

Anonymiseret version

Oversættelse

C-580/19 – 1

Sag C-580/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

30. juli 2019

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tyskland)

Afgørelse af:

21. februar 2019

Sagsøger:

RJ

Sagsøgt:

Stadt Offenbach am Main

[Udelades]

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (forvaltningsdomstolen i
Darmstadt)**

KENDELSE

I forvaltningssagen

anlagt af RJ,

[Udelades] Biebergemünd,

sagsøger,

[Udelades]

mod

DA

Stadt Offenbach am Main (byen Offenbach am Main), [udelades] Offenbach am Main, [udelades] sagsøgt,

vedrørende aflønning vedrørende vagttjeneste/tilkaldevagt

har Verwaltungsgericht Darmstadt (forvaltningsdomstolen i Darmstadt)

[udelades] afsagt følgende kendelse: **[Org. s. 2]**

I henhold til artikel 267 TEUF indhentes en afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol af følgende spørgsmål:

1. Skal artikel 2 i direktiv 2003/88/EF fortolkes således, at rådighedsperioder, hvor en arbejdstager er forpligtet til inden for 20 minutter at nå bygrænsen for sit tjenestested med indsatsvognen og iført indsatsbeklædning, anses for arbejdstid, selv om arbejdsgiveren ikke har foreskrevet arbejdstageren et opholdssted, men arbejdstageren alligevel er væsentligt begrænset i valget af lokalitet og i mulighederne for at hellige sig sine personlige og sociale interesser?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Skal artikel 2 i direktiv 2003/88/EF i en situation som den, der er beskrevet i det første spørgsmål, fortolkes således, at der ved definitionen af begrebet arbejdstid også skal tages hensyn til, om og i hvilken udstrækning det i løbet af en vagttjeneste, som skal tilbringes på et sted, der ikke er foreskrevet af arbejdsgiveren, som regel må påregnes, at arbejdstageren vil blive tilkaldt?

Præmisser

I.

- 1 Parterne i hovedsagen strider om, hvorvidt rådighedsperioder, som indsatsledere ved brandvæsenet i Offenbach am Main yder, skal kvalificeres som arbejdstid.
- 2 Sagsøgeren er tjenestemand og udfører sin tjeneste som brandmand (»Brandamtsrat«, kvalificeret brandmand) ved brandvæsenet i Offenbach am Main.
- 3 Ud over sin regulære tjeneste skal sagsøgeren i henhold til de regler, der gælder for brandvæsenet i Offenbach, regelmæssigt have en vagt som »tjenestemand i indsatsledertjeneste« (herefter »indsatsledervagt«). **[Org. s. 3]**
- 4 Under en indsatsledervagt skal sagsøgeren i henhold til tjenestevedtægten for brandvæsenet i Offenbach altid kunne kontaktes, have sin indsatsbeklædning klar og medbringe et indsatskøretøj, som stilles til rådighed af sagsøgte. Under vagten skal sagsøgeren modtage opkald, ved hvilke han som indsatsleder informeres om

begivenheder, og som han skal træffe beslutninger om. I visse situationer skal sagsøgeren rykke ud til indsatsstedet eller tjenestestedet. Under indsatsledervagten skal sagsøgeren vælge sit opholdssted således, at han i tilfælde af alarmering kan nå Offenbachs bygrænse med indsatskøretøjet inden for 20 minutter, iført indsatsbeklædning.

- 5 En sådan indsatsledervagt varer på hverdage fra kl. 17:00 til kl. 07:00 den følgende dag. I weekender varer en indsatsledervagt fra fredag kl. 17:00 til mandag kl. 07:00. En weekendtjeneste kan ligge i forlængelse af en 42-timers uge i dagvagt. I gennemsnit har sagsøgeren indsatsledervagt i 10-15 weekender årligt. I perioden fra den 1. januar 2013 til den 31. december 2015 havde sagsøgeren i alt 126 indsatsledervagter. Under disse vagter forekom der 20 alarmeringer henholdsvis indsatser. Over den treårige periode forekom der således i gennemsnit 6,7 alarmeringer årligt under de ydede indsatsledervagter.
- 6 Sagsøgeren anmodede om anerkendelse af indsatsledervagterne som arbejdstid og tilsvarende vederlag. Dette afviste sagsøgte ved afgørelse af 6. august 2014, da sagsøgte ikke anser indsatsledervagten for arbejdstid.
- 7 Den 31. juli 2015 anlagde sagsøgeren sag ved den forelæggende ret.
- 8 Sagsøgeren er af den opfattelse, at indsatsledervagten udgør arbejdstid. Rådighedsperioder kan også anses for arbejdstid, selv om arbejdstagerens opholdssted ganske vist ikke bestemmes af arbejdsgiveren, men denne sætter en meget kort frist, inden for hvilken arbejdstageren skal påbegynde arbejdet. Også i så fald mangler der, selv uden en konkret fastlæggelse af opholdsstedet, frihed til at vælge opholdssted. Sagsøgeren henviser til, at indsatsledervagten udgør en ganske væsentlig begrænsning af hans fritid. For at overholde fristen på 20 minutter skal han fra sin bopæl køre af sted med det samme i tilfælde af alarm, og han kan derfor ikke udføre aktiviteter, som ikke kan afbrydes. Når han forlader sit hus, [org. s. 4] kan han kun udføre aktiviteter, hvor han opholder sig tæt på sit køretøj. Under vagterne kan han således hverken løbe eller cykle en tur, da det i så fald ikke kan sikres, at han kan overholde den korte indsatstid på 20 minutter. Han er også væsentligt begrænset i valget af fritidsaktiviteter sammen med sin hustru og sine børn. Han kan således ikke tage på udflugt med sine børn, da han i så fald vil blive nødt til at forlade dem, hvis han bliver kaldt til indsats under udflugten. Han er således stærkt begrænset under indsatsledervagten, både med hensyn til opholdssted og med hensyn til valg af aktivitet.
- 9 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 1. Afgørelsen af 6. august 2014 som affattet ved klageafgørelsen af 2. november 2015 annulleres.
 2. Det fastslås, at den af sagsøgeren ydede vagttjeneste som indsatsleder (indsatsledervagt) ved brandvæsenet i Offenbach i fuldt omfang skal anses for arbejdstid og godtgøres.

- 3 Sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren 27 878,16 EUR brutto for de ydede vagter som indsatsleder i perioden fra den 11. oktober 2013 til den 31. december 2015.
 - 4 Det erklæres for nødvendigt at inddrage en repræsentant for sagsøgeren i den forberedende administrative procedure.
- 10 Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:

Frifindelse.

- 11 Efter sagsøgte opfattelse udgør indsatsledervagterne ikke arbejdstid. Sagsøgeren er ikke forpligtet til at stå til rådighed på et af sagsøgeren fastsat sted uden for privatområdet. Den fastsatte frist på 20 minutter til at nå bygrænsen giver sagsøgeren en rimelig radius, inden for hvilken han kan bevæge sig frit, navnlig på grund af den omstændighed, at et indsatskøretøj ved anvendelse af alarmsignaler har særlige rettigheder i trafikken. Det kan forventes af en planlæggende tjenestemand, at han under tilkaldevagten kun udøver aktiviteter, som i det konkrete tilfælde kan afbrydes uden konsekvenser. [Org. s. 5] Desuden mangler der den regelmæssighed i indsatsen, som ifølge Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) er en betingelse for kvalificeringen som arbejdstid.

II.

- 12 Sagen udsættes i henhold til [udelades] kendelse af 21. februar 2019. Der indhentes en præjudiciel afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol i henhold til artikel 267 TEUF af de i kendelsens konklusion formulerede spørgsmål.
- 13 Disse spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 2, nr. 1), i 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, s. 9).
- 14 De forelagte spørgsmål om fortolkningen af direktivet er afgørende for udfaldet af den foreliggende retstvist og kræver Domstolens stillingtagen. [Udelades]

1. Retsforskrifter

a) EU-retten

- 15 Artikel 2 i direktiv 2003/88 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i nr. 1) og 2): »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.«

b) Tysk ret

- 16 Terminologisk sondres der i tysk ret mellem begrebet vagttjeneste («Bereitschaftsdienst»), som udgør arbejdstid, og begrebet tilkaldevagt («Rufbereitschaft»), som ikke udgør arbejdstid. I det følgende anvendes begrebet rådighedsperiode som et neutralt begreb, når der ikke tilsigtes et udsagn om kvalificeringen som arbejdstid. [Org. s. 6]
- 17 [Udelades].
- 18 [Udelades] [Henvisning til manglende lovregulering]
- 19 Ifølge retspraksis fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) foreligger der en vagttjeneste, der skal kvalificeres som arbejdstid, når en tjenestemand på et af arbejdsgiveren fastsat sted uden for privatområdet skal holde sig klar til omgående indsats på ethvert tidspunkt, og det erfaringsmæssigt må påregnes, at en sådan tjenstlig indsats bliver aktuel [udelades].
- 20 I bilaget til [udelades] Verordnung über die Organisation, Mindeststärke und Ausrüstung der öffentlichen Feuerwehren (bekendtgørelse om de offentlige brandvæsners organisation, mindstestyrke og udrustning) af 17. december 2013 [udelades] fastsættes bl.a. følgende:
- 21 »Udstyr i kategori 2 inklusive det hertil fornødne personale skal som regel indsættes på indsatsstedet inden for 20 minutter efter alarmeringen [...]«
- 22 Ifølge sagsøgte oplysninger skal udstyr og personale i kategori 2 for at imødegå risikopotentialet i byen Offenbach som regel alarmeres som første alarmering.
23. Indsatsledertjenesten ved brandvæsenet i Offenbach er reguleret i Offenbachs brandvæsens indsatsjenesteinstruks, del 103 (affattelse af 18.6.2018). Denne er udstedt af direktøren for brandvæsenet i Offenbach [udelades] som gennemførelse af [org. s. 7] tidsangivelserne i den nævnte bekendtgørelse om de offentlige brandvæsners organisation, mindstestyrke og udrustning. Indsatsjenesteinstruksen fastsætter, at tjenestemanden i indsatsledertjeneste ved alarmering straks rykker ud til indsatsstedet under anvendelse af sær- og trafikrettigheder.
- 24 På indsatsjenesteinstruksens side 6 er anført følgende om forpligtelserne for tjenestemanden i indsatsledertjeneste under indsatsledervagten:
- 25 »Tjenestemanden i indsatsledertjeneste udfører sin vagt i tilkaldevagt og skal vælge sit opholdssted under udøvelse af vagten på en sådan måde, at han overholder reaktionstiden på 20 minutter. Denne regel anses for overholdt, når han fra sit opholdssted til bygrænsen for byen Offenbach am Main overholder en køretid på 20 minutter under anvendelse af sær- og trafikrettigheder. Denne tid gælder ved gennemsnitlig trafiktæthed og normale vej- og vejforhold.«

2. Den præjudicielle anmodnings formalitet

- 26 [Udelades]
- 27 Domstolen har allerede fastslået, at aktiviteter, som udøves af et statsligt brandvæsens indsatsstyrker, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/88 (kendelse af 14.7.2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, præmis 52).
- 28 Spørgsmål om lønforhold i forbindelse med vagttjeneste er ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/88 (dom af 21.2.2018, Matzak, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Spørgsmålet om kvalificeringen af indsatsledervagten som arbejdstid som omhandlet i direktiv 2003/88 er et indledende spørgsmål, som er væsentligt for afgørelsen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret. Hvis sagsøgte som anført i sagsøgers påstand [org. s. 8] skal tilpligtes at betale løn for indsatsledertjenesten, forudsætter dette efter national ret, at sagsøgeren under overtrædelse af den maksimalt tilladte ugentlige arbejdstid i henhold til direktiv 2003/88 har udført aktiviteter, som skal kvalificeres som arbejdstid [udelades]. I så fald har sagsøgeren på grundlag af det nationale tjenestemandretlige kompensationskrav henholdsvis eventuelt også på grundlag af et EU-retligt statsligt erstatningsansvar krav på afspadsering eller løn. Spørgsmålet om, hvorvidt rådighedsperioder skal anses for arbejdstid, er derfor et indledende spørgsmål, som er væsentligt for afgørelsen af sagen.
- 30 I øvrigt vedrører sagsøgerens yderligere påstand om anerkendelse af, at indsatsledervagten er arbejdstid, ikke en eventuel godtgørelse, men sigter mod i fremtiden ikke længere at kunne pålægges vagter, som overskrider den maksimalt tilladte arbejdstid i henhold til EU-retten.

3. Det første præjudicielle spørgsmål

- 31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om rådighedsperioder kun skal kvalificeres som arbejdstid som omhandlet i direktiv 2003/88, når arbejdstageren i denne periode skal opholde sig på et af arbejdsgiveren fastsat sted, eller om der også uden en sådan geografisk bestemmelse kan være tale om arbejdstid på grund af begrænsningen af det frie valg af lokalitet eller på grund af kvalitative begrænsninger for tilrettelæggelsen af arbejdstagerens fritid.
- 32 Dette spørgsmål har Domstolen endnu ikke afgjort i sine domme vedrørende fortolkningen af artikel 2 i direktiv 2003/88.
- 33 Domstolen har hidtil fokuseret på, at det er en betingelse for, at der foreligger arbejdstid, at arbejdstageren skal opholde sig på et sted, som er fastsat af arbejdsgiveren.

- 34 Det fremgår af Domstolens praksis, at den afgørende faktor ved kvalificeringen af »arbejdstid« i direktiv 2003/88's forstand er den omstændighed, at arbejdstageren er forpligtet til fysisk at opholde sig på det sted, som arbejdsgiveren har anvist, og til på dette sted at stå til rådighed for denne for **[org. s. 9]** straks at kunne erlægge passende ydelser, hvis der er behov herfor. Disse forpligtelser, der udelukker, at de berørte arbejdstagere kan vælge, hvor de vil opholde sig i rådighedsperioderne, anses nemlig for at indgå i udførelsen af deres arbejde (Matzak-dommen, op. cit., præmis 59, og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Ifølge Domstolens praksis foreligger der derimod hviletid i den situation, hvor arbejdstageren udfører en vagttjeneste som tilkaldevagt, hvorefter han permanent skal stå til rådighed uden dog at være forpligtet til at være til stede på arbejdsstedet. Selv om arbejdstageren er til rådighed for sin arbejdsgiver, for så vidt som han skal kunne kontaktes, kan han nemlig i denne situation råde over sin tid med færre begrænsninger og bruge den i egen interesse (Matzak-dommen, op. cit., præmis 60).
- 36 I Matzak-sagen (op. cit.) skulle Domstolen for første gang besvare spørgsmålet om, hvorvidt også en rådighedsperiode, som arbejdstageren tilbringer hjemme, skal anses for arbejdstid. Domstolen besvarede dette spørgsmål bekræftende for en situation, hvor arbejdstageren var forpligtet til inden for otte minutter at efterkomme arbejdsgiverens indkaldelse til indsats, hvilket i væsentligt omfang begrænser muligheden for at udøve andre aktiviteter.
- 37 I den foreliggende sag er spørgsmålet, om rådighedsperioden også kan anses for arbejdstid i tilfælde, hvor arbejdstageren ganske vist ikke skal opholde sig på et sted, som præcist er anvist af arbejdsgiveren, men hvor arbejdstageren på grund af de øvrige tidsmæssige og indholdsmæssige betingelser, som arbejdsgiveren har pålagt ham, er væsentligt begrænset i sit valg af lokalitet og i sine muligheder for at hellige sig sine personlige og sociale interesser.
- 38 I dommen i Matzak-sagen støttede Domstolen kvalificeringen af vagttjenesten som arbejdstid på to aspekter, nemlig for det første den omstændighed, at arbejdstageren er forpligtet til at være fysisk til stede på det sted, som arbejdsgiveren har anvist (i den pågældende sag hjemme), og for det andet de begrænsninger af arbejdstagerens muligheder for at hellige sig sine personlige og sociale interesser, der følger af nødvendigheden af at kunne nå frem til arbejdsstedet inden for en frist på otte minutter (Matzak-dommen, op. cit., præmis 63). **[Org. s. 10]**
- 39 Domstolens udtalelser i dommen i Matzak-sagen udelukker efter den forelæggende rets opfattelse ikke, at en rådighedsperiode også i en situation som den foreliggende skal anses for arbejdstid, hvor arbejdsgiveren ganske vist ikke foreskriver arbejdstageren et præcist opholdssted, men hvor det frie valg af lokalitet og tilrettelæggelsen af arbejdstagerens fritid er væsentligt begrænset.

- 40 Den forelæggende ret finder denne opfattelse bekræftet i generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i Matzak-sagen (forslag til afgørelse af 26.7.2017, Matzak, C-518/15, ECLI:EU:C:2017:619, punkt 57 f.). Her understreger generaladvokaten, at Domstolens udtalelse i dens hidtidige praksis, hvorefter »kravet om at opholde sig det sted, som arbejdsgiveren har anvist«, er det afgørende element ved afgørelsen af, hvad der udgør og ikke udgør arbejdstid, bør læses med en vis forsigtighed. Kvaliteten af den tid, som arbejdstageren tilbringer, mens han har standby-vagt (vagttjeneste) (som det f.eks. fremgår af hans mulighed for at bruge tiden på egne interesser og familie), er lige så relevant (forslag til afgørelse i Matzak-sagen, punkt 57). Generaladvokat Sharpston synes i øvrigt heller ikke at have forstået de faktiske omstændigheder i Matzak-sagen således, at brandmanden i den pågældende sag skulle opholde sig hjemme, men at han blot skulle sikre, at han kunne være på brandstationen inden for otte minutter (jf. navnlig fodnote 8 og punkt 46 i forslaget til afgørelse).
- 41 Heller ikke Domstolen opfatter kvaliteten af den tid, der står til arbejdstagerens rådighed, som irrelevant, når den i sin dom i Matzak-sagen fremhæver, at det afgørende er den objektive begrænsning af de muligheder, som en arbejdstager har for at hellige sig sine personlige og sociale interesser (Matzak-dommen, op. cit., præmis 63; Domstolen fokuserer også på muligheden for at hellige sig sine egne interesser i sin kendelse af 4.3.2011, C-258/10, Grigore, ECLI:EU:C:2011:122, præmis 66).
- 42 Efter den forelæggende rets opfattelse kan der, også uden at en arbejdsgiver foreskriver en arbejdstager at opholde sig hjemme under en vagttjeneste, [org. s. 11] foreligge arbejdstid i direktivets forstand, hvis arbejdsgiveren gennem en snæver tidsmæssig bestemmelse for fremmøde til tjeneste foreskriver en geografisk opholdsradius, og arbejdstagerens muligheder for frit at vælge sit opholdssted og sine fritidsaktiviteter derved begrænses væsentligt. Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager) har i en afgørelse lagt til grund, at det ved en forpligtelse til at optage arbejdet inden for 20 minutter, uanset om arbejdsgiveren har anvist et konkret opholdssted, må lægges til grund, at der er tale om arbejdstid. For Bundesarbeitsgericht (forbundsdomstol i arbejdsretlige sager) var det afgørende, at den snævre tidsbestemmelse begrænsede arbejdstagerens frie valg af opholdssted og fritidsaktiviteter [udelades].
- 43 Efter den forelæggende rets opfattelse ville det være en uberettiget forskelsbehandling at afvise, at der foreligger arbejdstid alene på grund af den omstændighed, at arbejdsgiveren ikke anviser et præcist opholdssted, selv om begrænsningerne af tilrettelæggelsen af fritiden for en arbejdstager som følge af forpligtelsen til inden for 20 minutter at nå et bestemt sted (i den foreliggende sag Offenbachs bygrænse) iført indsatsbeklædning og med indsatskøretøjet kan være af tilsvarende intensitet som i det tilfælde, hvor der er anvist et præcist opholdssted. Ren tilkaldevagt, som ikke udgør arbejdstid, er i modsætning til arbejdstid karakteriseret ved, at arbejdstageren frit kan vælge sit opholdssted og blot skal sikre, at han kan tiltræde arbejdet snarest. Hvis det tidsrum, inden for

hvilket en arbejdstager skal tiltræde arbejdet, er meget kort, kan der imidlertid ikke længere være tale om, at opholdsstedet frit kan vælges, heller ikke selv om arbejdsgiveren ikke har anvist et præcist opholdssted. Man kan også sige, at arbejdsgiverens snævre tidsramme *indirekte* anviser arbejdstagerens opholdssted, og at arbejdstageren derved begrænses væsentligt i sin individuelle livsførelse. Sagsøgeren i den foreliggende sag har beskrevet de under punkt I. gængs begrænsninger af tilrettelæggelsen af hans fritid, navnlig sammen med hans børn.

- 44 Den forelæggende ret bemærker også, at der med hensyn til spørgsmålet om definitionen af begrebet arbejdstid skal tages hensyn til, at det i lyset af digitaliseringen af [org. s. 12] arbejde og mulighederne for telearbejde må forventes, at aspektet med arbejdsgiverens anvisning af et konkret opholdssted vil blive mindre fremtrædende som kriterium for definitionen af begrebet arbejdstid.

4. Det andet præjudicielle spørgsmål

- 45 Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om også den gennemsnitlige hyppighed af tilkaldelser i rådighedsperioderne kan spille en rolle i forbindelse med kvalificeringen af rådighedsperioder som arbejdstid.
- 46 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) tager i sin praksis vedrørende kvalificering af rådighedsperioder som arbejdstid udgangspunkt i kriteriet om, hvorvidt der erfaringsmæssigt må påregnes en tjenstlig tilkaldelse [udelades]. Det afgørende er ifølge denne praksis den normalt forventelige hyppighed af tjenstlige tilkaldelser i rådighedsperioderne. Hvis rådighedsperioderne kun sporadisk afbrydes af tilkaldelser, er der ikke tale om arbejdstid.
- 47 Kriteriet om tilkaldelsernes hyppighed har hidtil ikke spillet en rolle i Domstolens praksis. Hvis de øvrige kriterier for kvalificering som arbejdstid i henhold til artikel 2 i direktiv 2003/88 er opfyldt, er det faktisk udførte arbejde under vagttjenesten ikke relevant (dom af 3.10.2000, Simap, C-303/98, ECLI:EU:2000:528, præmis 48).
- 48 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at besvare spørgsmålet, om det i forbindelse med kvalificeringen som arbejdstid af rådighedsperioder, som hverken skal tilbringes på arbejdspladsen eller nødvendigvis hjemme, men som på grund af deres udformning i øvrigt fører til væsentlige begrænsninger af arbejdstagerens tilrettelæggelse af fritiden, kan spille en rolle, hvor hyppigt tilkaldelse sker, hvilket ikke fremgår af Domstolens hidtidige praksis. [Org. s. 13]

[Udelades]