



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 6 oktober 2020¹

Zaak C-580/19

RJ
tegen
Stadt Offenbach am Main

[verzoek van het Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter in eerste aanleg Darmstadt, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers – Organisatie van de arbeidstijd – Begrippen arbeidstijd en rusttijd – Beroepsbrandweerlieden – Oproepdienst zonder een door de werkgever bepaalde plaats”

1. Onder welke voorwaarden kan de tijd die een werknemer tijdens oproepdiensten doorbrengt als arbeidstijd worden aangemerkt?
2. Kan het begrip arbeidstijd in richtlijn 2003/88² zo ver worden opgerekt dat daaronder ook situaties vallen waarin de werknemer weliswaar niet „werkzaam” is, maar zich in een zodanige situatie bevindt dat hij geen daadwerkelijke rust kan genieten? En wat zijn de kenmerken van „daadwerkelijke rust” overeenkomstig de doelstellingen van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemer in de zin van deze richtlijn?
3. Is het voorstelbaar dat er „grijze gebieden” bestaan die voor de werknemer geen arbeidstijd, maar ook geen rusttijd vormen?
4. Dat zijn de vragen die ten grondslag liggen aan de onderhavige zaak, die – behandeld in onderlinge samenhang met zaak C-344/19 – het Hof de gelegenheid biedt zich te buigen over de juridische kwalificatie van de wachtdienst en de oproepdienst in het licht van richtlijn 2003/88.
5. Het Hof heeft daarover reeds meerdere malen uitspraak gedaan, maar gezien de bijzonderheden van de specifieke zaak (de werknemer is niet verplicht om fysiek aanwezig te zijn op een door de werkgever bepaalde plaats, een kort tijdsbestek om op de oproep te reageren en enkele aanvullende beperkingen die wegens de bijzondere kenmerken van het werk vereist zijn), moet worden onderzocht of de tot dusver vastgestelde beginselen niet verder moeten worden ontwikkeld.

¹ Oorspronkelijke taal: Italiaans.

² 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).

6. Meer in het bijzonder moet worden nagegaan of wachtdiensten gedurende welke de werknemer op elk moment bereikbaar moet zijn en eventueel binnen 20 minuten dient te interveniëren, moeten worden aangemerkt als arbeidstijd of als rusttijd in de zin van artikel 2 van richtlijn 2003/88.

7. In dit verband moet met name rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de verzoeker, een brandweerman, in geval van een oproep binnen dit korte tijdsbestek in werkkleding met het hulpverleningsvoertuig de stadsgrens van zijn standplaats moest kunnen bereiken.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

8. In overweging 5 van richtlijn 2003/88 staat het volgende te lezen:

„Voor alle werknemers moeten passende rusttijden gelden. Het begrip ‚rusttijd’ moet worden uitgedrukt in tijdseenheden, dat wil zeggen in dagen, uren en/of delen daarvan. De werknemers in de Gemeenschap moeten – dagelijkse, wekelijkse en jaarlijkse – minimumrusttijden en voldoende pauzes genieten. In dit verband dient ook een maximale duur voor de werkweek te worden vastgesteld.”

9. Artikel 2 van richtlijn 2003/88 bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. arbeidstijd: de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken;

2. rusttijd: de tijd die geen arbeidstijd is;

[...]

9. passende rusttijd: regelmatig, in tijdseenheden uitgedrukte rustperioden die voldoende lang en ononderbroken zijn om ervoor te zorgen dat de werknemers als gevolg van vermoeidheid wegens lange werktijden of andere onregelmatige werkroosters geen letsel toebrengen aan zichzelf, hun collega's of anderen en hun gezondheid op korte of op lange termijn niet schaden.”

B. *Duits recht*

10. In de bijlage bij de Verordnung über die Organisation, Mindeststärke und Ausrüstung der öffentlichen Feuerwehren (verordening betreffende de organisatie, minimale bezetting en uitrusting van de openbare brandweer) van 17 december 2013 wordt bepaald:

„De uitrusting van niveau 2, met inbegrip van het daarvoor noodzakelijke personeel, moet in de regel binnen 20 minuten na de alarmmelding op de plaats van de interventies worden ingezet [...]”.

11. Volgens de Einsatzdienstverfügung der Feuerwehr Offenbach (reglement betreffende interventiediensten van de openbare brandweer van Offenbach am Main), in de versie van 18 juni 2018, moet de ambtenaar die de dienst „Beamter vom Einsatzleitdienst” (dienst als bevelvoerder bij interventies; hierna: „BvE-dienst” of „oproepdienst”) verricht, zich onmiddellijk naar de plaats van interventie begeven met gebruikmaking van speciale voorrangs- en doorgangsrechten.

12. Ten aanzien van de verplichtingen van de ambtenaar tijdens de BvE-dienst bepaalt de Einsatzdienstverfügung op bladzijde 6 het volgende:

„Tijdens de oproepdienst moet de ambtenaar zich ter beschikking houden en zich op een plaats bevinden van waaruit hij het tijdsbestek voor interventie van 20 minuten in acht kan nemen. Aan deze regel wordt geacht te zijn voldaan, wanneer hij binnen 20 minuten vanaf zijn plaats van verblijf de stadsgrens van Offenbach am Main bereikt met gebruikmaking van speciale voorrangs- en doorgangsrechten. Dit tijdsbestek geldt bij een gemiddelde verkeersdichtheid en normale verkeers- en weersomstandigheden.”

II. Feiten, procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

13. RJ, de verzoeker in het hoofdgeding, is ambtenaar en werkt als brandweerman bij het brandweerkorps van Offenbach am Main.

14. Naast zijn gewone dienst heeft de verzoeker op grond van de op de brandweer van Offenbach am Main toepasselijke bepalingen en als bevelvoerder regelmatig oproepdienst.

15. Tijdens deze dienst moet RJ permanent bereikbaar zijn, zijn werkkleding gereedhouden en het door de werkgever ter beschikking gestelde hulpverleningsvoertuig bij zich hebben. Hij moet zijn telefoon opnemen om als bevelvoerder over interventies te worden geïnformeerd, waarover hij beslissingen moet nemen. In bepaalde situaties moet hij zich naar de plaats van de interventie of zijn standplaats begeven. Tijdens de oproepdienst moet hij zijn verblijfplaats zo uitkiezen dat hij wanneer een interventie nodig is, met zijn hulpverleningsvoertuig en in werkkleding binnen 20 minuten de stadsgrens van Offenbach am Main kan bereiken.

16. Door de week duurt een dergelijke oproepdienst van 17.00 uur tot 7.00 uur van de volgende dag, en in het weekend van vrijdag 17.00 uur tot maandag 7.00 uur, en kan het voorkomen dat deze dienst volgt op een werkweek van 42 uur.

17. Gemiddeld heeft de verzoeker 10 tot 15 weekenden per jaar oproepdienst verricht. In de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 heeft hij in totaal 126 maal oproepdienst verricht, gedurende welke hij 20 maal op alarmmeldingen heeft moeten reageren of zelf actie heeft moeten ondernemen.

18. RJ heeft verzocht de oproepdienst als arbeidstijd te kwalificeren en heeft de vergoeding daarvoor gevorderd. Verweester heeft deze vorderingen bij beslissing van 6 augustus 2014 echter afgewezen, aangezien de oproepdienst volgens haar niet als arbeidstijd kan worden aangemerkt.

19. Op 31 juli 2015 heeft de verzoeker beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en daarbij aangevoerd dat de oproepdienst ook als arbeidstijd kan worden aangemerkt wanneer de werkgever weliswaar niet voorschrijft dat de werknemer fysiek op een bepaalde plaats aanwezig

moet zijn, maar wel een zeer kort tijdsbestek vaststelt waarbinnen de werknemer met zijn taken moet beginnen. In de onderhavige zaak voert RJ aan dat hij, om in geval van een alarmmelding het tijdsbestek van 20 minuten in acht te kunnen nemen, zijn woning onmiddellijk moet verlaten, zodat hij zich niet kan wijden aan activiteiten die niet onderbroken kunnen worden. Bovendien kan hij wanneer hij zijn woning verlaat uitsluitend activiteiten ondernemen waarbij hij zich in de onmiddellijke nabijheid van zijn voertuig bevindt. Tijdens zijn oproepdienst is hij dus aanzienlijk beperkt in de keuze van zijn vrijetijdsbesteding, met name met zijn kinderen.

20. Volgens de werkgever kan de oproepdienst daarentegen niet als arbeidstijd worden aangemerkt, aangezien RJ niet verplicht is zich beschikbaar te houden op een door de werkgever bepaalde plaats buiten zijn privésfeer. Het tijdsbestek van 20 minuten voor het bereiken van de stadsgrens geeft RJ een redelijke actieradius waarin hij zich vrij kan bewegen, met name gezien het feit dat het hulpverleningsvoertuig door het gebruik van alarmsignalen in het wegverkeer speciale rechten geniet.

21. De verwijzende rechter merkt in de eerste plaats op dat de activiteiten van interventieteams van de nationale brandweer volgens de rechtspraak van het Hof binnen de werkingsfeer van richtlijn 2003/88 vallen³, in tegenstelling tot vragen in verband met de vergoeding voor wachtdiensten.⁴

22. Volgens de verwijzende rechter is de vraag of de oproepdienst als arbeidstijd in de zin van richtlijn 2003/88 kan worden gekwalificeerd evenwel relevant voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding. Volgens het nationale recht is de werkgever van RJ immers uitsluitend verplicht de oproepdienst overeenkomstig de vordering van de verzoeker te vergoeden indien de verzoeker taken heeft uitgevoerd die als arbeidstijd kunnen worden aangemerkt, waardoor de in richtlijn 2003/88 toegestane maximale wekelijkse arbeidstijd is overschreden. Voorts heeft de vordering van de verzoeker om de oproepdienst als arbeidstijd aan te merken niet tot doel een eventuele andere vergoeding te verkrijgen, maar wordt daarmee beoogd te voorkomen dat RJ in de toekomst langer moet werken dan de op grond van het Unierecht toegestane maximale arbeidstijd.

23. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag merkt de verwijzende rechter op dat het Hof tot nog toe steeds heeft geoordeeld dat de oproepdienst uitsluitend als arbeidstijd kan worden aangemerkt indien de werknemer verplicht is fysiek op de door de werkgever bepaalde plaats aanwezig te zijn.

24. Hij wijst er evenwel op dat het Hof in het arrest Matzak⁵ heeft geoordeeld dat de wachtdienst die een werknemer thuis verricht eveneens als arbeidstijd moet worden aangemerkt, en wel op grond van de omstandigheid dat de werknemer fysiek aanwezig moet blijven op een door de werkgever bepaalde plaats (in dat geval, thuis), en het feit dat de mogelijkheden voor de werknemer om zich aan zijn persoonlijke en sociale interesses te wijden worden beperkt omdat hij de werkplek binnen acht minuten moet kunnen bereiken.

25. Volgens de verwijzende rechter sluit de vaststelling van het Hof in het arrest Matzak niet uit dat er ook van arbeidstijd sprake kan zijn in geval van wachtdiensten als in de onderhavige zaak, gedurende welke de werknemer weliswaar niet door de werkgever wordt verplicht om op een bepaalde plaats aanwezig te zijn, maar toch aanzienlijk wordt beperkt in de keuze van zijn plaats

³ Zie beschikking van 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punt 52).

⁴ Zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵ Zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82).

van verblijf en zijn vrijetijdsbesteding. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer de werkgever – zoals in de onderhavige zaak –, door voor te schrijven dat de werknemer binnen een kort tijdsbestek met zijn taken moet beginnen, een actieradius voorschrijft waarbinnen de werknemer fysiek aanwezig moet zijn, en daardoor de mogelijkheden van de werknemer om zijn plaats van verblijf en zijn vrijetijdsbesteding te kiezen aanzienlijk beperkt.

26. Een bevestiging van deze stelling is volgens de verwijzende rechter te vinden in de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Matzak, aangezien die de aan het arrest Matzak ten grondslag liggende situatie aldus lijkt te hebben begrepen dat de betrokken brandweerman niet gedwongen was om thuis te blijven, maar slechts in staat moest zijn de kazerne binnen 8 minuten te bereiken.

27. De verwijzende rechter verwijst ook naar punt 63 van het arrest Matzak en punt 66 van de beschikking Grigore⁶, waaruit kan worden afgeleid dat de kwaliteit van de aan de werknemer ter beschikking staande tijd een relevante factor is om vast te stellen of een bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd kan worden aangemerkt.

28. Voorts merkt hij op dat het Bundesarbeitsgericht (hoogste federale rechter in arbeidszaken, Duitsland) heeft geoordeeld dat een bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd wordt gekwalificeerd wanneer de werknemer binnen 20 minuten met zijn taken moet beginnen, ongeacht of de werkgever een specifieke plaats heeft vastgesteld waar de werknemer gedurende deze periode fysiek aanwezig moet zijn. De beslissende factor is namelijk dat de werknemer wegens het door de werkgever voorgeschreven korte tijdsbestek wordt beperkt in de keuze van zijn plaats van verblijf en zijn vrijetijdsbesteding.

29. Volgens de nationale rechter is het discriminerend om oproepdiensten van arbeidstijd uit te sluiten op de enkele grond dat de werkgever geen specifieke plaats heeft vastgesteld waar de werknemer fysiek aanwezig moet zijn, aangezien de verplichting om binnen 20 minuten in uniform en met het hulpverleningsvoertuig een specifieke plaats te bereiken (in casu de stadsgrens van Offenbach am Main) voor de werknemer qua vrijetijdsbesteding een effect kan hebben dat uiteindelijk net zo beperkend is als het effect dat voortvloeit uit de door de werkgever opgelegde verplichting om op een bepaalde plaats aanwezig te zijn. Daarnaast benadrukt hij dat de werkgever de werknemer, door hem een kort tijdsbestek voor interventie voor te schrijven, indirect ook voorschrijft waar hij fysiek aanwezig moet zijn, en dus de mogelijkheid om zijn privéleven naar believen in te richten, aanzienlijk beperkt.

30. Voorts moet volgens de verwijzende rechter bij de definitie van het begrip „arbeidstijd” tevens rekening worden gehouden met het feit dat gezien de digitalisering van werkzaamheden en de mogelijkheden van telewerken, het verplicht stellen van een specifieke plaats van verblijf door de werkgever waarschijnlijk naar de achtergrond zal verdwijnen.

31. In verband met de tweede prejudiciële vraag herinnert de verwijzende rechter eraan dat het door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) gebruikte criterium om te bepalen of de oproepdienst onder arbeidstijd valt, gekoppeld is aan de op ervaring gebaseerde verwachting dat de werknemer zal worden opgeroepen. In deze context wordt de beslissende factor gevormd door de vraag in hoeverre de werknemer kan verwachten tijdens de oproepdienst te worden opgeroepen; indien de dienst slechts sporadisch door interventies wordt onderbroken, kan deze dus niet als arbeidstijd worden aangemerkt.

⁶ Zie beschikking 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122).

32. Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt de verwijzende rechter zich af of de frequentie waarmee de werknemer wordt opgeroepen een relevante factor kan zijn bij de beoordeling of een oproepdienst die niet noodzakelijkerwijs op de werkplek of thuis moet worden verricht, doch gezien de overige kenmerken ervan de vrijetijdsbesteding van de werknemers aanzienlijk beperkt, als arbeidstijd kan worden aangemerkt.

33. In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter in eerste aanleg Darmstadt, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de navolgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Moet artikel 2 van richtlijn 2003/88/EG aldus worden uitgelegd dat beschikbaarheidstijden waarin een werknemer verplicht is om in uniform met het hulpverleningsvoertuig binnen 20 minuten de stadsgrens van zijn standplaats te kunnen bereiken, als arbeidstijd worden aangemerkt, hoewel de werkgever de werknemer niet verplicht om fysiek aanwezig te zijn op een door hem bepaalde plaats, maar de werknemer niettemin in aanzienlijke mate beperkt is in de keuze van deze plaats en in de mogelijkheden om zich aan zijn persoonlijke en sociale interesses te wijden?
- 2) Ingeval de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 2 van richtlijn 2003/88/EG, in een situatie zoals beschreven in de eerste prejudiciële vraag, aldus worden uitgelegd dat bij de definitie van het begrip arbeidstijd ook rekening moet worden gehouden met het feit of en in hoeverre tijdens een oproepdienst die niet hoeft te worden doorgebracht op een door de werkgever bepaalde plaats, in de regel te verwachten is dat de werknemer voor de dienst zal worden opgeroepen?”

III. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

1. Ontvankelijkheid

34. Richtlijn 2003/88, die is gebaseerd op artikel 153, lid 2, VWEU, regelt slechts bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, teneinde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen, en is krachtens lid 5 van hetzelfde artikel niet van toepassing op de beloning van de binnen haar werkingssfeer vallende werknemers, behalve in het bijzondere geval van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon als bedoeld in artikel 7, lid 1, van deze richtlijn.⁷ Richtlijn 2003/88 is dus in beginsel niet van toepassing op de beloning van de werknemers.

35. Het feit dat het voorwerp van het hoofdgeding het verzoek betreft om de uren gedurende welke de verzoeker permanent bereikbaar moest zijn als arbeidstijd te betalen, betekent niet in dat de in casu aan het Hof gestelde prejudiciële vragen niet moeten worden beantwoord.

⁷ Zie laatstelijk arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punten 23 en 24), en voordien arrest van 26 juli 2017, Hälvä e.a. (C-175/16, EU:C:2017:617, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat de nationale rechter verduidelijking wenst over de uitlegging van artikel 2 van richtlijn 2003/88, die hij noodzakelijk acht voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding. Het feit dat dit geding uiteindelijk een vergoeding betreft, is in deze context irrelevant, aangezien het niet aan het Hof, maar aan de nationale rechter staat om over deze kwestie een beslissing te nemen in het kader van het hoofdgeding.⁸

37. Naar mijn oordeel zijn de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter dus ontvankelijk.

B. Doel van de richtlijn, begrippen arbeidstijd en oproepdienst

38. Richtlijn 2003/88 strekt ertoe minimumvoorschriften vast te stellen om de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op de arbeidsplaats beter te beschermen door, onder andere, de nationale regelingen inzake de duur van de arbeidstijd te harmoniseren.⁹

39. Dit streven vormt een fundamenteel element in de opzet van het Europees sociaal recht. Na op grond van artikel 153 VWEU de algemene beginselen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers te hebben vastgesteld in richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989, heeft de wetgever deze richtsnoeren nader uitgewerkt in een aantal specifieke richtlijnen. Een daarvan is richtlijn 2003/88, waarbij de eerdere richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 is gecodificeerd.¹⁰

40. Om de voornoemde doelen te bereiken, zijn in de bepalingen van richtlijn 2003/88 minimumrusttijden per dag en per week vastgesteld, en een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van maximaal 48 uren, inclusief overwerk.

41. Deze bepalingen geven uitvoering aan artikel 31 van het Handvest van de grondrechten dat, na in lid 1 te hebben vastgesteld dat „[i]edere werknemer [...] recht [heeft] op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden”, in lid 2 bepaalt dat „[i]edere werknemer [...] recht [heeft] op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon”. Dit recht houdt rechtstreeks verband met de eerbiediging van de menselijke waardigheid, die meer in algemene zin wordt beschermd door titel I van het Handvest.¹¹

⁸ Zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 26).

⁹ Zie in die zin arresten van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 45), en 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 23).

¹⁰ Het is namelijk vaste rechtspraak van het Hof dat aangezien de artikelen 1 tot en met 8 van richtlijn 2003/88 in wezen gelijk zijn verwoord als de artikelen 1 tot en met 8 van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 1993, L 307, blz. 18), zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB 2000, L 195, blz. 41), de uitlegging door het Hof van deze laatste artikelen kan worden toegepast op de voormelde artikelen van richtlijn 2003/88; zie, ex multis, arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 32), en beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak King (C-214/16, EU:C:2017:439, punt 36).

42. In dit raamwerk heeft het Hof geoordeeld dat de verschillende voorschriften die in richtlijn 2003/88 zijn neergelegd, bijzonder belangrijke voorschriften van het sociaal recht van de Unie zijn die voor alle werknemers gelden als een minimumnorm ter bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid¹², welke bescherming niet alleen in het individuele belang van de werknemer is, maar ook in het belang van de werkgever en in het algemeen belang.¹³

43. Een eerste gevolg dat mijns inziens uit het functionele verband tussen richtlijn 2003/88 en de in het Handvest erkende sociale grondrechten kan worden afgeleid, is dat richtlijn 2003/88 aldus moet worden uitgelegd en de werkingssfeer daarvan aldus moet worden vastgesteld, dat de werknemers in staat worden gesteld om de subjectieve rechten die de richtlijn hun toekent ten volle en daadwerkelijk te genieten, en dat elk obstakel dat dit genot feitelijk kan beperken of verstoren, wordt verwijderd.¹⁴

44. Daartoe moet er bij de uitlegging en de uitvoering van richtlijn 2003/88 rekening mee worden gehouden dat – zoals het Hof reeds meerdere malen heeft opgemerkt – de werknemer moet worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen het dienstverband, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen.¹⁵

45. In het licht van het bovenstaande heeft de beschermende ratio voor het Hof als leidraad gediend bij de uitlegging van richtlijn 2003/88.

46. Een duidelijk en belangrijk voorbeeld van de teleologische uitlegging van het Hof is met name terug te vinden in de lezing die het aan de definities „arbeidstijd” en „rusttijd” heeft gegeven – een lezing die ingrijpende gevolgen heeft gehad voor afwegingen in de regelgeving van veel lidstaten.¹⁶

47. Het begrip *arbeidstijd*, dat wordt gebruikt voor de toepassing van de in de richtlijn geregelde bescherming, wordt in deze laatste namelijk omschreven als „de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent”¹⁷; de definitie van *rusttijd* is het spiegelbeeld daarvan, te weten: „de tijd die geen arbeidstijd is” (artikel 2, leden 1 en 2).

48. Zoals het Hof reeds meerdere malen heeft verduidelijkt, zijn de begrippen „arbeidstijd” en „rusttijd” in de zin van richtlijn 2003/88 begrippen van Unierecht die volgens objectieve kenmerken moeten worden omschreven op basis van het stelsel en de doelstelling van die richtlijn, die beoogt minimumvoorschriften vast te stellen om de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren.¹⁸ Zij mogen dus „niet worden uitgelegd op basis van de voorschriften van de verschillende nationale regelingen van de lidstaten

¹² Arresten van 10 september 2015, *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones Obreras* (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 24), en 1 december 2005, *Dellas e.a.* (C-14/04, EU:C:2005:728, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak); beschikking van 4 maart 2011, *Grigore* (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 41).

¹³ Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16, EU:C:2018:338, punt 52).

¹⁴ Zie mijn conclusie in de zaak *CCOO* (C-55/18, EU:C:2019:87, punt 39).

¹⁵ Zie arrest van 25 november 2010, *Fuß* (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 6 november 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 41).

¹⁶ Zie in deze zin in de rechtsleer, V. Leccese, „Directive 2003/88/EC concerning certain aspects of the organisation of working time”, in E. Ales, M. Bell, O. Deinert, S. Robin-Olivier (red.), *International and European Labour Law. Article-by-Article Commentary*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2018, blz. 1285-1332, met name blz. 1291.

¹⁷ Cursivering van mij.

¹⁸ Zie arresten van 21 februari 2018, *Matzak* (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 62), en 10 september 2015, *Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras* (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 27).

[...]. Slechts een dergelijke autonome uitlegging kan de volle werking van deze richtlijn en een uniforme toepassing van die begrippen in alle lidstaten verzekeren. [...] De omstandigheid dat de definitie van het begrip ‚arbeidstijd‘ naar de ‚nationale wetten en/of gebruiken‘ verwijst, betekent derhalve niet dat de lidstaten eenzijdig de strekking van dit begrip kunnen bepalen. De lidstaten mogen dan ook geen enkele voorwaarde verbinden aan het recht van de werknemers op inaanmerkingneming van de arbeidstijd en van de desbetreffende rusttijd, aangezien dat recht rechtstreeks uit de bepalingen van de richtlijn voortvloeit. Iedere andere uitlegging zou de doelstelling ondermijnen van richtlijn 93/104¹⁹, om de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers door middel van minimumvoorschriften te harmoniseren”.²⁰

49. Het Hof maakt dus een strikte tweedeling: de werknemer heeft arbeidstijd of hij heeft rusttijd.

50. De begrippen „arbeidstijd” en „rusttijd” „[sluiten] elkaar [namelijk] uit[...]”.²¹ In de huidige stand van het Unierecht moet „de wachtdienst die door een werknemer wordt verricht in het kader van zijn voor zijn werkgever uitgevoerde activiteiten, als ‚arbeidstijd‘ dan wel als ‚rusttijd‘ [...] worden aangemerkt”.²²

51. In de rechtsleer is betoogd dat „deze tweedeling als voordeel heeft dat zij eenvoudig is”, maar dat zij „niet zonder nadelen is”.²³ Zo is onder andere opgemerkt dat tijdens de oproepdienst, ook wanneer de werknemer geen arbeid verricht, zijn bewegingsvrijheid, de kwaliteit van zijn rust, en de mogelijkheid om zich aan zijn persoonlijke interesses te wijden weliswaar niet volledig zijn uitgesloten, maar wel worden beperkt. Indien de bereikbaarheidsperiode als rusttijd wordt aangemerkt, kan het voorkomen dat hij tussen twee arbeidstijdvakken systematisch bereikbaar moet zijn.

52. In dit verband heeft in de rechtsleer een breed debat plaatsgevonden over de mogelijkheid een „tertium genus”, ofwel een tussenvorm tussen arbeidstijd en rusttijd in het leven te roepen.²⁴

53. Bij de huidige stand van zaken begrijp ik weliswaar de behoeften die ten grondslag liggen aan voorstellen voor de afschaffing van de bestaande strikte tweedeling²⁵, maar voor een dergelijke afschaffing kan mijns inziens uitsluitend de Uniewetgever zorgen.

54. In dit verband merk ik op dat de eventuele invoering van een „grijs gebied” tussen arbeid en rust²⁶ mijns inziens gevaren met zich kan brengen met betrekking tot de concrete toepassing daarvan in alle landen, en dus de rechtszekerheid.

¹⁹ Zoals gezegd is dat hetzelfde doel als dat van richtlijn 2003/88, zodat daarvoor eveneens de bovenstaande uitleggingen van het Hof van de bepalingen van de eerdere richtlijn gelden.

²⁰ Zie arrest van 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punten 58 en 59).

²¹ Zie arresten van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 55); 3 oktober 2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, punt 47), en 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 26).

²² Zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 55).

²³ F. Kéfer en J. Clesse, „Le temps de garde inactif, entre le temps de travail et le temps de repos”, in *Revue de la Faculté de droit de l'Université Liège*, 2006, blz. 161.

²⁴ Zie onder meer A. Supiot, „Alla ricerca della concordanza dei tempi (le disavventure europee del ‚tempo di lavoro‘)”, in *Lav. dir.*, 1997, blz. 15 e.v.; in de rechtsleer reeds eerder P. Ichino, *L'orario di lavoro e i riposi. Artt. 2107-2109*, in P. Schlesinger (red.), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè Editore, Milaan, 1987, blz. 27. Recenter J.-E. Ray, „Les astreintes, un temps du troisième type”, in *Dr. soc. (F)*, 1999, blz. 250; J. Barthelemy, „Temps de travail et de repos: l'apport du droit communautaire”, in *Dr. soc. (F)*, 2001, blz. 78.

²⁵ V. L. Mitrus, „Potential implications of the Matzak judgement (quality of rest time, right to disconnect)”, in *European Labour Law Journal*, 2019, blz. 393, waarin staat dat „de tweedeling tussen ‚arbeidstijd‘ en ‚rusttijd‘ niet altijd voldoet aan de behoeften van de huidige arbeidsmarkt”.

²⁶ Alle partijen die ter terechtzitting zijn verschenen hebben verklaard tegen invoering van een „tertium genus” te zijn.

55. Het lijkt mij in elk geval zeer moeilijk om deze tweedeling bij wege van uitlegging te doorbreken, aangezien de tekst van de regeling duidelijk en ondubbelzinnig is: de tijd die geen arbeidstijd is, is rusttijd.²⁷

56. Om terug te keren naar de kenmerkende elementen van het begrip arbeidstijd in artikel 2 van richtlijn 2003/88, dit zijn kort gezegd: 1) een ruimtelijk criterium (aanwezig zijn op de arbeidsplaats), 2) een gezagscriterium (ter beschikking staan van de werkgever), en 3) een professionele criterium (zijn werkzaamheden of functie uitoefenen).²⁸

57. Zoals wij zullen zien, heeft het Hof met het oog op een teleologische uitlegging moeten afwijken van een letterlijke uitlegging van deze richtlijnbevestiging.²⁹

58. In de arresten op het gebied van wachtdiensten heeft het Hof namelijk een samenhangende lijn ontwikkeld om een solide uitleggingskader voor de begrippen arbeidstijd en rusttijd te bieden, opdat de door de werknemer in een bepaalde situatie doorgebrachte tijd bij het ene dan wel het andere begrip kan worden ingedeeld.

59. Reeds in de eerste uitspraken over dit onderwerp³⁰ heeft het Hof een onderscheid gemaakt tussen twee gevallen: 1) wachtdienst volgens het systeem van fysieke aanwezigheid op de werkplek (wachtdienst op de werkplek); 2) wachtdienst volgens het systeem dat werknemers permanent bereikbaar moeten zijn zonder dat hun aanwezigheid op de werkplek vereist is (periode van permanente bereikbaarheid).

60. Het eerste geval levert geen bijzondere uitleggingsproblemen op, aangezien thans vaststaat dat een werknemer die verplicht is om met het oog op het verrichten van zijn beroepswerkzaamheden op de werkplek aanwezig en beschikbaar te zijn, wordt geacht zijn functies uit te oefenen en dus in arbeidstijd te verkeren³¹, ook gedurende de periode waarin hij feitelijk geen werk verricht.

61. Het tweede geval, waartoe de situatie in de onderhavige zaak kan worden gerekend, is qua uitlegging beslist aanzienlijk ingewikkelder.

62. In het geval van bereikbaarheid heeft het Hof namelijk verschillende beginselen geformuleerd, ook naargelang van de prejudiciële vragen, die evenwel op coherente wijze kunnen worden teruggevoerd op het bovenvermelde teleologische perspectief.

²⁷ Het enige, buiten de doeleinden van richtlijn 2003/88 vallende mechanisme dat nationale wetgevers kunnen gebruiken om het begrip arbeidstijd flexibiliteit te geven – in de zin dat de werkgever een vergoeding geeft voor de beperkingen die hij gedurende de periode van permanente bereikbaarheid heeft opgelegd – is de beloning. Het Hof heeft namelijk het beginsel bevestigd dat nationale regelingen kunnen voorzien in verschillende vergoedingen voor situaties waarin de werknemer permanent bereikbaar moet zijn; zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punt 52), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „artikel 2 van richtlijn 2003/88 aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten niet verplicht om de vergoeding voor perioden van thuiswachtdienst als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, vast te stellen naargelang die perioden als „arbeidstijd” dan wel als „rusttijd” zijn aangemerkt”; zie beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 84) waarin staat te lezen dat: „[r]ichtlijn 2003/88 [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat op de verplichting van de werkgever om loon of vergelijkbare vergoedingen te betalen voor de tijd waarin de boswachter verplicht is het onder zijn beheer staande perceel bos te bewaken, niet boven[ge]noemde richtlijn, maar de relevante bepalingen van nationaal recht van toepassing zijn”.

²⁸ Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:391, punt 31) en de in voetnoot 12 aangehaalde rechtsleer.

²⁹ In deze zin ook de Commissie in punt 40 van haar schriftelijke opmerkingen.

³⁰ Zie arrest van 3 oktober 2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, punten 48-50).

³¹ Zie arrest van 3 oktober 2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528, punt 48).

63. Het uitgangspunt is het arrest Simap betreffende artsen met wachtdienst in een ploeg voor eerstelijnszorg in een gezondheidscentrum. Zij moesten een deel van de tijd op hun werkplek aanwezig zijn, terwijl zij voor het overige deel enkel „bereikbaar” moesten zijn.

64. In de laatstgenoemde situatie konden de artsen, ondanks dat zij ter beschikking van hun werkgever stonden aangezien zij bereikbaar moesten zijn, hun tijd vrijer indelen en zich aan hun interesses wijden. Deze periode viel evenwel onder de categorie „rusttijd”, met uitzondering van de tijd waarin zij naar aanleiding van een oproep feitelijk werkzaamheden verrichtten.

65. Het onderscheid tussen het arrest Matzak³² en het arrest Simap bestaat daarin dat de werknemer zich niet *op de werkplek* bevindt om *onverwijld* op de oproep te reageren, maar op een *door de werkgever bepaalde plaats*³³ (in casu de woning van de werknemer), en verplicht is *binnen acht minuten* aan oproepen gehoor te geven.

66. Kort samengevat heeft het Hof geoordeeld dat een oproepdienst als die van Matzak volledig als arbeidstijd moet worden aangemerkt, aangezien hij deze dienstdienst weliswaar niet op de werkplek doorbracht, maar wel was onderworpen aan zodanige geografische beperkingen (bereikbaar op een door de werkgever vastgestelde plaats) en tijdsbeperkingen (verplichting om in geval van een oproep binnen een zeer kort tijdsbestek naar de werkplek terug te keren) dat de vrijheid van de werknemer om zich in de rusttijd aan zijn persoonlijke en sociale interesses te wijden, aanzienlijk werd beperkt.

67. Volgens het Hof stond het zich bevinden op een „door de werkgever bepaalde plaats” gelijk aan het zich bevinden „op de werkplek”, aangezien dat gekoppeld was aan het feit dat binnen een dermate korte tijd aan een oproep gehoor moest worden gegeven, dat dit bijna als „onmiddellijk” kon worden opgevat.

68. Zoals het Hof dus feitelijk reeds had gedaan met betrekking tot op de werkplek verrichte wachtdiensten³⁴, heeft het uit het naast elkaar bestaan van twee elementen van het begrip arbeidstijd een derde element afgeleid: de aanwezigheid op een door de werkgever bepaalde plaats en het ter beschikking staan om arbeid te verrichten, worden eveneens als het verrichten van arbeid aangemerkt, maar alleen wanneer de tijd om aan een oproep gehoor te geven bijzonder kort is.

69. Uit de rechtspraak van het Hof kan dus worden afgeleid dat om de periode van permanente bereikbaarheid als arbeidstijd te kunnen kwalificeren, aan drie voorwaarden moet zijn voldaan: 1) de werknemer is op een door de werkgever bepaalde plaats aanwezig; 2) de werknemer staat aan de werkgever ter beschikking om aan oproepen gehoor te geven; 3) het tijdsbestek waarbinnen hij aan de oproep gehoor moet geven is bijzonder kort.

70. In de onderhavige zaak wordt het Hof verzocht te beoordelen of deze elementen, in het licht van het meerdere malen genoemde kader van de teleologische uitlegging van richtlijn 2003/88, altijd moeten bestaan om de bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd te kunnen aanmerken, en of

³² Zoals bekend gaat deze zaak over de oproepdienst van een vrijwillige brandweerman die tijdens deze dienst in zijn woning moest wachten op oproepen waaraan hij, op straffe van tuchtmaatregelen, gehoor moest geven door binnen 8 minuten in uniform de brandweerkazerne te bereiken.

³³ Cursivering van mij.

³⁴ Waar het uit het naast elkaar bestaan van twee elementen van het begrip arbeidstijd in artikel 2 van richtlijn 2003/88 (het ruimtelijke element, dat wil zeggen, aanwezigheid op de werkplek, en het gezagselement, dat wil zeggen, het ter beschikking staan van de werkgever) een derde element heeft afgeleid (het professionele element, dat wil zeggen, de werkzaamheden of functie uitoefenen).

dergelijke verplichtingen specifiek moeten worden beoordeeld in het licht van de voor de werknemer geldende beperkingen, om te bepalen of zij in de weg staan aan de feitelijke mogelijkheid zich tijdens de rusttijd aan zijn persoonlijke interesses te wijden.

C. Prejudiciële vragen: door de werkgever opgelegde beperkingen en daadwerkelijke rust

71. Met zijn twee prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, punten 1 en 2, van richtlijn 2003/88 aldus moet worden uitgelegd dat de aan de werknemer opgelegde wachtdienst in de omstandigheden van de onderhavige zaak moet worden aangemerkt als „arbeidstijd” dan wel als „rusttijd” zoals gedefinieerd in deze richtlijn.

72. De door de verwijzende rechter beschreven bijzondere omstandigheden, naar aanleiding waarvan hij twijfelt of een zaak als die welke hem is voorgelegd onder reeds door het Hof geanalyseerde situaties valt, zijn de volgende: a) het feit dat de werknemer telefonisch bereikbaar moest zijn en de stadsgrens van zijn standplaats binnen 20 minuten moest kunnen bereiken; b) het feit dat de werknemer de betreffende plaats in geval van een oproep binnen het voornoemde tijdsbestek in werkkleding moest bereiken; c) het feit dat de werknemer gedurende de bereikbaarheidsperiode over een dienstvoertuig beschikte waarmee hij met gebruikmaking van speciale voorrangs- en doorgangsrechten de plaats van interventie kon bereiken, en d) het feit dat de werknemer tijdens de wachtdienst slechts sporadisch werd opgeroepen of actie moest ondernemen (20 maal op een totaal van 126 wachtdiensten van 2013 tot en met 2015).

73. Tegen de achtergrond van het bovenstaande moet het volgende worden beoordeeld: 1) de plaats waar de werknemer zich gedurende de bereikbaarheidsperiode moet bevinden; 2) het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd; 3) de kenmerken van de wijze van interventie (de noodzaak werkkleding te dragen en de beschikking over het dienstvoertuig), en 4) de frequentie waarmee de werknemer wordt opgeroepen.

74. Wat het eerste element betreft, de plaats van verblijf tijdens de oproepdienst, blijkt uit het dossier duidelijk dat de werknemer geen juridische verplichting had om op de werkplek of op een door de werkgever bepaalde plaats te blijven: hij kon zijn tijd namelijk doorbrengen waar hij wilde, en de enige beperking die hem werd opgelegd, was dat hij de stadsgrens van Offenbach am Main binnen 20 minuten moest kunnen bereiken.

75. Het tweede element, het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd, dat 20 minuten bedraagt, is het meest ingewikkelde element, aangezien dit tijdsbestek niet kan worden geacht een bijna „onmiddellijke” reactie te zijn, maar de werknemer evenmin volledig toestaat om in afwachting van een oproep zijn rusttijd te plannen.

76. In het licht van deze eerste twee elementen zou volgens de in punt 69 hierboven beschreven rechtspraak van het Hof moeten worden uitgesloten dat de bereikbaarheidsperiode in een geval als in het hoofdgeding aan de orde, als arbeidstijd kan worden aangemerkt. Aan de tweede voorwaarde – dat de werknemer ter beschikking van de werkgever moet staan om aan de oproep gehoor te geven – is immers wel voldaan, maar aan de eerste voorwaarde – dat de werknemer op de door de werkgever bepaalde plaats aanwezig moet zijn – niet. Wat voorts de derde voorwaarde betreft – dat het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd bijzonder kort is –, dit aspect moet worden onderzocht aangezien de reactietijd, die weliswaar langer is dan die in de zaak Matzak, niettemin vrij kort is.

77. Het derde en het vierde element – respectievelijk over de verplichting om in uniform te interveniëren en de beschikking over een dienstvoertuig, en over de verwachte frequentie van oproepen tijdens oproepdiensten – vergen volgens de verwijzende rechter een nadere beschouwing over de werkelijke kwalificatie van de tijd gedurende welke de werknemer permanent ter beschikking staat. Zoals gezien twijfelt deze rechter namelijk of de omstandigheid dat de werknemer niet verplicht is om gedurende de permanente bereikbaarheid op een door de werkgever bepaalde plaats te verblijven, in het licht van alle omstandigheden van de zaak volstaat om uit te sluiten dat deze tijd als arbeidstijd wordt aangemerkt.

78. Wat het derde element betreft, de kenmerken van de wijze van interventie, blijkt uit het dossier dat de werknemer gedurende de perioden van permanente bereikbaarheid niet alleen bereikbaar moest zijn en de plaats van verblijf zo moest kiezen dat hij binnen 20 minuten de stadsgrens van Offenbach am Main kon bereiken, maar ook door de werkgever werd verplicht om in werkkleding en met het hem ter beschikking gestelde dienstvoertuig uit te rukken. Deze laatste twee omstandigheden, die van invloed zijn op de duur van de reactietijd, zijn door de werkgever opgelegde verplichtingen en geen objectieve situaties waarop de werkgever geen invloed kan uitoefenen (anders dan in zaak C-344/19 het geval is met betrekking tot de bijzondere geografische ligging van de werkplek).

79. Door het vereiste om in uniform uit te rukken wordt de reactietijd korter naargelang het uniform complexer is en er meer tijd nodig is om dat aan te trekken, een omstandigheid die concreet door de nationale rechter moet worden beoordeeld.

80. De terbeschikkingstelling van een dienstvoertuig om in geval van een oproep de plaats van interventie te bereiken zou de werknemer daarentegen feitelijk meer tijd kunnen geven indien de nationale rechter vaststelt wat uit het dossier lijkt te blijken, namelijk dat dit een dienstvoertuig is met speciale voorrangs- en doorgangsrechten, afhankelijk van de urgentie van de interventie. Daarmee kan de werknemer de plaats van interventie immers sneller bereiken dan indien hij alleen over een privévervoermiddel beschikt of met het openbaar vervoer moet reizen.

81. Wat tot slot het vierde element betreft, de vraag in hoeverre de werknemer kan verwachten oproepen te moeten beantwoorden of actie te ondernemen, ook dit is mijns inziens een element dat – althans ten dele – binnen de invloedssfeer van de werkgever valt, die in zijn bedrijfsorganisatie een schatting kan maken van de frequentie waarmee interventies nodig zullen zijn. Uit het dossier blijkt dat de werknemer tijdens de diensten van permanente bereikbaarheid van 2013 tot en met 2015 gemiddeld 6,67 maal per jaar oproepen heeft moeten beantwoorden. Met een dergelijke frequentie van oproepen lijkt mij dat de werknemer in de regel niet hoeft te verwachten tijdens een oproepdienst te worden gecontacteerd of actie te moeten ondernemen. Ook deze omstandigheid zal door de nationale feitenrechter moeten worden onderzocht en beoordeeld.

82. Voor de beslechting van de onderhavige zaak moeten de tot nu toe door het Hof geformuleerde beginselen mijns inziens worden bevestigd: om de bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd te kunnen kwalificeren is beslissend dat de werkgever beperkingen heeft opgelegd waardoor de werknemer niet voldoende kan rusten.³⁵

³⁵ Zie in deze zin ook V. Leccese, „Il diritto del lavoro europeo: l’orario di lavoro. Un focus sulla giurisprudenza della Corte di giustizia”, 2016, blz. 7, niet uitgegeven maar te vinden op http://giustizia.lazio.it/appello.it/form_conv_didattico/Leccese%20-%20Diritto%20lavoro%20europeo%20e%20orario%20lavoroLECCESE.pdf, volgens wie er „geen twijfel bestaat dat het kernpunt van de gehele redenering juist wordt gevormd door een teleologisch oordeel, dat betrekking heeft op de vraag of de aan de werknemer toegekende rusttijd toereikend is ten opzichte van het door de richtlijn vastgestelde doel”.

83. Een andere factor die het Hof in de onderhavige zaak zou kunnen toevoegen – eveneens met het oog op de meermaals genoemde teleologische uitlegging van de begrippen in richtlijn 2003/88 – is dat het voor de vraag of de periode van permanente bereikbaarheid als arbeidstijd kan worden aangemerkt niet noodzakelijk is dat de werknemer zich op een door de werkgever bepaalde plaats bevindt, maar volstaat het dat de werknemer ter beschikking van de werkgever staat en binnen een zeer kort tijdsbestek moet uitrukken om zijn taken te verrichten. Daarnaast kunnen bij een complexe beoordeling die aan de nationale rechter wordt overgelaten, in bepaalde situaties aan de beslissende factoren enkele aanvullende criteria worden toegevoegd die kunnen helpen bij de beslechting van twijfelgevallen.

84. Zoals gezien in het recente arrest Matzak heeft het Hof een flexibele uitlegging gegeven aan de in de richtlijn gebruikte uitdrukking, die aan de vereisten inzake arbeidstijd toevoegt dat de werknemer „werkzaam” is, waarmee niet alleen werkzaam op de werkplek wordt bedoeld, maar ook op een andere, door de werkgever bepaalde plaats.

85. Wanneer de werknemer zich niet op zijn werkplek bevindt, spelen – ook in enkele eerdere door het Hof onderzochte zaken – de door de werkgever opgelegde beperkingen, en met name het tijdsbestek waarbinnen op een oproep moet worden gereageerd, een doorslaggevende rol, en niet het feit dat de werknemer zich op een door de werkgever bepaalde plaats of in de nabijheid van de werkplek bevindt.

86. Zo werd in de zaken Grigore en Tyco de omstandigheid dat de werknemer zich al dan niet op een specifieke door de werkgever bepaalde plaats of in de nabijheid van de werkplek bevond, niet relevant geacht voor de kwalificatie van de bereikbaarheidsperiode.

87. In de zaak Grigore heeft het Hof evenwel geoordeeld – vooropgesteld dat de toekenning van een dienstwoning in de nabijheid van de werkplek niet beslissend was voor de vraag of de periode van bereikbaarheid als arbeidstijd of als rusttijd moet worden aangemerkt – dat het aan de nationale rechter staat om deze beoordeling te verrichten op grond van het volgende criterium: de bereikbaarheidsperiode kan als arbeidstijd worden aangemerkt indien er sprake is van „verplichtingen die het de betrokken werknemer onmogelijk maken te kiezen waar hij verblijft tijdens de perioden waarin hij geen arbeid verricht”. Indien van dergelijke verplichtingen sprake is, „moeten zij worden geacht onder de uitoefening van zijn functie te vallen”.³⁶

88. In het arrest Tyco³⁷ heeft het Hof daarentegen geoordeeld dat in een zaak als in het hoofdgeding aan de orde was, de tijd die werknemers zonder vaste werkplek besteden aan de reis tussen hun woonplaats en de door de werkgever aangeduide klanten als arbeidstijd moet worden aangemerkt, aangezien deze werknemers, die tijdens het reizen weliswaar een zekere vrijheid hebben, hoe dan ook de specifieke instructies van de werkgever moeten opvolgen.

89. Na lezing van de eerdere rechtspraak van het Hof in het perspectief van de meermalen genoemde teleologische uitlegging, ben ik tot de overtuiging gekomen dat het voor de kwalificatie van de bereikbaarheidsperioden beslissend is in welke mate de werknemer wordt beperkt door de verplichtingen die uit de instructies van de werkgever voortvloeien, en met name het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd.

³⁶ Zie beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 68).

³⁷ Zie arrest van 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578).

90. Het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd is een beslissende factor, omdat dat objectief en ondubbelzinnig rechtstreeks invloed heeft op de vrijheid van de werknemer om zich aan zijn eigen interesses te wijden en, in wezen, te rusten: indien binnen enkele minuten aan een oproep gehoor moet worden gegeven, is elke – ook flexibele – planning van de rusttijd onmogelijk.

91. Indien daarentegen binnen een redelijke tijd aan de oproep gehoor moet worden gegeven, kan de werknemer zich tijdens de bereikbaarheidsperiode aan andere activiteiten wijden, ook al weet hij dat hij kan worden opgeroepen.

92. De reactietijd heeft mijns inziens ook invloed op de plaats waar de werknemer zich gedurende de bereikbaarheidsperiode moet bevinden³⁸: het is duidelijk dat een zeer korte reactietijd de werknemer dwingt om tijdens de bereikbaarheidsperiode binnen een bepaalde actieradius te blijven die in wezen door de werkgever wordt bepaald³⁹. Dit betekent dat de werkgever de werknemer weliswaar niet verplicht om op een bepaalde plaats te blijven, maar door hem voor te schrijven binnen een zeer kort tijdsbestek op de oproep te reageren, feitelijk zijn bewegingsvrijheid aanzienlijk beperkt.

93. Daarom is volgens mij niet zozeer de plaats waar de werknemer zich tijdens de bereikbaarheidsperiode bevindt beslissend voor de kwalificatie van deze periode als arbeidstijd of als rusttijd, als wel de beperking van de bewegingsvrijheid van de werknemer wegens het voorgeschreven tijdsbestek waarbinnen hij op een oproep moet reageren.

94. Ik zie qua beperkingen voor de werknemer namelijk geen grote verschillen tussen de situatie waarin hij verplicht is om gedurende de bereikbaarheidsperiode in zijn woonplaats te blijven, en de situatie waarin hij deze verplichting niet heeft, maar binnen een zeer kort tijdsbestek op een oproep moet reageren.

95. Zoals gezegd is mijns inziens dus de mate waarin de werknemer wordt beperkt door het feit dat hij de instructies van de werkgever moet opvolgen beslissend voor de kwalificatie van de bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd dan wel als rusttijd. De uit deze ondergeschiktheid voortvloeiende beperkingen kunnen sterk uiteenlopen, maar in de eerste plaats moet het tijdsbestek waarbinnen aan de oproep gehoor moet worden gegeven beslissend worden geacht.

96. Het voorschrijven van een plaats waar de bereikbaarheidsperiode moet worden doorgebracht kan – als een aanwijzing voor de voornoemde mate waarin de werknemer door de instructies van de werkgever wordt beperkt – uitsluitend in een complexe beoordeling een rol spelen.

97. Ook als de situatie vanuit het oogpunt van de werkgever wordt geanalyseerd, is het gezien de mogelijkheid om de werknemer met draagbare elektronische middelen (mobiele telefoon, tablet, laptop) op elk moment te bereiken, minder gerechtvaardigd of begrijpelijk dat de werkgever van de werknemer eist dat hij tijdens de bereikbaarheidsperiode fysiek op een door hem bepaalde

³⁸ De verplichting om binnen zeer korte tijd op de oproep te reageren „beperkt de vrijheid van de werknemer om zijn tijd in te vullen. Dit houdt in dat de activiteiten van de werknemer aan zowel geografische als temporele beperkingen zijn onderworpen”; aldus L. Mitrus, „Potential implications of the *Matzak* judgment (quality of rest time, right to disconnect)”, in *European Labour Law Journal*, 2019, blz. 391.

³⁹ A. Frankart en M. Glorieux, „Temps de garde: regards rétrospectifs et prospectifs à la lumière des développements européens”, in *La loi sur le travail – 40 ans d’application de la loi du 16 mars 1971* (onder wetenschappelijke coördinatie van S. Gilson en L. Dear), Anthémis, Limal, 2011, blz. 374.

plaats aanwezig is. Wat voor de werkgever van primair belang is, is het *tijdsbestek* waarbinnen de werknemer, waar hij zich ook bevindt, de door de werkgever aangeduide plaats moet kunnen bereiken.

98. Nu de beslissende factor voor de kwalificatie van de oproepdienst als arbeidstijd dan wel als rusttijd is vastgesteld, moet de nationale rechters een aantal aanvullende criteria worden geboden voor het geval waarin het tijdsbestek waarbinnen aan een oproep gehoor moet worden gegeven – de belangrijkste beperking – niet dermate kort is dat de daadwerkelijke rust van de werknemer in het gedrang komt.

99. Wanneer het tijdsbestek waarbinnen aan een oproep gehoor moet worden gegeven buitengewoon kort is, dat wil zeggen slechts enkele minuten bedraagt, volstaat dit mijns inziens om de bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd aan te merken, zonder dat op basis van de bovenstaande overwegingen nadere controles hoeven te worden verricht: de bewegingsvrijheid van de werknemer is in dat geval dermate beperkt dat ook de verblijfplaats moet worden geacht door de voorschriften van de werkgever te worden bepaald.

100. Indien daarentegen het tijdsbestek waarbinnen aan een oproep gehoor moet worden gegeven kort is, maar niet zo kort dat de werknemer volstrekt geen vrijheid heeft bij de keuze van zijn verblijfplaats gedurende de bereikbaarheidsperiode, kunnen aanvullende criteria een helpende hand bieden. Deze criteria moeten gezamenlijk worden onderzocht, en daarbij moet aandacht uitgaan naar het algehele effect dat alle voorwaarden voor de toepassing van een bereikbaarheidsstelsel op de rusttijd van de werknemer kunnen hebben, ofwel: worden door alle opgelegde verplichtingen tezamen de mogelijkheden voor de werknemer om zich aan zijn eigen interesses en die van zijn gezin te wijden, en zijn bewegingsvrijheid vanaf de werkplek beperkt, of worden deze daardoor vrijwel volledig verhinderd? Dat de bereikbaarheidsperiode de vrijheid van de werknemer in zekere mate beperkt is immers vanzelfsprekend; het doel van het Unierecht is echter te vermijden dat deze beperkingen dermate ingrijpend zijn dat de werknemer niet daadwerkelijk kan rusten.

101. Dat bedoel ik met de aandacht die naar de daadwerkelijke rust van de werknemer moet uitgaan. Met het gebruik van het criterium van de „kwaliteit van de tijd” die de werknemer tijdens oproepdiensten kan doorbrengen, zou ik daarentegen voorzichtiger zijn, ondanks het gezag waarmee dit criterium is voorgesteld.⁴⁰ Volgens mij kan een dergelijk criterium te subjectief zijn en dus door de nationale rechters verschillend worden uitgelegd, ook gezien de verschillende gevoeligheden in de afzonderlijke landen, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede zou komen.

102. De interveniënten hebben in hun schriftelijke en mondelinge opmerkingen⁴¹ talrijke criteria voorgesteld, die bestaan in beperkingen op grond waarvan kan worden bepaald of de bereikbaarheidsperiode als arbeidstijd of als rusttijd moet worden aangemerkt, te weten: de vraag of de werknemer verplicht is aan een oproep gehoor te geven, de handelingsruimte van de werknemer ten aanzien van de oproep (mogelijkheid tot interventie op afstand of om zich eventueel door een andere werknemer te laten vervangen), het bestaan van sancties ingeval niet of te laat actie wordt ondernomen, de spoedeisendheid van de interventie, het verantwoordelijkheidsniveau van de werknemer, de specifieke kenmerken van het beroep, de

⁴⁰ Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Matzak (C-518/15, EU:C:2017:619, punt 57).

⁴¹ Tijdens de gemeenschappelijke terechtzitting waarin ook zaak C-344/19 werd behandeld.

afstand tussen de plaats waar de werknemer zich bevindt en de plaats van interventie, geografische beperkingen die het bereiken van de werkplek kunnen vertragen, de noodzaak werkkleding te dragen, en de beschikking over een dienstvoertuig.

103. Daarnaast komt het criterium van de redelijke verwachting om te worden opgeroepen – het voorwerp van de tweede prejudiciële vraag in de onderhavige zaak –, dat lijkt te verwijzen naar de invloed die de frequentie van interventies heeft op de aard van daadwerkelijke rust tijdens de bereikbaarheidsperiode.

104. Naar mijn mening zou het Hof enkel algemene en objectieve criteria moeten geven, zonder te diep in te gaan op bijzondere omstandigheden, en de beoordeling van alle feitelijke omstandigheden aan de nationale rechters moeten overlaten.

105. Volgens mij volstaat het om voorbeelden te geven van enkele aanvullende criteria voor twijfelgevallen zoals hierboven uiteengezet, die echter moeten kunnen worden teruggevoerd op de uitoefening van gezag door de werkgever – en de daaraan verbonden ondergeschiktheid van de werknemer, de zwakke partij binnen het dienstverband – en niet mogen voortvloeien uit objectieve situaties waarop de werkgever geen invloed heeft.

106. Daarom mag de beoordeling mijns inziens geen omstandigheden betreffen als de af te leggen afstand om de plaats te bereiken waar de prestatie moet worden verricht (tenzij die verschilt van de gebruikelijke plaats en dus niet afhangt van de wil van de werkgever), of geografische beperkingen waarop de werkgever, zoals gezegd, geen invloed kan uitoefenen.

107. Ook zou ik geen groot belang hechten aan het verantwoordelijkheidsniveau en aan de specifieke taken die worden verricht: de oproepdienst is een vorm van arbeidsorganisatie die aan de beslissingsbevoegdheid van de werkgever wordt overgelaten. Voor de werknemer vormt het gehoor geven aan een oproep de vervulling van een arbeidsverplichting waarvoor hij de normale zorgvuldigheid dient te betrachten. Daarom ben ik van mening dat de werknemer de arbeidsprestatie voor de onderneming met dezelfde inzet moet verrichten, ongeacht zijn functie en zijn verantwoordelijkheidsniveau. Het belang van de onderneming is immers moeilijk objectief te beoordelen, aangezien wat voor de één nauwelijks relevant kan lijken, voor de ander uiterst belangrijk kan zijn. Een vergelijkbare redenering geldt voor het criterium van de spoedeisendheid van een interventie, en voor de aard en de relevantie van de bij de verrichte activiteit betrokken belangen.

108. De psychologische druk op de werknemer kan weliswaar verschillen naargelang van het verantwoordelijkheidsniveau, maar dit is volgens mij een te subjectief element om voor de kwalificatie relevant te kunnen zijn.

109. De zaken liggen mijns inziens anders bij enkele criteria betreffende omstandigheden waarop de werkgever invloed kan uitoefenen: de handelingsruimte van de werknemer in geval van een oproep zou bijvoorbeeld een aanvullend criterium kunnen vormen indien het tijdsbestek om op de oproep te reageren daardoor flexibeler wordt, alsook indien daardoor interventie op afstand mogelijk is zonder dat de werknemer zich naar zijn werkplek hoeft te begeven, en tevens indien de werknemer kan worden vervangen door een werknemer die reeds op de werkplek aanwezig is of die deze plek eenvoudiger kan bereiken.

110. Hetzelfde geldt voor de te verwachten gevolgen indien op een oproep tijdens de bereikbaarheidsperiode niet of te laat wordt gereageerd.

111. Zoals gezegd bestaat de reactie op een oproep tijdens de oproepdienst voor de werknemer in het verrichten van de arbeidsprestatie. De werkgever kan evenwel meer of minder belangrijke gevolgen verbinden aan tekortkoming in de nakoming. Indien er geen sanctie is vastgesteld voor het niet of te laat reageren, alsook indien de omvang van de eventuele vastgestelde sancties niet is bepaald, zou dit een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van de bereikbaarheidsperiode.

112. Ook ogenschijnlijk minder belangrijke omstandigheden, zoals die in de onderhavige zaak – dat wil zeggen de noodzaak specifieke werkkleding te dragen en de beschikking over een dienstvoertuig om de plaats van interventie te bereiken – zouden een rol kunnen spelen bij de kwalificatie van de bereikbaarheidsperiode, met name bij de beoordeling of de tijd waarbinnen aan de oproep gehoor moet worden gegeven passend is.

113. In de punten 77 tot en met 79 heb ik reeds aangegeven dat indien de werknemer tijdens de periode waarin hij permanent bereikbaar moet zijn binnen een relatief kort tijdsbestek aan de oproep gehoor moet geven, en de werkgever hem verplicht om binnen dit tijdsbestek specifieke kleding aan te trekken waarvoor veel tijd benodigd is, deze omstandigheid van invloed kan zijn op de voornoemde beoordeling of dit tijdsbestek passend is.

114. Omgekeerd geldt hetzelfde indien de werkgever een dienstvoertuig ter beschikking heeft gesteld om in geval van een oproep de plaats van interventie te bereiken waarmee, gezien de belangen die bij de interventie in het spel zijn, bepaalde bepalingen van de wegenverkeersregeling niet hoeven te worden nageleefd: dit kan van invloed zijn op de beoordeling of het tijdsbestek passend is, in die zin dat de werknemer daardoor wordt geholpen, en dus ook een tijdsbestek passend kan worden geacht dat zonder deze omstandigheid te kort kan lijken om daadwerkelijke rust mogelijk te maken.

115. Een andere omstandigheid waarop de werkgever eveneens invloed kan uitoefenen, die mijns inziens in twijfelgevallen ook gevolgen kan hebben voor de kwalificatie van de periode van permanente bereikbaarheid, betreft het tijdstip en de duur van de bereikbaarheidsperiode. Indien deze periode vaak 's nachts of op feestdagen wordt gepland of bijzonder lang duurt, is dat zwaarder voor de werknemer dan wanneer zij overdag of op werkdagen valt.

116. Wat tot slot de vraag betreft in hoeverre interventies te verwachten zijn – zoals gezegd, het specifieke voorwerp van de tweede prejudiciële vraag in de onderhavige zaak –, dit is mijns inziens een van de omstandigheden die in twijfelgevallen kunnen worden beoordeeld zonder dat daar evenwel automatisch gevolgen aan worden verbonden: een lage frequentie van interventies betekent niet dat de periode van permanente bereikbaarheid als rusttijd kan worden gekwalificeerd, net zoals een hoge frequentie niet betekent dat deze periode als arbeidstijd kan worden aangemerkt.

117. De factor die in een complexe beoordeling een rol kan spelen is of, en in hoeverre, de werknemer normaliter kan verwachten gedurende de wachttijd te worden opgeroepen.⁴²

118. Zoals gezegd valt deze omstandigheid, althans deels, onder de invloedssfeer van de werkgever, die in zijn bedrijfsorganisatie een schatting kan maken van de noodzaak tot interventie.

⁴² Aldus de Finse regering in haar schriftelijke opmerkingen (punt 22).

119. Indien tijdens bereikbaarheidsperioden vaak interventies plaatsvinden, wordt de betrokkenheid van de werknemer dermate groot dat het voor hem vrijwel onmogelijk wordt om in dergelijke perioden zijn vrije tijd te plannen, en indien daar nog bij komt dat binnen een kort tijdsbestek op oproepen moet worden gereageerd, kan de mogelijkheid om daadwerkelijk rust te genieten ernstig in het gedrang komen.

120. Op basis van de bovenstaande criteria zullen de nationale rechters, na de omstandigheden van het concrete geval te hebben onderzocht – volgens een benadering waarmee wordt beoogd na te gaan welke effecten alle voorwaarden voor de verwezenlijking van een stelsel van wachtdienst in hun geheel kunnen hebben op de daadwerkelijke rusttijd van de werknemer –, moeten beoordelen of de periode gedurende welke de werknemer oproepdienst heeft als arbeidstijd of als rusttijd moet worden gekwalificeerd. Zij moeten in concreto nagaan of de aldus doorgebrachte tijd rusttijd is – zoals doorgaans het geval is –, of dat die tijd, doordat de werkgever bijzonder stringente beperkingen heeft opgelegd, de normale kenmerken verliest en arbeidstijd wordt.

IV. Conclusie

121. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 2 van richtlijn 2003/88 moet aldus worden uitgelegd dat voor de kwalificatie van de wachttijd als arbeidstijd dan wel als rusttijd, de beslissende factor de mate is waarin de werknemer wordt beperkt door de verplichtingen die uit de instructies van de werkgever voortvloeien, en met name het tijdsbestek waarbinnen hij op de oproep moet reageren.

Indien het tijdsbestek waarbinnen op de oproep moet worden gereageerd kort is, maar niet zo kort dat de werknemer volstrekt geen vrijheid heeft bij de keuze van de plaats waar hij de bereikbaarheidsperiode zal doorbrengen, kunnen aanvullende factoren in aanmerking worden genomen die als een geheel moeten worden onderzocht, waarbij rekening moet worden gehouden met het algehele effect dat alle voorwaarden voor de verwezenlijking van een stelsel van permanente bereikbaarheid op de rusttijd van de werknemer kunnen hebben.

Deze factoren moeten kunnen worden teruggevoerd op de uitoefening van het gezag van de werkgever – en de daaraan gekoppelde ondergeschiktheid van de werknemer, de zwakkere partij van de dienstbetrekking – en mogen niet voortvloeien uit situaties die objectief buiten de invloedssfeer van de werkgever vallen.

Voorbeelden van dergelijke factoren zijn de handelingsruimte van de werknemer wanneer hij wordt opgeroepen, de gevolgen indien na een oproep te laat of geen actie wordt ondernomen, de noodzaak om specifieke werkkleding te dragen, de beschikking over een dienstvoertuig om de plaats van interventie te bereiken, het tijdstip en de duur van de bereikbaarheidsperiode, en de te verwachten frequentie van de interventies.

In de omstandigheden van de onderhavige zaak zouden de permanente oproepdiensten die worden verricht door een brandweerman, die binnen 20 minuten – een reactietermijn die niet buitengewoon kort is maar duidelijk evenmin de daadwerkelijke rusttijd van de werknemer kan verzekeren – in uniform en met het hulpdienstvoertuig de stadsgrens van zijn standplaats moet kunnen bereiken, ook al heeft de werkgever geen specifieke eisen aan de verblijfplaats gesteld, als ‚arbeidstijd’ kunnen worden aangemerkt indien uit de feitelijke

bevindingen van de nationale rechter blijkt dat er enkele factoren zijn die, in combinatie met de duur van de reactietermijn, tot gevolg kunnen hebben dat de daadwerkelijke rusttijd van de werknemer niet wordt gewaarborgd.

- 2) De definitie van ‚arbeidstijd’ in artikel 2 van richtlijn 2003/88 moet aldus worden uitgelegd dat tevens rekening moet worden gehouden – niet automatisch, maar louter als aanvullend criterium – met het feit of en in hoeverre te verwachten is dat de werknemer tijdens de wachtdienst zal worden opgeroepen. Indien tijdens bereikbaarheidsperioden vaak interventies plaatsvinden, wordt de betrokkenheid van de werknemer dermate groot dat het voor hem vrijwel onmogelijk wordt om zijn vrije tijd in dergelijke perioden te plannen, en indien daar nog bij komt dat binnen een kort tijdsbestek op oproepen moet worden gereageerd, kan de mogelijkheid om daadwerkelijk rust te genieten ernstig in het gedrang komen.”