

Sag C-585/19**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

2. august 2019

Forelæggende ret:

Tribunalul București (Rumænien)

Afgørelse af:

24. juli 2019

Sagsøger:

Academia de Studii Economice din București

Sagsøgt:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale

REDEGØRELSE FOR ANMODNING OM PRÆJUDICIEL AFGØRELSE

På anmodning fra sagsøgeren **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Bukarests økonomiske universitet) og i lyset af beslutningerne i retsmødet den 13. juni 2019 forelægger **TRIBUNALUL BUCUREȘTI, SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (retten i Bukarest, anden afdeling for forvaltnings- og skatteretlige sager), i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL

følgende præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, nr. 1), artikel 3 og artikel 6, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF [af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden], idet en afgørelse herom er nødvendig for bilæggelsen af den nationale retssag, der verserer for Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [udelades]:

»1) Skal der ved [udtrykket] »arbejdstid«, som defineret i artikel 2, nr. 1), i direktiv 2003/88/EF, forstås »det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og

står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver« på grundlag af en enkelt kontrakt (på fuld tid) eller på grundlag af den pågældende arbejdstagers samtlige indgåede (arbejds-)kontrakter?

2) Skal medlemsstaternes forpligtelser i henhold til artikel 3 i direktiv 2003/88/EF (pligten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode) og artikel 6, litra b), i direktiv 2003/88/EF (pligten til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode ikke overstiger 48 timer, inklusive overarbejde) fortolkes således, at de indfører grænser med hensyn til en enkelt kontrakt eller med hensyn til samtlige kontrakter, som er indgået med den samme arbejdsgiver eller flere arbejdsgivere?

3) Såfremt der af besvarelsen af det første og det andet spørgsmål følger en fortolkning, hvorefter medlemsstaterne ikke på nationalt plan må regulere anvendelsen af artikel 3 og artikel 6, litra b), i direktiv 2003/88/EF med hensyn til hver [enkelt] kontrakt, i mangel af nationale lovbestemmelser, ifølge hvilke den daglige minimumshvileperiode og den maksimale ugentlige arbejdstid skal stilles i relation til arbejdstageren (uanset hvor mange arbejdskontrakter, som denne indgår med den samme arbejdsgiver eller flere arbejdsgivere), kan en offentlig institution i en medlemsstat, der handler på statens vegne, da lægge til grund, at bestemmelserne i artikel 3 og artikel 6, litra b), i direktiv 2003/88/EF finder direkte anvendelse, og sanktionere en arbejdsgiver for manglende overholdelse af de i direktivets fastsatte grænser af den daglige hvileperiode og/eller den maksimale ugentlige arbejdstid?«

Tvistens genstand. Relevante faktiske omstændigheder

1. Ved *stævning* indgået til Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, har sagsøgeren **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)** i en sag mod sagsøgte **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** (formidlingsorgan for det operationelle program Menneskelige ressourcer – det nationale undervisningsministerium) (**OI POCU MEN**) nedlagt påstand om annullation af afgørelse nr. 1035 af [udelades] 2. august 2018, som blev truffet angående ASE's klage over protokollen til registrering af uregelmæssigheder og [org. s. 2] fastlæggelse af statens krav (PVC) af [udelades] 4. juni 2018, og annullation af protokollen til registrering af uregelmæssigheder og fastlæggelse af statens krav af [udelades] 4. juni 2018 udarbejdet af sagsøgte **OI POCU MEN**.

2. I sit søgsmål har sagsøgeren gjort gældende, at **OI POCU MEN** ved protokollen til registrering af uregelmæssigheder og fastlæggelse af finansielle berigtigelser af [udelades] 4. juni 2018 fastlagde, at ASE București, i sin egenskab af støttemodtager inden for projektet **POSDRU/89/1.5/S/59184** (operationelt

program for udvikling af de menneskelige ressourcer) med titlen »*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România*« (Produktivitet og excellence i postdoktorandforskning inden for økonomisk videnskab i Rumænien), SMIS-kode 21574, havde en gæld til staten på 13 490,42 [RON], svarende til en ikke-støtteberettiget udgift på et samlet beløb af 13 808 [RON], som udgjorde lønomkostningerne (nettoløn, skatter, arbejdstager- og arbejdsgiverbidrag) for en række arbejdstagere i projektgruppen, idet *OI POCU MEN* fandt, at denne udgift ikke var berettiget til støtte som følge af, at den maksimale daglige arbejdstid på 13 timer – en grænse, som ifølge *OI POCU MEN* er fastsat i *direktiv 2003/88/EF* – var blevet overskredet.

3. Den 10. juli 2018 [udelades] indgav sagsøgeren *administrativ klage* over den nævnte protokol til registrering af uregelmæssigheder, og ved afgørelse af [udelades] 2. august 2018 forkastede sagsøgte *OI POCU MEN* denne klage med følgende begrundelse: *a)* lovgivningen (nærmere bestemt *artikel 3* i *direktiv 2003/88/EF*) fastsætter det maksimale antal timer, som en person må arbejde om dagen, og ikke på en enkelt kontrakt; *b)* forskellene mellem en kontraktmæssig time (på 40 minutter) og en klokke-time (på 60 minutter) savner betydning, for så vidt som arbejdskontrakter vedrørende eksperters basisopgaver indgås i henhold til Codul muncii (arbejdslov) med en arbejdstid på fuld tid på 40 timer ugentlig, uden undtagelser; *c)* anmodningen om mægling blev fremsat over for det forkerte retssubjekt, fordi *OI POCU MEN* ikke har beføjelser med hensyn til anmodningen om mægling, og indholdet af Retningslinjer *AM POSDRU nr. 95/17.04.2014* fremhæves; det lægges derfor til grund, at støttemodtagerens ret til forsvar blev overholdt, idet støttemodtagere gives mulighed for at indlevere deres skriftlige standpunkt, inden en PVC [protokol til registrering af uregelmæssigheder og fastlæggelse af statens krav] vedtages, og indsendelsen af dette standpunkt udgør ikke et egentligt klagemiddel; *d)* på datoen for anmodningen om refusion, dvs. den 1. april 2013 burde [sagsøgeren] have været bekendt med bestemmelserne i *direktiv 2003/88/EF*, og selv i mangel af ***Retningslinjer AM POSDRU nr. 64/01.02.2013*** burde sagsøgeren have været bekendt med den i *artikel 3* i *direktiv 2003/88/EF* fastsatte grænse og derfor ikke anmode om refusion af lønomkostninger for opgaver, der overskred grænsen på 13 timer dagligt.

4. I sit *svarskrift*, som er blevet inkluderet i sagens akter, har sagsøgte *OI POCU MEN* anført at [udelades] have anvendt bestemmelserne i *direktiv 2003/88/EF* (arbejdstidsdirektivet) i overensstemmelse med rapporterne fra Europa-Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om gennemførelse af det nævnte direktiv i medlemsstaterne.

5. Det fremgår af lovgivningen om arbejdstid, som skal fortolkes indskrænkende, for det første at arbejdstidens længde kan forlænges til over 48 timer ugentlig, forudsat at det gennemsnitlige antal arbejdstimer, beregnet i en referenceperiode på fire kalendermåneder, ikke overstiger 48 timer ugentlig, og for det andet at den samme arbejdstager har ret til at udføre arbejde for flere arbejdsgivere eller for den samme arbejdsgiver på grundlag af flere individuelle

arbejdskontrakter og opnå den respektive løn for hver enkelt af disse kontrakter, undtaget de situationer hvor visse funktioner ex lege ikke må sammenlægges.
[Org. s. 3]

6. Eftersom finansieringsaftalen [skal opfattes] som en lov mellem aftaleparterne, fastsætter anmodningerne om finansiering, med senere ændringer og tilføjelser, såvel som de individuelle arbejdskontrakter og disses tillæg ingen undtagelser fra Codul muncii hvad angår beregningen af arbejdstimerne, og endvidere henviser de ikke til lærernes undervisningstimer, således at tilknytningen til en time på 60 minutter var lovlig og korrekt.

7. Hvad angår den tidsmæssige anvendelighed af bestemmelserne om arbejdstid for projektet blev der frem til datoen for ikrafttrædelse af Retningslinjer nr. 64/2013 derfor taget højde for lovbestemmelser, som var gunstigere for finansieringsmodtageren, dvs. en maksimal grænse på 13 timer dagligt ved anvendelse af artikel 3 i [direktiv] 2003/88/EF, i overensstemmelse med det formål, der udtrykkes i artikel 1, stk. 3, i direktiv 2003/88/EF, nærmere bestemt at »[d]ette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter«.

8. I konsekvens heraf nåede de kontraktmæssige timer, hvis de omregnes til de arbejdstimer, der blev registreret i de af finansieringsmodtageren og eksperterne førte tilstedeværelseskort, som eksperterne udfyldte og validerede med deres underskrift, såsom det også fremgår af dokumentationen for lønudbetalingerne, den maksimale grænse på 13 timer dagligt, som var anført i kravet (i modsat fald ville resultatet overstige 24 timer dagligt), hvilket førte til den konklusion, at der var tale om overtrædelse af bestemmelserne i artikel 56 i forordning (EF) nr. 1083/2006, artikel 2, stk. 1, i HG nr. 759/2007 [Hotărârea Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale; regeringsdekret nr. 759 af 11. juli 2007 om reglerne for støtteberettigelse af udgifter inden for rammerne af operationer, der finansieres med operationelle programmer], artikel 172a, stk. 1, litra c) og f), i forordning (EF) nr. 2342/2002 samt de ovennævnte bestemmelser, således at den omhandlede udgift efter det sagsøgtes opfattelse ikke var berettiget til støtte.

Anmodning om forelæggelse for Domstolen

9. Sagsøgeren har anmodet om, at der forelægges en række præjudicielle spørgsmål med henblik på at opnå en fortolkning af bestemmelserne i artikel 2, nr. 1), artikel 3 og artikel 6, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF.

Faktiske omstændigheder

10. Sammenfattet er sagsøgeren ved den anfægtede forvaltningsakt – PVC af 4. juni 2018 – blevet kritiseret for »ulovligt« at have udbetalt løn til de i projektet ansatte eksperter svarende til de arbejdstimer, som disse eksperter ydede på grundlag af lovligt indgåede arbejdskontrakter, med den begrundelse, at disse timer overstiger det maksimale antal timer, der er fastsat i [EU-]lovgivningen, nærmere bestemt i *artikel 3 i direktiv 2003/88/EF* om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden. Der er subsidiært taget højde for bestemmelserne i Retningslinjer AM POSDRU nr. 62/30.08.2012 (som fastsætter formatet for registrering af eksperternes aktivitet, især bilag 3 – individuelt tilstedeværelseskort, med en detaljeret angivelse af de daglige arbejdstimer for hvert enkelt projekt, inklusive den normale arbejdstid), Retningslinjer AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (som fastsætter en beregningsgrænse på 13 timer dagligt med virkning fra den 1.2.2013) samt *artikel 114, stk. (1)*, og *artikel 135, stk. (1)*, i *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (lov nr. 53/2003 – arbejdsloven)*.

Relevante nationale bestemmelser

11. *Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (lov nr. 53/2003 af 24.1.2003 – arbejdsloven)*, i kraft siden 5. februar 2003, fastsætter:

»*Artikel 111: Arbejdstiden udgør ethvert tidsrum, hvori arbejdstageren udfører sit arbejde, står til rådighed for arbejdsgiveren samt løser de pålagte opgaver og forpligtelser ifølge bestemmelserne i den individuelle arbejdskontrakt, den gældende overenskomst og/eller den gældende lovgivning.*«

»*Artikel 112, stk. (1): Fuldtidsansattes normale arbejdstid er 8 timer daglig og 40 timer ugentlig.*« [Org. s. 4]

»*Artikel 114, stk. (1): Den højeste tilladte arbejdstid må ikke overstige 48 timer ugentlig inklusive overarbejde.*«

»*Artikel 135, stk. (1): Arbejdstagere har ret til en hvileperiode på ikke under 12 sammenhængende timer mellem to arbejdsdage.*«

Relevante EU-retlige forskrifter

12. *Direktiv 2003/88/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden* bestemmer:

»*Artikel 2 – Definitioner*

I dette direktiv forstås ved:

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

Artikel 3 – Daglig hviletid

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode.

Artikel 6 – Maksimal ugentlig arbejdstid

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at det, henset til kravene om at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, sikres:

- a) at den ugentlige arbejdstid begrænses ved love eller administrative bestemmelser eller ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter
- b) at den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode ikke overstiger 48 timer, inklusive overarbejde.«

Begrundelserne for forelæggelse af det præjudicielle spørgsmål

13. Den ikke-støtteberettigede udgift, som omfattes af kravet af [udelades] 4. juni 2018, udgør de facto løn til eksperter, idet denne udgift ifølge *OI POCU MEN* ikke er berettiget til støtte, fordi disse eksperter i perioden fra oktober 2012 til januar 2013 på visse dage – ved en sammenlægning af arbejdstimerne i den normale arbejdstid (8 timer dagligt), de inden for projektet ydede arbejdstimer og eventuelle andre arbejdstimer inden for rammerne af andre projekter eller aktiviteter – nåede et samlet antal arbejdstimer, som overskrider den grænse på 13 timer dagligt, der er fastsat i *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (Retningslinjer AM POSDRU nr. 64/01.02.2013)*, og som ifølge *OI POCU MEN*, selv hvis *Retningslinjer AM POSDRU nr. 64/01.02.2013* (som blev vedtaget den 1.2.2013, dvs. efter perioden fra oktober 2012 til januar 2013, med hensyn til hvilken den af det omtvistede krav omfattede ikke-støtteberettigede udgift blev registreret) ikke forelå, følger af fortolkningen og den direkte anvendelse af *artikel 3* og *artikel 6* i *direktiv 2003/88/EF*.

14. Endvidere foreskriver *artikel 3* i *direktiv 2003/88/EF*, som udgør et af retsgrundlagene for søgsmålet, at medlemsstaterne træffer »de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode, og direktivets *artikel 6* foreskriver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at det, henset til kravene om at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og

sundhed, sikres: b) at den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode ikke overstiger 48 timer, inklusive overarbejde«. [Org. s. 5]

15. I konsekvens heraf har de præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt den af OI POCU MEN anlagte fortolkning af *direktiv 2003/88/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden* er forenelig med EU-retten, betydning for sagens afgørelse.

16. Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«) har endnu ikke vurderet anvendelsen af direktiv 2003/88/EF med hensyn til de daglige minimumshvileperioder og [udelades] med hensyn til den maksimale ugentlige arbejdstid for hver enkelt arbejdstager eller hver [enkelt] kontrakt.

17. Såfremt et præjudicielt spørgsmål rejses i en verserende tvist, kan den ret, for hvilken sagen er indbragt, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet i henhold til artikel 267, stk. 2, TEUF.

18. Med henblik på en ensartet anvendelse af EU-retten i medlemsstaterne er det på den ene side nødvendigt, at den ret, som skal træffe afgørelse i sagen, forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål, såfremt der næres tvivl om, hvorvidt en vis national praksis eller lovgivning er forenelig med traktaterne.

19. På den anden side findes der en undtagelse, som skal fortolkes indskrænkende, fra denne regel. Når en bestemt fortolkning fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl, kan den nationale ret beslutte at undlade at forelægge Domstolen et spørgsmål og anvende EU-retten direkte.

20. Denne situation er i Cilfit-dommen blevet kaldt »teorien om acte clair«. Formålet med denne teori er at undgå, at Domstolen overbelastes med spørgsmål, der er af udelukkende teoretisk karakter eller mangler tilknytning til bilæggelsen af tvisten.

21. Imidlertid må de nationale retter ikke fastslå, at en bestemmelse i traktaten er klar, medmindre Domstolen har afklaret den i sin praksis. Såfremt en national ret med henvisning til »teorien om acte clair« nægter at forelægge Domstolen et spørgsmål, uden at der foreligger grundlag herfor i retspraksis, kan der være tale om en krænkelse af retten til en retfærdig rettergang, som er sikret ved artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder [og grundlæggende frihedsrettigheder]. I denne forbindelse har Menneskerettighedsdomstolen i dommen i sagen Ullens de Schooten mod Belgien fastslået, at en national rets nægtelse af at foretage en præjudiciel forelæggelse kan rejse spørgsmål vedrørende procedurernes forenelighed med retten til en retfærdig rettergang, selv om den ret, som skal træffe afgørelse i sagen, ikke er et organ, der har til opgave at foretage legalitetsprøvelse.

22. Såfremt en ret nærer tvivl om fortolkningen af [EUF-]traktaten og den nationale lovgivnings forenelighed med bestemmelserne i denne traktat, har retten

i øvrigt pligt til at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen. Såfremt sagsøgeren kan gives medhold, selv uden at der forelægges et præjudicielt spørgsmål, kan retten med andre ord ikke frifinde OI POCU MEN uden først gennem den præjudicielle forelæggelse at få afklaret, om den af myndigheden anlagte fortolkning er forenelig med [EU-]retten. I modsat fald krænkes sagsøgeren ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI's ret til en retfærdig rettergang.

[Udelades]

[Udelades]

Bukarest, den 24. juli 2019

ARBEJDSDOKUMENT