



Datum van inontvangstneming : 22/07/2020

Zaak C-262/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

15 juni 2020

Verwijzende rechter:

Rayonen sad Lukovit (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 juni 2020

Verzoeker:

VB

Verweerster:

Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zaschtita na naselenieto” kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (hoofddirectie „Brandweer en Civiele Bescherming” van het ministerie van Binnenlandse Zaken)

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep van een ambtenaar tegen de directie waarbij hij is tewerkgesteld, betreffende de vergoeding van nachtdienst

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Unierecht; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Vereist de doeltreffende bescherming krachtens artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88/EG dat de normale duur van de nachtdienst van politieagenten en brandweerlieden korter is dan de vastgelegde normale duur van het dagwerk?

2) Vereist het in de artikelen 20 en 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde gelijkheidsbeginsel dat de normale duur van nachtarbeid van zeven uur die in het nationale recht is vastgelegd voor werknemers in de particuliere sector, ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden?

3) Kan het in overweging 8 van richtlijn 2003/88/EG neergelegde doel om de duur van nachtarbeid te beperken alleen doeltreffend worden bereikt als in het nationale recht uitdrukkelijk de normale duur van nachtarbeid, ook voor werknemers in de publieke sector, is vastgelegd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikelen 20, 31 en 47

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 2003, L 299, blz. 9): overwegingen 2, 4, 7, 8 en 10 alsook artikel 12, onder a)

Aangevoerde nationale bepalingen

Konstitutsia na Republika Bgaria (grondwet van de Republiek Bulgarije): artikel 16, artikel 48, lid 5, en artikel 116, lid 1

Kodeks na truda (arbeidswetboek): artikel 140, leden 1 en 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (wet op het ministerie van Binnenlandse Zaken; hierna: „ZMVR”): artikel 142, leden 1 en 5, artikel 187, leden 1, 3 en 9, artikel 188, lid 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotno vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovno rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken over de ordening, organisatie en verdeling van de diensttijd, de registratie van de diensttijd, de vergoeding van de dienst buiten de normale diensttijden, de regeling van de wachtdienst, de vrije tijd en de rusttijden van de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken – van 2014 (ingetrokken bij het volgende besluit; hierna: „besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 2014”), van 2015 [nietig verklaard door het vonnis van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) van 11 juli 2016], en van 2016 (nietig verklaard door het vonnis van de Varhoven administrativen sad van 10 december 2019; hierna: „besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 2016”)

Besluit van 2007 over de structuur en organisatie van de lonen, uitgevaardigd bij besluit van de Ministerraad: artikel 9, lid 2

Beknopte weergave van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker, VB, is functionaris bij het districtbureau van Lukovit (Bulgarije) van de Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschtita na naselenieto” (hoofddirectie „Brandweer en Civiele Bescherming”) van het ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: „directie”) in de functie van „hoofd ploegendienst”.
- 2 In de litigieuze periode – van 3 oktober 2016 tot en met 3 oktober 2019 – heeft hij gewerkt in wachtdiensten met een duur van 24 uur die telkens voor een tijdvak van drie maanden in het geheel werden afgerekend.
- 3 Alle overuren die gedurende de respectieve periode buiten de normale diensttijd werden gemaakt, zijn voor elk kwartaal met verzoeker afgerekend en aan hem uitbetaald.
- 4 Tot en met 25 mei 2015 werd de door verzoeker gewerkte nachtdienst vermenigvuldigd met 0,143 en werd het resultaat opgeteld bij het totaal aantal gewerkte uren in het tijdvak van afrekening; zo werden zeven uur nachtdienst als acht uur werk afgerekend. Dit was zo geregeld in het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 2014.
- 5 Het vervolgbesluit van 2015 bevatte geen dergelijke regeling meer. Om deze reden heeft de directie de regeling voor het omzetten van nachtarbeidsuren naar dagwerk bij de afrekening van het werk vanaf 25 mei 2015 en concreet gedurende de litigieuze periode niet meer toegepast.
- 6 VB is hiertegen opgekomen bij de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit) en heeft verzocht om de veroordeling van de directie tot betaling van 1 683,74 leva (BGN) als vergoeding voor gewerkte en niet-betaalde overuren plus de wettelijke verdragingsrente.
- 7 Hij stelt dat hij in de periode van 2 oktober 2016 tot en met 2 oktober 2019 in totaal 1784 uur nachtarbeid heeft verricht die de directie met een coëfficiënt van 1,143 in dagwerk had moeten omzetten. Anders gezegd, voor deze periode hadden 2039,112 door hem gewerkte uren moeten worden afgerekend. Volgens hem had de directie hiervoor artikel 9, lid 2, van het besluit over de structuur en organisatie van de lonen moeten toepassen, volgens welke bepaling bij de berekening van de totale arbeidstijd de nachtarbeid in dagwerk wordt omgerekend met behulp van een coëfficiënt die overeenkomt met de verhouding tussen de normale duur van het dagwerk en de nachtarbeid voor de betrokken functie.

Voornaamste argumenten van de partijen bij het hoofdgeding

- 8 Verzoeker huldigt de rechtsopvatting dat bij gebreke van een regel voor de omrekening van de nachtarbeid in dagwerk in de specifieke wet, namelijk de ZMVR, en in de daarvan afgeleide specifieke voorschriften die van kracht waren gedurende de litigieuze periode, de bepalingen van het besluit over de structuur en organisatie van de lonen naar analogie moeten worden toegepast.
- 9 De directie betwist deze opvatting met het argument dat er geen rechtsgrondslag is voor de omrekening van nachtarbeid in dagwerk.
- 10 Haar juridisch standpunt is dat volgens artikel 187, lid 1, ZMVR de normale diensttijd voor ambtenaren van het ministerie acht uur per dag en 40 uur per week voor een vijfdaagse week bedraagt, ongeacht of de acht uur overdag of 's nachts worden gewerkt.
- 11 De directie beroept zich op artikel 187, lid 3, ZMVR, dat bepaalt dat alleen het werk dat wordt verricht tussen 22.00 uur en 06.00 uur nachtarbeid is en stelt dat de wet voor de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken in dezelfde normale duur van acht uur voor zowel dagwerk als nachtarbeid voorziet.
- 12 De directie benadrukt dat de afgeleide voorschriften die door de minister van Binnenlandse Zaken zijn vastgesteld en die de diensttijden van de ambtenaren van het ministerie regelen, geen regeling bevatten voor de omrekening van nachtarbeid in dagwerk.
- 13 Zij is van mening dat de regeling van het besluit over de structuur en organisatie van de lonen – dat op basis van de Kodeks na truda is vastgesteld – waarin is bepaald dat nachtarbeid wordt omgerekend in dagwerk op basis van een coëfficiënt van 1,143, niet van toepassing is op ambtenaren van het ministerie.

Beknpte weergave van de motivering van prejudiciële verwijzing

- 14 De nationale rechter gaat – met inaanmerkingneming van de uitlegging van het Hof van Justitie in de beschikking van 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punten 46 en 54) en in het arrest van 5 oktober 2004, ██████ e.a., C-397/01–C-403/01 (EU:C:2004:584, punt 57) – ervan uit, dat de werkzaamheden van de brandweer in „normale omstandigheden”, zoals in het onderhavige geval, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/88 vallen.
- 15 Verzoeker, die naar Bulgaars recht ambtenaar is, moet met het oog op de beschikking van het Hof van Justitie van 7 april 2011, ██████ (C-519/09, EU:C:2011:221, punten 25 en 26) als „werknemer” in de zin van richtlijn 2003/88 worden aangemerkt.

- 16 Het algemene arbeidsrecht van de Republiek Bulgarije – de Kodeks na truda – bepaalt dat de normale duur van het dagwerk acht uur en die van de nachtarbeid zeven uur bedraagt.
- 17 De lex specialis die de positie van de als politieagenten of brandweerlieden werkzame ambtenaren regelt, de ZMVR, bevat geen uitdrukkelijke wettelijke bepaling ter vaststelling van de normale duur van nachtarbeid, maar bepaalt alleen welke tijdsperiode als nacht wordt beschouwd, namelijk van 22.00 uur tot 6.00 uur, net zoals de Kodeks na truda.
- 18 Bij gebreke van een dergelijke regeling die bepaalt wat de normale duur van nachtarbeid is, bepaalt de minister van Binnenlandse Zaken in het besluit over de regels voor de berekening van de diensttijd van de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken dat de normale diensttijd van politieagenten en brandweerlieden overdag en 's nachts even lang is, namelijk acht uur.
- 19 Voor zover echter de bescherming van de gezondheid ten grondslag ligt aan de bijzondere regeling van nachtarbeid vanwege de algemeen erkende schadelijkheid ervan voor het menselijk organisme, moet de beperking van de normale duur ervan voor alle werknemers, ongeacht de grondslag waarop hun arbeid wordt ingezet, gelijk zijn.
- 20 In die zin heeft de verwijzende rechter in identieke rechtsgeschillen naar aanleiding van beroepen van politieagenten en brandweerlieden reeds het hierna beschreven uitgangspunt ingenomen.
- 21 De arbeidsverhoudingen in de overheidsdienst worden, in tegenstelling tot de arbeidsverhoudingen tussen personen van gelijke rang, geregeld volgens de beginselen van de overheid in een groot aantal minimumnormen ter bescherming van de gezondheid van de werknemer.
- 22 Wegens deze verschillen in de rechtssubjecten en de aard van de wettelijke regeling is de subsidiaire toepassing van de wettelijke bepalingen van het algemene arbeidsrecht op vragen inzake de arbeidsverhouding van ambtenaren die in de bijzondere voorschriften niet geregeld zijn, niet toelaatbaar.
- 23 In gevallen waarin de lex specialis, de ZMVR, met betrekking tot de bescherming van nachtarbeid, uitdrukkelijk verwijst naar de Kodeks na truda (zoals bijvoorbeeld in artikel 188, lid 2, ZMVR, dat bepaalt: „de ambtenaren die werken van 22.00 uur tot 06.00 uur genieten bijzondere bescherming volgens de Kodeks na truda”) kan worden aangenomen dat een aantal bepalingen van het arbeidsrecht rechtstreeks op de arbeidsverhoudingen van ambtenaren kan worden toegepast.
- 24 De bijzondere bescherming van nachtarbeid moet worden uitgelegd in het licht van de twee belangrijkste functies van de wettelijke regeling van de arbeidstijd: 1. de economische functie die tot uitdrukking komt in de periode waarin de ambtenaar zijn verplichtingen moet nakomen; en 2. de beschermende functie, die

tot doel heeft de gezondheid te beschermen en het arbeidsvermogen van mensen te behouden.

- 25 De bijzondere regeling van nachtarbeid is gebaseerd op de beschermende functie. Het uitgangspunt is de op de medische wetenschap gefundeerde kennis dat nachtarbeid schadelijker is en leidt tot voortijdige uitputting bij mensen omdat het natuurlijke bioritme van het menselijk lichaam de nacht gebruikt om uit te rusten, te herstellen en zich lichamelijk en geestelijk op te laden.
- 26 Ingevolge artikel 187, lid 1, ZMVR bedraagt een normale diensttijd voor ambtenaren van het ministerie acht uur per dag. Het ontbreken van een speciale regeling die de normale en de maximaal toegestane duur van nachtarbeid regelt, kan met de verwijzing in artikel 188, lid 2, van deze wet naar de bescherming van de Kodeks na truda, die voorziet in een kortere duur van de nachtarbeid namelijk tot zeven uur, worden verklaard.
- 27 Artikel 187, lid 3, ZMVR voorziet niet in een normale duur van acht uur nachtdienst, maar bepaalt alleen dat in het geval van ploegendiensten, zoals in casu, ook de nachtdienst tussen 22.00 uur en 06.00 uur is toegestaan, waarbij de gemiddelde diensttijd niet meer mag bedragen dan acht uur in een periode van 24 uur.
- 28 Uit bovenstaande juridische analyse volgt dat de normale duur van de nachtarbeid voor ambtenaren van het ministerie ook maximaal zeven uur moet bedragen.
- 29 Het tegenovergestelde resultaat zou leiden tot een schending van grondwettelijk verankerde beginselen van algemene veiligheid en gezondheid op het werk. Bovendien zouden in dat geval ambtenaren, namelijk de politieagenten en brandweerlieden van het ministerie, slechter af zijn dan de werknemers van het ministerie die op basis van een arbeidsovereenkomst zijn aangesteld.
- 30 Dit zou leiden tot een ongelijke behandeling omdat de werknemers van het ministerie, die op basis van een arbeidsovereenkomst in dienst zijn, niet binnen de werkingssfeer van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 2016 vallen en voor de door hen verrichte nachtarbeid de regelingen van artikel 9, lid 2, van het besluit inzake de structuur en organisatie van de beloning, die voorzien in de omrekening van de nachtarbeid, zouden gelden.
- 31 Het druist in tegen de doelstellingen van de bijzondere positie van politieagenten en brandweerlieden – wier beroepen altijd worden gekenmerkt door verhoogde risico's – dat zij zijn uitgesloten van de bescherming van nachtarbeid die tot uitdrukking komt in de beperking van de normale duur van nachtarbeid tot zeven uur. Op die manier zouden zowel de individuele rechten van de ambtenaren alsook het publieke belang, vanwege de verminderde doeltreffendheid van hun dienst gedurende de nacht, worden geschaad.
- 32 Onder deze omstandigheden moet de bepaling van artikel 9, lid 2, van het besluit inzake de structuur en organisatie van de beloning worden toegepast, wat leidt tot

dezelfde uitkomst die eerder door het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 2014 werd gewaarborgd.

- 33 De hierboven beschreven uitlegging van het nationale recht, die wordt aangehangen door de Rayonen sad Lukovit, werd afgewezen door de rechter in tweede aanleg, in casu de Okrazhen sad Lovech (districtsrechter Lovech, Bulgarije), die in dit geding als laatste instantie optreedt.
- 34 De grondgedachte van de instantie in tweede aanleg – die tot uitdrukking komt in haar beslissingen met betrekking tot identieke aanspraken van politieagenten en brandweerlieden – berust op twee hoofdargumenten.
- 35 De eerste overweging is dat het ontbreken van een regeling voor de omzetting van de nachtarbeid in dagwerk in een verhouding van 7:8 in de afgeleide bepalingen die zijn aangenomen na de intrekking van het besluit van 2014, een besluit van de wetgever en geen regelingshiaat is. Bovendien wordt betoogd dat de vraagtekens die bij een dergelijke juridische aanpak kunnen worden geplaatst, de wetgever ertoe zouden kunnen brengen deze in de toekomst op te geven of te wijzigen maar geen argument kunnen zijn voor een analoge toepassing van de wet.
- 36 Het tweede argument is dat artikel 188, lid 2, ZMVR niet rechtstreeks van toepassing is omdat het verwijst naar de bijzondere bescherming die wordt geboden door de Kodeks na truda.
- 37 De relevante rechtspraak in Bulgarije is niet eenduidig en daarom is op verzoek van de minister van Justitie bij de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije) een uitleggingsprocedure ingeleid, waarin nog geen uitspraak is gedaan.
- 38 De verwijzende rechter vraagt zich af of de in richtlijn 2003/88 bepaalde doelstellingen met betrekking tot de beperking van de duur van de nachtarbeid en de hierin vervatte middelen voor de bescherming van nachtarbeiders van de lidstaten verlangen dat zij, naast de vaststelling van het tijdschema voor nachtarbeid of de nachtdienst, ook nog de „normale duur” van de nachtarbeid of de nachtdienst vastleggen en zulks zowel voor werknemers in de particuliere sector als voor werknemers in de publieke sector.
- 39 Het is voor de verwijzende rechter ook van belang of de doelstellingen van richtlijn 2003/88 vereisen dat de normale duur van de nachtarbeid respectievelijk de nachtdienst korter moet zijn dan de vastgelegde normale duur van de nachtarbeid respectievelijk de nachtdienst.
- 40 Twijfelachtig is ook of, wanneer de lidstaat een normale duur van zeven uur van de nachtarbeid voor alle werknemers in de particuliere sector heeft vastgesteld, het, gelet op het beginsel van gelijke behandeling, is toegestaan dat de duur van de nachtdienst van politieagenten en brandweerlieden in de publieke sector langer is, namelijk acht uur, dat wil zeggen net zo lang als de normale duur van hun dagwerk.

- 41 De antwoorden op deze vragen zijn doorslaggevend voor de uitkomst van het hoofdgeding. Zou de uitlegging van het Hof van Justitie namelijk luiden dat de nationale wettelijke bepalingen ter bescherming van de nachtdienst voor politieagenten en brandweerlieden ongeldig zijn en niet stroken met het gelijkheidsbeginsel, dan kan de nationale rechter maatregelen treffen ter waarborging van het doel van de richtlijn, te weten de beperking van de duur van de nachtdienst.
- 42 Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle autoriteiten van de lidstaten gelden en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (arrest van 7 augustus 2018, ██████ C-122/17, EU:C:2018:631, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Met het oog op de nakoming van die verplichting laat het beginsel volgens hetwelk het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht dient te worden uitgelegd toe dat de nationale rechter het gehele nationale recht in aanmerking neemt en de daarin erkende uitleggingsmethoden toepast, om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie in die zin arresten van 5 oktober 2004, ██████ e.a. C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 117 en 8 mei 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak)
- 44 De toepassing van het beginsel van de conforme uitlegging van het nationale recht in de onderhavige zaak zou niet leiden tot een uitlegging contra legem van het nationale recht, aangezien de mogelijke hiaten in de ZMVR moeten worden opgevuld aan de hand van de reeds genoemde uitleggingsmethoden.
- 45 In het onderhavige geval heeft de verwijzende rechter in wezen het gehele nationale recht uitgelegd, zonder dit recht evenwel in het licht van het Unierecht te hebben besproken, aangezien de genoemde onduidelijkheden bij de uitlegging van richtlijn 2003/88 eraan in de weg stonden dat de rechter die in het geding uitspraak moet doen, die richtlijn rechtstreeks toepast zolang deze rechter nog geen authentieke uitlegging van het Hof van Justitie heeft gekregen.

Bijzonder verzoek

- 46 In het onderhavige geval acht de verwijzende rechter de voorwaarde voor de toepassing van de prejudiciële spoedprocedure krachtens artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof vervuld. Het specifieke juridische geschil is een van de duizenden individuele rechtsgeschillen die politieagenten en brandweerlieden de afgelopen jaren aan de rechter in Bulgarije hebben voorgelegd. Tegelijkertijd hebben de rechterlijke instanties in Bulgarije twee

tegenstrijdige standpunten ingenomen die de rechtszekerheid ernstig in gevaar brengen; op dit moment heeft de Varhoven kasatsionen sad zich nog niet uitgesproken in een uitleggingsprocedure met betrekking tot deze vraag. Uit de hierboven uiteengezette omstandigheden blijkt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing met spoed moet worden onderzocht, teneinde alle rechters, gelet op het grote aantal vergelijkbare rechtsgeschillen, de mogelijkheid te bieden zich de uitlegging van richtlijn 2003/88 door het Hof van Justitie eigen te maken, teneinde toepassing te kunnen geven aan het beginsel van de conforme uitlegging van het nationale recht.