

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(90) 317 def. -SYN.295

Brussel, 20 september 1989

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende een aantal aspecten van

de organisatie van de arbeidstijd

(door de Commissie ingediend)

Memorie van toelichting betreffende het voorstel voor een richtlijn
betreffende bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd

1. INLEIDING

1. De Europese Raad van Hannover, Rhodos en Madrid was van mening dat in de context van de totstandkoming van de interne markt hetzelfde belang moest worden gehecht aan de sociale aspecten als aan de economische en dat ze derhalve op evenwichtige wijze moesten worden ontwikkeld. Het Europese Parlement van zijn kant was dezelfde mening toegedaan (blijkens diens talrijke resoluties) en in zijn advies van februari 1989 heeft het Economische en Sociaal Comité eveneens het belang van deze benadering erkend.

In Titel 1, punt 7 van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden wordt gezegd dat "de verwezenlijking van de interne markt moet leiden tot een verbetering van de levensstandaard en arbeidsvoorwaarden voor de werkenden in de Europese Gemeenschap. Dit proces wordt verwezenlijkt door onderlinge opwaartse aanpassing van die voorwaarden, betreffende met name de duur en de aanpassing van arbeidstijd". In punt 8 wordt opgemerkt dat "alle werkenden in de Europese Gemeenschap recht hebben op een wekelijkse rusttijd en een jaarlijkse vakantie met behoud van loon, waarvan de duur onderling in opwaartse zin moet worden aangepast, overeenkomstig de nationale gebruiken." Ten slotte wordt in punt 19 van het Gemeenschapshandvest nog gezegd: "Aan alle werkenden moeten in hun werkmilieu bevredigende voorwaarden worden geboden ten aanzien van hun gezondheid en hun

veiligheid. Er dienen adequate maatregelen te worden getroffen om de situatie op dit gebied verder in opwaartse zin te harmoniseren."

Zich hierop baserend heeft de Commissie in haar actieprogramma tot uitvoering van het Gemeenschapshandvest van sociale grondrechten van de werkenden verklaard dat "de arbeidstijd, de flexibiliteit en de organisatie daarvan essentiële elementen van de arbeidsvoorwaarden en van het dynamisme van de ondernemingen zijn. Zij spelen een niet te verwaarlozen rol in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en van de creatie van nieuwe arbeidsplaatsen." De Commissie heeft het belang van de flexibiliteit van de arbeid die de ondernemingen in staat stelt zich aan te passen aan de eisen die de concurrentie stelt en hun concurrentievermogen vergroot onderstreept en vervolgens opgemerkt dat "... het ten aanzien van deze diversiteit, nodig is erop toe te zien dat de betreffende praktijken (d.w.z. basisvoorwaarden ten aanzien van de flexibiliteit van de arbeidstijd als vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten) het welzijn en de gezondheid van de werkenden niet in gevaar kunnen brengen. Zo is het van belang dat inzake maximum-arbeidsduur, rusttijden, vakantie, nachtarbeid, weekeindarbeid en systematisch overwerk bepaalde minimumvoorschriften op Gemeenschapsniveau worden uitgevaardigd."

2. Derhalve is de Commissie in overeenstemming met het Handvest en zoals zij heeft aangekondigd in haar actieprogramma, voornemens een reeks fundamentele voorschriften voor bepaalde aspecten van de organisatie van de werktijd voor te stellen die van invloed zijn op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op hun werk en verband houden met:
 - minimumrusttijden per dag en per week;

- minimum jaarlijkse vakantie met behoud van loon;
- minimumvoorwaarden voor het laten verrichten van ploegendiensten en vooral van nachtarbeid.
- de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers bij veranderingen in de werkpatronen als gevolg van aanpassingen van de arbeidstijden.

De Commissie is van mening dat de overige in het actieprogramma genoemde aspecten ter zake van de aanpassing van de arbeidstijd in dit stadium moeten worden overgelaten aan de werkgevers en de werknemers en/of de nationale wetgeving. Bovendien dienen deze kwesties grondig te worden behandeld in het kader van de dialoog tussen werkgevers en werknemers op het niveau van de Gemeenschap, waarbij de Commissie zich het recht voorbehoudt voorstellen te doen wanneer haar dat goedgeeft.

- De maximumduur van de arbeidstijd is geen vast gegeven. De ontwikkelingen ter zake van de organisatie van de arbeidstijd (zie punt 4 en 5 hieronder, met name voor wat ploegen- of continudienst of vervangingsdiensten betreft) bemoeilijken de bepaling van een maximumduur waarvoor men overigens een homogene referentieperiode zou moeten vaststellen (dag, week, maand, jaar). In dit verband bieden de voorschriften met betrekking tot de minimumrusttijden - hetzij dagelijks, hetzij wekelijks - als voorgesteld in de onderhavige richtlijn, vanuit het gezichtspunt van de gezondheid en de veiligheid van de betrokken werknemers een "vangnet".
- De Commissie is van mening dat de kwestie van systematisch overwerk moet worden geregeld door de sociale partners resp. de nationale wetgeving. Men mag echter de gezondheid en de veiligheid van de werknemers niet uit het oog verliezen. Vanuit dat gezichtspunt alleen

worden in de onderhavige richtlijn voorschriften gegeven voor de dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden (artikel 3 en 4) en voor het verrichten van nachtarbeid in het kader van werkzaamheden die bijzondere risico's of een grote lichamelijke of geestelijke spanning meebrengen (artikel 7, lid 3).

- Voor wat het werken in het weekeinde, d.w.z. de mogelijkheid al dan niet voorschriften te geven voor hetzij het verbieden, hetzij het toestaan daarvan, meent de Commissie dat het hier in de eerste plaats om een kwestie gaat die te maken heeft met economische, sociale en culturele omstandigheden en niet rechtstreeks met de gezondheid en de veiligheid op het werk. Er zij overigens opgemerkt dat de ontwikkeling van nieuwe formules voor het werken in ploegendiensten er vaak toe leidt dat ploegen, met inbegrip van onderhoudsploegen, in het weekeinde moeten werken.

De door de Commissie in de onderhavige richtlijn voorgestelde maatregelen vormen een aanvulling op de door de Raad reeds aanvaarde of door de Commissie voorgestelde voorschriften met betrekking tot het vaststellen door middel van richtlijnen van de Raad van minimumeisen op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk, met name ten aanzien van de bepalingen van de kaderrichtlijn 89/391/EEG van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Dit brengt met zich mee dat alle artikelen van genoemde richtlijn van toepassing zijn, in het bijzonder artikel 7 (beschermings- en

preventiediensten), artikel 10 (voorlichting van de werknemers), artikel 11 (raadpleging en deelneming van de werknemers) en 12 (opleiding van de werknemers). In de zin van de hierboven genoemde kaderrichtlijn wordt onder werknemer verstaan "iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel" (artikel 3, lid a) en onder werkgever: "iedere natuurlijke of rechtspersoon die wederpartij is in de arbeidsverhouding met de werknemer en die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf of de inrichting" (artikel 3, lid b).

Er zij aan herinnerd dat verwante voorstellen met betrekking tot specifieke groepen op de arbeidsmarkt, d.w.z. een voorstel voor een richtlijn inzake de bescherming van zwangere vrouwen op het werk en een voorstel voor een richtlijn inzake de harmonisering van de wetgeving van de Lid-Staten ter zake van de bescherming van jongeren, in de zomer van 1990 respectievelijk in de eerste helft van 1991 zullen worden ingediend.

3. Hoewel inderdaad op communautair niveau behoefte bestaat aan bepaalde basisregels met betrekking tot de arbeidstijd, zij er toch op gewezen dat gezien de verschillen die voortvloeien uit nationale gebruiken, het onderwerp van de arbeidsvoorwaarden in zijn algemeenheid in meerdere of mindere mate valt onder de autonomie van de werkgevers en werknemers die vaak optreden in plaats van de overheid en/of om haar maatregelen aan te vullen. Om met deze verschillen rekening te houden en in overeenstemming met het principe van subsidiariteit, gaat de Commissie ervan uit dat de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers volledig tot hun recht moeten komen in het kader van de voorgestelde maatregelen, mits hierbij de handhaving van de principes die staan vermeld in het voorstel van de Commissie wordt gegarandeerd. Met andere woorden, het is van belang op dit gebied rekening te houden met het feit dat zulke tussen werkgevers en

werknemers afgesloten overeenkomsten in principe een bijdrage kunnen leveren tot de toepassing van communautaire richtlijnen zonder dat dit echter de Lid-Staten ontslaat van hun verantwoordelijkheid om de via bedoelde richtlijnen nagestreefde doelstellingen te bereiken.

Door het onderhavige voorstel aan de Raad voor te leggen onderstreept de Commissie het belang dat zij, gezien het principe van de subsidiariteit, hecht aan het consequente karakter van een communautaire benadering die verband legt tussen de interne markt en de sociale ontwikkelingen op het gebied van de gezondheid en de veiligheid op het werk.

II. RECENTE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN DE ARBEIDS- EN BEDRIJFSTIJDEN

Kwantitatieve elementen en gegevens

4. De laatste jaren zijn in de meeste Lid-Staten de loskoppeling van de arbeidstijd van de werknemers en de bedrijfstijden van de installaties steeds verder losgekoppeld. Deze tendens heeft de bezettingsgraad helpen vergroten, de aanpassing aan nieuwe omstandigheden soepel helpen verlopen, de produktiviteit helpen vergroten en de concurrentiepositie van de ondernemingen van de Gemeenschap helpen verbeteren en als zodanig is zij een belangrijk element van flexibiliteit. Bovendien is een verlenging van de gebruiksduur van de machines vaak bevorderlijk voor investeringen ten behoeve van de modernisering en in ieder geval wordt het hierdoor mogelijk te bezuinigen op de produktieve investeringen voor een gegeven produktie. In vele gevallen heeft de wetgeving en vooral het

afsluiten van een groot aantal CAO's de tendens in de richting van een soepeler gebruik van de produktiemiddelen en langere en meer gevarieerde bedrijfstijden van vele dienstverlenende bedrijven ondersteund en in het algemeen de ondernemingen geholpen levensvatbaarder te worden en zich beter aan te passen aan de veranderingen in de vraag. Met deze maatregelen wordt tevens beter tegemoet gekomen aan de wensen van het personeel om hun verplichtingen ten opzichte van hun werkgever en van hun gezin beter te combineren. Daarnaast worden dank zij de grotere flexibiliteit van de arbeidstijdregelingen meer mensen in de arbeidsmarkt opgenomen en de werkgelegenheid verruimd.

5. Door de loskoppeling van bedrijfstijden en individuele arbeidstijden kan overeenkomstig een recente enquête van de Commissie (gepubliceerd in Supplement B, 11, 1989 en 2, 1990 van "Europese Economie") in het bedrijfsleven van enkele Lid-Staten de bedrijfstijd vergeleken met de individuele arbeidstijd verdubbeld worden. In de detailhandel, waar de openingstijden belangrijk zijn, zijn deze verschillen minder groot.

Deze gegevens staan in tabel 1 en 2 vermeld.

Tabel 1

Arbeids- en bedrijfstijden 1

Lid-Staat

Gemiddelde bedrijfstijden

arbeidstijden

(full-time)

België	77	37
Bondsrepubliek Duits-		
land	53	38
Griekenland	64	40
Spanje	69	40
Frankrijk	69	39
Ierland	61	41
Italië	73	39
Nederland	74	39
Portugal	54	44
Verenigd		
Koninkrijk	76	37
EUR 10	66	39

Bron: Bijzondere enquête van de EG naar de arbeidsmarkt; resultaten gepubliceerd in Supplement B, No. 11, 1989 van "Europese Economie"

Tabel 2

Openingstijden en contractuele arbeidstijden per week

In de detailhandel

Lid-Staat	Openingstijden	arbeidstijden (full-time)
België	51	38
Bondsrepubliek		
Duitsland	48	39
Spanje	45	43
Frankrijk	56	38
Italië	49	38
Nederland	52	40
Portugal	51	44
Verenigd Koninkrijk	58	39
EUR 8	53	39

Bron: Bijzondere enquête van de EG naar de arbeidsmarkt; resultaten gepubliceerd in Supplement B, No. 2, 1990 van "Europese Economie"

6. Zoals uit de gegevens in bovenstaande tabellen blijkt is in de Gemeenschap sprake van een grote flexibiliteit met betrekking tot de loskoppeling van individuele arbeidstijden en bedrijfstijden. Tegen die achtergrond moeten wij nagaan in welke mate de werknemers kunnen rekenen op minimumvoorschriften inzake rusttijden om zich te beschermen tegen uitzonderlijk lange arbeidstijden die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op hun werk.

7. Er is immers bij talrijke studies vastgesteld dat de arbeidsvermoeidheid (natuurlijk afhankelijk van de soort werk en de omstandigheden waaronder dat wordt verricht) verergerd wordt door de lengte van de arbeidstijd (bijvoorbeeld onderzoek door Köppl⁽¹⁾). Zo is bijvoorbeeld vastgesteld dat de lichamelijke en geestelijke inspanning bij werk dat langer duurt dan acht uur - zelfs bij lichte werkzaamheden - steeds groter wordt naar mate de vermoeidheid intreedt. Deze effecten worden aanzienlijk versterkt bij arbeidstaken die statische of beperkte arbeidshoudingen of repetitieve bewegingen vereisen of zware of ingewikkelde arbeidstaken, hetgeen de ervaring bevestigt dat na verloop van een bepaalde arbeidstijd vermoeidheid en concentratieverlies niet te vermijden zijn. In het bijzonder tegen de achtergrond van de toepassing van moderne technologieën vergroot een lange arbeidstijd het aantal fouten. Een grotere kans op ongevallen op het werk - en met name op ernstige ongevallen - en een grotere stress bestaan blijkens het onderzoek van Weltz en Frese⁽²⁾ vaak in de laatste arbeidsuren. Ook Rebhahn en Werner et al.⁽³⁾ zijn bij hun onderzoek naar de frequentie van ongevallen en de lengte van de arbeidstijd tot de conclusie gekomen dat een langere arbeidstijd de kans op arbeidsongevallen aanzienlijk vergroot. Dergelijke situaties worden normaliter verergerd wanneer het om ingewikkeld werk gaat. Bovendien is er sprake van een grotere psychologische belasting en

(1) B. Köppl : Intensivierung und Humanisierung, Frankfurt 1981

(2) M. Frese : Stress im Büro, Bern 1981

F. Weltz : Innovation im Büro, z.j.

(3) H. Rebhan : Überstunden als Unfallursache, 1978

E. Werner et al. : Arbeitszeit und Unfallgeschehen, Dortmund 1979

niet alleen maar van de zuiver lichamelijke werkbelasting. Dit veroorzaakt een opgejaagd gevoel en stress die klaarblijkelijk een ongunstige invloed hebben op de kwaliteit van het werk en de gezondheid in het algemeen.

8. Er is een aantal studies⁽⁴⁾ verricht betreffende de wekelijkse rusttijden. Hoewel deze betrekkelijk oud zijn (Vernon, VS, 1918 - Industrial Health Research Board Emergency, Londen 1942 - Kossoris & Kohler, VS, 1947) komen de resultaten ervan in zoverre overeen dat zij aantonen dat een wekelijkse arbeidstijd van meer dan 50 uur op de lange duur schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers. Ander onderzoek van recentere datum, Frankrijk, 1975 en 1985⁽⁵⁾ heeft deze resultaten bevestigd en het bestaan aangetoond van een significante correlatie tussen werkweken van meer dan zes dagen en bepaalde gezondheidsindicatoren (vermoeidheid, slaapproblemen, problemen die bij een medisch onderzoek worden vastgesteld).
9. De ontwikkeling van de flexibele arbeid die in een groot aantal ondernemingen in de industriële sector en die van de dienstverlening "compacte" (d.w.z. minder dan vier werkdagen en minder dan 40 arbeidsuren per "week") werkweken meebrengt, leidt tot de ontwikkeling van nieuwe methoden voor de organisatie van de arbeid en derhalve tot nieuwe vormen van periodieke rusttijden. Er vloeien vaak werkdagen uit voort die duidelijk langer (tot 12 uur per dag) zijn, vergezeld van rusttijden die eveneens langer zijn (en oplopen tot een week). Het is nog te vroeg om te zeggen in welk opzicht deze nieuwe vormen van organisatie op de lange duur gevolgen zullen hebben voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, maar deze gevolgen zal men nu moeten gaan onderzoeken.
10. Ook het IAB heeft de kwestie van de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen een te lange wekelijkse arbeidstijd

aangepakt met twee verdragen, te weten nr. 14 betreffende de wekelijkse rustdag in de Industrie (1921) en nr. 106 betreffende de wekelijkse rustdag in de handel en de kantoren (1957), waarin wordt uitgegaan van een minimumrusttijd van 24 uur achtereenvolgend plus aanbeveling nr. 103 (1957) waarin een rusttijd van minstens 36 uur per week wordt geadviseerd. Deze wekelijkse rusttijd wordt door de IAO psychologisch en fysiologisch noodzakelijk geacht om de fysieke en bepaalde mentale krachten te herwinnen en de veiligheid van de werknemers in bepaalde categorieën inrichtingen alsmede van de personen voor wie zij werken te vergroten⁽⁶⁾. Ongeveer 100 staten (alle Lid-Statens, behalve België, de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) hebben verdrag nr. 14 geratificeerd. Verdrag nr. 106 is door ongeveer 50 staten

-
- (4) Earl A. Allusi & Edwin A. Fleischman : Human Performance and Productivity : Stress and Performance Effectiveness - Temporal Factors in Human Performance and Productivity; Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Hillsdale, N.J. 1982
- (5) Alain Wisner & James Carpentier : l'Aménagement des conditions de travail par équipes successives (travail posté). Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT), Ministère du Travail, Parijs, 1976, en
Dr. Estryn-Behar, Pathologie du personnel hospitalier féminin et conditions du travail; Institut National pour la Santé et les Etudes Médicales (INSERM), Parijs, 1988
- (6) Verslag VII (1) van de International Labour Conference 1956 : "The weekly rest period in commerce and offices".

geratificeerd (alle Lid-Staten, behalve België, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk). Meer dan een derde van alle geïndustrialiseerde landen biedt een minimumrusttijd overeenkomstig aanbeveling nr. 103.

Ten aanzien van lange wekelijkse arbeidstijden wees de IAO er in een rapport van 1988 op dat: "er een aantal industrieën en bedrijven is waar veel werknemers bijzonder lang moeten werken, meer dan 48 of zelfs 60 uur per week. In verscheidene van deze gevallen, zoals de transportsector en de bouwnijverheid, wordt het risico van bedrijfsongevallen sterk vergroot. Tezelfdertijd weerhoudt de vermoeidheid als gevolg van dergelijke lange uren de werknemers ervan aan activiteiten buiten het werk deel te nemen en zij bedreigt uiteindelijk hun gezondheid."⁽⁷⁾

11. Soortgelijke overwegingen liggen ook ten grondslag aan artikel 36 van de Italiaanse grondwet waarin het recht op een rusttijd van een dag per week wordt toegekend, aan artikel 60, lid d) van de Portugese grondwet waarin het recht op een wekelijkse rusttijd wordt erkend, aan de Spaanse grondwet, waar in artikel 40, lid 2 indirect een wekelijkse rusttijd wordt erkend, aan de Zweedse wet op de arbeidstijd - een specifieke wet, die gekoppeld is aan de wet op het arbeidsmilieu van 1977 (hoofdstuk 10) - waarin een wekelijkse rusttijd van 36 aaneengesloten uren wordt toegekend alsmede aan de recente wetsvoorstellen betreffende de organisatie van de arbeidstijd die in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland ter discussie staan. In dit verband heeft de Duitse regering erop gewezen dat zij van mening is dat: "de staat er zich toe moet beperken de limieten vast te stellen die noodzakelijk zijn voor het handhaven van de gezondheid ter zake van de maximumarbeidstijd per dag, minimumpauzes en minimumrusttijden"⁽⁸⁾. Ten aanzien van de maximumarbeidstijd per week wordt een limiet gesteld van 60 uur. De

Nederlandse regering heeft als het voornaamste doel van haar voorstel genoemd "de bescherming van de werknemers tegen arbeidstijden die hun veiligheid en gezondheid in gevaar brengen ..." (9). In dit verband wordt een minimumrusttijd per week van 38 uur ingevoerd.

Ten slotte zij erop gewezen dat in artikel 53 van de Deense wet op het arbeidsmilieu van 1975 die zich bezig houdt met de gezondheid en veiligheid van de werknemers, wordt bepaald dat "de werknemer een rustdag neemt tijdens elke periode van zeven dagen die zonder onderbreking op een dagelijkse rusttijd volgt."

Regels voor minimumrusttijden

12. Overwegingen als deze ter zake van de veiligheid en gezondheid van de werknemers hebben de meeste Lid-Staten ertoe gebracht bepaalde regels vast te leggen voor rusttijden of, wat vaker het geval is, voor maximumarbeidsuren per dag en per week. Het wettelijk plafond voor de maximumduur van de dagelijkse arbeidstijd ligt (behalve in het Verenigd Koninkrijk en in Denemarken, waar dergelijke plafonds niet bestaan), tussen 8 uur en 10 uur en meer (in geval van een tijdelijke toename van de werkbelasting). Krachtens recente wetsvoorstellen in de Bondsrepubliek Duitsland en collectieve (en zelfs ondernemingsgewijze)

(7) ILO : Working time issues in industrialized countries, 1988

(8) Sozialpolitischen Informationen , September 1984; wetsontwerp arbeidstijden.

(9) Tweede Kamer, 1989/1990, dossier 21083, wetsontwerp arbeidstijden

arbeidsovereenkomsten in Nederland zal het mogelijk zijn de wettelijke maxima te wijzigen of bij te stellen. In België en Frankrijk mag in de context van de mogelijke berekening van de arbeidstijd op Jaarbasis onder bepaalde omstandigheden maximaal 12 uur worden gewerkt mits in andere perioden de arbeidstijden worden verminderd.

13. In Denemarken, Spanje en Nederland zijn ook minimumrusttijden per dag vastgelegd; in Denemarken zijn de maximumarbeidstijden per dag niet bij wet geregeld.
14. Ten aanzien van het vaststellen van een bovengrens voor de wekelijkse duur van de arbeidstijd gelden soortgelijke redenen als die voor een limiet per dag. Dit is het geval in nationale wettelijke voorschriften die expliciet of impliciet in alle Lid-Staten behalve het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van kracht zijn. Ruwweg genomen is 48 uur een dergelijke grens, maar er bestaat een aantal belangrijke uitzonderingen waarbij voor een tijdelijke toename van de werkbelasting een hogere grens wordt vastgesteld. Wanneer dat in collectieve arbeidsovereenkomsten geregeld is kan maximaal 84 uur per week continu worden gewerkt, bijvoorbeeld in België, maar voorwaarde is dat over een periode van 13 weken de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd niet meer dan 38 uur bedraagt. Er zij op gewezen dat de normale wekelijkse arbeidstijd zoals vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten in alle Lid-Staten over het algemeen tussen 38 en 41 uur ligt, behalve in Portugal waar het gemiddelde ca. 44 uur is.
15. Ten aanzien van de wekelijkse rusttijd, die wettelijk minstens 24 uur per aaneengesloten periode van zeven dagen bedraagt (oplopend tot 36 uur in Spanje en 44 uur in Luxemburg), behalve in het Verenigd Koninkrijk waar niets bij wet is geregeld, dient men te bedenken dat de werkelijke

wekelijkse rusttijd zoals die voortvloeit uit collectieve arbeidsovereenkomsten in de meeste Lid-Staten twee achtereenvolgende dagen is. Een Lid-Staat (Denemarken) bepaalt zelfs dat "de wekelijkse rusttijd zoveel mogelijk ook een zondag omvat en voor alle werknemers van de onderneming dezelfde moet zijn "(behalve voor de land- en tuinbouw, wet nr. 681 van 23 december 1975).

Tabel 3 geeft een overzicht van de wettelijke voorschriften die in de Lid-Staten van kracht zijn betreffende de minimumrusttijden en de maximumarbeidstijd per dag in de Lid-Staten, vergeleken met de bepalingen inzake wekelijkse rusttijden in collectieve arbeidsovereenkomsten.

Tabel 3

Rusttijden per dag en per week (uren)
en maximumarbeidstijd per dag

Wettelijke voorschriften

Lid-Staat	Dagelijkse rusttijd	Maximumarbeidstijd per dag	Wekelijkse rusttijd	
			wett.	CAO
België		12 met CAO	24	48
Denemarken	11		24	48
Bondsrepubliek				
Duitsland		10	24	48
Griekenland		12	24	36-48
Spanje	12	9	36	48
Frankrijk		12 met CAO	24	48
Ierland		12	24	48
Italië		10	24	48
Luxemburg		10	44	48
Nederland	9-11	10	24	48
Portugal		10	24	36-48
Verenigd				
Koninkrijk	geen algemene wettelijke bepalingen			48

Opmerking: CAO= collectieve arbeidsovereenkomsten gelden voor de meeste werknemers. De wekelijkse rusttijd hoeft niet in het weekeinde te vallen; in dit geval worden normaliter gelijkwaardige rusttijden toegekend. Bovendien zijn in veel collectieve arbeidsovereenkomsten extra rusttijden in de vorm van

roostervrije dagen, extra dagen bij een "compacte" werkweek van minder dan vijf dagen per week enz. Ingebouwd.

Conclusie

16. De regels met betrekking tot de gehele kwestie van de maximumarbeidstijd per dag en per week en de desbetreffende rusttijden die in bepaalde Lid-Staten momenteel worden herzien, worden meestal gerechtvaardigd en gemotiveerd op grond van de gezondheid van de betrokken werknemers. De nieuwe wetten op het gebied van de arbeidstijd die momenteel in Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland ter discussie staan, bepalen expliciet dat de werknemers beschermd dienen te worden tegen arbeidstijden die hun gezondheid en veiligheid kunnen schaden. Hoewel in de overgrote meerderheid van de gevallen in collectieve arbeidsovereenkomsten normale dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden worden vastgelegd op een peil dat lager ligt dan de maximumgrenzen, waaruit volgt de rusttijden veel langer zijn dan de minima, meent de Commissie dat de wettelijke zekerheid van de werknemers in dit opzicht vergroot dient te worden en derhalve dat op communautair niveau bepaalde minimumrusttijden per dag en per week dienen te worden vastgelegd. Deze minimumrusttijden dienen te worden vastgesteld zowel per dag, waar een duur van minstens 11 uur wordt voorgesteld, maar ook per week in welk geval een rustdag die zonder onderbreking op de dagelijkse rusttijd volgt (aan de lage kant vergeleken bij wat al bij collectieve arbeidsovereenkomsten is bereikt) een redelijk minimum vormt. In beide gevallen moeten de minimumrusttijden ook worden aangehouden wanneer overwerk wordt verricht. Naar de opvatting van de Commissie zijn dit redelijke minima die rekening houden met economische eisen en

ploegendienstcycli aangezien de wekelijkse rusttijd geldt als gemiddelde voor twee weken. Dit voor de nodige flexibiliteit, zoals blijkt uit de toename van de "produktiviteitsafspraken" tussen werkgevers en werknemers.

Het is overigens duidelijk dat naast minimumrusttijden - hetzij per dag, hetzij per week -, de wijzigingen in de arbeidstijdpatronen, vooral wanneer deze wijzigingen van repetitieve aard zijn, rekening moet worden gehouden met factoren die op de gezondheid en de veiligheid van de werknemers betrekking hebben. In dit verband is het noodzakelijk dat bij de vaststelling van deze patronen en de wijzigingen daarin pauzes worden ingecalculëerd, waarvan de frequentie en de lengte, afhankelijk van de aard van de werkzaamheden, de arbeidslast en de schadelijke gevolgen die deze voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in kwestie kunnen hebben, verminderen. De Commissie is derhalve van mening dat het noodzakelijk is bij de organisatie van de arbeidstijd rekening te houden met deze factoren met name voor wat de arbeidstijdpatronen betreft.

III. RECENTE ONTWIKKELINGEN IN HET WERKEN IN PLOEGENDIENST EN NACHTARBEID

a) Kwantitatieve gegevens

17. Bij de hierbovenbedoelde enquêtes van de diensten van de Commissie is ook een onderzoek ingesteld naar de omvang van het werken in ploegendienst en nachtarbeid per Lid-Staat voor alle werknemers, zowel in de be- en verwerkende industrie als in de dienstensector. Uit de gegevens over ploegendiensten blijkt dat gemiddeld 20% van de werknemers in ploegendienst werken. Dit percentage omvat zowel regelmatig als incidenteel werken in ploegendienst, waarbij dit laatste op half is gesteld. Het percentage regelmatig en incidenteel werken in ploegendienst

Is het hoogste in het Verenigd Koninkrijk en Spanje (29%), ligt boven het gemiddelde in België en Griekenland (resp. 23 en 24%) en onder het gemiddelde in Ierland, Italië, Nederland (17%), de Bondsrepubliek Duitsland (15%), Portugal (12%) en Denemarken (11%).

18. Gegevens over de be- en verwerkende industrie alleen wijzen erop dat in de Gemeenschap gemiddeld 37% van de werknemers in ploegendienst werken. Dit percentage varieert zeer sterk tussen de Lid-Staten: 64% in het Verenigd Koninkrijk, 46% in Italië, 45% in Spanje, 39% in België, 36% in Ierland, 32% in Griekenland, 29% in Nederland, 25% in Frankrijk, 22% in de Bondsrepubliek Duitsland en 10% in Portugal (de cijfers voor Denemarken en Luxemburg ontbreken). Wanneer wij kijken naar industriële bedrijven zien wij dat in 70% daarvan in enigerlei vorm in ploegendienst wordt gewerkt. Dit percentage is in Italië en België (80% en meer) het hoogst, bedraagt in Frankrijk 74%, tussen 60 en 70% in Spanje, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland, tussen 50 en 60% in Ierland en Griekenland en 19% in Portugal. In tabel 4 staan nog meer bijzonderheden vermeld over de systemen van ploegenarbeid (continu, half-continu enz.).

Tabel 4

Ploegendienst in de Industrie											
(in % van de ondernemingen)											
	B	D	GR	E	F	IRL	I	NL	P	VK	Eur
ja	80	65	52	68	74	55	83	63	19	73	70
-continu	22	6	14	17	10	16	9	11	4	14	10
-elke dag onderbroken	37	42	14	27	40	15	35	19	6	22	23
-elke week onderbroken	21	16	24	24	24	14	38	33	9	17	22
met - twee ploegen	19	46	21	1	25		37	27	10	34	32
- drie ploegen	22	19	24	25	19		31	21	7	29	23
- vier ploegen	7	0	4	33	8		12	2	2	6	7
- vijf ploegen	6	0	2	6	4		1	5	0	4	2
- zes ploegen	5	0	0	3	1		2	5	0	0	1
en meer											
- andere patronen	4	0	0	1	2		0	2	0	0	1
gemiddeld aantal											
ploegen	3,3	2,3	2,8	3,8	2,9		2,8	3,0	2,6	2,7	3
neen	20	35	47	31	26	45	17	37	81	27	30

Bron: Speciale enquête naar de arbeidsmarkt van de EG, resultaten worden gepubliceerd in "Europese Economie"

19. Voor nachtarbeid in de economie in haar geheel ligt het communautaire gemiddelde voor alle werknemers bij ongeveer 14%. Dit percentage omvat

regelmatige en incidentele nachtarbeid, waarbij deze laatste op een half is gesteld om de twee percentages te kunnen combineren. Dit percentage (regelmatige en gewogen gemiddelde van incidentele nachtarbeid) is het hoogste in het Verenigd Koninkrijk (25%), iets boven het gemiddelde in Griekenland (17%), Frankrijk en Ierland (beide 15%), 14% in Spanje, 13% in België en Denemarken, 12% in Nederland en Portugal en 9% in de Bondsrepubliek Duitsland en Italië.

Nachtarbeid is minder wijdverbreid in de industrie dan in de economie als geheel. Gemiddeld werken in de Gemeenschap als geheel 11% van de werknemers 's nachts, dit percentage stijgt tot 23% in Spanje, terwijl het 17% bedraagt in Nederland, 16% in het Verenigd Koninkrijk, 13% in Italië, 10% in België en minder dan 10% in de andere vijf Lid-Staten waarbij voor Portugal een percentage geldt van 4%.

Uit deze kwantitatieve gegevens blijkt duidelijk dat een groot deel van de arbeidskrachten werkzaam is in een situatie die, overeenkomstig de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek, een ongunstig effect kan hebben op de gezondheid van de werknemers.

b) Voordelen en risico's

20. De laatste jaren is zoals uit de hierboven vermelde gegevens blijkt, de nachtarbeid en de arbeid in ploegendiensten in de allereerste plaats het resultaat van de technische vooruitgang die betekent dat een steeds duidelijker verschil wordt gemaakt tussen de arbeidstijd van de arbeidskrachten en de gebruiksduur van de machines, een verschil dat een intensiever gebruik van de produktiemiddelen in steeds meer ondernemingen mogelijk maakt. Een dergelijke toeneming van het gebruik verlaagt de

produktiekosten per eenheid, vergroot de flexibiliteit bij het gebruik van de ultrusting en is vaak noodzakelijk om de bedrijven concurrerend te houden.

Soms wordt echter een dergelijke produktiemethode opgezet zonder de bijbehorende specifieke maatregelen ter voorkoming van bepaalde negatieve effecten, dus risico's, vooral bij nachtarbeid, zoals een groter aantal afgekeurde produkten, een toename van het aantal ernstige bedrijfsongevallen (in het bijzonder ernstige ongevallen gedurende de nacht, zie het onderzoek voor de IAO van Carpentier en Cazamian over nachtarbeid⁽¹⁰⁾), meer verzuim (zoals aangetoond door Rosenstiel⁽¹¹⁾) en groter personeelsverloop. Zoals bekende onderzoekers zoals Rutenfranz⁽¹²⁾, Harrington⁽¹³⁾, Knauth⁽¹⁴⁾ en anderen hebben vastgesteld, doen zich bij mensen die in ploegdienst en 's nachts werken verschillende gezondheidsproblemen voor die soms variëren met de specifieke klacht zoals hart- en vaatziekten, gastro-enteritis, gebrek aan eetlust, slaapproblemen, groter medicijngebruik, alcohol en tabak (zoals aangetoond door Müller⁽¹⁵⁾ en Münstermann/Preiser⁽¹⁶⁾). Tevens is er vooral tijdens nachtdiensten sprake van een verhoogd gevaar voor ernstige arbeidsongevallen met name rond drie of vier uur 's morgens, d.w.z. wanneer de prestatie op haar dieptepunt is beland. In vele gevallen vertonen zich deze ongunstige effecten op de gezondheid pas na een aantal jaren. Het blijkt ook dat werknemers die nachtdienst hebben heel vaak 's nachts stimulerende middelen slikken en overdag slaappillen ten einde opgewassen te zijn tegen de omkering van de organische functies die bij deze werknemers onontkoombaar is.

21. Dat er sprake is van een groot verloop onder het personeel wanneer nachtarbeid moet worden verricht, is een bekend verschijnsel. Naast de extrakosten die dat voor de onderneming met zich meebrengt, kan het ook

de kans op ongevallen vergroten, omdat een betrekkelijk groot aantal personen in een bepaalde taak moet worden ingewerkt met alle negatieve gevolgen van dien. Neuberger⁽¹⁷⁾ heeft ook vastgesteld dat het werken in ploegendienst overdag het verloopprobleem aanzienlijk verkleint. Hij wijst erop dat deze nadelen vooral een gevolg zijn van het 's nachts werken in ploegendienst.

22. Zoals de IAO in haar stuk over de arbeidstijd in geïndustrialiseerde landen opmerkt, is de rotatie van ploegendiensten van bijzonder belang bij continuwerkzaamheden. In het licht van recente studies over het circadisch ritme van het menselijk lichaam, wordt algemeen geadviseerd de diensten snel te laten roteren - eens per twee of drie dagen - en dat de langste rusttijd moet volgen op de nachtdienst. Ander onderzoek (Bergmann⁽¹⁸⁾) komt echter tot de conclusie dat a priori geen

-
- (10) J. Carpentier, P. Cazamian : Night Work; ILO, Genève 1977
- (11) L. V. Rosenstiel : Betriebsklima geht jeden an; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München 1983
- (12) J. Rutenfranz : Schichtarbeit und Nachtarbeit, München 1982
- (13) J. M. Harrington : Shiftwork and Health, Londen 1978
- (14) P. Knauth, J. Rutenfranz : Shiftwork; In : Recent Advances in Occupational Health, Londen 1987
- (15) R. Müller : Nikotin, Alkohol und Medikamentenkonsum bei Belastungen am Arbeitsplatz, 1980
- (16) J. Münstermann, K. Preiser : Schichtarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung, Bonn 1978
- (17) O. Neuberger : Messung der Arbeitszufriedenheit, Stuttgart 1974
- (18) Bergmann et al. : Schichtarbeit als Gesundheitsrisiko, Frankfurt 1982

beslissing kan worden genomen over snel roterende ploegendienstsystemen zonder rekening te houden met de totale werk- en taaksituatie.

23. Onderzoek van Teiger⁽¹⁹⁾, Hannunkari en anderen heeft aangetoond dat afgezien van de negatieve sociale en culturele invloed van nachtarbeid ook de morbiditeits- en invaliditeitscijfers hoger zijn dan die voor normale dagarbeid. Hoewel een goede personeelselectie, goede arbeidsomstandigheden, hoger loon, gevarieerder werk en de mogelijkheid voor vrijwillige nacht- en ploegenarbeid de problemen in verband met deze arbeidsmethoden kunnen helpen verlichten, zijn alle hierboven genoemde factoren voldoende aanwijzing voor het feit dat de "biologische kosten" van de arbeidsprestatie, vooral op langer zicht, variëren met de tijd van de dag en het ritme daarvan, omdat het menselijk lichaam onderhevig is aan activiteitsveranderingen, bijvoorbeeld een hoog activiteitspotentiaal laat in de ochtend en een heel laag activiteitspeil tussen drie en vier uur in de nacht. Hieruit volgt dat nachtarbeid in het bijzonder in felte betekent tegen de biologische klok in werken; voor de arbeid is dus een veel grotere fysieke en mentale inspanning noodzakelijk. Het lichaam kan zich echter niet volledig aanpassen aan dergelijke werktijden zoals Carpentier en Cazamian⁽²⁰⁾ hebben aangetoond.

Wetgeving

24. Aangezien bewezen is dat nachtarbeid de voornaamste oorzaak is van de nadelige gevolgen voor de gezondheid van de betrokken werknemers, is het nuttig hieronder enige bijzonderheden te vermelden van de wetgeving ter zake van deze vorm van arbeid.
25. In de Gemeenschap kan men verschillende politieke uitgangspunten onderkennen, die elkaar echter in de praktijk misschien niet veel

ontlopen. In België en in Nederland is nachtarbeid in principe voor zowel voor mannen als vrouwen verboden, maar er bestaan lange lijsten met uitzonderingen die voor vrouwelijke en mannelijke werknemers niet dezelfde behoeven te zijn. Bovendien kan ook bij CAO van dit verbod worden afgeweken, hetgeen vaak het geval is in de Bondsrepubliek Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië en Portugal, landen waar in principe nachtarbeid voor vrouwelijke werknemers verboden is. In de andere Lid-Staten bestaan geen beperkingen ten aanzien van nachtarbeid, afgezien van specifieke bepalingen ter bescherming van bepaalde groepen werknemers (jongeren, zwangere of zogende vrouwen). Er zij ten slotte nog op gewezen dat de afwezigheid van wetgeving ter zake van nachtarbeid in bepaalde Lid-Staten (Denemarken, Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk) geenszins wil zeggen dat de overheid in die landen geen bijzonder belang hecht aan eisen ter zake van veiligheid en gezondheid. Men moet overigens wel weten wat verstaat wordt onder "nachtelijke periode", "nachtarbeid" en welke werknemer als "nachtarbeider" wordt beschouwd; deze begrippen verschillen per land en zijn afhankelijk van de nationale wetgeving en/of de CAO's. De wettelijke uren voor nachtarbeid in de verschillende landen staan vermeld in tabel 5.

(19) C. Telger : Overmortality among permanent nightworkers : Some questions about 'adaptation', Edinburgh 1984

(20) Zie voetnoot 10

Tabel 5

Wettelijke uren voor nachtarbeid in de Gemeenschap

<u>Land</u>	<u>Uren voor nachtarbeid</u>
BELGIË	20 tot 6
DENEMARKEN	geen algemene wetgeving
BONDSREPUBLIC DUITSLAND	20 tot 6
GRIEKENLAND	22 tot 7
SPANJE	22 tot 6
FRANKRIJK	22 tot 5
IERLAND	geen algemene wetgeving
ITALIË	24 tot 6
LUXEMBURG	geen algemene wetgeving
NEDERLAND	20 tot 7
PORTUGAL	20 tot 7, minstens zeven uur in die periode
VERENIGD KONINKRIJK	geen algemene wetgeving

26. De kwestie van de nachtarbeid is besproken op de 77e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie van juni 1990 in de context van de herziening van verdrag nr. 89 betreffende "de nachtarbeid van vrouwen in de industrie werkzaam". Dit verdrag is geratificeerd door België, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal. De conferentie heeft een nieuw verdrag en een aanbeveling goedgekeurd, waarin geen verschil meer wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen voor wat hun behandeling ter zake van nachtarbeid betreft gemaakt en bepaalde voorwaarden worden gesteld waaronder nachtarbeid kan worden verricht. De goedkeuring en latere ratificatie van het verdrag alsmede van de bepalingen in de

bijbehorende aanbeveling ondersteunen op internationaal niveau de benadering van het onderhavige voorstel voor een richtlijn van de Commissie. Zij dragen er toe bij dat voor alle ondernemingen dezelfde regels voor het laten verrichten van nachtarbeid en de daarbij in acht te nemen voorwaarden gelden en aldus tot het gelijktrekken van de voorschriften ter zake in de gehele wereld.

Conclusie

27. De Commissie is zich er volledig van bewust dat voor een groot aantal productieprocessen het werken in ploegendienst en 's nachts om technische, sociale en ook economische redenen noodzakelijk is. Gezien echter de ernstige gevolgen van nachtarbeid voor de gezondheid van de werknemers en gelet op de bestaande wettelijke en CAO-bepalingen, wil de Commissie met haar voorstel op communautair niveau bereiken dat de nachtarbeid deel uitmaakt van een context die in principe alle werknemers omvat, met inachtneming echter van de uitzonderingen die vermeld staan in artikel 2, lid 2 van de kaderrichtlijn 89/391/EEG en met vermelding van de koppeling tussen dit voorstel en die richtlijn. Aangezien het voorstel alleen minimumvoorschriften geeft betekent dit dat gunstiger nationale en communautaire bepalingen toegestaan zijn.

28. In dit voorstel wordt fundamenteel het principe vastgelegd dat het regelmatig laten verrichten van nachtarbeid moet worden gemeld aan de autoriteit die bevoegd is ter zake van gezondheid en veiligheid. Deze bepaling wordt gerechtvaardigd door de hierboven aangevoerde bewijzen voor de mogelijke negatieve effecten van nachtarbeid. Dit algemene principe betekent tevens dat een dergelijke melding niet onder alle omstandigheden noodzakelijk is, maar alleen wanneer de nachtarbeid regelmatig wordt verricht.

29. Voor nachtarbeid, en eventueel ook voor roterende arbeid in ploegen, stelt de Commissie bepaalde regels voor. Bij haar definitie van de begrippen "nachtarbeid" en "nachtarbeider" heeft de Commissie de definities gevolgd die de Internationale Arbeidsorganisatie in haar verdrag betreffende de nachtarbeid (1990) heeft vastgelegd. In de IAO-definitie van nachtarbeider wordt echter gesproken van "een aanzienlijke aantal uren nachtarbeid die een bepaalde limiet te boven gaan". De Commissie wilde duidelijk maken dat deze limiet drie uur diende te zijn en heeft daarom nachtarbeid gedefinieerd als alle arbeid die wordt verricht gedurende een periode van niet minder dan zeven aaneengesloten uren tussen acht uur 's avonds en negen uur 's morgens. Men kan zeggen dat nachtarbeid van gemiddeld acht uur in een periode van 24 uur enerzijds voldoet aan de gezondheids- en veiligheidseisen voor de werknemers en anderzijds aan de flexibiliteit van het productieproces. Aangezien bovendien de achturenregel slechts geldt voor de nachtarbeider (overeenkomstig de definitie een werknemer die in de loop van een bepaalde referentieperiode minstens drie uur nachtarbeid verricht) gemiddeld over een periode van veertien dagen, hebben de ondernemingen een grote marge voor het organiseren van hun productie en voor het aanpassen daarvan aan veranderingen op de markt.

Vanuit gezondheidsstandpunt wordt het belangrijk geacht dat van werknemers die al in een ploegdienstcyclus nachtarbeid hebben verricht niet wordt verlangd dat zij in een aansluitende ploeg werken en dat over het algemeen dezelfde nachtarbeider geen overwerk mag verrichten in beroepen die bijzondere risico's of zware lichamelijke of geestelijke stress meebrengen voor of na zijn of haar periode van nachtarbeid, behalve natuurlijk in geval van force majeure of een ongeval dat gebeurd is of dreigt te gebeuren. Deze tweede bepaling sluit derhalve niet het verrichten van overwerk als zodanig uit, doch tracht te voorkomen dat

werknemers die als nachtarbelders zijn gedefinieerd in de hierboven bedoelde beroepen overwerk behoeven te verrichten dat rechtstreeks verband houdt met hun nachtarbeid. Zij kunnen derhalve zeer wel overwerk verrichten wanneer zij geen nachtarbeid verricht hebben of een beroep zonder bijzondere risico's hebben. Bovendien dient het werk zodanig te worden georganiseerd dat in het werkrooster en bij het totaal aantal uren voor werknemers die in roterende ploegen werken en voor nachtarbelders, rekening wordt gehouden met het feit dat dit soort werk veeleisender is en met de problemen die meestal optreden wanneer de cycli van de ploegendienst veranderen. Dergelijke voorschriften komen tegemoet aan bepaalde problemen die verband houden met het werken in ploegendienst en met nachtarbeid in het bijzonder en helpen de werknemer beschermen tegen te lange arbeidstijden zonder behoorlijke rusttijden en pauzes, terwijl de praktische invulling van dergelijke voorschriften wordt overgelaten aan de nationale wetgevingen en/of collectieve of andere overeenkomsten.

Ten slotte zij erop gewezen dat, wanneer dat mogelijk is, nachtarbelders indien zij gezondheidsproblemen hebben waarvan is aangetoond dat ze verband houden met het feit dat zij nachtarbeid verrichten, moeten worden overgeplaatst naar dagarbeid waarvoor zij qua gezondheid geschikt zijn. Over het algemeen dient - met het doel de gezondheidsproblemen te verkleinen - bovendien te worden bepaald dat voordat iemand nachtarbeid moet gaan verrichten en daarna periodiek, een medische keuring moet plaatsvinden en dat steeds de juiste preventie- en beschermingsvoorzieningen - afgestemd op de omstandigheid dat het werken in ploegendienst en vooral nachtarbeid veeleisender zijn - aanwezig en toegankelijk zijn om ervoor te zorgen dat veiligheids- en gezondheidsproblemen prompt kunnen worden aangepakt.

IV. SLOTBEPALINGEN

30. De situatie in de Lid-Staten ten aanzien van enerzijds de minimumrusttijden en de maximumduur van de arbeidstijd en anderzijds bepaalde aspecten van het werken in ploegendienst en nachtarbeid laat zien dat in verreweg de meeste gevallen voor deze aspecten van de organisatie van de arbeidstijd wettelijke voorschriften zijn en worden vastgesteld, onderbouwd door en aangevuld met bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten. De redenen voor de invoering van een dergelijke wetgeving waren voornamelijk dat de werknemers zo veel mogelijk moesten worden beschermd tegen te lange arbeidstijden en in het bijzonder tegen voor hen schadelijke werkroosters; deze redenen werden en worden nog steeds met wetenschappelijke bewijzen gestaafd.

31. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat zich bepaalde omstandigheden kunnen voordoen waarin om objectieve redenen afwijkingen van de bepalingen van de onderhavige richtlijn inzake dagelijkse en wekelijkse rusttijden (artikel 3 en 4) alsmede bepaalde aspecten van nachtarbeid en werken in ploegendienst (artikel 7) kunnen worden gerechtvaardigd. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

I In geval van force majeure, ongeval of dreigend ongeval;

II voor bepaalde werkzaamheden die als gevolg van hun cyclus of hun aard onvermijdelijk in conflict komen met de bovengenoemde bepalingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de landbouw in bepaalde tijden van het jaar alsmede voor de horecasector en het toerisme. Het geldt misschien ook voor andere werkzaamheden in de industriële sector (bijvoorbeeld boorplatforms) alsmede in de dienstverlening (transport, distributie). Het gaat hierbij zoals gezegd om objectieve situaties,

die ook kunnen worden gekoppeld aan specifieke periodes van activiteiten in ondernemingen die uitzonderlijk van aard en kort van duur zijn. In dergelijke welomlijnde gevallen moeten de Lid-Staten er echter wel voor zorgen dat binnen een gegeven referentieperiode (die niet langer dan zes maanden mag duren) aan de betrokken werknemers een gelijkwaardige bescherming wordt geboden.

III In het kader van tussen de sociale partners afgesloten CAO's; in de CAO's dient een globaal systeem voor de organisatie van de arbeidstijd te worden afgesproken dat overeenstemt met de specifieke produktieomstandigheden en verder gaat dan het terrein dat door de onderhavige richtlijn wordt bestreken, maar waarin de minimumvoorschriften uit de hierboven aangehaalde artikelen in verband met de gezondheid en de veiligheid van de werknemers en onder identieke voorwaarden van gelijkwaardige bescherming zijn opgenomen.

32. Ten slotte zij er nog op gewezen dat gezien de verschillen die voortvloeien uit de nationale gebruiken, de kwestie van de arbeidsomstandigheden in het algemeen in in meerder of mindere mate onder de autonomie van de sociale partners valt die vaak de plaats innemen van de overheid en/of haar maatregelen aanvullen. Om met deze verschillen rekening te houden is de Commissie, mede met inachtneming van het principe van subsidiariteit, van mening dat de onderhandeling tussen de sociale partners in het kader van de voorgestelde maatregelen volledig tot haar recht moet komen, mits zij in staat is te garanderen dat de principes als uiteengezet in de voorstellen van de Commissie en goedgekeurd door de Raad worden aangehouden. Met andere woorden, het is op dit gebied

van belang het felt in overweging te nemen dat dergelijke door werkgevers en werknemers afgesloten overeenkomsten in principe een bijdrage kunnen leveren tot de toepassing van communautaire richtlijnen zonder dat hierdoor echter de Lid-Staten worden ontslagen van hun verantwoordelijkheid voor het bereiken van de in die rechtsinstrumenten vermelde doelstellingen.

33. De onderhavige richtlijn is gebaseerd op artikel 118 A van het Verdrag waarin wordt bepaald: "De Lid-Staten beijveren zich om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen, en stellen zich de harmonisatie bij de verbetering van de op dit gebied bestaande omstandigheden ten doel". In de considerans van Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 wordt gezegd dat: "er nog altijd te veel arbeidsongevallen en beroepsziekten te betreuren zijn" en dat "onverwijld preventieve maatregelen moeten worden genomen of verbeterd om de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te beschermen ten einde een hoger beschermingsniveau te garanderen." In dit verband wordt in de constitutie van de Wereldgezondheidsorganisatie (considerans, eerste principe) gezegd dat "de gezondheid een toestand is van optimaal lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn en niet alleen wordt bepaald door de afwezigheid van ziekte of gebrek".

34. In de onderhavige richtlijn worden minimumvoorschriften gegeven waarvan niet om economische redenen mag worden afgeweken. Er zij nogmaals op gewezen dat deze voorschriften niet bedoeld zijn om de werknemers uit het midden- en kleinbedrijf in een nadelige positie te brengen op een manier die niet objectief kan worden gerechtvaardigd - e.e.a. overeenkomstig de bewoordingen van de verklaring van de intergouvernementele conferentie over artikel 118 A, lid 2 van het Verdrag. Voor sectoriële omstandigheden

en bijzonderheden vormt artikel 118 A een algemene juridische grondslag - voor zover geen lagere normen kunnen worden vastgesteld dan die welke in deze richtlijn zijn vastgelegd. In de transportsector - waarvan de verschillende middelen het voorwerp zijn van specifieke bepalingen op het gebied van de sociale wetgeving - bestaat al sedert 1968 communautaire wetgeving voor het wegvervoer en binnenkort komt de Commissie met een richtlijn voor het luchtvervoer. De Commissie is bij het indienen van het onderhavige voorstel voor een richtlijn betreffende enkele aspecten van de organisatie van de arbeidstijd van mening dat de bepalingen ervan geen afbreuk mogen doen aan andere specifieke bepalingen van de Gemeenschap.

V. CONCLUSIES

35. Bij het indienen van dit voorstel voor een richtlijn bij de Raad wil de Commissie in navolging van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden en in overeenstemming met haar actieprogramma voor de toepassing van dat Handvest, het belang onderstrepen van het feit dat gezien het grote belang dat alle Lid-Staten hebben bij de aanpassing, de flexibiliteit en de organisatie van het werk, minimumvoorschriften moeten worden vastgesteld voor specifieke werksituaties in alle Lid-Staten (COM(89)548 def.). In dit licht moet de onderhavige richtlijn worden gezien.

Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd

DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, inzonderheid op artikel 118A,

Gezien het voorstel van de Commissie,

In samenwerking met het Europese Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

Overwegende dat in artikel 118 A van het Verdrag wordt bepaald dat de Raad door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststelt om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen;

Overwegende dat krachtens bedoeld artikel wordt vermeden in de richtlijnen zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen;

Overwegende dat de bepalingen van Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk⁽¹⁾ met betrekking tot de aangelegenheden die onder de onderhavige richtlijn vallen, volledig van toepassing zijn, onverminderd de strengere en/of specifieke bepalingen van laatstbedoelde richtlijn;

Overwegende dat door het vaststellen van minimum-eisen ten aanzien van de individuele rust- en arbeidstijden de in artikel 118 A bedoelde arbeidsvoorwaarden worden verbeterd;

Overwegende dat in Titel I, punt 7, van het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden wordt verklaard dat de verwezenlijking van de interne markt tot een verbetering van de levensstandaard en arbeidsvoorwaarden voor werkenden moet leiden; dat dit proces wordt verwezenlijkt door progressieve onderlinge aanpassing van die voorwaarden, met name wat de duur en de aanpassing van de arbeidstijd betreft; dat punt 8 luidt dat "alle werkenden recht hebben op een wekelijkse rusttijd en een jaarlijkse vakantie met behoud van loon waarvan de duur onderling in progressieve zin moet worden aangepast, overeenkomstig de nationale gebruiken";

Overwegende dat luidens punt 19 van genoemd handvest aan alle werkenden in hun arbeidsmilieu bevredigende voorwaarden moeten worden geboden ten aanzien van hun gezondheid en hun veiligheid en dat adequate maatregelen dienen te worden getroffen om de situatie op dit gebied op de weg van de vooruitgang te harmoniseren;

(1) PB nr. L 183 van 29.6.1989, biz. 1.

Overwegende dat het Europese Parlement in zijn resolutie van 15 maart 1989 over de sociale dimensie van de interne markt⁽²⁾ het beslist noodzakelijk acht dat voor de maximaal toegestane dagelijkse en wekelijkse arbeidstijd minimumnormen worden vastgesteld;

Overwegende dat, ten einde de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te verbeteren voor alle werknemers in de Gemeenschap bepaalde dagelijkse en wekelijkse rusttijden moeten worden aangehouden;

Overwegende dat deze richtlijn voorziet in de behoefte aan minimumvoorschriften voor bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd vanuit een oogpunt van de gezondheid en de veiligheid van de betrokken werknemers, waarbij deze minimumvoorschriften andere voorschriften die bevorderlijk zijn voor een betere gezondheids-toestand, zoals jaarlijkse vakantie met behoud van loon, onverlet laten.

Overwegende dat onderzoek heeft uitgewezen dat lange perioden van nachtarbeid en afwisseling in de patronen van ploegendienst schadelijk voor de gezondheid zijn en de veiligheid op de werkplek in gevaar kunnen brengen;

Overwegende dat derhalve in het bijzonder ervoor moet worden zorg gedragen de duur van de nachtarbeid te beperken, met de veranderingen in de patronen van ploegdiensten rekening te houden, de hoeveelheid overwerk in verband met nachtarbeid te beperken en de bevoegde instantie tijdig op de hoogte te stellen van het laten verrichten van nachtarbeid;

Overwegende dat het menselijk organisme 's nachts bijzonder gevoelig is voor verstoringen van het milieu alsmede voor bepaalde belastende vormen van arbeidsorganisatie zoals stukwerk, werk aan de lopende band of werk in een van te voren vastgesteld tempo;

Overwegende dat het van belang is dat alvorens met nachtarbeid wordt begonnen, een gezondheidsevaluatie wordt uitgevoerd die nadien met regelmatige tussenpozen wordt herhaald, dat de werknemers worden geadviseerd hoe zij de negatieve effecten van nachtarbeid kunnen verminderen of vermijden en nachtarbeters de kans wordt geboden werk overdag te gaan verrichten wanneer dat voor hun gezondheid nodig is;

Overwegende dat met bijzonderheden inzake minimum-rusttijden en bepaalde aspecten van de organisatie van nachtarbeid en ploegdiensttijden die aan het seizoenafhankelijk karakter van het werk eigen zijn of specifiek zijn voor bepaalde werkzaamheden dan wel een gevolg zijn van uitzonderlijke situaties van korte duur, voldoende rekening moet worden gehouden en tevens aan de betrokken werknemers gelijkaardige bescherming moet worden geboden;

Overwegende dat wijzigingen in de patronen van de arbeidstijd en meer in het bijzonder veranderingen in het arbeidstempo, de werkbelasting van de werknemers kunnen beïnvloeden en dus schadelijk kunnen zijn voor hun gezondheid en veiligheid; dat het daarom noodzakelijk is met deze factoren bij het veranderen van arbeidspatronen rekening te houden;

(2) PB nr. C 96 van 17.4.1989, blz. 61.

Overwegende dat deze richtlijn slechts een aantal wezenlijke elementen van de organisatie van de arbeidstijd bestrijkt die vanuit een oogpunt van de gezondheid van de werknemers en de veiligheid op de werkplek als bijzonder belangrijk worden beschouwd,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD :

AFDELING I

Toepassingsgebied en definities

Artikel 1

1. Deze richtlijn is van toepassing op de dagelijkse en wekelijkse minimum-rusttijden en op de jaarlijkse vakantie alsmede op bepaalde aspecten van de nachtarbeid en van het werken in ploegendienst.
2. De bepalingen van Richtlijn 89/391/EEG zijn op de in het eerste lid bedoelde aangelegenheden volledig van toepassing en gelden onverminderd strengere en/of specifieke bepalingen van de onderhavige richtlijn.

Artikel 2

Voor de doeleinden van deze richtlijn wordt verstaan onder :

1. arbeidstijd: de arbeidsuren, als vastgelegd in de wetgeving of in collectieve, ondernemingsgewijze of individuele arbeidsovereenkomsten, gedurende welke de werknemer op de werkplek ter beschikking van de werkgever staat;
2. rusttijd: elke periode na de normale dagelijkse of wekelijkse arbeidsverrichting gedurende welke de werknemer niet ter beschikking van de werkgever staat;
3. nachtarbeid: alle werkzaamheden die worden verricht gedurende een tijdspanne van niet minder dan zeven aaneengesloten uren begrepen tussen 20.00 en 09.00 uur;
4. ploegenarbeid: een regeling van de arbeid waarbij de werknemers elkaar volgens een bepaald rooster opvolgen; ploegenarbeid kan afwisselende of opeenvolgende ploegen betreffen en kan continu of discontinu zijn;
5. nachtarbeider: een werknemer die, al dan niet in ploegendienst, nachtarbeid verricht;
6. werknemer in ploegendienst: een werknemer die volgens een rooster voor ploegendienst arbeid verricht.

AFDELING II

Dagelijkse en wekelijkse rusttijden alsmede jaarlijkse vakantie

Artikel 3

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat een dagelijkse minimum-rusttijd van elf aaneengesloten uren per tijdspanne van 24 uur wordt geëerbiedigd.

Artikel 4

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat in elk tijdvak van zeven dagen een minimum-tijdspanne van gemiddeld één rustdag, zonder onderbreking volgend op de dagelijkse rusttijd als nader omschreven in artikel 3 wordt geëerbiedigd, welke rusttijd over een referentieperiode van niet meer dan veertien dagen wordt berekend.

Artikel 5

De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen opdat alle werkenden gedurende een minimum-tijdvak een jaarlijkse vakantie met doorbetaling van loon kunnen genieten; de nadere regels met betrekking tot de duur en de eventuele opsplitsing van de vakantie worden overeenkomstig de nationale gebruiken vastgesteld.

Artikel 6

Het verrichten van overwerk mag geen inbreuk maken op de in de artikelen 3 en 4 bedoelde minimum-rusttijden.

AFDELING III

Nachtarbeid, ploegenarbeid en arbeidspatroon

Artikel 7

1. De normale arbeidstijd voor nachtarbeiders bedraagt in een tijdspanne van 24 uur gemiddeld niet meer dan acht uur, berekend over een referentieperiode van niet meer dan veertien dagen waarin de nachtarbeiders nachtarbeid verrichten.
2. In het geval van ploegenarbeid waarmee nachtarbeid is gemeeld, is het werken in twee opeenvolgende volledige ploegendiensten verboden.
3. Onder voorbehoud van lid 1 mogen nachtarbeiders in beroepen die bijzondere risico's of een aanzienlijke lichamelijke inspanning of geestelijke spanning meebrengen, vóór of na een dagelijkse arbeidsperiode waarin zij nachtarbeid hebben verricht, geen overwerk verrichten.
4. Voor werknemers die in afwisselende ploegen arbeid verrichten en voor nachtarbeiders wordt bij de planning van pauzes en de bepaling van de totale lengte van pauzes rekening gehouden met de omstandigheid dat deze arbeidstijdsvormen een zwaardere belasting voor de persoon meebrengen.

Artikel 8

1. Werknemers op wie voor een zekere tijd werkroosters met nachtarbeid van toepassing zijn, hebben recht op een gratis medische keuring alvorens zij met nachtarbeid aanvangen welke gratis keuring nadien met regelmatige tussenpozen wordt herhaald.

2. Wanneer een nachtarbelder gezondheidsproblemen heeft waarvan vaststaat dat deze verband houden met het feit dat hij nachtarbeid verricht, wordt hij zo spoedig mogelijk overgeplaatst naar dagwerk waarvoor hij geschikt is.

Artikel 9

De werkgever die regelmatig gebruik maakt van nachtarbeiders, stelt de autoriteiten die bevoegd zijn op het gebied van de gezondheid en de veiligheid, daarvan tijdig op de hoogte.

Artikel 10

De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen opdat nachtarbeiders en werknemers die in afwisselende ploegen arbeid verrichten ten aanzien van hun gezondheid en veiligheid een mate van bescherming genieten die op de aard van hun werk is afgestemd. De werkgever zorgt ervoor dat de beschermings- en preventie-voorzieningen steeds ter beschikking staan of toegankelijk zijn.

Artikel 11

De Lid-Staten zien erop toe dat de werkgevers de nodige maatregelen treffen opdat bij de wijzigingen die in het arbeidspatroon worden aangebracht, afhankelijk van het soort werk, rekening wordt gehouden met de eisen ter zake van gezondheid en veiligheid, in het bijzonder wat de pauzes tijdens de arbeidstijd betreft.

AFDELING IV Slotbepalingen

Artikel 12

Van het bepaalde in de artikelen 3, 4 en 7 kan worden afgeweken :

1. in geval van overmacht, een ongeval of een dreigend ongeval, mits de betrokken werknemers ter compensatie gelijkwaardige rusttijden worden geboden;
2. wanneer de seizoenafhankelijke aard van de verrichte arbeid of de bijzonderheden die eigen zijn aan bepaalde werkzaamheden of uitzonderlijke, in de tijd beperkte situaties objectief met de genoemde bepalingen strijdig zijn, mits binnen een referentieperiode die niet langer dan zes maanden mag bestaan, ter compensatie gelijkwaardige rusttijden worden geboden;
3. in geval op het daartoe geëigende niveau collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de werkgevers en de werknemers-vertegenwoordigers zijn gesloten met als doel met betrekking tot de organisatie van de arbeidstijd een pakket maatregelen samen te stellen dat op de specifieke productie-omstandigheden, waaronder de dagelijkse en wekelijkse rusttijden alsmede nacht- en ploegenarbeid, is afgestemd, mits de betrokken werknemers ter zake van de specifieke punten binnen een referentieperiode die hoogstens zes maanden mag bestaan, ter compensatie gelijkwaardige rusttijden worden geboden.

Artikel 13

De bepalingen van deze richtlijn gelden onverminderd andere, specifieke communautaire bepalingen.

Artikel 14

De Lid-Staten doen uiterlijk op 31 december 1992 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn te voldoen of dragen ervoor zorg dat eveneens binnen die termijn de sociale partners bij overeenkomst de nodige voorschriften vaststellen, onverminderd de verplichting van de Lid-Staten om de met deze richtlijn bevoegde resultaten te bereiken.

De krachtens de eerste alinea door de Lid-Staten vastgestelde voorschriften houden een uitdrukkelijke verwijzing in naar deze richtlijn.

De Lid-Staten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de inder toepassing van deze richtlijn getroffen maatregelen.

Artikel 14

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten.

Gedaan te Brussel, op

Voor de Raad

COMPETITIVENESS AND EMPLOYMENT IMPACT STATEMENT

Proposal for a Council Directive on certain aspects of the organization of working time

I What is the main reason for introducing the measure?

The policy objective is to establish minimum rules at Community level with respect to the establishment of minimum rest periods per day and per week and to the performance of shift, especially night work. Based on Article 118a of the Treaty the proposal is linked to the provisions of that Article, i.e. to lay down minimum prescriptions in the field of the work environment, in particular with respect to health and safety at the workplace.

II Features of the businesses in question

As the other Directives based on Article 118a, notably the framework Directive 89/391/EEC, this proposal is intended to apply to all enterprises and the public service, as defined in the framework Directive. Therefore the enterprises of all sizes and all sectors of activity - trades, manufacturing, services and agriculture - are concerned by the Directive. SME's are affected in the same way as large enterprises. Night work is not only used in large enterprises but also in activities where SME play an important role, such as trades, restaurants and hotels and commerce.

III What obligations does this measure impose directly on businesses

The provisions of this Directive are intended to ensure certain protective rights to workers who perform shift and especially night work by laying down provisions with respect to the conditions under which these forms of working time arrangements may be carried out (information of night work on a regular basis, a certain number of hours of night work in a 24-hour period, health assessment of regular night workers, etc.), provisions which exist already to a large extent in the Member States. Also with regard to minimum rest periods, the provisions laid down by this Directive are already respected in practice in the large majority of Member States and very often extended by collective agreements. The aim of this proposal is that all workers will be ensured these rights and that by these provisions the conditions at the workplace will be improved leading to a better minimum protection for the health and safety of the workers.

IV What indirect obligations are national, regional or local authorities likely to impose on businesses?

To the extent that national authorities have to transpose the provisions of this Directive into national legislation there will partly be an impact, i.e. in those cases where existing legislation or collective agreements have not yet laid down such minimum requirements.

V Are there any special provisions in respect of SME's?

There are no specific provisions for SME's but the provisions of Article 118a have to be observed which state that the creation and development of SME's must not be held back. The provisions proposed should also apply to SME's, albeit taking into account the fact that they may be waived in situations which, objectively, conflict with them, such as when they relate to the seasonal nature of the work performed or to features peculiar to certain activities or exceptional situations limited in time, provided that equivalent protection is granted within a reference period. These derogations may especially concern SME's.

VI What is the likely effect on

(a) the competitiveness of businesses?

By rendering the working conditions at the workplace healthier for the workers the competitiveness of businesses will be increased since the human potential will be used in a more responsible way. The flexibility built into a large number of the provisions of the proposal and possibilities of derogation contribute to increase the competitive capacity of the enterprises. Longer term effects of protective measures, as envisaged by the proposal will reveal, as is already the case in a number of Member States and in other industrialized countries, that better protection of the workers at the workplace also contributes to increasing the competitiveness of such enterprises.

(b) employment?

The proposal is couched in such terms that while granting the employees certain protective rights, especially with regard to minimum rest periods and recourse to night workers the flexibility of businesses is essentially maintained. Certain reorganizations of working hours at microeconomic level may entail for some businesses economic losses and may tend to reduce their manpower levels. Others, however, will gain both with regard to productivity and employment when reorganizing working hours. In any case, since the Directive only prescribes minimum requirements it is difficult to forecast employment effects because standards more favourable to the workers may be laid down by national legislation and/or collective agreements.

VII Have the relevant representative organisations been consulted?

A comprehensive consultative process has been held with both sides of industry (see annex) and the observations and comments of the parties consulted have been taken into account in the final draft of this proposal.

ISSN 0254-1513

COM(90) 317 def.

DOCUMENTEN

NL

05

21.09.1990

Catalogusnummer : CB-CO-90-468-NL-C
ISBN 92-77-64232-7

VERKOOPPRIJS	tot 30 blz.: 3,50 ECU	per 10 blz. meer: 1,25 ECU
--------------	-----------------------	----------------------------

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg