



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. november 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed – tilrettelæggelse af arbejdstiden – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 31 – direktiv 2003/88/EF – anvendelsesområde – undtagelse – artikel 1, stk. 3 – direktiv 89/391/EØF – artikel 2, stk. 2 – aktivitet som plejeforælder«

I sag C-147/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța, Rumænien) ved afgørelse af 8. februar 2017, indgået til Domstolen den 23. marts 2017, i sagen

Sindicatul Familia Constanța,

Ustinia Cvas m.fl.

mod

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, T. von Danwitz, C. Toader og C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne M. Ilešič, E. Levits, L. Bay Larsen, M. Safjan, C.G. Fernlund, C. Vajda og S. Rodin,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. maj 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den rumænske regering, først ved R.H. Radu, derefter ved C.R. Canțăr, O.C. Ichim og L. Lițu, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og T. Henze, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. van Beek, C. Hödlmayr og A. Biolan, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. juni 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT 1989, L 183, s. 1) og af artikel 1, stk. 3, artikel 2, nr. 1), samt artikel 5, 7 og 17 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299, s. 9).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Sindicatul Familia Constanța (familierelateret fagforening i Constanța, Rumænien), der er en brancheorganisation, og plejeforældre tilknyttet Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (generaldirektoratet for social bistand og beskyttelse af mindreårige i Constanța, herefter »generaldirektoratet«) vedrørende en påstand nedlagt af disse plejeforældre med henblik på udbetaling af løn med tillæg af 100% af grundlønnen for aktiviteter udført i den ugentlige hviletid, lovbestemte ferier og helligdage samt betaling af en kompensation svarende til en godtgørelse for årlig betalt ferie for årene 2012-2015.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 89/391

- 3 Artikel 2 i direktiv 89/391 bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter (industri, landbrug, handel, administration, tjenesteydelser, undervisning, kulturel virksomhed, fritidsbeskæftigelse osv.).

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.

I så fald skal det påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres i videst muligt omfang i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.«

Direktiv 2003/88

- 4 Følgende fremgår af første, anden, fjerde og femte betragtning til direktiv 2003/88:

»(1) I Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden er der fastsat minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden med hensyn til daglige hvileperioder, pauser, ugentlig hviletid, maksimal ugentlig arbejdstid, årlig ferie samt aspekter i forbindelse med natarbejde, skifteholdsarbejde og arbejdsrytme, og direktivet er blevet ændret væsentligt. Af hensyn til klarheden bør der foretages en kodifikation af de pågældende bestemmelser.

(2) I henhold til traktatens artikel 137 støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats med henblik på at forbedre arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. [...]

[...]

(4) Forbedring af arbejdstagernes sikkerhedsmæssige, hygiejnemæssige og sundhedsmæssige vilkår under arbejdet er et mål, der ikke bør underordnes rent økonomiske hensyn.

(5) Alle arbejdstagere bør have passende hvileperioder. Begrebet »hvile« bør udtrykkes i tidsenheder, dvs. i dage, timer og/eller brøkdele heraf. Arbejdstagerne i Fællesskabet bør have minimumshvileperioder – dagligt, ugentligt og årligt – og passende pauser. I denne forbindelse bør der også fastsættes et loft for den ugentlige arbejdstid.«

5 Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»1. Dette direktiv indeholder minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

2. Dette direktiv finder anvendelse på:

a) de minimale daglige hvileperioder, ugentlige hvileperioder og årlige ferier, på pauser og på den maksimale ugentlige arbejdstid, samt på

b) visse aspekter i forbindelse med natarbejde, skifteholdsarbejde og arbejdsrytme.

3. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter som defineret i artikel 2 i direktiv 89/391/EØF, jf. dog nærværende direktivs artikel 14, 17, 18 og 19.

[...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1. »arbejdstid«: det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 5 med overskriften »Ugentlig hviletid« bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere for hver syvdagesperiode får en sammenhængende minimumshvileperiode på 24 timer, hvortil lægges de elleve timers daglig hviletid, som er omhandlet i artikel 3.

Hvis objektive eller tekniske omstændigheder eller omstændigheder i forbindelse med arbejdets tilrettelæggelse gør det berettiget, kan der fastsættes en minimumshvileperiode på 24 timer.«

8 Artikel 7 i direktiv 2003/88 vedrørende årlig ferie fastsætter:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en årlig betalt ferie af mindst fire ugers varighed i overensstemmelse med de kriterier for opnåelse og tildeling heraf, som er fastsat i national lovgivning og/eller praksis.

2. Den minimale årlige betalte ferieperiode kan ikke erstattes med en finansiel godtgørelse, medmindre arbejdsforholdet ophører.«

9 Direktivets artikel 17 fastsætter:

»1. Under overholdelse af de generelle principper for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed kan medlemsstaterne fravige artikel 3, 4, 5, 6, 8 og 16, når arbejdstidens længde som følge af særlige træk ved det udførte arbejde ikke måles og/eller fastsættes på forhånd, eller når arbejdstagerne selv kan fastsætte den, bl.a. når der er tale om:

- a) personale med ledelsesfunktioner eller andet personale, der har beføjelse til at træffe selvstændige beslutninger
- b) arbejdende familiemedlemmer eller
- c) arbejdstagere, hvis arbejde knytter sig til kirkers og trossamfunds religiøse handlinger.

[...]

3. I overensstemmelse med stk. 2 i denne artikel kan artikel 3, 4, 5, 8 og 16 fraviges:

[...]

- b) for vagt-, overvågnings- og døgnvagtaktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at beskytte goder og personer, f.eks. når der er tale om vagter, portnere eller vagtselskaber
- c) for aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion, f.eks. når der er tale om:
 - i) modtagelse, behandling og/eller pleje på hospitaler eller lignende institutioner, herunder aktiviteter, der udøves af læger under uddannelse, døgninstitutioner og plejehjem samt fængsler
 - ii) personale beskæftiget i havne eller lufthavne
 - iii) presse, radio, fjernsyn, filmproduktion, postvæsen og telekommunikation, ambulancetjeneste, brandvæsen og civilbeskyttelse
 - iv) gas-, vand- og elektricitetsforsyning, renovationsvæsen og forbrændingsanlæg
 - v) industrier, hvis arbejdsproces af tekniske grunde ikke kan afbrydes
 - vi) forsknings- og udviklingsaktiviteter
 - vii) jordbrug
 - viii) arbejdstagere, der er beskæftiget med rutebefordring af passagerer i byer

[...]

4. I overensstemmelse med stk. 2 i denne artikel kan artikel 3 og 5 fraviges:

[...]

- b) ved aktiviteter, der er kendetegnet ved flere kortere arbejdsperioder i løbet af dagen, f.eks. rengøringsarbejde.

[...]«

Rumænsk ret

- 10 Artikel 4 i Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (lov nr. 272/2004 om beskyttelse og fremme af børns rettigheder) bestemmer:

»I denne lov forstås ved følgende ord og udtryk: [...]

- d) plejefamilie – andre personer end dem, der tilhører den udvidede familie, herunder besvogrede familiemedlemmer til fjerde led, og plejeforældre, som i henhold til lov sørger for barnets udvikling og pasning.«

- 11 Denne lovs artikel 116 bestemmer:

»(1) Den offentlige specialtjeneste til beskyttelse af mindreårige, som er underlagt provinsrådene og lokalrådene i distrikterne i Bukarest kommune [Rumænien], og den offentlige sociale bistandstjeneste i provinserne og i distrikterne i Bukarest kommune omorganiseres i et generaldirektorat for social bistand og beskyttelse af mindreårige.

(2) Generaldirektoratet for social bistand og beskyttelse af mindreårige er en offentlig myndighed med status som juridisk person, som er underlagt provinsrådet og lokalrådene i distrikterne i Bukarest kommune, og som varetager både samme opgaver som den offentlige sociale bistandstjeneste inden for provinsen og opgaverne som offentlig social bistandstjeneste inden for distrikterne i Bukarest kommune.

(3) Myndigheden i nr. (2) udfører som et led i beskyttelse af børns rettigheder de opgaver, som er fastsat i denne lov og andre gældende lovgivningsakter.

[...]«

- 12 Den nævnte lovs artikel 117 fastsætter:

»Generaldirektoratet for social bistand og beskyttelse af mindreårige udfører følgende hovedopgaver som led i beskyttelse og fremme af børns rettigheder:

- a) koordination af aktiviteterne vedrørende social bistand og beskyttelse af familien og børns rettigheder i provinser og i distrikter i Bukarest kommune

[...]«

- 13 Artikel 121 i lov nr. 272/2004 bestemmer:

»Familielaterede tjenesteydelser er de ydelser, der stilles til rådighed i en fysisk persons eller families hjem med henblik på udvikling og pasning af et barn, som midlertidigt eller permanent er adskilt fra sine forældre, efter vedtagelse af en foranstaltning om anbringelse i henhold til denne lov.«

- 14 Denne lovs artikel 122 bestemmer:

»(1) Børn kan anbringes i pleje hos familier og personer, der er fyldt 18 år, som kan varetage retlige funktioner, er bosat i Rumænien, og udviser de moralske kvaliteter og opfylder de materielle betingelser, der er nødvendige for at udvikle og passe et barn, som midlertidigt eller permanent er adskilt fra sine forældre.

[...]

(3) Aktiviteterne for den person, der godkendes som plejeforælder i henhold til lovgivningen, udføres i henhold til en særlig aftale om beskyttelse af barnet, der er indgået med direktoratet eller et akkrediteret privat organ, og som indeholder følgende bestemmelser:

- a) Aktiviteten vedrørende udvikling, pasning og opdragelse af et anbragt barn foregår i hjemmet.
- b) Arbejdstiden bestemmes af barnets behov.
- c) Fritiden planlægges på baggrund af familieprogrammet og det anbragte barn.
- d) I forbindelse med lovbestemt ferie sikres kontinuiteten af plejeforældrenes aktivitet, medmindre direktoratet giver tilladelse til, at plejeforældrene i denne periode kan forlade det barn, som er i pleje hos familien.

(4) Den individuelle ansættelseskontrakt indgås fra datoen for direktoratets vedtagelse af en hasteforanstaltning om anbringelse eller datoen for afgørelsen truffet af udvalget til beskyttelse af mindreårige eller af en domstol med hensyn til gennemførelse af foranstaltningen om anbringelse.

[...]«

15 Hotarârea Guvernului nr. 679/2003 (regeringsdekret nr. 679/2003) vedrører betingelserne for opnåelse af godkendelse, godkendelsesprocedurer og regler for personer, hvis beskæftigelse er at være plejeforældre.

16 Det bestemmes i artikel 1 i dette regeringsdekret:

»En professionel plejeforælder er en fysisk person, der er godkendt i henhold til nærværende dekret, og som gennem aktiviteter udført i eget hjem sørger for den omsorg, pasning og opdragelse, der er nødvendig for den harmoniske udvikling for de børn, som er anbragt hos den pågældende.«

17 Det nævnte dekrets artikel 8 bestemmer:

»(1) Aktiviteter udført af personer, der er godkendt som professionelle plejeforældre, udføres i henhold til en særlig individuel ansættelseskontrakt, som specifikt har til formål at beskytte barnet, og som er indgået med en offentlig tjeneste, der er specialiseret i beskyttelse af mindreårige, eller med et godkendt privat organ, der har pligt til at føre tilsyn med og støtte det arbejde, der udføres af professionelle plejeforældre.

(2) Den individuelle ansættelseskontrakt indgås for perioden for godkendelsens varighed.

(3) Gennemførelsen af den individuelle ansættelseskontrakt begynder på datoen for modtagelse af afgørelsen om anbringelse af barnet hos den professionelle plejeforælder.

[...]«

18 I samme dekrets artikel 9 fastsættes:

»(1) For hvert barn, der anbringes i pleje, indgår den professionelle plejeforælder en aftale, som vedlægges den med arbejdsgiveren indgåede individuelle ansættelseskontrakt.

(2) Denne aftale indgås med skriftligt samtykke fra den professionelle plejeforælders ægtefælle, og den meddeles det udvalg til beskyttelse af mindreårige, der har truffet afgørelse om den mindreåriges anbringelse i pleje.

(3) Aftalen skal indeholde følgende oplysninger:

[...]

g) parternes særlige rettigheder og pligter.«

19 Artikel 10 i regeringsdekret nr. 679/2003 fastsætter:

»(1) Den professionelle plejeforælder skal opfylde følgende forpligtelser i forhold til det anbragte barn:

- a) sørge for barnets udvikling, pasning og opdragelse med henblik på at sikre dets fysiske, psykiske, intellektuelle og følelsesmæssige udvikling
- b) sørge for børnenes integration i plejefamilien ved at behandle dem på lige fod med familiemedlemmerne
- c) sikre børnenes integration i det sociale liv
- d) bidrage til forberedelse af børnenes reintegrering i deres egen biologiske familie eller, hvor det er relevant, deres integration i en adoptivfamilie
- e) give eksperter fra den offentlige specialtjeneste til beskyttelse af mindreårige eller det akkrediterede private organ mulighed for at føre tilsyn med plejeforældrenes aktivitet og vurdere børnenes udvikling
- f) sikre kontinuitet i den udførte aktivitet i perioder med lovbestemt ferie, medmindre arbejdsgiveren har givet tilladelse til, at plejeforælderen i denne periode forlader det anbragte barn.

[...]

(2) De professionelle plejeforældre skal straks oplyse den offentlige specialtjeneste til beskyttelse af mindreårige eller det private organ, der fører tilsyn med aktiviteten, om enhver ændring af disses personlige, familiemæssige eller sociale situation, der vil kunne få indflydelse på deres professionelle aktivitet.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 De fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, er ansat som plejeforældre af generaldirektoratet, som er en offentlig institution, hvis formål er koordinering af sociale bistandsaktiviteter og beskyttelse af familien og børns rettigheder i provinserne og i Bukarests distrikter. De skal i deres hjem modtage et barn, hvis forældre permanent eller midlertidigt har fået frataget forældremyndigheden, og sørge for dets opdragelse og pasning. Hver af plejeforældrene indgår en individuel ansættelseskontrakt med det nævnte generaldirektorat samt en aftale om anbringelse for hvert barn, der anbringes i pleje hos denne.
- 21 Disse plejeforældre og den familierelaterede fagforening i Constanța, som repræsenterer dem, har anlagt sag ved Tribunalul Constanța (retten i første instans i Constanța) med påstand om, at generaldirektoratet tilpligtes at betale et løntillæg, der udgør en stigning på 100% af grundlønnen for den pågældende funktion, til dækning af det arbejde, der er udført på ugentlige hviledage, helligdage

og andre arbejdsfri dage, samt betaling af en kompensation svarende til en godtgørelse for den årlige betalte ferie for årene 2012-2015. Eftersom der blev truffet afgørelse om frifindelse, iværksatte sagsøgerne appel af dommen ved den forelæggende ret.

- 22 Denne ret har anført, at den aktivitet, der udføres af den person, der i henhold til lovgivningen er godkendt som plejeforælder, udøves på grundlag af en særlig individuel kontrakt vedrørende barnets beskyttelse. Kontrakten fastsætter bl.a., at under hensyn til dens genstand, dvs. udvikling, pasning og opdragelse i hjemmet af børn, der er anbragt i pleje hos en plejeforælder, skal disse aktiviteter sikres vedvarende, herunder på ugentlige hviledage, helligdage og arbejdsfri dage, idet arbejdstiden ligeledes er fastlagt efter barnets behov. De omhandlede ansættelseskontrakter indeholder i denne henseende vilkår om arbejdstid og hvileperioder, af hvilke det fremgår, at plejeforældre reelt udøver deres funktioner vedvarende, bortset fra perioder, hvor barnet er i skole.
- 23 Den forelæggende ret har præciseret, at forpligtelsen til kontinuitet i aktiviteten som plejeforælder ligeledes gælder i perioder med årlig ferie. Varigheden af en sådan ferie, der afhænger af plejeforældrens anciennitet, er fastsat i ansættelseskontrakten.
- 24 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at beskrivelsen af den funktion, der fremgår af kontrakten, og aftalen om anbringelse, der indgås for hvert barn, fastsætter, at aktiviteten som plejeforælder i perioder med lovbestemt ferie sikres kontinuerligt, bortset fra tilfælde, hvor arbejdsgiveren giver tilladelse til at forlade barnet. Den forelæggende ret har i praksis konstateret, at blandt de sagsøgende plejeforældre i den tvist, der verserer for den, fik en enkelt plejeforælder tilladelse til at tage ferie i 2014 og 2015 uden det barn, der var anbragt i dennes pleje, mens tre af sagsøgerne tog ferie uden børnene i 2014 og tre andre i 2015. Imidlertid har den forelæggende ret i denne forbindelse oplyst, at de påstande vedrørende ferie, som de sagsøgende plejeforældre i den for denne verserende tvist har nedlagt, præciserer, at plejeforældrene havde kendskab til muligheden for at tage ferie uden det barn, de havde taget i pleje, men at de imidlertid accepterede at tage ferie sammen med barnet.
- 25 Endvidere har den forelæggende ret for det første anført, at der blandt de nationale retter er forskelle i retspraksis for så vidt angår plejeforældres ret til at modtage løntillæg for det arbejde, der er ydet på ugentlige hviledage, hvor de ikke har forladt det anbragte barn. For det andet kan plejeforældrene, for så vidt angår retten til kompensation for en aktivitet, der er udøvet i en periode med lovbestemte ferier, ikke få nogen kompensation for den omstændighed, at de ikke har forladt det barn, de har taget i pleje. National praksis udviser imidlertid forskelle angående spørgsmålet, om disse plejeforældre kan modtage en godtgørelse i tilfælde, hvor arbejdsgiveren ikke giver tilladelse til at forlade barnet i de lovbestemte ferier.
- 26 Den forelæggende ret har givet udtryk for tvivl om, hvorvidt direktiv 2003/88 finder anvendelse på den tvist, der verserer for den, henset til, at den aktivitet som plejeforælder, der henhører under området for offentlig forvaltning, ifølge den forelæggende ret udviser særlige forhold som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, og som på afgørende vis er til hinder for anvendelse af direktiv 2003/88. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne aktivitet svarer til den rolle, som forældre har, og derfor skal udøves vedvarende efter barnets behov. Plejeforældres aktiviteter kan ikke planlægges med nøjagtighed, men skal organiseres meget generelt. Følgelig er det vanskeligt at bestemme varigheden af den arbejdstid, der er forbundet med sådanne aktiviteter, og det er ikke foreneligt med en obligatorisk hvileperiode.
- 27 Den forelæggende ret har anført, at det er muligt at fravige retten til den ugentlige hviletid, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 2003/88. Denne ret er af den opfattelse, at en sådan fravigelse under hensyn til plejeforældres særlige aktivitet i henhold til den nationale lovgivning kan støttes på det nævnte direktivs artikel 17, stk. 1, artikel 17, stk. 3, litra b) og c), eller artikel 17, stk. 4. Med hensyn hertil har den forelæggende ret fremhævet, at de i hovedsagen sagsøgende plejeforældre i det væsentlige udøver deres aktivitet i hjemmet uden at have noget program for deres tilstedeværelse på en bestemt arbejdsplads eller et bestemt antal arbejdstimer.

- 28 Den forelæggende ret har rejst tvivl om den fleksibilitet, som medlemsstaterne har til rådighed i forbindelse med gennemførelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 17, navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den nationale lovgivning skal indeholde udtrykkelige undtagelsesbestemmelser. Den har anført, at lov nr. 272/2004 i det foreliggende tilfælde ikke udtrykkeligt fastsætter nogen undtagelse til bestemmelserne i den nationale lov om arbejdsret, som gennemfører bestemmelserne vedrørende »arbejdstid« og en »maksimal ugentlig arbejdstid« som omhandlet i artikel 2, nr. 1), og artikel 6 i direktiv 2003/88 eller til bestemmelserne i det nævnte direktivs artikel 3-6. Imidlertid har den forelæggende ret anført, at denne lovs artikel 122 fastsætter, at en person kun kan udøve en aktivitet som plejeforælder, når denne har indgået en individuel ansættelseskontrakt, som indeholder en række af særlige regler for organiseringen af deres arbejdstid, idet disse udgør en implicit fravigelse af de nævnte bestemmelser.
- 29 For så vidt angår begrebet »arbejdstid«, der er defineret i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2003/88, har den forelæggende ret fremhævet, at en plejeforælder befinder sig i en særlig situation, idet denne deler sin bolig med det anbragte barn, hvorved plejeforælderen vedvarende står til rådighed for arbejdsgiveren med henblik på at yde barnet en tjeneste, hvilket ligeledes gælder de perioder, hvor denne ikke udøver sin aktivitet som plejeforælder. Den forelæggende ret har rejst tvivl om, hvorvidt der på hviledage eller helligdage udføres et supplerende arbejde, som skal gøres til genstand for et løntillæg. Hvad angår retten til ugentlig hviletid i henhold til artikel 5 i direktiv 2003/88 er denne ret ikke sikret, fordi artikel 122 i lov nr. 272/2004 reelt kræver en kontinuerlig aktivitet. Imidlertid tilsidesættes den nævnte artikel 5 ikke, såfremt plejeforælders aktivitet henhører under en af undtagelserne i artikel 17 i direktiv 2003/88, men der rejser sig eventuelt det spørgsmål, såfremt artikel 17, stk. 3 eller 4, finder anvendelse, om der foreligger en tilsvarende kompenserende hvileperiode.
- 30 Den forelæggende ret har endvidere i det foreliggende tilfælde anført, at en plejeforælder ikke effektivt kan afholde årlige ferier som omhandlet i artikel 7 i direktiv 2003/88. Den forelæggende ret har præciseret, at selv om artikel 122, stk. 3, litra d), i lov nr. 272/2004 anerkender retten til årlig ferie, pålægges plejeforældre imidlertid en forpligtelse til at sikre kontinuiteten af deres aktiviteter i ferieperioden, bortset fra tilfælde, hvor generaldirektoratet giver dem tilladelse til at forlade det anbragte barn. Den nationale lovgivning fastsætter desuden, at denne tilladelse fra arbejdsgiveren til at tage ferie uden det anbragte barn udgør en undtagelse til forpligtelsen til at sikre kontinuitet i den nævnte aktivitet. For så vidt som artikel 146, stk. 3, i den nationale lov om arbejdsret, der gennemfører artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/88, udtrykkeligt forbyder enhver kompensation for ferien ved en tilsvarende godtgørelse bortset fra tilfælde, hvor ansættelsesforholdet ophører, har den forelæggende ret anført, at de sagsøgende plejeforældre i hovedsagen er af den opfattelse, at de har lidt et tab, fordi de hverken har kunnet afholde den årlige betalte ferie eller har oppebåret en tilsvarende kompensation.
- 31 Det er i denne henseende den forelæggende rets opfattelse, at det skal afgøres, om en eventuel finansiel godtgørelse kan omfatte enhver slags kompensation, herunder erstatning for det tab, som plejeforældrene har lidt som følge af den omstændighed, at de ikke har kunnet afholde årlige ferier, eller om en sådan godtgørelse alene omfatter retten til løn for ikke afholdt årlig ferie i et tilfælde, hvor kontrakten opsiges. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om betydningen af begrebet finansiel godtgørelse er anderledes, når det er de særlige kendetegn ved aktiviteten som plejeforælder, der reelt forhindrer, at de sagsøgende plejeforældre i hovedsagen kan afholde årlige ferier, uafhængigt af arbejdsgiverens interesser.
- 32 For så vidt angår et tilfælde, hvor artikel 7 i direktiv 2003/88 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen, hvorefter arbejdsgiveren efter eget skøn kan give plejeforælderen ret til at tage ferie uden det barn, der er anbragt i pleje hos den pågældende, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, om en sådan tilsidesættelse i forbindelse med en påstand om godtgørelse skal tillægges medlemsstaten eller arbejdsgiveren.

33 På denne baggrund har Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2 i direktiv 89/391, fortolkes således, at en aktivitet såsom den af appellanterne udførte som plejeforældre er udelukket fra direktivets anvendelsesområde?
- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, skal artikel 17 i direktiv 2003/88 da fortolkes således, at en aktivitet såsom den af appellanterne udførte som plejeforældre kan udgøre en af undtagelserne fra bestemmelserne i direktivets artikel 5 i kraft af stk. 1, stk. 3, litra b) og c), eller stk. 4, litra b), [i artikel 17]?
- 3) Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 17, stk. 1, eller i givet fald artikel 17, stk. 3 eller 4, i direktiv 2003/88/EF da fortolkes således, at en sådan undtagelse skal være udtrykkelig, eller kan den også være implicit gennem vedtagelse af en speciel lovgivningsakt, som indeholder andre bestemmelser om tilrettelæggelse af arbejdstiden for et bestemt erhverv? Såfremt en sådan undtagelse ikke nødvendigvis skal være udtrykkelig, hvilke er da mindstekravene for, at nationale bestemmelser kan anses for at indføre en undtagelse, og kan en sådan undtagelse da udtrykkes [...] som i bestemmelserne i lov nr. 272/2004?
- 4) Såfremt spørgsmål 1, 2 eller 3 besvares benægtende, skal artikel 2, nr. 1), i direktiv 2003/88 da fortolkes således, at den periode, som en plejeforælder tilbringer sammen med plejebarnet, i sit eget hjem eller på et andet af den pågældende valgte sted, udgør arbejdstid, selv om vedkommende ikke udfører nogen af de aktiviteter, som ifølge den individuelle arbejdskontrakt påhviler vedkommende?
- 5) Såfremt spørgsmål 1, 2 eller 3 besvares benægtende, skal artikel 5 i direktiv 2003/88 da fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser såsom artikel 122 i lov nr. 272/2004? Såfremt spørgsmålet besvares således, at direktivets artikel 17, stk. 3, litra b) og c), eller stk. 4, litra b), skal finde anvendelse, skal denne artikel da fortolkes således, at den er til hinder for de omhandlede nationale bestemmelser?
- 6) Hvis spørgsmål 1 besvares benægtende, og såfremt spørgsmål 4 i givet fald besvares bekræftende, kan artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/88 da fortolkes således, at den imidlertid ikke er til hinder for ydelse af en erstatning svarende til den godtgørelse, som arbejdstageren ville have opnået i forbindelse med afholdelse af årlig ferie, eftersom karakteren af den af plejeforældrene udførte aktivitet hindrer de pågældende i at afholde disse ferier, eller arbejdstageren, selv om ferie formelt tildeles, fortsætter med i praksis at udføre den samme aktivitet, såfremt arbejdstageren i den pågældende periode ikke har mulighed for midlertidigt at forlade plejebarnet? Er det i bekræftende fald for at opnå ret til erstatning da nødvendigt, at arbejdstageren har anmodet om tilladelse til midlertidigt at forlade barnet, og at arbejdsgiveren ikke har givet denne tilladelse?
- 7) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, spørgsmål 4 besvares bekræftende, og spørgsmål 6 besvares benægtende, er artikel 7, stk. 1, [i direktiv 2003/88] da til hinder for en bestemmelse såsom artikel 122, stk. 3, litra d), i lov nr. 272/2004 i en situation, hvor denne lov giver arbejdsgiveren beføjelse til skønsmæssigt at beslutte, om der skal gives tilladelse til midlertidigt at forlade barnet i forbindelse med afholdelse af ferie? I bekræftende fald udgør den manglende mulighed for reelt at afholde ferie som følge af anvendelse af denne lovbestemmelse en tilsidesættelse af EU-retten, som opfylder betingelserne for, at arbejdstageren tildeles ret til erstatning? Skal en sådan erstatning i bekræftende fald betales af staten som følge af tilsidesættelse af artikel 7 [i direktiv 2003/88] eller af den offentlige myndighed, der optræder som arbejdsgiver, og som ikke har sørget for, at plejeforælderen i løbet af ferieperioden midlertidigt kan forlade

plejebarnet? Er det for at opnå ret til erstatning i denne situation da nødvendigt, at arbejdstageren har anmodet om tilladelse til midlertidigt at forlade barnet, og at arbejdsgiveren ikke har givet en sådan tilladelse?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 34 For det første har den tyske regering rejst spørgsmålet om relevansen af de forelagte spørgsmål, idet tvisten i hovedsagen vedrører betaling af beløb, der af plejeforældre kræves betalt som løn.
- 35 Det skal i denne henseende påpeges, at bortset fra den særlige situation vedrørende årlig betalt ferie, som er omhandlet i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/88, begrænser dette direktiv sig til at regulere visse aspekter af tilrettelæggelsen af arbejdstiden for at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, hvorfor det i princippet ikke finder anvendelse på arbejdstagernes lønforhold (dom af 26.7.2017, Hälvä m.fl., C-175/16, EU:C:2017:617, præmis 25, og af 21.2.2018, Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, præmis 24).
- 36 Denne konstatering medfører imidlertid ikke, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i nærværende sag, ikke skal besvares.
- 37 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det er nødvendigt at fortolke flere af bestemmelserne i direktiv 2003/88, for at den kan træffe afgørelse i den tvist, der verserer for den. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 40 og 41 i forslaget til afgørelse, om plejeforældre såsom de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, i henhold til EU-retten har ret til de hvileperioder, helligdage og ferier, hvorpå de støtter deres påstande om betaling af løntillæg og godtgørelse, og om lov nr. 272/2004, der fastsætter et kontinuerligt ansvar for de børn, der er anbragt hos plejeforældre, er forenelig med bestemmelserne i direktiv 2003/88, idet disse spørgsmål har indledende karakter i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en ret til at oppebære løntillæg og godtgørelse, hvilket det påhviler den nationale ret at afgøre.
- 38 Under sådanne omstændigheder er der en åbenbar forbindelse mellem de præjudicielle spørgsmål og de faktiske omstændigheder i den sag, der verserer for den forelæggende ret.
- 39 For det andet bemærkes, at det både af artikel 137 EF (nu artikel 153 TEUF), der udgør retsgrundlaget for direktiv 2003/88, og af første, anden, fjerde og femte betragtning til dette direktiv samt af selve ordlyden af direktivets artikel 1, stk. 1, fremgår, at dette direktiv har til formål at fastsætte minimumsforskrifter med henblik på at forbedre arbejdstagernes leve- og arbejdsvilkår ved indbyrdes tilnærmelse af de nationale bestemmelser med hensyn til bl.a. arbejdstidens længde (jf. i denne retning dom af 12.10.2004, Wippel, C-313/02, EU:C:2004:607, præmis 46).
- 40 Henset til, at direktiv 2003/88 således alene finder anvendelse på arbejdstagere, skal det afgøres, om de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, kan anses for at være »arbejdstagere« som omhandlet i direktivet.
- 41 Begrebet »arbejdstager« kan ikke i forhold til anvendelsen af direktiv 2003/88 fortolkes forskelligt afhængigt af, hvilken national lovgivning der er tale om, men må tillægges en selvstændig betydning i EU-retten. Det skal defineres på grundlag af objektive kriterier, som karakteriserer ansættelsesforholdet med hensyn til de berørte personers rettigheder og pligter. Det væsentligste kendetegn ved et ansættelsesforhold er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger (dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 Det følger heraf, at et ansættelsesforhold forudsætter et underordningsforhold mellem arbejdstageren og dennes arbejdsgiver. Et sådant underordningsforhold skal vurderes i hvert enkelt tilfælde under hensyntagen til alle de omstændigheder, der kendetegner forholdet mellem parterne (dom af 10.9.2015, Holtermann Ferho Exploitation m.fl., C-47/14, EU:C:2015:574, præmis 46).
- 43 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede plejeforældre i princippet vedvarende skal drage omsorg for udvikling, pasning og opdragelse af de børn, der er anbragt i pleje hos dem af en offentlig myndighed, og at de som modydelse modtager et vederlag for denne aktivitet. Desuden skal disse plejeforældre ikke alene være godkendt, men de skal også i henhold til artikel 8, stk. 1, i regeringsdekret nr. 679/2003 indgå en »særlig ansættelseskontrakt« med den kompetente specialtjeneste til beskyttelse af mindreårige, idet denne kontrakt er gyldig i perioden for godkendelsens varighed og gennemføres fra datoen for afgørelsen om anbringelse. Denne kontrakt kan suspenderes eller opsiges i henhold til de nationale arbejdsretlige regler. De nævnte plejeforældre synes ligeledes at have ret til social sikring samt en ret til videreuddannelse.
- 44 I henhold til den nationale lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, skal disse plejeforældre give specialtjenesten til beskyttelse af mindreårige, med hvilken de har indgået en aftale, mulighed for at føre tilsyn med deres professionelle aktivitet og at vurdere de anbragte børns udvikling.
- 45 Det følger af samtlige disse forhold, at de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, befinder sig i et underordningsforhold i forhold til den offentlige tjeneste, med hvilken de er kontraktmæssigt forbundet, idet dette forhold materialiseres ved den nævnte tjenestes løbende tilsyn og vurdering af deres aktiviteter i forhold til de krav og kriterier, der er opregnet i kontrakten, med henblik på gennemførelse af formålet om beskyttelse af mindreårige som fastsat ved lov.
- 46 Der rejses ikke tvivl om denne vurdering af den omstændighed, at plejeforældre såsom de fysiske personer, der er sagsøgere i hovedsagen, råder over et betydeligt skøn for så vidt angår den daglige udøvelse af deres funktioner, eller at den opgave, de er blevet betroet, er et »tillidshverv« eller af almen interesse (jf. i denne retning dom af 10.9.2014, Haralambidis, C-270/13, EU:C:2014:2185, præmis 39-41, og af 9.7.2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, præmis 41).
- 47 Den omstændighed, at plejeforældres aktivitet i vidt omfang ligner det ansvar, som forældre har over for deres egne børn, kan under hensyn til det ovenfor i præmis 43-45 i nærværende dom anførte ikke indebære, at disse plejeforældre falder uden for betegnelsen »arbejdstagere« som omhandlet i direktiv 2003/88.
- 48 Det følger heraf, at de i hovedsagen omhandlede plejeforældre skal anses for at være »arbejdstagere« som omhandlet i direktiv 2003/88.

Det første spørgsmål

- 49 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, skal fortolkes således, at en plejeforælders aktivitet, som inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.
- 50 Det bemærkes med hensyn hertil, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88 fastlægger dette direktivs anvendelsesområde ved henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391.
- 51 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 89/391 finder dette anvendelse på »alle former for private og offentlige aktiviteter«, herunder »tjenesteydelser«.

- 52 Som det imidlertid fremgår af dets artikel 2, stk. 2, første afsnit, finder direktivet ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse. Andet afsnit i denne bestemmelse præciserer imidlertid, at det i så fald skal påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i videst muligt omfang sikres i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.
- 53 Med hensyn hertil bemærkes for det første, at undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 skal fortolkes på en måde, der begrænser dens rækkevidde til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som denne undtagelse giver medlemsstaterne adgang til at beskytte (jf. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 54).
- 54 Hvad for det andet angår begrebet »offentlig tjeneste« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 bemærkes, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen definition af dette begreb og heller ikke henviser til national ret med hensyn til, hvilken betydning af dette begreb der skal lægges til grund. Ifølge fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Den Europæiske Union skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning (jf. dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.9.2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Med hensyn hertil skal det påpeges, at det kriterium, der i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 anvendes til at udelukke visse aktiviteter fra dette direktivs anvendelsesområde og dermed indirekte fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88, ikke støttes på arbejdstagernes tilhørsforhold overordnet set til en af de sektorer inden for den offentlige tjeneste, der er omfattet af denne bestemmelse, men udelukkende er støttet på visse specifikke aktiviteter særlige forhold, når disse aktiviteter udøves af arbejdstagere fra de sektorer, der er omfattet af denne bestemmelse, idet aktiviteterne specifikke art begrundet en undtagelse til reglerne om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, fordi det er absolut nødvendigt at garantere en effektiv beskyttelse af samfundet (jf. i denne retning dom af 12.1.2006, Kommissionen mod Spanien, C-132/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:18, præmis 24).
- 56 Det følger af den funktionelle karakter af et sådant kriterium, at udtrykket »offentlig tjeneste« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 ikke alene omfatter de sektorer, hvor arbejdstagerne er knyttet organisatorisk til staten eller til en anden offentlig myndighed, men også de sektorer, hvor arbejdstagerne udøver deres aktivitet for en privatperson, som under de offentlige myndigheders kontrol har påtaget sig en aktivitet af almen interesse, der hører under medlemsstatens væsentlige funktioner.
- 57 Det skal med hensyn hertil konstateres, at artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 alene opregner aktiviteter i de væbnede styrker, inden for politiet og i civilbeskyttelsestjenesterne som eksempler.
- 58 Under hensyn til de forskelle, der kan være fra en medlemsstat til en anden i forbindelse med den konkrete organisation af aktiviteter af almen interesse, der hører under medlemsstatens væsentlige funktioner, er en sådan funktionel fortolkning af begrebet »offentlig tjeneste« desuden begrundet i nødvendigheden af at sikre en ensartet anvendelse af direktiv 89/391 i disse stater (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, præmis 24).

- 59 Undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 finder således anvendelse på samme måde på arbejdstagere, der udøver specifikke aktiviteter svarende til tjenester af betydning for samfundet, uanset om deres arbejdsgiver er en offentlig myndighed eller en privatperson, der har ansvaret for aktiviteter af almen interesse, som hører under en stats væsentlige funktioner.
- 60 Det fremgår af de sagsakter, der er blevet forelagt for Domstolen, at plejeforældre i Rumænien kan ansættes af såvel en offentlig myndighed, som bl.a. varetager beskyttelsen af mindreårige, som et privat organ under denne myndigheds kontrol. I det foreliggende tilfælde er alle de sagsøgende plejeforældre i hovedsagen ansat af en offentlig myndighed. Inden for rammerne af dette ansættelsesforhold skal plejeforældrene garantere den harmoniske udvikling af de børn, der er anbragt hos dem, sikre børnenes integration i plejeforældrenes egen familie og forberede børnenes reintegration i deres biologiske familie eller deres integration i en adoptivfamilie.
- 61 Plejeforældrenes aktivitet indgår således i beskyttelsen af mindreårige, som er et formål af almen interesse, der henhører under en stats væsentlige funktioner.
- 62 Det særlige ved denne aktivitet i forhold til andre aktiviteter, der er forbundet med beskyttelsen af mindreårige, følger endvidere af den omstændighed, at den har til formål at integrere et barn, der er anbragt hos en plejeforælder, vedvarende og for en lang periode i dennes hjem og familie.
- 63 Det følger heraf, at en sådan aktivitet skal anses for at henhøre under de specifikke aktiviteter, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391.
- 64 For det tredje har Domstolen allerede fastslået, at den omstændighed, at specifikke aktiviteter på grund af deres art ikke kan undergives en planlægning af arbejdstiden, udgør et af de særlige forhold i tilknytning til disse specifikke aktiviteter, som i henhold til artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 begrundet en undtagelse til reglerne om beskyttelse af arbejdstageres sikkerhed og sundhed (dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 55).
- 65 Artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 gør det således muligt at bevare effektiviteten af de specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, hvis kontinuitet er uundværlig med henblik på at sikre den effektive udøvelse af statens væsentlige funktioner (jf. i denne retning kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 50).
- 66 Dette krav om kontinuitet skal vurderes under hensyn til de særlige forhold i tilknytning til den pågældende aktivitet.
- 67 Som Domstolen har påpeget, er kravet om kontinuitet i de aktive tjenester inden for sundhed, sikkerhed og offentlig orden således ikke til hinder for, at disse tjenesters aktiviteter, når de finder sted under normale vilkår, kan organiseres, herunder for så vidt angår de ansattes arbejdstid, idet undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 alene finder anvendelse på sådanne tjenester under omstændigheder af ekstraordinær karakter (jf. bl.a. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 55 og 57, og af 12.1.2006, Kommissionen mod Spanien, C-132/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:18, præmis 26).
- 68 Denne retspraksis kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er udelukket, at visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, selv når de udøves under normale vilkår, udviser kendetegn, der er så specifikke, at deres art på afgørende vis er til hinder for en planlægning af arbejdstiden, som overholder kravene i henhold til direktiv 2003/88.
- 69 Det er i lyset af disse elementer, at det skal afgøres, om den aktivitet som plejeforældre, der er omhandlet i hovedsagen, udviser visse særlige forhold i tilknytning til denne aktivitet, som kan begrunde anvendelsen af den undtagelse, der følger af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391.

- 70 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at plejeforældrene, bortset fra i den tid, hvor det anbragte barn er i skole, i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning vedvarende udøver deres aktivitet, herunder på de ugentlige hviledage, helligdage eller fridage samt under deres årlige ferie, medmindre generaldirektoratet giver dem tilladelse til at forlade barnet i den nævnte årlige ferie. De rumænske myndigheder har således udformet funktionen som plejeforælder på en sådan måde, at det barn, der anbringes hos en sådan plejeforælder, integreres vedvarende og langvarigt i dennes hjem og familie. Denne integration skal gøre det muligt for barnet, så længe som det er nødvendigt, at udvikle sig inden for omsorgsfulde og understøttende rammer, der fremmer en harmonisk udvikling.
- 71 Den kontinuerlige og langvarige integration i en plejeforælders hjem og familie af børn, som på grund af deres vanskelige familiesituation er særligt sårbare, udgør en egnet foranstaltning med henblik på at understøtte barnets tarv, således som fastsat i artikel 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 72 Under disse omstændigheder vil det forhold, at plejeforælderen med jævne mellemrum skal tildeles en ret til at forlade det barn, der er anbragt hos plejeforælderen, efter et nærmere bestemt antal timer eller i de perioder, der generelt anses for at være gunstige for udviklingen af familielivet, såsom de ugentlige eller årlige hviledage, være i direkte modstrid med det formål, som de rumænske myndigheder forfølger, om at integrere et barn, der er anbragt hos en plejeforælder, vedvarende og langvarigt i dennes hjem og familie.
- 73 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, skal det i denne forbindelse bemærkes, at indførelse af en rotationsordning mellem plejeforældre eller anvendelse af vikar-plejeforældre, hos hvem plejebørnene kan anbringes under den ferie, som de principale plejeforældre har opnået tilladelse til, ville skade et væsentligt aspekt af den modtagelsesordning, som de rumænske myndigheder har indført, nemlig den vedvarende og langvarige opretholdelse af den særlige tilknytning mellem det anbragte barn og plejeforælderen, der er kendetegnet ved dette barns integrering i plejeforælders hjem og familie.
- 74 Det vil derfor ikke være foreneligt med de særlige forhold i tilknytning til en sådan aktivitet, som kræver, at plejeforældrene vedvarende og langvarigt drager omsorg for det barn, der er anbragt i deres hjem og familie, såfremt plejeforældrenes ugentlige arbejdstid i overensstemmelse med artikel 6 i direktiv 2003/88 begrænses, og arbejdsgiveren i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5 og 7 pålægges at tildele plejeforældrene ugentlig hviletid eller årlig ferie, i forbindelse med hvilke plejeforældrene ville være fritaget for at udøve deres aktivitet og dermed at passe det barn, der er anbragt hos dem.
- 75 Selv om artikel 5 i direktiv 2003/88 i henhold til dette direktivs artikel 17 under visse betingelser kan fraviges for så vidt angår den ugentlige hviletid og ligeledes direktivets artikel 6 for så vidt angår den maksimale ugentlige arbejdstid, gør det samme sig ikke gældende for retten til årlig ferie, således som fastsat i det nævnte direktivs artikel 7.
- 76 Det følger heraf, at de særlige forhold i tilknytning til den i hovedsagen omhandlede aktivitet som plejeforældre skal anses for på afgørende vis at være til hinder for anvendelse af direktiv 2003/88 på de nævnte plejeforældre.
- 77 Det bemærkes i denne henseende endvidere, at det væsentligste kendetegn ved aktiviteten som plejeforældre som omhandlet i hovedsagen, som består af forpligtelsen til vedvarende integrering af barnet i plejeforældrenes hjem og familie, adskiller denne aktivitet fra den aktivitet, som »forældre-afløsere« som omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 26. juli 2017, Hälvä m.fl. (C-175/16, EU:C:2017:617), udøver. Disse sidstnævnte var nemlig ikke bundet af en sådan forpligtelse, og deres arbejdstid var i det væsentlige fastlagt på forhånd i de ansættelseskontrakter, de havde indgået med deres arbejdsgiver, henset til dels, at antallet af arbejdsperioder à 24 timer, som de skulle levere

årligt, var fastsat i kontrakten, dels at arbejdsgiveren på forhånd udarbejdede skemaer, som ved regelmæssige tidsintervaller angav, i hvilke perioder à 24 timer forældre-afløseren havde ansvaret for ledelsen af et børnehus (dom af 26.7.2017, Hälvä m.fl., C-175/16, EU:C:2017:617, præmis 33).

- 78 For det fjerde bemærkes, at selv om visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste på grund af de særlige forhold i tilknytning til disse er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/88, kræves det stadig i henhold til artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 89/391, at de kompetente myndigheder sikrer arbejdstagernes sikkerhed og sundhed »i videst muligt omfang« (kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 56).
- 79 Det bemærkes i denne forbindelse, at den kontrakt, der i henhold til artikel 122, stk. 3, litra c), i lov nr. 272/2004 er indgået mellem plejeforælderen og den offentlige myndighed eller det private godkendte organ, skal gøre det muligt for plejeforælderen at råde over »fritid«. Det følger heraf, at der er perioder, hvor plejeforælderen ikke er forpligtet til aktivt at passe det barn, der er anbragt hos denne, f.eks. når barnet er i skole, idet plejeforælderen kan råde over disse perioder uden væsentlige begrænsninger.
- 80 Plejeforældrene er endvidere ikke forpligtet til at forblive på bopælen, men kan tage afsted bl.a. med henblik på fritidsaktiviteter, i princippet under forudsætning af, at de anbragte børn ledsager dem.
- 81 Desuden fremgår det af artikel 122, stk. 3, litra d), i lov nr. 272/2004 og artikel 10, stk. 1, litra f), i regeringsdekret nr. 679/2003, at plejeforældre kan ansøge den kompetente myndighed om tilladelse til at forlade barnet i visse perioder af året. I denne forbindelse fremgår det af de sagsakter, der er forelagt for Domstolen, og af de oplysninger, som den rumænske regering har afgivet i retsmødet, at en sådan tilladelse udstedes, i det omfang den kompetente myndighed finder, at tilladelsen ikke vil være til skade for en vellykket gennemførelse af den opgave, som plejeforældrene er blevet betroet.
- 82 Det følger af det ovenstående, at de rumænske myndigheder i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 89/391 for så vidt angår tilrettelæggelsen af plejeforældrenes arbejdstid har sikret disses sikkerhed og sundhed i videst muligt omfang.
- 83 Det skal endvidere tilføjes, at begrænsninger i den ret, der ved chartrets artikel 31, stk. 2, tilkendes enhver arbejdstager til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn, kan fastsættes under overholdelse af de strenge betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, og under respekt af de nævnte rettigheders væsentligste indhold (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 59, og af 6.11.2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, præmis 54).
- 84 I det foreliggende tilfælde kræves det i henhold til artikel 122, stk. 3, litra c), i lov nr. 272/2004, således som anført i nærværende doms præmis 79, at den kontrakt, der indgås mellem plejeforælderen og dennes arbejdsgiver, indeholder elementer vedrørende planlægningen af plejeforælders fritid. Denne planlægning skal imidlertid bl.a. tage hensyn til programmet for det anbragte barn.
- 85 Endvidere fremgår det af de bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 81, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning tilkender plejeforældre en ret til årlig betalt ferie, men underlægger retten til at afholde denne ferie uden det anbragte barn et krav om tilladelse fra arbejdsgiveren, som skal tage hensyn til en vellykket gennemførelse af formålet om beskyttelse af det pågældende barn.
- 86 De lovbestemte begrænsninger af de nævnte plejeforældres ret til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig betalt ferie respekterer det væsentligste indhold af denne ret. De er endvidere nødvendige for gennemførelsen af det af Unionen anerkendte formål af almen interesse, som

beskyttelse af barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24 udgør, således som dette formål er fastsat i rumænsk ret, hvorefter plejeforælderen er forpligtet til vedvarende at sørge for integrering i sit hjem og sin familie af det anbragte barn samt sørge for barnets harmoniske udvikling og pasning.

- 87 Sådanne begrænsninger overholder dermed betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1.
- 88 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, skal fortolkes således, at den aktivitet som plejeforælder, der inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.

Det andet til det syvende spørgsmål

- 89 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet til det syvende forelagte spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 90 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 1, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, skal fortolkes således, at den aktivitet som plejeforælder, der inden for rammerne af et ansættelsesforhold under en offentlig myndighed består i at modtage og integrere et barn i hjemmet og vedvarende sørge for dette barns harmoniske udvikling og opdragelse, ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.

Underskrifter