



Datum van inontvangstneming : 09/05/2017

Zaak C-134/17

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:

14 maart 2017

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Cluj (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 januari 2017

Verzoekende partij:

████████████████████

Verwerende partij:

SC Industria Sârmei SA Câmpia Turzii, vertegenwoordigd door de curator, SMDA Mureş Insolvency SRL

Voorwerp van het hoofdgeding

Hoger beroep tegen de beslissing van de Tribunalul Cluj (rechtbank te Cluj) van 24 mei 2016 houdende afwijzing van het verzoek waarbij verzoeker verweerster verzocht te erkennen dat de activiteit die hij van 1 april 2001 tot 1 januari 2013 en van 1 januari 2013 tot 14 februari 2014 heeft verricht, onder speciale arbeidsomstandigheden is verricht en niet onder omstandigheden die bijzonder, respectievelijk normaal waren, en hem een verklaring in die zin af te geven.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Krachtens artikel 267 VWEU wordt om uitlegging verzocht van artikel 114, lid 3, VWEU, artikel 151 VWEU en artikel 153 VWEU en van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de

werknemers op het werk, meer in het bijzonder overwegingen 1, 3, 8 tot en met 14 en artikel 9, onder a), ervan.

Prejudiciële vraag

Moeten de artikelen 114, lid 3, VWEU, 151 VWEU en 153 VWEU, en de bepalingen van kaderrichtlijn 89/391/EEG en de daaropvolgende specifieke richtlijnen aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat van de Europese Unie termijnen en procedures invoert die de toegang tot de rechter beperken om te laten vaststellen dat op bepaalde arbeidsplaatsen bijzondere of speciale omstandigheden gelden, waardoor werknemers het recht op veiligheid en gezondheid op het werk wordt ontzegd waarop zij overeenkomstig de nationale bepalingen die in het verzoek om een prejudiciële beslissing zijn genoemd, als gevolg van de vaststelling van dergelijke omstandigheden recht zouden hebben?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 114, lid 3, VWEU, 151 VWEU en 153 VWEU

Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB 1989, L 183, blz. 1), meer in het bijzonder overwegingen 1, 3, 8 tot en met 14 en artikel 9, onder a), ervan.

Nationaal recht en nationale rechtspraak

Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (wet nr. 19/2000 inzake overheidspensioenen en andere socialezekerheidsrechten; hierna: „wet nr. 19/2000”), artikel 19, leden 2 en 4, artikel 20, lid 3, en artikel 165 bis, lid 1.

Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (wet nr. 263/2010 houdende uniforme regeling van overheidspensioenen; hierna: „wet nr. 263/2010”), artikel 169, lid 1, onder a) en b), en artikel 196, onder a).

Legea nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (wet nr. 226/2010 inzake de classificatie van een aantal arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden; hierna: „wet nr. 226/2006”), artikelen 1-3.

Hotărârea Guvernului nr. 261 din 22 februarie 2001 privind criteriile și metodologia de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite (besluit nr. 261 van de regering van 22 februari 2001 inzake de criteria en de

■■■■■

toepassingsvoorwaarden voor de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar bijzondere omstandigheden gelden; hierna: „besluit nr. 261/2001”), artikelen 1 tot en met 3 en 16.

Hotărârea Guvernului n. 1025/2003 privind metodologia și criteriile de încadrare a persoanelor în locuri de muncă în condiții speciale (besluit nr. 1025/2003 van de regering inzake de toepassingsvoorwaarden en de criteria om de personen te classificeren die werken op arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden; hierna: „besluit nr. 1025/2003”), artikelen 1 tot en met 3, 12, 15 en 16.

In beslissing nr. 12 van 23 mei 2016 van de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie) die is vastgesteld ter beslechting van een beroep in het belang van de wet en die bindend is, is vastgesteld dat „volgens de uitlegging en de toepassing van artikel 19 van wet nr. 19/2000 [...] artikel 29, lid 1, van wet nr. 263/2010 [...], gelezen in samenhang met [...] besluit nr. 261/2001 [...] en [...] besluit nr. 246/2007 van de regering inzake de voorwaarden voor de verlenging van de vergunningen tot classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar bijzondere omstandigheden gelden, zoals nadien gewijzigd en aangevuld, geen vordering van gemeen recht kan worden ingesteld om de bijzondere arbeidsomstandigheden te laten vaststellen waaronder de werknemers na 1 april 2001 hebben gewerkt, en evenmin een vordering om de werkgever te verplichten arbeidsplaatsen te classificeren als arbeidsplaatsen waar dergelijke omstandigheden gelden, wanneer laatstgenoemde geen vergunning heeft gekregen – of in voorkomend geval geen verlenging van de vergunning – om de arbeidsplaatsen te classificeren als arbeidsplaatsen waar dergelijke omstandigheden gelden”. In diezelfde beslissing is geoordeeld dat „volgens de uitlegging en de toepassing van artikel 20, leden 2 en 3, van wet nr. 19/2000 [...], artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, lid 2, van wet nr. 226/2006 [...], gelezen in samenhang met de artikelen 2 tot en met 6, 9, 13 en 16 van besluit nr. 1025/2003 [...], en artikel 30, lid 1, onder a), van wet nr. 263/2010, [...] wat betreft de speciale omstandigheden, dit soort vorderingen niet kunnen worden ingesteld indien niet is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden dat de activiteiten en de werkgever moeten voorkomen in bijlagen 1 en 2 bij wet nr. 226/2006 en respectievelijk, bijlagen 2 en 3 bij wet nr. 263/2010 [...].

De nationale pensioenregeling die van toepassing was tot 1 april 2001, legea nr. 3/1977, (wet nr. 3/1977) deelde arbeidsplaatsen in 3 categorieën in: arbeidsplaatsen waar normale omstandigheden gelden, arbeidsplaatsen die tot arbeidsgroep II behoren en arbeidsplaatsen die tot arbeidsgroep I behoren. Na die datum heeft de nieuwe pensioenwet, wet nr. 19/2000, de vorige categorieën vervangen door andere nieuwe categorieën, te weten arbeidsplaatsen waar normale omstandigheden gelden, arbeidsplaatsen waar bijzondere omstandigheden gelden en arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden. Die classificatie is behouden in wet nr. 263/2010.

Volgens die bepalingen worden op basis van de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar bijzondere of speciale omstandigheden gelden aan de belanghebbenden bepaalde financiële voordelen toegekend, meer in het bijzonder een verhoging van het aantal punten voor de pensioenberekening, respectievelijk met 25 % en met 50 %, voor de tijdvakken waarin zij in dergelijke omstandigheden hebben gewerkt. Voorts hebben werknemers die gedurende ten minste 25 jaren die meetellen voor de pensioenopbouw arbeid hebben verricht onder speciale omstandigheden, 15 jaar vóór het bereiken van de in de pensioenregeling vastgelegde standaardleeftijd recht op een ouderdomspensioen.

Wet nr. 19/2000 geeft, met uitzondering van een aantal duidelijk omschreven sectoren, geen opsomming van de arbeidsplaatsen die in voornoemde categorieën zijn ingedeeld en machtigt de regering om de criteria en de toepassingsvoorwaarden voor die classificatie vast te stellen. De regering heeft dat gedaan bij wege van besluit nr. 261/2001 (wat de bijzondere omstandigheden betreft) en besluit nr. 1025/2003 (wat de speciale omstandigheden betreft).

Voor het verloop van de procedures voor de indeling van arbeidsplaatsen in die twee categorieën, heeft de regering vrij korte termijnen opgelegd (verstrekken op 31 december 2002 voor de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar bijzondere omstandigheden gelden en 30 juni 2005 voor de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden). Bij de procedures zijn de overheidsinstanties, de werkgevers en de vakbonden betrokken. Na het verstrijken van die termijnen bestond er geen juridisch kader meer voor de classificatie van andere arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar bijzondere of speciale omstandigheden gelden. Er is enkel voorzien in de mogelijkheid om reeds verleende vergunningen voor classificatie als arbeidsplaatsen waar bijzondere omstandigheden gelden, te verlengen.

In wezen zijn de criteria voor de classificatie van omstandigheden als bijzondere omstandigheden de volgende: het voorkomen in de werkomgeving van schadelijke arbeidsomstandigheden van fysische aard (lawaai, trillingen, elektromagnetische golven, druk, ioniserende stralingen, warmtestralingen, krachtige, niet afgeschermd laserstralingen) en schadelijke omstandigheden van chemische of biologische aard, die zijn genoemd in de algemene bepalingen voor bescherming op het werk en die buiten de in die bepalingen vastgestelde grenzen vallen; een specifieke reactie van het organisme op de gevolgen van dergelijke schadelijke arbeidsomstandigheden, die kan worden vastgesteld op basis van aanwijzingen van blootstelling en/of biologische reacties en op basis van het bestaan van beroepsziekten die zich in de laatste 15 jaar op de arbeidsplaats hebben voorgedaan.

De criteria voor classificatie van omstandigheden als speciale omstandigheden zijn in wezen: indeling bij arbeidsgroep I vóór 1 april 2001, het bestaan van speciale omstandigheden en risicofactoren die niet kunnen worden vermeden; het bestaan van gevolgen voor de betrokkenen op het gebied van veiligheid,

■■■■■

gezondheid of arbeidsgeschiktheid, die uitsluitend te wijten zijn aan arbeidsgebonden oorzaken die zich tijdens de laatste 15 jaar hebben voorgedaan. Genoemde criteria moeten cumulatief vervuld zijn opdat sprake kan zijn van een dergelijke classificatie.

Wat de toepassingsvoorwaarden betreft, worden voor de classificatie om te beginnen de betrokken arbeidsplaatsen aangeduid door de werkgever, in samenspraak met de vakbonden of de vertegenwoordigers van de werknemers, en wordt vervolgens door de plaatselijke autoriteiten die bevoegd zijn voor werk, een controle verricht op basis van een technisch en medisch deskundigenonderzoek.

Wet nr. 226/2006 regelt de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden, maar het betreft die arbeidsplaatsen waarvoor de procedure van besluit nr. 1025/2003 reeds afgerond is.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker die in dienst was bij verweerster, was gedurende 20 jaar ingedeeld bij arbeidsgroep I, te weten van 1981 tot 1 april 2001, datum waarop de nieuwe pensioenwet in werking is getreden. In het daaraanvolgende tijdvak, te weten dat waarop de onderhavige procedure betrekking heeft, heeft hij gewerkt als opzichter bij de warmtebehandeling van stalen kabels (1^oapril 2001-16 april 2003), wat als arbeid onder bijzondere omstandigheden wordt beschouwd en vervolgens was hij belast met de warmtebehandeling van metalen, wat als arbeid onder bijzondere omstandigheden wordt beschouwd (16 april 2003-1^ojanuari 2013). Ten slotte was hij belast met de warmtebehandeling van metalen, een activiteit die als arbeid onder normale arbeidsomstandigheden wordt beschouwd (1^ojanuari 2013-14 februari 2013). De activiteit is echter gedurende de gehele duur van die arbeidsperioden onder speciale omstandigheden verricht en de werknemer vervulde dezelfde taken, op dezelfde plaats en onder dezelfde arbeidsomstandigheden, te weten zware en gevaarlijke arbeid, met blootstelling aan schadelijke omstandigheden.
- 2 Verzoekers beroep strekkende tot de erkenning dat de tijdens de referentieperiode verrichte beroepsactiviteit onder speciale omstandigheden is verricht, is verworpen bij beslissing van de Tribunalul Cluj (rechtbank te Cluj) van 24 mei 2016. Die rechter heeft geoordeeld dat de verwerende onderneming slechts met betrekking tot een aantal in bijlage I bij wet nr. 226/2006 genoemde beroepscategorieën was vastgesteld dat was voldaan aan de procedures en criteria om een arbeidsplaats te classificeren als een arbeidsplaats waar speciale omstandigheden gelden. Verzoeker viel, wat de referentieperiode betreft, niet in die categorieën. Arbeid kan namelijk niet worden geclassificeerd als arbeid onder speciale omstandigheden indien niet cumulatief is voldaan aan alle uitdrukkelijk in de wet gestelde criteria.

- 3 Verzoeker heeft tegen de beslissing van de Tribunalul Cluj hoger beroep ingesteld en verzocht dat die beslissing werd herzien en het beroep werd toegewezen. Ter staving van zijn hoger beroep heeft verzoeker aangevoerd dat de rechter in eerste aanleg de feitelijke situatie niet werkelijk heeft onderzocht en meer in het bijzonder niet is nagegaan of de omstandigheden waaronder het werk was verricht, overeenkwamen met die waaronder de beroepsactiviteit werd verricht van de beroeps categorieën waarvan wordt aangenomen dat zij onder speciale arbeidsomstandigheden worden verricht.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Volgens verzoeker is verweerster slechts gedeeltelijk haar wettelijke verplichtingen nagekomen om de nodige stappen te ondernemen ter classificatie van de arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden, aangezien zij slechts voor een aantal arbeidsplaatsen een procedure heeft opgestart, maar niet voor de arbeidsplaatsen van de werknemers die volgens haar indirect productief zijn.
- 5 Verweerster heeft verklaard te zijn overgegaan tot indeling van het personeel in de categorie van personeel dat onder speciale omstandigheden werkt, in overeenstemming met de vergunning die in 2005 was afgegeven door het ministerie van Werk, Solidariteit en Gezinsbeleid. Zij voegt daaraan toe dat zij in datzelfde jaar een technisch deskundigenonderzoek heeft verricht op basis van de activiteiten, het onderzoek en de beoordeling van de omgevingsfactoren (microklimaat, stof, lawaai), en tevens de risico's heeft beoordeeld die dergelijke omgevingsfactoren inhouden.
- 6 Op basis daarvan is een lijst opgesteld van arbeidsplaatsen die zijn geclassificeerd als arbeidsplaatsen waar speciale omstandigheden gelden. Die lijst is goedgekeurd door de commissie van werkgevers en vakbonden, maar de arbeidsplaats van verzoeker is niet in die lijst opgenomen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 7 De verwijzende rechter stelt vast dat, naar aanleiding van beslissing nr. 12/2016 van de Înalta Curte de Casație și Justiție, die was vastgesteld ter beslechting van een geschil in het belang van de wet, de rechterlijke autoriteiten alle vorderingen met een voorwerp als in de onderhavige zaak niet-ontvankelijk verklaren, aangezien wordt aangenomen dat zij niet bevoegd zijn na te gaan of de arbeidsvoorwaarden waaronder werknemers werken al dan niet speciale of bijzondere arbeidsvoorwaarden zijn.
- 8 Volgens de Curtea de Apel Cluj (hof van beroep te Cluj) moeten artikel 114, lid 3, VWEU, de artikelen 151 VWEU en 153 VWEU en de bepalingen van kaderrichtlijn 89/391 en de daaropvolgende specifieke richtlijnen aldus worden

■■■■■

uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, zoals die welke aan de orde is, die uitsluit dat een rechter toetst of een besluit om een arbeidsplaats niet te classificeren als een arbeidsplaats waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden, rechtmatig is, nadat de termijn is verstreken voor de daartoe bestemde interne administratieve procedures.

- 9 De nationale regeling, zoals uitgelegd door de Înalta Curte de Casație și Justiție, verbiedt de nationale rechterlijke instanties concreet na te gaan of de arbeidsvoorwaarden waaronder een werknemer zijn activiteit verricht, een verhoogde risicograad vertonen die rechtvaardigt dat die werknemer beter wordt beschermd, namelijk door zijn arbeidsplaats te beschouwen als een arbeidsplaats waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden.
- 10 Een dergelijke strikte administratieve procedure heeft tot gevolg dat werknemers wier arbeidsplaatsen niet binnen de gestelde termijn zijn geclassificeerd als arbeidsplaatsen waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden, op geen enkele wijze meer de bescherming kunnen verkrijgen die gepaard gaat met een dergelijke classificatie.
- 11 Volgens de verwijzende rechter bestaan er twee situaties. Een eerste situatie is die van de werknemer die in dienst was bij de onderneming toen de administratieve procedure plaatsvond, en dus niet het recht had om een dergelijke procedure in te leiden omdat alleen vakbonden dat recht hadden, zodat de werknemer tot 31 december 2002 geen enkel persoonlijk recht kon uitoefenen.
- 12 Volgens de verwijzende rechter is het duidelijk dat werknemers in een dergelijke situatie het recht op toegang tot een rechter wordt ontzegd in een uiterst belangrijke materie, zowel wat betreft hun gezondheidstoestand (de classificatie van de arbeidsplaats als een arbeidsplaats waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden, houdt namelijk de mogelijkheid in om eerder met pensioen te gaan, doordat de duur van de arbeid die onder dergelijke omstandigheden wordt verricht, wordt beperkt, en houdt verplichtingen in voor de werkgever op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk, daaronder begrepen de verplichting voor de werkgever om alle maatregelen te nemen van technisch-organisatorische aard waardoor de arbeidsomstandigheden worden genormaliseerd), als wat het financiële aspect betreft aangezien de werknemers niet het voordeel genieten een verhoging van het aantal punten voor de pensioenberekening te verkrijgen.
- 13 Aangezien bij de bestaande procedure enkel de sociale partijen – werkgevers en vakbonden – betrokken zijn, is de verwijzende rechter van oordeel dat de rechten van de werknemers geschonden zijn aangezien, in de eerste plaats, de werkgever er geen enkel belang bij heeft dat een arbeidsplaats wordt geclassificeerd als een arbeidsplaats waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden, maar daarentegen juist belang heeft bij een verlaging van de arbeidskosten, die lager liggen in geval van normale arbeidsomstandigheden en, in de tweede plaats, de

vakbonden in praktijk op het tijdstip van de feiten zich passief opstelden. Bovendien is volgens de Curtea de Apel Cluj ook sprake van een dergelijk gebrek aan interesse bij de regering, die zich in een waar belangenconflict bevindt, daar waar zij als enige bevoegd is (een bevoegdheid die op dit moment niet door de rechterlijke instanties kan worden getoetst) om te bepalen onder welke voorwaarden arbeidsplaatsen kunnen worden geclassificeerd als arbeidsplaatsen waar speciale of bijzondere arbeidsomstandigheden gelden, terwijl het diezelfde regering is die de pensioenen uitkeert aan de voormalige bijdrageplichtigen.

- 14 Een tweede situatie is die van een werknemer die, na het verstrijken van de bij wet opgelegde termijn, is aangeworven door een onderneming die de administratieve procedure niet heeft doorlopen. In dat geval beschikken werknemers, zelfs indien de arbeidsomstandigheden dermate gevaarlijk zijn dat zij de facto rechtvaardigen dat zij als speciaal of bijzonder worden beschouwd, over geen enkel rechtsmiddel en zouden zij in de praktijk volledig verstoken blijven van de bescherming die de staat en de werkgevers hen moeten bieden.
- 15 Het zijn niet alleen de ondernemingen die de procedure niet binnen de gestelde termijn hebben afgerond, die daarvan geen gebruik meer kunnen maken. Ook de ondernemingen die na het verstrijken van die termijn zijn opgericht, kunnen niet langer overgaan tot de classificatie van arbeidsplaatsen als arbeidsplaatsen waar speciale of bijzondere omstandigheden gelden, zodat alle arbeidsbetrekkingen die na die datum in het leven zijn geroepen, automatisch worden beschouwd als arbeidsbetrekkingen onder normale omstandigheden, ongeacht de werkelijke mate van gevaar en de risico's die zij inhouden voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.
- 16 Dit is een flagrante schending van de richtlijnen van de Europese Unie in dat verband, die juist uitgaan van de aanname dat de veiligheid op het werk op dynamische en duurzame wijze moet worden gewaarborgd. Aangezien werknemers geen toegang tot de procedure hebben, zijn de ondernemingen in de praktijk verzekerd van een verlaging van de verplichtingen die op hen rusten om voortdurend de omstandigheden op de arbeidsplaats aan te passen aan nieuwe normen voor veiligheid op het werk, aangezien zij de garantie hebben dat alle arbeidsplaatsen die van de administratieve procedure zijn uitgesloten, niet meer opnieuw kunnen worden beoordeeld en definitief als normaal zullen worden beschouwd.
- 17 De verwijzende rechter is voorts van oordeel dat een dergelijke regeling tevens de mededinging op Europees niveau verstoort, aangezien ondernemingen vanuit dat oogpunt gunstiger worden behandeld, doordat zij dezelfde arbeidsvoorwaarden en, impliciet, dezelfde daaruit voortvloeiende financiële lasten handhaven als in 2002 en 2004.
- 18 Volgens artikel 11, lid 6, van richtlijn 89/391 hebben werknemers het recht om zich tot de bevoegde autoriteit te wenden indien zij menen dat de werkgever zijn



verplichtingen niet nakomt. Volgens de Curtea de Apel Cluj moeten onder autoriteiten ook de rechterlijke instanties worden verstaan, aangezien zij in laatste instantie waarborgen dat de rechten van werknemers worden erkend. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet de werknemer concreet en daadwerkelijk in staat worden gesteld om zich tot een rechterlijke instantie te wenden om zijn rechten te laten erkennen.

- 19 Dat werknemers niet over de mogelijkheid beschikken om via een rechter te laten vaststellen dat zij onder speciale of bijzondere omstandigheden hebben gewerkt, houdt volgens de verwijzende rechter een gebrek aan specifieke bescherming in.