



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

G. PITRUZZELLA

van 2 september 2021¹

Zaak C-262/20

VB

tegen

Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto” kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

[verzoek van de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg, Lukovit, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Sociaal beleid – Organisatie van de arbeidstijd – Richtlijn 2003/88/EG – Beperking van de duur van de nachtarbeid – Werknemers in de publieke en de particuliere sector – Gelijke behandeling”

1. Moeten de lidstaten, om een volledig doeltreffende bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te garanderen – welke doelen bij richtlijn 2003/88/EG² worden nagestreefd – bepalen dat de normale duur van de nachtarbeid van brandweerlieden korter is dan de normale duur die voor dagwerk is vastgelegd? Is een nationale regeling waarin alleen voor werknemers in de particuliere sector een maximale duur van nachtarbeid van zeven uur is vastgelegd, verenigbaar met de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)? Tot slot, dienen de lidstaten de normale duur van nachtarbeid ook voor werknemers in de publieke sector uitdrukkelijk vast te leggen?

2. Dat zijn in essentie de vragen van de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit, Bulgarije) die zijn opgeworpen in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in deze zaak aan de orde is, en die het Hof de gelegenheid bieden om met betrekking tot richtlijn 2003/88, maar ook een aantal bepalingen van het Handvest (met name de artikelen 20 en 31), het vraagstuk van de beperkingen van nachtarbeid nader te onderzoeken, met name ten aanzien van de in de lidstaten geldende regelingen voor de publieke en de particuliere sector.

3. In de onderhavige conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat richtlijn 2003/88 de lidstaten een ruime beoordelingsmarge garandeert bij de reglementering van nachtarbeid, onder voorbehoud van de minimumvoorschriften van deze richtlijn, die tot doel heeft de volledig doeltreffende bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te garanderen.

¹ Oorspronkelijke taal: Italiaans.

² Richtlijn 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).

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

4. In artikel 6, lid 1, VEU is bepaald dat het Handvest „dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft”.

5. Artikel 20 van het Handvest luidt als volgt:

„Eenieder is gelijk voor de wet.”

6. Artikel 31, met het opschrift „Rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden”, bepaalt het volgende:

„1. Iedere werknemer heeft recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden.

2. Iedere werknemer heeft recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon.”

7. In de overwegingen 7, 8 en 10 van richtlijn 2003/88 staat het volgende te lezen:

„(7) Onderzoek heeft uitgewezen dat het menselijk organisme 's nachts gevoeliger is voor verstoringen van het milieu en voor bepaalde belastende vormen van arbeidsorganisatie en dat lange perioden van nachtarbeid schadelijk voor de gezondheid van de werknemers zijn en hun veiligheid op het werk in gevaar kunnen brengen.

(8) De duur van de nachtarbeid, met inbegrip van overwerk, moet worden beperkt en er moet worden bepaald dat de werkgevers die regelmatig gebruikmaken van nachtarbeiders, de bevoegde autoriteiten op hun verzoek daarvan kennisgeven.

[...]

(10) De situatie van nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid vereist een op de aard van het werk afgestemde bescherming en de beschermende en preventieve diensten en voorzieningen moeten doeltreffend zijn qua organisatie en werking.”

8. Artikel 8 van richtlijn 2003/88, met het opschrift „Duur van de nachtarbeid”, luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat:

- a) de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders gemiddeld niet langer is dan acht uren per tijdvak van vierentwintig uur;
- b) nachtarbeiders wier werk bijzondere risico's dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt, niet langer werken dan acht uren in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten.

Voor de toepassing van punt b) wordt arbeid die bijzondere risico's dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt, gedefinieerd in de nationale wetten en/of gebruiken

of in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners, met inachtneming van de specifieke effecten en risico's van nachtarbeid.”

9. Artikel 12 van richtlijn 2003/88, met het opschrift „Bescherming op het gebied van veiligheid en gezondheid”, bepaalt het volgende:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat:

- a) nachtarbeiders en werknemers in ploegdienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid een mate van bescherming genieten die op de aard van hun werk is afgestemd;
- b) de passende beschermings- en preventiediensten of -voorzieningen voor de veiligheid en de gezondheid van nachtarbeiders en werknemers in ploegdienst gelijkwaardig zijn aan die welke voor andere werknemers gelden, en steeds ter beschikking staan.”

B. Nationaal recht

10. Artikel 140 van de Kodeks na truda (arbeidswetboek) bepaalt:

„(1) De normale duur van de wekelijkse nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek bedraagt niet meer dan 35 uur. De normale duur van de nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek bedraagt niet meer dan zeven uur.

(2) Nachtarbeid is arbeid die wordt verricht tussen 22.00 uur en 6.00 uur, welk tijdvak voor werknemers jonger dan 16 jaar loopt van 20.00 uur tot 6.00 uur.

[...]”

11. Artikel 142 van de Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (wet op het ministerie van Binnenlandse Zaken, DV nr. 53 van 27 juni 2014; hierna: „ZMVR”) bepaalt het volgende:

„(1) Functionarissen van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn:

1. ambtenaren – politieagenten, en personeel van de brandweer en de civiele bescherming;
2. ambtenaren;
3. arbeidscontractanten.

[...]

(5) De status van arbeidscontractanten wordt geregeld door de bepalingen van het arbeidswetboek en door de onderhavige wet.”

12. Artikel 187 ZMVR luidt als volgt:

„(1) De normale arbeidstijd voor ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken bedraagt acht uur per dag en 40 uur per week in een vijfdaagse werkweek.

(3) De arbeidstijd van ambtenaren wordt per dag in werkdagen berekend, terwijl die van werknemers in ploegendiensten van 8, 12 of 24 uur wordt berekend over een periode van drie maanden. In geval van ploegdienst kan de nachtarbeid worden verricht tussen 22.00 uur en 6.00 uur, mits de gemiddelde arbeidstijd niet langer duurt dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

[...]

(9) De procedures voor de organisatie en de verdeling van de arbeidstijd en de arbeidstijdberekening van ambtenaren, de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid, de regeling van de wachtdienst, de rusttijden en de pauzes worden vastgesteld bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken.

[...]”

13. Artikel 188, lid 2, ZMVR luidt als volgt:

„Ambtenaren die arbeid verrichten tussen 22.00 uur en 6.00 uur genieten de in het arbeidswetboek geregelde bijzondere bescherming.”

14. In de op grond van artikel 187, lid 9, ZMVR vastgestelde besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken worden de organisatie en de verdeling van de arbeidstijd, de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid, en de rusttijden en de pauzes van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken nader geregeld.

15. In die zin bepaalde besluit nr. 8121z-407 van 11 augustus 2014 (DV nr. 69 van 19 augustus 2014; hierna: „besluit van 2014”) in artikel 31, lid 2, dat de uren nachtarbeid in uren dagwerk werden omgezet door middel van een vermenigvuldigingsfactor: de tussen 22.00 uur en 6.00 uur gewerkte uren werden aldus vermenigvuldigd met een coëfficiënt van 0,143 en het resultaat werd opgeteld bij het totale aantal in die periode gewerkte uren.

16. Dit besluit is ingetrokken bij besluit nr. 8121h-592 van 25 mei 2015 (DV nr. 40 van 2 juni 2015; hierna: „besluit van 2015”), en vervolgens bij besluit nr. 8121h-776 van 29 juli 2016 (DV nr. 60 van 2 augustus 2016), dat niet meer voorziet in het in artikel 31, lid 2, van het besluit van 2014 vervatte systeem voor de waardering van de nachtarbeid.

17. Met betrekking tot werknemers buiten het ministerie van Binnenlandse Zaken bepaalt artikel 9, lid 2, van het besluit over de structuur en de organisatie van de lonen (DV nr. 9 van 26 januari 2007) het volgende:

„Volgens de methode voor de berekening van de totale arbeidstijd wordt de nachtarbeid in dagwerk omgezet door een coëfficiënt toe te passen die de verhouding weergeeft tussen de normale duur van het dagwerk en die van de nachtarbeid, welke verhouding wordt vastgesteld aan de hand van de dagelijkse arbeidstijdberekening voor een bepaalde functie.”

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

18. VB is een werknemer van het districtbureau van de stad Lukovit (Bulgarije) bij de hoofddirectie „brandweer en civiele bescherming” van het ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: „directie”) in de functie van „hoofd ploegendienst”.

19. In de litigieuze periode – van 3 oktober 2016 tot en met 3 oktober 2019 – heeft VB wachtdiensten van 24 uur verricht die telkens voor een tijdvak van drie maanden als een geheel werden berekend. Alle overuren die gedurende de respectieve periode buiten de normale arbeidstijd werden gemaakt, zijn voor elk kwartaal met VB afgerekend en aan hem uitbetaald.

20. Tot en met 25 mei 2015 werd de door VB verrichte nachtarbeid op grond van de destijds geldende nationale regeling (besluit van 2014) vermenigvuldigd met 0,143 en werd het resultaat opgeteld bij het totaal aantal gewerkte uren in het tijdvak van arbeidstijdberekening; zo werden zeven uur nachtarbeid als acht uur werk afgerekend.

21. Het daaropvolgende besluit van 2015 voorziet niet meer in een dergelijke regeling. Om deze reden heeft de directie besloten om vanaf 25 mei 2015, en dus gedurende de litigieuze periode, bij de arbeidstijdberekening de regeling voor het omzetten van uren nachtarbeid in dagwerk niet meer toe te passen.

22. VB is hiertegen opgekomen bij de Rayonen sad Lukovit, de nationale rechter in eerste aanleg en de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, en heeft verzocht om de veroordeling van de directie tot betaling aan hem van 1 683,74 lev (BGN) als vergoeding voor gewerkte en niet-betaalde overuren plus de wettelijke verdragingsrente.

23. Hij stelt dat hij van 3 oktober 2016 tot en met 3 oktober 2019 in totaal 1 784 uur nachtarbeid heeft verricht die de directie door middel van een coëfficiënt van 1,143 in dagwerk had moeten omzetten.

24. Volgens hem had de directie daartoe artikel 9, lid 2, van het besluit over de structuur en organisatie van de lonen moeten toepassen³, op grond waarvan de nachtarbeid bij de berekening van de totale arbeidstijd in dagwerk wordt omgezet door middel van een coëfficiënt die overeenkomt met de verhouding tussen de normale duur van het dagwerk en de nachtarbeid voor de betrokken functie.

25. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Vereist de doeltreffende bescherming krachtens artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88/EG dat de normale duur van de nachtarbeid van politieagenten en brandweerlieden korter is dan de normale duur die voor het dagwerk is vastgelegd?
- 2) Vereist het in de artikelen 20 en 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde gelijkheidsbeginsel dat de normale duur van nachtarbeid van zeven uur die in het nationale recht is vastgelegd voor werknemers in de particuliere sector, ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden?

³ Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken vallen niet binnen de werkingssfeer daarvan.

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

III. Juridische analyse

A. Toepassing van de prejudiciële spoedprocedure

26. De verwijzende rechter heeft om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure verzocht omdat bij de Bulgaarse rechters een groot aantal met de onderhavige zaak vergelijkbare zaken aanhangig is, en deze rechters uiteenlopende uitspraken doen.

27. Aangezien deze zaak geen betrekking heeft op een van de in titel V van het derde deel van het VWEU geregelde sectoren, te weten de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, kan artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering in casu evenwel geen toepassing vinden.

B. Ontvankelijkheid van de vragen

28. 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 het genoemde artikel niet van toepassing op aspecten van de beloning van de werknemers, behalve in het bijzondere geval van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon als bedoeld in artikel 7, lid 1, van deze richtlijn. Richtlijn 2003/88 is dus in beginsel niet van toepassing op de beloning van de werknemers.⁴

29. Het vraagstuk dat in het hoofdgeding aan de orde is, betreft de vaststelling van het aantal overuren dat verzoeker 's nachts heeft gewerkt, teneinde zijn beloning vast te stellen en de niet-betaalde uren uitbetaald te krijgen.

30. Volgens de verwijzende rechter hangt de beslechting van het hoofdgeding af van de uitlegging door het Hof van het in de artikelen 8 en 12 van richtlijn 2003/88 bedoelde begrip „duur van de nachtarbeid” in het kader van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

31. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, strekken de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen voornamelijk ertoe vast te stellen of de op het personeel van het ministerie van Binnenlandse zaken toepasselijke regeling betreffende de normale duur van de nachtarbeid moet worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van het arbeidswetboek die betrekking hebben op werknemers in de particuliere sector en waarin de normale duur van de nachtarbeid is vastgesteld op zeven uur (wat zou inhouden dat nachtarbeid in dagwerk wordt omgezet, hetgeen gevolgen heeft voor de beloning van verzoeker). Er bestaat dus een verband tussen de prejudiciële vragen en het voorwerp van het geding.

⁴ Zie arrest van 30 april 2020, Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, punt 23).

32. Het feit dat deze zaak dus een beloning betreft is 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.⁵

33. Gelet op het vermoeden van relevantie van de prejudiciële vragen ben ik derhalve van mening dat de vragen die in het kader van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof zijn voorgelegd, ten gronde moeten worden beantwoord.

C. Doel van de richtlijn en beoordelingsmarge van de lidstaten

34. 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.⁶

35. Om de voornoemde doelen te bereiken, zijn in richtlijn 2003/88 dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden vastgesteld, alsook een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van maximaal 48 uur, inclusief overwerk, en de maximale duur van de nachtarbeid.

36. Bij de voornoemde voorschriften is artikel 31 van het Handvest ten uitvoer gelegd dat, na in lid 1 te hebben erkend 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 in titel I van het Handvest.⁷

37. 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 gezondheid.⁸

38. Van deze beschermingen is de vaststelling van een maximumgrens aan de duur van de nachtarbeid⁹ niet alleen in het individuele belang van de werknemer, maar ook in het belang van de werkgever en in het algemeen belang.¹⁰ In het bijzonder wordt in de overwegingen 7 en 10 van richtlijn 2003/88 gewezen op de mogelijk schadelijke gevolgen van nachtarbeid en de noodzaak om de duur daarvan te beperken teneinde een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.

⁵ Zie arrest van 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punten 25 en 26).

⁶ 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).

⁷ Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak King (C-214/16, EU:C:2017:439, punt 36).

⁸ Zie 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), en beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 41).

⁹ Zie arrest van 9 maart 2021, Stadt Offenbach am Main (Periode waarin een brandweerman permanent bereikbaar moet zijn) (C-580/19, EU:C:2021:183, punten 24 en 25).

¹⁰ 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).

39. Volgens het Hof is het van belang dat het nuttige effect van de bij richtlijn 2003/88 aan de werknemers verleende rechten integraal wordt verzekerd, hetgeen noodzakelijkerwijs impliceert dat de lidstaten verplicht zijn te waarborgen dat alle in die richtlijn vastgelegde minimumvoorschriften worden geëerbiedigd. Dit is immers de enige uitlegging die in overeenstemming is met de doelstelling van die richtlijn, te weten een doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren door hen daadwerkelijk de hun door die richtlijn toegekende minimumrusttijden toe te staan.¹¹

40. De hierboven beschreven minimumvoorschriften van richtlijn 2003/88 leggen de lidstaten resultaatsverplichtingen op om het nuttige effect van de door deze richtlijn aan de werknemers toegekende rechten te waarborgen.

41. Uit deze richtlijn, inzonderheid overweging 15 ervan, kan evenwel worden afgeleid dat ook is voorzien in enige soepelheid bij de toepassing van de bepalingen ervan.¹²

42. Hieruit volgt dus dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken ten aanzien van de wijze van uitvoering van deze minimumvoorschriften, waarbij echter te allen tijde de verplichting bestaat om de beginselen van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in acht te nemen, zoals uitdrukkelijk blijkt uit dezelfde overweging van richtlijn 2003/88.¹³

D. Prejudiciële vragen

1. Algemene overwegingen

43. Uit de lezing van het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat in de lidstaat waarvan het verzoek afkomstig is tussen rechters in verschillende instanties een debat gaande is over de regeling die van toepassing is op de nachtarbeid van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en met name op brandweerlieden, een categorie waartoe verzoeker in het hoofdgeding behoort.

44. Uit het dossier meen ik de volgende voor de juridische analyse nuttige feiten te kunnen afleiden.

45. Verzoeker in het hoofdgeding is lid van het brandweerkorps, een categorie die mij lijkt te vallen onder de ambtenaren – personeel van de dienst brandbestrijding en civiele bescherming van het ministerie van Binnenlandse Zaken als bedoeld in artikel 142 ZMVR.

¹¹ Zie in die zin arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-484/04, EU:C:2006:526, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹² Zie arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 46).

¹³ Zie arresten van 17 maart 2021, Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, punt 49); 9 maart 2021, Stadt Offenbach am Main (Periode waarin een brandweerman permanent bereikbaar moet zijn) (C-580/19, EU:C:2021:183, punt 26); 9 maart 2021, Radiotelevizija Slovenija (Wachtdienst met permanente bereikbaarheid op een afgelegen plaats) (C-344/19, EU:C:2021:182, punt 25), en 14 mei 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ter bevestiging dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben indien de bewoordingen en de context van de bepalingen van richtlijn 2003/88 geen aanwijzingen bevatten, mits de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen in acht worden genomen, zie arrest van 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, punt 31). In die zaak ging het om de referentieperiode voor de berekening van de duur van de wekelijks arbeidstijd.

46. In Bulgarije bestaat er een algemene regeling voor nachtarbeid die is vervat in het arbeidswetboek, en een speciale regeling voor ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken (ZMVR).

47. De ZMVR regelt de arbeidsverhouding van het personeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken, te weten politieagenten, ambtenaren van de brandweer en de civiele bescherming, werknemers in de publieke sector, en arbeidscontractanten. De status van arbeidscontractanten wordt geregeld in het arbeidswetboek en de ZMVR (artikel 142).

48. De arbeidstijd (ook nachtarbeid) van ambtenaren, die mijns inziens ook de categorie brandweerlieden omvat waarvan verzoeker in het hoofdgeding deel uitmaakt) is uitdrukkelijk geregeld in artikel 187 ZMVR, waarin is bepaald dat deze materie nader wordt geregeld in specifieke besluiten van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

49. De verwijzende rechter wijst erop dat de normale arbeidstijd van het personeel van het ministerie volgens artikel 187, lid 1, ZMVR acht uur per dag bedraagt. Die *lex specialis*, die van toepassing is op ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, bevat geen uitdrukkelijke bepaling ter vaststelling van de normale duur van nachtarbeid, maar bepaalt uitsluitend welke tijdspanne als nacht wordt aangemerkt, namelijk van 22.00 uur tot 6.00 uur, net zoals in het arbeidswetboek is vastgesteld.

50. De verwijzende rechter merkt tevens op dat artikel 188, lid 2, ZMVR echter uitdrukkelijk verwijst naar de in het arbeidswetboek geregelde bescherming, in het kader waarvan nachtarbeid een kortere duur heeft, namelijk ten hoogste zeven uur.

51. Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat artikel 187, lid 3, ZMVR niet voorziet in een normale duur van acht uur nachtarbeid, maar alleen bepaalt dat in het geval van ploegendiensten, zoals in de onderhavige zaak het geval is, ook nachtarbeid tussen 22.00 uur en 6.00 uur is toegestaan, met dien verstande dat de gemiddelde arbeidstijd niet langer mag duren dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

52. Daarom moet de normale duur van nachtarbeid voor ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken volgens de verwijzende rechter zeven uur bedragen, zodat zij niet minder gunstig worden behandeld dan werknemers in de particuliere sector.

53. De uitlegging van het hierboven beschreven nationale recht is volgens de verwijzende rechter afgewezen door de rechter in tweede aanleg [de Okrazhen sad Lovech (districtsrechter Lovech, Bulgarije)], die, naar ik begrijp, in een zaak als aan de orde in het hoofdgeding, in de nationale rechtsorde de rechter van laatste aanleg is.

54. Het basisstandpunt van de rechter in tweede aanleg – dat tot uitdrukking komt in zijn beslissingen met betrekking tot identieke vorderingen van politieagenten en brandweerlieden – berust op twee hoofdargumenten.

55. Het eerste argument is dat het ontbreken van een regeling voor de omzetting van de nachtarbeid in dagwerk in een verhouding van 7:8 in de afgeleide bepalingen die zijn aangenomen na de intrekking van het besluit van 2014, een besluit van de wetgever en geen lacune in de regelgeving is. Bovendien wordt betoogd dat de vraagtekens die bij een dergelijke

juridische aanpak kunnen worden geplaatst, de wetgever ertoe zouden kunnen brengen deze aanpak in de toekomst op te geven of te wijzigen maar geen argument kunnen zijn voor een analoge toepassing van de wet.

56. Het tweede argument is dat artikel 188, lid 2, ZMVR niet rechtstreeks van toepassing is omdat het verwijst naar de bijzondere bescherming die wordt geboden door het arbeidswetboek.

57. Volgens de verwijzende rechter is de relevante rechtspraak in Bulgarije niet eenduidig, en daarom is op verzoek van de minister van Justitie bij de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije) een uitleggingsprocedure ingeleid, waarin evenwel nog geen uitspraak is gedaan.

58. Zoals gezegd voldoet het verzoek om een prejudiciële beslissing weliswaar aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid, maar het geeft geen volledig beeld van de stand van het voornoemde debat op grond waarvan kan worden nagegaan of het geldende nationale recht, zoals uitgelegd door de nationale rechters, volledig verenigbaar is met het Unierecht.

59. Daar komt nog bij dat ik op grond van de analyse van het dossier tot de slotsom ben gekomen dat in de onderhavige zaak hoofdzakelijk een rechtsvraag van nationaal recht aan de orde is, aangezien aan de hand van het Unierecht, binnen de grenzen die ik zal specificeren, niet duidelijk kan worden vastgesteld welke van de door de verschillende rechterlijke instanties van de lidstaat geboden oplossing de juiste is.

60. In de onderstaande overwegingen beperk ik mij ertoe op de prejudiciële vragen een antwoord te geven dat is gebaseerd op wat ik uit het dossier kan afleiden, maar met de kanttekening dat de uiteenzetting van de verwijzende rechter op meerdere punten lacunes vertoont.

2. Eerste prejudiciële vraag

61. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88 vereist dat de normale duur van de nachtarbeid van politieagenten en brandweerlieden korter is dan de normale duur van dagwerk.

62. Zoals gezegd is het doel van richtlijn 2003/88 beschreven in artikel 1, lid 1, te weten minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd bepalen.

63. Specifiek met betrekking tot nachtarbeid wordt in overweging 7 van de richtlijn rekening gehouden met de risico's die aan deze werktijd inherent zijn: „Onderzoek heeft uitgewezen dat het menselijk organisme 's nachts gevoeliger is voor verstoringen van het milieu en voor bepaalde belastende vormen van arbeidsorganisatie en dat lange perioden van nachtarbeid schadelijk voor de gezondheid van de werknemers zijn en hun veiligheid op het werk in gevaar kunnen brengen.”

64. Artikel 12, onder a), van de richtlijn schrijft de lidstaten daarom voor de noodzakelijke maatregelen te treffen opdat aan nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid een mate van bescherming wordt gewaarborgd die op de aard van hun werk is afgestemd.

65. De minimumvoorschriften voor de duur van de nachtarbeid zijn vastgesteld in artikel 8 van richtlijn 2003/88, dat de lidstaten voorschrijft ervoor te zorgen dat de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders gemiddeld niet langer is dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

66. Richtlijn 2003/88 vermeldt evenwel niets over de verhouding tussen de duur van nachtarbeid en dagwerk. Artikel 8 van de richtlijn staat dus niet in de weg aan een nationale regeling waarin voor nachtarbeid en dagwerk dezelfde duur is vastgesteld, mits de limiet van acht uur per tijdvak van vierentwintig uur in acht wordt genomen (onder a).

67. Wat specifiek politieagenten en brandweerlieden betreft, indien deze categorieën werknemers kunnen worden aangemerkt als „nachtarbeiders wier werk bijzondere risico's dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt” – zoals redelijkerwijs kan worden aangenomen¹⁴ –, bepaalt artikel 8 van richtlijn 2003/88, onder b), ter specificatie van het onder a) bepaalde, dat zij „niet langer werken dan acht uur in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten”. Ook voor deze specifieke werknemers stelt de richtlijn dus geen verband tussen de maximale duur van de nachtarbeid en die van dagwerk vast.

68. Wat voorts de in artikel 12, onder a), van de richtlijn bedoelde verplichting betreft, moet worden aangenomen dat de richtlijn, aangezien deze bepaling geen nadere details bevat, de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat ten aanzien van de passende maatregelen die moeten worden genomen.¹⁵

69. Deze beoordelingsbevoegdheid moet uiteraard aldus worden uitgeoefend dat het nuttige effect van de richtlijn en de verwezenlijking van de in die richtlijn vastgestelde beschermingsdoelstellingen worden verzekerd. Aangezien nachtarbeid zwaarder is dan dagwerk, zou de verkorting van de gemiddelde of de maximale duur van nachtarbeid ten opzichte van die van dagwerk voor de lidstaten zonder meer een passende oplossing zijn om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen.

70. Ik ben het evenwel eens met het betoog van de Commissie dat de verkorting van de duur van nachtarbeid ten opzichte van de duur van dagwerk slechts een van de mogelijke oplossingen is om aan de vereisten van artikel 12, onder a), te voldoen. Ook door bijvoorbeeld extra rustperiodes of vrije tijd toe te kennen kan worden bijgedragen aan de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.

71. Ik ben daarom van mening dat, bij gebreke van een specifieke verplichting in richtlijn 2003/88 en gelet op het minimale harmoniserende karakter van de richtlijn, het doel ervan en de beoordelingsmarge die de lidstaten wordt gelaten, uit de algemene verplichting van artikel 12, onder a), van de richtlijn niet kan worden afgeleid dat de lidstaten een specifieke verplichting hebben om voor de normale duur van de nachtarbeid een lagere grens vast te stellen dan voor die van dagwerk.

¹⁴ Ook al bepaalt artikel 8, lid 2, van richtlijn 2003/88 dat dergelijke arbeiders worden „gedefinieerd in de nationale wetten en/of gebruiken of in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners, met inachtneming van de specifieke effecten en risico's van nachtarbeid”.

¹⁵ Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat de richtlijn de lidstaten een ruime beoordelingsmarge laat bij de uitvoering van de bepalingen ervan. Zie in die zin arresten van 24 januari 2012, *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 35); 9 november 2017, *Maio Marques da Rosa* (C-306/16, EU:C:2017:844, punten 39 en 48), en 11 april 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, punten 23 en 35).

3. Tweede prejudiciële vraag

72. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het in de artikelen 20 en 31 van het Handvest verankerde gelijkheidsbeginsel vereist dat de normale duur van nachtarbeid van zeven uur die in het nationale recht is vastgelegd voor werknemers in de particuliere sector, ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden.

73. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, heeft artikel 31 van het Handvest geen betrekking op het gelijkheidsbeginsel, maar is daarin het recht op „rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden” verankerd.

74. Ik ben het dan ook eens met het voorstel van de Commissie om de tweede prejudiciële vraag te herformuleren als volgt: „Vereisen artikel 20 van het Handvest, waarin het gelijkheidsbeginsel is verankerd, en artikel 31 daarvan, dat de normale duur van de nachtarbeid van zeven uur ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden?”

75. De vraag is dus of een nationale regeling, zoals uitgelegd door de nationale rechters, die wat betreft de normale duur van de nachtarbeid voorziet in verschillende regels voor de particuliere sector en voor een bepaalde categorie werknemers in de publieke sector (werknemers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in casu brandweerlieden), verenigbaar is met het Unierecht.

76. In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de in de rechtsorde gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het recht van de Unie worden beheerst.¹⁶

77. Daarom moet vooreerst worden nagegaan of bij de in de lidstaat geldende nationale bepalingen het recht van de Unie ten uitvoer is gebracht (overeenkomstig artikel 51 van het Handvest).

78. Richtlijn 2003/88 bevat geen maatregelen om de duur van de nachtarbeid te harmoniseren, en vermeldt in artikel 8 uitsluitend de minimumvoorschriften die de duur van dergelijke arbeid beperken: de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders mag gemiddeld niet langer zijn dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur. De Uniewetgever stelt dus een „gemiddelde” grens aan de „normale” arbeidstijd voor nachtarbeiders.

79. Alleen indien het werk „bijzondere risico’s dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt” wordt de in artikel 8, onder b), vastgestelde grens een „bovengrens”: de arbeiders werken „niet langer [...] dan acht uren in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten”.

80. Artikel 140, lid 1, van het Bulgaarse arbeidswetboek bepaalt echter dat „de normale duur van de nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek niet meer mag bedragen dan zeven uur”. Zoals de verwijzende rechter in herinnering heeft gebracht, is deze bepaling van toepassing op werknemers in de particuliere sector.

81. Kan worden gesteld dat bij deze bepaling in het nationale recht een regeling is ingevoerd die gunstiger is dan die in de richtlijn?

¹⁶ Zie arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth (C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punten 52 en 53).

82. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, en met name het arrest TSN¹⁷, kunnen de minimumvoorschriften van de richtlijn niet beletten dat een lidstaat normen vaststelt met een hogere graad van bescherming dan die welke in het kader van het optreden van de Uniewetgever is vastgesteld, mits zij de samenhang van dat optreden niet in gevaar brengen.

83. Door de normale duur van de nachtarbeid vast te stellen op zeven uur, heeft het arbeidswetboek uitvoering gegeven aan de in artikel 8 van de richtlijn neergelegde verplichting, waarbij rekening is gehouden met de beoordelingsmarge die op basis van de in die bepaling vervatte minimumvoorschriften is toegekend. Het Handvest van de grondrechten is dus in overeenstemming met artikel 51 daarvan toegepast.¹⁸

84. Zoals de Commissie mijns inziens terecht heeft aangevoerd, verschilt de onderhavige zaak van die in het arrest TSN¹⁹ in die zin dat in die laatste zaak onderscheid kon worden gemaakt tussen het recht op jaarlijkse vakantie op grond van artikel 7 van de richtlijn (zoals omgezet in het toepasselijke nationale recht) en de aanvullende rechten die bij de cao van de onderneming waren toegekend, zodat duidelijk kon worden bepaald welke regeling volgt uit de toepassing van het Unierecht en welke regeling onder het nationale recht valt. In de onderhavige zaak is dat niet mogelijk, omdat artikel 140, lid 1, van het arbeidswetboek weliswaar een regeling tot stand brengt die gunstiger is dan de in artikel 8 van de richtlijn vastgestelde maximumduur, maar het in de richtlijn vastgestelde minimumvoorschrift invoert zonder dat precies kan worden vastgesteld wat uit de minimumvoorschriften van de richtlijn voortvloeit en wat verder gaat.

85. Zoals ik hieronder zal toelichten, sluit dit evenwel niet uit dat van de toepassing van de verplichting van artikel 8 van richtlijn 2003/88 op particulier werk wordt afgeweken voor andere en specifieke categorieën werknemers. Het feit dat bij artikel 140 van het arbeidswetboek uitvoering wordt gegeven aan het minimumvoorschrift van de richtlijn, betekent immers niet dat de lidstaat niet meer over de beoordelingsbevoegdheid beschikt om voor andere werknemers op grond van objectieve kenmerken van de uitgeoefende functie een andere beperking aan de duur van de nachtarbeid vast te stellen, met inachtneming van de minimumvoorschriften van richtlijn 2003/88.

86. De in de artikelen 20 en 31 van het Handvest verankerde beginselen moeten in onderlinge samenhang worden gelezen, en dienen als parameters om na te gaan of het nationaal wetgevend optreden rechtvaardige en billijke arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers waarborgt.

87. Het beginsel van gelijke behandeling dat in artikel 20 van het Handvest is vastgelegd, is een algemeen rechtsbeginsel van de Unie, en het non-discriminatiebeginsel, dat is neergelegd in artikel 21, lid 1, van het Handvest, vormt een bijzondere uitdrukking daarvan. Dit beginsel vereist dat de Uniewetgever vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk behandelt.²⁰

¹⁷ Zie arrest van 19 november 2019, (C-609/17 en C-610/17, EU:C:2019:981, punten 48 en 49).

¹⁸ Opmerkingen van de Europese Commissie, punt 50.

¹⁹ Zoals bekend betreft die zaak een cao die verder gaat dan de minimumvoorschriften in de richtlijn op het gebied van vakantie met behoud van loon (4 weken), door de betrokkene te verbieden vakantiedagen over te dragen wanneer de betrokkene ziekteverlof heeft gekregen. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat „wanneer de lidstaten rechten op jaarlijkse vakantie met behoud van loon toekennen boven op de in artikel 7, lid 1, van die richtlijn vastgelegde minimumduur van vier weken, of de sociale partners toestaan om die toe te kennen, dergelijke rechten – of de voorwaarden voor een eventuele overdracht daarvan in geval van ziekte tijdens de vakantie – onder de uitoefening van de door de lidstaten behouden bevoegdheid vallen en niet worden geregeld door die richtlijn en evenmin binnen de werkingssfeer daarvan vallen”.

²⁰ Zie arrest van 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals en Akros Chemicals/Commissie (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punten 54 en 55).

88. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel.²¹

89. De vergelijkbaarheid van situaties moet aldus niet algemeen en abstract worden beoordeeld, maar specifiek en concreet aan de hand van alle elementen waardoor zij worden gekenmerkt, en met name in het licht van het voorwerp en het doel van de nationale regeling die het betrokken onderscheid invoert en, eventueel, de beginselen en de doelstellingen van het gebied waarvan die nationale regeling deel uitmaakt.²²

90. In de onderhavige zaak is het moeilijk om na te gaan of de situaties vergelijkbaar zijn, aangezien de verwijzende rechter een vergelijking voorstelt tussen abstracte categorieën als werknemers in de publieke sector en werknemers in de particuliere sector, zonder enige informatie te geven over de arbeidsvoorwaarden die in het kader van de twee regelingen op nachtarbeiders van toepassing zijn op grond waarvan een nauwkeurige analyse mogelijk zou zijn.

91. Bij lezing van de bepalingen van nationaal recht zoals die kunnen worden begrepen uit het dossier, kan niet worden uitgesloten dat er verschillende doch met het Unierecht verenigbare uitleggingen mogelijk zijn.

92. Voor zover ik begrijp is hier namelijk sprake van bepalingen van primair recht (het arbeidswetboek en de ZMVR) die de organisatie van het werk in de particuliere en in de publieke sector gedeeltelijk op verschillende wijze regelen. De ZMVR bepaalt vervolgens dat de materie nader wordt geregeld in het afgeleide recht (besluiten).

93. De verwijzing in een bepaling naar een andere bepaling, die volgens de verwijzende rechter doorslaggevend lijkt te zijn, is zeer ruim en maakt geen eenduidige uitlegging mogelijk: artikel 188, lid 2, ZMVR bepaalt dat ambtenaren die nachtarbeid verrichten „de in het arbeidswetboek geregelde bijzondere bescherming genieten”. Op grond van alleen deze bepaling kan mijns inziens evenwel niet worden aangenomen dat de bepalingen van het arbeidswetboek die betrekking hebben op werknemers in de particuliere sector van toepassing zijn op alle werknemers in de publieke sector, ongeacht hun functie, en wel om verschillende redenen.

94. Ten eerste omdat de verwijzing in algemene bewoordingen is geformuleerd, ten tweede omdat deze verwijzing is opgenomen in een maatregel die voor verschillende uitlegging vatbare bepalingen bevat: het genoemde artikel 187, lid 1, waarin de normale arbeidstijd voor ambtenaren van het ministerie is vastgesteld op 8 uur per dag, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen nachtarbeid en dagwerk, met de precisering in lid 3 dat in geval van nachtarbeid „de gemiddelde arbeidstijd niet langer duurt dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur”.

95. Voor zover ik kan nagaan, verwijst lid 2 van artikel 187 voorts naar besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken voor de nadere regels betreffende de organisatie en de verdeling van de arbeidstijd, de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid en de rusttijden en de pauzes van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

²¹ Zie arresten van 29 oktober 2020, Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, punt 37), en 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punt 77).

²² Zie arrest van 26 juni 2018, MB (Geslachtsverandering en ouderdomspensioen) (C-451/16, EU:C:2018:492, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in die zin ook arrest van 26 januari 2021, Szpital Kliniczny im. Dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64, punt 43).

96. Deze laatste bepaling lijkt te bevestigen dat de wetgever van de lidstaat – binnen de in richtlijn 2003/88 vastgestelde grenzen – zijn beoordelingsbevoegdheid heeft willen uitoefenen op het gebied van de arbeidstijd van de specifieke categorie werknemers die wordt gevormd door ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder ook brandweerlieden, door deze materie nader te regelen in handelingen van afgeleid recht waarin rekening wordt gehouden met de bijzondere functies die worden vervuld en de specifieke wijze waarop de arbeidsprestatie wordt verricht.

97. Het fragmentarische en niet-eenduidige beeld dat wordt geschetst lijkt derhalve betrekking te hebben op vraagstukken van nationaal recht die uitsluitend door de nationale rechter kunnen worden beantwoord.

98. Volgens mij kan namelijk niet worden uitgesloten dat een van de voorgestelde uitleggingen in beginsel onverenigbaar is met het Unierecht: indien het vraagstuk uitsluitend het beloningsaspect betreft (omzetting van de zeven uur nachtarbeid in een groter aantal uren dagwerk met behulp van een vermenigvuldigingsfactor), valt het buiten de werkingssfeer van richtlijn 2003/88 en, in het algemeen, van de geldende Unierechtelijke bepalingen op het gebied van arbeidstijd.

99. Indien het vraagstuk daarentegen betrekking heeft op de bescherming van de werknemer om te voorkomen dat te veel uren nachtarbeid zijn gezondheid schaden, zijn alle uitleggingen verenigbaar met het Unierecht dat, zoals gezien, uitsluitend een grens vaststelt van acht uur arbeid binnen een tijdbestek van vierentwintig uur indien de arbeid tussen 22.00 uur en 6.00 uur wordt verricht.

100. Indien het vraagstuk echter betrekking heeft op de gelijke behandeling en het beginsel van gelijkheid van werknemers, moet, zoals gezegd, een specifieke en nauwkeurige vergelijking worden gemaakt waarbij niet zozeer moet worden gekeken naar een algemene status (werknemer in de publieke dan wel particuliere sector), als wel naar de concrete wijze waarop de prestatie wordt verricht en naar de doelen van de bepalingen die in verschillende behandelingen voorzien, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de betrokken openbare belangen die moeten worden verzoend met de beschermingsbehoeften van de werknemer.

101. Zoals uiteengezet in mijn antwoord op de eerste prejudiciële vraag, moet bij deze vergelijking de volledige regeling inzake de organisatie van de arbeid in aanmerking worden genomen, aangezien de duur van de nachtarbeid slechts een van de aspecten is op grond waarvan kan worden beoordeeld of de gezondheid van de werknemers doeltreffend wordt beschermd.²³ Naast de in artikel 8 van richtlijn 2003/88 vastgestelde bovengrens kan immers ook bijvoorbeeld de toekenning van extra rustperiodes of vrije tijd bijdragen tot de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.

102. Aan de andere kant vindt de richtlijn zijn rechtsgrondslag in artikel 153 VWEU, en heeft zij tot doel, zoals vermeld in overweging 2 daarvan, het optreden van de lidstaten ter verbetering van met name het arbeidsmilieu te ondersteunen en aan te vullen, teneinde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen. Daarom kunnen ook andere parameters, zoals de

²³ Over de noodzaak om bij de beoordeling van de gevolgen van een specifieke bepaling van richtlijn 2003/88 inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers alle relevante omstandigheden, zoals de aard van het werk en de omstandigheden waaronder dit werk wordt verricht, in aanmerking te nemen, zie arrest van 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, punt 39). In die zaak ging het om de referentieperiode voor de berekening van de duur van de wekelijkse arbeidstijd.

duur van de rusttijd of het aantal jaarlijkse vakantiedagen, bijdragen aan de waarborging van een bepaald beschermingsniveau, hetgeen aantoont dat de vergelijking van de arbeidstijd niet het enige relevante element kan zijn om de verwezenlijking van het doel van de richtlijn te verzekeren.

103. Bovendien geeft de nationale rechter met betrekking tot de vergelijkbaarheid van situaties niet aan of er onder het personeel dat in Bulgarije als brandweerman of politieagent werkt, ook op grond van het arbeidswetboek aangestelde arbeidscontractanten zijn die dezelfde taken verrichten als ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

104. Verder biedt de door de richtlijn aan de lidstaten geboden flexibiliteit hun de mogelijkheid om in de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn rekening te houden met de vereisten in verband met de bescherming van algemene belangen, zoals de bescherming van de openbare orde, of het specifieke karakter van bepaalde werkzaamheden, die een zekere mate van flexibiliteit in de organisatie van de arbeidstijd vereisen.²⁴

105. Er moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de operationele continuïteit van bepaalde beroepen, zoals politieagenten en brandweerlieden, en anderzijds de doeltreffendheid van hun werk 's nachts, juist vanwege het hoge risico dat deze beroepen kenmerkt.

106. Deze belangenafweging is uitgedrukt in artikel 2, lid 2, van richtlijn 89/391²⁵, waarin bepaalde activiteiten van de werkingssfeer van die richtlijn en, indirect, die van richtlijn 2003/88 zijn uitgesloten. Het gebruikte criterium berust niet op het feit dat de werknemers tot een van de in dat artikel genoemde sectoren van de overheidsdienst behoren, maar uitsluitend op de specifieke aard van bepaalde bijzondere taken die werknemers uitoefenen op het vlak van gezondheid, veiligheid, en openbare orde. Deze aard rechtvaardigt dat wordt afgeweken van de regels inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers wegens de absolute noodzaak een daadwerkelijke bescherming van de gemeenschap te garanderen.²⁶

107. Indien een vergelijking van dergelijke situaties mogelijk lijkt, staat het hoe dan ook aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen, om na te gaan of de betrokken doelstelling het verschil in behandeling kan rechtvaardigen en of de maatregel waaruit het verschil in behandeling voortvloeit niet verder gaat dan nodig is om die doelstelling te bereiken.²⁷ Zoals gezegd is een verschil in behandeling gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel.²⁸

108. Het ontbreken van een objectieve rechtvaardiging voor de keuze van de wetgever om verschillende categorieën vergelijkbare werknemers op het gebied van nachtarbeid verschillend te behandelen zou tot gevolg kunnen hebben dat de nationale bepaling waarop de ongelijke behandeling berust in strijd is met het Unierecht en eventueel door de nationale rechter buiten toepassing moet worden gelaten.

²⁴ Zie arrest van 11 april 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, punt 39).

²⁵ Richtlijn (EEG) van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB 1989, L 183, blz. 1).

²⁶ Zie arrest van 12 januari 2006, *Commissie/Spanje* (C-132/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:18, punt 24).

²⁷ Zie arrest van 5 juni 2018, *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393, punt 52).

²⁸ Zie arresten van 29 oktober 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punt 37), en 9 maart 2017, *Milkova* (C-406/15, EU:C:2017:198, punt 55).

109. Met andere woorden, op grond van het beginsel volgens hetwelk het nationale recht in overeenstemming met het Unierecht dient te worden uitgelegd, kan de nationale rechter het gehele nationale recht in aanmerking nemen en de daarin erkende uitleggingsmethoden toepassen om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.²⁹

110. Daarom ben ik van mening dat artikel 20 van het Handvest, waarin het gelijkheidsbeginsel is verankerd, en artikel 31 daarvan, waarin het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden is neergelegd, niet vereisen dat de normale duur van de nachtarbeid van zeven uur die in een lidstaat voor werknemers in de particuliere sector is vastgelegd, zonder onderscheid ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden. Het valt binnen de beoordelingsmarge van de lidstaat om een andere duur vast te stellen, steeds binnen de in artikel 8 van richtlijn 2003/88 vastgestelde grenzen, mits de keuze van de wetgever om een verschillende regeling voor nachtarbeid vast te stellen voor verschillende categorieën werknemers die specifiek en concreet vergelijkbaar zijn, objectief gerechtvaardigd is.

4. *Derde prejudiciële vraag*

111. Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verwezenlijking van het in overweging 8 van richtlijn 2003/88 bedoelde doel, te weten de duur van nachtarbeid beperken, vereist dat de normale duur van nachtarbeid ook voor werknemers in de publieke sector uitdrukkelijk in een nationale regeling wordt bepaald.

112. Zoals de Commissie heeft opgemerkt moet erop worden gewezen dat overwegingen op zich niet bindend zijn. In casu dient deze overweging ter verduidelijking van de inhoud van artikel 8 van de richtlijn, waarin de maximale duur van nachtarbeid is vastgesteld op acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

113. Ik ben het dan ook eens met het voorstel van de Commissie om de derde prejudiciële vraag te herformuleren als volgt: „Vereist artikel 8 van de richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 8 daarvan, dat de normale duur van nachtarbeid ook voor werknemers in de publieke sector uitdrukkelijk in het nationale recht wordt bepaald?”

114. Artikel 8 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten een vaste duur van de nachtarbeid, te weten acht uur per tijdvak van vierentwintig uur, niet mogen overschrijden. Deze bepaling verplicht de lidstaten evenwel niet om de normale duur van de nachtarbeid vast te stellen. In dit verband moeten de woorden van overweging 8 van de richtlijn „[d]e duur van de nachtarbeid [...] moet worden beperkt” aldus worden uitgelegd dat de richtlijn de maximale duur van de nachtarbeid moet aangeven.

115. De richtlijn biedt de lidstaten dus de mogelijkheid om zelf te bepalen of zij de normale duur van de nachtarbeid vaststellen en of zij deze duur toepassen op bepaalde of op alle werknemers, naargelang de aard van de betrokken activiteit. De lidstaten kunnen die duur vaststellen op basis van een voorafgaand onderzoek naar de impact daarvan op de gezondheid en de veiligheid, met

²⁹ Zie arresten van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 117), en 8 mei 2019, Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

inachtneming van de minimumvoorschriften van het Unierecht. Met betrekking tot dit laatste aspect vereist richtlijn 2003/88 uitsluitend dat voor de duur van nachtarbeid de minimumvoorschriften van artikel 8 van de richtlijn in acht worden genomen.

116. Voor het overige laat de richtlijn de lidstaten, zoals gezegd, een grote speelruimte juist om rekening te kunnen houden met de specifieke behoeften van de verschillende sectoren. Er zijn immers meerdere belangrijke verschillen tussen sectoren die 24 uur per dag, dus ononderbroken, of ten minste gedurende de nacht of een deel daarvan operationeel moeten zijn, en sectoren waarin dat niet vereist is.

117. In dit opzicht lijkt artikel 187 ZMVR dus in overeenstemming te zijn met de minimumvoorschriften van richtlijn 2003/88.

118. Daarom ben ik van mening dat artikel 8 van de richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 8 daarvan, niet vereist dat de normale duur van de nachtarbeid ook voor werknemers in de publieke sector uitdrukkelijk in het nationale recht wordt bepaald.

IV. Conclusie

119. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Rayonen sad Lukovit te beantwoorden als volgt:

- „1) Richtlijn 2003/88 geeft uitsluitend de maximale duur van de nachtarbeid aan, en in het bijzonder vereist artikel 12, onder a), van die richtlijn niet dat de lidstaten voor nachtarbeid een kortere duur vastleggen dan voor dagwerk. De lidstaten zijn vrij om de maatregelen vast te stellen die zij het meest geschikt achten om het nuttige effect van de richtlijn te verzekeren.
- 2) Artikel 20 van het Handvest, waarin het gelijkheidsbeginsel is verankerd, en artikel 31 daarvan, waarin het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden is neergelegd, vereisen niet dat de normale duur van de nachtarbeid van zeven uur die in een lidstaat voor werknemers in de particuliere sector is vastgelegd, zonder onderscheid ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden. Het valt binnen de beoordelingsmarge van de lidstaat om een andere duur vast te stellen, steeds binnen de in artikel 8 van richtlijn 2003/88 vastgestelde grenzen, mits de keuze van de wetgever om een verschillende regeling voor nachtarbeid vast te stellen voor verschillende categorieën werknemers die specifiek en concreet vergelijkbaar zijn, objectief gerechtvaardigd is.
- 3) Artikel 8 van de richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 8 daarvan, vereist niet dat de normale duur van de nachtarbeid ook voor werknemers in de publieke sector uitdrukkelijk in het nationale recht wordt bepaald. De lidstaten zijn vrij om de maatregelen vast te stellen die het meest geschikt zijn om het nuttige effect van de richtlijn te verzekeren.”