

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.3.2010
COM(2010) 106 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 arbeidstijdenrichtlijn

**(eerste fase van de raadpleging van de sociale partners op het niveau van de Europese
Unie krachtens artikel 154 van het VWEU)**

**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 arbeidstijdenrichtlijn

**(eerste fase van de raadpleging van de sociale partners op het niveau van de Europese
Unie krachtens artikel 154 van het VWEU)**

1. INLEIDING

Het doel van deze mededeling is overeenkomstig artikel 154 van het VWEU de mening van de sociale partners op het niveau van de Europese Unie te peilen over de mogelijke richting van een EU-optreden met betrekking tot de arbeidstijdenrichtlijn¹.

In 2004 had de Commissie na breed overleg een voorstel tot wijziging van de richtlijn² ingediend. In april 2009 echter kwamen de Raad en het Parlement tot de conclusie dat zij het ondanks twee lezingen en een bemiddelingsprocedure niet eens konden worden over het voorstel.

Dit negatieve resultaat brengt verscheidene lidstaten en de sociale partners op nationaal niveau in een lastig parket. Het is juridisch onvoldoende duidelijk hoe een aantal vraagstukken moeten worden geïnterpreteerd die door het ontbreken van een besluit van de medewetgevers onopgelost zijn gebleven. Ook hebben sommige lidstaten grote problemen met de toepassing van een aantal aspecten van de bestaande wetgeving. Als gevolg daarvan rijst in een aantal lidstaten ernstige twijfel over de conformiteit van hun nationale recht of gebruiken met het EU-recht. In de ogen van de Commissie is de huidige situatie duidelijk onbevredigend: zij garandeert niet dat de veiligheid en gezondheid van de werknemers in de hele Europese Unie daadwerkelijk conform het EU-recht beschermd worden, noch dat de ondernemingen en de werknemers bij de organisatie van de arbeidstijd voldoende flexibiliteit geboden wordt.

Verschillende institutionele actoren hebben zich bezorgd betoond over het vooruitzicht dat deze situatie voor onbepaalde tijd voortduurt. De Commissie acht het noodzakelijk de arbeidstijdenregeling in de EU opnieuw te bezien en gelooft dat zij een bijzondere plicht heeft dat te doen. Zij is voornemens zo'n herziening uit te voeren op basis van een effectbeoordeling met een krachtige sociale dimensie en een brede raadpleging van de sociale partners.

Een belangrijke vraag in dit verband is de draagwijdte van zo'n herziening. Eén mogelijkheid zou zijn zich te beperken tot de aspecten van de richtlijn die tijdens de onderhandelingen van 2004-2009 het meest problematisch zijn gebleken, en opnieuw te proberen oplossingen te bereiken waarin de medewetgevers zich nu wel zouden kunnen vinden. Maar de Commissie zou op deze manier een kans laten liggen de richtlijn opnieuw te beoordelen in het licht van

¹ Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 299 van 18.11.2003, blz. 9).

² Oorspronkelijk voorstel van de Commissie: COM(2004) 607; gewijzigd voorstel COM(2005) 246.

de fundamentele veranderingen die zich sinds de oorspronkelijke richtlijn in de arbeidspatronen hebben voltrokken, en de toekomstige behoeften van de werknemers, ondernemingen en consumenten in de 21e eeuw.

Daarom is de Commissie van zins de hele richtlijn op de schop te nemen, te beginnen met een grondige evaluatie van de bepalingen ervan, teneinde vast te stellen welke problemen zich met de toepassing ervan voordoen of kunnen voordoen, en zal zij vervolgens nagaan hoe die problemen kunnen worden opgelost. De Commissie nodigt de sociale partners uit tot een brede bezinning op de gevolgen van de hieronder beschreven fundamentele veranderingen en op het soort arbeidstijdenregeling dat de EU nodig heeft om de sociale, economische, technologische en demografische uitdagingen van de 21e eeuw aan te kunnen.

2. ARBEIDSTIJD: ONTWIKKELINGEN EN VOORUITZICHTEN

De huidige richtlijn is een codificatie van twee eerdere richtlijnen, waarvan de belangrijkste in 1993 werd vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie uit 1990³.

De laatste twintig jaar hebben zich in de wereld van de arbeid fundamentele veranderingen voltrokken, die duidelijk hebben doorgewerkt in de totale lengte en verdeling van de arbeidstijd. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Een algemene verkorting van de totale arbeidstijd: de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd is in de EU gedaald van 39 uur in 1990 tot 37,8 uur in 2006⁴;
- Een polarisatie van de arbeidstijd tussen groepen werknemers. Het aandeel – overwegend vrijwillige – deeltijdwerkers in de beroepsbevolking is gestegen van 14% in 1992 tot 18,8% in 2009; 10% van alle werknemers echter werkt nog steeds meer dan 48 uur per week en bijna 7% van alle werknemers heeft meer dan één baan⁵;
- Een geleidelijke destandaardisatie van de individuele arbeidstijd, met een toenemende variatie in de werktijden in de loop van het jaar of het werkzame leven en met meer flexibiliteit in de ondernemingen (variabele werktijden, vaststelling van een jaartotaal aan werkuren, tijdbanken, tijdsparen, enz.).

Deze ontwikkelingen weerspiegelen de invloed van diverse structurele veranderingen zoals de verschuiving van productie naar dienstverlening en de gestegen productiviteit als gevolg van de technologische vooruitgang en een steeds concurrerender ondernemingsklimaat. Ook de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en de toenemende individualisering van levensstijlen (met een grotere verscheidenheid van voorkeuren ten aanzien van de verdeling van tijd tussen werk en vrije tijd) zijn op deze ontwikkelingen van invloed geweest. In de toekomst zullen deze structurele veranderingen zich waarschijnlijk nog sneller voltrekken naarmate de wereldeconomie de overgang van een industriële naar een kenniseconomie voltooit. Er worden nieuwe banen gecreëerd in analytische, wetenschappelijke en technische

³ Voorstel voor een richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd – COM(90) 317 van 20.9.1990.

⁴ 37,2 uur als de tien lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden, buiten beschouwing worden gelaten. Ondanks de invloed van de conjunctuur vertoonde ook de wekelijkse arbeidstijd van voltijdwerkers in dezelfde periode een licht dalende tendens. (Gegevens van Eurostat).

⁵ Vierde Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden.

beroepen, waarbij werknemers actief betrokken zijn bij het scheppen en verspreiden van kennis. Deze overgang is niet alleen van invloed op het soort en de kwaliteit van de in de economie beschikbare banen en de vereiste vaardigheden, maar ook op de manier waarop arbeid wordt georganiseerd. Betere informatie- en communicatietechnologieën kunnen de behoefte aan fysieke aanwezigheid op een centrale werkplek verkleinen en mobielere en zelfstandigere vormen van werk bevorderen (telewerken, nomadisch werken).

Bij een groeiend aantal kenniswerkers kan arbeid niet op het aantal gewerkte uren beoordeeld worden maar op de originaliteit en kwaliteit van het geleverde product. Die werkers beschikken over een grote vrijheid wat de organisatie en plaats van hun werk aangaat, wat vragen opwerpt over de toepassing van normale arbeidstijdenregelingen. De nieuwe kenniseconomie levert echter ook veel banen op in routineproductiediensten (belcentra, gegevensverwerking) met repetitief werk onder streng toezicht. In deze gevallen kan er sprake zijn van hoge arbeidsintensiteit en stress, die regelgeving in het belang van de veiligheid en gezondheid van de werknemers noodzakelijk kunnen maken, net als bij traditionele industriële activiteiten.

Arbeidstijdmanagement is een steeds belangrijker onderdeel van concurrentiestrategieën van ondernemingen aan het worden. Verlaging van de gemiddelde productiekosten en verlenging van de openingstijden in de dienstensector betekenen dat de totale productietijd langer moet worden. Zich aanpassen aan een veranderde consumentenvraag en aan de seizoencycli vereist een afwisselender verdeling van de productietijd. Met als gevolg dat nieuwe vormen van variabele werktijden zijn en zullen blijven worden toegepast, zoals de invoering van roosters en ploegen om flexibel te kunnen organiseren, en de vaststelling van flexibele werkroosters⁶.

Meer recent, in de huidige crisis, is arbeidstijdflexibiliteit voor veel ondernemingen een belangrijk instrument geworden om zich aan te passen aan een scherp dalende vraag. Er is werktijdverkorting ingevoerd, vaak met gedeeltelijke looncompensatie of in combinatie met opleiding, en sommige lidstaten namen beleidsmaatregelen om die financieel te steunen.

Tegelijk met deze door het bedrijfsleven aangestuurde veranderingen is er een groeiend bewustzijn dat arbeidstijdflexibiliteit werknemers kan helpen hun werk en privéleven te combineren. Nu we in de EU een meer diversifieerde beroepsbevolking hebben, kunnen flexibeler werkroosters de werknemers meer mogelijkheden bieden om de arbeidstijd op persoonlijke behoeften af te stemmen. In bepaalde omstandigheden kunnen die ook gelijke kansen op werk en loopbaanontwikkeling bevorderen en de toegang tot werk voor kansarme groepen van werkzoekenden vergemakkelijken⁷.

Maar we moeten ook erkennen dat sommige vormen van arbeidstijdflexibiliteit kunnen leiden tot een verhoging van het arbeidsritme, met gevolgen voor de veiligheid en de gezondheid, de arbeidssatisfactie, de productiviteit van de organisatie en de opleidingsmogelijkheden. Er kan een personeelstekort ontstaan, vooral in hooggekwalficeerde beroepen, waardoor werken aantrekkelijker wordt voor degenen die meer kunnen verdienen, en waardoor een opwaartse druk wordt uitgeoefend op de arbeidstijd van schaarse geschoolde arbeidskrachten.

⁶ 'Working time in the EU and other global economies', Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, 2008.

⁷ Ibidem.

De vergrijzing van onze samenlevingen kan ook van invloed zijn op de manier waarop werknemers hun tijd tussen werk en vrije tijd verdelen, waardoor het verlangen naar een beter evenwicht tussen werk en privéleven toeneemt, wat een repercussie op de overwerkcultuur tot gevolg heeft.

3. REGELING VAN DE ARBEIDSTIJD

In elk land is de arbeidstijdenregeling een complexe mix van algemene en sectorspecifieke regelingen, die zijn gebaseerd op het geschreven recht en op collectieve overeenkomsten. Op dit gebied bestaat uitgebreide internationale regelgeving en die is historisch van doorslaggevende invloed geweest op de geleidelijke verkorting van de arbeidstijd⁸. De ILO-normen (39 verschillende in totaal) blijven wereldwijd een zeer belangrijke rol spelen, met name in landen met slechtere arbeidsomstandigheden. De grondbeginselen waarop de arbeidstijdenregeling is gebaseerd, zijn te vinden in artikel 31 van het EU-Handvest van de grondrechten⁹.

EU-richtlijn 2003/88/EG behelst minimumnormen voor de maximale wekelijkse arbeidstijd, de dagelijkse en wekelijkse rusttijd, de pauzes en de jaarlijkse vakantie met behoud van loon, alsook voor nachtarbeid en de referentieperioden voor de berekening van de wekelijkse rusttijd en de maximale wekelijkse arbeidstijd. De richtlijn is vrij gedetailleerd, in overeenstemming met haar verklaarde doel de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen. Zij voorziet echter ook in de nodige flexibiliteit bij de feitelijke organisatie van de arbeidstijd:

- De lidstaten mogen de EU-voorschriften aanpassen aan hun nationale omstandigheden (zo is de maximale wekelijkse arbeidstijd in veel landen onder de 48 uur vastgesteld);
- Er is aanzienlijke ruimte voor flexibele arbeidstijdenregelingen door middel van collectieve onderhandelingen (bijvoorbeeld de vaststelling van een jaartotaal aan werkuren);
- Er zijn veel afwijkingen van en uitzonderingen op de algemene bepalingen (bijvoorbeeld inzake de inroostering van compenserende rusttijden, of de individuele opt-out van de 48-uursregel).

Bij de regeling van de arbeidstijd staan vanouds veiligheids- en gezondheidsdoelstellingen voorop en bij de hervormingen is er dikwijls van uitgegaan dat technische vooruitgang onvermijdelijk tot meer vrije tijd zou leiden. Een arbeidstijdenregeling vindt normaal gesproken haar rechtvaardiging in de noodzaak de negatieve effecten van het overwerk te compenseren dat het gevolg zou kunnen zijn van ongereguleerde individuele transacties.

De laatste tijd echter is het accent van de discussie verschoven en de organisatie van de arbeidstijd wordt in toenemende mate gezien als cruciaal voor de verbetering van de

⁸ Het eerste ILO-verdrag, het verdrag over de arbeidsduur (industrie) van 1919, stelt de norm op een achturige werkdag en een 48-urige werkweek.

⁹ ‘Artikel 31 Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden
1. Iedere werknemer heeft recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden.
2. 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.’

productiviteit en het concurrentievermogen, het evenwicht tussen werk en privéleven, en de omgang met de groeiende verscheidenheid aan voorkeuren en arbeidspatronen. Dus rijst de vraag of de regeling van de arbeidstijd met deze ontwikkelingen gelijke tred heeft gehouden. Of zijn er hervormingen nodig om de huidige regels op de behoeften van de ondernemingen, werknemers en consumenten in de 21e eeuw af te stemmen?

In 2004 stelde de Commissie een wijziging van Richtlijn 2003/88/EG voor¹⁰ met drie welomschreven doelstellingen:

- Verduidelijking van de toepassing van de richtlijn in het geval van aanwezigheidsdiensten, naar aanleiding van de interpretatie van het Hof van Justitie in de zaken *SIMAP*, *Jaeger* en *Dellas*.
- Verlenging bij nationale wetgeving van de referentieperiode voor de berekening van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd tot maximaal twaalf maanden.
- Herziening van de individuele opt-out van de 48-uursgrens voor de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd (hierin was uitdrukkelijk door artikel 22 van de richtlijn voorzien).

Deze benadering sloot grotendeels aan op de problemen die in de bestaande wetgeving of jurisprudentie onopgelost waren gebleven. In de loop van de tussen 2004 en 2009 gevoerde discussie echter werden hetzij door het Parlement, hetzij door de Raad andere onderwerpen toegevoegd, zoals de combinatie van werk en gezinsleven, en de behandeling van speciale situaties als ‘autonome werknemers’ en werknemers met meer dan een baan. Deze laatste kwesties houden verband met de hierboven geschetste ontwikkelingen.

4. DOELSTELLINGEN VAN EEN ALGEHELE HERZIENING

De fundamentele veranderingen die zich in de wereld van de arbeid voordoen, vragen om een aanpassing van het regelgevingskader op EU- en nationaal niveau. Aan zo’n algehele herziening moet richting gegeven worden door een aantal beleidsdoelen die op een brede consensus van de belanghebbenden kunnen rekenen.

De bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers dient ook in de toekomst in iedere arbeidstijdenregeling voorop te staan aangezien de rechtsgrondslag van de richtlijn artikel 153, lid 1, onder a), is: “de verbetering van het arbeidsmilieu, om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen”.

Maar ook andere doelstellingen moeten worden overwogen. De arbeidstijdenregelingen van de EU spelen een zeer belangrijke rol in de verbetering van het evenwicht tussen werk en gezinsleven doordat zij de werknemers de tijd geven die zij voor hun gezinstaken nodig hebben en hen in de gelegenheid stellen hun werktijd zelf in te delen. Ook moet rekening worden gehouden met andere EU-wetgeving die tot dit doel bijdraagt, zoals de richtlijnen inzake moederschaps- en ouderschapsverlof en deeltijdwerk.

Een arbeidstijdenregeling kan ook van grote invloed zijn op het vermogen van het bedrijfsleven om flexibeler op veranderende externe omstandigheden in te spelen. Een versoepeling van de productie- en openingstijden kan voor ondernemingen kostenverlagend

¹⁰ Oorspronkelijk voorstel van de Commissie: COM(2004) 607; gewijzigd voorstel COM(2005) 246.

werken, waardoor zij concurrerender worden. Flexibele arbeidstijden zijn ook belangrijk voor de individuele werknemers zodat zij hun werktijd beter aan hun persoonlijke omstandigheden en voorkeuren kunnen aanpassen.

Tenslotte is het overeenkomstig de EU-agenda voor betere regelgeving belangrijk dat de regeling van de arbeidstijd op EU- en nationaal niveau zijn doelstellingen kan verwezenlijken zonder onnodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven, en met name het mkb, te creëren.

5. BELANGRIJKSTE PROBLEMEN BIJ DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN

Een algehele herziening van de richtlijn dient te beginnen met een analyse van de gevolgen van de veranderingen in arbeidspatronen voor de toepassing van de huidige richtlijn en met een inventarisatie van de bepalingen die moeten worden aangepast, vereenvoudigd of verduidelijkt. Deze moeilijkheden bij de toepassing van de richtlijn duiden er mogelijk op dat een ingrijpende aanpassing van de huidige regels nodig is.

a) Arbeidstijd

De gemiddelde wekelijkse arbeidstijd in de EU ligt onder de 48-uursgrens en is dalende. Maar het is duidelijk dat sommige groepen werknemers gemiddeld nog steeds langer werken, van ruim over de 49 uur tot meer dan 80 uur per week.

Nieuwe arbeidspatronen kunnen werknemers zelfstandiger en mobieler maken, waardoor men zich kan afvragen of het wel zo verstandig is een maximumarbeidstijd te hanteren. Bovendien kan een langere werkweek in sommige sectoren of beroepen (op de korte of zelfs lange termijn) noodzakelijk worden geacht om concurrerend te blijven, op seizoensschommelingen of tekorten aan geschoold personeel in te spelen of een 24-uursbeschikbaarheid van essentiële openbare diensten te garanderen.

Dit maximum van 48 uur is in sommige gevallen al uitgebreid, binnen de door de richtlijn toegestane mogelijkheden: met name de afwijking voor zogenaamde autonome werknemers en de individuele opt-outregeling. Het gebruik van de opt-outregeling is de laatste jaren in de hele EU aanzienlijk toegenomen. Momenteel hanteren vijf lidstaten de opt-outregeling in alle sectoren van de economie; nog eens tien lidstaten maken er alleen in bepaalde sectoren gebruik van, doorgaans die met aanwezigheidsdiensten.

Ook is er het bijzondere probleem van werknemers met meer dan een arbeidsovereenkomst, die meer dan 48 uur werken voor een en dezelfde werkgever of voor verschillende werkgevers¹¹.

Verscheidene belanghebbenden zijn van mening dat het werknemers niet belet mag worden om meer dan het gemiddelde van 48 uur te werken als zij een extra inkomen willen verdienen of sneller carrière willen maken. Omgekeerd is aangevoerd dat een wettelijke beperking noodzakelijk is ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers

¹¹ 0,6% van de werknemers in de EU werkt én meer dan 48 uur per week gemiddeld én heeft meer dan een baan (4e Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden, 2005).

aangezien individuele werknemers niet altijd vrij een maximumarbeidstijd kunnen kiezen als gevolg van hun zwakkere onderhandelingspositie tegenover de werkgevers. Daarnaast hebben lange arbeidstijden waarschijnlijk een negatieve invloed op de productiviteit, de creativiteit en het scheppen van werkgelegenheid, alsook op de combinatie van werk en gezinsleven.

b) Aanwezigheidsdienst

In sommige sectoren of beroepen omvat de arbeidstijd perioden van aanwezigheidsdienst, gedurende welke de werknemer verplicht op het werk aanwezig is en na een oproep aan het werk gaat, maar niet constant alert hoeft te zijn en mag slapen of rusten als hij niet wordt opgeroepen.

Aanwezigheidsdienst komt vooral voor in de 24-uursgezondheidszorg, institutionele zorg en hulpdiensten zoals politie en brandweer. Hoeveel tijdens een aanwezigheidsdienst daadwerkelijk wordt gewerkt, wisselt sterk van de ene tot de andere sector en lidstaat. Soms zullen werknemers langere perioden moeten werken met geen of weinig gelegenheid tot rusten. In andere gevallen zullen zij mogelijk zeer zelden opgeroepen worden om te werken, maar zijn zij wel verplicht op het werk aanwezig te zijn.

Met deze bijzondere vorm van flexibele arbeidstijden, die inherent is aan het functioneren van permanente diensten, rijst het delicate probleem hoe de gewerkte uren en rustperioden in gevallen van aanwezigheidsdienst op grond van de richtlijn berekend moeten worden. Lange uren die op de werkplek worden doorgebracht, kunnen nadelige effecten hebben op de veiligheid en gezondheid van de werknemers en op de combinatie van werk en gezin. Daarom wordt vaak aangevoerd dat de volledige aanwezigheidsdienst op het werk als arbeidstijd moet worden aangemerkt en dat die nooit mag worden meegeteld in de minimumrustperioden. In de zaken SIMAP-Jaeger-Dellas was het Hof van Justitie van oordeel dat de richtlijn zodanig moest worden uitgelegd dat wachtdiensten in hun geheel als arbeidstijd moeten worden beschouwd.

Aan de andere kant is beklemtoond dat, wanneer aanwezigheidsdiensten in hun geheel als arbeidstijd worden beschouwd en tegelijk een maximale wekelijkse arbeidsduur van 48 uur wordt aangehouden, dit zeer schadelijke gevolgen kan hebben voor het functioneren en financieren van diensten die bijzonder flexibel moeten zijn om op 24-uursbasis te kunnen werken. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de kosten van de gezondheidszorg in sommige lidstaten spectaculair zouden stijgen, naast andere problemen zoals de toenemende kosten van geneesmiddelen en de gevolgen van de vergrijzing. Tekorten aan geschoolde gezondheidswerkers maken het voor sommige lidstaten al uiterst moeilijk voldoende gespecialiseerd personeel aan te werven of in dienst te houden.

Alternatieve mogelijkheden zijn overwogen om deze gevolgen te vermijden. Voor sommige daarvan zouden wijzigingen in de bestaande wetgeving vereist zijn. De wacht- en slaapuren van een aanwezigheidsdienst op de werkplek zouden bijvoorbeeld voor de berekening van de arbeidstijd niet kunnen worden meegeteld. Of die perioden van inactiviteit zouden voor minder dan 100% als arbeidstijd kunnen worden geteld, in verhouding tot de vereiste oplettendheid (het zogenaamde equivalentiesysteem).

c) Flexibiliteit bij het middelen van de wekelijkse arbeidstijd

Flexibiliteit bij de verdeling van gewerkte uren over de tijd is een belangrijke concurrentiefactor, vooral voor die sectoren die aan schommelingen in hun activiteitscyclus onderhevig zijn.

De richtlijn staat al enige flexibiliteit toe: bij de berekening van de maximale arbeidstijd van 48 uur worden de wekelijks gewerkte uren gemiddeld over een 'referentieperiode'. Normaal gesproken mag de referentieperiode niet meer dan vier maanden bedragen, maar voor bepaalde werkzaamheden is een referentieperiode van maximaal zes maanden toegestaan of (uitsluitend bij collectieve overeenkomst) maximaal twaalf maanden voor alle soorten werkzaamheden.

Door ondernemingen die werkzaam zijn in sectoren of landen die geen traditie van collectieve onderhandelingen kennen, en meer in het algemeen door het mkb zijn echter vraagtekens geplaatst bij de beperkingen op de verlenging van de basisreferentieperiode van vier maanden. Zij zijn van mening dat zij door deze beperkingen worden benadeeld en dat de behoefte aan arbeidstijdflexibiliteit niet in correlatie staat met het model van de arbeidsverhoudingen of de grootte van de onderneming.

Deze regels zouden kunnen worden versoepeld door de lidstaten toe te staan bij wet een referentieperiode van maximaal twaalf maanden vast te stellen. Dit zou ondernemingen zeker helpen de openings- of productietijden aan te passen aan seizoen- of conjunctuurschommelingen.

Aan de andere kant kunnen langere referentieperioden gezien worden als stimulans om gedurende een langere periode lange arbeidstijden toe te staan, wat dan weer tot ongewenste gevolgen leidt voor de veiligheid en gezondheid en voor de combinatie van werk en gezinsleven. Enige vorm van beschermende voorwaarde kan nodig zijn om dit te voorkomen.

d) Flexibiliteit bij de bepaling van de minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden

Een ander belangrijk punt is de vraag in hoeverre ondernemingen flexibel zijn om te bepalen wanneer de door de richtlijn voorgeschreven dagelijkse en wekelijkse rusttijd moet plaatsvinden.

Momenteel is het op grond van de richtlijn toegestaan een minimumrusttijd geheel of gedeeltelijk uit te stellen op voorwaarde dat alle minimumrusturen later volledig worden gecompenseerd. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten die compenserende rusturen zo snel mogelijk opgenomen worden; in ieder geval moet een gemiste dagelijkse rust onmiddellijk na een verlengde dienst worden opgenomen.

Sommige belanghebbenden voeren aan dat de minimumrust (hetzij dagelijks of wekelijks) altijd snel moet worden genomen; of ten minste zo kort mogelijk moet worden uitgesteld en onmiddellijk volledig gecompenseerd. Zij wijzen op de mogelijke veiligheids- en gezondheidsrisico's die oververmoeide werknemers voor zichzelf en anderen opleveren en op het slechter functioneren en de geringere productiviteit die het gevolg kunnen zijn van gemiste rust.

Aan de andere kant kan een grotere flexibiliteit bij de keuze van het tijdstip en de organisatie van compenserende rust ondernemingen helpen bij het organiseren van het werk, vooral wanneer zij 24-uursdienstverlening in afgelegen gebieden verstrekken of te kampen hebben met een tekort aan geschoolde werknemers. In sommige gevallen kan flexibiliteit ook de werknemers helpen hun werk en gezinsleven te combineren of hun persoonlijke voorkeuren te volgen.

6. VOLGENDE STAPPEN

Deze mededeling vormt de eerste fase van de raadpleging als bedoeld in artikel 154, lid 2, VWEU. In deze fase wil de Commissie de mening van de sociale partners peilen over de vraag of optreden op het niveau van de Europese Unie inzake de arbeidstijdenrichtlijn nodig is, en over de draagwijdte van zo'n initiatief.

De Commissie zal de tijdens deze eerste fase naar voren gebrachte standpunten bestuderen en vervolgens beslissen of een EU-optreden raadzaam is. Als de Commissie beslist dat dat zo is, zal zij de tweede fase van de raadpleging van de sociale partners op EU-niveau starten. Die fase zal betrekking hebben op de inhoud van een eventueel voorstel overeenkomstig artikel 154, lid 3, VWEU.

Tegelijk met deze raadplegingen zal de Commissie een uitgebreide effectbeoordeling maken, waaronder een onderzoek naar de juridische toepassing van de richtlijn in de lidstaten en een studie van de sociale en economische aspecten die relevant zijn voor een algehele herziening van de richtlijn. De effectbeoordeling zal uiteraard niet vooruitlopen op de uitkomst van de raadplegingen. De Commissie is voornemens de resultaten van haar effectbeoordeling tijdig te publiceren zodat die in de institutionele discussies over een eventueel wetgevingsvoorstel kunnen worden ingebracht.

De vragen waarover de Commissie de sociale partners wil raadplegen, zijn de volgende:

- a) Hoe kunnen we evenwichtige en vernieuwende voorstellen met betrekking tot de organisatie van de arbeidstijd ontwikkelen die de mislukte discussies van de laatste bemiddelingsprocedure overstijgen? Wat is uw langetermijnvisie op de organisatie van de arbeidstijd in de hedendaagse context?
- b) Welke gevolgen hebben veranderingen in arbeidspatronen en gewoonten volgens u op de toepassing van de richtlijn gehad? Zijn sommige bepalingen achterhaald of moeilijker toe te passen?
- c) Wat is tot dusverre uw ervaring met het functioneren van de arbeidstijdenrichtlijn in het algemeen? Wat is uw ervaring met de belangrijke kwesties die in deel 5 van dit stuk zijn genoemd?
- d) Bent u het eens met de hier gegeven analyse met betrekking tot de organisatie en regeling van de arbeidstijd in de EU? Welke andere punten zou u eraan toegevoegd willen zien?
- e) Vindt u dat de Commissie een initiatief tot wijziging van de richtlijn moet nemen? Zo ja, onderschrijft u dan de doelstellingen van een herziening zoals hier beschreven? Hoever moet die herziening gaan?

- f) Denkt u dat, afgezien van wetgevende maatregelen, andere maatregelen op EU-niveau het overwegen waard zijn? Zo ja, welke maatregelen zouden dan genomen moeten worden en op welke punten?
- g) Bent u voorstander van een dialoog uit hoofde van artikel 155 VWEU over in deze raadpleging aan de orde gestelde punten? Zo ja, over welke?