

ARREST VAN HET HOF

12 november 1996 <sup>\*</sup>

In zaak C-84/94,

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door M. J. Beloff, QC, en E. Sharpston, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door A. Sacchetti, directeur bij zijn juridische dienst, J. Aussant, juridisch adviseur, en S. Kyriakopoulou, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

**Koninkrijk Spanje**, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en M. Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado van de juridische

<sup>\*</sup> Procestaal: Engels.

dienst van de staat, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

door:

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door N. Khan, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

en door:

**Koninkrijk België**, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij de juridische dienst van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

interveniënten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 1993, L 307, blz. 18), en, subsidiair, van de bepalingen van de artikelen 4, 5, eerste en tweede alinea, 6, punt 2, en 7 van deze richtlijn,

wijst

## HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), J. L. Murray en L. Sevón, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann en H. Ragnemalm, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger  
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 16 januari 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 maart 1996,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij op 8 maart 1994 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 1993, L 307, blz. 18; hierna: „richtlijn”), en, subsidiair, van de bepalingen van de artikelen 4, 5, eerste en tweede alinea, 6, punt 2, en 7 van de richtlijn.
- 2 De richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 118 A EG-Verdrag, dat luidt als volgt:

„1. 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.

2. Ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in lid 1 beoogde doelstelling, stelt de Raad volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, door middel van richtlijnen de minimumvoorschriften vast die geleidelijk zullen worden toegepast, met inachtneming van de in elke van de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften.

In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen.

3. De uit hoofde van dit artikel vastgestelde bepalingen beletten niet dat een Lid-Staat maatregelen voor een hogere graad van bescherming van de arbeidsomstandigheden handhaaft en treft welke met dit Verdrag verenigbaar zijn.”

3 Volgens artikel 1 van de richtlijn bepaalt deze richtlijn minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd en is zij van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 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 (PB 1989, L 183, blz. 1), met uitzondering van het weg-, lucht-, zee- en spoorwegvervoer, de binnenvaart, de zeevisserij, andere activiteiten op zee, alsmede de activiteiten van artsen in opleiding.

4 Afdeling II van de richtlijn regelt de dagelijkse minimumrusttijden, de wekelijkse rusttijd en de jaarlijkse vakantie alsmede de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd. Zo zijn de Lid-Staten verplicht om alle nodige maatregelen te treffen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten (artikel 3), wanneer de dagelijkse arbeidstijd meer dan zes uren bedraagt, een pauze hebben waarvan de praktische details worden vastgesteld door de sociale partners of door de nationale wetgeving (artikel 4), voor elk tijdvak van zeven dagen een ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren genieten waaraan de in artikel 3 bedoelde elf uren dagelijkse

rusttijd worden toegevoegd (artikel 5, eerste alinea) en die in beginsel de zondag omvat (artikel 5, tweede alinea), en ten slotte, een jaarlijkse vakantie met behoud van loon van vier weken genieten (artikel 7).

- 5 Artikel 6 verplicht de Lid-Staten voorts om de nodige maatregelen te treffen opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers de wekelijkse arbeidstijd wordt vastgesteld door de sociale partners of door de nationale wetgeving, waarbij de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren mag bedragen.
  
- 6 Afdeling III van de richtlijn bevat verschillende voorschriften inzake nachtarbeid, ploegenarbeid en het werkrooster. Zo moeten de Lid-Staten alle nodige maatregelen treffen opdat de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders gemiddeld niet langer is dan acht uren per tijdvak van vierentwintig uur en zij, wanneer hun werk bijzondere risico's dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen meebrengt, niet langer werken dan acht uren in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten (artikel 8). Nachtarbeiders hebben bovendien recht op een gratis medische keuring, alvorens zij bij nachtarbeid worden ingezet en daarna op gezette tijden, en nachtarbeiders met gezondheidsproblemen waarvan vaststaat dat deze verband houden met de nachtarbeid, moeten waar mogelijk passend dagwerk krijgen (artikel 9). Artikel 10 geeft de Lid-Staten toestemming om de arbeid van bepaalde categorieën nachtarbeiders die bij hun werk in nachttijd een veiligheids- of gezondheidsrisico lopen, afhankelijk te stellen van bepaalde garanties, en artikel 12 verplicht de Lid-Staten om, onder meer, de nodige maatregelen te treffen opdat nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid een mate van bescherming genieten die op de aard van hun werk is afgestemd.
  
- 7 De Lid-Staten moeten bovendien maatregelen treffen opdat werkgevers die regelmatig gebruik maken van nachtarbeiders, de bevoegde autoriteiten daarvan op hun verzoek in kennis stellen (artikel 11). Ten slotte moet de werkgever, wanneer het

werk volgens een bepaald rooster is ingedeeld, rekening houden met het algemene beginsel van de aanpassing van de arbeid aan de mens, met name teneinde monotone en tempogebonden arbeid, afhankelijk van het soort werk en de veiligheids- en gezondheidseisen, te verlichten (artikel 13).

8 Afdeling IV van de richtlijn bevat diverse bepalingen. Volgens artikel 14 gelden de bepalingen van de richtlijn niet wanneer andere communautaire besluiten meer specifieke voorschriften voor bepaalde beroepen of beroepswerkzaamheden bevatten. Artikel 15 bepaalt, dat de Lid-Staten bepalingen mogen toepassen of invoeren die gunstiger zijn dan die van de richtlijn. Artikel 16 verleent de Lid-Staten de bevoegdheid om voor de toepassing van de bepalingen inzake de wekelijkse rusttijd, de maximale wekelijkse arbeidstijd en de duur van nachtarbeid referentieperiodes vast te stellen. Artikel 17 ten slotte bevat een opsomming van de afwijkingen die op bepaalde artikelen mogelijk zijn, terwijl artikel 18 verschillende termijnen voor omzetting van de richtlijn in nationaal recht vaststelt.

9 Tot staving van zijn beroep voert het Verenigd Koninkrijk vier middelen aan: verkeerde rechtsgrondslag van de richtlijn, schending van het evenredigheidsbeginsel, misbruik van bevoegdheid en schending van wezenlijke vormvoorschriften.

#### Het middel: verkeerde rechtsgrondslag van de richtlijn

10 De verzoekende regering betoogt, dat de richtlijn had moeten worden vastgesteld op basis van artikel 100 EG-Verdrag, of zelfs van artikel 235 van dit Verdrag, die eenparigheid van stemmen binnen de Raad vereisen.

*De draagwijdte van artikel 118 A*

- 11 De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt om te beginnen op, dat artikel 118 A van het Verdrag moet worden beschouwd als een uitzondering op artikel 100, dat op grond van artikel 100 A, lid 2, het artikel is dat geldt voor bepalingen „inzake de rechten en belangen van werknemers”, zodat artikel 118 A strikt moet worden uitgelegd.
- 12 Opgemerkt zij dat in het advies van 19 maart 1993 (Advies 2/91, Jurispr. 1993, blz. I-1061, punt 17) het Hof eraan heeft herinnerd, dat artikel 118 A de Gemeenschap op sociaal gebied een interne regelgevende bevoegdheid verleent. Het bestaan van andere verdragsbepalingen heeft niet tot gevolg, dat de werkingssfeer van artikel 118 A wordt beperkt. Deze bepaling, die is opgenomen in het hoofdstuk „sociale bepalingen” van het Verdrag, heeft enkel betrekking op maatregelen betreffende de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Zij vormt daarom een specifiekere bepaling dan de artikelen 100 en 100 A. Deze uitlegging wordt bevestigd door de tekst zelf van artikel 100 A, lid 1, volgens welke deze bepaling geldt, „tenzij in dit Verdrag anders is bepaald”. Het argument van de verzoekende regering kan daarom niet worden aanvaard.
- 13 Onder verwijzing naar de bewoordingen van artikel 118 A betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk in de tweede plaats, dat op grond van deze bepaling enkel richtlijnen kunnen worden vastgesteld, die objectief en daadwerkelijk verband houden met „de veiligheid en de gezondheid van de werknemers”. Dit zou niet het geval zijn bij maatregelen betreffende, in het bijzonder, de duur van de wekelijkse arbeidstijd, de betaalde jaarlijkse vakanties en de rusttijden, waarvan het verband met de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te gering zou zijn. Deze uitlegging zou worden bevestigd door het in artikel 118 A gebruikte begrip „arbeidsmilieu”, dat inhoudt dat op deze bepaling gebaseerde richtlijnen uitsluitend betrekking mogen hebben op de fysieke omstandigheden en gevaren op de werkplek.
- 14 Er zij aan herinnerd dat artikel 118 A, lid 2, gelezen in samenhang met lid 1 van deze bepaling, de Raad de bevoegdheid verleent om door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen die geleidelijk zullen worden toegepast, met

inachtneming van de in elke van de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften, om „de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen” door middel van harmonisatie, op de weg van de vooruitgang, van de op dit gebied bestaande omstandigheden.

- 15 Niets in de bewoordingen van artikel 118 A duidt erop, dat de begrippen „arbeidsmilieu”, „veiligheid” en „gezondheid” in de zin van deze bepaling, bij gebreke van nadere preciseringen, restrictief zouden moeten worden uitgelegd en niet als betrekking hebbende op alle factoren, fysieke of andere, die van invloed kunnen zijn op de gezondheid en de veiligheid van de werknemer in zijn arbeidsmilieu, en in het bijzonder op bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd. Integendeel, de woorden „met name het arbeidsmilieu” pleiten voor een ruime uitlegging van de bij artikel 118 A aan de Raad verleende bevoegdheid op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Bovendien kan voor een dergelijke uitlegging van de begrippen „veiligheid” en „gezondheid” met name steun worden gevonden in de preambule van het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie, waarbij alle Lid-Staten partij zijn, en waarin gezondheid wordt omschreven als een toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn en niet slechts als de afwezigheid van ziekte of zwakheid.
- 16 De verzoekende regering betoogt vervolgens, dat de Raad op grond van artikel 118 A, lid 2, enkel „minimumvoorschriften” kan vaststellen die geleidelijk zullen worden toegepast, met inachtneming van de in de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. Deze bepaling zou de Raad daarom enkel de bevoegdheid verlenen om harmonisatiemaatregelen vast te stellen op een niveau dat aanvaardbaar is voor alle Lid-Staten en dat een minimum referentiepunt vormt.
- 17 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 118 A, dat de Raad machtigt minimumvoorschriften vast te stellen, niet vooruitloopt op de intensiteit van de actie die deze instelling nodig kan achten voor de vervulling van de taak die de betrokken bepaling haar uitdrukkelijk opdraagt, namelijk zich in te zetten voor de verbetering — op de weg van de vooruitgang — van de voorwaarden betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. De in artikel 118 A gebezigde



uitdrukking „minimumvoorschriften” betekent enkel, hetgeen overigens wordt bevestigd door lid 3 van dit artikel, dat de Lid-Staten strengere normen mogen vaststellen dan die welke in het kader van gemeenschapsacties zijn vastgesteld (zie inzonderheid Advies 2/91, reeds aangehaald, punt 18).

- 18 In de derde plaats betoogt het Verenigd Koninkrijk dat, gezien de richtlijnen die in het verleden op artikel 118 A zijn gebaseerd, deze bepaling de Raad niet de bevoegdheid verleent om richtlijnen vast te stellen die, gelijk de richtlijn in de onderhavige zaak, het vraagstuk van de gezondheid en de veiligheid op algemene, abstracte en niet-wetenschappelijke wijze behandelen. Zo is in richtlijn 89/391 een procedure voor de beoordeling van risico's vastgesteld, die bepaalde gebieden aan het licht dient te brengen waarin optreden noodzakelijk is om de gezondheid en de veiligheid van werknemers te beschermen. Verder vallen de andere richtlijnen die op artikel 118 A zijn gebaseerd, uiteen in twee categorieën, te weten „bijzondere” richtlijnen in de zin van artikel 16 van richtlijn 89/391 (betreffende in het bijzonder de veiligheids- en gezondheidsaanduiding op het werk of de reglementering van risico's verband houdende met de blootstelling aan kankerverwekkende agentia), en richtlijnen die, zonder gebaseerd te zijn op richtlijn 89/391, duidelijk gericht zijn op een concreet probleem betreffende de gezondheid of de veiligheid in een concrete situatie.
- 19 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en dan ook geen precedent kan creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de juiste rechtsgrondslag (zie in het bijzonder arresten van 23 februari 1988, zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855, r. o. 24, en 26 maart 1996, zaak C-271/94, Parlement/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-1689, r. o. 24). Bovendien zijn op basis van artikel 118 A van het Verdrag maatregelen van algemene strekking vastgesteld, zoals in het bijzonder wordt aangetoond door richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (eerste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (PB 1989, L 393, blz. 1).
- 20 Overigens vindt de stelling, dat de communautaire actie zich zou moeten beperken tot bijzondere maatregelen voor bepaalde groepen werknemers die zich in een specifieke situatie bevinden, terwijl maatregelen met een ruimere doelstelling zouden moeten worden vastgesteld op basis van artikel 100 van het Verdrag, geen enkele steun in de tekst van artikel 118 A. Deze bepaling spreekt namelijk van „werkne-

mers” in het algemeen en preciseert, dat de daarin nagestreefde doelstelling moet worden verwezenlijkt door middel van de harmonisatie van de „omstandigheden” die in het algemeen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van deze werknemers bestaan.

- 21 Daar komt bij, dat de afbakening van de respectieve werkingssferen van de artikelen 100 en 100 A enerzijds en artikel 118 A anderzijds niet berust op een onderscheid tussen de mogelijkheid om, wat eerstgenoemde artikelen betreft, algemene maatregelen vast te stellen en, wat het tweede artikel betreft, bijzondere maatregelen, maar op het hoofddoel van de overwogen maatregel.
- 22 Aangezien het hoofddoel van de onderhavige maatregel de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers is, ligt een beroep op artikel 118 A voor de hand, niettegenstaande de bijkomende gevolgen die een dergelijke maatregel kan hebben voor de totstandkoming en de werking van de interne markt (zie in het bijzonder arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 32).
- 23 Ten slotte moet eraan worden herinnerd, dat het niet aan het Hof staat om de doelmatigheid van de door de wetgever vastgestelde maatregelen te controleren. De uit hoofde van artikel 173 uitgeoefende controle moet zich beperken tot de wettigheid van de bestreden handeling.
- 24 In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht, of de richtlijn rechtsgeldig is vastgesteld op basis van artikel 118 A van het Verdrag.

#### *De keuze van de rechtsgrondslag van de richtlijn*

- 25 In het kader van het stelsel van bevoegdheden van de Gemeenschap moet de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn (zie inzonderheid arrest van 26 maart 1987, zaak 45/86, Commissie/Raad, Jurispr. 1987, blz. 1493, r. o. 11). Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie inzonderheid arrest van 11 juni 1991, zaak C-300/89, Commissie/Raad, Jurispr. 1991, blz. I-2867, r. o. 10).

- 26 Aangaande het doel van de richtlijn betoogt de verzoekende regering, dat de bestreden regeling een vervolg vormt op een vroegere gedachtengang van de Gemeenschap en van een reeks eerdere initiatieven op gemeenschapsniveau op het gebied van de aanpassing van de arbeidstijd teneinde arbeidsplaatsen te creëren en de werkloosheid te verminderen. In werkelijkheid is zij een maatregel betreffende de algemene verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers en hun algemene bescherming, waarvan de draagwijdte en de werkingssfeer dermate ruim zijn, dat zij kan worden aangemerkt als een maatregel van sociale politiek, voor de vaststelling waarvan andere rechtsgrondslagen bestaan.
- 27 Opgemerkt zij dat volgens de zesde overweging van de considerans de richtlijn een concreet element in het kader van de verwezenlijking van de sociale dimensie van de interne markt vormt. Uit de omstandigheid dat de richtlijn binnen het kader van de gemeenschappelijke sociale politiek valt, volgt evenwel niet, dat zij niet rechtsgeldig kan worden gebaseerd op artikel 118 A, aangezien zij ertoe bijdraagt dat de verbetering van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers wordt bevorderd. Dit geldt te meer, daar artikel 118 A juist deel uitmaakt van hoofdstuk 1, dat het opschrift „Sociale bepalingen” draagt, van titel VIII van het Verdrag, betreffende onder meer de „sociale politiek”, hetgeen voor het Hof overigens aanleiding is geweest om te verklaren, dat deze bepaling de Gemeenschap op sociaal gebied een interne regelgevende bevoegdheid verleent (Advies 2/91, reeds aangehaald, punt 17).
- 28 Gelijk de advocaat-generaal overigens heeft aangetoond in de punten 85 tot en met 90 van zijn conclusie, behoeft de organisatie van de arbeidstijd niet noodzakelijkerwijs te worden opgevat als een instrument van het werkgelegenheidsbeleid. In casu volgt uit de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn, dat de verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers een doelstelling is die niet aan „overwegingen van zuiver economische aard” ondergeschikt mag worden gemaakt. Zou evenwel de organisatie van de arbeidstijd als een instrument in de strijd tegen de werkloosheid worden beschouwd, dan zou met een aantal economische factoren rekening moeten worden gehouden, zoals bij voorbeeld de invloed daarvan op de produktiviteit van ondernemingen en op de salarissen van werknemers.
- 29 De benadering van de richtlijn, volgens welke de organisatie van de arbeidstijd voornamelijk wordt gezien in termen van de gunstige invloed die zij kan hebben op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, blijkt uit de verschillende

overwegingen van de considerans van de richtlijn. Zo moeten in het bijzonder volgens de achtste overweging, teneinde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers van de Gemeenschap te garanderen, laatstgenoemden minimumrusttijden en voldoende pauzes genieten en dient in dit verband ook een maximale duur voor de werkweek te worden vastgesteld. In de elfde overweging wordt voorts verklaard, dat „onderzoek heeft uitgewezen (...) dat lange perioden van nachtarbeid schadelijk voor de gezondheid van werknemers zijn en hun veiligheid op het werk in gevaar kunnen brengen”. De vijftiende overweging beklemtoont, dat sommige arbeidspatronen schadelijke gevolgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers kunnen hebben en dat bij de organisatie van het werk volgens een bepaald rooster rekening dient te worden gehouden met het algemene beginsel van de aanpassing van de arbeid aan de mens.

- 30 Ofschoon, gezien deze overwegingen, niet kan worden uitgesloten, dat de richtlijn gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid, is deze toch kennelijk niet haar hoofddoel.
- 31 Aangaande de inhoud van de richtlijn betoogt de verzoekende regering, dat het verband tussen de in de richtlijn voorziene maatregelen enerzijds en de veiligheid en de gezondheid anderzijds te gering is om de richtlijn te kunnen baseren op artikel 118 A van het Verdrag.
- 32 In dit verband merkt zij op, dat er onvoldoende wetenschappelijke gegevens zijn ter rechtvaardiging van de algemene verplichtingen om pauzes te voorzien wanneer de dagelijkse arbeidstijd meer dan zes uren bedraagt (artikel 4), om voor elk tijdvak van zeven dagen een ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren in te voeren, waaraan de elf uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd (artikel 5, eerste alinea), om de zondag in beginsel in deze minimumrusttijd in te sluiten (artikel 5, tweede alinea), om de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, te beperken tot achtenveertig uren (artikel 6, punt 2) en om elke werknemer een jaarlijkse vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken toe te kennen (artikel 7).
- 33 De verzoekende regering merkt in dit verband op, dat richtlijn 89/391 bepaalt, dat de werkgevers, rekening houdend met de aard van de activiteiten van het bedrijf, de concrete risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers

evalueren. De in richtlijn 89/391 voorziene procedure voor de evaluatie van de risico's zou in feite evenwel niet gelden voor de beperkingen van de arbeidstijd die zijn opgenomen in afdeling II van de richtlijn (en op zeer beperkte wijze voor de beperkingen in afdeling III), aangezien het bij de betrokken bepalingen gaat om dwingende bepalingen die geen enkele ruimte laten voor een dergelijke evaluatie om te bepalen, of zij moeten worden toegepast.

- 34 In tegenstelling tot andere op artikel 118 A van het Verdrag gebaseerde bepalingen, zouden de litigieuze maatregelen niet voor advies zijn voorgelegd aan het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats (zie, over de rol van dergelijke comités, arrest van 25 januari 1994, zaak C-212/91, Angelopharm, Jurispr. 1994, blz. I-171, r. o. 31 en 32). Ook al is de raadpleging van dit comité niet uitdrukkelijk voorzien in gevallen als waar het in deze zaak om gaat, het feit dat de Raad de Commissie niet heeft verzocht om een dergelijke raadpleging te organiseren, versterkt de twijfels omtrent het verband van de richtlijn met de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.
- 35 Ten slotte zouden de bepalingen van de richtlijn, anders dan artikel 118 A, lid 2, verlangt, geen „minimumvoorschriften” vormen, „die geleidelijk zullen worden toegepast, met inachtneming van de in elke van de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften” en zouden zij geen rekening houden met hun invloed op de „oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen”.
- 36 Voor het antwoord op deze argumenten moet onderscheid worden gemaakt tussen artikel 5, tweede alinea, van de richtlijn en de andere bepalingen ervan.
- 37 Wat artikel 5, tweede alinea, van de richtlijn betreft: ofschoon de vraag of de wekelijkse rusttijd ook de zondag moet omvatten, uiteindelijk ter beoordeling van de Lid-Staten wordt gelaten, gelet op in het bijzonder de diversiteit van de culturele, etnische en religieuze factoren in de verschillende Lid-Staten (artikel 5, tweede alinea, gelezen in samenhang met de tiende overweging van de considerans), neemt dit evenwel niet weg dat de Raad heeft verzuimd om uit te leggen waarom de zondag, als wekelijkse rustdag, een nauwer verband zou hebben met de gezond-

heid en de veiligheid van de werknemers dan een andere dag van de week. Onder deze omstandigheden moet het subsidiaire verzoek van de verzoekende regering worden ingewilligd en moet artikel 5, tweede alinea, van de richtlijn, dat kan worden losgemaakt van de andere bepalingen van de richtlijn, nietig worden verklaard.

- 38 De andere in de richtlijn voorziene maatregelen, die de minimumrusttijd, de arbeidsduur, de nachtarbeid, de ploegdienst en het werkrooster betreffen, hebben betrekking op het „arbeidsmilieu” en beogen de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te beschermen, begrippen waarvan de draagwijdte is gepreciseerd in rechtsoverweging 15 van dit arrest. Gelijk de Belgische regering overigens heeft opgemerkt, bevestigt de ontwikkeling van de sociale wetgeving op zowel nationaal als internationaal niveau, dat er een verband bestaat tussen de maatregelen betreffende de arbeidstijd enerzijds en de gezondheid en veiligheid van de werknemers anderzijds.
- 39 Overigens kan de wetgevende activiteit van de Gemeenschap, in het bijzonder op het gebied van de sociale politiek, niet worden beperkt tot gevallen waarin is aangetoond dat een dergelijke actie wetenschappelijk gerechtvaardigd is (zie in dit verband de punten 165-167 van de conclusie van de advocaat-generaal).
- 40 Evenmin kan de stelling van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de richtlijn elke evaluatie van risico's voor bepaalde werknemers of werknemers van een bijzondere sector uitsluit, gegrond worden geacht. Zowel artikel 1 van de richtlijn, dat bepaalde sectoren of activiteiten van haar werkingssfeer uitsluit, als artikel 14, dat beroepen of beroepswerkzaamheden uitsluit waarvoor meer specifieke communautaire bepalingen gelden, of ook artikel 17, leden 1 en 2, op grond waarvan voor bepaalde groepen werknemers of bepaalde activiteiten kan worden afgeweken van de artikelen 3, 4, 5, 6 en 8, getuigen ervan, dat de communautaire wetgever rekening heeft gehouden met bepaalde bijzondere situaties (zie hiervoor de punten 114-117 van de conclusie van de advocaat-generaal).
- 41 Inderdaad heeft de Raad de in de richtlijn beoogde maatregelen niet voor advies voorgelegd aan het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats, dat is opgericht bij

besluit 74/325/EEG van de Raad van 27 juni 1974 (PB 1974, L 185, blz. 15). Volgens artikel 2, lid 1, van dit besluit heeft een dergelijke raadpleging echter enkel tot doel, „de Commissie bij te staan bij de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van de activiteiten op het gebied van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats”, en is zij derhalve geen voorwaarde voor een optreden van de Raad. Onder deze omstandigheden kan op de niet-raadpleging van dit comité geen beroep worden gedaan om het verband tussen de door de richtlijn voorziene maatregelen en de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in twijfel te trekken.

- 42 Bovendien zijn de bepalingen van de richtlijn „minimumvoorschriften” in de zin van artikel 118 A van het Verdrag. Ofschoon zij een bepaalde graad van bescherming van de werknemers waarborgt, staat de richtlijn in artikel 15 de Lid-Staten toe, maatregelen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en om de werknemers dus in overeenstemming met artikel 118 A, lid 3, een hogere graad van bescherming te waarborgen. In diezelfde zin preciseert artikel 18, lid 3, van de richtlijn, dat ofschoon de Lid-Staten met inachtneming van de door de richtlijn vastgestelde minimumvoorschriften andere maatregelen kunnen treffen op het gebied van de arbeidstijd, de tenuitvoerlegging van de richtlijn geen rechtvaardiging vormt voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers.
- 43 Overeenkomstig artikel 118 A worden de door de richtlijn voorziene maatregelen eveneens „gelcidelijk toegepast, met inachtneming van de in elke van de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften”. Om te beginnen staat vast, dat in de wetgeving van alle Lid-Staten maatregelen betreffende de organisatie van de arbeidstijd zijn opgenomen. Voorts staat artikel 18 van de richtlijn de Lid-Staten onder meer toe, onder bepaalde voorwaarden na afloop van de termijn voor omzetting van de richtlijn (23 november 1996) geen toepassing te geven aan de bepalingen van artikel 6 betreffende de wekelijkse arbeidstijd of gedurende een overgangperiode van drie jaar aan de bepalingen van artikel 7 betreffende de jaarlijkse vakantie met behoud van loon, die gedurende die periode kan worden beperkt tot drie weken.
- 44 Ten slotte heeft de richtlijn rekening gehouden met de invloed die de organisatie van de arbeidstijd waarin zij voorziet, kan hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zo herinnert de tweede overweging van de considerans eraan, dat

de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen niet mag worden gehinderd. Gelijk het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 30 november 1993 (zaak C-189/91, Kirsammer-Hack, Jurispr. 1993, blz. I-6185, r. o. 34), duidt artikel 118 A, lid 2, tweede alinea, waarin wordt bepaald dat in de richtlijnen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen, erop dat voor deze ondernemingen bijzondere economische maatregelen kunnen worden getroffen. Anders dan de verzoekende regering stelt, verzet deze bepaling zich er echter niet tegen, dat voor deze ondernemingen dwingende maatregelen worden getroffen.

45 Aangezien uit het voorgaande blijkt dat de richtlijn, wat haar doelstellingen en inhoud betreft, als hoofddoel heeft, de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen door middel van minimumvoorschriften die geleidelijk worden toegepast, kon artikel 100 noch artikel 100 A de geschikte rechtsgrondslag voor de richtlijn vormen.

46 Verder stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de communautaire wetgever niet volledig heeft onderzocht noch voldoende heeft aangetoond, of deze materie grensoverschrijdende aspecten had die niet op adequate wijze door nationale maatregelen konden worden geregeld, of dergelijke maatregelen onverenigbaar zouden zijn met de eisen van het EG-Verdrag of de belangen van de Lid-Staten aanmerkelijk zouden schaden, en ten slotte, of een actie op communautair niveau duidelijk voordelen had ten opzichte van een actie op het niveau van de Lid-Staten. Artikel 118 A zou echter moeten worden uitgelegd met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, volgens hetwelk niet een zo algemeen en dwingend geformuleerde richtlijn als de onderhavige kan worden vastgesteld, aangezien de omvang en de aard van de reglementering van de arbeidstijd per Lid-Staat aanmerkelijk verschillen. De regering van het Verenigd Koninkrijk preciseert in deze context echter, dat zij de schending van het subsidiariteitsbeginsel niet als autonoom middel aanvoert.

47 Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat artikel 118 A de Raad opdraagt om minimumvoorschriften vast te stellen, teneinde door middel van harmonisatie bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van de verhoging van de graad



van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, waarvoor op grond van lid 1 van die bepaling in de eerste plaats de Lid-Staten verantwoordelijk zijn. Zodra de Raad heeft vastgesteld, dat de huidige graad van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers moet worden verbeterd en dat de op dit gebied bestaande omstandigheden op de weg van de vooruitgang moeten worden geharmoniseerd, is de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling door middel van minimumvoorschriften slechts mogelijk door een actie op communautair niveau, die overigens, gelijk in casu, de vaststelling van de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen grotendeels aan de Lid-Staten overlaat. Het argument dat de Raad niet rechtsgeldig zo algemene en dwingende maatregelen kon vaststellen als waarin in de richtlijn wordt voorzien, zal hierna worden onderzocht in het kader van het middel betreffende de schending van het evenredigheidsbeginsel.

- 48 Aangaande artikel 235 van het Verdrag ten slotte volstaat het te herinneren aan de rechtspraak, volgens welke deze bepaling enkel als rechtsgrondslag voor een handeling kan dienen, indien geen enkele andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de noodzakelijke bevoegdheid verleent om die handeling vast te stellen (zie inzonderheid arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, r. o. 13).
- 49 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de richtlijn rechtsgeldig is vastgesteld op basis van artikel 118 A, behoudens artikel 5, tweede alinea, ervan, dat derhalve nietig moet worden verklaard.

### Het middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

- 50 De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op, dat de Raad op basis van artikel 118 A van het Verdrag enkel „minimumvoorschriften” kan vaststellen „die geleidelijk zullen worden toegepast, met inachtneming van de in elke van de Lid-Staten bestaande omstandigheden en technische voorschriften”, en dat deze minimumvoorschriften moeten vermijden „zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij oprichting en ontwikkeling van kleine

en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen". Volgens deze regering moet bij het onderzoek van de vraag, of de door de richtlijn gestelde eisen betreffende de arbeidstijd al dan niet minimumvoorschriften vormen in de zin van artikel 118 A, rekening worden gehouden met vier belangrijke beginselen.

- 51 In de eerste plaats zouden niet alle maatregelen die de mate van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers kunnen „verbeteren”, minimumvoorschriften zijn. Zo zouden met name de maatregelen betreffende de totale vermindering van de arbeidsduur of de totale toename van de rusttijden, ofschoon zij een zeker gunstig effect hebben op de gezondheid of de veiligheid van de werknemers, geen „minimumvoorschriften” in de zin van artikel 118 A vormen.
- 52 In de tweede plaats zou een bepaling niet als „minimumvoorschrift” kunnen worden aangemerkt, indien de door haar vastgelegde graad van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers ook kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen, die minder belemmeringen voor het concurrentievermogen van de industrie en de verdien capaciteit van particulieren opleveren. Noch de voorstellen van de Commissie, noch de richtlijn bevatten enige verklaring waarom de gewenste graad van bescherming niet kan worden bereikt met minder beperkende maatregelen, zoals bij voorbeeld een risico-evaluatie indien de arbeidsuren bepaalde grenzen overschrijden.
- 53 In de derde plaats moet de conclusie, dat de beoogde maatregelen de graad van bescherming van de gezondheid of de veiligheid van de werknemers kunnen verbeteren, op redelijke gronden berusten. De stand van het wetenschappelijk onderzoek op het betrokken gebied kan de bestreden maatregelen echter geenszins rechtvaardigen.
- 54 In de vierde plaats is een maatregel slechts evenredig, indien hij in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Dienaangaande betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de gemeenschapsinstellingen moeten aantonen dat de doelstellingen van de richtlijn beter op communautair niveau dan door een actie op het niveau van de Lid-Staten kunnen worden bereikt. Dit zou in casu echter niet zijn aangetoond.

- 55 Het argument dat het subsidiariteitsbeginsel niet is geëerbiedigd, kan al meteen worden afgewezen. Gesteld wordt dat de communautaire wetgever niet heeft aangetoond dat de doelstellingen van de richtlijnen beter op communautair niveau dan op het niveau van de Lid-Staten kunnen worden bereikt. Aldus geformuleerd betreft het argument in feite de noodzaak van de communautaire actie, een vraag die reeds is onderzocht in rechtsoverweging 47 van dit arrest.
- 56 Verder gaat de verzoekende regering, zoals blijkt uit rechtsoverweging 17 van dit arrest, uit van een begrip „minimumvoorschriften”, dat verschilt van dat van artikel 118 A. Deze bepaling beperkt de communautaire actie niet tot de kleinste gemene deler, of zelfs tot de laagste graad van bescherming die door de verschillende Lid-Staten is vastgesteld, maar zij houdt in, dat de Lid-Staten vrij zijn om een hogere graad van bescherming te bieden dan de graad van bescherming die voortvloeit uit het gemeenschapsrecht, hoe hoog deze ook moge zijn.
- 57 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, zij herinnerd aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke bij het onderzoek van de vraag of een bepaling van gemeenschapsrecht in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, moet worden nagegaan of de aangewende middelen geschikt zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie inzonderheid arrest van 9 november 1995, zaak C-426/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1995, blz. I-3723, r. o. 42).
- 58 Wat de rechterlijke toetsing van bovengenoemde omstandigheden betreft, moet de Raad evenwel een ruime beoordelingsbevoegdheid worden gelaten op een gebied waarop van de wetgever, zoals in casu, sociale beleidskeuzen en complexe beoordelingen worden verlangd. Derhalve dient de rechterlijke toetsing van de uitoefening van die bevoegdheid zich te beperken tot de vraag, of er geen sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid dan wel of de betrokken instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden.
- 59 Wat de eerste voorwaarde betreft, volstaat de vaststelling dat, gelijk volgt uit de rechtsoverwegingen 36 tot en met 39 van dit arrest, de maatregelen betreffende de

organisatie van de arbeidstijd in de richtlijn, met uitzondering van de maatregel van artikel 5, tweede alinea, rechtstreeks bijdragen tot de verbetering van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in de zin van artikel 118 A en dat zij daarom niet als ongeschikt ter verwezenlijking van het nagestreefde doel kunnen worden beschouwd.

- 60 Aan de tweede voorwaarde wordt eveneens voldaan. Anders dan de verzoekende regering stelt, heeft de Raad immers geen kennelijke dwaling begaan, door te concluderen dat de betrokken maatregelen noodzakelijk waren ter verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.
- 61 Om te beginnen is artikel 4, dat betrekking heeft op de verplichte pauzes, slechts van toepassing, indien de dagelijkse arbeidstijd meer dan zes uren bedraagt. Bovendien moeten de praktische details, in het bijzonder de duur en de voorwaarden voor de toekenning, worden vastgesteld bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners of, bij ontstentenis daarvan, bij de nationale wetgeving. Ten slotte zijn op deze bepaling verschillende afwijkingen mogelijk die hetzij verband houden met de status van de werknemer (artikel 17, lid 1), hetzij met de aard of de kenmerken van de uitgeoefende werkzaamheden (artikel 17, lid 2, punten 2.1 en 2.2), die moeten worden vastgesteld bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners op nationaal of regionaal niveau (artikel 17, lid 3).
- 62 In de tweede plaats zijn op de in artikel 5, eerste alinea, bedoelde wekelijkse ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren, waaraan de in artikel 3 bedoelde elf uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd, dezelfde afwijkingen mogelijk als zijn toegestaan met betrekking tot artikel 4. Daarbovenop komen nog afwijkingen die verband houden met ploegenarbeid en werkzaamheden waarbij de arbeidstijd over de dag is opgesplitst (artikel 17, lid 2, punt 2.3). Bovendien mag de referentieperiode van zeven dagen worden uitgebreid tot veertien dagen (artikel 16, punt 1).

- 63 In de derde plaats kunnen de Lid-Staten, wat artikel 6, punt 2, betreft, volgens hetwelk de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen niet meer dan achtenveertig uren mag bedragen, een referentieperiode vaststellen die niet langer is dan vier maanden (artikel 16, punt 2) en die in bepaalde gevallen voor de toepassing van artikel 17, lid 2, punten 2.1 en 2.2, en lid 3, kan worden uitgebreid tot zes maanden (artikel 17, lid 4, eerste alinea) of zelfs twaalf maanden (artikel 17, lid 4, tweede alinea). Ten slotte staat artikel 18, lid 1, sub b-i, de Lid-Staten zelfs toe, onder bepaalde voorwaarden artikel 6 niet toe te passen.
- 64 In de vierde plaats mogen de Lid-Staten met betrekking tot artikel 7, betreffende de jaarlijkse vakantie met behoud van loon van vier weken, ingevolge artikel 18, lid 1, sub b-ii, een overgangperiode aanhouden van drie jaar gedurende welke de werknemers een jaarlijkse vakantie met behoud van loon van drie weken kan worden toegekend.
- 65 Ten aanzien van het argument van de verzoekende regering, dat de vaststelling van de richtlijn niet nodig was, aangezien richtlijn 89/391 reeds geldt voor de door de richtlijn bestreken gebieden, volstaat het ten slotte op te merken, dat richtlijn 89/391 blijkens artikel 1 ervan zich ertoe beperkt, ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, algemene beginselen alsmede algemene regels voor de tenuitvoerlegging van die beginselen vast te stellen betreffende de preventie van beroepsrisico's en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, het uitsluiten van risico- en ongevalsfactoren, voorlichting, raadpleging en de opleiding van de werknemers en hun vertegenwoordigers. Deze richtlijn is daarom niet geschikt ter verwezenlijking van de doelstelling van harmonisatie van de minimumrusttijden, de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd, die in de richtlijn worden geregeld.
- 66 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de Raad, door zich op het standpunt te stellen dat de doelstelling van harmonisatie — langs de weg van de vooruitgang — van de nationale wettelijke regelingen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers niet kon worden bereikt met minder beperkende maatregelen dan die welke zijn vervat in de richtlijn, evenmin een kennelijke dwaling heeft begaan.

- 67 Gelet op al deze overwegingen moet het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel, eveneens worden afgewezen.

### Het middel: misbruik van bevoegdheid

- 68 Volgens de verzoekende regering bevat de richtlijn een aantal maatregelen die op geen enkele wijze verband houden met de doelstellingen die daarin zijn genoemd, en moet de richtlijn om die reden in haar geheel nietig worden verklaard. Deze maatregelen overschaduwden de zeer geringe elementen — tijdvakken van dagelijkse minimumrusttijden, beperkingen betreffende de maximumduur van nachtarbeid — waarvoor wetenschappelijke gegevens erop duiden dat er een zeker causaal verband met de gezondheid en de veiligheid kan bestaan. Deze laatste twee elementen, waarvoor beperkte en concrete maatregelen gerechtvaardigd hadden kunnen zijn, worden slechts op onnauwkeurige, algemene en, dientengevolge, onwettige wijze geregeld.
- 69 De rechtspraak van het Hof (zie inzonderheid arrest van 13 juli 1995, zaak C-156/93, Parlement/Commissie, Jurispr. 1995, blz. I-2019, r. o. 31) omschrijft misbruik van bevoegdheid als de vaststelling, door een gemeenschapsinstelling, van een handeling met het uitsluitende, althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan de instelling zegt na te streven, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden.
- 70 Gelijk evenwel bij het onderzoek van het middel betreffende de verkeerde rechtsgrondslag is gebleken, kon de Raad de richtlijn rechtsgeldig baseren op artikel 118 A van het Verdrag en heeft de verzoekende regering niet aangetoond, dat de richtlijn is vastgesteld met het uitsluitende, althans doorslaggevende oogmerk, om een ander doel te bereiken dan de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.

- 71 Onder deze omstandigheden moet het middel betreffende misbruik van bevoegdheid worden afgewezen.

### Het middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften

- 72 Primair stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de richtlijn ontoereikend is gemotiveerd. De richtlijn zou de redenering van de gemeenschapsinstelling die de bestreden handeling heeft verricht, niet duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking laten komen, aangezien daarin niet het door de communautaire wetgever aangevoerde causale verband tussen de gezondheid en de veiligheid van de werknemers enerzijds en het merendeel van de in de richtlijn opgenomen maatregelen betreffende de arbeidstijd (de artikelen 3, 4, 5, 6, punt 2, 7 en 8) anderzijds wordt aangetoond. Voorts zou in de overwegingen van de richtlijn evenmin worden verklaard, waarom communautaire actie nodig was.
- 73 Subsidiair betoogt de verzoekende regering, dat de richtlijn gebrekkig is gemotiveerd. De wetgever had immers moeten uitleggen, dat een groot aantal onderdelen van de richtlijn betrekking heeft op de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsomstandigheden van de werknemers of op de sociale dimensie van de interne markt en niet moeten verwijzen, gelijk hij heeft gedaan, naar de gezondheid en de veiligheid van werknemers.
- 74 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de door artikel 190 EG-Verdrag vereiste motivering de redenering van de gemeenschapsinstelling die de handeling heeft verricht, weliswaar duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch dat het niet noodzakelijk is, dat alle gegevens, feitelijk of rechtens, daarin worden gespecificeerd (zie arrest van 29 februari 1996, zaak C-122/94, Commissie/Raad, Jurispr. 1996, blz. I-881, r. o. 29).

- 75 Uit de overwegingen van de considerans van de richtlijn blijkt echter duidelijk, dat de bij de richtlijn ingevoerde maatregelen de harmonisatie van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers beogen.
- 76 Zo verwijzen de eerste, de derde, de vierde en de negende overweging respectievelijk naar artikel 118 A van het Verdrag, richtlijn 89/391 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden en de beginselen van de Internationale Arbeidsorganisatie ter zake van de organisatie van de arbeidstijd.
- 77 Verder wordt in de vijfde, de zevende, de achtste en de elfde tot en met de vijftiende overweging een rechtstreeks verband vastgesteld tussen de verschillende in de richtlijn neergelegde maatregelen betreffende de organisatie van de arbeidstijd en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.
- 78 Het argument dat de Raad in de overwegingen van de richtlijn specifieke verwijzingen naar concreet wetenschappelijk materiaal had moeten opnemen, dat de verschillende in de richtlijn vervatte maatregelen rechtvaardigde, moet worden afgewezen.
- 79 Uit rechtsoverweging 39 van dit arrest blijkt immers, dat artikel 118 A niet verlangt, dat voor elke maatregel die op basis van deze bepaling wordt vastgesteld, wetenschappelijke bewijzen worden overgelegd. Volgens de rechtspraak van het Hof is het overigens nutteloos voor elke technische keuze van de instelling een specifieke motivering te verlangen, indien de essentie van het door de instelling nagestreefde doel uit de bestreden handeling blijkt (zie arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, reeds aangehaald, r. o. 29).
- 80 Evenmin kan het argument, dat in de overwegingen van de richtlijn niet wordt verklaard waarom communautaire actie nodig is, gegrond worden geacht.



- 81 Gelijk is opgemerkt in de rechtsoverwegingen 75 tot en met 77 van dit arrest, blijkt uit de overwegingen van de considerans van de richtlijn, dat, teneinde een hogere graad van bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen, de Raad het noodzakelijk heeft geoordeeld, de nationale wettelijke regelingen betreffende de organisatie van de arbeidstijd te harmoniseren. Gelijk blijkt uit rechtsoverweging 47, kan een dergelijke doelstelling, die in artikel 118 A zelf is neergelegd, slechts door middel van harmonisatie met behulp van minimumvoorschriften worden nagestreefd door een actie op communautair niveau.
- 82 Met betrekking tot de argumenten betreffende de vermeende beoordelingsfouten in de considerans van de richtlijn volstaat het ten slotte eraan te herinneren, dat volgens de rechtspraak van het Hof dergelijke vragen geen verband houden met een eventuele schending van wezenlijke vormvoorschriften, maar met de grond van de zaak (zie inzonderheid arrest van 29 februari 1996, gevoegde zaken C-296/93 en C-307/93, Frankrijk/Commissie en Ierland/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-795, r. o. 76), en dat zij zijn onderzocht in het kader van het middel betreffende de verkeerde rechtsgrondslag.
- 83 Het middel betreffende de schending van wezenlijke vormvoorschriften moet dus eveneens worden afgewezen.
- 84 Mitsdien moet het beroep worden verworpen, behoudens voor zover het artikel 5, tweede alinea, van de richtlijn betreft, dat nietig moet worden verklaard.

### Kosten

- 85 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad van de Europese Unie zulks heeft gevorderd en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland op de wezenlijke punten in het ongelijk is gesteld, moet het in de kosten worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, eerste alinea, zullen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, interveniënten, hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig artikel 5, tweede alinea, van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.
- 2) Verwerpt het beroep voor het overige.
- 3) Verwijst het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de kosten.
- 4) Verstaat dat het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hun eigen kosten zullen dragen.

Rodríguez Iglesias

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Sevón

Kakouris

Kapteyn

Gulmann

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 november 1996.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias