie de opt-outvraag aanzienlijk zal beperken.

De werkgevers uit de overheidssector beschouwen de "omvattende" herziening van de arbeidstijdvoorschriften als een prioritaire aangelegenheid, gezien de immense gevolgen daarvan voor het functioneren van de overheidsdiensten. De jurisprudentie in de zaken *SIMAP-Jaeger* moet de grootste aandacht krijgen, maar zij staan ook open voor een

---

<sup>6</sup> Gevoegde zaken *Schultz-Hoff & Stringer*, C-350/06 & C-520/06.

verbetering van de bescherming van de werknemers tegen lange of zware arbeidstijden en voor de verbetering van de combinatie van werk en gezin. Zij staan allen gereserveerd tegenover wijzigingen van de opt-outmogelijkheid, hoewel de CEEP de snelle verspreiding daarvan in de overheidsdiensten betreurt en van mening is dat het gebruik daarvan niet in het belang is van de werkgevers, de werknemers en de gebruikers van diensten.

De vakbonden wijzen er daarentegen op dat de arbeidstijdvoorschriften zijn gebaseerd op de sociale grondrechten die door het Verdrag en het EU-Handvest worden beschermd. Daarom moet een herziening deze voorschriften in het algemeen eerbiedigen en verder ontwikkelen om de huidige bescherming van de werknemers te verbeteren. Er moet ook voldoende gewicht worden gehecht aan de standpunten die door het Parlement en de vakbonden zijn ingenomen tijdens de interinstitutionele besprekingen over het vorige wijzigingsvoorstel.

Zowel het EVV als de EPSU staan open voor een omvattende herziening, maar zijn van oordeel dat wijzigingen alleen wenselijk zijn als zij echt zijn bedoeld om een einde te maken aan de opt-outmogelijkheid. Bij de herziening moet worden getracht de toepassing van de voorschriften per werknemer te handhaven en de afwijking voor "autonome werknemers" aan strengere regels te onderwerpen. Er moeten evenwichtige en duurzame oplossingen voor de aanwezigheidsdiensten worden gevonden en deze moeten de jurisprudentie in de zaken SIMAP-Jaeger eerbiedigen en verder ontwikkelen zonder dat de definitie van aanwezigheidsdienst of arbeidstijd wordt gewijzigd. De meeste organisaties van gezondheidswerkers zijn het hiermee eens, rekening houdend met het gezondheids- en veiligheidsonderzoek dat aan de basis ligt van de richtlijn, hoewel een minderheid van de artsenorganisaties heeft aangevoerd dat artsen naar eigen goeddunken maximaal 65 uur per week zouden moeten mogen werken. Het EVV zou ook graag willen spreken over de combinatie van werk en gezin en de toekenning van meer inspraak aan de werknemers bij de vaststelling van de arbeidstijdpatronen.

De reacties van de sectorale sociale partners weerspiegelden meestal de standpunten van de bedrijfstakoverkoepelende werkgevers respectievelijk vakbonden. Volgens de reacties van enkele sectorale sociale partners hoefde de richtlijn echter niet te worden gewijzigd (werkgeversorganisaties uit de ziekenhuis-, zeevisserij-, bank-, offshore-olie- en gasboring- en particuliere beveiligingssectoren).

Organisaties van publieke brandweerdiensten steunen ook de jurisprudentie in de zaken SIMAP-Jaeger. Zij willen echter de voorschriften inzake rustperiodes afzwakken om het traditionele werkpatroon van 24-uursploegen aan te houden, dat volgens hen aan de bijzondere behoeften van de brandweerdiensten voldoet, na verder onderzoek van eventuele gezondheids- en veiligheidseffecten. Onder bepaalde voorwaarden zijn sommige bereid om de tijdelijke handhaving van de opt-outmogelijkheid te aanvaarden. Sommige hebben gepleit voor de wijziging van de richtlijn om vrijwillige brandweerlieden van de werkingssfeer uit te sluiten.

EUROMIL, een organisatie van werknemers bij de strijdkrachten, voerde aan dat die werknemers effectief onder de richtlijn moeten vallen en dat de jurisprudentie in de zaken SIMAP-Jaeger moet worden gehandhaafd.

Wat de noodzaak van andere vormen van actie op EU-niveau betreft, willen het EVV en de EPSU dat de Commissie alle mogelijke maatregelen bij niet-naleving door de lidstaten neemt, waaronder de inleiding van inbreukprocedures. Zij steunen ook maatregelen om een betere personeelsbezetting en de inzet van betere middelen voor de arbeidsinspecties in de lidstaten

aan te moedigen. Negen Europese artsorganisaties spraken zich daarentegen in een gezamenlijke reactie uit tegen de inleiding van inbreukprocedures. Verscheidene reacties riepen de Commissie op steun te verlenen aan vergelijkend onderzoek en/of de uitwisseling van goede praktijken.

De bedrijfstakoverkoepelende sociale partners in de EU hebben zich in verschillende mate bereid getoond om vóór of tijdens de tweede fase van de raadpleging onderhandelingen aan te gaan krachtens artikel 155 VWEU. Business Europe en de UEAPME lieten een duidelijke voorkeur blijken voor bedrijfstakoverkoepelende oplossingen, gezien de brede aard van de aan de orde zijnde kwesties. Het EVV zou graag zien dat de standpunten van de werkgevers aanzienlijk dichter bij die van de vakbonden komen te liggen (met name over de kritieke kwestie van de opt-outmogelijkheid) voordat aan onderhandelingen kan worden gedacht.

In de overheidssector pleit het CEEP sterk voor het vinden van oplossingen voor de overheidsdiensten via onderhandelingen op bedrijfstakoverkoepelend niveau. De bij het CEEP aangesloten bonden CEMR en HOSPEEM nemen compatibele standpunten in. De EPSU wil er echter bij de lidstaten of werkgevers in de overheidssector op aandringen dat zij de toepassing van de bestaande opt-outregelingen niet voortzetten, voordat zij een besluit neemt om aan onderhandelingen deel te nemen.

De sociale partners in andere sectoren toonden, op enkele uitzonderingen na, geen belangstelling voor onderhandelingen op sectoraal niveau of vonden dat dit voorbarig was.

### **3. DE BELANGRIJKSTE ARBEIDSTIJD PATRONEN EN -TRENDS<sup>7</sup>**

De arbeidstijdpatronen hebben zich de laatste twintig jaar verder ontwikkeld als gevolg van de gecombineerde invloed van technologische veranderingen, globalisering, bedrijfsherstructureringen en werkorganisatie, groter belang van diensten, toegenomen diversiteit van de arbeidskrachten en meer geïndividualiseerde levensstijlen en attitudes ten aanzien van carrières. Hoewel de in de richtlijn vervatte minimumnormen een grotere samenhang in de EU aanmoedigen en een belangrijke rol hebben gespeeld bij de verlaging van de gemiddelde arbeidsduur, blijft een diversiteit in de arbeidstijdpatronen bestaan en deze diversiteit zal de regel blijven tussen de verschillende lidstaten, tussen de verschillende activiteiten en tussen de verschillende groepen van werknemers.

Over het algemeen is er een tendens naar een geleidelijke vermindering van de gemiddelde arbeidsduur in de EU: van 40,5 uur in 1991 voor de EG-12 naar 37,5 uur in 2010 in de EU-27<sup>8</sup>. Dit is echter grotendeels toe te schrijven aan de gestage toename van het aantal mensen dat deeltijds werkt, van 15,9% van de arbeidskrachten in 1998 naar 18,2% in 2008<sup>9</sup>. De gemiddelde werkuren van voltijdse werknemers in de EU zijn sinds 2000 nagenoeg ongewijzigd.

In Europa zijn er grote verschillen wat de gemiddelde per jaar gewerkte uren betreft. Niets wijst op een convergente trend en het is zeer onwaarschijnlijk dat dit beeld in de nabije toekomst zal veranderen. Het gemiddelde aantal gewerkte uren varieert van minder dan 1400

---

<sup>7</sup> Zie voetnoot 4.

<sup>8</sup> 36,4 uur in de EG-12 in 2010.

<sup>9</sup> Arbeidskrachtenenquête van Eurostat.

(Nederland) tot meer dan 2100 (Griekenland)<sup>10</sup>. Het is interessant te weten dat de lengte van de arbeidstijd in sterke mate omgekeerd evenredig blijkt te zijn met de niveaus van de productiviteit per uur in de lidstaten. Hoewel de 40-urige werkweek nog steeds in de meeste lidstaten de norm is, lijken enkele lidstaten bezig te zijn met de ontwikkeling van specifieke profielen met een grotere spreiding van de per week gewerkte uren (vooral het VK, maar ook Ierland, Nederland, Duitsland en de Noordse landen)<sup>11</sup>. 9% van de werknemers (vooral mannen) werkt nog steeds gemiddeld meer dan 48 uur per week, maar dit aandeel neemt af<sup>12</sup>.

De voornaamste veranderingen die thans plaatsvinden, hebben betrekking op de flexibele regeling van de arbeidstijd in plaats van de duur daarvan. De laatste twee decennia heeft naast deeltijdarbeid een sterke ontwikkeling van flexibele vormen van de organisatie van de arbeidstijd plaatsgevonden, zoals gespreide werkuren, flexibele werktijden en opsparring van gewerkte uren, en telewerken. Om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden wordt meer aandacht besteed aan het toestaan van op specifieke behoeften toegesneden oplossingen, waarover vaak op bedrijfsniveau wordt onderhandeld, binnen de grenzen van een gezamenlijk overeengekomen regelgevend kader. Deze verschuiving naar meer flexibele werkpatronen en geïndividualiseerde werkuren doet zich echter duidelijker in de noordelijke en westelijke lidstaten van de EU voor dan in de andere.

De grotere flexibiliteit van de arbeidstijd wordt voor een groot deel bevorderd door de behoeften van de bedrijven als gevolg van meer volatiele markten, een groeiende globale concurrentie en nauwere relaties met de vraag van consumenten/klanten. De herstructurering van de waardeketen door de bedrijven zal de vraag naar flexibiliteit doen verschuiven naar onderaannemers of eenheden die lager staan in de waardeketen, en hun werknemers, waardoor een duaal proces wordt gecreëerd waarbij nieuwe vormen van flexibel en autonoom "kenniswerk" en repetitieve en intensieve productietechnieken naast elkaar bestaan<sup>13</sup>.

Een grotere flexibiliteit van de arbeidstijd wordt echter ook wenselijk geacht door veel werknemers, vooral die met gezinsverantwoordelijkheden die trachten hun verplichtingen op het werk en hun privéleven beter met elkaar te combineren<sup>14</sup>. De toegenomen diversiteit van de arbeidskrachten (met oudere, maar vooral meer vrouwelijke, werknemers) is een belangrijke drijfveer voor meer geïndividualiseerde tijdpatronen. Zij kan bijgevolg een positieve invloed uitoefenen op de arbeidsparticipatie van vrouwelijke en oudere werknemers<sup>15</sup>. De mate waarin de werknemers de organisatie van hun werk kunnen regelen of beïnvloeden, verschilt echter aanzienlijk, niet alleen binnen maar ook tussen de lidstaten. Met name hooggeschoolde en professionele werknemers alsook werknemers met een kennis- en communicatie-intensieve baan, lijken meer gebaat te zijn met flexibele werktijden dan manuele werknemers, aangezien zij hun arbeidstijd beter kunnen regelen.

---

<sup>10</sup> Zie studie van Deloitte.

<sup>11</sup> Zie Eurofound 5th Survey en Plantenga and Remery (2010).

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Resultaten van het WORKS-project, vermeld in de Deloitte-studie.

<sup>14</sup> De combinatie van werk en gezin wordt nog steeds beschouwd als een groot probleem door 18% van de werknemers, vooral degenen die in ploegendienst werken, aanwezigheidsdiensten verrichten of meer dan 48 uur per week werken. Ongeveer twee derde van de werknemers die tijdens het weekend of 's nachts werken vindt dat dit te combineren valt met hun privéleven, maar een significante minderheid is een andere mening toegedaan (EUROSTAT, 2004).

<sup>15</sup> Er kan ook worden aangevoerd dat de concentratie van deeltijdwerk in laagbetaalde sectoren met lage loopbaan- en opleidingsmogelijkheden de gendergelijkheid negatief kan beïnvloeden. Zie J. Plantenga et al (2010) in voetnoot 4.



Deeltijdarbeid en flexibele vormen van werkorganisatie zijn juist twee voorbeelden van de grotere diversiteit van de arbeidstijdregelingen. De grote aantallen mensen die telewerken<sup>16</sup> of in ploegendienst (17%), 's avonds/'s nachts (10% ten minste drie keer per maand) of op zaterdagen/zondagen (53% ten minste één keer per maand)<sup>17</sup> werken, alsook het niet gekwantificeerde maar in omvang toenemende verschijnsel van "werk mee naar huis nemen" vormen een algemeen beeld van de in toenemende mate gediversifieerde arbeidspatronen in Europa. Het aantal werknemers met verscheidene banen (3,8% van de arbeidskrachten<sup>18</sup>) is een andere illustratie van deze flexibiliteit.

Verwacht wordt dat deze trend zich in de toekomst nog zal versterken, aangezien beide partners in de arbeidsbetrekking zullen zoeken naar meer op de behoeften toegesneden en geïndividualiseerde arbeidstijdregelingen; veranderingen in de werkorganisatie die worden vergemakkelijkt door het wijdverbreide gebruik van digitale technologieën, maken dit mogelijk. Deze trend die de mogelijkheden tot het bereiken van win-winoplossingen vergroot, kan echter leiden tot nieuwe risico's voor de werknemers van de 21<sup>e</sup> eeuw, aangezien sommigen kwetsbaarder zullen worden voor de negatieve gevolgen van de werkintensivering en het vervagen van de grens tussen thuis en werk<sup>19</sup>.

#### **4. DE VOORNAAMSTE SOCIALE EN ECONOMISCHE EFFECTEN VAN DE RICHTLIJN<sup>20</sup>**

De voornaamste doelstelling van de richtlijn is de bescherming van de werknemers tegen excessieve werktijden en de niet-naleving van rustperiodes. Er bestaat overvloedig en solide bewijsmateriaal waaruit blijkt dat lange werktijden, niet nageleefde rustperiodes en atypische werkuren een schadelijk effect kunnen hebben op de gezondheid en veiligheid, zowel voor de betrokken werknemers als het grote publiek. Het evenwicht tussen werk en privéleven kan ook negatief worden beïnvloed, met name door onregelmatige werktijden of door te werken op ongebruikelijke tijdstippen. De wisselwerking tussen additieve factoren zoals lange werkuren en arbeid in ploegendienst kan met name ernstige gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid.

Dit is bijzonder relevant voor de gezondheidssector. Enerzijds moet de patiëntenveiligheid worden gewaarborgd door ervoor te zorgen dat de gezondheids- en spoedhulpdiensten niet worden verleend door werknemers wier vaardigheden en beoordelingsvermogen worden ondermijnd door uitputting en stress als gevolg van lange werktijden. Anderzijds wordt de sector reeds geconfronteerd met een tekort in het aanbod van geschoolde beroepsbeoefenaren, dat in de toekomst nog groter zal worden tenzij passende maatregelen worden genomen om dit tekort aan te pakken. Om gezondheidswerkers in dienst te nemen en te houden is het belangrijk dat de arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker worden gemaakt. Redelijke werktijden en een goed evenwicht tussen werk en privéleven zijn in dat verband van cruciaal belang.

Er bestaat in vergelijking met het voorgaande minder solide bewijsmateriaal over het economische effect van de richtlijn en het effect daarvan op de bedrijven, een kwestie die in de huidige situatie van de arbeidsmarkten niet mag worden verwaarloosd. Dit is

---

<sup>16</sup> Circa 4,5 miljoen werknemers in de EU in 2002 (uitvoeringsverslag, EU-kaderovereenkomst inzake telewerken)

<sup>17</sup> Zie Eurofound 5th Survey.

<sup>18</sup> Arbeidskrachtenenquête, 2009.

<sup>19</sup> Zie studie van Deloitte.

<sup>20</sup> Zie studie van Deloitte in voetnoot 4.

waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de economische actoren de arbeidstijdvoorschriften reeds lang in hun gedrag hebben verwerkt.

Uit onderzoeken blijkt dat de bedrijven bezorgd zijn over het effect dat de arbeidstijdregeling kan hebben op het concurrentievermogen en het vermogen om in te spelen op seizoens- en andere schommelingen in de activiteiten, met name rekening houdend met de moeilijkheid om in piekperioden personeel aan te werven. Vandaar de noodzaak om een beroep te doen op flexibiliteitsregelingen, zoals het hanteren van gemiddelde arbeidstijden (vaker voor perioden tot maximaal 4 maanden, maar ook voor langer dan 12 maanden), die volgens de ontvangen reacties moeten worden uitgebreid. Slechts een minderheid van de bedrijven maakt gebruik van aanwezigheidsdiensten op de werkplek, maar voor de bedrijven die het wel doen, zou het volledig aanrekenen van aanwezigheidsdienst als effectieve werktijd aanzienlijke problemen opleveren.

Bedrijven in landen waar in enigerlei vorm gebruik wordt gemaakt van de opt-outmogelijkheid, willen dat dit in de toekomst zo blijft. Een groot gedeelte van de bedrijven heeft werknemers die meer dan 48 uur werken, met name om het hoofd te bieden aan seizoensschommelingen en om buiten de normale werktijden een continue dienst te verlenen. Verrassenderwijs vragen in feite maar weinig bedrijven hun werknemers om schriftelijke toestemming daartoe, wat wijst op een gebrek aan kennis over de voorschriften en de niet-naleving daarvan.

In de overheidsdiensten (gezondheidszorg, tehuishouding, brandweer en politie) hebben besparingen op de overheidsuitgaven, een stijgende vraag naar dienstverlening en wereldwijde tekorten aan geschoolde werknemers ertoe geleid dat de werkgevers zoeken naar wegen en middelen om de voorschriften van de richtlijn inzake aanwezigheidsdiensten en compenserende rusttijden te omzeilen.

Het bestaande wettelijke kader wordt als algemeen gunstig voor de werknemers beschouwd, aangezien het door hen kan worden gebruikt als hefboom voor het voeren van onderhandelingen en het verkrijgen van betere arbeidsvoorwaarden en een betere beloning op markten waar het aanbod niet kan voldoen aan de vraag naar geschoold personeel. In sommige gevallen kan er bij ontstentenis van een opt-outmogelijkheid echter ook een inkomensverlies optreden. Het bestaande kader kan ook functioneren als katalysator voor efficiëntiewinsten en maatregelen ter verbetering van het evenwicht tussen werk en privéleven voor de werknemers en de kwaliteit van de dienstverlening voor de burgers.

Er wordt gebruikgemaakt van de opt-outmogelijkheid in zowel de particuliere als de overheidssector, vooral wanneer de continuïteit van de zorg of de dienst moet worden verzekerd of wanneer de concurrentie dit vereist. De opt-outmogelijkheid wordt niet beschouwd als een "gemakkelijke optie" om de voorschriften van de richtlijn te omzeilen, maar wordt gebruikt als een instrument voor flexibiliteit, vooral in de overheidssector, om het hoofd te kunnen bieden aan bijzondere activiteiten, tekorten aan middelen en specifieke vormen van atypische arbeid. De opt-outmogelijkheid blijkt in sommige gevallen ook te worden gebruikt als middel om het risico van personeelstekorten tijdens kritieke perioden op te vangen.

## 5. OPTIES VOOR DE HERZIENING

De kernvoorschriften van de arbeidstijdrichtlijn zijn ook vervat in het EU-Handvest van grondrechten, waarvan artikel 31, lid 2, luidt als volgt:

*"Iedere werknemer heeft recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon."*

Het Hof van Justitie heeft bovendien herhaaldelijk bepaald dat de voorschriften van de richtlijn inzake maximale arbeidsduur, jaarlijkse vakantie met behoud van loon en minimale rusttijden *"bijzonder belangrijke regels van het sociaal recht van de Unie zijn, die voor alle werknemers gelden"*<sup>21</sup>.

De Commissie houdt naar behoren rekening met deze overwegingen<sup>22</sup>. Ook de overgrote meerderheid van de sociale partners in de EU wil de minimumvoorschriften op EU-niveau behouden en erkent dat zij een sociaal en economisch nuttige rol spelen. In geen van de reacties wordt immers opgeroepen tot radicale veranderingen in het huidige kader, hoewel in veel reacties een grotere flexibiliteit bij de toepassing daarvan wordt voorgesteld.

**Daarom zal de Commissie niet streven naar de realisatie van de optie die erin bestaat dat de gemeenschappelijke minimumvoorschriften op EU-niveau worden afgeschaft en de arbeidstijd in plaats daarvan op lokaal en/of nationaal niveau wordt geregeld.**

Uit de reacties van de sociale partners in de EU blijkt dat er een grote consensus bestaat over het feit dat de huidige voorschriften in verband met de arbeidstijd dringend moeten worden gewijzigd. Dit is ook het standpunt van de Commissie, zoals blijkt uit het document over de eerste fase van de raadpleging en het uitvoeringsverslag.

**Daarom zal de Commissie niet streven naar de realisatie van de optie die erin bestaat de status-quo te bestendigen.**

Er bestaat ook grote consensus over het feit dat de arbeidstijdvoorschriften van de EU de betrokken sociale partners meer flexibiliteit moeten bieden om te onderhandelen over de uitvoeringsbijzonderheden op het passende niveau. Sommige respondenten geven ook te kennen dat de regelgeving op EU-niveau duidelijker en eenvoudiger moet zijn en worden gehandhaafd op een wijze die bijdraagt tot een doeltreffender bescherming van de gezondheid en veiligheid, een vermindering van de onnodige administratieve lasten (met name voor het mkb)<sup>23</sup> en de versterking van het concurrentievermogen.

De meningen van de sociale partners in de EU verschillen echter nog wat betreft de voornaamste factoren op grond waarvan moet worden besloten welke wijzigingen in de arbeidstijdvoorschriften moeten worden aangebracht. Daarom kon geen consensus worden bereikt over de prioriteiten voor de herziening of de inhoud van een toekomstige gewijzigde richtlijn.

---

<sup>21</sup> *Dellas*, zaak C-14/04; *FNV*, zaak C-124/05; *Isère*, zaak C-428/09.

<sup>22</sup> Zie COM(2010) 573 over het Handvest.

<sup>23</sup> Zie ook COM(2010) 543 over slimme regelgeving in de EU.

**De Commissie moet verder twee opties in beschouwing nemen: een doelgerichte herziening (5.1) of een meer omvattende reeks wijzigingen (5.2) in verband met de kwesties die door de sociale partners in hun reacties nader zijn belicht.**

### **5.1. Doelgerichte herziening**

De eerste optie bestaat in het voorstellen van nieuwe oplossingen, gericht op de kwesties van de aanwezigheidsdienst en de compenserende rusttijd, en het aanpakken van de moeilijkheden bij de uitvoering van de jurisprudentie in de zaken *SIMAP-Jaeger*<sup>24</sup>, die door veel belanghebbenden aan de orde zijn gesteld. Uit de reacties blijkt dat deze twee kwesties als bijzonder belangrijk worden beschouwd in de overheidsdiensten die ervoor moeten zorgen dat de dienst continu 24 uur per etmaal wordt verzekerd (bijzonder in de publieke gezondheidszorg, tehuiszorg, brandweer- en noodhulpdiensten). Het is ook duidelijk dat zij aan de basis liggen van een groot aantal gevallen van niet-naleving of rechtsonzekerheid<sup>25</sup>.

De oplossingen waaraan de voorkeur wordt gegeven, variëren enigszins tussen de sociale partners, de verschillende overheidsdiensten en de verschillende lidstaten. Het doel is het vinden van een passend gemeenschappelijk kader voor de EU dat onderhandelde oplossingen op lokaal of sectoraal niveau mogelijk maakt, waarbij zowel de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers en de gebruikers als de verlening van hoogwaardige diensten worden ondersteund. Gezien de hoge concentratie van het gebruik van aanwezigheidsdiensten (zoals gedefinieerd door de arresten van het Hof) in bepaalde sectoren zou de Commissie ook een oplossing door middel van onderhandelingen op Europees niveau kunnen overwegen: hierover moeten de sociale partners echter autonoom beslissen.

#### ***i) Aanwezigheidsdienst***

Een evenwichtige oplossing voor de behandeling van aanwezigheidsdiensten zou kunnen beginnen met de erkenning van het beginsel dat een aanwezigheidsdienst waarbij de werknemer beschikbaar voor de werkgever op de werkplek moet blijven om zijn of haar diensten in geval van nood te verlenen, werktijd is in de zin van de richtlijn, en niet als rusttijd mag worden beschouwd<sup>26</sup>. Dit zou de door de arresten in de zaken *SIMAP* en *Jaeger* vastgestelde beginselen eerbiedigen. Er wordt echter voorgesteld een afwijking in te voeren, die is beperkt tot de sectoren waar de continuïteit van de dienst vereist is, die het mogelijk zou maken dat aanwezigheidsdiensten anders worden *aangerekend* (d.w.z. niet altijd op een uur-per-urubasis: het "gelijkwaardigheids"-beginsel), mits bepaalde wekelijkse maximumgrenzen worden vastgesteld en de betrokken werknemers een passende bescherming krijgen.

Een dergelijke oplossing zou beantwoorden aan de zeer verschillende activiteitspatronen tijdens aanwezigheidsdiensten in verschillende sectoren en activiteiten, en tussen verschillende landen. Zij zou de sociale partners de flexibiliteit bieden om oplossingen op lokaal of sectoraal niveau te vinden en de meest geschikte methode voor het aanrekenen van aanwezigheidsdiensten te bepalen. Zij zou uitgaan van de uitleg van het Hof in de zaak

---

<sup>24</sup> *SIMAP*, zaak C-303/98; *Jaeger*, zaak C-151/02.

<sup>25</sup> COM(2010) 802, Verslag over de uitvoering van de arbeidstijdrichtlijn; Deloitte Consulting, (2010), Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC (zie voetnoot 4).

<sup>26</sup> Zoals het Hof reeds in de zaak *Vorel* (zaak C-437/05) heeft bepaald, heeft dit geen gevolgen voor de beloning, die buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt.

*Dellas*<sup>27</sup>, maar zou het niet nodig maken dat een nieuw onderscheid wordt ingevoerd tussen "actieve" en "niet-actieve" aanwezigheidsdiensten.

Voor bereikbaarheidsdiensten buiten de werkplek zou de rechtspositie blijven zoals aangegeven in de zaak *SIMAP*:<sup>28</sup> alleen perioden waarbij daadwerkelijk op een oproep wordt gereageerd, zouden als werktijd worden aangerekend, hoewel wachttijd thuis krachtens de nationale wetgeving of collectieve overeenkomsten gunstiger zou kunnen worden behandeld.

De vraag of de hierboven voorgestelde "gelijkwaardigheids"-afwijking van toepassing is op de specifieke situaties waarbij aan de werknemer als onderdeel van zijn baan op de werkplek woonaccomodatatie wordt verstrekt, zodat hij beschikbaar kan zijn voor occasionele oproepen<sup>29</sup> moet nader worden verduidelijkt.

## ii) *Compenserende rusttijd*

Er zouden nieuwe bepalingen moeten worden ingevoerd om de dagelijkse en wekelijkse compenserende rusttijden te verduidelijken. Het Hof heeft in de zaak *Jaeger* bepaald dat niet nageleefde dagelijkse rustperioden moeten worden opgenomen onmiddellijk nadat de uitgebreide werkperiode eindigt en in elk geval voordat de volgende werkperiode begint ("onmiddellijke compenserende rust"). De rechtspositie is niet zo duidelijk wat de niet nageleefde wekelijkse rusttijd betreft.

In veel reacties wordt opgeroepen tot meer flexibiliteit wat de compenserende rusttijden betreft: recent onderzoek bevestigt echter de ernstige gezondheids- en veiligheidseffecten die het uitstellen van de dagelijkse of wekelijkse minimale rusttijden kan hebben. Er wordt erkend dat meer flexibiliteit nodig is voor een reeks specifieke situaties. Deze moet echter zorgvuldig worden beperkt tot situaties waarin dit om objectieve redenen nodig is, en er moeten algemene maatregelen worden genomen om de gezondheid en veiligheid van de betrokken werknemers te beschermen.

Het Hof van Justitie heeft onlangs bepaald<sup>30</sup> dat in zeer bijzondere situaties waar de verlening van tehuiszorg gedurende een beperkte periode een vertrouwensrelatie met een specifieke persoon noodzakelijk maakt, het objectief onmogelijk kan zijn om werkperioden en dagelijkse rustperioden met de normale regelmatigheid af te wisselen. Er wordt echter benadrukt dat een dergelijke uitzondering afhangt van het feit of de werknemer een passende alternatieve bescherming ontvangt die zorgt voor voldoende rust en recuperatie.

De vraag of de wekelijkse rusttijd normaliter op een zondag in plaats van op een andere dag van de week moet worden opgenomen, is zeer complex, omdat zij problemen in verband met het effect op de gezondheid en veiligheid en het evenwicht tussen werk en privéleven, alsook problemen van sociale, religieuze en educatieve aard oproept. Hieruit volgt echter niet noodzakelijk dat dit een zaak is voor wetgeving op EU-niveau: met het oog op de andere problemen die rijzen, lijkt het subsidiariteitsbeginsel van toepassing te zijn.

---

<sup>27</sup> *Dellas*, zaak C-14/04.

<sup>28</sup> *SIMAP*, zaak C-303/98, punt 50.

<sup>29</sup> Zoals bijvoorbeeld voor conciërges, managers van kampeerterreinen, sommige bewakers van tehuizen, sommige werknemers bij de strijdkrachten.

<sup>30</sup> *Isère*, zaak C-428/09.

## **5.2. Omvattende herziening**

De tweede optie bestaat in het voorstellen van een meer omvattende reeks wijzigingen en het aanpakken van de problemen in verband met de aanwezigheidsdiensten en de compenserende rusttijden. Deze optie zou het mogelijk maken dat bij de herziening meer rekening wordt gehouden met de hierboven beschreven veranderende werkpatronen en trends en dat op een meer holistische wijze aandacht wordt besteed aan de gezondheids- en veiligheidsproblemen die door excessieve werktijden worden opgeroepen. Veel sociale partners wilden ook dat nader werd ingegaan op een aantal andere kwesties, die hieronder worden behandeld.

### ***i) Grotere flexibiliteit voor nieuwe werkpatronen***

De EU-voorschriften moeten beantwoorden aan de huidige trend naar meer flexibele vormen van werkorganisatie en geïndividualiseerde werktijden. Het doel is te komen tot een doelgerichte en duurzame flexibiliteit in de arbeidstijdvoorschriften, die de productiviteit en het concurrentievermogen zal stimuleren en ook zal zorgen voor een doeltreffende bescherming tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's.

De onderstaande gedetailleerde opties in verband met autonome werknemers, evenwicht tussen werk en privéleven en uitvoering van meerdere arbeidscontracten zijn met name gebaseerd op de opmerkingen van de sociale partners over deze aspecten.

De volgende wijzigingen kunnen ook worden overwogen, als passende maatregelen ter bescherming van de gezondheid en veiligheid worden genomen:

- bieden van ruimte voor extra flexibiliteit bij de besluitvorming over arbeidstijdregelingen door het voeren van collectieve onderhandelingen, mits aan nader gespecificeerde kernvereisten wordt voldaan;
- vaststellen van afwijkingen om in specifieke gevallen referentieperioden van meer dan 12 maanden toe te staan door het sluiten van overeenkomsten tussen de sociale partners;
- uitbreiden van de referentieperiode voor de gemiddelde arbeidstijd tot 12 maanden door het vaststellen van wetgeving na raadpleging van de sociale partners op het passende niveau, in de sectoren of de lidstaten waar de opt-outmogelijkheid niet wordt gebruikt, als onderdeel van een evenwichtig pakket met andere opties, als hieronder beschreven.

### ***ii) Evenwicht tussen werk en privéleven voor nieuwe demografische realiteiten***

In de arbeidswereld vinden belangrijke veranderingen plaats die toe te schrijven zijn aan de toenemende participatie van vrouwen en ouderen, het feit dat beide partners nu vaak werken, soms op verschillende tijden en op verschillende dagen, en de uitdagingen in verband met de opvang van kinderen en bejaarden. De snelle en wijdverbreide toename van flexwerken illustreert de sterkte van de vraag naar evenwichtigere oplossingen naast de grotere individualisering van de levensstijl voor werknemers van alle leeftijden. Het flexibeler maken van de arbeidstijdvoorschriften kan de lidstaten helpen bij de verwezenlijking van de doelstelling van EU 2020 om de arbeidsparticipatie te vergroten tot 75% (in vergelijking met de huidige 69%), met name door de verdere toename van de participatie van vrouwen en oudere werknemers.

De richtlijn bevat thans geen bepalingen in verband met de informatie van de werknemers door de werkgevers over voorgenomen wijzigingen van de collectieve werktijdregelingen of

de indiening van aanvragen tot wijziging van de individuele werktijdregelingen. Er bestaat bewijsmateriaal waaruit blijkt dat dit een ernstige uitdaging vormt voor de combinatie van werk en gezin en voor het algemeen evenwicht tussen werk en privéleven.

Er moet worden overwogen om in de richtlijn het volgende op te nemen:

- een aanmoediging van de sociale partners om op het gepaste niveau en onverminderd hun autonomie overeenkomsten te sluiten ter ondersteuning van de combinatie van werk en gezin;
- een bepaling waarbij de lidstaten, in overleg met de sociale partners, ervoor zorgen dat de werkgevers de werknemers ruim van tevoren informeren over wezenlijke veranderingen in het werkpatroon;
- een bepaling waarbij de werkgevers verplicht worden om de verzoeken van de werknemers tot wijziging van hun werktijden en -patronen in het licht van de behoeften van beide partijen aan flexibiliteit te onderzoeken en om redenen op te geven voor de afwijzing van dergelijke verzoeken.

### *iii) Autonome werknemers*

De lidstaten kunnen krachtens artikel 17, lid 1, van de richtlijn afwijkingen toestaan van de maximale 48-urige werkweek, de rustperioden en andere bepalingen voor bepaalde werknemers die hun eigen werktijden kunnen vaststellen of wier werktijden niet van tevoren zijn vastgesteld. Het is echter nodig dat deze afwijking duidelijker wordt omschreven om in te spelen op de veranderende werkpatronen die het mogelijk maken dat werknemers zonder duidelijke tijdsgrenzen relatief autonoom kunnen werken, en om misbruik te voorkomen.

Een herziene definitie moet bepalen dat deze afwijking alleen geldt voor hogere managers in de overheids- of de privésector en andere werknemers die beschikken over een echte en effectieve autonomie wat de bepaling van de duur en de organisatie van hun werktijd betreft.

### *iv) Uitvoering van meerdere arbeidscontracten*

Een significante minderheid van de werknemers in de EU voert gelijktijdig verscheidene arbeidscontracten met verschillende werkgevers of soms met dezelfde werkgever uit. Het moet duidelijker worden gemaakt dat de maximale arbeidstijd in de richtlijn in dergelijke situaties geldt per werknemer. De Commissie heeft eerder te kennen gegeven dat de richtlijn voor zover mogelijk per werknemer moet worden toegepast, aangezien zij bedoeld is om de gezondheid en veiligheid te beschermen. De handhaving kan echter problematisch zijn als de werkgever niet op de hoogte is van de andere baan (banen) van de werknemer. Als eerste stap kan worden verduidelijkt dat, als een werknemer meer dan één contract met dezelfde werkgever heeft, de lidstaten doeltreffende mechanismen moeten opzetten om de bepalingen van de richtlijn per werknemer te handhaven. Passende mechanismen voor monitoring en handhaving zijn complexer wanneer de werknemer verscheidene gelijktijdige contracten met verschillende werkgevers heeft. Hiervoor zouden goede praktijken, als bedoeld in punt ix) hieronder, kunnen worden uitgewisseld.

### *v) De werkingssfeer van de richtlijn en specifieke sectorale problemen*

Uit de ontvangen reacties bleek dat een optie erin bestond om bepaalde groepen (bijvoorbeeld strijdkrachten of vrijwillige brandweerlieden) van de werkingssfeer van de richtlijn uit te

sluiten. Dit lijkt echter in strijd te zijn met het Handvest dat naar "iedere werknemer" verwijst, alsook met het in verscheidene arresten van het Hof van Justitie vermelde basisbeginsel dat de richtlijn de fundamentele sociale rechten van alle "werknemers" beschermt<sup>31</sup>. Het Hof heeft onlangs bepaald<sup>32</sup> dat het begrip "werknemer" in de richtlijn een autonome betekenis in het kader van het EU-recht heeft, dat verwijst naar een objectief omschreven arbeidsbetrekking, hoewel de toepassing van het begrip in sommige gevallen een zaak voor de nationale rechtbanken is.

Hoewel alle werknemers die aan de objectieve definitie van een arbeidsbetrekking voldoen, onder de werkingsfeer van de richtlijn zouden moeten vallen, moet aandacht worden besteed aan bijzondere groepen zoals vrijwillige brandweerlieden, voor wie de toepassing en de handhaving van algemene regels moeilijk is. Zij worden in sommige lidstaten volgens het nationale recht als werknemers beschouwd, maar in andere niet.

De specifieke situatie van bepaalde mobiele werknemers in het wegvervoer verdient ook bijzondere aandacht. Sommige bepalingen van de richtlijn betreffende rusttijden en nachtarbeid zijn niet op deze werknemers van toepassing<sup>33</sup> en zij vallen niet onder de sectorale Richtlijn 2002/15/EG. Er kan worden gedacht aan een grotere harmonisatie van de arbeidstijdvoorschriften voor alle mobiele werknemers in het wegvervoer, ongeacht het type voertuig dat zij besturen, rekening houdend met het bestaan van specifieke voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen, dagelijkse en wekelijkse rusttijden, als vastgesteld in Verordening (EG) nr. 561/2006.

#### *vi) Opt-outmogelijkheid*

De vraag is of het behoud van de opt-outmogelijkheid tot grote verdeeldheid zaait. Het was de voornaamste oorzaak van de mislukking van de bemiddeling tussen de medewetgevers in 2009. De vakbonden en de werkgevers hebben verschillende standpunten over deze kwestie. Daarom moet de Commissie speciale aandacht schenken aan deze zaak in het licht van nieuw bewijsmateriaal over het gebruik daarvan in de praktijk, waaruit blijkt dat de toepassing van de opt-outmogelijkheid zich snel op grote schaal heeft verspreid, met name in verband met het gebruik van aanwezigheidsdiensten, maar met zeer uiteenlopende beschermings- en monitoringnormen<sup>34</sup>.

Er zij op gewezen dat van de 27 lidstaten 16 thans het gebruik van de opt-outmogelijkheid toestaan, maar 11 daarvan staan het gebruik alleen toe in sectoren of activiteiten die intens gebruik maken van aanwezigheidsdiensten<sup>35</sup>. Het lijkt niet realistisch om alle lidstaten te vragen af te zien van het gebruik van deze afwijking, zonder dat voor haalbare alternatieve oplossingen wordt gezorgd. Het is duidelijk dat het toekomstige gebruik van de opt-outmogelijkheid voor aanwezigheidsdiensten zal afhangen van de wijze waarop de overheidsdiensten de door deze herziening ingevoerde wijzigingen inzake aanwezigheidsdiensten en compenserende rusttijden zullen verwerken. Andere mogelijkheden voor flexibiliteit, die door de herziening van de richtlijn worden ingevoerd, kunnen het

---

<sup>31</sup> Zie voetnoot 21.

<sup>32</sup> *Isère*, zaak C-428/09.

<sup>33</sup> Zie SEC(2010) 1611 - Werkdocument van de diensten van de Commissie: verslag over de uitvoering van de arbeidstijdrichtlijn, punt 2.6.1.

<sup>34</sup> COM(2010) 802, Verslag over de uitvoering van de arbeidstijdrichtlijn; Deloitte Consulting, (2010), Study to support an impact assessment regarding Directive 2003/88/EC (zie voetnoot 4).

<sup>35</sup> COM(2010) 802, Verslag over de uitvoering van de arbeidstijdrichtlijn.



ruimere gebruik van de opt-outmogelijkheid ontmoedigen, zoals een uitbreiding van de referentieperiode voor de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd.

De beperking van het gebruik van de opt-outmogelijkheid op de lange termijn door het aanbieden van meer doelgerichte vormen van flexibiliteit is zinvoller dan de heropening van een debat over de afschaffing daarvan, waarbij geen consensus mogelijk lijkt tussen de sociale partners of tussen de medewetgevers. Er zij aan herinnerd dat het aantal werknemers in de EU dat meer dan 48 uur werkt en dat nu 9% van de arbeidskrachten uitmaakt, blijft dalen, hoewel er nog grote verschillen tussen de lidstaten bestaan. Dit heeft naast het gebruik van de opt-outmogelijkheid ook te maken met andere factoren (met name de uitvoering van meerdere arbeidscontracten).

Bovendien zou de bescherming die wordt geboden aan de werknemers die de opt-outmogelijkheid aanvaarden, kunnen worden versterkt door het zorgen voor een doeltreffende monitoring van de overuren<sup>36</sup>, door het verminderen van het risico dat door de werkgever druk wordt uitgeoefend en door ervoor te zorgen dat de individuele werknemers de noodzakelijke toestemming bewust uit vrije wil verlenen. De richtlijn moet ook voorzien in een mechanisme voor de effectieve periodieke evaluatie van de opt-outmogelijkheid.

#### **vii) *Jaarlijkse vakantie met behoud van loon***

In de reacties zijn de moeilijkheden belicht die zijn ontstaan in verband met één aspect van de wetgeving inzake de jaarlijkse vakantie met behoud van loon – de arresten in de zaken *Schultz-Hoff* en *Stringer*<sup>37</sup>, waarin wordt bepaald dat een werknemer die van het werk afwezig is om redenen (zoals ziekte) die buiten zijn controle liggen nog aanspraak kan maken op jaarlijkse vakantie met behoud van loon voor die periode. Er zij op gewezen dat het bewijs van de arbeidsongeschiktheid en de beloning tijdens de afwezigheid zaken zijn die door het nationale recht worden geregeld en buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

Het kernprobleem lijkt te maken te hebben met een gebrek aan duidelijkheid over de vraag of een werknemer met langdurig ziekteverlof zijn rechten op jaarlijkse vakantie met behoud van loon verschillende jaren na elkaar kan opstapelen. Een dergelijk vooruitzicht creëert een onvoorspelbare en potentieel substantiële kostenpost voor de werkgevers en kan het onbedoelde effect hebben dat zij daardoor worden aangezet om de arbeidsbetrekking van werknemers met langdurig ziekteverlof te beëindigen voordat duidelijk is of deze na herstel naar hun baan kunnen terugkeren. Bovendien lijkt een onbeperkte opstapeling van rechten verder te reiken dan wat vereist is om de doelstellingen van de richtlijn te bereiken.

De beste oplossing lijkt een wijziging te zijn om duidelijk te maken dat de lidstaten passende bovengrenzen mogen vaststellen voor de opstapeling van aanspraken op jaarlijkse vakantie met behoud van loon gedurende verscheidene jaren, zodra zij het aantal weken overschrijden dat vereist is om de doelstellingen van de richtlijn inzake minimumrust en recuperatie te verwezenlijken<sup>38</sup>.

#### **viii) *Betere regelgeving***

---

<sup>36</sup> Er is aangetoond dat de huidige bepalingen van artikel 22, lid 1, grotendeels ineffectief blijven.

<sup>37</sup> Zie voetnoot 6.

<sup>38</sup> In afwachting van het arrest in zaak *KHS*, C-214/10 en de opmerkingen van de Commissie in die zaak.

Voornoemde voorstellen moeten leiden tot de codificering van een aantal belangrijke uitspraken van het Hof en de verduidelijking van verscheidene punten waarover onzekerheid bestaat, wat moet uitmonden in een duidelijkere, eenvoudigere, meer transparante en toegankelijke regelgeving.

De huidige tekst van de richtlijn is moeilijk te lezen en verwarrend gestructureerd, met een aantal achterhaalde bepalingen. Hij bevat met name een aantal overlappende afwijkingen en bepalingen (bijvoorbeeld over referentieperioden) met sommige doublures en herhalingen. Een eventuele herziening moet echter met bijzondere zorg en terughoudendheid worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat het materiële recht niet wordt aangetast en om elk risico van onzekerheid te vermijden.

#### *ix) Handhavings- en samenwerkingsmaatregelen*

In een aantal reacties hebben de respondenten zich bezorgd getoond over de effectieve handhaving van de kernnormen in verband met de arbeidstijd en deze punten van zorg zijn ook opgenomen in het verslag van de Commissie over de toepassing van de richtlijn.

Dit is een belangrijke kwestie. De Commissie is bereid steun te verlenen voor een betere samenwerking en uitwisseling van goede praktijken terzake tussen de nationale autoriteiten en tussen de sociale partners<sup>39</sup>, bijvoorbeeld door de oprichting op EU-niveau van een comité van deskundigen in verband met de arbeidstijd.

## **6. VOLGENDE STAPPEN**

Een herziene arbeidstijdrichtlijn zal bijdragen tot de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de bedrijven en de werknemers de nodige flexibiliteit bieden voor de uitvoering van innovatieve en evenwichtige oplossingen op de werkplek. Verdere wetgevende actie is nodig om de EU-voorschriften aan te passen aan de veranderende arbeidstijdpatronen, onder inachtneming van het doel daarvan, namelijk de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de werknemers, en om kritieke interpretatiekwesties te verduidelijken.

De Commissie zal rekening houden met de resultaten van deze raadpleging bij haar verdere werkzaamheden met het oog op de herziening van de richtlijn. Zij kan deze werkzaamheden opschorten als de sociale partners besluiten om met elkaar te onderhandelen over zaken met een voldoende brede reikwijdte. Anders zal zij overgaan tot de goedkeuring van een voorstel tot wijziging van de wetgeving, ondersteund door een gedetailleerde effectbeoordeling, waarbij economische en sociale aspecten in beschouwing worden genomen, die tegelijk zal worden bekendgemaakt.

Tezelfdertijd zal de Commissie de haar ter beschikking staande rechtsinstrumenten blijven gebruiken om verscheidene situaties te corrigeren waarbij de lidstaten niet aan de huidige EU-wetgeving voldoen, met name in geval van excessieve werktijden met duidelijke negatieve gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers.

---

<sup>39</sup> Mogelijke voorbeelden zijn uitwisselingen over het gebruik van telewerken (die reeds hebben geleid tot een kaderovereenkomst van de sociale partners op EU-niveau) of kaderovereenkomsten over innovatieve werkmethode om te zorgen voor de continuïteit van de zorgverlening in overheidsdiensten onder hoogwaardige arbeidsomstandigheden.

## 7. VRAGEN AAN DE SOCIALE PARTNERS

De Commissie wil daarom de standpunten van de sociale partners leren kennen in verband met de volgende vragen:

*1. Moeten de wijzigingen in de arbeidstijdvoorschriften van de EU beperkt worden tot de aanwezigheidsdiensten en de compenserende rusttijden of moeten zij betrekking hebben op een groter aantal kwesties, zoals sommige of alle kwesties die staan vermeld in punt 5.2?*

*2. Vindt u, gelet op de voorschriften van artikel 153 VWEU, dat:*

*a) de opties in punt 5.1 betreffende aanwezigheidsdiensten en compenserende rusttijden*

*b) sommige of alle opties in punt 5.2 betreffende andere door de sociale partners en deze herziening aan de orde gestelde kwesties*

*een aanvaardbaar algemeen kader kunnen bieden voor de aanpak van de problemen die u in uw reactie op de eerste fase van de raadpleging hebt geschetst?*

*3. Zijn de sociale partners in de EU op bedrijfstakoverkoepelend of sectoraal niveau bereid om onderhandelingen te voeren over alle of enkele in deze mededeling aan de orde gestelde kwesties met het oog op het sluiten van een akkoord dat het mogelijk zou maken om de richtlijn te wijzigen onder gebruikmaking van de mogelijkheden die door artikel 155 VWEU worden geboden?*