

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 Hongarije

(2009/C 245/03)

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 Hongarije, 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 uit 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 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 mededelen. 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 overgangsperiode, 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 overgangsperiode (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 overgangsperiode”. 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 overgangsperiode 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. Bij 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 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 3 februari 2009, hebben de nationale autoriteiten van Hongarije de diensten van de Commissie ervan kennisgegeven dat zij gebruik willen maken van de mogelijkheid die wordt geboden volgens artikel 17, lid 5, om voor artsen in opleiding gedurende een periode van twee 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:

- Volgens de nationale wetgeving ⁽¹⁾ is de arbeidstijd van artsen die beginnen met hun opleiding voor hun eerste specialisatie tot 31 juli 2009 reeds beperkt tot gemiddeld 56 uur per week, in overeenstemming met artikel 17, lid 5, van de richtlijn.
- Hongarije is echter nog niet in staat om vanaf 1 augustus 2009 de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd te beperken tot een gemiddelde van 48 uur. De nationale autoriteiten melden dat de organisatie van aanwezigheidsdiensten in de gezondheidssector moeilijker is geworden door de arresten van het Europees Hof van Justitie ⁽²⁾, waarin werd geoordeeld dat alle aanwezigheidsdiensten op de werkplek en gewerkte perioden na een oproep tijdens beschikbaarheidsdienst buiten de werkplek, als arbeidstijd moeten worden beschouwd. Hongarije heeft die eis in nationale wetgeving omgezet.

⁽¹⁾ Artikel 28, lid 6, van wet LXXXIV uit 2003 inzake bepaalde aspecten van activiteiten in de gezondheidszorg.

⁽²⁾ Er wordt verwezen naar de arresten van het Europees Hof van Justitie in de zaak-SIMAP (C-303/98), de zaak-Jaeger (C-151/02) en de zaak-Dellas (C-14/04).

- Ook moet het systeem van gespecialiseerde artsenopleidingen worden veranderd om met deze recente ontwikkelingen rekening te houden. Aanwezigheidsdienst wordt als een essentieel onderdeel van de opleiding beschouwd en momenteel zijn langere arbeidstijden dan de maximale 48 uur nog steeds noodzakelijk om artsen in opleiding in staat te stellen sommige gevallen systematisch te volgen en daarmee zo spoedig mogelijk de nodige kennis en vaardigheden te verwerven om zelfstandig te kunnen werken. De vereiste rustperioden worden gewaarborgd.
- Momenteel wordt de opleiding herzien. Er is echter een langere overgangperiode vereist om de regels te veranderen voor studenten die tijdens de overgangperiode met hun opleiding zijn begonnen, met name omdat de behoeften aan personele, financiële en logistieke middelen en de inhoud van de opleiding moeten worden bepaald.
- Hongarije is van oordeel dat de tweejarige overgangperiode eveneens gerechtvaardigd is gezien de personeelsproblemen in de gezondheidssector. Tijdens deze periode kunnen zorgverleners zich voorbereiden op de toepassing van de algemene voorschriften voor artsen in opleiding.

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 ⁽¹⁾.

De diensten van de Commissie hebben alle lidstaten en de Europese sociale partners over de kennisgeving van Hongarije 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 Nederland bezwaar maakten.

Voor Hongarije hebben geen Europese werkgeversorganisaties geantwoord.

De EVV antwoordde op de raadpleging en meldde dat de Hongaarse vakvereniging die artsen en artsen in opleiding vertegenwoordigt (de Hongaarse Medische Vereniging) ermee heeft ingestemd dat een verlenging van de overgangsregelingen met twee jaar noodzakelijk was, zoals door de nationale autoriteiten was gevraagd. Zij begreep ook dat tijd nodig was om de artsenopleiding te reorganiseren. De vakvereniging meende echter wel dat de nationale autoriteiten haar, of de Hongaarse Artsenkamer, niet voldoende hadden geïnformeerd of geraadpleegd over de regelingen voor de verlengde overgangperiode of over de aanpassing van de artsenopleiding.

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 Hongaarse wetgeving als volgt:

- Hongarije voldoet reeds tot 31 juli 2009 aan de beperkingen voor de overgangperiode, zoals vereist bij artikel 17, lid 5, aangezien het de vereiste beperking van wekelijks gemiddeld 58 uur tot 1 augustus 2007 en 56 uur tot 1 augustus 2009 in nationale wetgeving heeft omgezet. Een ministerieel besluit stelt de voorwaarden voor het gebruiken van deze extra uren vast, die er (volgens de nationale autoriteiten) voor moeten zorgen dat voor de noodhulp- en aanwezigheidsdiensten voldoende artsen aanwezig zijn.
- Vroeger werd aanwezigheidsdienst op het werk niet of slechts gedeeltelijk meegeteld bij de berekening van de wekelijkse arbeidstijd. De nationale rechtbanken oordeelden in 2005 echter dat aanwezigheidsdienst als werktijd moet worden beschouwd, in overeenstemming met de desbetreffende uitspraak van het Europees Hof van Justitie ⁽²⁾. Hongarije paste zijn wetgeving in 2007 aan ⁽³⁾ om ervoor te zorgen dat alle aanwezigheidsdiensten op het werk met ingang van 1 januari 2008 volledig als werktijd worden geteld.

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ Zaak-SIMAP (C-303/98) en zaak-Jaeger (C-151/02).

⁽³⁾ Wet LXXII uit 2007 tot wijziging van de wet op de gezondheidszorg.

- Hongarije maakt voor de gezondheidssector gebruik van de opt-outregeling ⁽¹⁾ (afwijking op grond van artikel 22 van de richtlijn), wat betekent dat artsen in opleiding meer dan 48 uur per week mogen werken als zij daartoe vooraf schriftelijke toestemming geven. Deze beschermende voorwaarden die de richtlijn vereist om van deze afwijking gebruik te mogen maken, lijken juist te zijn omgezet. Er mag echter maximaal 12 uur extra per week als normale arbeidstijd of maximaal 24 uur extra per week in aanwezigheidsdienst worden gewerkt, wat neerkomt op een maximum van gemiddeld 72 uur per week.

Volgens de Commissie zou het 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 Hongarije vanaf 1 augustus 2009 maximaal twee jaar extra nodig heeft, overeenkomstig artikel 17, lid 5, van de arbeidstijdenrichtlijn, alvorens het de arbeidstijd van artsen in opleiding tot maximaal gemiddeld 48 uur per week kan beperken. Dit is noodzakelijk om rekening te houden met tijdelijke problemen om te voldoen aan de beperking van de arbeidstijd, gezien de verantwoordelijkheden van Hongarije voor de organisatie en verstrekking van gezondheidsdiensten en medische zorg;
- hoe dan ook moeten de lidstaten er volgens artikel 17, lid 5, van de richtlijn in deze situatie voor zorgen dat de wekelijkse arbeidstijden in geen geval meer dan 52 uur per week, gemiddeld over een periode van maximaal zes maanden, bedraagt;
- de nationale autoriteiten 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 overgangsperiode zullen gelden en over de te nemen maatregelen om de wekelijkse arbeidstijden 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.

⁽¹⁾ Punt 13 van de wet op de gezondheidszorg uit 2003, zoals gewijzigd in 2004 en 2007.