

**Sag C-262/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

15. juni 2020

**Forelæggende ret:**

Rayonen sad Lukovit (Bulgarien)

**Afgørelse af:**

15. juni 2020

**Sagsøger:**

VB

**Sagsøgt:**

Glavna direksia »Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto« kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (indenrigsministeriets generaldirektorat »Brand- og civilbeskyttelse«)

**Hovedsagens genstand**

Søgsmål anlagt af en tjenestemand mod direktoratet, ved hvilket han er ansat, vedrørende vederlag for natarbejde

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Fortolkning af EU-retten; artikel 267 TEUF

**Præjudicielle spørgsmål**

1) Kræver den effektive beskyttelse i henhold til artikel 12, litra a), i direktiv 2003/88/EF, at den normale varighed af politibetjentes og brandmænds natarbejde er kortere end den fastsatte normale varighed af dagtjenesten?

2) Kræver det lighedsprincip, der er knæsat i artikel 20 og artikel 31 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at den normale varighed af natarbejde på syv timer, der i den nationale lovgivning er fastsat for arbejdstagere i den private sektor, ligeledes skal gælde for ansatte i den offentlige sektor, herunder politibetjente og brandmænd?

3) Kan det mål om at begrænse varigheden af natarbejde, der er fastsat i ottende betragtning til direktiv 2003/88/EF, kun nå effektivt, såfremt den normale varighed af natarbejde, herunder for ansatte i den offentlige sektor, udtrykkeligt er fastsat i den nationale lovgivning?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis**

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 20, 31 og 47

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT 2003, L 299 af 18.11.2003, s. 9): anden, fjerde, syvende, ottende og tiende betragtning samt artikel 12, litra a)

### **Anførte nationale bestemmelser**

Konstitutsia na Republika Balgaria (Republikken Bulgariens forfatning): artikel 16, artikel 48, stk. 5, og artikel 116, stk. 1

Kodeks na truda (arbejdsloven): artikel 140, stk. 1 og 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (lov om ministeriet for indre anliggender, Bulgarien, herefter »ZMVR«): artikel 142, stk. 1 og 5, artikel 187, stk. 1, 3 og 9, artikel 188, stk. 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (indenrigsministerens bekendtgørelser om tjenestetid samt tilrettelæggelse og fordeling heraf, om registrering af tjenestetid, om kompensation for tjeneste ud over den normale tjenestetid, regler for vagttjeneste, fritid og hvileperioder for indenrigsministeriets tjenestemænd) – fra 2014 (ophævet ved den efterfølgende bekendtgørelse, herefter »indenrigsministerens bekendtgørelse fra 2014«), fra 2015 [ophævet ved dom afsagt af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Bulgarien) den 11.7.2016] og fra 2016 [ophævet ved dom afsagt af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 10.12.2019, herefter »indenrigsministerens bekendtgørelse fra 2016«]

Naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata (bekendtgørelse om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse) fra 2007, udstedt ved beslutning truffet af ministerrådet: artikel 9, stk. 2

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Sagsøgeren, VB, er ansat ved kredsmyndigheden for byen Lukovit (Bulgarien) under Glavna direktsia »Pozharna bezopasnost i zaschtita na naselenieto« kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (indenrigsministeriets generaldirektorat »Brand- og civilbeskyttelse«, herefter »generaldirektoratet«) i en stilling som »skifteholdsleder«.
- 2 I den omtvistede periode – fra 3. oktober 2016 til 3. oktober 2019 – udførte sagsøgeren vagttjenester af 24 timers varighed, som i hvert enkelt tilfælde blev afregnet samlet for en periode på tre måneder.
- 3 For hvert kvartal blev alle præsterede overarbejdstimer, der lå ud over den normale tjenestetid for den pågældende periode, afregnet over for sagsøgeren og udbetalt til denne.
- 4 Indtil den 25. maj 2015 blev sagsøgerens natarbejde multipliceret med 0,143, og resultatet blev lagt sammen med det samlede antal arbejdstimer i afregningsperioden, således at syv timers natarbejde blev afregnet som otte timers udført tjeneste. Denne fremgangsmåde var fastsat i indenrigsministerens bekendtgørelse fra 2014.
- 5 Den efterfølgende bekendtgørelse fra 2015 indeholdt ikke længere en sådan ordning. Derfor anvendte direktoratet fra den 25. maj 2015 og konkret i den omtvistede periode ikke længere ordningen til omregning af natarbejdstimer til dagarbejdstimer ved afregningen af den udførte tjeneste.
- 6 VB har anlagt sag ved Rayonen sad (kredsdomstol) i Lukovit med påstand om, at direktoratet tilpligtes at betale ham 1 683,74 BGN som vederlag for præsterede og ikke-betalte overtimer med tillæg af lovbestemte renter.
- 7 Han har gjort gældende, at han i perioden fra den 2. oktober 2016 til den 2. oktober 2019 udførte natarbejde i et omfang på i alt 1 784 timer, som generaldirektoratet burde have omregnet til dagarbejdstimer med en koefficient på 1,143, hvilket vil sige, at der i denne periode skulle have været afregnet 2039,112 arbejdstimer over for ham. Efter sagsøgerens opfattelse burde direktoratet med henblik herpå have anvendt artikel 9, stk. 2, i bekendtgørelsen om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse, hvorefter natarbejdstimerne ved en samlet afregning af arbejdstiden omregnes ved hjælp af en koefficient, der svarer til forholdet mellem dagarbejdets og natarbejdets normale varighed i den pågældende stilling.

### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 8 Sagsøgeren har anført den retsopfattelse, at bestemmelserne i bekendtgørelsen om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse skal anvendes analogt i mangel af en regel om omregning af udført natarbejde til dagtjeneste i den særlige lov, dvs. ZMVR, og i de særlige administrative bestemmelser, som var gældende i den omtvistede periode.
- 9 Generaldirektoratet har bestridt kravet, idet det har gjort gældende, at der ikke findes noget retsgrundlag for en omregning af natarbejde til dagtjeneste.
- 10 I retlig henseende har generaldirektoratet anført, at den normale arbejdstid for ministeriets tjenestemænd i henhold til ZMVR's artikel 187, stk. 1, er otte timer om dagen og 40 timer om ugen ved en femdages arbejdsuge, uanset hvornår på døgnet arbejdsdagen på otte timer er placeret.
- 11 Generaldirektoratet har henvist til ZMVR's artikel 187, stk. 3, hvorefter kun tjeneste, der udføres i vagter fra kl. 22.00 til kl. 6.00, er natarbejde, og har gjort gældende, at loven for ansatte i indenrigsministeriet fastsætter samme normale varighed på otte timer for både dagtjeneste og natarbejde.
- 12 Generaldirektoratet har fremhævet, at der i de administrative bestemmelser, som er blevet udstedt af indenrigsministeren, og som regulerer arbejdstiden for ministeriets ansatte, ikke er hjemlet en omregning af natarbejde til dagtjeneste.
- 13 Generaldirektoratet er af den opfattelse, at reglerne i bekendtgørelsen om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse, der er udstedt på grundlag af Kodeks na truda (arbejdsloven), hvorefter natarbejde konverteres til dagarbejde med en koefficient på 1,143, ikke finder anvendelse på ministeriets tjenestemænd.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 14 Henset til Domstolens fortolkning i kendelse af 14. juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg mod Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 46 og 54) og i Domstolens dom af 5. oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 57) antager den forelæggende ret, at brandvæsenets aktiviteter under »normale omstændigheder«, som i den foreliggende sag, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/88.
- 15 Sagsøgeren, der efter bulgarsk ret er tjenestemand, skal henset til Domstolens kendelse af 7. april 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, præmis 25 og 26), anses for »arbejdstager« som omhandlet i direktiv 2003/88.
- 16 Den almindelige arbejdslovgivning i Republikken Bulgarien – Kodeks na truda (arbejdsloven) – bestemmer, at den normale varighed af dagarbejde er otte timer og den normale varighed af natarbejde er syv timer.

- 17 Den særlige lov, som indeholder reglerne for tjenestemænd ved politi- og brandmyndighederne, ZMVR, indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse om fastsættelsen af den normale varighed af natarbejde, men fastsætter blot, hvilket tidsrum der anses for nat, nemlig fra kl. 22.00 til kl. 06.00, præcis som det er fastsat i Kodeks na truda (arbejdsloven).
- 18 I fraværet af en sådan bestemmelse, der fastsætter, hvor lang den normale arbejdstid er om natten, foreskriver indenrigsministeren i bekendtgørelserne om reglerne for afregning af arbejdstiden for ansatte i indenrigsministeriet, at den normale varighed af tjenesten for politibetjente og brandmænd er den samme om dagen og om natten, nemlig otte timer.
- 19 Såfremt der imidlertid ligger sundhedsmæssige hensyn til grund for den særlige ordning vedrørende natarbejde som følge af, at det er almindeligt anerkendt, at natarbejde er skadeligt for den menneskelige organisme, bør begrænsningen af dets normale varighed være ens for alle arbejdstagere, uafhængigt af grundlaget for brugen af deres arbejdskraft.
- 20 I overensstemmelse hermed har den forelæggende ret i identiske tvister vedrørende søgsmål anlagt af politibetjente og brandmænd hidtil indtaget det principielle standpunkt, der er beskrevet nedenfor.
- 21 Tjenesteforholdene reguleres efter principperne i højhedsmetoden til forskel fra arbejdsforholdene, som er mellem ligeværdige personer med en lang række minimumsstandarder til beskyttelse af arbejdstagerne.
- 22 På grund af disse forskelle med hensyn til retssubjekterne og retsreglernes karakter kan retsforskrifterne i den almindelige arbejdslovgivning ikke anvendes subsidiært på spørgsmål vedrørende tjenestemænds tjenesteforhold, som ikke er reguleret i de særlige forskrifter.
- 23 I de tilfælde, hvor den særlige lov, ZMVR, vedrørende beskyttelsen i forbindelse med natarbejde udtrykkeligt henviser til Kodeks na truda (arbejdsloven) (som det anføres i ZMVR's artikel 188, stk. 2: »de tjenestemænd, der udfører tjeneste i tidsrummet fra kl. 22.00 til kl. 06.00, er omfattet af den særlige beskyttelse i henhold til Kodeks na truda«), må det antages, at visse arbejdsretlige forskrifter kan finde direkte anvendelse på tjenesteforholdene.
- 24 Den særlige beskyttelse i forbindelse med natarbejde skal fortolkes i lyset af de to hovedfunktioner, som den retlige ordning vedrørende arbejdstid har: 1. den økonomiske funktion, som kommer til udtryk i den tid, hvor den ansatte skal opfylde sine forpligtelser; og 2. den beskyttende funktion, hvis mål er at beskytte sundheden og bevare menneskers arbejdsevne.
- 25 Den særlige ordning vedrørende natarbejde er baseret på beskyttelsesfunktionen. Udgangspunktet er det lægevidenskabeligt dokumenterede kendskab til den forøgede risiko ved natarbejde og menneskers hurtigere udmattelse som følge

heraf henset til menneskekroppens naturlige biologiske rytme, hvorefter natten skal bruges til ro, hvile og genopbygning af de fysiske og psykiske kræfter.

- 26 I henhold til ZMVR's artikel 187, stk. 1, er den normale varighed af arbejdstiden for ministeriets tjenestemænd otte timer pr. dag. Fraværet af en særlig bestemmelse, der regulerer den normale og den maksimalt tilladte varighed af natarbejdet, kan forklares med henvisningen i denne lovs artikel 188, stk. 2, til beskyttelsen i henhold til Kodeks na truda (arbejdsloven), der indeholder en kortere varighed af natarbejde, nemlig op til syv timer.
- 27 Forskriften i ZMVR's artikel 187, stk. 3, bestemmer ikke, at den normale varighed af natarbejde er otte timer, men fastsætter blot, at natarbejde mellem kl. 22.00 og kl. 06.00 også er tilladt i forbindelse med skifteholdsarbejde, idet antallet af arbejdstimer i gennemsnit ikke må overstige otte timer i et tidsrum på 24 timer.
- 28 På baggrund af ovenstående retlige analyse kan det konkluderes, at den normale varighed af natarbejdstiden for ministeriets ansatte ligeledes skal være op til syv timer.
- 29 Den modsatte konklusion ville indebære en tilsidesættelse af forfatningsmæssigt forankrede principper om et højt beskyttelsesniveau under arbejdet. Derudover ville det stille tjenestemændene, dvs. politibetjentene og brandmændene i ministeriet, ringere end de medarbejdere i ministeriet, der er ansat på grundlag af en ansættelseskontrakt.
- 30 Denne konklusion om forskelsbehandling nås, eftersom de af ministeriets medarbejdere, der er ansat på grundlag af en ansættelseskontrakt, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for indenrigsministerens bekendtgørelse fra 2016, og der for det natarbejde, som de udfører, vil gælde reglerne i artikel 9, stk. 2, i bekendtgørelsen om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse, hvorefter natarbejde omregnes.
- 31 Det står i modsætning til målene med den særlige situation for politibetjente og brandmænd, hvis erhverv altid er kendetegnet ved et forhøjet risikoniveau, at de afskæres fra den beskyttelse i forbindelse med natarbejde, som kommer til udtryk i begrænsningen af den normale varighed af natarbejde til syv timer. Derigennem tilsidesættes både tjenestemændenes individuelle rettigheder og samfundets interesser, idet effektiviteten af deres tjeneste om natten reduceres.
- 32 På denne baggrund skal bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, i bekendtgørelsen om aflønningens opbygning og tilrettelæggelse finde anvendelse, hvilket fører til det samme resultat, som tidligere var sikret ved indenrigsministerens bekendtgørelse fra 2014.
- 33 Den ovenfor beskrevne fortolkning af den nationale lovgivning, som dommerkollegiet ved Rayonen sad Lukovit (kredsdomstolen i Lukovit) finder korrekt, er blevet afvist af den appelinstant, i den foreliggende sag Okrazhen sad



Lovech (den regionale domstol i Lovech), som henset til sagsværdierne er den sidste instans.

- 34 Appellinstansens principielle opfattelse, som er kommet til udtryk i dens domme vedrørende identiske krav fremsat af politibetjente og brandmænd, er støttet på to hovedargumenter.
- 35 Den første betragtning er, at fraværet af en ordning, hvorefter natarbejdstimer konverteres til dagarbejdstimer i forholdet 7:8, i administrative bestemmelser, der er blevet udstedt efter ophævelsen af bekendtgørelsen fra 2014, er udtryk for en beslutning fra lovgivers side og ikke for et retligt tomrum. Derudover anføres det, at den tvivlsomme karakter af en sådan retlig løsning kan foranledige lovgiver til fremover at tage afstand fra den eller ændre den, men at denne omstændighed ikke kan udgøre et argument for en analog retsanvendelse.
- 36 Det andet argument er, at ZMVR's artikel 188, stk. 2, ikke finder direkte anvendelse, idet bestemmelsen henviser til den særlige beskyttelse i henhold til Kodeks na truda (arbejdsloven).
- 37 Den relevante retspraksis i Bulgarien er modstridende, hvorfor der efter anmodning fra justitsministeren er blevet iværksat en fortolkningssag ved Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol), der imidlertid endnu ikke har truffet en afgørelse.
- 38 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt målene i direktiv 2003/88 om begrænsning af varigheden af natarbejde og de deri indeholdte midler til beskyttelse af natarbejdere kræver, at medlemsstaterne foruden at fastsætte en tidsramme for natarbejde også skal fastsætte den »normale varighed« af natarbejde, nærmere betegnet både for arbejdstagere i den private og i den offentlige sektor.
- 39 For den forelæggende ret er det ligeledes af betydning, om målene i direktiv 2003/88 kræver, at den normale varighed af natarbejde nødvendigvis er kortere end den fastsatte normale varighed af dagtjeneste.
- 40 Der hersker ligeledes tvivl om følgende: Såfremt medlemsstaten har fastsat en normal varighed af natarbejde på syv timer for alle arbejdstagere i den private sektor, er det da henset til ligebehandlingsprincippet lovligt, at varigheden af natarbejde for politibetjente og brandmænd, der er beskæftiget i den offentlige sektor, er længere, nemlig otte timer – den samme som den normale varighed af deres dagtjeneste?
- 41 Svarene på disse spørgsmål er afgørende for udfaldet af tvisten i hovedsagen, eftersom den nationale ret kan træffe foranstaltninger til sikring af direktivets målsætning, nemlig at begrænse varigheden af natarbejde, såfremt Den Europæiske Unions Domstol foretager en fortolkning, hvorefter de nationale retsfor skrifter vedrørende beskyttelse i forbindelse med politibetjentes og

brandmænds natarbejde ikke er gyldige og ikke er i overensstemmelse med lighedsprincippet.

- 42 Ifølge Den Europæiske Unions Domstols faste praksis påhviler den forpligtelse for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål og deres pligt i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 288 TEUF til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence (dom af 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Med henblik på at opfylde denne forpligtelse tillader princippet om overensstemmende fortolkning, at den nationale ret tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, for at sikre den fulde virkning af EU-retten og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med EU-retten (jf. i denne retning dom af 5.10.2004, Pfeiffer m.fl., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 117, og af 8.5.2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Anvendelsen af princippet om overensstemmende fortolkning af den nationale lovgivning i den foreliggende sag ville ikke føre til en fortolkning af den nationale lovgivning contra legem, eftersom den eventuelle lakune i ZMVR skulle udfyldes ved de ovenfor anførte fortolkningsmetoder.
- 45 Ovenfor har den forelæggende ret redegjort for sin principielle fortolkning af den nationale lovgivning i dens helhed, dog uden at behandle denne i lyset af EU-retten, eftersom de nævnte uklare punkter i forbindelse med fortolkningen af direktiv 2003/88 forhindrer retten, der skal træffe afgørelsen, i at anvende denne direkte, før den har modtaget en autentisk fortolkning fra Den Europæiske Unions Domstol.

### **Særlig begæring**

- 46 I denne sag finder den forelæggende ret, at betingelserne for en fremskyndet procedure i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement er opfyldt. Den konkrete tvist er en af tusindvis af individuelle tvister, som politibetjente og brandmænd i de seneste år har indbragt for retterne i Bulgarien. Samtidig argumenteres der i landet for to modstridende synspunkter, hvilket bringer retssikkerheden i alvorlig fare, idet der på nuværende tidspunkt ikke foreligger en fortolkningsafgørelse fra Varhoven kasatsionen sad (øverste kassationsdomstol) vedrørende dette spørgsmål. De ovenfor nævnte omstændigheder taler for, at en behandling af den præjudicielle forelæggelse er af hastende karakter, for i forbindelse med det store antal lignende tvister at give alle retter mulighed for at tilegne sig Domstolens fortolkning af direktiv 2003/88, således at de kan anvende princippet om overensstemmende fortolkning af den nationale lovgivning.