

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 Nederland

(2009/C 245/02)

1. Inleiding

Dit advies is gebaseerd op artikel 17, lid 5, van Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd („de arbeidstijdenrichtlijn”). Het heeft betrekking op een kennisgeving van Nederland, 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 ⁽²⁾. Normaal gezien beperkt artikel 6 van de richtlijn de arbeidstijd, inclusief overwerk, tot maximaal gemiddeld 48 uur per week ⁽³⁾. 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 overgangperiode 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 overgangperiode, zodat de Commissie, na passende raadpleging, binnen drie maanden na ontvangst van deze informatie haar advies kan medelen. 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.

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 ondervinden. 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.

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

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

⁽³⁾ 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).

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 6 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 27 januari 2009, geregistreerd op 29 januari 2009, hebben de nationale autoriteiten van Nederland de diensten van de Commissie ervan kennisgegeven dat zij gebruik willen maken van de mogelijkheid die wordt geboden volgens artikel 17, lid 5, om in Nederland voor artsen in opleiding bijzondere overgangsregelingen in stand te houden gedurende een periode van twee jaar vanaf 1 augustus 2009. In de kennisgeving worden de volgende redenen aangevoerd:

- Volgens de nationale wetgeving ⁽¹⁾ is de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van artsen in opleiding reeds beperkt tot 56 uur over een referentieperiode van zes maanden, voor de periode tot 31 juli 2009, in overeenstemming met artikel 17, lid 5, van de richtlijn.
- Bovendien wordt aanwezigheidsdienst volledig meegeteld bij de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd voor artsen in opleiding.

⁽¹⁾ Het Arbeidstijdenbesluit.

- Organisaties die de werknemers in de ziekenhuissector vertegenwoordigen⁽¹⁾ hebben de nationale autoriteiten laten weten dat zij op korte termijn niet de nodige regelingen kunnen treffen om de noodzakelijke aanwezigheidsdiensten in ziekenhuizen binnen een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uur te organiseren. Zij zijn van oordeel dat het essentieel is een beperking tot 52 uur voor nogmaals twee jaar toe te staan om de kwaliteit en continuïteit van de medische diensten te waarborgen.
- De nationale autoriteiten zijn van mening dat een gefaseerde invoering van een werkweek van 48 uur het gemakkelijker zal maken om binnen deze sector een mentaliteitsverandering te bewerkstelligen, wat enige tijd zal vergen.
- De nationale autoriteiten hebben ingestemd met het verzoek van de werkgeversorganisaties in de ziekenhuissector, op voorwaarde dat de werkgeversorganisaties samen met de werknemersorganisaties uiterlijk 1 augustus 2009 een uitvoerbaar plan opstellen voor de vermindering van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd tot 48 uur per 1 augustus 2011. Over deze voorwaarde kan niet worden onderhandeld.
- Per brief van 22 juli 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat de sociale partners op 22 juli 2009 een dergelijk uitvoeringsplan zijn overeengekomen en dat de Nederlandse autoriteiten deze informatie vóór eind augustus 2009 officieel zouden bevestigen.

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⁽²⁾.

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

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

BusinessEurope deelde mee dat het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO-NCW), dat lid is van BusinessEurope, de kennisgeving van Nederland steunt. Het bevestigde dat de beslissing van de Nederlandse nationale autoriteiten om van de overgangsbepalingen gebruik te maken, gebaseerd is op een verzoek van de ziekenhuissector zelf en dat de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, een lid van het VNO-NCW, volledig met deze benadering instemt en de inhoud onderschrijft van de kennisgevingsbrief die de nationale autoriteiten de Europese Commissie hebben toegezonden.

Het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) meldde in een eerste reactie dat de Nederlandse vakverenigingen schijnbaar van oordeel waren dat de nationale autoriteiten de nationale sociale partners hierover onvoldoende hadden geraadpleegd, maar verstreekte geen nadere bijzonderheden.

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.

Volgens de voor de Commissie beschikbare informatie is de situatie ingevolge de nationale wetgeving als volgt:

- De algemeen geldende beperking voor de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd is 48 uur, over een referentieperiode van maximaal 16 weken. De arbeidstijden worden in dit kader in gedetailleerde collectieve overeenkomsten geregeld. Volgens de Arbeidstijdenwet uit 1996 werden zogenoemde „niet-actieve” perioden van aanwezigheidsdienst op het werk echter als rusttijd beschouwd en in de berekening van de wekelijkse arbeidstijd niet meegeteld.

⁽¹⁾ De Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ).

⁽²⁾ 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.

- Nadat het Europees Hof van Justitie in de zaak-*Jaeger* ⁽¹⁾ had geoordeeld dat dergelijke perioden ten behoeve van de richtlijn volledig als arbeidstijd moesten worden gerekend, hebben de nationale rechtbanken dit arrest in verscheidene zaken betreffende de Nederlandse gezondheidssector en de hulpdienstensector toegepast. Bijgevolg werd met het Arbeidstijdenbesluit 605/2005 de nationale wetgeving in Nederland in die zin gewijzigd dat aanwezigheidsdienst op het werk als arbeidstijd werd gedefinieerd. Volgens de nationale wetgeving waren collectieve overeenkomsten die van vóór deze wijziging dateerden, nu ongeldig voor zover zij niet aan de nieuwe definitie voldeden.
- Aangezien de nationale autoriteiten van oordeel waren dat deze verandering grote gevolgen had voor de zorgsector, voerden zij in 2005, als tijdelijke maatregel, ook een beperkte opt-outregeling overeenkomstig artikel 22 van de richtlijn in voor sectoren die veelvuldig gebruikmaken van aanwezigheidsdienst.
- Volgens deze tijdelijke maatregel is de toepassing van deze opt-outregeling beperkt tot situaties waarin een aanwezigheidsdienst vereist is om de continuïteit en de kwaliteit van de verstrekking van diensten te waarborgen en waar zij niet vermeden kan worden door het werk anders te organiseren. Dit vereist zowel een collectieve overeenkomst als de persoonlijke instemming van de betrokken werknemer. Van de regeling kan alleen gebruik worden gemaakt als direct compenserende rust worden geboden voor gemiste dagelijkse of wekelijkse rust. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een werknemer ermee instemmen tot maximaal 60 uur per week te werken, inclusief aanwezigheidsdienst en gemiddeld over een periode van maximaal 26 weken.

Gezien deze informatie is de Commissie van mening dat de beschermende voorwaarden die volgens de richtlijn vereist zijn om van deze afwijking gebruik te maken, correct zijn omgezet.

Volgens de Commissie zou het (in het algemeen) zeer wenselijk zijn als de nationale autoriteiten over de nodige flexibiliteit beschikten om de algemene opleidings- en werksystemen te reorganiseren, als dat leidt tot een geringere afhankelijkheid van artsen die ermee instemmen van de opt-outregeling gebruik te maken.

Gezien de antwoorden op de raadpleging, vooral van de sociale partners, is de Commissie van oordeel dat de argumenten van de nationale autoriteiten aanvaardbaar zijn.

5. Conclusies

Gezien het bovenstaande komt de Commissie tot de volgende conclusie:

- het is aanvaardbaar dat Nederland, wat artsen in opleiding betreft, vanaf 1 augustus 2009 maximaal twee jaar extra wordt toegestaan, overeenkomstig artikel 17, lid 5, van Richtlijn 2003/88/EG (de arbeidstijdenrichtlijn), alvorens het de beperking op de arbeidstijd hoeft toe te passen die is vastgesteld in artikel 6 van de richtlijn;
- hoe dan ook moeten de lidstaten er volgens artikel 17, lid 5, van de richtlijn in deze situatie voor zorgen dat de wekelijkse arbeidstijd in geen geval meer dan 52 uur per week, gemiddeld over een periode van maximaal zes maanden, bedraagt;
- de kennisgeving is gebonden aan de door de nationale autoriteiten bepaalde voorwaarde dat de betrokken werkgevers- en werknemersorganisaties op nationaal niveau per 1 augustus 2009 een onderling overeengekomen plan opstellen om per 1 augustus 2011 tot een wekelijkse arbeidstijd van 48 uur in de ziekenhuissector te komen. Een dergelijk plan schijnt op 22 juli 2009 te zijn overeengekomen;
- de werkgevers op nationaal niveau worden aangemoedigd een informatie- en overlegproces met de vertegenwoordigers van artsen in opleiding op gang te brengen, overeenkomstig artikel 17, lid 5, zesde alinea, om zo mogelijk overeenstemming te bereiken over de regelingen die voor de verlengde overgangperiode zullen gelden en over de te nemen maatregelen om de wekelijkse arbeidstijden in het algemeen tegen het einde van de overgangperiode 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.

⁽¹⁾ Zaak-*Jaeger* (C-151/02).