

Zaak C-585/19**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

2 augustus 2019

Verwijzende rechter:

Tribunal București (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 juli 2019

Verzoekende partij:

Academia de Studii Economice din București

Verwerende partij:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

**VERSLAG BETREFFENDE HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE
BESLISSING**

Op verzoek van de verzoekende partij, **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Academie voor Economische Studies van Boekarest), vraagt de **TRIBUNAL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (rechter in eerste aanleg te Boekarest – afdeling II-A bestuursrechtelijke en belastingzaken), gelet op het ter terechtzitting van 13 juni 2019 uitgesproken vonnis, overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aan

HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

om de volgende prejudiciële vragen te beantwoorden, die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 2, punt 1, artikel 3 en artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad, aangezien een beslissing dienaangaande dienstig is voor de beslechting van het geding dat aanhangig is bij de Tribunal București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [OMISSIS]:

„1) Moet onder [het begrip] „arbeidstijd”, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 1, van richtlijn 2003/88/EG, worden verstaan „de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent” op grond van één enkele overeenkomst (voor voltijds werk), dan wel op grond van alle (arbeids)overeenkomsten die door die werknemer zijn gesloten?

2) Moeten de aan de lidstaten opgelegde verplichtingen uit hoofde van artikel 3 van richtlijn 2003/88/EG (verplichting om de nodige maatregelen te treffen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste 11 aaneengesloten uren genieten) en uit hoofde van artikel 6, onder b), van deze richtlijn (vaststellen dat de gemiddelde arbeidstijd in een tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt) aldus worden uitgelegd dat daarbij grenzen worden vastgelegd ten aanzien van één enkele overeenkomst, dan wel ten aanzien van alle overeenkomsten die met dezelfde werkgever of met verschillende werkgevers zijn gesloten?

3) Indien de antwoorden op vraag 1 en vraag 2 een uitlegging bevatten volgens welke het uitgesloten is dat de lidstaten, op nationaal niveau, kunnen bepalen dat artikel 3 en artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88/EG per overeenkomst worden toegepast wanneer er geen nationale wetsbepalingen zijn volgens welke de dagelijkse minimumrusttijd en de maximale wekelijkse arbeidstijd betrekking moeten hebben op de werknemer (ongeacht het aantal arbeidsovereenkomsten dat de werknemer met dezelfde werkgever of met verschillende werkgevers heeft gesloten), kan een namens de staat optredende openbare instelling van een lidstaat zich dan beroepen op de rechtstreekse toepassing van artikel 3 en artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88/EG en de werkgever een sanctie opleggen wegens niet-naleving van de in de richtlijn gestelde grenzen ten aanzien van de dagelijkse rusttijd en/of de maximale wekelijkse arbeidstijd?”

Voorwerp van het geding. Relevante feiten.

1. Bij beroepschrift, ingeschreven op de rol van de Tribunal București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, heeft verzoekster, **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (hierna: „ASE”)**, in de zaak tegen verweerster, de Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale [intermediaire instantie voor het operationeel programma menselijk kapitaal - ministerie van Onderwijs (hierna: „OI POCU MEN”)], verzocht om nietigverklaring van Deciziei nr. 1035 [din]/[OMISSIS]02.08.2018 (besluit nr. 1035 van 2 augustus 2018) op het door ASE ingediende bezwaar tegen het proces-verbaal tot vaststelling van onregelmatigheden en [OR 2] ter bepaling van de schuld ten aanzien van de schatkist (PVC) [van][OMISSIS] 4 juni 2018, en om nietigverklaring van het door verweerster *OI POCU MEN* afgegeven proces-verbaal tot vaststelling van onregelmatigheden en ter bepaling van de schuld ten aanzien van de schatkist [van] [OMISSIS]4 juni 2018.

2. In haar beroepschrift heeft verzoekster aangevoerd dat de *OI POCU MEN* – met het proces-verbaal tot vaststelling van onregelmatigheden en ter bepaling van de financiële correcties [van] [OMISSIS] 4 juni 2018 – ASE București, als begunstigde van het project *POSDRU/89/1.5/S/59184* met als opschrift „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania*” („*Performantie en uitmuntendheid in het postdoctoraal onderzoek in de economische wetenschappen in Roemenië*”) – SMIS-code 21574, ervan beticht een bedrag van 13 490,42 Roemeense lei [RON] aan de schatkist verschuldigd te zijn – namelijk het bedrag van een uitgave die niet-subsidiabel wordt geacht –, waarbij de schuld in totaal 13 808 RON bedraagt en betrekking heeft op de salariskosten (nettosalaris, belastingen en werknemers- en werkgeversbijdragen) ten aanzien van een aantal medewerkers van het team dat het project uitvoert, welke kosten door de *OI POCU MEN* als niet-subsidiabel zijn aangemerkt op grond van haar vaststelling dat de maximumgrens van 13 uur werktijd per dag was overschreden; volgens de *OI POCU MEN* was deze grens vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2003/88/EG.

3. Verzoekster heeft [op] [OMISSIS] 10 juli 2018 administratief bezwaar tegen bovengenoemd proces-verbaal ingediend, dat bij besluit van verweerster *OI POCU MEN* [van] [OMISSIS] 2 augustus 2018 als ongegrond is afgewezen op grond van de volgende overwegingen: **a)** de wetgeving (*artikel 3 van richtlijn 2003/88/EG* wordt aangehaald) regelt het maximaal aantal uren dat een persoon per dag, in het kader van meer dan één overeenkomst, mag werken; **b)** de verschillen tussen het overeengekomen werkuur (40 minuten) en een normaal uur (60 minuten) zijn niet relevant zolang de arbeidsovereenkomsten betreffende de basisfunctie van de deskundigen worden gesloten op basis van de Cod al muncii („arbeidswetboek”) en voorzien in een voltijdse arbeidstijd van 40 uur per week, maar niet in enige afwijkende bepaling; **c)** het bemiddelingsverzoek werd aan de verkeerde instantie gericht aangezien de *OI POCU MEN* niet bevoegd is voor bemiddelingsverzoeken en voorts wordt verwezen naar de *Instrucțiunii AM POSDRU nr. 95/17.04.2014* (instructie van de beheersautoriteit voor het sectoraal operationeel programma arbeidspotentieel, betreffende het project POSDRU nr. 95 van 17 april 2014); bijgevolg wordt aangenomen dat de rechten van verdediging van de begunstigde worden geëerbiedigd, aangezien zij voorafgaand aan de afgifte van het PVC (proces-verbaal tot vaststelling van de onregelmatigheden en ter bepaling van de schuld aan de schatkist) in de gelegenheid wordt gesteld om haar standpunt schriftelijk kenbaar te maken, en de mededeling van dat standpunt als zodanig geen rechtsmiddel vormt; **d)** op de datum van indiening van het verzoek om terugbetaling, namelijk op 1 april 2013, had [ASE] kennis moeten hebben van de bepalingen van richtlijn 2003/88/EG en zelfs bij ontstentenis van de *Instrucțiunii AM POSDRU nr. 64/01.02.2013* (instructie van de beheersautoriteit voor het project POSDRU nr. 64 van 1 februari 2013), had ASE op de hoogte moeten zijn van de in artikel 3 van *richtlijn 2003/88/EG* gestelde grenzen en had zij moeten afzien van een verzoek om terugbetaling van de kosten met betrekking tot de salarissen waarbij de grens van 13 uur per dag was overschreden.

4. In haar bij het dossier gevoegde verweerschrift stelt verweerster Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale (OI POCU MEN) dat zij [OMISSIS] de desbetreffende bepalingen van richtlijn 2003/88/EG (de arbeidstijdenrichtlijn) heeft toegepast overeenkomstig de verslagen van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de uitvoering door de lidstaten van de genoemde richtlijn.

5. Blijkens de arbeidswetgeving, die strikt moet worden uitgelegd, kan de duur van de arbeidstijd worden verlengd tot meer dan 48 uur per week, op voorwaarde dat de gemiddelde arbeidstijd, berekend over een referentieperiode van 4 kalendermaanden, niet meer dan 48 uur per week bedraagt, en mits elke werknemer het recht heeft om, op grond van individuele arbeidsovereenkomsten, voor dezelfde of verschillende werkgevers te werken en het voor elk van die overeenkomsten bepaalde loon ontvangt, uitgezonderd de gevallen waarin bij wet is voorzien in onverenigbaarheden ten aanzien van de cumulatie van bepaalde functies. **[OR 3]**

6. Aangezien de financieringsovereenkomst, die de partijen tot wet strekt, de financieringsaanvragen en alle desbetreffende latere wijzigingen en aanvullingen alsmede de individuele arbeidsovereenkomsten en aanhangsels bij deze overeenkomsten niet voorzien in een afwijking van de bepalingen van het arbeidswetboek inzake de berekening van de werkuren, en evenmin verwijzen naar de duur van een werkuur in het kader van de arbeidstijd ten aanzien van docenten, is de berekening wettig en correct gerefereerd aan een uur van 60 minuten.

7. Met betrekking tot de tijdelijke toepassing van de bepalingen tot regeling van de arbeidstijd in het kader van het project tot de datum van inwerkingtreding van instructie nr. 64/2013, is dus rekening gehouden met de voor de begunstigde van de financiering gunstigste wetsbepalingen, namelijk de maximumgrens van 13 uur per dag uit hoofde van artikel 3 van [richtlijn] 2003/88/EG, in de geest van artikel 1, lid 3, van diezelfde richtlijn, volgens hetwelk „[de] richtlijn [...] van toepassing [is] op alle particuliere of openbare sectoren”.

8. Op basis van de overeengekomen uren die zijn omgezet naar werkuren, welke zijn geregistreerd in de presentielijsten die door de begunstigde van de financiering worden bijgehouden en door de deskundigen worden ingevuld en door laatstgenoemden worden goedgekeurd door ze te ondertekenen, en de documenten inzake de betaling van de salarissen blijkt dat de in de schuldttitel vastgestelde maximumgrens van 13 uur per dag was bereikt (anders zou het resultaat meer dan 24 uur per dag zijn), op grond waarvan is geconcludeerd tot schending van artikel 56 [van] verordening (EG) [nr.] 1083/2006, artikel 2, lid 1, [van] H[otărârea] G[uvernului] (regeringsbesluit) nr. 759/2007, artikel 172 bis, lid 1, onder c) en f), van verordening (EG) nr. 2342/2002 alsmede van de voornoemde bepalingen, hetgeen volgens verweerster tot gevolg heeft dat het litigieuze bedrag niet-subsidiabel is.

Verzoek om de zaak te verwijzen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie

9. Verzoekster heeft om een prejudiciële verwijzing verzocht teneinde vragen te kunnen voorleggen ter verduidelijking van artikel 2, punt 1, artikel 3 en artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad.

De feiten

10. De verwijzende rechter stelt vast dat verzoekster met de bestreden bestuurshandeling – het proces-verbaal [van] 4 juni 2018 – in wezen wordt verweten dat zij de voor het project in dienst genomen deskundigen „ten onrechte” loon heeft uitbetaald als vergoeding voor de uren die zij op basis van de wettig gesloten arbeidsovereenkomsten hadden gewerkt, daar deze uren het maximaal aantal uren als bedoeld in de wetgeving [van de Unie], meer bepaald *artikel 3 van richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd*, overschrijden. Voorts wordt ook gewezen op de bepalingen van Instructiunii AM POSDRU nr. 62/30.08.2012 (instructie van de beheersautoriteit voor project nr. 62 van 30 augustus 2012, waarbij de wijze van registratie van de werkzaamheden van de deskundigen is vastgelegd, namelijk in bijlage 3 – individuele presentielijst met gedetailleerde vermelding van het aantal uren dat per dag en per project is gewerkt, met inbegrip van de basisarbeidsduur), de bepalingen van Instructiunii AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (instructie van de beheersautoriteit voor project nr. 64 van 1 februari 2013, waarbij per 1 februari 2013 de grens van 13 uur per dag voor de berekening is vastgesteld), en *op artikel 114, lid 1, en artikel 135, lid 1, van Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (wet nr. 53/2003 betreffende het arbeidswetboek)*.

Bepalingen van nationaal recht die op de onderhavige zaak van toepassing zijn

11. Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (wet nr. 53/2003 betreffende het arbeidswetboek), van kracht sinds 5 februari 2003, bepaalt:

„Artikel 111: „De arbeidstijd is de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn taken en functies uitoefent, overeenkomstig een individuele arbeidsovereenkomst, de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomst en/of de geldende wetgeving.”

„Artikel 112, lid 1: Voor voltijdwerknemers bedraagt de normale arbeidstijd 8 uur per dag en 40 uur per week.” [OR 4]

„Artikel 114, lid 1: De maximale wettelijke arbeidstijd, inclusief overwerk, mag niet meer zijn dan 48 uur per week.

Artikel 135, lid 1: *Tussen twee werkdagen hebben werknemers recht op een rusttijd van ten minste 12 aaneengesloten uren.”*

Bepalingen van Unierecht die in casu van toepassing/relevant zijn

12. *Richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd* bepaalt:

„Artikel 2 – Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. *arbeidstijd: de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken;*
2. *rusttijd: de tijd die geen arbeidstijd is [...].”*

Artikel 3 — Dagelijkse rusttijd

De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten.

Artikel 6 — Maximale wekelijkse arbeidstijd

De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers:

- a) *de wekelijkse arbeidstijd via wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of via collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners wordt beperkt;*
- b) *de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt.”*

De redenen waarom de verwijzende rechter om een prejudiciële beslissing verzoekt

13. De niet-subsidiabele kosten die bij de schuldttitel [van][OMISSIS] 4 juni 2018 in rekening zijn gebracht, zijn in feite uitgaven voor salarissen van deskundigen, die door de *OI POCU MEN* niet-subsidiabel worden geacht vanwege het feit dat die deskundigen tussen oktober 2012 en januari 2013, op bepaalde dagen, de gewerkte uren volgens de basisarbeidsduur (8 uur per dag) hebben gecumuleerd met de in het kader van het project gewerkte uren en desgevallend ook met de in het kader van andere projecten of werkzaamheden gewerkte uren, zodat zij een totaal aantal uren per dag hebben opgegeven dat hoger ligt dan de grens van 13 uur per dag, die is vastgesteld in de instructie van

de beheersautoriteit voor project nr. 64 van 1 februari 2013, welke grens volgens de *OI POCU MEN*, zelfs afgezien van genoemde instructie (die is uitgevaardigd op 1 februari 2013, dus na de periode van oktober 2012 tot en met januari 2013 waarvoor de niet-subsidiabele kosten in de schuldtitle zijn opgenomen) voortvloeit uit de uitlegging en rechtstreekse toepassing van artikelen 3 en 6 van richtlijn 2003/88/EG.

14. Tevens verplicht artikel 3 van richtlijn 2003/88/EG, dat een van de rechtsgrondslagen van de inleidende rechtsvordering vormt, de lidstaten tot het treffen van „de nodige maatregelen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uren een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten, en verplicht artikel 6 van de richtlijn de lidstaten de nodige maatregelen te treffen opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers: b) de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt”.
[OR 5]

15. De prejudiciële vragen die duidelijkheid moeten verschaffen over de verenigbaarheid van de door de OI POCU MEN gegeven uitlegging van richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, zijn dus van belang voor de oplossing van het geding.

16. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft de toepasselijkheid van richtlijn 2003/88/EG ten aanzien van dagelijkse minimumrusttijden en [OMISSIS] de maximale wekelijkse arbeidstijd per werknemer of per overeenkomst tot nu toe niet onderzocht.

17. Artikel 267, tweede alinea, VWEU bepaalt dat indien een prejudiciële vraag wordt opgeworpen in een aanhangige procedure, de rechterlijke instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof kan verzoeken over deze vraag uitspraak te doen.

18. Voor de uniforme toepassing van het Unierecht in de lidstaten is het echter nodig dat de rechter die de zaak behandelt een prejudiciële vraag aan het Hof voorlegt wanneer er twijfel bestaat over de verenigbaarheid van een bepaalde nationale praktijk of wetgeving met de verdragen.

19. Anderzijds bestaat er een strikt uit te leggen uitzondering op deze regel. Indien een bepaalde uitlegging dermate voor de hand ligt dat er geen enkele ruimte voor redelijke twijfel is, mag de nationale rechter ervan uitgaan dat de prejudiciële vraag niet noodzakelijk is en het Unierecht rechtstreeks toepassen.

20. Een dergelijke situatie is in het Cilfit-arrest de „theorie van de *acte clair*” genoemd. Het doel van deze theorie is te voorkomen dat het Hof wordt overstelpt met louter theoretische vragen of met vragen die geen verband houden met de beslechting van een geschil.

21. De nationale rechter kan evenwel slechts dan stellen dat een bepaling van het Verdrag duidelijk is indien zij is verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof. Indien de nationale rechter, door zich te beroepen op de „theorie van de acte clair”, weigert een vraag aan het Hof voor te leggen, zonder enige grondslag in de rechtspraak, bestaat de mogelijkheid dat het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens [en de fundamentele vrijheden], wordt geschonden. In deze zin heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in de zaak Ullens de Schooten tegen België, bepaald dat de weigering van de nationale rechter om gebruik te maken van het mechanisme van de prejudiciële vraag aanleiding kan geven tot de vraag of de procedure wel verenigbaar is met het recht op een eerlijk proces, zelfs indien de rechter die is aangezocht om uitspraak te doen, geen instantie is die belast is met de wettigheidstoetsing

22. Voor zover hij echter twijfels heeft over de uitlegging van het V[W]EU en de verenigbaarheid van het nationale recht met de bepalingen ervan, is de rechter niettemin gehouden de zaak voor te leggen aan het Hof. Met andere woorden, het beroep kan ook zonder het stellen van een prejudiciële vraag worden toegewezen, maar het kan niet worden verworpen zonder dat er eerst is verduidelijkt, door middel van een prejudiciële beslissing, of de uitlegging van de OI POCU MEN verenigbaar is met het Unierecht. Anders zou sprake zijn van schending van het recht op een eerlijk proces van verzoekster, ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Boekarest, 24 juli 2019