



EUROPEAN COMMISSION

Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG

The Director-General

005007-24.03.2010

Brussels,

EMPL/F1-F2/BB-MR/fpr D(2010) 5271

For the attention of the Social
Partners' organisations consulted
under Article 154 of the Treaty

**Subject: Reviewing the Working Time Directive: first-phase consultation of
the social partners at European Union level under Article 154 of the
TFEU**

Dear Sir, Dear Madam,

On 24 March 2010, the Commission adopted the Communication COM (2010) 106
'*Reviewing the Working Time Directive*'.

This Communication constitutes the consultation paper for the first stage in consulting
the social partners at EU level, in accordance with Article 154(2) TFEU, on the possible
direction of EU action regarding the Working Time Directive¹.

The Communication sets out the Commission's assessment regarding Working Time in
the EU, expressing its concern that the present situation does not ensure effective
protection for workers' health and safety across the EU, nor afford sufficient flexibility to
workers or to businesses in the organisation of working time. In addition, the
Commission notes that given the fundamental changes in the world of work since the
Directive was originally drafted, it may be necessary to take better account of new needs
and working patterns - social, economic, technological and demographic.

The Commission therefore proposes a comprehensive review of the Directive, based on
this consultation of the social partners under Article 154 TFEU, and on an impact
assessment with a strong social dimension. The consultation paper sets out proposed
objectives for such a review, and identifies a number of key issues arising in the
application of the present Directive.

In this first phase consultation, the Commission is looking for the social partners' views
on whether action is needed at European Union level on reviewing the Working Time
Directive, and on the possible scope of such an initiative. In this context, the Commission
invites the social partners to reflect broadly on the kind of working time regulation the
EU will need in order to cope with the challenges of the 21st century.

¹ Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time


Section 6 of the Communication then sets out a series of specific questions on which the Commission wishes to hear the opinions of the social partners.

Please find enclosed the English, French and German versions of the Communication.

I would be grateful for your views and comments in response to this consultation within six weeks of receipt of this letter – that is, allowing for the Easter break, by **19th May 2010**.

Please send your replies to Ms Madeleine Reid (Madeleine.Reid@ec.europa.eu) and to Ms Bianca Busuioc (Bianca.Busuioc@ec.europa.eu).

Yours truly,


Robert Verrue
24/3/010

EN

EN

EN



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 24.3.2010
COM(2010) 106 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE, AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Reviewing the Working Time Directive

**(first-phase consultation of the social partners at European Union level
under Article 154 of the TFEU)**

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL
COMMITTEE, AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Reviewing the Working Time Directive

**(first-phase consultation of the social partners at European Union level
under Article 154 of the TFEU)**

1. INTRODUCTION

The aim of this Communication is to seek the views of the social partners at European Union level, in accordance with Article 154 of the TFEU, on the possible direction of EU action regarding the Working Time Directive¹.

In 2004, the Commission put forward a proposal to amend the Directive², following wide consultations. However, in April 2009, the Council and the Parliament concluded that they could not reach agreement on the proposal, despite two readings and a conciliation process.

This negative outcome creates a difficult situation for several Member States and for social partners at national level. There is insufficient legal clarity on how to interpret a number of issues left unresolved by the lack of decision by the co-legislators. There are also substantial difficulties for some Member States in implementing some aspects of the acquis. As a result, in a number of Member States, serious doubts arise on the conformity of national law or practice with EU law. In the Commission's view, the present situation is clearly unsatisfactory: it does not ensure that workers' health and safety is being effectively protected across the European Union in line with EU law, nor that sufficient flexibility is afforded to businesses and workers in the organisation of working time.

Various institutional actors have expressed concern about the prospect of maintaining such a situation for an indefinite period. The Commission considers it necessary to review the Working Time rules in the EU, and believes that it has a special obligation to do so. It intends to undertake such a review, based on an impact assessment with a strong social dimension and a full-scale consultation of the social partners.

A key issue to address is the scope of any such review. One option would be to concentrate on the aspects of the Directive that proved most problematic during the 2004–2009 negotiations, and try again to reach solutions that the co-legislators could now agree with. But by doing this, the Commission would miss an opportunity to re-assess the Directive in the light of the fundamental changes that have taken place in working patterns since it was originally conceived, and of the prospective needs of workers, businesses and consumers in the 21st century.

¹ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 concerning certain aspects of the organisation of working time (OJ L 299, 18.11.2003, p. 9).

² Original proposal COM(2004) 607: amended proposal COM(2005) 246.

The Commission therefore plans a comprehensive review of the Directive, which will start with a thorough evaluation of its provisions, in order to identify current or potential issues relating to their application, and will then consider options for addressing such issues. The Commission invites the social partners to reflect broadly on the implications of the fundamental changes described below, and on the kind of working time regulation the EU needs in order to cope with the challenges of the 21st century — social, economic, technological and demographic.

2. WORKING TIME: TRENDS AND PROSPECTS

The current Directive codifies two previous directives, the most important of which was adopted in 1993, on the basis of a proposal made by the Commission in 1990³.

Over the last twenty years, fundamental changes have occurred in the world of work, and they have had a clear impact on the overall length and distribution of working time. The key trends are:

- A general reduction in total working time: average weekly working hours in the EU have decreased from 39 hours in 1990 to 37.8 hours in 2006⁴;
- A polarisation of working time between groups of workers. Part-time workers, most of them voluntary, increased their share in the workforce from 14% in 1992 to 18.8% in 2009; however, 10% of all employees still work more than 48 hours a week and nearly 7% of all employees work in multiple jobs⁵;
- A progressive de-standardisation of individual working time, with increasing variation of working times throughout the year or the working life, along with more flexible practices in companies (flexitime, annualisation of working hours, time banks, time credits, etc.).

These developments reflect the influence of multiple structural changes such as the shift from manufacturing to services, and the rise in productivity due to technological progress and an increasingly competitive business environment. Also the growth of female participation in employment and the increasing individualisation of lifestyles (with the emergence of a greater variety of preferences as regards the distribution of time between work and leisure) have influenced developments. For the future these structural changes will probably accelerate as the global economy completes the transition from an industry-based to a knowledge-based economy. New jobs are being created in analytical, scientific and technical occupations, i.e. workers actively involved in the creation and diffusion of knowledge. This transition is affecting not only the types and quality of jobs available in the economy and the skills it requires; it is also affecting the way work is organised. Improved information and communication technologies may reduce the need for physical presence at a centralised work location and promote more mobile and autonomous types of work (tele-working, nomadic working).

³ Proposal for a directive concerning certain aspects of the organisation of working time — COM(90) 317, 20.9.1990.

⁴ 37.2 hours excluding the 10 Member States that joined the EU in 2004. Despite the influence of the economic cycle, weekly hours worked by full-time employees has also shown a slightly declining tendency over the same period. (Eurostat data).

⁵ 4th European Working Conditions Survey.

For a growing number of ‘knowledge workers’, work may be assessed not on the number of hours worked, but on the originality and quality of the product delivered. Such workers may enjoy extensive autonomy over the organisation and location of their work, raising questions about the application of normal working time rules. However, the new knowledge-based economy is also producing many jobs in routine production services (call centres, data treatment), entailing repetitive tasks under close supervision. In these cases, high levels of work intensity and stress can be found, which may require regulation in the interests of workers’ health and safety, just as in traditional industrial activities.

Increasingly, working time management is becoming an important element of businesses’ competitive strategies. Cutting average costs in manufacturing and extending opening hours in services both mean that total production time has to be longer. Adapting to variations in consumer demand and to seasonal cycles calls for more varied distribution of production time. New forms of working-time flexibility have been and will continue to be implemented as a result, such as the organisation of rosters and shifts to allow organisational flexibility, and the adoption of flexible work schedules⁶.

More recently, in the current crisis, working-time flexibility has become a key instrument for many businesses to adapt to sharply declining demand. Short-time working schedules have been introduced, often with partial wage compensation or in combination with training, and some Member States took policy measures to provide financial support for such practices.

In parallel with these business-led transformations, there is a growing awareness that working-time flexibility can help workers to reconcile their work and private life. Now that we have a more diversified EU workforce, flexible work schedules may provide workers with more opportunities to adapt working time to individual needs. Under certain circumstances, it may also enhance equal opportunities for employment and career progress, and facilitate access to employment for disadvantaged categories of job seekers⁷.

But we must also recognise that some forms of working-time flexibility can lead to intensification of work, with effects on health and safety, worker satisfaction, organisational productivity, and opportunities for training. A staffing deficit may emerge, particularly in highly skilled professions, making work more attractive for those able to earn higher salaries, and exerting upward pressure on the working time of scarce skilled workers.

The ageing of our societies may also impact on the way workers allocate their time between work and leisure increasing the desire for a better work-life balance with a resulting backlash against the long-hours culture.

3. REGULATION OF WORKING TIME

In each country, mandatory working time regulation is a complex mix of general and sectoral rules founded in statutory law and collective agreements. International regulation in this area is extensive, and historically has exerted a decisive influence on the progressive reduction of

⁶ ‘Working time in the EU and other global economies’, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008.

⁷ Ibidem.

the hours worked by employees⁸. ILO standards (of which there are 39 different ones) continue to play a very significant role worldwide, particularly in countries with poorer working conditions. The basic principles on which working time regulation is based are set out in Article 31 of the EU Charter of Fundamental Rights⁹.

EU Directive 2003/88/EC sets minimum standards for maximum weekly working time, daily and weekly rest periods, work breaks and paid annual leave, as well as night work and reference periods for calculating weekly rest and maximum weekly working time. The Directive is fairly detailed in its provisions, in line with its stated goal of protecting the health and safety of workers. However, it also provides for flexibility in the actual organisation of working time:

- Member States may adapt EU rules to their national circumstances (for instance, the maximum weekly working time has been set below 48 hours in many countries);
- There is substantial scope for flexible working arrangements through collective bargaining (for instance, the annualisation of working time);
- There are many derogations and exceptions from the general provisions (for instance, on the timing of compensatory rest, or the individual opt-out from the 48-hour rule).

The regulation of working time has traditionally pursued health and safety objectives, and reforms have often assumed that technical progress would inevitably lead to more time for leisure. The usual justification for working time regulation is the need to offset the negative effects of the overwork that might result from unregulated individual transactions.

More recently however, the focus of the debate has changed, and the organisation of working time has increasingly been perceived as crucially important for improving productivity, enhancing competitiveness, supporting work-life balance, and confronting the growing diversity of preferences and working patterns. So the question arises: has regulation of working time kept pace with these developments? Or are reforms needed to adapt the current rules to the needs of companies, workers and consumers in the 21st century?

In 2004, the Commission proposed¹⁰ amending Directive 2003/88/EC with three precise objectives:

- To clarify the application of the Directive in situations of on-call time, following the Court of Justice’s interpretation in the *SIMAP*, *Jaeger*, and *Dellas* cases.
- To allow the reference period for the averaging of weekly working time to be extended by national legislation to a maximum of twelve months.

⁸ The first ILO convention — the Hours of Work (Industry) Convention issued in 1919 — sets the standard of an eight-hour working day and a 48-hour working week.

⁹ ‘Article 31 Fair and just working conditions
1. Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity
2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave.’.

¹⁰ Original proposal COM(2004) 607; amended proposal COM(2005) 246.

- To review the individual opt-out from the 48-hour limit to average weekly working time (this review was expressly required by Article 22 of the Directive).

This approach largely reflected problems left unsolved by the existing legislation or jurisprudence. However, in the course of the 2004–2009 debate, other issues were added, either by the Parliament or by the Council, such as the reconciliation of work and family life, and the treatment of special situations such as 'autonomous workers' and workers with more than one concurrent job. These latter issues are related to the structural developments mentioned above.

4. OBJECTIVES OF A COMPREHENSIVE REVIEW

The fundamental changes that are occurring in the world of work call for an adaptation of the regulatory framework at both EU and national level. Such a comprehensive review should be shaped by a set of policy objectives which are able to attract broad consensus among stakeholders.

The protection of workers' health and safety must continue to be seen as the primary goal of any working time regulation, since the legal basis for the Directive is Article 153(1a) 'improvement of the working environment to protect workers' health and safety'.

However, other goals should be considered. EU working-time arrangements play a very important role in improving the balance between work and family life, by providing workers with the time they need for managing their family responsibilities, and allowing them to influence the allocation of their working time. Account should also be taken of other EU legislation contributing to this objective, such as the directives on maternity leave, parental leave, and part-time work.

Working time regulation can also have a significant effect on businesses' ability to respond more flexibly to changing external circumstances. Making production times, and opening hours, more flexible can create competitive cost advantages for businesses. Working-time flexibility is also important for individual workers, so that they can adjust their time schedules to fit in better with each stage of their life, and with their individual preferences.

Finally, in line with the EU's better regulation agenda, it is important that the regulation of working time at EU and national level can achieve its objectives without adding unnecessary administrative burdens for enterprises, especially SMEs.

5. KEY ISSUES ARISING IN THE APPLICATION OF THE DIRECTIVE

A comprehensive review of the Directive should start by analysing the impact of emerging changes in working patterns on the application of the current Directive, and identifying which of its provisions need to be adapted, simplified or clarified. To a large extent, these difficulties in applying the Directive may reflect the need for a more fundamental adaptation of the present rules.

(a) Working hours

Average weekly working hours in the EU are below the 48-hour limit and falling. However, it is clear that some groups of workers continue to work longer average hours, which range very widely from 49, to over 80, hours per week.

New work patterns can make workers more autonomous and more mobile, raising questions about the application or appropriateness of working time limits. Moreover, in some sectors or professions, longer hours may be considered necessary (in the short term, or even on a long-term basis) to ensure competitiveness, respond to seasonal fluctuations or shortages of skilled labour, or guarantee essential 24-hour public services.

This 48-hour limit has already been extended in some cases, within options allowed by the Directive: notably, the derogation for so-called autonomous workers, and the individual ‘opt-out’. Use of the opt-out has increased substantially in recent years across the EU. Today, five Member States use the opt-out in all sectors of the economy; another ten Member States use it in certain sectors, mostly those where on-call time is prevalent.

There is also the particular issue of workers with more than one contract, who may work in excess of 48 hours for the same or different employers¹¹.

Several stakeholders consider that workers should not be prevented from working beyond the 48-hour average, if they wish to earn additional income, or achieve more rapid career progression. Conversely, it has been argued that a legal restriction is necessary in order to protect workers’ health and safety, since individual workers cannot always make free choices on working time limits, due to their inferior bargaining position vis-à-vis employers. In addition, long working hours are likely to adversely affect productivity, creativity and employment generation, as well as reconciliation of work and family life.

(b) On-call time

In some sectors or professions, working hours include periods of ‘on-call time’, where the worker is obliged to remain present at the workplace and ready to work if called upon to do so, but is not required to remain constantly attentive, and may sleep or relax if not called upon.

On-call time is particularly common in 24-hour healthcare services, residential care and emergency services, such as police and fire-fighters. Levels of actual activity during on-call

¹¹ 0.6% of workers in the EU *both* work more than 48 hours a week on average, *and* work in multiple jobs (4th EWCS, 2005).

time vary widely between sectors and between Member States. In some situations workers may have to maintain high levels of activity over long periods with little or no opportunity to rest. In others, they may very rarely be called to work in practice, but are still subject to the constraints of remaining present at the workplace.

This particular type of working-time flexibility required by the functioning of permanent services creates the delicate problem of how to calculate working hours and rest periods in cases of 'on-call time' under the Directive. Long hours spent at the workplace can have detrimental effects on workers' health and safety, as well as on compatibility between work and family life. Therefore it is often argued that all on-call time at the workplace should be considered as working time, and that no part of it should ever be counted towards minimum rest periods. In the SIMAP-Jaeger-Dellas cases, the Court of Justice ruled that the Directive should be interpreted as determining that on-call time periods must be counted hour-for-hour as working time.

On the other hand, it has been stressed that counting on-call periods 100% as working time, while at the same time setting a 48-hour limit, can have very damaging consequences for the functioning and financing of services that need special flexibility in order to function on a 24-hour basis. It is argued for instance that in certain Member States, the costs of health services would increase dramatically, adding to other challenges such as the increasing cost of medical products and the effects of population ageing. Shortages of some skilled medical workers already make it extremely difficult for some Member States to recruit or retain enough specialised personnel.

Alternative options have been considered to avoid these consequences. Some of these options would require changes to the *acquis*. For example, inactive periods of on-call time at the workplace could be disregarded when calculating working time. Or inactive periods could be calculated less than 100% as working time, proportionate to the level of attention required (the so-called equivalence system).

(c) Flexibility on the averaging of weekly working hours

Flexibility in the distribution of hours worked over time is an important competitive factor particularly for those sectors that are subject to fluctuations in their activity cycles.

The Directive already allows for some flexibility — when calculating the 48-hour limit to working time, the weekly hours worked are averaged over a 'reference period'. Normally the reference period may not exceed 4 months, but derogations allow for up to 6 months in certain activities, or (by collective agreement only) up to 12 months in any activity.

However, concerns about the restrictions on extending the 4-month basic reference period have been raised by businesses operating in sectors or countries where there is no tradition of collective bargaining, and more generally, by SMEs. They consider that they are put at a disadvantage by these restrictions, and that the need for working-time flexibility is not correlated with the industrial relations model or the size of the undertaking.

These rules could be made more flexible by allowing national law to fix a reference period of up to 12 months. This would certainly help companies to adjust opening or production times to the variations in activity caused by seasonal or economic cycles.

On the other hand, longer reference periods may be seen as encouraging long-hours working over a prolonged period, and accordingly, as provoking undesirable effects on health and safety and for reconciliation between work and family life. Some type of protective condition may be necessary in order to avoid this outcome.

(d) Flexibility on the timing of minimum daily and weekly rests

Another important issue is the flexibility left for businesses to determine when the minimum daily and weekly rest periods required by the Directive should take place.

The Directive currently allows some or all of a minimum rest period to be delayed, subject to the condition that all missed minimum rest hours must be fully compensated afterwards. According to the jurisprudence of the Court of Justice, such compensatory rest hours should be taken as soon as possible; in any event, any missed daily rest should be taken immediately after an extended shift.

Some stakeholders argue that minimum rest (whether daily or weekly) should always be taken promptly; or, at the very least, delayed to the minimum extent possible and fully compensated immediately. They point to the potential health and safety risks posed by overtired workers to themselves and to others, and to the impairments in functioning capacity and productivity which can result from missed rest.

On the other hand, greater flexibility in the timing and organisation of compensatory rest may help businesses to organise work, particularly when providing 24-hour services in remote areas, or facing shortages of skilled workers. In some cases, such flexibility can also help workers to reconcile work and family life, or match their individual preferences.

6. NEXT STEPS

This Communication constitutes the first phase of consultation provided for in Article 154(2) TFEU. In this phase, the Commission is looking for the social partners' views on whether action is needed at European Union level on the Working Time Directive, and on the scope of such an initiative.

The Commission will examine the views expressed during this first phase, and will then decide whether EU action is advisable. If the Commission decides that it is, it will launch a second-phase consultation of the social partners at EU level. That phase will cover the content of any proposal for action, in accordance with Article 154(3) TFEU.

In parallel with these consultations, the Commission will carry out an extensive impact assessment, including an examination of the legal application of the Directive in the Member States and a study of the social and economic aspects that are pertinent for a comprehensive review of the Directive. The impact assessment will not, of course, prejudice the outcome of the consultations. The Commission intends to publish the results of its impact assessment in time to inform the institutional debates on any legislative proposal.

The questions on which the Commission proposes to consult the social partners are as follows:

- (a) How could we develop balanced and innovative proposals regarding the organisation of working time that move beyond the unsuccessful debates of the last conciliation process? What is your long-term vision for the organisation of working time in a modern setting?
- (b) What impact do you think that changes in working patterns and practices have had on the application of the Directive? Have any particular provisions become obsolete, or more difficult to apply?
- (c) What is your experience to date on the overall functioning of the Working Time Directive? What has been your experience regarding the key issues identified in section 5 of this paper?
- (d) Do you agree with the analysis contained in this paper as regards the organisation and the regulation of working time in the EU? Are there any further issues which you consider should be added?
- (e) Do you consider that the Commission should launch an initiative to amend the Directive? If so, do you agree with the objectives of a review as set out in this paper? What do you consider should be its scope?
- (f) Do you think that, apart from legislative measures, other action at European Union level would merit consideration? If so, what form of action should be taken, and on which issues?
- (g) Do you wish to consider initiating a dialogue under Article 155 TFEU on any of the issues identified in this consultation? If so, on which ones?

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.3.2010
COM(2010) 106 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Révision de la directive sur le temps de travail

**(première phase de consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union au titre de
l'article 154 du TFUE)**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Révision de la directive sur le temps de travail

**(première phase de consultation des partenaires sociaux au niveau de l'Union au titre de
l'article 154 du TFUE)**

1. INTRODUCTION

La présente communication vise à solliciter l'avis des partenaires sociaux au niveau de l'Union européenne, conformément à l'article 154 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), quant à l'orientation possible d'une action de l'UE concernant la directive sur le temps de travail¹.

En 2004, la Commission a présenté une proposition de modification de ladite directive², au terme de consultations de grande ampleur. Toutefois, en avril 2009, le Conseil et le Parlement ont conclu qu'ils ne pouvaient pas parvenir à un accord sur cette proposition, en dépit de deux lectures et d'une procédure de conciliation.

Ce résultat négatif créé une situation difficile pour plusieurs États membres et pour les partenaires sociaux au niveau national. Un manque de clarté juridique existe quant à la manière dont il y a lieu d'interpréter un certain nombre de questions non résolues du fait de l'absence de décision des colégislateurs. Certains États membres sont également confrontés à des difficultés sensibles dans la mise en œuvre de certains aspects de l'acquis. Il en résulte que, dans plusieurs États membres, de sérieux doutes existent quant à la conformité des législations ou des pratiques nationales avec la législation de l'Union. De l'avis de la Commission, la situation actuelle n'est, de toute évidence, pas satisfaisante: elle ne garantit ni que la santé et la sécurité des travailleurs sont protégées efficacement à travers l'Union européenne conformément à la législation de l'UE, ni qu'une flexibilité suffisante est accordée aux entreprises et aux travailleurs en matière d'organisation du temps de travail.

Différents acteurs institutionnels ont exprimé leurs préoccupations concernant la perspective de rester dans cette situation pour une période indéfinie. La Commission estime qu'il y a lieu de réexaminer les règles relatives au temps de travail dans l'UE et considère qu'elle a l'obligation particulière d'intervenir en ce sens. Elle entend engager ce réexamen en se fondant sur une analyse d'impact qui s'appuiera sur une forte dimension sociale et une large consultation des partenaires sociaux.

La portée d'un tel réexamen représente l'une des questions essentielle à régler. Une option consisterait à se concentrer sur les aspects de la directive qui se sont avérés les plus problématiques au cours des négociations 2004-2009 et à tenter une nouvelle fois de parvenir à des solutions qui pourraient désormais convenir aux colégislateurs. Toutefois, en faisant

¹ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO L 299 du 18.11.2003, p. 9).

² Proposition originale COM(2004) 607; proposition modifiée COM(2005) 246.

cela, la Commission manquerait une possibilité de réévaluer la directive à la lumière des changements fondamentaux qui se sont produits dans les modes de travail depuis que ladite directive a été élaborée et en tenant compte des besoins prévisibles des travailleurs, des entreprises et des consommateurs au XXI siècle.

Par conséquent, la Commission prévoit de réaliser un réexamen en profondeur de la directive, qui débutera par une évaluation complète des dispositions de manière à détecter les problèmes actuels ou potentiels liés à leur mise en œuvre et déterminera ensuite des options pour traiter ces problèmes. La Commission invite les partenaires sociaux à réfléchir d'une manière générale sur les implications des changements fondamentaux décrits ci-après et sur le type de règlement concernant le temps de travail qui permettrait à l'Union de relever les enjeux sociaux, économiques, technologiques et démographiques du XXI siècle.

2. TEMPS DE TRAVAIL: TENDANCES ET PERSPECTIVES

La directive actuelle codifie deux directives précédentes, dont la plus importante a été adoptée en 1993, sur la base d'une proposition faite par la Commission en 1990³.

Au cours des vingt dernières années, des changements fondamentaux se sont produits dans le monde du travail, ce qui a eu des conséquences sur la durée et la distribution du temps de travail en général. Les principales tendances sont les suivantes:

- une réduction générale du temps de travail total: la durée hebdomadaire moyenne du travail dans l'UE est passée de 39 heures en 1990 à 37,8 heures en 2006⁴;
- une polarisation du temps de travail entre les groupes de travailleurs. Les travailleurs à temps partiel, sur une base volontaire pour la plupart, ont accru leur part dans la population active qui est passée de 14 % en 1992 à 18,8 % en 2009. Toutefois, 10 % des salariés travaillent toujours plus de 48 heures par semaine et près de 7 % ont plusieurs emplois⁵;
- une déstandardisation progressive du temps de travail au niveau individuel, avec une plus grande variation des temps de travail au cours de l'année ou de la vie professionnelle, ainsi que des pratiques plus flexibles dans les entreprises (horaires mobiles, annualisation du temps de travail, banques de temps, crédits de temps, etc.).

Ces évolutions reflètent l'influence de changements structurels multiples comme le passage du secteur manufacturier vers celui des services, l'augmentation de la productivité grâce aux progrès technologiques et un environnement de plus en plus concurrentiel pour les entreprises. L'augmentation du nombre de femmes ayant un emploi et la plus grande individualisation des styles de vie (avec l'émergence d'une plus grande variété de préférences en ce qui concerne la répartition du temps entre le travail et les loisirs) ont également contribué à ces évolutions. À l'avenir, ces changements structurels sont probablement amenés à s'accélérer à mesure que l'économie mondiale achèvera sa transition d'une économie fondée sur l'industrie vers une

³ Projet de directive concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail — COM(90) 317, 20.9.1990.

⁴ 37,2 heures si l'on exclut les dix États membres ayant rejoint l'UE en 2004. En dépit de l'influence du cycle économique, le temps de travail hebdomadaire des salariés à temps complet montre également une légère tendance à la baisse pour la même période (données d'Eurostat).

⁵ Quatrième enquête européenne sur les conditions de travail (EWCS).

économie de la connaissance. De nouveaux emplois sont créés dans des métiers analytiques, scientifiques et techniques, dans le contexte desquels les travailleurs participent activement à la création et à la diffusion des connaissances. Cette transition n'affecte pas seulement les types et la qualité des emplois disponibles dans l'économie et les compétences requises, elle a également des répercussions sur l'organisation du travail. Les progrès des technologies de l'information et de la communication peuvent réduire la nécessité d'une présence physique sur un lieu de travail centralisé et favoriser des formes de travail plus mobiles et autonomes (télétravail, travail nomade).

Pour un nombre croissant de «travailleurs de la connaissance», le travail peut être évalué non pas sur le nombre d'heures travaillées, mais sur l'originalité et la qualité du produit livré. Ces travailleurs peuvent bénéficier d'une plus grande autonomie quant à l'organisation et au lieu de leur travail, ce qui soulève des questions en matière d'application des règles normales relatives au temps de travail. Toutefois, la nouvelle économie fondée sur la connaissance produit également de nombreux emplois dans des services de production de routine (centres d'appel, traitement de données), qui consistent en des tâches répétitives effectuées sous étroite surveillance. Ces emplois peuvent engendrer une intensité et un stress élevés, ce qui peut nécessiter une réglementation dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des travailleurs, au même titre que dans les activités industrielles traditionnelles.

De plus en plus, la gestion du temps de travail devient un élément important des stratégies concurrentielles des entreprises. La réduction des coûts moyens dans la production industrielle et l'extension des heures d'ouverture dans les services signifient que la durée totale du processus de production doit être plus longue. S'adapter aux variations de la demande des consommateurs et aux cycles saisonniers nécessite une distribution plus variée du temps de production. Par conséquent, de nouvelles formes de flexibilité du temps de travail ont été et continueront à être mises en œuvre, comme par exemple l'organisation de tableaux de service et de postes qui favorisent la flexibilité organisationnelle et l'adoption d'horaires de travail flexibles⁶.

Plus récemment, dans le contexte de crise actuel, la flexibilité du temps de travail est devenue pour de nombreuses entreprises un instrument essentiel d'adaptation à la forte baisse de la demande. Des horaires de travail à temps réduit ont été mis en place, souvent accompagnés de compensations salariales partielles ou en association avec une formation, et certains États membres ont pris des mesures politiques pour apporter un soutien financier à ce type de pratiques.

Parallèlement à ces transformations à l'initiative des entreprises, on constate une prise de conscience croissante du fait que la flexibilité du temps de travail peut aider les travailleurs à concilier travail et vie privée. Maintenant que la population active de l'UE est plus diversifiée, les horaires de travail flexibles peuvent donner aux travailleurs davantage de possibilités d'adapter leur temps de travail à leurs besoins individuels. Dans certaines circonstances, ces horaires peuvent également permettre le renforcement de l'égalité des chances en matière d'emploi et d'évolution de carrière et la simplification de l'accès au travail pour les demandeurs d'emploi issus de catégories défavorisées⁷.

⁶ «Working time in the EU and other global economies», Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2008.

⁷ Ibidem.

Il convient toutefois de reconnaître que certaines formes de flexibilité du temps de travail peuvent engendrer une intensification du travail et avoir des effets sur la santé et la sécurité, la satisfaction des travailleurs, la productivité organisationnelle et les possibilités de formation. Un déficit en effectif peut apparaître, notamment dans les professions nécessitant des qualifications élevées, ce qui contribue à rendre le travail plus attractif pour les personnes pouvant toucher un salaire plus élevé et à exercer une pression à la hausse sur le temps de travail des travailleurs qualifiés en nombre limité.

Il se peut également que le vieillissement de nos sociétés ait un impact sur la manière dont les travailleurs partagent leur temps entre travail et loisirs, en accroissant le désir d'un meilleur équilibre entre la vie privée et le travail, d'où une tendance hostile à l'allongement du temps de travail.

3. RÉGLEMENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Dans chaque pays, la réglementation du temps de travail obligatoire représente un ensemble complexe de règles générales et sectorielles fondées sur le droit écrit et les conventions collectives. La réglementation internationale dans ce domaine est abondante et a historiquement exercé une influence décisive sur la réduction progressive des heures travaillées par les salariés⁸. Les normes de l'OIT (il en existe 39 différentes) continuent d'occuper une place très importante à l'échelle planétaire, notamment dans les pays où les conditions de travail sont les plus médiocres. Les principes essentiels sur lesquels se fonde la réglementation du temps de travail sont visés à l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁹.

La directive 2003/88/CE fixe des prescriptions minimales en matière de durée maximale hebdomadaire de travail, de périodes de repos journalier et hebdomadaire, de temps de pause et de congés payés annuels, ainsi qu'en matière de travail de nuit et de périodes de référence pour le calcul du repos hebdomadaire et de la durée maximale hebdomadaire de travail. Les dispositions de la directive sont assez détaillées, ce qui est conforme à l'objectif déclaré de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Toutefois, la directive prévoit également une certaine flexibilité dans l'organisation concrète du temps de travail:

- les États membres peuvent adapter les règles de l'UE aux contextes nationaux (à titre d'exemple, la durée maximale hebdomadaire de travail a été fixée en dessous de 48 heures dans de nombreux pays);
- il existe une marge discrétionnaire importante quant à la souplesse des formules de travail à travers les négociations collectives (par exemple, l'annualisation du temps de travail);

⁸ La première convention de l'OIT – la convention sur la durée du travail (industrie) publiée en 1919 – fixe la norme d'une journée de travail à 8 heures et d'une semaine de travail à 48 heures.

⁹ *«Article 31 — Conditions de travail justes et équitables*

*1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.
2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés».*

- il existe de nombreuses dérogations et exceptions par rapport aux dispositions générales (par exemple en ce qui concerne la programmation du repos compensateur ou l'«opt-out» individuel à la règle des 48 heures).

La réglementation sur le temps de travail se fonde traditionnellement sur des objectifs de santé et de sécurité, et les réformes se sont souvent basées sur l'idée que le progrès technique conduirait inévitablement à laisser davantage de temps pour les loisirs. L'obligation de réglementer le temps de travail se justifie habituellement par la nécessité de limiter les effets négatifs de la charge de travail excessive qui pourrait résulter de transactions individuelles non réglementées.

Toutefois, plus récemment, le centre du débat s'est déplacé et l'organisation du temps de travail est de plus en plus perçue comme revêtant une importance cruciale pour améliorer la productivité, renforcer la compétitivité, soutenir l'équilibre entre travail et vie privée et faire face à la diversité croissante des préférences et des modes de travail. Une question se pose alors: la réglementation du temps de travail répond-elle à ces évolutions? Ou convient-il d'appliquer des réformes pour adapter les règles actuelles aux besoins des entreprises, des travailleurs et des consommateurs au XXI siècle?

En 2004, la Commission a proposé¹⁰ de modifier la directive 2003/88/CE en tenant compte de trois objectifs précis:

- apporter des précisions quant à l'application de la directive dans le cas des «temps de garde», conformément à l'interprétation de la Cour de justice dans les affaires *SIMAP*, *Jaeger* et *Dellas*;
- autoriser les législations nationales à allonger la période de référence pour le calcul des moyennes relatives à la durée hebdomadaire de travail jusqu'à un maximum de douze mois;
- réexaminer la question de l'*opt-out* individuel à la limite des 48 heures concernant la durée moyenne hebdomadaire de travail (ce réexamen étant expressément requis par l'article 22 de la directive).

Cette orientation reflétait en grande partie les problèmes non résolus par la législation ou la jurisprudence actuelles. Toutefois, au cours du débat 2004-2009, d'autres points ont été ajoutés, que ce soit par le Parlement ou le Conseil, comme la conciliation du travail et de la vie familiale et le régime applicable aux situations particulières comme celle des «travailleurs autonomes» et des travailleurs ayant plus d'un emploi simultanément. Ces questions sont liées aux évolutions structurelles mentionnées plus haut.

4. LES OBJECTIFS D'UN RÉEXAMEN EN PROFONDEUR

Les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde du travail nécessitent une adaptation du cadre réglementaire à la fois au niveau national et au niveau de l'UE. Ce réexamen en profondeur doit être défini par un ensemble de grands objectifs qui pourront dégager un large consensus parmi les parties prenantes.

¹⁰ Proposition originale COM(2004) 607; proposition modifiée COM(2005) 246.

La protection de la santé et de la sécurité des travailleurs doit rester l'objectif premier de toute réglementation relative au temps de travail, la base juridique de la directive étant l'article 153, paragraphe 1, point a), concernant «l'amélioration du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs».

Il convient toutefois de fixer d'autres objectifs. Les dispositions de l'Union concernant le temps de travail jouent un rôle très important dans l'amélioration de l'équilibre entre travail et vie de famille en donnant aux travailleurs le temps dont ils ont besoin pour gérer leurs responsabilités familiales et en leur permettant d'exercer une influence sur la répartition de leur temps de travail. Il convient également de prendre en compte les autres législations de l'UE contribuant à cet objectif, comme les directives sur le congé de maternité, le congé parental et le travail à temps partiel.

La réglementation sur le temps de travail peut également avoir un effet notable sur la capacité des entreprises à faire face de manière plus flexible à un environnement extérieur en évolution. Le fait d'appliquer une plus grande flexibilité sur les délais de production et les horaires d'ouverture peut constituer pour les entreprises un avantage de coût concurrentiel. La flexibilité en matière de temps de travail est également importante pour les travailleurs qui peuvent ainsi mieux adapter leurs horaires à chaque étape de leur vie et à leurs préférences personnelles.

Enfin, conformément au programme «Mieux légiférer» de l'UE, il est important que la réglementation du temps de travail au niveau national et au niveau de l'Union puisse atteindre ses objectifs sans entraîner de charges administratives inutiles pour les entreprises, notamment les PME.

5. QUESTIONS ESSENTIELLES LIÉES À L'APPLICATION DE LA DIRECTIVE

Un réexamen en profondeur de la directive devra débiter par une analyse de l'impact des nouvelles mutations des modes de travail sur la mise en œuvre de la directive actuelle et par la détermination des dispositions qu'il convient d'adapter, de simplifier ou de clarifier. Ces difficultés liées à l'application de la directive reflètent probablement, dans une certaine mesure, la nécessité d'une adaptation plus fondamentale des règles actuelles.

(a) Horaires de travail

La durée hebdomadaire moyenne du travail dans l'UE est inférieure à la limite des 48 heures et est en diminution. Toutefois, il apparaît clairement que certains groupes de travailleurs continuent à travailler plus en moyenne. Le nombre d'heures varie énormément et se situe entre 49 et plus de 80 heures par semaine.

Les nouveaux modèles d'organisation du travail peuvent rendre les travailleurs plus autonomes et plus mobiles, ce qui soulève certaines questions quant à l'application et à la pertinence de limites en matière de temps de travail. En outre, dans certains secteurs ou certaines professions, le fait de travailler davantage peut être considéré comme une nécessité (à court ou même à long terme) pour garantir la compétitivité, faire face aux fluctuations saisonnières ou aux pénuries temporaires de main d'œuvre qualifiée ou encore pour assurer des services publics essentiels 24 heures sur 24.

Cette limite de 48 heures a déjà été prolongée dans certains cas, dans le cadre d'options offertes par la directive, notamment la dérogation accordée aux «travailleurs autonomes» et l'«opt-out» individuel. Le nombre de recours à l'*opt-out* a fortement augmenté ces dernières années à travers l'Union. Aujourd'hui, cinq États membres utilisent l'*opt-out* dans tous les secteurs de l'économie et dix autres l'utilisent dans certains secteurs, en particulier dans ceux pour lesquels le temps de garde est couramment appliqué.

Une autre question majeure concerne les travailleurs qui ont plusieurs contrats et peuvent travailler plus de 48 heures pour le même employeur ou pour des employeurs différents¹¹.

Un certain nombre de parties prenantes estiment qu'il n'y a pas lieu d'interdire aux travailleurs de travailler plus que la moyenne de 48 heures s'ils souhaitent avoir un revenu supplémentaire ou bénéficier d'une progression de carrière plus rapide. À l'inverse, certains prétendent qu'une restriction légale est nécessaire à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs car un travailleur isolé ne peut pas toujours décider librement de ses limites en matière de temps de travail, en raison du faible pouvoir de négociation dont il dispose vis-à-vis de l'employeur. En outre, de longues journées de travail peuvent affecter de manière négative la productivité, la créativité et la création d'emplois, ainsi que la conciliation de la vie familiale et professionnelle.

(b) Temps de garde

Dans certains secteurs ou certaines professions, les heures de travail comprennent les périodes de «temps de garde», au cours desquelles le travailleur est tenu de rester présent sur son lieu de travail et doit se tenir prêt à travailler si nécessaire. Il n'a cependant pas l'obligation de rester constamment attentif et peut dormir ou se détendre s'il n'a aucune tâche à effectuer.

Le temps de garde est particulièrement utilisé dans les services de soins de santé, les soins résidentiels et les services d'urgence, comme la police et les pompiers, qui doivent être disponibles 24 heures sur 24. Les niveaux d'activité réelle durant les temps de garde varient très largement selon les secteurs et les États membres. Dans certaines situations, des travailleurs doivent maintenir des niveaux élevés d'activité sur de longues périodes, en ayant peu ou pas de possibilités de se reposer. Dans d'autres situations, ils sont très rarement appelés à travailler en pratique mais sont toujours soumis aux contraintes liées à la présence obligatoire sur leur lieu de travail.

Ce type particulier de flexibilité du temps de travail requise par le fonctionnement de services permanents pose la délicate question de la manière dont il convient de calculer les heures de travail et les périodes de repos dans le cas des «temps de garde» au titre de la directive. Les longues heures passées sur le lieu de travail peuvent avoir des effets préjudiciables sur la santé et la sécurité des travailleurs ainsi que sur la compatibilité entre vie professionnelle et vie privée. Ainsi, il est souvent avancé qu'il convient de considérer l'ensemble du temps de garde sur le lieu de travail comme des heures de travail et qu'aucune partie de ce temps de garde ne peut être comptabilisée comme période minimale de repos. Dans les affaires SIMAP, Jaeger et Dellas, la Cour de justice a estimé que la directive doit être interprétée en ce sens que les périodes de temps de garde doivent être comptabilisées heure par heure comme du temps de travail.

¹¹ 0,6 % des travailleurs dans l'UE travaillent à la fois plus de 48 heures par semaine en moyenne et occupent plusieurs emplois (4^e EWCS, 2005).

En revanche, il a été souligné que le fait de considérer les périodes de temps de garde à 100 % comme des heures de travail tout en fixant une limite de 48 heures peut avoir des conséquences très préjudiciables sur le fonctionnement et le financement de services qui nécessitent une flexibilité spéciale pour pouvoir fonctionner 24 heures sur 24. On avance par exemple que, dans certains États membres, les coûts des services de santé connaîtraient une augmentation spectaculaire qui viendrait s'ajouter aux autres difficultés posées par l'augmentation du coût des produits médicaux et par les effets du vieillissement de la population. Les pénuries observées dans certaines catégories de travailleurs qualifiés dans le domaine de la santé constituent déjà un obstacle très sérieux pour certains États membres qui ont du mal à recruter ou à conserver du personnel spécialisé en nombre suffisant.

D'autres solutions ont été envisagées pour éviter les conséquences de ce type. Certaines nécessiteraient d'apporter des modifications à l'acquis. Par exemple, les périodes inactives du temps de garde sur le lieu de travail pourraient ne pas être prises en compte dans le calcul du temps de travail. Une autre idée consisterait à calculer le temps de travail en ne considérant pas les périodes inactives comme des périodes de travail à 100 % mais proportionnellement au niveau d'attention requis (ce qu'on appelle le système d'équivalence).

(c) Flexibilité en matière de calcul de la durée hebdomadaire moyenne du travail

La flexibilité relative à la répartition du travail dans le temps représente un facteur concurrentiel important, notamment pour les secteurs soumis à des fluctuations au niveau de leurs cycles d'activité.

La directive prévoit déjà une certaine flexibilité: lors du calcul de la limite des 48 heures du temps de travail, les heures hebdomadaires travaillées font l'objet d'une moyenne sur une «période de référence». En règle générale, la période de référence ne doit pas dépasser quatre mois, mais des dérogations prévoient de l'allonger à six mois pour certaines activités ou à douze mois pour d'autres (dans le cadre d'une convention collective uniquement).

Toutefois, certaines entreprises, plus généralement des PME, évoluant dans des secteurs ou des pays dans lesquels il n'existe pas de tradition de négociations collectives ont exprimé leurs préoccupations quant aux restrictions relatives à l'extension de la période de référence de base de quatre mois. Elles estiment être désavantagées par ces restrictions et considèrent que la flexibilité nécessaire du temps de travail n'est pas en corrélation avec les modèles de relation de travail ou la taille de l'entreprise.

Ces règles pourraient être plus flexibles si les législations nationales étaient autorisées à fixer une période de référence pouvant aller jusqu'à douze mois. Cela permettrait certainement d'aider les entreprises à adapter leurs horaires d'ouverture ou de production aux variations de l'activité en fonction des cycles saisonniers ou économiques.

Toutefois, l'application de plus longues périodes de référence pourrait être perçue comme un encouragement des longs horaires de travail sur une période prolongée et ainsi avoir des effets indésirables sur la santé et la sécurité des travailleurs et sur la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Il conviendrait de prévoir certaines clauses de protection pour éviter ce type d'effets.

(d) Flexibilité en matière de programmation des périodes minimales de repos hebdomadaire et quotidien

Une autre question qui se pose est celle de la flexibilité laissée aux entreprises pour déterminer quand doivent avoir lieu les périodes minimales de repos hebdomadaire et quotidien requises par la directive.

La directive autorise actuellement le report partiel ou total d'une période minimale de repos, à condition que toutes les périodes minimales de repos manquées puissent être totalement récupérées par la suite. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, ces heures de repos compensatoire doivent être prises dès que possible; quoi qu'il en soit, tout repos journalier manqué doit être pris immédiatement après la période de travail prolongée.

Certaines parties prenantes affirment que le repos minimal (qu'il soit journalier ou hebdomadaire) doit toujours être pris rapidement ou, au moins, reporté à un délai le plus court possible et récupéré totalement de manière immédiate. Elles soulignent les risques potentiels pour la santé et la sécurité que présentent des travailleurs surmenés pour eux-mêmes et pour autrui ainsi que les répercussions que peut avoir le manque de repos sur la capacité de fonctionnement et la productivité.

Cependant, une plus grande flexibilité dans la programmation et l'organisation du repos compensatoire peut aider les entreprises à organiser leurs activités, notamment pour assurer un service 24 heures sur 24 dans une région reculée ou pour faire face aux pénuries de travailleurs qualifiés. Dans certains cas, cette flexibilité peut également aider les travailleurs à concilier vie professionnelle et vie familiale ou correspondre à leurs préférences personnelles.

6. PROCHAINES ÉTAPES

La présente communication constitue la première phase d'une consultation fondée sur l'article 154, paragraphe 2, du TFUE. Au cours de cette phase, la Commission demande les avis des partenaires sociaux sur la nécessité d'une action au niveau de l'Union européenne concernant la directive sur le temps de travail et sur la portée d'une telle initiative.

La Commission examinera les avis recueillis au cours de cette première phase et décidera ensuite de l'opportunité de mener une action au niveau de l'UE. Si elle décide que l'action est justifiée, la Commission lancera une seconde phase de consultation des partenaires sociaux à l'échelle de l'Union. Cette phase portera sur le contenu de toute proposition d'action, conformément à l'article 154, paragraphe 3, du TFUE.

Parallèlement à ces consultations, la Commission réalisera une évaluation d'impact approfondie, notamment un examen de la mise en œuvre juridique de la directive dans les États membres et une étude des critères sociaux et économiques pertinents pour un réexamen complet de la directive. L'évaluation d'impact ne préjugera évidemment pas du résultat des consultations. La Commission entend publier les résultats de son évaluation d'impact en temps voulu pour contribuer aux débats institutionnels relatifs à toute proposition législative.

La Commission propose de consulter les partenaires sociaux sur les questions suivantes:

- (a) Comment pourrions-nous définir des propositions équilibrées et innovantes en matière d'organisation du temps de travail qui iraient au-delà des débats infructueux de la dernière procédure de conciliation? Quelle est votre vision à long terme de l'organisation du temps de travail dans un environnement moderne?

- (b) Quel impact pensez-vous que les changements au niveau des modes et des pratiques de travail ont eu sur la mise en œuvre de la directive? Certaines dispositions vous semblent-elles obsolètes ou plus difficiles à appliquer?
- (c) Quelle expérience avez-vous acquise à ce jour en ce qui concerne le fonctionnement général de la directive sur le temps de travail? Quelle a été votre expérience concernant les questions essentielles visées au point 5 du présent document?
- (d) Êtes-vous d'accord avec l'analyse faite dans ce document en ce qui concerne l'organisation et la réglementation du temps de travail dans l'UE? Selon vous, d'autres points devraient-ils être ajoutés?
- (e) Pensez-vous que la Commission devrait lancer une initiative pour modifier la directive? Si oui, êtes-vous d'accord avec les objectifs d'un réexamen exposés dans le présent document? Selon vous, quelle devrait être sa portée?
- (f) En dehors des mesures législatives, pensez-vous que d'autres actions au niveau de l'Union européenne mériteraient d'être prises en considération? Le cas échéant, quelle sorte d'action devrait être prise et sur quels aspects?
- (g) Envisagez-vous la possibilité d'engager un dialogue au titre de l'article 155 du TFUE sur l'une des questions soulevées dans la présente consultation? Dans l'affirmative, lesquelles?

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.3.2010
KOM(2010) 106 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

**(erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene
gemäß Artikel 154 AEUV)**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

(erste Phase der Anhörung der Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV)

1. EINLEITUNG

Diese Mitteilung dient dem Zweck, die Sozialpartner auf europäischer Ebene gemäß Artikel 154 AEUV zu der Frage anzuhören, wie eine EU-Aktion zur Arbeitszeitrichtlinie¹ ausgerichtet werden sollte.

2004 legte die Kommission nach umfassenden Konsultationen einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie vor.² Im April 2009 gelangten der Rat und das Parlament jedoch zu dem Schluss, dass sie trotz zweier Lesungen und eines Vermittlungsverfahrens zu keiner Einigung über den Vorschlag finden konnten.

Durch diesen negativen Ausgang ergibt sich für mehrere Mitgliedstaaten und für die Sozialpartner auf nationaler Ebene eine schwierige Situation. Es fehlt an Rechtsklarheit darüber, wie verschiedene Punkte auszulegen sind, die wegen der ausgebliebenen Entscheidung der beiden gesetzgebenden Institutionen nach wie vor ungelöst sind. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten erhebliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung mancher Aspekte des Acquis. Folglich bestehen in mehreren Mitgliedstaaten ernsthafte Zweifel, wieweit die nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten mit EU-Recht vereinbar sind. Nach Auffassung der Kommission ist die gegenwärtige Situation eindeutig unbefriedigend: Weder ist sichergestellt, dass Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in der ganzen Europäischen Union im Einklang mit EU-Recht wirksam geschützt werden, noch, dass die Unternehmen und Arbeitnehmer über genügend Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung verfügen.

Verschiedene institutionelle Akteure haben sich besorgt über die Perspektive geäußert, diese Situation könnte auf unbestimmte Zeit weiterbestehen. Die Kommission hält eine Überarbeitung der Arbeitszeitbestimmungen in der EU für notwendig und sieht sich ausdrücklich in der Pflicht, dafür zu sorgen. Sie beabsichtigt, eine solche Überarbeitung auf der Grundlage einer Auswirkungsanalyse mit einer starken sozialen Dimension und einer umfassenden Anhörung der Sozialpartner vorzunehmen.

Ein zentraler Punkt ist dabei der Umfang einer solchen Überarbeitung. Eine Option bestünde darin, sich auf diejenigen Aspekte der Richtlinie zu konzentrieren, die sich während der Verhandlungen in den Jahren 2004–2009 als besonders problematisch erwiesen haben, und zu versuchen, Lösungen zu finden, auf die sich die beiden gesetzgebenden Institutionen einigen

¹ Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9).

² Ursprünglicher Vorschlag: KOM(2004) 607, geänderter Vorschlag: KOM(2005) 246.

könnten. Ginge die Kommission so vor, ließe sie sich jedoch eine Gelegenheit entgehen, die Richtlinie im Lichte des grundlegenden Wandels der Arbeitsformen, der seit ihrer ursprünglichen Konzipierung zu verzeichnen ist, und der voraussichtlichen künftigen Erfordernisse der Arbeitnehmer, Unternehmen und Verbraucher im 21. Jahrhundert einer Neubewertung zu unterziehen.

Daher plant die Kommission eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie, die mit einer gründlichen Beurteilung ihrer Bestimmungen und der Ermittlung gegenwärtiger und für die Zukunft denkbarer Anwendungsprobleme beginnt, woran sich eine Prüfung der Optionen zur Lösung dieser Probleme anschließt. Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, eingehend über die Auswirkungen der unten beschriebenen grundlegenden Änderungen und über die Frage nachzudenken, welche Art von Arbeitszeitregelung die EU braucht, um die – sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und demografischen – Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können.

2. ARBEITSZEIT: TRENDS UND PERSPEKTIVEN

Bei der derzeitigen Richtlinie handelt es sich um die Kodifizierung zweier vorangegangener Richtlinien, deren wichtigere 1993 auf der Grundlage eines von der Kommission 1990 vorgelegten Vorschlags verabschiedet wurde.³

Im Verlauf der letzten zwanzig Jahre sind in der Arbeitswelt grundlegende Veränderungen eingetreten, die sich eindeutig auf die Gesamtlänge und Verteilung der Arbeitszeit ausgewirkt haben. Die wichtigsten Trends sind dabei:

- eine generelle Verringerung der Gesamtarbeitszeit: die durchschnittliche Wochenarbeitszeit ging in der EU von 39 Stunden im Jahr 1990 auf 37,8 Stunden im Jahr 2006 zurück⁴;
- eine Polarisierung der Arbeitszeit zwischen Arbeitnehmergruppen: Der Anteil der – größtenteils freiwillig – Teilzeitbeschäftigten an den Arbeitskräften erhöhte sich von 14 % im Jahr 1992 auf 18,8 % im Jahr 2009, während andererseits 10 % aller Beschäftigten immer noch mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten und nahezu 7 % aller Beschäftigten in mehr als einem Beschäftigungsverhältnis stehen⁵;
- eine voranschreitende Destandardisierung der Arbeitszeit mit zunehmenden Schwankungen im Verlauf des Jahres oder des Arbeitslebens und parallel dazu größere Flexibilität in den Unternehmen (Gleitzeit, jährliche Arbeitszeitberechnung, Arbeitszeitkonten, Zeitguthaben usw.).

Diese Entwicklungen spiegeln den Einfluss vielfältiger struktureller Veränderungen wider, etwa den Übergang von der Produktion zur Dienstleistung, sowie den technologiebedingten

³ Vorschlag für eine Richtlinie über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung – KOM(1990) 317 vom 20.9.1990.

⁴ Beziehungsweise auf 37,2 Stunden, wenn man die 10 im Jahr 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten außer Acht lässt. Den konjunkturellen Einflüssen zum Trotz zeigte die Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten im Verlauf des gleichen Zeitraums ebenfalls eine leicht rückläufige Tendenz (Quelle: Eurostat).

⁵ 4. Europäische Arbeitskräfteerhebung.

Anstieg der Produktivität und das zunehmend wettbewerbsorientierte Geschäftsumfeld. Auch die Zunahme der Frauenerwerbsquote und die wachsende Individualisierung der Lebensstile (mit immer vielfältigeren Präferenzen, was die Aufteilung von Arbeit und Freizeit betrifft) haben sich auf diese Entwicklungen ausgewirkt. In Zukunft wird sich dieser Wandel vermutlich noch beschleunigen, während die Weltwirtschaft den Übergang von der industriebasierten zur wissensbasierten Wirtschaft vollendet. Neue Arbeitsplätze entstehen in analytischen, wissenschaftlichen und technischen Berufszweigen, d. h. die Beschäftigten werden aktiv in die Wissenserzeugung und -verbreitung eingebunden. Dieser Übergang beeinflusst nicht nur Art und Qualität der von der Wirtschaft bereitgestellten Arbeitsplätze und die dafür erforderlichen Qualifikationen; er wirkt sich auch auf die Art und Weise aus, wie Arbeit organisiert wird. Verbesserte Informations- und Kommunikationstechnologien dürften die Notwendigkeit der physischen Anwesenheit an einem zentralen Arbeitsort verringern sowie mobilere und autonomere Arbeitsarten begünstigen (Telearbeit, nomadisches Arbeiten).

Für eine wachsende Zahl von „Wissensarbeitern“ lässt sich die Arbeit nicht anhand der geleisteten Stunden bewerten, sondern anhand der Originalität und Qualität des gelieferten Produkts. Solchen Beschäftigten kann, was Organisation und Ort ihrer Arbeitserbringung betrifft, weitgehende Autonomie zugestanden werden, womit sich aber Fragen hinsichtlich der Anwendung normaler Arbeitszeitregelungen stellen. Allerdings bringt die neue wissensbasierte Wirtschaft auch eine Vielzahl von Routine-Dienstleistungsjobs hervor (Callcenter, Datenaufbereitung), mit repetitiven, einer genauen Kontrolle unterliegenden Arbeitsaufgaben. In diesen Fällen kann es zu hoher Arbeitsintensität und viel Stress kommen, so dass hier die Arbeitszeit im Interesse von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer genauso einer Regelung bedarf wie bei traditionellen Industrietätigkeiten.

Zunehmend wird das Arbeitszeitmanagement zu einem wichtigen Element der Wettbewerbsstrategien von Unternehmen. Sowohl die Senkung der Durchschnittskosten im herstellenden Gewerbe als auch die Ausdehnung der Öffnungszeiten bei Dienstleistungen setzt längere Gesamtbetriebszeiten voraus. Die Anpassung an die Veränderungen der Verbrauchernachfrage und an saisonale Zyklen verlangt eine variantenreichere Aufteilung der Betriebszeit. Neue Formen flexibler Arbeitszeitregelungen mussten daher bereits eingeführt werden – und dies wird auch weiterhin der Fall sein –, etwa die Gestaltung von Dienstplänen und Schichten, um organisatorische Flexibilität zu ermöglichen, und die Einführung flexibler Arbeitszeiten.⁶

In letzter Zeit, also in der gegenwärtigen Krise, wurde die flexible Arbeitszeitgestaltung für viele Unternehmen zu einem zentralen Instrument, mit dem sie sich einer jäh sinkenden Nachfrage anpassen konnten. Es wurde Kurzarbeit eingeführt, oft mit partiellem Lohnausgleich oder in Kombination mit Schulungsmaßnahmen, und einige Mitgliedstaaten griffen zu staatlichen Maßnahmen, um solches Vorgehen finanziell zu unterstützen.

Parallel zu diesen wirtschaftlich bedingten Veränderungen wächst das Bewusstsein, dass eine flexible Arbeitszeitgestaltung den Beschäftigten helfen kann, Beruf und Privatleben besser zu vereinbaren. Mit den heutigen stärker diversifizierten Arbeitskräften in der EU kann eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung den Beschäftigten mehr Möglichkeiten geben, ihre Arbeitszeit

⁶ „Working time in the EU and other global economies“, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2008.

an ihre persönlichen Bedürfnisse anzupassen. Unter bestimmten Umständen kann dadurch auch die Chancengleichheit bei Beschäftigung und beruflichem Aufstieg verbessert und der Zugang zur Beschäftigung für benachteiligte Kategorien von Arbeitssuchenden erleichtert werden.⁷

Wir müssen aber auch anerkennen, dass einige Formen flexibler Arbeitszeitgestaltung zu einer Intensivierung der Arbeit mit den entsprechenden Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit, Arbeitszufriedenheit, organisationsbedingte Produktivität und Weiterbildungsmöglichkeiten führen. Es kann zu einer personellen Unterbesetzung kommen, insbesondere in hochqualifizierten Berufen, wodurch Arbeit für diejenigen attraktiver wird, die in der Lage sind, höheres Arbeitsentgelt zu erzielen, und sich die Arbeitszeit für die Geringqualifizierten eher verlängert.

Auch unsere älter werdenden Gesellschaften können die Art und Weise beeinflussen, wie die Beschäftigten ihre Zeit zwischen Beruf und Freizeit aufteilen möchten, und den Wunsch nach einer besseren Work-Life-Balance erhöhen, was der Kultur überlanger Arbeitszeiten („long-hours culture“) entgegenwirken würde.

3. REGELUNG DER ARBEITSZEIT

In allen Mitgliedstaaten sind die Arbeitszeitvorschriften ein komplexer Mix aus allgemeinen und branchenbezogenen, gesetzlich oder tarifvertraglich festgelegten Vorschriften. In diesem Bereich gibt es umfassende internationale Regeln, die geschichtlich gesehen einen entscheidenden Einfluss auf die allmähliche Reduzierung der Arbeitszeiten von Arbeitnehmern ausgeübt haben.⁸ Die ILO-Arbeitsnormen (es gibt 39 unterschiedliche) spielen nach wie vor weltweit eine sehr wichtige Rolle, insbesondere in Ländern mit weniger guten Arbeitsbedingungen. Die Grundprinzipien, auf denen die Arbeitszeitregelung beruht, sind in Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁹ verankert.

Die Richtlinie 2003/88/EG enthält Mindestvorschriften für die wöchentliche Höchstarbeitszeit, die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, die Ruhepausen und den bezahlten Jahresurlaub sowie für die Nacharbeit und die Bezugszeiträume für die Berechnung der wöchentlichen Ruhezeit und der wöchentlichen Höchstarbeitszeit. Die Bestimmungen der Richtlinie sind recht detailliert, wie es dem anvisierten Ziel, Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, entspricht. Dennoch ermöglicht sie auch Flexibilität in der konkreten Ausgestaltung der Arbeitszeit:

- Die Mitgliedstaaten können die EU-Bestimmungen an ihre nationalen Gegebenheiten anpassen (beispielsweise wurde die wöchentliche Höchstarbeitszeit in vielen Ländern auf weniger als 48 Stunden festgesetzt).

⁷ a. a. O.

⁸ Mit dem ersten ILO-Übereinkommen – dem Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben von 1919 – wird die Arbeitszeitnorm von acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich festgesetzt.

⁹ „Artikel 31 – Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen
(1) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.
(2) Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer hat das Recht auf eine Begrenzung der Höchstarbeitszeit, auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie auf bezahlten Jahresurlaub.“

- Es gibt erheblichen Spielraum für flexible Arbeitszeitgestaltung im Wege von Tarifverträgen (beispielsweise über die jährliche Arbeitszeitberechnung).
- Es gibt zahlreiche Abweichungen und Ausnahmen (beispielsweise für den Zeitpunkt der Ausgleichsruhezeiten oder die individuelle „Opt-out“-Möglichkeit bei der 48-Stunden-Regel).

Mit der Regelung der Arbeitszeit wurden traditionellerweise Gesundheits- und Sicherheitsziele verfolgt, und bei den Reformen wurde oft davon ausgegangen, dass der technische Fortschritt auf jeden Fall zu mehr Freizeit führen würde. Die übliche Rechtfertigung einer Arbeitszeitregelung bestand in der Notwendigkeit, die negativen Wirkungen einer Überarbeitung auszugleichen, zu der es bei unreguliertem individuellem Handeln kommen kann.

In jüngerer Zeit rückte jedoch anderes in den Mittelpunkt der Debatte, und die Organisation der Arbeitszeit wurde zunehmend als entscheidend für die Steigerung der Produktivität, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Förderung der Work-Life-Balance und die Bewältigung der steigenden Vielfalt der individuellen Wünsche und der Arbeitsformen wahrgenommen. Damit erhebt sich die Frage: Hat die Arbeitszeitregelung mit diesen Entwicklungen Schritt gehalten? Oder sind Reformen nötig, um die geltenden Vorschriften an die Erfordernisse von Unternehmen, Arbeitnehmern und Verbrauchern im 21. Jahrhundert anzupassen?

2004 schlug die Kommission eine Änderung der Richtlinie 2003/88/EG vor und verfolgte dabei drei präzise Ziele¹⁰:

- Klärung der Anwendung der Richtlinie auf den Bereitschaftsdienst, vor allem im Anschluss an ihre Auslegung in den Gerichtshofsurteilen zu den Rechtssachen *SIMAP*, *Jaeger* und *Dellas*.
- Möglichkeit der Verlängerung des Bezugszeitraums für die durchschnittliche Wochenarbeitszeit durch innerstaatliche Vorschriften auf maximal zwölf Monate.
- Überprüfung des individuellen Opt-out aus der Begrenzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit auf 48 Stunden (was in Artikel 22 der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen ist).

Dieser Ansatz spiegelte weitgehend die von den geltenden Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung nicht gelösten Probleme wider. Während der Debatte in den Jahren 2004–2009 kamen jedoch weitere Fragen hinzu, entweder vonseiten des Parlaments oder vonseiten des Rats, etwa die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben und die Behandlung von „Personen mit selbständiger Entscheidungsbefugnis“ und von Arbeitnehmern mit mehr als einem Beschäftigungsverhältnis. Diese letztgenannten Punkte hängen mit den oben dargelegten strukturellen Entwicklungen zusammen.

¹⁰ Ursprünglicher Vorschlag: KOM(2004) 607, geänderter Vorschlag: KOM(2005) 246.

4. ZIELE EINER UMFASSENDEN ÜBERARBEITUNG

Die grundlegenden Veränderungen, die in der Arbeitswelt vonstatten gehen, verlangen eine Anpassung des Rechtsrahmens auf EU- wie auf nationaler Ebene. Eine solche umfassende Überarbeitung sollte sich an einer Reihe politischer Ziele orientieren, die unter den Interessenträgern auf einen breiten Konsens stoßen können.

Der Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer muss auch weiterhin als zentrales Ziel jeder Arbeitszeitregelung gesehen werden, da die Rechtsgrundlage für die Richtlinie der Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe a ist, also die „Verbesserung [...] der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer“.

Jedoch sollten auch andere Ziele in die Überlegungen eingehen. EU-Arbeitszeitregelungen spielen eine sehr wichtige Rolle bei der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben, da sie den Arbeitnehmern die Zeit verschaffen, die sie benötigen, um ihren familiären Pflichten nachzukommen, und es ihnen ermöglichen, Einfluss auf die Gestaltung ihrer Arbeitszeit zu nehmen. Mitberücksichtigt werden sollten andere EU-Rechtsvorschriften, die zur Erreichung des gleichen Ziels beitragen, etwa die Richtlinien über den Mutterschaftsurlaub, den Elternurlaub und die Teilzeitarbeit.

Eine Arbeitszeitregelung kann sich auch spürbar auf die Fähigkeit eines Unternehmens auswirken, flexibler auf sich verändernde äußere Umstände zu reagieren. Flexiblere Betriebs- oder Öffnungszeiten können einem Unternehmen wettbewerbsrelevante Kostenvorteile verschaffen. Eine flexible Arbeitszeitregelung ist auch für die einzelnen Beschäftigten wichtig, da sie ihre Zeitplanung besser an ihre jeweilige Lebensphase und an ihre persönlichen Präferenzen anpassen können.

Schließlich ist es im Einklang mit der EU-Agenda für bessere Rechtsetzung wichtig, dass die Arbeitszeitregelung auf EU- und auf nationaler Ebene ihre Ziele erreichen kann, ohne den Unternehmen, insbesondere den KMU, unnötige Verwaltungslasten aufzubürden.

5. KERNFRAGEN BEI DER ANWENDUNG DER RICHTLINIE

Eine umfassende Überprüfung der Richtlinie sollte mit einer Analyse beginnen, wie sich die neu auftretenden Veränderungen der Arbeitsformen auf die Anwendung der derzeitigen Richtlinie auswirken; so kann festgestellt werden, welche ihrer Bestimmungen angepasst, vereinfacht oder geklärt werden müssen. Die bei der Anwendung der Richtlinie aufgetretenen Schwierigkeiten könnten die Notwendigkeit einer tiefgreifenderen Anpassung der geltenden Vorschriften deutlich erkennen lassen.

(a) Arbeitszeit

Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt in der EU unter der 48-Stunden-Grenze und geht laufend weiter zurück. Tatsache ist aber auch, dass einige Arbeitnehmergruppen weiterhin im Durchschnitt länger arbeiten, mit einer großen Spanne von 49 bis 80 Stunden pro Woche.

Neue Arbeitsformen können die Autonomie und Mobilität von Arbeitnehmern erhöhen, was Fragen nach der Anwendbarkeit oder Angemessenheit von Arbeitszeitbegrenzungen aufwirft. Außerdem könnten in einigen Branchen oder Berufen längere Arbeitszeiten (kurzfristig oder sogar auf längere Sicht) als notwendig angesehen werden, um Wettbewerbsfähigkeit

sicherzustellen, auf saisonale Schwankungen oder Fachkräftemangel zu reagieren oder Leistungen der Daseinsvorsorge rund um die Uhr zu gewährleisten.

Die Begrenzung auf 48 Stunden wurde, im Rahmen der von der Richtlinie gebotenen Möglichkeiten, bereits für einige Fälle aufgeweicht, nämlich insbesondere durch die Abweichung für die sogenannten Personen mit selbständiger Entscheidungsbefugnis und durch das individuelle „Opt-out“. Die Nutzung des Opt-out hat in den letzten Jahren in der gesamten EU erheblich zugenommen. Derzeit nutzen es fünf Mitgliedstaaten in allen Wirtschaftszweigen, weitere zehn in bestimmten Branchen, hauptsächlich in denjenigen mit einem hohen Anteil von Bereitschaftsdienst.

Dazu kommt das besondere Problem der Arbeitnehmer mit mehr als einem Beschäftigungsverhältnis, die unter Umständen für den gleichen oder mehrere Arbeitgeber mehr als 48 Stunden arbeiten.¹¹

Mehrere Interessenträger sind der Auffassung, dass die Arbeitnehmer nicht daran gehindert werden sollten, mehr als durchschnittlich 48 Stunden zu arbeiten, wenn sie mehr verdienen oder ihren beruflichen Aufstieg beschleunigen wollen. Umgekehrt wurde argumentiert, dass eine gesetzliche Begrenzung notwendig ist, um Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, da der Einzelne wegen seiner schwächeren Verhandlungsposition gegenüber dem Arbeitgeber nicht immer völlig frei ist in seiner Entscheidung hinsichtlich der Arbeitszeitbegrenzung. Außerdem können sich lange Arbeitszeiten negativ auf Produktivität und Kreativität, auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben auswirken.

(b) Bereitschaftsdienst

In einigen Branchen oder Berufen umfasst die Arbeitszeit auch Bereitschaftsdienstzeiten, in denen der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz anwesend sein und bereit sein muss, anfallende Arbeit zu erledigen, aber seine Aufmerksamkeit nicht dauernd gefordert ist und er, wenn er nicht gebraucht wird, schlafen oder sich ausruhen kann.

Besonders verbreitet ist Bereitschaftsdienst in Gesundheitseinrichtungen mit 24-Stunden-Dienst, im Pflegedienst und in Notfalldiensten wie Polizei und Feuerwehr. Wie viel während des Bereitschaftsdienstes tatsächlich gearbeitet wird, ist je nach Branche und Mitgliedstaat höchst unterschiedlich. In einigen Fällen sind die Arbeitnehmer über lange Zeiträume intensiv beschäftigt und haben wenig oder gar keine Gelegenheit zum Ausruhen. In anderen Fällen müssen sie nur sehr selten tatsächlich arbeiten, unterliegen aber dennoch dem Zwang, am Arbeitsplatz anwesend zu sein.

Durch diese besondere Art flexibler Arbeitszeit, die zur Aufrechterhaltung eines durchgehenden Dienstbetriebs unerlässlich ist, ergibt sich die heikle Frage, wie Arbeitszeiten und Ruhezeiten im Rahmen des Bereitschaftsdienstes für die Zwecke der Richtlinie zu berechnen sind. Längere am Arbeitsplatz zu verbringende Zeiten können sich negativ auf die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern auswirken und die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben beeinträchtigen. Daher wird oft argumentiert, dass Bereitschaftsdienst am Arbeitsplatz immer als Arbeitszeit angesehen werden muss und dass er nicht, auch nicht

¹¹ 0,6 % der Arbeitnehmer in der EU arbeiten *sowohl* mehr als 48 Stunden wöchentlich *als auch* in mehreren Beschäftigungsverhältnissen (4. Europäische Arbeitskräfteerhebung, 2005).

teilweise auf die Mindestruhezeiten angerechnet werden darf. Nach dem Urteil des Gerichtshofs in den Rechtssachen SIMAP, Jaeger und Dellas sollte die Richtlinie so ausgelegt werden, dass Bereitschaftsdienst vollständig auf die Arbeitszeit angerechnet werden muss.

Auf der anderen Seite wurde hervorgehoben, dass die 100%ige Anrechnung des Bereitschaftsdienstes auf die Arbeitszeit bei gleichzeitiger Begrenzung der Arbeitszeit auf 48 Stunden äußerst negative Folgen für den Betrieb und die Finanzierung von Einrichtungen haben kann, die in besonderem Maße auf Flexibilität angewiesen sind, um einen 24-Stunden-Dienst gewährleisten zu können. Beispielsweise wurde argumentiert, dass in bestimmten Mitgliedstaaten die Gesundheitskosten dramatisch in die Höhe schnellen würden, was zu den durch die steigenden Kosten von Medizinprodukten und die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung verursachten Problemen noch hinzukäme. Der Mangel an medizinischem Personal mit bestimmten Qualifikationen macht es bereits jetzt in manchen Mitgliedstaaten extrem schwierig, genug Fachkräfte einzustellen oder zu halten.

Um diese Folgen zu vermeiden, wurden diverse Alternativen untersucht. Für einige der in Betracht gezogenen Möglichkeiten wären Änderungen des Acquis erforderlich. Beispielsweise könnten inaktive Zeiten während des Bereitschaftsdienstes bei der Berechnung der Arbeitszeit unberücksichtigt bleiben. Oder die inaktiven Zeiten könnten entsprechend dem geforderten Aufmerksamkeitsniveau zu weniger als 100 % als Arbeitszeit angerechnet werden (sogenanntes Äquivalenzsystem).

(c) Flexibilität bei der Berechnung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit

Flexibilität bei der zeitlichen Verteilung der zu leistenden Arbeitsstunden ist ein wichtiger Wettbewerbsfaktor vor allem in den Branchen, die Auslastungsschwankungen unterliegen.

Eine gewisse Flexibilität ist bereits in der Richtlinie vorgesehen – bei der Berechnung der Höchstarbeitszeit von 48 Stunden werden die wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden über einen „Bezugszeitraum“ gemittelt. Normalerweise darf der Bezugszeitraum vier Monate nicht überschreiten, für bestimmte Tätigkeiten sind aber sechs Monate möglich oder (im Wege von Tarifverträgen) zwölf Monate für alle Tätigkeiten.

Hinsichtlich der Einschränkungen für die Verlängerung des normalen Bezugszeitraums von vier Monaten wurden aber Bedenken von Unternehmen geäußert, die in Branchen oder Ländern ohne verwurzeltes Tarifvertragswesen tätig sind, und ganz allgemein von den KMU. Sie sind der Auffassung, dass sie durch diese Einschränkungen benachteiligt werden und dass die Notwendigkeit flexibler Arbeitszeiten nicht vom Modell der Arbeitsbeziehungen oder der Unternehmensgröße abhängt.

Diese Regeln ließen sich flexibler gestalten, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, durch innerstaatliche Rechtsvorschriften einen Bezugszeitraum bis zu maximal 12 Monaten festzulegen. Dadurch würde es den Unternehmen sicher leichter gemacht, Öffnungs- oder Produktionszeiten an saisonale oder konjunkturelle Schwankungen anzupassen.

Andererseits könnte angeführt werden, dass längere Bezugszeiträume zu überlangen Arbeitszeiten während eines längeren Zeitraums ermutigen, was wiederum unerwünschte Auswirkungen auf Gesundheit und Sicherheit und auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben hätte. Irgendeine Art von Bestimmung, die dem Schutz der Arbeitnehmer dient, könnte notwendig sein, um diese Folgen zu vermeiden.

(d) Flexibilität bei der Bestimmung des Zeitpunkts der täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die den Unternehmen gewährte Flexibilität bei der Festlegung des Zeitpunkts der von der Richtlinie verlangten täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten.

Die geltende Richtlinie lässt zu, dass einige oder alle Mindestruhezeiten zu einem späteren Zeitpunkt gewährt werden, unter der Voraussetzung, dass alle entgangenen Mindestruhezeiten anschließend vollständig ausgeglichen werden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sollten diese Ausgleichsruhezeiten möglichst bald gewährt werden, wobei in jedem Fall eine entgangene tägliche Ruhezeit unmittelbar an eine verlängerte Schicht anschließen sollte.

Einige Interessenträger argumentieren, dass Mindestruhezeiten (sowohl tägliche als auch wöchentliche) immer sofort oder zumindest so bald wie möglich gewährt und vollständig ausgeglichen werden sollten. Sie verweisen darauf, dass übermüdete Beschäftigte ihre eigene Gesundheit und Sicherheit oder die anderer gefährden könnten, und führen die Beeinträchtigung von Leistungsfähigkeit und Produktivität an, die aus nicht gewährten Ruhezeiten folgen könnte.

Andererseits kann mehr Flexibilität bei Zeitpunkt und Gestaltung von Ausgleichsruhezeiten den Unternehmen die Arbeitsorganisation erleichtern, vor allem im Falle von 24-Stunden-Dienstleistungen in entlegenen Gebieten oder bei Fachkräftemangel. Auch kann eine flexible Regelung in bestimmten Fällen für die Beschäftigten die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben verbessern oder ihren persönlichen Präferenzen entgegenkommen.

6. NÄCHSTE SCHRITTTE

Diese Mitteilung ist die erste Phase der Anhörung gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV. In dieser Phase holt die Kommission die Meinung der Sozialpartner darüber ein, ob hinsichtlich der Arbeitszeitrichtlinie eine Aktion auf Ebene der Europäischen Union erforderlich ist und worauf sich eine solche Initiative beziehen sollte.

Die Kommission wird die in dieser ersten Phase geäußerten Meinungen prüfen und dann entscheiden, ob eine EU-Aktion ratsam ist. Sollte die Kommission aufgrund dieser Prüfung eine EU-Aktion für zweckmäßig halten, leitet sie die zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner auf EU-Ebene ein. Diese Phase wird gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV den Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags betreffen.

Parallel zu diesen Anhörungen nimmt die Kommission eine gründliche Auswirkungsanalyse vor, die auch eine Prüfung der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und eine Untersuchung der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte umfasst, die für eine umfassende Überprüfung der Richtlinie relevant sind. Das Ergebnis der Anhörungen wird selbstverständlich nicht von der Auswirkungsanalyse beeinflusst. Die Kommission beabsichtigt die Ergebnisse dieser Analyse rechtzeitig zu veröffentlichen, so dass sie in die institutionellen Debatten über einen eventuellen Legislativvorschlag einfließen können.

Die Kommission legt den Sozialpartnern im Rahmen der Anhörung folgende Fragen vor:

- (a) Wie ließen sich, nachdem die Debatten während des letzten Vermittlungsverfahrens fruchtlos geblieben sind, ausgewogene und innovative Vorschläge zur Arbeitszeitgestaltung entwickeln? Wie sehen Sie auf lange Sicht die Arbeitszeitgestaltung in einem modernen Umfeld?
- (b) Wie hat sich Ihrer Ansicht nach der Wandel der Arbeitsformen und der praktischen Gegebenheiten in der Arbeitswelt auf die Anwendung der Richtlinie ausgewirkt? Sind einzelne Bestimmungen inzwischen überholt oder heute schwieriger anzuwenden?
- (c) Wie funktioniert die Arbeitszeitrichtlinie Ihrer Erfahrung nach bisher insgesamt gesehen? Welche Erfahrungen haben Sie speziell im Zusammenhang mit den in Abschnitt 5 dieses Papiers dargelegten Kernfragen gemacht?
- (d) Stimmen Sie der Analyse der Arbeitszeitgestaltung und Arbeitszeitregelung in der EU im vorliegenden Papier zu? Gibt es weitere Punkte, die Ihrer Ansicht nach ergänzt werden sollten?
- (e) Sollte die Kommission Ihrer Ansicht nach die Initiative zur Änderung der Richtlinie ergreifen? Wenn ja, stimmen Sie den im vorliegenden Papier dargelegten Zielen einer Überarbeitung zu? Wie weit sollte diese Überarbeitung gehen?
- (f) Würden Ihrer Ansicht nach neben gesetzgeberischen Schritten auch andere Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union Beachtung verdienen? Wenn ja, welche Art von Maßnahmen und zu welchen Themen?
- (g) Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zu Themen befürworten, die in dieser Anhörung behandelt werden? Wenn ja, welche?