



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
GIOVANNI PITRUZZELLA  
föredraget den 2 september 2021<sup>1</sup>

**Mål C-262/20**

**VB**

**mot**

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

(begäran om förhandsavgörande från Rayonen sad Lukovit (Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Arbetstidens förläggning –  
Direktiv 2003/88/EG – Begränsning av nattarbetets längd – Arbetstagare inom den offentliga  
och den privata sektorn – Likabehandling”

1. Är det nödvändigt att medlemsstaterna föreskriver att nattarbetets normala längd för brandmän är kortare än den fastställda normala längden för arbete dagtid, för att säkerställa att skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, vilket är syftet med direktiv 2003/88/EG,<sup>2</sup> får full verkan? Är en nationell lagstiftning, som föreskriver endast för arbetstagare inom den privata sektorn att den maximala längden på nattarbete är sju timmar, förenlig med bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna? Är det slutligen nödvändigt att medlemsstaterna uttryckligen föreskriver en normal längd för nattarbete även för anställda inom den offentliga sektorn?
2. Dessa frågor har ställts i den begäran om förhandsavgörande som Rayonen sad Lukovit (Distriktsdomstolen i Lukovit, Bulgarien) har hänskjutit till EU-domstolen och som det nu aktuella målet avser. Frågorna ger EU-domstolen tillfälle att, med hänvisning till direktiv 2003/88 men även till vissa bestämmelser i stadgan (särskilt artiklarna 20 och 31), ytterligare undersöka frågan om begränsningarna av nattarbete, särskilt med avseende på de regler som gäller i medlemsstaterna för de privata och de offentliga sektorerna.
3. I detta förslag till avgörande kommer jag att förklara varför jag anser att direktiv 2003/88 garanterar medlemsstaterna ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att reglera nattarbete, utan att det påverkar tillämpningen av de minimikrav som uppställs i direktivet, vars syfte att säkerställa att skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet får full verkan.

<sup>1</sup> Originalspråk: italienska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9).

## I. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

4. I artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen föreskrivs att stadgan ”ska ha samma rättsliga värde som fördragen”.

5. Artikel 20 i stadgan har följande lydelse:

”Alla människor är lika inför lagen.”

6. I artikel 31 i stadgan, som har rubriken ”Rättvisa arbetsförhållanden”, föreskrivs följande:

”1. Varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden.

2. Varje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.”

7. I skälen 7, 8 och 10 i direktiv 2003/88 anges följande:

”(7) Forskningen har visat att människokroppen nattetid är känsligare för störningar och även för vissa betungande former av arbetsorganisation och att långa perioder av nattarbete kan vara hälsovådliga för arbetstagare och äventyra säkerheten på arbetsplatsen.

(8) Det finns ett behov av att begränsa arbetstidens längd vid perioder av nattarbete, inklusive övertid, och att se till att arbetsgivare som regelbundet sysselsätter nattarbetande anmäler det till de behöriga myndigheterna om dessa begär det.

...

(10) Natt- och skiftarbetandes situation kräver att nivån på säkerhet och hälsoskydd anpassas till arbetets art och att skyddsåtgärder, förebyggande åtgärder och resurser är effektiva.”

8. Artikel 8 i direktiv 2003/88, med rubriken ”Nattarbetets längd”, har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att

a) den normala arbetstiden för nattarbetande inte överstiger ett genomsnitt av åtta timmar under varje 24-timmarsperiod,

b) nattarbetande vars arbete innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning inte arbetar mer än åtta timmar inom en 24-timmarsperiod när de utför nattarbete.

För tillämpningen av b skall arbete som innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning definieras genom nationell lagstiftning eller praxis eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter, med hänsyn tagen till nattarbetets särskilda konsekvenser och risker.”

9. I artikel 12 i direktiv 2003/88, som har rubriken ”Skydd av hälsa och säkerhet”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att

- a) nattarbetande och skiftarbetare har ett hälso- och säkerhetsskydd som motsvarar arten av deras arbete,
- b) skyddsåtgärder och skyddsanordningar för nattarbetande och skiftarbetande motsvarar dem som finns för andra arbetstagare och att dessa är tillgängliga alla tider på dygnet.”

### ***B. Nationella bestämmelser***

10. I artikel 140 i Kodeks na truda (lagen om arbete) föreskrivs följande:

”1) Den normala veckoarbetstiden vid nattarbete får inte överstiga 35 timmar under en arbetsvecka på 5 dagar. Den normala arbetstiden vid nattarbete får inte överstiga 7 timmar per dag under en arbetsvecka på 5 dagar.

2) Med nattarbete avses arbete som utförs mellan klockan 22.00 och klockan 6.00, en period som för arbetstagare som är yngre än 16 år förlängs till mellan klockan 20.00 och klockan 6.00.

...”

11. I artikel 142 i Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (lagen om inrikesministeriet, DV nr 53 av den 27 juni 2014) (nedan kallad ZMVR) föreskrivs följande:

”1) Med anställda vid inrikesministeriet avses följande:

1. Offentliganställda - polismän och anställda vid brandkår och räddningstjänst.
2. Offentliganställda.
3. Kontraktsanställda med privaträttsligt avtal.

...

5) Ställningen som kontraktsanställd med privaträttsligt avtal regleras i bestämmelserna i lagen om arbete och i denna lag.

...”

12. I artikel 187 ZMVR föreskrivs följande:

”1) Den normala arbetstiden för offentliganställda vid inrikesministeriet är 8 timmar per dag och 40 timmar i veckan under en arbetsvecka på 5 dagar.

...

3) Arbetstiden för offentliganställda räknas i arbetsdagar på daglig basis, medan den beräknas för en period om tre månader för de som arbetar i skift om 8, 12 eller 24 timmar. Vid skiftarbete får nattarbete utföras mellan klockan 22 och klockan 6 på morgonen, men den genomsnittliga arbetstiden får inte överstiga 8 timmar under en 24-timmarsperiod.

...

9) Förfarandena för arbetstidens förläggning och fördelning för offentliganställda och redovisningen av denna, ersättningen för det arbete som utförts av offentliganställda utanför ordinarie arbetstid samt systemet för tjänstgöring, vila och raster för offentliganställda ska fastställas genom dekret av inrikesministern.”

13. I artikel 188.2 ZMVR föreskrivs följande:

”Offentliganställda som arbetar mellan klockan 22 och klockan 6 på morgonen åtnjuter ett särskilt skydd enligt lagen om arbete.”

14. I de dekret som har utfärdats av inrikesministern med stöd av artikel 187.9 ZMVR fastställs detaljerna för arbetstidens förläggning och fördelning, ersättningen för det arbete som utförts utanför ordinarie arbetstid och närmare bestämmelser om vila och raster för offentliganställda vid inrikesministeriet.

15. I artikel 31.2 i dekret nr 8121z-407 av den 11 augusti 2014 (DV nr 69 av den 19 augusti 2014) (nedan kallad 2014 års dekret) föreskrevs således att nattarbetstimmar skulle omräknas till dagarbetstimmar genom tillämpning av en multiplikator. De arbetstimmar som utförts mellan klockan 22 och klockan 6 på morgonen skulle således multipliceras med en koefficient på 0,143 och produkten skulle adderas till det totala antalet arbetade timmar under denna period.

16. Nämnda dekret upphävdes genom dekret nr 8121h-592 av den 25 maj 2015 (DV nr 40 av den 2 juni 2015) och därefter genom dekret nr 8121h-776 av den 29 juli 2016 (DV nr 60 av den 2 augusti 2016), i vilket det inte längre föreskrivs ett sådant system för beräkning av nattarbetstimmar som föreskrevs i artikel 31.2 i 2014 års dekret.

17. Vad beträffar arbetstagare utanför inrikesministeriet, föreskrivs följande i artikel 9.2 i dekretet om uträkning och utbetalning av löner (DV nr 9 av den 26 januari 2007):

”Enligt beräkningsmetoderna för sammanläggning av arbetstiden ska nattarbetstimmar omräknas till dagarbetstimmar med hjälp av en koefficient som motsvarar förhållandet mellan dagarbetets normala längd och nattarbetets normala längd, vilken ska fastställas med hänsyn till den dagliga redovisningen av arbetstiden för en viss tjänst.”

## **II. Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

18. VB är anställd vid lokalkontoret för inrikesministeriets generaldirektorat för brandskydd och räddningstjänst (nedan kallad direktoratet) i staden Lukovit (Bulgarien), som ledare för ett skiftlag.

19. Under den tid som målet avser – den 3 oktober 2016 till den 3 oktober 2019 – utförde VB perioder av beredskapstjänstgöring omfattande 24 timmar, vilka samlat beräknades för en tremånadersperiod. Samtliga övertidstimmar som hade arbetats utöver den ordinarie arbetstiden under respektive period beräknades kvartalsvis och ersättning utbetalades till VB.

20. Fram till den 25 maj 2015, på grundval av de nationella bestämmelser som var i kraft under denna tidsperiod (2014 års dekret av inrikesministern), multiplicerades den nattjänstgöring som VB hade utfört med 0,143 och produkten adderades med det totala antalet arbetade timmar under beräkningsperioden och därigenom beräknades sju timmars nattjänstgöring som åtta timmars tjänstgöring.

21. Det efterföljande dekretet från år 2015 innehåller inte längre någon sådan bestämmelse. Direktoratet beslutade därför att från och med den 25 maj 2015, och således under den period som tvisten gäller, inte längre tillämpa mekanismen för omräkning av nattarbetstimmar till dagarbetstimmar vid beräkningen av utförd tjänstgöring.

22. VB har väckt talan vid Rayonen sad Lukovit (Distriktsdomstolen i Lukovit), som är första instans enligt det nationella domstolssystemet och hänskjutande domstol i förevarande mål. Han har yrkat att direktoratet ska förpliktas att till honom utbetala 1 683,74 lev (BGN) som ersättning för arbetade men inte utbetalda övertidstimmar jämte lagstadgad dröjsmålsränta.

23. VB har anfört att han under tiden från den 3 oktober 2016 till den 3 oktober 2019 utförde nattjänstgöring omfattande totalt 1 784 timmar, vilken direktoratet borde ha omräknat till dagarbetstimmar med tillämpning av en koefficient på 1,143.

24. Han anser att direktoratet för detta ändamål borde ha tillämpat artikel 9.2 i dekretet om uträkning och utbetalning av löner,<sup>3</sup> enligt vilken nattarbetstimmarna vid en samlad uträkning av arbetstiden ska omräknas till dagarbetstimmar med hjälp av en koefficient, som motsvarar förhållandet mellan dagarbetets normala längd och nattarbetets normala längd för den aktuella tjänsten.

25. I det sammanhanget har den hänskjutande domstolen vilandeförklarat det nationella målet och hänskjutit följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1) Kräver ett effektivt skydd enligt artikel 12 a i direktiv 2003/88/EG att nattarbetets normala längd för poliser och brandmän är kortare än den fastställda normala längden för arbete dagtid?
- 2) Kräver den i artiklarna 20 och 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivna likhetsprincipen att den normala längden för nattarbete på sju timmar som fastställs i den nationella lagstiftningen för arbetstagare inom den privata sektorn även ska gälla för anställda inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän?
- 3) Kan det i skäl 8 i direktiv 2003/88/EG angivna målet att begränsa nattarbetets längd endast uppnås på ett effektivt sätt om det i den nationella lagstiftningen uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn?”

<sup>3</sup> Dekretets tillämpningsområde omfattar inte offentliganställda vid inrikesministeriet.

### III. Rättslig bedömning

#### A. Tillämpning av förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

26. Den hänskjutande domstolen har begärt att förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande ska tillämpas på grund av det stora antalet mål som är anhängiga vid bulgariska domstolar, vilka är likartade det mål som här ska prövas, och de olikartade lösningar som dessa domstolar har tillämpat.

27. Eftersom förevarande mål inte rör ett av de områden som avses i avdelning V i tredje delen i FEUF, avseende ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, kan artikel 107.1 i rättegångsreglerna inte tillämpas i det aktuella målet.

#### B. Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

28. Direktiv 2003/88, vilket grundar sig på artikel 153.2 FEUF, reglerar endast vissa aspekter av arbetstidens förläggning, i syfte att säkerställa skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, och det ska inte, enligt artikel 153.5 FEUF, tillämpas på arbetstagarnas löneförhållanden, med undantag för det särskilda fallet med årlig betald semester i artikel 7.1 i direktivet. Direktivet är därför i princip inte tillämpligt på arbetstagares löner.<sup>4</sup>

29. I målet vid den nationella domstolen avser frågan fastställandet av antalet övertidstimmar som käranden har utfört natttid, i syfte att fastställa hans lön och erhålla betalning för de obetalda timmarna.

30. Den hänskjutande domstolen anser att utgången i det nationella målet beror på EU-domstolens tolkning av begreppet ”nattarbetets längd” som avses i artiklarna 8 och 12 i direktiv 2003/88, på det område som avser skydd för arbetstagares hälsa och säkerhet.

31. Som kommissionen korrekt har påpekat är det huvudsakliga syftet med de tolkningsfrågor som har ställts till EU-domstolen att fastställa huruvida den lagstiftning som är tillämplig på inrikesministeriets personal vad beträffar den normala längden för nattarbete ska tolkas mot bakgrund av de bestämmelser i lagen om arbete som föreskrivs för arbetstagare inom den privata sektorn och i vilka den normala längden för nattarbete har fastställts till sju timmar (detta skulle medföra en omräkning av nattarbete till dagarbete, vilket skulle påverka kärandens lön). Det finns följaktligen ett samband mellan tolkningsfrågorna och saken i målet.

32. Det förhållandet att det nationella målet gäller en fråga om lön saknar således relevans, eftersom det ankommer på den nationella domstolen och inte på EU-domstolen att avgöra den frågan i det nationella målet.<sup>5</sup>

33. Med hänsyn till presumtionen om att tolkningsfrågorna är relevanta, anser jag därför att de frågor som har ställts till domstolen i förevarande begäran om förhandsavgörande ska besvaras i sak.

<sup>4</sup> Se dom av den 30 april 2020, Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, punkt 23).

<sup>5</sup> Se dom av den 21 februari 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, punkterna 25 och 26).

### **C. Direktivets syfte och medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning**

34. Direktiv 2003/88 har till syfte att föreskriva minimikrav för att förbättra skyddet för arbetstagarnas hälsa och säkerhet på arbetsplatser, ett syfte som bland annat uppnås genom en tillnärmning av nationella lagstiftningar om arbetstidens längd.<sup>6</sup>

35. För att uppnå nämnda syften föreskrivs följande i bestämmelserna i direktiv 2003/88: minimitider för dygnsvila och veckovila, ett tak på 48 timmar för den genomsnittliga arbetsveckan (inbegripet övertidstimmar), och den maximala längden på nattarbete.

36. Genom ovannämnda bestämmelser har artikel 31 i stadgan om de grundläggande rättigheterna införlivats. I artikel 31.1 i stadgan slås fast att "[v]arje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden", och därefter anges det i artikel 31.2 att "[v]arje arbetstagare har rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester". Denna rätt har ett direkt samband med respekten för människans värdighet, vilken skyddas mer allmänt i avdelning I i stadgan.<sup>7</sup>

37. Det är inom denna systematiska ram som EU-domstolen har slagit fast att bestämmelserna i direktiv 2003/88 utgör regler i unionens sociala regelverk, vilka är av särskild betydelse och vilka, såsom minimikrav för att säkerställa skyddet av arbetstagarnas säkerhet och hälsa, ska komma varje arbetstagare till godo.<sup>8</sup>

38. Bland dessa olika skydd ligger bestämmelsen om en övre gräns för nattarbetets längd<sup>9</sup> inte bara i arbetstagarnas individuella intresse, utan även i arbetsgivarens intresse och i allmänintresset.<sup>10</sup> I skälen 7 och 10 i direktiv 2003/88 framhålls i synnerhet de potentiellt skadliga konsekvenserna av nattarbete och behovet av att begränsa nattarbetets längd, i syfte att säkerställa en högre skyddsnivå för arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

39. Domstolen har angett att det är viktigt att den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som arbetstagare ges genom direktiv 2003/88 säkerställs i sin helhet, vilket med nödvändighet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att vartenda minimikrav i direktivet iakttas. Det är nämligen den enda tolkning som överensstämmer med syftet med direktiv 2003/88, som är att säkerställa ett effektivt skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa genom att låta dem faktiskt åtnjuta de rättigheter som de ges enligt direktivet.<sup>11</sup>

40. De krav som föreskrivs i direktiv 2003/88, vilka just har beskrivits, ålägger medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett resultat för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som arbetstagarna ges genom direktivet.

<sup>6</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 45), och dom av den 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 23).

<sup>7</sup> Se, för ett liknande resonemang, även förslag till avgörande av generaladvokaten Tachev i målet King (C-214/16, EU:C:2017:439, punkt 36).

<sup>8</sup> Se dom av den 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punkt 24), och dom av den 1 december 2005, Dellas m.fl. (C-14/04, EU:C:2005:728, punkt 49 och där angiven rättspraxis); beslut av den 4 mars 2011, Grigore (C-258/10, ej publicerat, EU:C:2011:122, punkt 41).

<sup>9</sup> Se dom av den 9 mars 2021, Stadt Offenbach am Main (En brandmans bakjour) (C-580/19, EU:C:2021:183, punkterna 24 och 25).

<sup>10</sup> Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punkt 52).

<sup>11</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2006, kommissionen/Förenade kungariket (C-484/04, EU:C:2006:526, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

41. Av nämnda direktiv, särskilt av skäl 15 i detta, framgår emellertid att direktivet ger medlemsstaterna en viss flexibilitet i genomförandet av bestämmelserna däri.<sup>12</sup>

42. Härav följer således att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller sätten att genomföra nämnda minimikrav, samtidigt som de dock är skyldiga, såsom uttryckligen framgår av samma skäl i direktiv 2003/88, att säkerställa att principerna om skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa respekteras.<sup>13</sup>

#### ***D. Tolkningsfrågorna***

##### *1. Allmänna synpunkter*

43. Av begäran om förhandsavgörande framgår att det i den medlemsstat som begäran härrör från pågår en diskussion som involverar olika domstolsinstanser med avseende på de regler som gäller för nattarbete som utförs av offentliganställda vid inrikesministeriet, och särskilt brandmän, den kategori som käranden i det nationella målet tillhör.

44. De faktiska omständigheter som är användbara vid den rättsliga bedömningen och som enligt min mening går att utläsa av handlingarna i målet är följande.

45. Käranden i det nationella målet tillhör brandkåren, en kategori som jag anser ingår bland offentliganställda – polismän och anställda vid inrikesministeriets brandkår och räddningstjänst enligt artikel 142 ZMVR.

46. I Bulgarien finns allmänna bestämmelser om nattarbete som föreskrivs i lagen om arbete och specialbestämmelser för offentliganställda vid inrikesministeriet (ZMVR).

47. I ZMVR regleras anställningsförhållandet för följande anställda vid inrikesministeriet: polismän och tjänstemän vid brandkår och räddningstjänst, offentliganställda och kontraktsanställda. Ställningen som kontraktsanställd regleras i bestämmelserna i lagen om arbete och i ZMVR (artikel 142).

48. Bestämmelserna om arbetstid (även nattetid) för offentliganställda (som jag anser att även kategorin brandmän som käranden i det nationella målet tillhör kan räknas till) regleras uttryckligen i artikel 187 ZMVR, som i fråga om detaljbestämmelserna hänvisar till särskilda dekret från inrikesministeriet.

49. Den hänskjutande domstolen har framhållit att enligt artikel 187.1 ZMVR utgör den normala arbetstiden för anställda vid ministeriet åtta timmar per dag. Denna speciallagstiftning, vilken är tillämplig på offentliganställda vid inrikesministeriet, innehåller inte någon uttrycklig

<sup>12</sup> Se dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkt 46).

<sup>13</sup> Se dom av den 17 mars 2021, Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, punkt 49), dom av den 9 mars 2021, Stadt Offenbach am Main (En brandmans bakjour) (C-580/19, EU:C:2021:183, punkt 26), dom av den 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Jour på en avlägsen plats) (C-344/19, EU:C:2021:182, punkt 25), och dom av den 14 maj 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, punkterna 36 och 37 och där angiven rättspraxis). Till stöd för medlemsstaternas omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, då ordalydelsen och sammanhanget i bestämmelserna i direktiv 2003/88 inte innehåller några uppgifter, under förutsättning att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas, se dom av den 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, punkt 31). I det fallet var det fråga om beräkningsperioden för att fastställa veckoarbetstiden.



bestämmelse om nattjänstgöringens normala längd utan fastställer endast vilken tid av dygnet som räknas som natt, nämligen tiden från klockan 22.00 till klockan 6.00, på samma sätt som det fastställs i lagen om arbete.

50. Den hänskjutande domstolen har dock vidare påpekat att artikel 188.2 ZMVR uttryckligen hänvisar till det skydd som föreskrivs i lagen om arbete, där det anges en kortare arbetstid för nattarbete, nämligen högst sju timmar.

51. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att det i bestämmelsen i artikel 187.3 ZMVR inte anges någon normal längd för nattjänstgöring på åtta timmar, utan det fastställs bara att det vid skiftarbete, såsom i föreliggande fall, även är tillåtet med nattjänstgöring mellan kl. 22.00 och klockan 6.00, varvid antalet arbetstimmar i genomsnitt inte får överstiga åtta timmar under en 24-timmarsperiod.

52. Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att nattjänstgöringstidens normala längd för offentliganställda vid inrikesministeriet borde vara sju timmar, för att dessa inte ska behandlas sämre än anställda inom den privata sektorn.

53. Ovan angivna tolkning av den nationella rätten har, enligt den hänskjutande domstolen, underkänts av appellationsdomstolen (Okrazhen sad Lovech – Regionala överdomstolen i Lovech, Bulgarien) som – såvitt jag förstår – i ett mål som det nationella målet utgör sista instans i det nationella domstolssystemet.

54. Appellationsdomstolens grundläggande uppfattning, som har kommit till uttryck i dess domar i fråga om identiska anspråk som framställts av poliser och brandmän, grundar sig på två huvudargument.

55. Det första övervägandet är att avsaknaden av en bestämmelse om att nattjänstgöringstimmar ska omräknas till dagtidstjänstgöringstimmar med förhållandet 7:8 i de rättsliga bestämmelserna av lägre rang, vilka utfärdades efter det att 2014 års dekret hade upphävts, är ett beslut från lagstiftarens sida och utgör inte en lucka i lagstiftningen. Det har dessutom angetts att den diskutabla karaktären på den ovannämnda rättsliga lösningen skulle kunna föranleda lagstiftaren att i framtiden ta avstånd från denna eller att ändra densamma, men att denna karaktär inte kan utgöra ett argument för en analog rättstillämpning.

56. Det andra argumentet är att artikel 188.2 ZMVR inte är direkt tillämplig, eftersom det i den artikeln hänvisas till det särskilda skydd som föreskrivs i lagen om arbete.

57. Bulgarisk rättspraxis på området är följaktligen, såsom den hänskjutande domstolen har angett, motsägelsefull, varför ett förfarande för tolkning har inletts vid Varhoven kasatsionen sad (Högsta domstolen, Bulgarien) på begäran av justitieministern, men denna domstol har ännu inte meddelat något avgörande.

58. Även om begäran om förhandsavgörande, såsom har angetts ovan, kan tas upp till prövning, ger den inte full kännedom om läget i ovannämnda diskussion för att kontrollera huruvida gällande nationell rätt, såsom den har tolkats av de nationella domstolarna, är helt förenlig med unionsrätten.

59. Jag vill för övrigt tillägga att utifrån en bedömning av handlingarna i målet drar jag slutsatsen att det i förevarande mål rör sig till övervägande del om en rättsfråga som avser nationell rätt, eftersom unionsrätten, inom de gränser som jag kommer att ange, inte tydligt påbjuder den ena eller den andra av de olika lösningar som har lagts fram av de olika domstolarna i medlemsstaten.

60. I resonemanget nedan kommer jag att begränsa mig till att föreslå ett svar på tolkningsfrågorna på grundval av vad som går att utläsa av handlingarna i målet, med hänsyn till det faktum att den hänskjutande domstolens redogörelse framstår som ofullständig på flera ställen.

## 2. Den första tolkningsfrågan

61. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 12 a i direktiv 2003/88 kräver att nattarbetets normala längd för poliser och brandmän är kortare än den normala längden för arbete dagtid.

62. Syftet med direktiv 2003/88 definieras som sagt i artikel 1.1, enligt vilken det i direktivet föreskrivs minimikrav på säkerhet och hälsa vid förläggningen av arbetstiden.

63. Vad särskilt beträffar nattarbete beaktas de särskilda riskerna med denna arbetsperiod i skäl 7 i direktivet, som har följande lydelse: ”Forskningen har visat att människokroppen nattetid är känsligare för störningar och även för vissa betungande former av arbetsorganisation och att långa perioder av nattarbete kan vara hälsovådliga för arbetstagare och äventyra säkerheten på arbetsplatsen.”

64. Genom artikel 12 a i direktivet åläggs därför medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att se till att nattarbetande och skiftarbetare har ett hälso- och säkerhetskydd som motsvarar arten av deras arbete.

65. Minimikraven vad gäller nattarbetets längd fastställs i artikel 8 i direktiv 2003/88, som ålägger medlemsstaterna att se till att den normala arbetstiden för nattarbetande inte överstiger ett genomsnitt på åtta timmar under varje 24-timmarsperiod.

66. Direktiv 2003/88 innehåller dock inte någon uppgift om förhållandet mellan nattarbetets längd och dagarbete. Artikel 8 i direktivet utgör därför inte något hinder för en nationell bestämmelse som fastställer samma längd för dagarbete och nattarbete, förutsatt att gränsen på åtta timmar under varje 24-timmarsperiod inte överskrids (led a).

67. Vad särskilt beträffar poliser och brandmän, för det fall dessa kategorier av arbetstagare kan, vilket är rimligt att anta,<sup>14</sup> hänföras till ”nattarbetande vars arbete innebär särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning”, anges det i artikel 8 b i direktiv 2003/88, som en precisering av innehållet i artikel 8 a, att dessa ”inte arbetar mer än åtta timmar inom en 24-timmarsperiod när de utför nattarbete”. Inte heller för dessa specifika arbetstagare fastställs det i direktivet något förhållande mellan den maximala längden på nattarbete och dagarbete.

<sup>14</sup> Även om det i artikel 8 andra stycket i direktiv 2003/88, såsom har nämnts tidigare, föreskrivs att sådana arbetstagare ”definieras genom nationell lagstiftning eller praxis eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter, med hänsyn tagen till nattarbetets särskilda konsekvenser och risker”.

68. Vad vidare beträffar den skyldighet som avses i artikel 12 a i direktivet, ska det anses att direktivet ger medlemsstaterna ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar de lämpliga åtgärder som ska vidtas, eftersom det inte anges några detaljer i bestämmelsen.<sup>15</sup>

69. Detta utrymme för skönsmässig bedömning måste naturligtvis utövas på ett sådant sätt att direktivets ändamålsenliga verkan säkerställs och att de skyddsåtgärder som fastställs i direktivet uppnås. På grund av att nattarbete är mer betungande än dagarbete, skulle en minskning av nattarbetets genomsnittliga längd eller maximala längd jämfört med dagarbete utan vidare kunna utgöra en korrekt lösning av medlemsstaterna för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

70. Jag anser dock, i linje med vad kommissionen har hävdad, att en minskning av nattarbetets längd jämfört med dagarbetets längd utgör endast en av de möjliga lösningarna för att uppfylla kraven i artikel 12 a. Även beviljandet av exempelvis ytterligare viloperioder eller ledighet skulle kunna bidra till att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

71. Jag är följaktligen av den uppfattningen att det – i avsaknad av en särskilt föreskriven skyldighet i direktiv 2003/88 och på grund av direktivets karaktär av en minimiharmonisering, direktivets syften och det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har getts – av den allmänna skyldighet som uppställs i artikel 12 a i direktivet inte går att utläsa ett särskilt krav som åligger medlemsstaterna på att fastställa en gräns för nattarbetets normala längd som är kortare än gränsen för arbete dagtid.

### 3. Den andra tolkningsfrågan

72. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida den i artiklarna 20 och 31 i stadgan föreskrivna likhetsprincipen kräver att den normala längden för nattarbete på sju timmar som fastställs i den nationella lagstiftningen för arbetstagare inom den privata sektorn även ska gälla för anställda inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän.

73. Som kommissionen korrekt har påpekat avser inte artikel 31 i stadgan likhetsprincipen, utan föreskriver ”rätten till rättvisa arbetsförhållanden”.

74. Jag instämmer därför i kommissionens förslag att omformulera den andra tolkningsfrågan på följande sätt: ”Kräver artikel 20 i stadgan, som föreskriver likhetsprincipen, och artikel 31 i stadgan att den normala arbetstiden för nattarbete på sju timmar även ska gälla för arbetstagare inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän?”

75. Den fråga som ska besvaras avser således huruvida en nationell lagstiftning som, enligt de nationella domstolarnas tolkning, reglerar den normala längden för nattarbete på olika sätt för den privata sektorn och för en särskild kategori av arbetstagare inom den offentliga sektorn (offentliganställda vid inrikesministeriet, i det aktuella fallet brandmän) är förenlig med unionsrätten.

<sup>15</sup> Domstolens fasta praxis har visat att direktivet ger medlemsstaterna ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning för att genomföra direktivets bestämmelser. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35), dom av den 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punkterna 39 och 48), och dom av den 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, punkterna 23 och 35).

76. Det ska först och främst påpekas att det följer av domstolens praxis att de grundläggande rättigheter som garanteras i rättsordningen är avsedda att tillämpas i samtliga fall som regleras av unionsrätten.<sup>16</sup>

77. Det är därför nödvändigt att först bedöma huruvida de gällande nationella bestämmelserna i medlemsstaten utgör en tillämpning av unionsrätten (i den mening som avses i artikel 51 i stadgan).

78. I direktiv 2003/88 föreskrivs inte några åtgärder för att harmonisera nattarbetets längd, utan i direktivet anges endast, i artikel 8, de minimikrav som begränsar längden på sådant arbete: den normala arbetstiden för nattarbetande får inte överstiga ett genomsnitt på åtta timmar under varje 24-timmarsperiod. Unionslagstiftaren har således fastställt en ”genomsnittlig” gräns för den ”normala” arbetstiden för nattarbetande.

79. Endast om arbetet innebär ”särskilda risker eller stor fysisk eller mental ansträngning” förvandlas den gräns som föreskrivs i artikel 8 b till en ”maximigräns”: arbetstagarna ska inte arbeta ”mer än åtta timmar inom en 24-timmarsperiod”.

80. I artikel 140.1 i den bulgariska lagen om arbete anges däremot att ”[d]en normala arbetstiden vid nattarbete får inte överstiga 7 timmar per dag under en arbetsvecka på 5 dagar”. Som den hänskjutande domstolen har erinrat om är denna bestämmelse tillämplig på arbetstagare inom den privata sektorn.

81. Kan det anses att det, genom denna bestämmelse, har införts mer förmånliga regler i den nationella lagstiftningen än de regler som föreskrivs i direktivet?

82. Som framgår av domstolens praxis, särskilt i domen TSN,<sup>17</sup> kan de minimikrav som föreskrivs i direktivet inte hindra en medlemstat från att anta mer långtgående bestämmelser än de som införs genom unionslagstiftarens ingripande, under förutsättning att de inte äventyrar enhetligheten i nämnda ingripande.

83. Genom att fastställa den normala arbetstiden vid nattarbete till sju timmar, innebär lagen om arbete ett genomförande av den skyldighet som föreskrivs i artikel 8 i direktivet, med beaktande av det utrymme för skönsmässig bedömning som har getts på grundval av de minimikrav som föreskrivs i nämnda bestämmelse. Stadgan om de grundläggande rättigheterna tillämpas således i enlighet med artikel 51 i stadgan.<sup>18</sup>

84. Som kommissionen – enligt min mening korrekt – har hävdat skiljer sig förevarande mål från det som prövades i domen TSN,<sup>19</sup> då det i målet TSN var möjligt att skilja mellan rätten till årlig semester som följde av en tillämpning av artikel 7 i direktivet (såsom den hade genomförts i den relevanta nationella lagstiftningen) och den ytterligare rätt som gavs genom företagets

<sup>16</sup> Se dom av den 6 november 2018, de förenade målen Bauer och Willmeroth (C-569/16 och C-570/16, EU:C:2018:871, punkterna 52 och 53).

<sup>17</sup> Se dom av den 19 november 2019, TSN och AKT (C-609/17 och C-610/17, EU:C:2019:981, punkterna 48 och 49).

<sup>18</sup> Europeiska kommissionens yttrande, punkt 50.

<sup>19</sup> Målet avsåg som bekant ett kollektivavtal som utöver de minimikrav som föreskrivs i direktivet i fråga om betald semester (4 veckor) förbjöd framflyttning av semester när den berörda personen har beviljats sjukledighet. Domstolen slog där fast att ”när medlemsstaterna ger arbetsmarknadens parter rätt att ge arbetstagarna årlig betald semester som överstiger den i artikel 7.1 i direktiv 2003/88 föreskrivna minimiperioden på fyra veckor eller ger arbetsmarknadens parter möjlighet att göra detta, omfattas rätten till denna semester samt villkoren för en eventuell framflyttning av denna semester, i fall av sjukdom under semesterperioden, av medlemsstaternas kvarstående befogenhet, utan att denna rätt eller dessa villkor regleras av direktivet eller omfattas av dess tillämpningsområde”.

kollektivavtal, så att det klart kunde fastställas vilken bestämmelse som följde av en tillämpning av unionsrätten och vilken som omfattades av nationell rätt. Det går inte i förevarande mål, eftersom artikel 140.1 i lagen om arbete, trots att den föreskriver mer förmånliga regler jämfört med den maximilängd som föreskrivs i artikel 8 i direktivet, har infört det minimikrav som föreskrivs i direktivet, utan att det är möjligt att avgöra vad som just följer av direktivets minimikrav och vad som går utöver dessa.

85. Detta utesluter dock inte, såsom kommer att framgå nedan, att det görs undantag från genomförandet av skyldigheten i artikel 8 i direktiv 2003/88 för arbete inom den privata sektorn i fråga om andra och specifika kategorier av arbetstagare. Det faktum att det minimikrav som föreskrivs i direktivet har genomförts genom artikel 140 i lagen om arbete innebär inte att medlemsstaten förlorar behörigheten att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att fastställa en annan gräns för nattarbetets längd för andra arbetstagare, på grund av objektiva särdrag hos de arbetsuppgifter som utförs, förutsatt att de minimikrav som föreskrivs i direktiv 2003/88 iakttas.

86. De principer som anges i artiklarna 20 och 31 i stadgan ska tolkas tillsammans och fungerar som måttstockar för att kontrollera att den nationella lagstiftningsåtgärden säkerställer rättvisa arbetsförhållanden för alla arbetstagare.

87. Likabehandlingsprincipen, som slås fast i artikel 20 i stadgan, utgör en allmän princip i unionsrätten, vilken icke-diskrimineringsprincipen i artikel 21.1 i stadgan är ett särskilt uttryck för. Denna princip kräver av unionslagstiftaren att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika.<sup>20</sup>

88. En skillnad i behandling är motiverad om den är grundad på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga då den har ett samband med ett lagligt ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden i behandling står i proportion till det mål som eftersträvas med behandlingen i fråga.<sup>21</sup>

89. Bedömningen av huruvida situationerna är jämförbara ska vidare inte ske på ett allmänt och abstrakt sätt, utan specifikt och konkret med avseende på samtliga omständigheter som kännetecknar dessa, särskilt mot bakgrund av föremålet för och syftet med de nationella bestämmelser som inför den aktuella åtskillnaden. I förekommande fall ska även de principer och syften som kännetecknar det område som de nationella bestämmelserna ingår i beaktas.<sup>22</sup>

90. I förevarande fall är det svårt att bedöma huruvida situationerna är jämförbara på grund av att den hänskjutande domstolen har föreslagit att det ska göras en jämförelse mellan abstrakta kategorier, såsom offentliganställda och arbetstagare inom den privata sektorn, utan att tillhandahålla några uppgifter om de arbetsvillkor som gäller för nattarbetande inom ramen för de båda regelverken, vilka skulle kunna möjliggöra en ingående bedömning.

91. En genomläsning av bestämmelserna i nationell rätt, såsom de kan förstås enligt handlingarna i målet, gör det inte möjligt att utesluta andra tolkningar som dock är förenliga med unionsrätten.

<sup>20</sup> Se dom av den 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals och Akros Chemicals/kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punkterna 54 och 55).

<sup>21</sup> Se dom av den 29 oktober 2020, Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, punkt 37), och dom av den 17 oktober 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punkt 77).

<sup>22</sup> Se dom av den 26 juni 2018, MB (Könskorrigering och ålderspension) (C-451/16, EU:C:2018:492, punkt 42 och där angiven rättspraxis). Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 26 januari 2021, Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64, punkt 43).

92. Såvitt jag förstår är det nämligen fråga om bestämmelser av högsta rang (lagen om arbete och lagen om inrikesministeriet) som på delvis olika sätt reglerar hur arbetet ska organiseras inom den privata sektorn och den offentliga sektorn. Genom lagen om inrikesministeriet delegeras det sedan till bestämmelser av lägre rang (dekret) att reglera detaljerna i lagstiftningen.

93. Hänvisningen i en bestämmelse till en annan bestämmelse, som enligt den hänskjutande domstolen tycks vara avgörande, är mycket omfattande och medger inte en entydig tolkning: i artikel 188.2 ZMVR anges att offentliganställda som utför nattarbete ”åtnjuter ett särskilt skydd enligt lagen om arbete”. Jag anser dock att denna bestämmelse inte i sig gör det möjligt att anse att det som föreskrivs i lagen om arbete för arbetstagare inom den privata sektorn är tillämpligt på alla arbetstagare inom den offentliga sektorn, oavsett vilken arbetsuppgift som har utförts, och det av flera skäl.

94. Först och främst på grund av att hänvisningen är allmänt hållen, och för det andra på grund av att den är införd i ett regelverk som innehåller bestämmelser som kan tolkas på olika sätt: ovannämnda artikel 187.1, som fastställer att den normala arbetstiden för offentliganställda vid inrikesministeriet är åtta timmar per dag, utan att göra någon åtskillnad mellan dagarbete och nattarbete, och i artikel 187.3 preciseras att vid nattarbete får ”den genomsnittliga arbetstiden ... inte överstiga 8 timmar under en 24-timmarsperiod”.

95. Enligt vad som framgår hänvisar vidare artikel 187.9 till dekret av inrikesministern för att fastställa detaljerna för arbetstidens förläggning och fördelning, ersättningen för det arbete som utförts utanför ordinarie arbetstid och närmare bestämmelser om vila och raster för offentliganställda vid inrikesministeriet.

96. Sistnämnda bestämmelse tycks bekräfta den nationella lagstiftarens avsikt att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning, inom de gränser som direktiv 2003/88 tillåter, vad beträffar arbetstiden för den särskilda kategori av arbetstagare som är offentliganställda vid inrikesministeriet, däribland även brandmän, genom att överlåta detaljregleringen till rättsakter av lägre rang, som tar hänsyn till de särskilda arbetsuppgifter som har utförts och de särskilda villkoren för att utföra arbetet.

97. Den ofullständiga och tvetydiga bild som på detta sätt framträder tycks följaktligen syfta på frågor rörande nationell rätt som uteslutande ska besvaras av den nationella domstolen.

98. Jag anser nämligen inte att det kan uteslutas att någon av de föreslagna tolkningarna i princip kan vara oförenlig med unionsrätten: om frågan enbart avser löneaspekten (omräkning av sju timmar nattetid till fler timmar dagtid med hjälp av en multiplikator) omfattas den inte av tillämpningsområdet för direktiv 2003/88 och i allmänhet inte av de gällande bestämmelserna om arbetstid i unionsrätten.

99. Om frågan däremot avser skyddet för arbetstagaren för att förhindra att alltför många arbetstimmar nattetid kan äventyra arbetstagarens hälsa, är alla tolkningar förenliga med unionsrätten som, såsom har framgått ovan, endast fastställer en gräns på maximalt åtta arbetstimmar under loppet av 24 timmar om arbetet utförs mellan klockan 22 och klockan 6 på morgonen.

100. Om frågan däremot avser likabehandling och likhetsprincipen i fråga om arbetstagare ska, som sagt, jämförelsen göras på ett specifikt och ingående sätt med beaktande av inte bara en generell ställning (arbetstagare inom den offentliga eller den privata sektorn) utan de konkreta villkoren för att utföra arbetet, målen med de bestämmelser som föreskriver olikabehandling, med beaktande av aktuella allmänintressen som ska förenas med behoven av att skydda arbetstagaren.

101. En sådan jämförelse ska, såsom har angetts i svaret på den första tolkningsfrågan, beakta hela regleringen av arbetsorganisationen, eftersom nattarbetets längd bara utgör en av de faktorer som är lämpliga för att bedöma huruvida skyddet av arbetstagarnas hälsa är effektivt.<sup>23</sup> Utan att det påverkar den yttre gräns som har fastställts i artikel 8 i direktiv 2003/88, skulle även beviljandet av exempelvis ytterligare viloperioder eller ledighet kunna bidra till att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet.

102. Dessutom utgör artikel 153 FEUF den rättsliga grunden för direktivet och dess syfte, som anges i skäl 2, är att understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet för att förbättra arbetsmiljön i syfte att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Följaktligen kan även andra parametrar, såsom vilans längd eller antalet semesterdagar per år, bidra till att säkerställa en viss skyddsnivå, vilket visar att en jämförelse av arbetstiden inte kan utgöra den enda relevanta omständigheten för att säkerställa att det mål som direktivet eftersträvar uppnås.

103. Vidare har den nationella domstolen, vad gäller huruvida situationerna är jämförbara, inte angett huruvida det bland den personal som arbetar som brandmän eller poliser i Bulgarien finns kontraktsanställda som har anställts enligt lagen om arbete och som utför samma arbetsuppgifter som de offentligtanställda vid inrikesministeriet.

104. Den flexibilitet som direktivet ger medlemsstaterna gör det för övrigt möjligt för medlemsstaterna att i de nationella bestämmelser genom vilka direktivet har införlivats ta hänsyn till krav på att bland annat allmänna intressen ska skyddas, såsom allmän ordning, eller att en viss verksamhet kräver en viss flexibilitet i fråga om arbetstidens förläggning.<sup>24</sup>

105. Det rör sig om att göra en avvägning mellan, å ena sidan, kontinuiteten i verksamheten inom vissa yrken, såsom poliser och brandmän, och, å andra sidan, effektiviteten i deras arbete nattetid, just på grund av den stora risk som kännetecknar dessa yrken.

106. Denna intresseavvägning kommer till uttryck i artikel 2.2 i direktiv 89/391,<sup>25</sup> vilken utesluter vissa verksamheter från nämnda direktivs tillämpningsområde och indirekt från tillämpningsområdet för direktiv 2003/88. Det kriterium som har använts grundar sig inte på att arbetstagarna tillhör en av de offentliga sektorer som avses i nämnda bestämmelse, utan endast på den specifika arten på vissa särskilda arbetsuppgifter som utförs av arbetstagarna inom området för hälsa, säkerhet och allmän ordning. Denna art motiverar ett undantag från bestämmelserna om skydd för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, på grund av att det är absolut nödvändigt att säkerställa ett effektivt skydd för kollektivet.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Beträffande behovet av att beakta samtliga relevanta omständigheter, såsom arbetets art och villkor, för att bedöma den inverkan som en specifik bestämmelse i direktiv 2003/88 kan ha på arbetstagares säkerhet och hälsa, se dom av den 11 april 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, punkt 39). I det fallet var det fråga om beräkningsperioden för att fastställa veckoarbetstiden.

<sup>24</sup> Se dom av den 11 april 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, punkt 39).

<sup>25</sup> Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, 1989, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146).

<sup>26</sup> Se dom av den 12 januari 2006, *kommissionen/Spanien* (C-132/04, ej publicerad, EU:C:2006:18, punkt 24).

107. Om det visar sig vara möjligt att jämföra sådana situationer, ankommer det likväl på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna, att fastställa huruvida det aktuella målet kan motivera skillnaden i behandling och huruvida den åtgärd som har gett upphov till skillnaden i behandling inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.<sup>27</sup> En skillnad i behandling är, såsom har angetts ovan, motiverad om den är grundad på ett objektiva och skäligt kriterium, det vill säga då den har ett samband med ett lagligt ändamål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, och skillnaden i behandling står i proportion till det mål som eftersträvas med behandlingen i fråga.<sup>28</sup>

108. Avsaknaden av ett sakligt skäl till lagstiftarens val att differentiera behandlingen i fråga om nattarbete för olika kategorier av jämförbara arbetstagare skulle kunna strida mot unionsrätten och eventuellt mot den nationella domstolens skyldighet att inte tillämpa den nationella lagbestämmelse som ligger till grund för skillnaden i behandling.

109. Principen om direktivkonform tolkning tillåter med andra ord att den nationella domstolen tar hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och tillämpar de tolkningsmetoder som är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrättens syfte.<sup>29</sup>

110. Jag anser följaktligen att artikel 20 i stadgan, som föreskriver likhetsprincipen, och artikel 31 i stadgan, som föreskriver rätten till rättvisa arbetsförhållanden, inte kräver att den normala arbetstiden för nattarbete på sju timmar, som föreskrivs i en medlemsstat för arbetstagare inom den privata sektorn, ska gälla utan åtskillnad även för arbetstagare inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän. Medlemsstaten har utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa en annan längd, alltjämt inom de maximigränser som föreskrivs i artikel 8 i direktiv 2003/88, under förutsättning att det finns ett sakligt skäl till lagstiftarens val att differentiera behandlingen i fråga om nattarbete för olika kategorier av arbetstagare som är jämförbara på ett specifikt och konkret sätt.

#### *4. Den tredje tolkningsfrågan*

111. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det för att uppnå målet i skäl 8 i direktiv 2003/88, det vill säga att begränsa nattarbetets längd, krävs att det i en nationell lagstiftning uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn

112. Som kommissionen har påpekat är det nödvändigt att framhålla att skälen inte är bindande i sig. I förevarande fall syftar nämnda skäl till att klargöra innehållet i artikel 8 i direktivet, vilken fastställer maximilängden för nattarbete till åtta timmar under varje 24-timmarsperiod.

113. Jag instämmer därför i kommissionens förslag att omformulera den tredje tolkningsfrågan på följande sätt: ”Kräver artikel 8 i direktivet, jämförd med skäl 8, att det i den nationella lagstiftningen uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn?”

<sup>27</sup> Se dom av den 5 juni 2018, *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393, punkt 52).

<sup>28</sup> Se dom av den 29 oktober 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, punkt 37), och dom av den 9 mars 2017, *Milkova* (C-406/15, EU:C:2017:198, punkt 55).

<sup>29</sup> Se dom av den 5 oktober 2004, *Pfeiffer m.fl.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 117), och dom av den 8 maj 2019, *Praxair MRC* (C-486/18, EU:C:2019:379, punkt 37 och där angiven rättspraxis).



114. Artikel 8 i direktivet ålägger medlemsstaterna att inte låta nattarbete överstiga en fastställd längd, nämligen åtta timmar under varje 24-timmarsperiod. Artikeln ålägger emellertid inte medlemsstaterna att fastställa en normal längd för nattarbete. I det avseendet ska orden ”[d]et finns ett behov av att begränsa arbetstidens längd vid perioder av nattarbete” i skäl 8 i direktivet tolkas på så sätt att nattarbetets maximilängd ska anges i direktivet.

115. Direktivet ger följaktligen medlemsstaterna möjlighet att avgöra huruvida det ska fastställas en normal längd för nattarbete, och huruvida den ska tillämpas på vissa arbetstagare eller på samtliga arbetstagare, beroende på den aktuella verksamhetens art. Medlemsstaterna har möjlighet att bestämma denna längd på grundval av en preliminär granskning av dess påverkan på hälsa och säkerhet, i enlighet med minimikraven i unionsrätten. Ur sistnämnda synvinkel kräver direktiv 2003/88 endast att minimikraven i artikel 8 i direktivet vad gäller nattarbetets längd är uppfyllda.

116. Som redan har angetts ovan ger direktivet för övrigt medlemsstaterna ett omfattande handlingsutrymme att beakta de särskilda behoven inom olika sektorer. Det finns nämligen betydande skillnader mellan de sektorer som kräver en verksamhet dygnet runt, det vill säga utan avbrott, eller åtminstone på natten eller delar av natten, och de sektorer som däremot inte kräver en sådan kontinuitet i verksamheten.

117. I det avseendet tycks således artikel 187 ZMVR överensstämma med minimikraven i direktiv 2003/88.

118. Jag anser följaktligen att artikel 8 i direktivet, jämförd med skäl 8, inte kräver att det i den nationella lagstiftningen uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn.

#### **IV. Förslag till avgörande**

119. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Rayonen sad Lukovit (Distriktsdomstolen i Lukovit, Bulgarien) på följande sätt:

- 1) Direktiv 2003/88 inskränker sig till att ange den maximala arbetstiden vid nattarbete, och artikel 12 a ålägger i synnerhet inte medlemsstaterna att fastställa en kortare arbetstid nattetid än dagtid. Det står medlemsstaterna fritt att vidta de åtgärder som de anser är lämpligast för att uppnå direktivets ändamålsenliga verkan.
- 2) Artikel 20 i stadgan, som föreskriver likhetsprincipen, och artikel 31 i stadgan, som föreskriver rätten till rättvisa arbetsförhållanden, kräver inte att den normala arbetstiden för nattarbete på sju timmar, som föreskrivs i en medlemsstat för arbetstagare inom den privata sektorn, ska gälla utan åtskillnad även för arbetstagare inom den offentliga sektorn, inbegripet för poliser och brandmän. Medlemsstaten har utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa en annan längd, alltjämt inom de maximigränser som föreskrivs i artikel 8 i direktiv 2003/88, under förutsättning att det finns ett sakligt skäl till lagstiftarens val att differentiera behandlingen i fråga om nattarbete för olika kategorier av arbetstagare som är jämförbara på ett specifikt och konkret sätt.

- 3) Artikel 8 i direktivet, jämförd med skäl 8, kräver inte att det i den nationella lagstiftningen uttryckligen fastställs en normal längd för nattarbete, inklusive för anställda inom den offentliga sektorn. Det står medlemsstaterna fritt att vidta de lämpligaste åtgärderna som säkerställer att direktivbestämmelsernas ändamålsenliga verkan uppnås.