

Mål C-585/19**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

2 augusti 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunalul București (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

24 juli 2019

Klagande:

Academia de Studii Economice din București

Motpart:Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital
Uman – Ministerul Educației Naționale

REDOGÖRELSE FÖR BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

På begäran av klaganden **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Bukarests ekonomihögskola) och mot bakgrund av beslutet vid förhandlingen den 13 juni 2019 hänskjuter **TRIBUNALUL BUCUREȘTI, SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL**, i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), till

EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

följande tolkningsfrågor angående artiklarna 2 led 1, 3 och 6 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG [av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden], eftersom de är relevanta för att kunna avgöra tvisten i det överklagande som har anhängiggjorts vid Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [utelämnas]:

”1) Ska med [uttrycket] *arbetstid*, enligt definitionen i artikel 2 led 1 i direktiv 2003/88/EG, avses ’all tid i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis då arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande samt därvid utför aktiviteter eller

uppgifter' på grundval av ett enda avtal (på heltid) eller på grundval av samtliga (anställnings-)avtal som den berörda arbetstagaren har ingått?

2) Ska medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 3 i direktiv 2003/88/EG (skyldigheten att vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod) och artikel 6 b i direktiv 2003/88/EG (skyldigheten att vidta de åtgärder som behövs för att se till att den genomsnittliga arbetstiden under varje sjudagarsperiod inklusive övertid inte överstiger 48 timmar) tolkas så, att de inför gränser vad gäller ett enda avtal eller samtliga avtal som en arbetstagare ingår med en och samma arbetsgivare eller flera arbetsgivare?

3) Om svaret på den första och den andra frågan innebär en tolkning enligt vilken medlemsstaterna inte på nationell nivå får reglera tillämpningen av artiklarna 3 och 6 b i direktiv 2003/88/EG med avseende på varje [enskilt] avtal – i avsaknad av nationella lagbestämmelser enligt vilka den minimala dygnsvilan och maximala veckoarbetstiden ska fastställas i förhållande till arbetstagaren (oberoende av hur många anställningsavtal som arbetstagaren ingår med en och samma arbetsgivare eller flera arbetsgivare) –, får en offentlig institution i en medlemsstat, som handlar på statens vägnar, då åberopa att bestämmelserna i artiklarna 3 och 6 b i direktiv 2003/88/EG ska tillämpas direkt och besluta om påföljder för en arbetsgivare som inte har iakttagit de gränser för dygnsvila och/eller maximal veckoarbetstid som föreskrivs i direktivet?"

Saken i målet. Relevanta faktiska omständigheter

1. Genom överklagande som har registrerats vid Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, har klaganden **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)**, i en tvist mot motparten **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** (medlingsorgan för det operativa programmet Mänskliga resurser – det nationella undervisningsministeriet) (*OI POCU MEN*) yrkat ogiltigförklaring av beslut nr 1035 av [utelämnas] den 2 augusti 2018, som avsåg ASE:s överklagande av protokollet om konstaterande av oegentligheter och [Orig. s. 2] fastställande av statens fordran (PVC) av [utelämnas] den 4 juni 2018, och ogiltigförklaring av protokollet om konstaterande av oegentligheter och fastställande av statens fordran av [utelämnas] den 4 juni 2018, som utfärdades av motparten *OI POCU MEN*.

2. I sitt överklagande har klaganden gjort gällande att *OI POCU MEN* genom protokollet om konstaterande av oegentligheter och fastställande av finansiella rättelser av [utelämnas] den 4 juni 2018 slog fast att ASE București, i sin egenskap av stödmottagare inom ramen för projektet *POSDRU/89/1.5/S/59184* (sektorsspecifikt operativt program för utveckling av mänskliga resurser), som har benämningen ”*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania*” (*Prestanda och excellens i*

postdoktorandforskning inom ekonomivetenskap i Rumänien), SMIS-kod 21574, hade en skuld till staten på 13 490,42 [RON] motsvarande en icke-stödberättigande utgift till ett sammanlagt belopp på 13 808 [RON]. Nämda belopp avsåg lönekostnader (nettolön, skatter, arbetstagarens och arbetsgivarens avgifter) för några arbetstagare i projektgruppen, vilka *OI POCU MEN* inte ansåg vara stödberättigande, eftersom den maximala arbetstiden på 13 timmar per dag – en gräns som enligt *OI POCU MEN* föreskrivs i *direktiv 2003/88/EG* – hade överskridits.

3. Den 10 juli 2018 [utelämnas] ingav klaganden *förvaltningsrättsligt överklagande* av nämnda protokoll om konstaterande av oegentligheter. Genom beslut av [utelämnas] den 2 augusti 2018 avlog motparten *OI POCU MEN* överklagandet på grundval av följande skäl: **a)** i lagstiftningen (närmare bestämt *artikel 3 i direktiv 2003/88/EG*) stadgas ett högsta antal timmar som en person får arbeta per dag, dock inte med avseende på ett enda avtal; **b)** skillnaderna mellan en avtalsmässig timme (å 40 minuter) och en klocktimme (å 60 minuter) saknar betydelse i den mån anställningsavtal angående experternas grundläggande uppgifter ingås i enlighet med *Codul muncii (lagen om arbete)* vid en heltidstjänst med 40 timmars arbetsvecka, utan några som helst undantag; **c)** begäran om medling framställdes till det felaktiga rättssubjektet, eftersom *OI POCU MEN* inte har befogenheter vad gäller nämnda begäran om medling, och innehållet i *Anvisningar AM POSDRU nr 95/17.04.2014* betonades; stödmottagarens rätt till försvar får således anses ha iakttagits, i och med att stödmottagare ges möjlighet att inkomma med skriftligt yttrande innan ett PVC [protokoll om konstaterande av oegentligheter och fastställande av statens fordran] utfärdas och inlämnandet av ett sådant yttrande inte utgör något egentligt rättsmedel för överklagande; **d)** vid tidpunkten för ansökan om ersättning, det vill säga den 1 april 2013, borde [klaganden] ha känt till bestämmelserna i *direktiv 2003/88/EG*, och även i avsaknad av *Anvisningar AM POSDRU nr 64/01.02.2013* borde klaganden ha känt till den gräns som stadgas i *artikel 3 i direktiv 2003/88/EG*. Klaganden borde således inte ha ansökt om ersättning för lönekostnader som avsåg uppgifter som innebar att gränsen på 13 timmar per dag överskreds.

4. I sin *svarsskrivelse*, som har tagits in i rättegångshandlingarna, har motparten *OI POCU MEN* anført att [utelämnas] organet tillämpade bestämmelserna i *direktiv 2003/88/EG* (arbetstidsdirektivet) i överensstämmelse med rapporterna från Europeiska kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om genomförande av nämnda direktiv i medlemsstaterna.

5. Det framgår av den arbetsrättsliga lagstiftningen, som ska tolkas restriktivt, att arbetstidens längd får förlängas till över 48 timmar per vecka, förutsatt att arbetstimmarerna i genomsnitt vid en beräkningsperiod på fyra kalendermånader inte överskrider 48 timmar per vecka. Dessutom får en och samma arbetstagare arbeta åt flera arbetsgivare eller åt en och samma arbetsgivare på grundval av flera individuella anställningsavtal och uppbära motsvarande lön för vart och ett av

dessa avtal. Undantag gäller för de situationer där vissa uppgifter enligt lag inte får kumuleras. **[Orig. s. 3]**

6. Finansieringsavtalet, [som ska betraktas] som lag mellan avtalsparterna, ansökningarna om finansiering, i deras ändrade och kompletterade lydelse, de individuella anställningsavtalen samt respektive tillägg utgör inte något undantag från Codul muncii vad gäller beräkningen av arbetstimmarna och de hänvisar inte till lärarnas arbetstid, vilket innebär att kopplingen till en timme på 60 minuter var rättsenlig och korrekt.

7. I fråga om den tidsmässiga tillämpningen av bestämmelserna om arbetstid för projektet togs det fram till datumet för ikraftträdande av Anvisningar nr 64/2013 därför hänsyn till lagbestämmelser som var mer fördelaktiga för finansieringsmottagaren, det vill säga en övre gräns på 13 timmar per dag vid tillämpning av artikel 3 i [direktiv] 2003/88/EG, mot bakgrund av det syfte som uttrycks i artikel 1.3 i direktiv 2003/88/EG, närmare bestämt att ”[d]etta direktiv skall tillämpas på all verksamhet, såväl offentlig som privat”.

8. De avtalsmässiga timmarna, om de omräknas till de arbetstimmar som registrerades i de närvarokort som fördes av finansieringsmottagaren och experterna samt fylldes i och skrevs under av experterna för justering, såsom även framgår av dokumentationen över löneutbetalningar, nådde således upp till den övre gräns på 13 timmar per dag som angavs i fordran (i motsatt fall skulle resultatet överstiga 24 timmar per dag). Således drogs slutsatsen att det var fråga om en överträdelse av bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 2.1 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 av den 11 juli 2007 med regler om stödberättigande utgifter inom ramen för insatser som finansieras med operativa program], artikel 172a.1 c och 172a.1 f i förordning (EG) nr 2342/2002 samt ovannämnda bestämmelser. Till följd härav var den omtvistade utgiften enligt motpartens uppfattning inte stödberättigande.

Begäran om förhandsavgörande

9. Klaganden har yrkat att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen angående tolkningen av bestämmelserna i artiklarna 2 led 1, 3 och 6 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG.

Faktiska omständigheter

10. I huvudsak har klaganden genom den angripna förvaltningsrättsakten – PVC av den 4 juni 2018 – lagts till last att ”olagligt” ha utbetalat löner till de experter som är anställda inom ramen för projektet för de arbetstimmar som dessa experter arbetade på grundval av rättsenligt ingångna anställningsavtal. Beslutet har motiverats med att dessa timmar överstiger det högsta antal timmar som föreskrivs

i [unions-]rätten, närmare bestämt i *artikel 3 i direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden*. I andra hand har det tagits hänsyn till bestämmelserna i Anvisningar AM POSDRU nr 62/30.08.2012 (om fastställande av formatet för registrering av experternas verksamhet, särskilt bilaga 3 – individuellt närvarokort, med en detaljerad uppgift om antalet arbetstimmar per dag för varje projekt, inklusive den ordinarie arbetstiden), Anvisningar AM POSDRU nr 64/01.02.2013 (där det föreskrivs en beräkningsgräns på 13 timmar per dag med verkan från den 1 februari 2013) samt *artiklarna 114.1 och 135.1 i Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (lag nr 53/2003 – lagen om arbete)*.

Tillämpliga nationella bestämmelser

11. I Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (lag nr 53/2003 av den 24 januari 2003 – lagen om arbete), som gäller sedan den 5 februari 2003, stadgas:

”Artikel 111: Arbetstid utgörs av den tid som den anställde utför arbete, står till arbetsgivarens förfogande och utför sina uppgifter och åligganden i enlighet med bestämmelserna i det individuella anställningsavtalet, tillämpligt kollektivavtal och/eller tillämplig lag.”

”Artikel 112.1: Vid heltidsarbete ska arbetstiden normalt utgöra åtta timmar per dag och 40 timmar per vecka.” [Orig. s. 4]

”Artikel 114.1: Den maximala arbetstiden per vecka får inte överstiga 48 timmar, inklusive övertid.”

”Artikel 135.1: Arbetstagare har rätt till minst tolv timmars sammanhängande ledighet mellan två arbetsdagar.”

Tillämpliga/relevant unionsrättsliga bestämmelser

12. I *direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden* stadgas:

”Artikel 2 – Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *arbetstid: all tid i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis då arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande samt därvid utför aktiviteter eller uppgifter*
2. *viloperiod: varje period som inte är arbetstid[”]*

[”]Artikel 3 – Dygnsvila

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod.[”]

[”]**Artikel 6** – *Begränsning av veckoarbetstiden*

Medlemsstaterna skall, med beaktande av behovet av att skydda arbetstagares säkerhet och hälsa, vidta de åtgärder som behövs för att se till att

- a) *veckoarbetstiden begränsas genom lagar och andra författningar eller genom kollektivavtal eller avtal mellan arbetsmarknadens parter,*
- b) *den genomsnittliga arbetstiden under varje sjudagarsperiod inklusive övertid inte överstiger 48 timmar.”*

Den hänskjutande domstolens skäl för att begära förhandsavgörande

13. Den icke-stödberättigande utgift som omfattas av fordran av [utelämnas] den 4 juni 2018 utgörs i själva verket av lönekostnader för experter. Enligt *OI POCU MEN* är denna utgift inte stödberättigande, eftersom nämnda experter under perioden från oktober 2012 till januari 2013 under vissa dagar – genom en kumulering av arbetstimmar i den ordinarie arbetstiden (8 timmar per dag), de arbetstimmar som de arbetade för projektet och i förekommande fall andra arbetstimmar inom ramen för andra projekt eller verksamheter – nådde upp till ett sammanlagt antal arbetstimmar som överskrider gränsen på 13 timmar per dag i överensstämmelse med *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (Anvisningar AM POSDRU nr 64/01.02.2013)*. Enligt *OI POCU MEN* följer nämnda gräns, även om det bortses från *Anvisningar AM POSDRU nr 64/01.02.2013* (som antogs den 1 februari 2013, alltså efter perioden från oktober 2012 till januari 2013, det vill säga referensperioden för registrering av den icke-stödberättigande utgift som omfattas av fordran), av tolkningen och den direkta tillämpningen av *artiklarna 3 och 6 i direktiv 2003/88/EG*.

14. Vidare föreskrivs i artikel 3 i *direktiv 2003/88/EG*, som är en av de rättsliga grunder som åberopas till stöd för överklagandet, att ”[m]edlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att varje arbetstagare får minst elva timmars sammanhängande ledighet per 24-timmarsperiod”. Dessutom ska medlemsstaterna enligt *artikel 6 i direktivet* ”med beaktande av behovet av att skydda arbetstagares säkerhet och hälsa, vidta de åtgärder som behövs för att se till att ... b) den genomsnittliga arbetstiden under varje sjudagarsperiod inklusive övertid inte överstiger 48 timmar”. [Orig. s. 5]

15. Mot denna bakgrund är tolkningsfrågorna, som syftar till att klargöra huruvida den tolkning av *direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden* som har gjorts av *OI POCU MEN* är förenlig med unionsrätten, av betydelse för att lösa tvisten.

16. EU-domstolen har ännu inte prövat tillämpningen av direktiv 2003/88/EG vad gäller minimal dygnsvila och [utelämnas] begränsningen av veckoarbetstiden med avseende på varje enskild arbetstagare eller varje [enskilt] avtal.

17. När en sådan fråga uppkommer inom ramen för ett pågående mål får den domstol som har att avgöra målet, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 andra stycket FEUF.

18. För att uppnå en enhetlig tillämpning av unionsrätten i medlemsstaterna är det å ena sidan nödvändigt att den domstol som har att avgöra målet hänskjuter en tolkningsfråga till EU-domstolen, om den hyser tvivel om huruvida en viss nationell praxis eller lagstiftning är förenlig med fördragen.

19. Å andra sidan finns det ett undantag, som ska tolkas restriktivt, från denna regel. När unionsrättens korrekta tillämpning är så uppenbar att svaret kan ges utan något rimligt tvivel, kan den nationella domstolen besluta att låta bli att begära EU-domstolens förhandsavgörande och direkt tillämpa unionsrätten.

20. Denna situation kallas i rättspraxis enligt domen Cilfit *acte clair*-doktrinen. Syftet med den är att undvika att EU-domstolen överbelastas med frågor som är av enbart teoretisk karaktär eller saknar anknytning till lösningen av tvisten.

21. Emellertid får de nationella domstolarna inte slå fast att en bestämmelse i fördraget är tydlig om inte EU-domstolen har klargjort den i sin praxis. Om en nationell domstol med hänvisning till *acte clair*-doktrinen vägrar att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen utan att det finns något stöd därför i rättspraxis, kan det vara fråga om kränkning av rätten till en rättvis rättegång, som är fastställd i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna [och de grundläggande friheterna]. I detta avseende har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i domen Ullens de Schooten mot Belgien slagit fast att en nationell domstols vägran att framställa en begäran om förhandsavgörande kan ge upphov till frågor om förfarandets förenlighet med rätten till en rättvis rättegång, även för det fall att den domstol som handlägger målet inte är något organ som har till uppgift att genomföra en prövning av lagenligheten.

22. Om en domstol hyser tvivel om tolkningen av [EUF-]fördraget och den nationella lagstiftningens förenlighet med bestämmelserna i nämnda fördrag, är nämnda domstol skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Om klaganden kan vinna bifall även utan att det hänskjuts en tolkningsfråga, kan domstolen med andra ord i förevarande fall inte fatta beslut om att ogilla överklagandet utan att först genom begäran om förhandsavgörande ha fått klargjort att den tolkning som har tillämpats av ANRE är förenlig med unionsrätten. I annat fall skulle klaganden ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI:s rätt till en rättvis rättegång kränkas.

[utelämnas]

[utlämnas]

Bukarest, den 24 juli 2019

ARBETS
DOKUMENT