

## I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

## ADVIEZEN

## COMMISSIE

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

**in het kader van artikel 17, lid 5, van Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd („de arbeidstijdenrichtlijn”)**

**Verlenging van de overgangsregelingen voor de arbeidstijden van artsen in opleiding in het Verenigd Koninkrijk**

(2009/C 245/01)

### 1. Inleiding

Dit advies is gebaseerd op artikel 17, lid 5, van Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad <sup>(1)</sup> betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd („de arbeidstijdenrichtlijn”). Het heeft betrekking op een kennisgeving van het Verenigd Koninkrijk op grond van dit artikel, waarin de wens wordt geuit de overgangsregelingen, wat beperkingen van de arbeidstijd van artsen in opleiding betreft, te verlengen tot 31 juli 2011.

Artsen in opleiding waren van het toepassingsgebied van de eerste arbeidstijdenrichtlijn in 1993 uitgesloten. Dit werd in 2000 veranderd door middel van een aanpassingsrichtlijn en artsen in opleiding vallen nu, net zoals andere werknemers, onder de geconsolideerde arbeidstijdenrichtlijn <sup>(2)</sup>. Normaal gezien beperkt artikel 6 van de richtlijn de arbeidstijd, inclusief overwerk, tot maximaal gemiddeld 48 uur per week <sup>(3)</sup>. Artikel 17, lid 5, van de arbeidstijdenrichtlijn staat echter overgangsregelingen toe voor de toepassing van deze beperkingen voor de wekelijkse arbeidstijd in het geval van artsen in opleiding.

De volgende gedeelten van artikel 17, lid 5, zijn hier toepasselijk:

„... Met betrekking tot artikel 6 (beperking van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd tot 48 uur) worden de bedoelde afwijkingen (voor artsen in opleiding) toegestaan voor een overgangsperiode van vijf jaar, gerekend vanaf 1 augustus 2004.

De lidstaten kunnen, zo nodig, twee jaar meer tijd nemen (vanaf 1 augustus 2009), om te werken aan oplossingen voor de moeilijkheden die zij ondervinden om inzake hun verantwoordelijkheden voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en medische zorg aan de arbeidstijdbepalingen te voldoen. De betrokken lidstaat stelt de Commissie, onder opgave van redenen, hiervan op de hoogte ten minste zes maanden voor het verstrijken van de overgangsperiode, zodat de Commissie, na passende raadpleging, binnen drie maanden na ontvangst van deze informatie haar advies kan meedelen. Legt de lidstaat het advies van de Commissie naast zich neer, dan moet hij dit besluit motiveren. De kennisgeving en de motivering door de lidstaat worden tezamen met het advies van de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt en doorgeleid aan het Europees Parlement.

<sup>(1)</sup> Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, PB L 299 van 18.11.2003, blz. 9. Met deze richtlijn zijn twee vorige Richtlijnen 93/104/EG en 2000/34/EG geconsolideerd en ingetrokken.

<sup>(2)</sup> Richtlijn 2000/34/EG moest, wat artsen in opleiding betreft, op 1 augustus 2004 in nationale wetgeving zijn omgezet.

<sup>(3)</sup> Overeenkomstig de artikelen 16, 17, 18 en 19 van de richtlijn mag het gemiddelde worden berekend over een „referentieperiode” van maximaal vier maanden (basisregel), zes maanden (geregeld bij wetgeving of collectieve overeenkomsten voor specifieke activiteiten, waaronder die van artsen in opleiding, of twaalf maanden (alleen geregeld bij collectieve overeenkomsten).

De lidstaten kunnen, zo nodig, nog één jaar extra tijd nemen om te werken aan oplossingen voor de bijzondere moeilijkheden die zij inzake de in de (vorige) alinea bedoelde verantwoordelijkheden onder vinden. Zij volgen in dat geval de procedure van die alinea.

De lidstaten zorgen ervoor dat de wekelijkse arbeidstijd in geen geval meer bedraagt dan gemiddeld 58 uur gedurende de eerste drie jaar van de overgangperiode, gemiddeld 56 uur voor de volgende twee jaar en gemiddeld 52 uur voor de resterende periode.

Met betrekking tot artikel 16, onder b), (referentieperiode voor de berekening van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd) worden afwijkingen (voor artsen in opleiding) toegestaan, op voorwaarde dat de referentieperiode tijdens het eerste gedeelte van de overgangperiode (2004-2007) niet meer dan twaalf maanden en daarna niet meer dan zes maanden bedraagt.”.

Artikel 17, lid 5, voorziet ook in overleg tussen werkgevers en vertegenwoordigers van de werknemers over de uitvoering van overgangsregelingen: „De werkgever raadpleegt de vertegenwoordigers van de werknemers tijdig om zo mogelijk steeds een overeenkomst te bereiken over de regeling voor de overgangperiode.”. Een dergelijke overeenkomst moet de beperkingen in acht nemen die zijn opgelegd bij artikel 17, lid 5, maar zij mag met name bepalen welke maatregelen moeten worden genomen om de wekelijkse arbeidstijd tegen het einde van de overgangperiode tot een gemiddelde van 48 uur te beperken.

Deze overgangsregelingen zijn in onderstaande tabel samengevat.

**Tabel: samenvatting van de overgangsbepalingen voor artsen in opleiding, ingevolge artikel 17, lid 5**

Periode	Afwijking mogelijk	Voorwaarden
1 augustus 2004-31 juli 2009	Afwijking van de maximale gemiddelde arbeidstijd van 48 uur per week	Overgangsbepalingen van toepassing op de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd: 1 augustus 2004-31 juli 2007: Mag het gemiddelde van 58 uur/week niet overschrijden. De referentieperiode (*) mag niet langer zijn dan 12 maanden. 1 augustus 2007-31 juli 2009: Mag het gemiddelde van 56 uur/week niet overschrijden. De referentieperiode mag niet langer zijn dan zes maanden.
1 augustus 2009-31 juli 2011	Verlenging van bovengenoemde afwijking van de maximale arbeidstijd van 48 uur	Toegestaan om te werken aan oplossingen voor de ondervonden moeilijkheden om, gezien de verantwoordelijkheden voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en medische zorg, aan de arbeidstijdbepalingen te voldoen. Een lidstaat die van deze afwijking gebruik wil maken, moet de Commissie hiervan (onder opgave van redenen) per 31 januari 2009 kennisgeven. De Commissie brengt over de kennisgeving advies uit. In ieder geval mag de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd 52 uur per week niet overschrijden. De referentieperiode mag niet langer zijn dan zes maanden.
1 augustus 2011-31 juli 2012	Mogelijke verdere verlenging van bovengenoemde afwijking	Toegestaan om te werken aan oplossingen voor bijzondere moeilijkheden om bovengenoemde verantwoordelijkheden in acht te nemen. Een lidstaat die van deze afwijking gebruik wil maken, moet de Commissie hiervan (onder opgave van redenen) per 31 januari 2011 kennisgeven. De Commissie brengt over de kennisgeving advies uit. In ieder geval mag de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd 52 uur per week niet overschrijden. De referentieperiode mag niet langer zijn dan zes maanden.

(\*) De referentieperiode is de maximale periode waarover de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd mag worden berekend.

## 2. Kennisgeving door de lidstaat

Per brief van 28 januari 2009, geregistreerd op 29 januari 2009, hebben de nationale autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de diensten van de Commissie ervan kennisgegeven dat zij voornemens waren gebruik te maken van de mogelijkheid die wordt geboden volgens artikel 17, lid 5, om voor artsen in opleiding gedurende een periode van „maximaal drie jaar” vanaf 1 augustus 2009 bijzondere overgangsregelingen in stand te houden waarbij een maximale gemiddelde arbeidstijd van 52 uur per week wordt toegestaan.

In de kennisgeving worden de volgende redenen aangevoerd:

- Het VK meldt dat het vastbesloten is om het doel van een 48-urige werkweek voor artsen in opleiding te bereiken, in samenwerking met de gezondheidsdiensten en de organisaties die artsen vertegenwoordigen. De tussen de sociale partners gesloten „New Deal”-overeenkomst over salarissen in de zorgsector geeft ziekenhuizen al sterke financiële prikkels om de arbeidstijden voor artsen in opleiding te verminderen. De nationale autoriteiten financieren ook een zeer degelijk programma dat momenteel loopt en dat de autoriteiten in de zorgsector moet helpen om de richtlijn uiteindelijk volledig na te leven.
- Het VK is van oordeel dat het al veel heeft bereikt en goed op weg is om de gemiddelde arbeidstijd voor artsen in opleiding tot 48 uur per week te beperken. Het meldt dat de meeste artsen in opleiding in het VK al eerder dan 1 augustus 2009 gemiddeld al 48 uur of minder werkten (hierover werden geen cijfers verstrekt) en verwacht het aandeel tegen die datum nog te vergroten.
- Het VK meldt dat sommige artsen in opleiding het gemiddelde van 48 uur na 1 augustus 2009 nog zullen overschrijden om de volgende redenen:
  - vraag en aanbod zijn niet in evenwicht wat artsen in opleiding betreft (tot 5 % van de opleidingsposten voor artsen waren op het eind van de aanwerving voor 2008 vacant);
  - er is een tekort aan (in het VK of in het buitenland aangeworven) plaatsvervangende artsen om deze vacante posten te vullen;
  - op een beperkt aantal plaatsen kan de reorganisatie van ziekenhuisdiensten ertoe leiden dat personeel op twee verschillende locaties diensten moet verstrekken;
  - al deze factoren hebben grotere gevolgen voor ziekenhuizen die 24 uur per dag diensten moeten verstrekken, voor kleine of afgelegen medische eenheden of eenheden op het platteland en voor sommige hooggespecialiseerde diensten.
- Om dit te verhelpen wordt het aantal artsen in opleiding momenteel opgevoerd en nemen de nationale autoriteiten ook maatregelen om meer plaatsvervangende artsen beschikbaar te stellen en om de ziekenhuizen te helpen de vraag naar plaatsvervaarders efficiënter te beheren. De nationale autoriteiten verwachten echter voor de volgende twee tot drie jaar nog tekorten aan medisch personeel.
- Het VK wil ervoor zorgen dat slechts een minimumaantal medische diensten van de mogelijkheid gebruikmaakt om artsen in opleiding gemiddeld tot 52 uur per week te laten werken. De nationale autoriteiten zijn voornemens om per 1 augustus 2009 precies te bepalen voor welke diensten langere overgangsregelingen nodig zijn en zal daarna nauwlettend op de situatie toezien om volledige naleving te waarborgen.

## 3. Resultaat van de raadpleging over de kennisgeving

Toen artikel 17, lid 5, werd goedgekeurd, verklaarde de Commissie dat zij de uitdrukking „na passende raadpleging” in de tweede alinea van deze bepaling zou interpreteren in die zin dat de Commissie van plan is om, alvorens advies uit te brengen, „de sociale partners op Europees niveau en de vertegenwoordigers van de lidstaten te raadplegen ...” over een verlenging van de arbeidstijd voor artsen in opleiding <sup>(1)</sup>.

De diensten van de Commissie hebben alle lidstaten en de Europese sociale partners over de kennisgeving van het Verenigd Koninkrijk naar behoren geraadpleegd.

Er werd van acht lidstaten een antwoord ontvangen (Bulgarije, Frankrijk, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Spanje en Zweden). Er zijn geen lidstaten die tegen een verlenging van de overgangperiode voor het Verenigd Koninkrijk bezwaar maakten.

<sup>(1)</sup> Verklaring van de Commissie betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 1, lid 6, van Richtlijn 2000/34/EG, PB L 195 van 1.8.2000, blz. 45.

Voor het Verenigd Koninkrijk hebben geen Europese werkgeversorganisaties geantwoord.

De EVV antwoordde op de raadpleging dat de bij haar aangesloten TUC het niet eens was met het voorstellen waarvan het Verenigd Koninkrijk kennis heeft gegeven.

TUC noemde de volgende punten namens diverse bij haar aangesloten vakverenigingen die artsen in opleiding vertegenwoordigen en namens de bij haar aangesloten vakvereniging van voor opleiding verantwoordelijke ziekenhuisartsen (Hospital Consultants and Specialists Association) <sup>(1)</sup>:

- de TUC zelf was door de nationale autoriteiten niet geraadpleegd;
- de arbeidstijden voor artsen in opleiding zijn in het VK de laatste jaren geleidelijk verkort en een aantal ziekenhuizen verklaarde de beperking tot 48 uur al na te leven;
- de TUC is van oordeel dat er in het VK voldoende artsen in opleiding zijn om de vacante posten te vullen en gaat er niet mee akkoord dat een verlenging van de overgangsregelingen tot na 31 juli 2009 om redenen van personeelstekort noodzakelijk is.

#### 4. Beoordeling van de kennisgeving in het kader van de richtlijn

De arbeidstijdenrichtlijn werd vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 137, lid 2, van het EG-Verdrag, dat voorziet in communautaire maatregelen om de werkomstandigheden te verbeteren door de gezondheid en de veiligheid van werknemers te beschermen. Het voornaamste doel van de richtlijn is minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid vast te stellen wat de organisatie van de arbeidstijd betreft.

Hoewel in de kennisgeving van het Verenigd Koninkrijk wordt gevraagd om een verlenging van de overgangsregelingen met drie jaar vanaf 1 augustus 2009 blijkt een dergelijke procedure volgens artikel 17, lid 5, niet mogelijk.

Artikel 17, lid 5, bepaalt dat de lidstaten voor de overgangsregelingen vanaf 1 augustus 2009 „twee jaar meer tijd” kunnen nemen om te werken aan oplossingen voor de moeilijkheden die zij ondervinden. Vervolgens is bepaald: „De lidstaten kunnen, zo nodig, nog één jaar extra tijd nemen om te werken aan oplossingen voor de bijzondere <sup>(2)</sup> moeilijkheden (om die beperking in acht te nemen).” <sup>(3)</sup>. In dit laatstgenoemde geval bepaalt artikel 17, lid 5, dat de lidstaten „de procedure volgen” die in de daaraan voorafgaande alinea voor een tweejarige verlenging is genoemd.

Dit betekent dat wanneer een lidstaat in 2009 kennis geeft van haar wens om de overgangsregelingen te verlengen om te werken aan oplossingen voor moeilijkheden bij de naleving van de beperking tot 48 uur, die kennisgeving betrekking moet hebben op de periode 1 augustus 2009-31 juli 2011. De nationale autoriteiten moeten dan nagaan welke vooruitgang in die periode kan worden geboekt om de beperking tot 48 uur na te leven. Op grond van die informatie moeten zij beoordelen of zij verwachten per 31 juli 2011 de beperking tot 48 uur te kunnen naleven dan wel (en in hoever) of zij daarbij „bijzondere moeilijkheden” zullen ondervinden. Als de lidstaat op grond van deze beoordeling meent dat een extra periode van één jaar nodig is, moet hij de Commissie daarvan uiterlijk op 31 januari 2011 onder opgave van redenen in kennis stellen.

Uit de voor de Commissie beschikbare informatie blijkt dat de situatie volgens de nationale wetgeving in het Verenigd Koninkrijk er als volgt uitziet:

- De wekelijkse arbeidstijd (inclusief overwerk) is in het VK beperkt tot 48 uur, gemiddeld over maximaal zes maanden (maximaal twaalf maanden indien dat in een collectieve overeenkomst is vastgelegd) <sup>(4)</sup>. De nationale rechtbanken hebben de uitspraken van het Europees Hof van Justitie inzake de behandeling van aanwezigheidsdienst op het werk toegepast en deze wordt dan ook volledig als arbeidstijd geteld. Dit geldt ook voor de zorgsector.
- Het Verenigd Koninkrijk staat toe dat de opt-outregeling op grond van artikel 22 van de richtlijn in alle sectoren wordt angewend. Zowel de nationale autoriteiten als de TUC melden echter dat van deze regeling in ziekenhuizen in het VK weinig gebruik wordt gemaakt en dat het beleid inzake gezondheidsdiensten en de sectorale New Deal-overeenkomst er veeleer naar streven de organisatie van het werk in de ziekenhuizen aan te passen in plaats van lange arbeidstijden aan te houden.

<sup>(1)</sup> De TUC meldde dat zij ook de Britse artsenvereniging (British Medical Association) had geraadpleegd, die niet bij de TUC is aangesloten.

<sup>(2)</sup> „Bijzondere moeilijkheden” vormen een ander en strenger criterium dan het criterium waarop de kennisgeving uit 2009 betrekking heeft („moeilijkheden”).

<sup>(3)</sup> Onderstreping toegevoegd.

<sup>(4)</sup> Working Time Regulations 1998, zoals gewijzigd, Reg. 4.

Uit wat voorafgaat valt af te leiden dat het Verenigd Koninkrijk al veel heeft bereikt en goed op weg is naar het doel om de wekelijkse arbeidstijd tot 48 uur te beperken. Er lijkt algemene overeenstemming te zijn over het feit dat deze beperking al voor de meeste artsen in opleiding geldt, ook al worden geen precieze percentages verstrekt.

Bovendien is het verheugend dat de geldende overeenkomst tussen de sociale partners ernaar streeft om voor de van oudsher zeer lange arbeidstijden voor artsen in opleiding alternatieve oplossingen te vinden die een kwalitatief hoogwaardige opleiding en patiëntenzorg waarborgen, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op de opt-outregeling, die voor artsen in opleiding in het VK niet vaak wordt toegepast.

Rekening houdend met deze factoren, met de door de nationale autoriteiten genoemde redenen en met de antwoorden van de sociale partners en aangezien er een beperkt aantal uitzonderlijke situaties bestaat, lijkt een verlenging van de overgangsregelingen tot 1 augustus 2011 niet onredelijk. Uit de verklaringen van de nationale autoriteiten blijkt dat naar verwachting van de 52-urige werkweek slechts in beperkte mate gebruik zal worden gemaakt, dat er nauwlettend op zal worden toegezien en dat gedurende de tweejarige periode verdere vooruitgang op weg naar volledige naleving wordt verwacht.

De nationale autoriteiten wordt niettemin verzocht zich te blijven inzetten voor volledige naleving van de 48-urige werkweek per 1 augustus 2011 en het lopend overleg tussen vertegenwoordigers van werkgevers en artsen over de toe te passen regelingen aan te moedigen.

## 5. Conclusies

Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de volgende conclusie:

- het is aanvaardbaar dat het Verenigd Koninkrijk vanaf 1 augustus 2009 maximaal twee jaar extra tijd nodig heeft, overeenkomstig artikel 17, lid 5, van de arbeidstijdenrichtlijn, alvorens het de beperking van de arbeidstijd van artsen in opleiding (maximaal gemiddeld 48 uur per week) volledig kan toepassen. Dit is noodzakelijk om rekening te houden met een aantal specifieke tijdelijke problemen voor sommige posten, gezien de verantwoordelijkheden van het Verenigd Koninkrijk voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en medische zorg;
- hoe dan ook moeten volgens artikel 17, lid 5, van de richtlijn de lidstaten die van een verlenging van de overgangsregelingen gebruik willen maken ervoor zorgen dat de wekelijkse arbeidstijd gemiddeld over een periode van maximaal zes maanden in geen geval meer dan 52 uur per week bedraagt;
- volgens artikel 17, lid 5, lijkt een verlenging van de overgangsregelingen met *drie jaar* momenteel niet mogelijk. Veeleer moet een lidstaat erop toezien welke vooruitgang gedurende de met twee jaar verlengde overgangsregelingen wordt geboekt en op grond daarvan beoordelen of en in welke mate hij bijzondere moeilijkheden verwacht die een verdere verlenging noodzakelijk zouden maken. Indien hij dergelijke moeilijkheden verwacht, kan hij vervolgens van deze behoeften volgens de procedure van artikel 17, lid 5, vierde alinea, kennisgeven;
- de nationale autoriteiten moeten de werkgevers in de gezondheidszorg aanmoedigen een informatie- en overlegproces met de vertegenwoordigers van artsen in opleiding op gang te brengen of voort te zetten, in overeenstemming met artikel 17, lid 5, zesde alinea, om zo mogelijk overeenstemming te bereiken over de regelingen die voor de verlengde overgangsperiode zullen gelden en over de te nemen maatregelen om de wekelijkse arbeidstijd in het algemeen tegen het einde van de overgangsperiode te beperken tot een gemiddelde van 48 uur;
- de nationale autoriteiten wordt verzocht voor de verspreiding van dit advies te zorgen, zodat het (indien nuttig) door de bevoegde nationale autoriteiten in aanmerking kan worden genomen.