CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 27 oktober 2016[1]

Zaak C-406/15

Petya Milkova
tegen
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

[verzoek van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Sociale politiek — Gelijke behandeling in arbeid en beroep — Nationale regeling die voorziet in een specifieke bescherming van gehandicapte werknemers bij ontslag — Ontbreken van dergelijke regels voor gehandicapte ambtenaren — Toelaatbaarheid — Richtlijn 2000/78/EG — Artikelen 4 en 7 — Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap — Artikel 5, lid 2 — Uitbreiding van nationale beschermende regels naar gehandicapte ambtenaren”

I – **Inleiding**

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) betreft de uitlegging van richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep[2], in het bijzonder de artikelen 4 en 7 daarvan, alsmede artikel 5, lid 2, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: „VN-Verdrag”)[3].

2. Dit verzoek volgt op een beroep dat door Petya Milkova werd ingesteld tegen een besluit tot beëindiging van haar dienstverband doordat de functie die belanghebbende, die gehandicapt is, als ambtenaar vervulde, werd geschrapt. Zij verwijt het overheidsorgaan waar zij werkzaam was, dat op haar niet de Bulgaarse regeling werd toegepast die in geval van ontslag een specifieke bescherming verleent aan bepaalde groepen zieken, maar alleen indien zij werknemers zijn.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 27 november 2000 (PB 2000, L 303, blz. 16).

3 — Verdrag dat op 13 december 2006 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen en op 3 mei 2008 in werking is getreden.

3. De verwijzende rechterlijke instantie wenst van het Hof te vernemen of een dergelijke nationale regeling verenigbaar is met bovengenoemde bepalingen van het VN-Verdrag en van richtlijn 2000/78. Indien dit niet het geval is, wenst zij te vernemen of de plicht van een lidstaat om deze twee instrumenten in acht te nemen, betekent dat, in een geval zoals dat in het hoofdgeding, de werking van nationale regels die uitsluitend gehandicapte werknemers beschermen [4] moet worden uitgebreid naar ambtenaren met eenzelfde handicap.

4. Ik geef nu al aan dat ik van mening ben dat een dergelijke situatie niet binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/78 valt en er dus geen reden is om de bepalingen van deze richtlijn in de onderhavige zaak uit te leggen, zelfs niet in het kader van het VN-Verdrag. Ik zal niettemin, subsidiair, enkele opmerkingen hieromtrent maken.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Internationaal recht*

5. Het VN-Verdrag is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2010/48/EG van de Raad [5] en is in 2012 door de Republiek Bulgarije geratificeerd [6].

6. Volgens artikel 1, eerste alinea, van dit verdrag „[is het][d]oel van dit verdrag […] het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen”. De tweede alinea van dit artikel definieert personen met een handicap als „personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.

7. In artikel 4 („Algemene verplichtingen”) van het VN-Verdrag, wordt in lid 1 bepaald dat „[d]e staten die partij zijn [zich] verplichten […] te waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van discriminatie op grond van hun handicap ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen […]”.

8. Artikel 5 („Gelijkheid en non-discriminatie”) van dit verdrag luidt:

„1. De staten die partij zijn, erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanziens des persoons recht heeft op dezelfde bescherming door, en hetzelfde voordeel van de wet.

2. De staten die partij zijn, verbieden alle discriminatie op grond van handicap en garanderen personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook.

[…]”

4 — Ik benadruk dat de betrokken Bulgaarse regeling ziet op de bescherming van een reeks „ziekten”, en niet strikt genomen van een „handicap”, maar dat in de onderhavige zaak de verwijzende rechterlijke instantie de problematiek meer specifiek benadert vanuit laatstgenoemd begrip, aangezien haar een geschil wordt voorgelegd waarin het gaat om een persoon met een handicap.

5 — Besluit van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (PB 2010, L 23, blz. 35). Hieruit volgt dat de Unie een periodieke dialoog voert met het comité van de Verenigde Naties dat met deze materie is belast [zie Commissie, „Rapport 2015 inzake toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”, COM(2016) 265 final, blz. 8, voetnoot op blz. 30].

6 — Wet van 26 januari 2012, gepubliceerd in DV nr. 12 van 10 februari 2012.

9. Artikel 27 („Werk en werkgelegenheid”) van genoemd verdrag luidt als volgt:

„1. De staten die partij zijn erkennen het recht van personen met een handicap op werk, op voet van gelijkheid met anderen; dit omvat het recht op de mogelijkheid in het levensonderhoud te voorzien door middel van in vrijheid gekozen of aanvaard werk op een arbeidsmarkt en in een werkomgeving die open zijn, waarbij niemand wordt uitgesloten, en die toegankelijk zijn voor personen met een handicap. De staten die partij zijn waarborgen en bevorderen de verwezenlijking van het recht op werk, met inbegrip van personen die gehandicapt raken tijdens de uitoefening van hun functie, door het nemen van passende maatregelen, onder meer door middel van wetgeving, teneinde onder andere:

a) discriminatie op grond van handicap te verbieden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid, waaronder voorwaarden voor de werving, aanstelling en indiensttreding, voortzetting van het dienstverband, carrièremogelijkheden en een veilige en gezonde werkomgeving;

[…]”

B – *Unierecht*

10. Volgens overweging 27 van richtlijn 2000/78 „[heeft] [d]e Raad […] in zijn aanbeveling 86/379/EEG van 24 juli 1986 betreffende de werkgelegenheid voor gehandicapten in de Gemeenschap[7] een raamwerk vastgesteld met voorbeelden van positieve maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en de beroepsopleiding voor gehandicapten, en heeft in zijn resolutie van 17 juni 1999 betreffende gelijke kansen op werk voor mensen met een handicap[8] gewezen op het belang om specifieke aandacht te schenken aan met name de werving en het behoud van de arbeidsdeelname, de opleiding en het levenslang leren van mensen met een handicap”.

11. Volgens artikel 1 heeft deze richtlijn „tot doel met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden”.

12. In lid 1 van artikel 2 („Het begrip discriminatie”) van richtlijn 2000/78 wordt bepaald dat voor de toepassing van deze richtlijn „onder het beginsel van gelijke behandeling [wordt] verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de artikel 1 genoemde gronden”. Lid 2 definieert de begrippen „directe discriminatie” en „indirecte discriminatie” in de zin van deze richtlijn.

13. In lid 1, aanhef en onder c), van artikel 3 („Werkingssfeer”) van deze richtlijn wordt bepaald dat „[b]innen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, […] deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing [is] met betrekking tot […] werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning”.

14. Lid 1 van artikel 4 („Wezenlijke beroepsvereisten”) van deze richtlijn luidt als volgt: „Niettegenstaande artikel 2, leden 1 en 2, kunnen de lidstaten bepalen dat een verschil in behandeling dat op een kenmerk in verband met een van de in artikel 1 genoemde gronden berust, geen discriminatie vormt, indien een dergelijk kenmerk, vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin deze worden uitgevoerd, een wezenlijke en bepalende beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem en het vereiste evenredig aan dat doel is.”

7 — PB 1986, L 225, blz. 43.

8 — PB 1999, C 186, blz. 3.

15. Artikel 7 („Positieve acties en specifieke maatregelen”) van richtlijn 2000/78 luidt als volgt:

„1. Het beginsel van gelijke behandeling belet niet dat een lidstaat, om volledige gelijkheid in het beroepsleven te waarborgen, specifieke maatregelen handhaaft of treft om de nadelen verband houdende met een van de in artikel 1 genoemde gronden te voorkomen of te compenseren.

2. Met betrekking tot personen met een handicap vormt het beginsel van gelijke behandeling geen beletsel voor het recht van de lidstaten om maatregelen te handhaven of vast te stellen ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid op de arbeidsplek, noch voor maatregelen die erop gericht zijn om voorzieningen of faciliteiten te scheppen of te handhaven om de opneming van personen met een handicap in het arbeidsproces te behouden of te bevorderen.”

C – *Bulgaars recht*

1. Kodeks na truda

16. Volgens artikel 328, lid 1, punt 2, van de kodeks na truda (Bulgaars wetboek van arbeid) [9], „[kan] [e]en werkgever […] een arbeidsovereenkomst beëindigen door middel van een schriftelijke opzegging aan de werknemer binnen de termijnen van artikel 326, lid 2, […] in geval van […] opheffing van arbeidsplaatsen”.

17. Volgens lid 1, punt 3, van artikel 333 („Ontslagbescherming”) „[kan] [i]n de gevallen bedoeld [in artikel] 328, lid 1, punten 2, 3, 5 en 11, […] de werkgever slechts overgaan tot ontslag wanneer daarvoor vooraf per individueel geval toestemming is verkregen van de arbeidsinspectie:

[…]

3. [in het geval van] een werknemer die lijdt aan een in een decreet van de [Bulgaarse] minister van Volksgezondheid genoemde ziekte”.

2. Naredba nr. 5/1987

18. Artikel 1 van het Naredba nr. 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayréédu zi (decreet nr. 5/1987 betreffende ziekten waarbij de werknemers die eraan lijden een specifieke bescherming genieten op grond van artikel 333, lid 1, van het wetboek van arbeid, ingevoerd door de [Bulgaarse] minister van Volksgezondheid en de centrale raad van Bulgaarse vakbonden) [10] luidt als volgt:

„In geval van gedeeltelijke liquidatie, opheffing van arbeidsplaatsen of werkonderbreking voor meer dan 30 dagen, kan de onderneming werknemers die lijden aan een van de hierna genoemde ziekten slechts ontslaan indien hiertoe vooraf toestemming is verleend door de betreffende districtsafdeling van de arbeidsinspectie”; deze ziekten zijn „ischemische hartaandoeningen”, „actieve tuberculose”, „kanker”, „beroepsziekte”, „psychische stoornissen” en „suikerziekte”.

9 — Gepubliceerd in DV nr. 26 van 1 april 1986 en in DV nr. 27 van 4 april 1986, in werking getreden op 1 januari 1987.

10 — Decreet van 20 februari 1987, gepubliceerd in DV nr. 33 van 28 april 1987.

3. Zakon za administratsiata

19. Artikel 12 van de zakon za administratsiata (Bulgaarse wet inzake openbaar bestuur)[11] luidt als volgt:

„(1) De werkzaamheden van het bestuur worden verricht door ambtenaren en werknemers.

(2) De wijze van indiensttreding en het statuut van de ambtenaren worden bij wet vastgesteld.

(3) De op grond van een arbeidsovereenkomst in het bestuur tewerkgestelden worden aangenomen op grond van het wetboek van arbeid."

4. Zakon za darzhavnia sluzhitel

20. Volgens artikel 1 van de zakon za darzhavnia sluzhitel (Bulgaarse ambtenarenwet)[12], regelt deze wet „de inhoud en de beëindiging van het dienstverband tussen de staat en de ambtenaar bij en naar aanleiding van de uitoefening van zijn functies, voor zover in een bijzondere wet niet anders is bepaald".

21. Artikel 106, lid 1, punt 2, van deze wet luidt: „Het tot aanstelling bevoegd gezag kan met inachtneming van een opzeggingstermijn van één maand, ambtshalve het dienstverband beëindigen […] in geval van opheffing van arbeidsplaatsen."

5. Zakon za zashtita ot diskriminatsia

22. Volgens de verwijzingsbeslissing vormt de zakon za zashtita ot diskriminatsia (Bulgaarse antidiscriminatiewet)[13] de normatieve handeling die de bescherming regelt tegen alle vormen van discriminatie en draagt de wet bij aan de bestrijding ervan door omzetting in nationaal recht van communautaire richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling.

23. Volgens artikel 4, lid 1, van deze wet „is verboden elke directe of indirecte discriminatie op grond van […] handicap […] of andere persoonlijke kenmerken die zijn vastgelegd in een wet of volkenrechtelijke overeenkomst waarbij de Republiek Bulgarije partij is".

24. Artikel 21 van deze wet luidt: „De werkgever past gelijke criteria toe bij de uitoefening van zijn recht op eenzijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst overeenkomstig artikel 328, lid 1, punten 2 tot en met 5, 10 en 11, en artikel 329 van het Bulgaarse wetboek van arbeid, of van het dienstverband overeenkomstig artikel 106, lid 1, punten 2, 3 en 5, van de Bulgaarse ambtenarenwet, onafhankelijk van de in artikel 4, lid 1, genoemde persoonlijke kenmerken."

III – **Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof**

25. Milkova heeft psychische stoornissen die hebben geleid tot een invaliditeitspercentage van 50 %.

26. Met ingang van 10 oktober 2012 was zij als ambtenaar in dienst bij een Bulgaars overheidsorgaan, namelijk het Agentsia za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (agentschap voor het toezicht op en na de privatisering; hierna: „agentschap").

11 — Gepubliceerd in DV nr. 130 van 5 november 1998, in werking getreden op 6 december 1998.

12 — Gepubliceerd in DV nr. 67 van 27 juli 1999, in werking getreden op 27 augustus 1999.

13 — Gepubliceerd in DV nr. 86 van 30 september 2003, in werking getreden op 1 januari 2004.

27. Daar het aantal arbeidsplaatsen op het agentschap werd teruggebracht van 105 naar 65, werd een opzeggingsbrief aan Milkova gezonden, waarin stond dat haar arbeidsverhouding, na het verstrijken van een termijn van een maand, wegens opheffing van haar arbeidsplaats zou worden beëindigd. Bij besluit van de uitvoerend directeur van het agentschap, op grond van artikel 106, lid 1, punt 2, van de Bulgaarse ambtenarenwet, trad de beëindiging van de arbeidsverhouding op 1 maart 2014 in werking.

28. Tegen dit besluit heeft Milkova beroep ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije), en heeft zij aangevoerd dat artikel 333, lid 1, punt 3, van het Bulgaarse wetboek van arbeid op haar van toepassing was, zodat, om haar arbeidsverhouding te kunnen beëindigen, voorafgaande toestemming van de arbeidsinspectie had moeten worden gevraagd. Als verweer stelde de uitvoerend directeur van het agentschap dat een dergelijke toestemming niet nodig was en het bestreden besluit dus wettig was.

29. Deze rechterlijke instantie van eerste aanleg heeft het beroep verworpen met als grond dat Milkova, ofschoon gehandicapt, geen recht had op de specifieke bescherming zoals voorzien in artikel 333, lid 1, punt 3, van het Bulgaarse wetboek van arbeid, aangezien deze bepaling niet van toepassing was op de beëindiging van de arbeidsverhouding van een ambtenaar.

30. Milkova heeft tegen deze uitspraak beroep in cassatie ingesteld bij de verwijzende rechterlijke instantie. De Varhoven administrativen sad was van oordeel dat uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen noodzakelijk was om een beslissing in het hoofdgeding te kunnen nemen en heeft bij beslissing van 16 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 24 juli 2015, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat artikel 5, lid 2, van het Verdrag [van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap], de lidstaten toe te voorzien in een specifieke voorafgaande bescherming tegen ontslag, doch enkel voor personen met een handicap die werknemer zijn, welke bescherming evenwel niet geldt voor personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn?

2) Staan artikel 4 en de andere bepalingen van […] richtlijn [2000/78] een nationale regeling toe die een specifieke voorafgaande bescherming tegen ontslag enkel toekent aan personen met een handicap die werknemer zijn, en niet ook aan personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn?

3) Staat artikel 7 van voornoemde richtlijn 2000/78 de invoering toe van een specifieke voorafgaande bescherming tegen ontslag voor personen met een handicap die werknemer zijn, welke bescherming evenwel niet geldt voor personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn?

4) Indien de eerste en derde vraag ontkennend worden beantwoord, verlangt dan de eerbiediging van internationale en gemeenschapsrechtelijke bepalingen, gelet op de feiten en omstandigheden in het onderhavige geval, dat de toepassing van de door de nationale wetgever ingevoerde, specifieke voorafgaande bescherming tegen ontslag voor personen met een handicap die werknemer zijn, wordt uitgebreid tot personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn?”

31. De Bulgaarse regering en de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Bij brief van 27 mei 2016, zijn de belanghebbenden als bedoeld in artikel 23 van het Statuut van het Hof uitgenodigd om schriftelijk te reageren op de door het Hof gestelde vragen. In reactie hierop hebben Milkova, de Bulgaarse regering en de Commissie aanvullende opmerkingen ingediend. Er is geen pleitzitting gehouden.

IV – **Analyse**

A – *Inleidende opmerkingen*

1. Inhoud en reikwijdte van de relevante Bulgaarse rechtsregels

32. In de onderbouwing van haar beslissing heeft de verwijzende rechterlijke instantie benadrukt dat het Bulgaarse rechtsstelsel in beginsel waarborgt dat gehandicapten worden beschermd en elke vorm van discriminatie op grond van de handicap uitsluit[14], maar dat de in de praktijk functionerende concrete beschermingsmechanismen slechts gericht zijn op een beperkte groep gehandicapten en niet alle personen met een handicap op dezelfde wijze worden beschermd.

33. Uit artikel 12, leden 1 tot en met 3, van de Bulgaarse ambtenarenwet volgt dat bestuurstaken zoals die worden uitgevoerd door het overheidsorgaan waar Milkova werkte vóór de beëindiging van haar dienstverband, zowel kunnen worden toegekend aan ambtenaren als aan arbeidscontractanten die als werknemers aan het Bulgaarse wetboek van arbeid zijn onderworpen.

34. Vast staat ook dat de psychische stoornissen waar Milkova aan lijdt, voorkomen op de lijst van aandoeningen als genoemd in artikel 1 van decreet nr. 5/1987 betreffende ziekten waarbij de werknemers die eraan lijden een specifieke bescherming genieten op grond van artikel 333, lid 1, van het Bulgaarse wetboek van arbeid. Zij zou dus recht hebben op deze bescherming indien zij als werknemer, in plaats van als ambtenaar, voor het agentschap had gewerkt.

35. Om een werknemer met een bepaalde handicap wegens opheffing van zijn arbeidsplaats te kunnen ontslaan, moet de werkgever op grond van dit artikel 333, juncto artikel 328, lid 1, punt 2, van dezelfde wet, voorafgaande toestemming vragen aan de arbeidsinspectie die de gevolgen van het beoogde ontslag voor de gezondheid van de betrokkene beoordeelt en zo nodig het ontslag verbiedt.[15]

36. De Varhoven administrativen sad geeft aan dat de Bulgaarse ambtenarenwet niet in een vergelijkbare voorziening voor gehandicapte ambtenaren voorziet en dat de nationale rechtspraak Milkova evenmin het recht geeft op een dergelijke voorafgaande bescherming. Ervan uitgaande dat genoemde wet niet expliciet verwijst naar artikel 333, lid 1, van het Bulgaarse wetboek van arbeid, kunnen volgens vaste rechtspraak de beschermende maatregelen die in deze wet zijn voorzien, niet op een ambtenaar worden toegepast, zelfs niet naar analogie.

37. De verwijzende rechterlijke instantie merkt op dat de aanvullende bescherming die door deze wet met ingang van 1987 aan alle personen met een bepaalde handicap werd verleend, door invoering van de ambtenarenwet in de loop van 1999 werd ingetrokken voor ambtenaren, zonder uitdrukkelijke motivering door de auteur van het betrokken wetsvoorstel. Deze bescherming werd echter gehandhaafd voor alle werknemers, met inbegrip van werknemers die overheidstaken uitvoeren, ook na toetreding van de Republiek Bulgarije tot de Unie op 1 januari 2007.

14 — Overeenkomstig de artikelen 6 en 48 van de Bulgaarse grondwet en artikel 4 van de Bulgaarse antidiscriminatiewet.

15 — In haar schriftelijke opmerkingen voegt de Bulgaarse regering hieraan toe dat de arbeidsinspectie een derde is die onafhankelijk is van de partijen bij de arbeidsovereenkomst en dat zij bepaalt of het ontslag al dan niet wordt goedgekeurd, waarbij niet alleen de gevolgen voor de gezondheid van de werknemer, maar ook andere factoren, zoals een mogelijke andere passende baan bij dezelfde werkgever, in aanmerking worden genomen.

38. Het criterium van de in geding zijnde ongelijke behandeling tussen personen met eenzelfde handicap, heeft derhalve betrekking op het aangesteld zijn in de hoedanigheid van ambtenaar of werknemer, ervan uitgaande dat alle personen met een arbeidsovereenkomst recht hebben op de onderhavige beschermingsmaatregel, ongeacht of zij bij een particuliere of overheidsinstelling werkzaam zijn. Ik benadruk dat de opmerkingen van de Commissie in dit opzicht tot verwarring leiden, doordat zij aangeven dat onderscheid moet worden gemaakt tussen personen die in de particuliere sector en zij die in de publieke sector werkzaam zijn.[16]

39. De verwijzende rechterlijke instantie voegt hieraan toe dat de Bulgaarse antidiscriminatiewet, die werd ingevoerd als omzetting van de communautaire richtlijnen over dit onderwerp[17], een argument bevat ter ondersteuning van een ongelijke behandeling bij beëindiging van de arbeidsverhouding wegens opheffing van de arbeidsplaats van een persoon met een handicap, al naargelang de werkgever een particuliere of overheidsinstelling is. Zij wijst erop dat in artikel 21 van genoemde wet onderscheid wordt gemaakt tussen deze twee gevallen, ondanks de gemeenschappelijke eis dat de werkgever dezelfde criteria toepast als hij gebruik maakt van zijn recht om de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding van een dergelijke persoon eenzijdig te beëindigen.

40. Deze rechterlijke instantie geeft aan dat zij niet weet in hoeverre de bepalingen van het VN-Verdrag, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") en richtlijn 2000/78, die volgens haar gemeenschappelijke voorwaarden stellen aan de gelijke behandeling van alle personen met een handicap, toestaan dat een ongelijke behandeling van twee groepen kwetsbare werkenden die echter te maken hebben met een vergelijkbare beëindiging, in het Bulgaarse recht wordt gehandhaafd.

2. Onderwerp en volgorde van behandeling van de prejudiciële vragen

41. Hoewel de verwijzende rechterlijke instantie in de eerste plaats van het Hof wenst te vernemen wat de mogelijke invloed op de onderhavige zaak is van artikel 5, lid 2, van het VN-Verdrag, lijkt het mij, net als de Commissie, meer op zijn plaats om deze vraag pas te behandelen nadat de tweevoudige problematiek van de toepasbaarheid en uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2000/78 is onderzocht, hetgeen de gemeenschappelijke inzet van de tweede en van de derde prejudiciële vraag is.

42. De eerste vraag moet namelijk aldus worden uitgelegd dat zij in wezen betrekking heeft op de mogelijke uitlegging van richtlijn 2000/78 in het licht van genoemd verdrag. Dat onderwerp is slechts relevant indien deze richtlijn daadwerkelijk van toepassing is, wat naar mijn mening niet het geval is om redenen die ik hierna uiteen zal zetten.

43. Ten slotte merk ik op dat de vierde prejudiciële vraag, die voorwaardelijk is geformuleerd, subsidiair is ten opzichte van de voorgaande vragen en niet beantwoord hoeft te worden, gezien de antwoorden die naar mijn mening op de voorgaande vragen moeten worden gegeven.

16 — Deze onjuistheid werd ook door Milkova genoemd in haar schriftelijke reactie op de door het Hof gestelde vragen.

17 — Ik merk op dat in artikel 4, lid 1, van deze wet geen uitputtende lijst van gronden voor verboden discriminatie is opgenomen, omdat er immers wordt verwezen naar „alle […] persoonlijke kenmerken die zijn voorzien bij wet of bij internationale overeenkomst waarbij de Republiek Bulgarije partij is".

B – *Gevraagde uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2000/78 (tweede en derde vraag)*

1. Niet-toepasbaarheid van richtlijn 2000/78 in de onderhavige zaak

44. De tweede en de derde prejudiciële vraag hebben beide betrekking op de vraag of de bepalingen van richtlijn 2000/78, en meer in het bijzonder de artikelen 4 en 7 daarvan, een lidstaat toestaan om een regeling in te voeren, zoals in het hoofdgeding aan de orde zijnde Bulgaarse regeling, die aan werknemers die aan bepaalde ziekten lijden een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag biedt, zonder echter betrekking te hebben op ambtenaren die eenzelfde soort handicap hebben.

45. Deze vragen dienen dus tezamen te worden behandeld, waarbij allereerst moet worden onderzocht of richtlijn 2000/78 op de omstandigheden van het hoofdgeding kan worden toegepast.

46. Zoals de Bulgaarse regering en de Commissie terecht opmerken, is deze richtlijn, op grond van artikel 3, lid 1, aanhef en onder c), ervan, „[b]innen de grenzen van de aan [de Unie] verleende bevoegdheden", „zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot […] werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning". Derhalve kan de regeling die door de overheidsinstelling waar Milkova in dienst was, bij de beëindiging van haar dienstverband als ambtenaar op haar wordt toegepast, in dit verband binnen de materiële werkingssfeer van genoemde richtlijn vallen. Bovendien wordt niet bestreden dat de psychische stoornissen waar betrokkene aan lijdt, onder het begrip „handicap" vallen in de zin van richtlijn 2000/78 zoals dat door het Hof is gedefinieerd. [18]

47. Ik ben echter, net als de Commissie, van mening dat richtlijn 2000/78 niet van toepassing is op een geding als in het specifieke geval van Milkova, aangezien het criterium dat ten grondslag ligt aan de ongelijke behandeling, waarover belanghebbende zich beklaagt, niet onder de bepalingen van deze richtlijn valt.

48. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk dat het hoofdgeding gaat over het feit dat belanghebbende geen recht had op toepassing van de Bulgaarse regeling die, bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst, specifieke bescherming biedt aan werknemers die lijden aan bepaalde ziekten, zoals psychische stoornissen, niet zozeer vanwege de handicap die zij heeft, maar vanwege het enkele feit dat zij ambtenaar was en niet de door deze regeling vereiste hoedanigheid van werknemer bezat. [19]

49. De verwijzende rechterlijke instantie erkent dat in deze zaak de in geding zijnde ongelijke behandeling niet gebaseerd is op het „persoonlijk kenmerk" van de handicap [20], maar op de omstandigheid dat de twee groepen gehandicapten die hier tegenover elkaar staan – gehandicapte werknemers enerzijds en gehandicapte ambtenaren anderzijds – hun beroepsactiviteit binnen verschillende rechtskaders uitoefenen – de ene groep op basis van een arbeidsovereenkomst en de andere uit hoofde van de ambtenarenstatus.

50. Toch acht deze rechterlijke instantie het mogelijk dat nationale regelgeving en rechtspraak zoals die van toepassing zijn op het hoofdgeding, niet verenigbaar zijn met de Unierechtelijke eisen van gelijke behandeling in arbeid en beroep voor alle personen met een handicap. Dat is precies de reden waarom zij om uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2000/78 vraagt.

18 — Namelijk „een beperking die met name het gevolg is van langdurige lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels de betrokkene kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen". Zie met name arresten van 4 juli 2013, Commissie/Italië (C-312/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:446, punt 56), en 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punt 53 aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 — Zie de punten 35-38 van deze conclusie.

20 — De uitdrukking „persoonlijk kenmerk" staat in de artikelen 4 en 21 van de Bulgaarse antidiscriminatiewet. De term „kenmerk" wordt in overweging 23 en artikel 4 van richtlijn 2000/78 genoemd, met name in verband met de handicap.

51. Ik roep in herinnering dat, conform vaste rechtspraak van het Hof, zowel uit de titel en de considerans als uit de inhoud van richtlijn 2000/78 volgt dat deze richtlijn tot doel heeft een algemeen kader in te voeren om voor eenieder gelijke behandeling in arbeid en beroep te waarborgen door middel van een doeltreffende bescherming tegen *discriminatie op een van de in artikel 1 genoemde gronden* [21], waaronder handicap. Evenzo wordt in artikel 2 van deze richtlijn expliciet bepaald dat sprake moet zijn van discriminatie „op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden" om binnen de werkingssfeer van de richtlijn te vallen.

52. Onder de specifieke, in richtlijn 2000/78 bepaalde, discriminatiegronden valt niet de bijzondere aard van de arbeidsverhouding, op grond waarvan verzoekster in het hoofdgeding ongelijk werd behandeld, hetgeen ertoe leidde dat zij geen recht had op de bescherming voor gehandicapte werknemers van artikel 333, lid 1, van het Bulgaarse wetboek van arbeid, welk artikel op grond van de nationale rechtspraak niet op ambtenaren kan worden toegepast.

53. Bovendien volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, gezien de bewoordingen van artikel 13 EG (thans artikel 19 VWEU) waaruit richtlijn 2000/78 is voortgekomen [22], de werkingssfeer van deze laatste niet naar analogie dient te worden uitgebreid, ook niet middels een verwijzing naar het algemene beginsel van non-discriminatie [23], tot andere discriminaties dan die gebaseerd op de in artikel 1 van deze richtlijn *limitatief opgesomde* gronden. [24]

54. Een nieuwe grond voor discriminatie zoals, in dit geval, de aard van de arbeidsverhouding van een persoon met een handicap, kan derhalve niet worden toegevoegd aan de limitatief opgesomde gronden voor een discriminatieverbod uit hoofde van deze richtlijn. Hieruit volgt dat een eventuele ongelijke behandeling tussen ambtenaren van een overheidsinstelling en arbeidscontractanten uit de publieke of particuliere sector, zoals volgens de verwijzingsbeslissing het geval van Milkova, niet onder het non-discriminatiebeginsel valt zoals dat is verwoord in richtlijn 2000/78. In die zin heeft het Hof reeds ongelijke behandeling al naargelang van de beroepscategorie waartoe de betrokken personen behoorden, uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn. [25]

55. Ik ben van mening dat het enkele feit dat belanghebbende gehandicapt is, niet volstaat om richtlijn 2000/78 in deze zaak toe te passen. Ik merk in dit verband op dat het Hof heeft geoordeeld dat „[h]et beginsel van gelijke behandeling dat zij op [het] gebied [van arbeid en beroep] formuleert, […] niet van toepassing [is] op een bepaalde categorie personen [zoals gehandicapten], maar uit hoofde van een van de in artikel 1 van [dit instrument] genoemde gronden". [26]

21 — Zie arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punt 35); 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punt 50); 21 mei 2015, SCMD (C-262/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:336, punt 18), en 28 juli 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Artikel 13 EG (thans artikel 19 VWEU) vormt de rechtsgrondslag van genoemde richtlijn en verleent een bevoegdheid aan de Gemeenschap om „passende maatregelen [te] nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden", waarbij sprake is van een limitatieve opsomming. Zie met name arresten van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 38 en 46), en 7 juli 2011, Agafiței e.a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punt 35).

23 — Het beginsel van non-discriminatie vormt een van de algemene beginselen van het Unierecht. Zie arresten van 11 juli 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456, punt 56), en 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punt 32).

24 — Zie met name arresten van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punt 46); 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punt 36), en 21 mei 2015, SCMD (C-262/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:336, punten 28 en 29).

25 — Zie arresten van 7 juli 2011, Agafiței e.a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punten 31-36), en 21 mei 2015, SCMD (C-262/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:336, punten 25-31), waarin het Hof heeft geoordeeld dat richtlijn 2000/78 geen betrekking heeft op discriminatie op grond van beroepscategorie, zoals de status van gepensioneerde, of arbeidsplaats van de betrokkenen. Zie naar analogie beschikking van 7 maart 2013, Rivas Montes (C-178/12, niet gepubliceerd, EU:C:2013:150, punten 43 en 44), waaruit blijkt dat een ongelijke behandeling van ambtenaren en arbeidscontractanten niet valt onder het beginsel van non-discriminatie van de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, zoals opgenomen in een bijlage bij richtlijn 1999/70/EG inzake deze raamovereenkomst (PB 1999, L 175, blz. 43).

26 — Zie arrest van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 38 e.v.), waarin het Hof van oordeel was dat uit de bepalingen van richtlijn 2000/78 niet blijkt dat het beginsel van gelijke behandeling dat deze richtlijn beoogt te garanderen, beperkt is tot personen die zelf een handicap hebben in de zin van deze richtlijn.

56. Zelfs indien wordt aangenomen dat de reikwijdte van richtlijn 2000/78, als het gaat om genoemde gronden, niet restrictief mag worden uitgelegd, laat dat naar mijn mening onverlet dat deze bepalingen alleen daadwerkelijk gegronde schendingen van het non-discriminatiebeginsel regelen zoals weergegeven in deze richtlijn, ook al is dat slechts door associatie [27], op basis van een van de mogelijke discriminatiefactoren die in de limitatieve lijst van de richtlijn staan vermeld. In het hoofdgeding is hiervan echter geen sprake, aangezien, zoals de verwijzende rechterlijke instantie zelf heeft vastgesteld, Milkova niet ongelijk is behandeld vanwege haar handicap – de enige grond in de richtlijn die in dit geval denkbaar is –, maar op grond van haar ambtenarenstatus.

57. Voorts leidt een voorstel uit 2008, dat tot doel had de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/78 te wijzigen, niet tot een andere analyse. [28] Er werd namelijk overwogen het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, „buiten de arbeidsmarkt” [29] toe te passen, zonder uitbreiding van de limitatieve lijst met discriminatiegronden van deze richtlijn, in acht nemende dat in het verlengde van twee andere richtlijnen betreffende non-discriminatie, in dit wijzigingsvoorstel dezelfde methode als in deze richtlijnen werd toegepast. [30]

58. Kortom, gegeven het feit dat in het hoofdgeding de ongelijke behandeling van gehandicapte werknemers en gehandicapte ambtenaren haar grond vindt in de aard van de arbeidsverhoudingen tussen deze twee groepen kwetsbare werkenden en hun werkgever en aangezien dit onderscheidend criterium niet wordt genoemd in de uitputtende lijst van discriminatiegronden van artikel 1 van richtlijn 2000/78, is deze richtlijn naar mijn mening niet van toepassing op de situatie van het bij de verwijzende rechterlijke instantie aanhangige geding.

59. In deze omstandigheden is er naar mijn mening geen reden om de bepalingen van richtlijn 2000/78 uit te leggen, zoals verzocht in de tweede en de derde prejudiciële vraag. De hiernavolgende opmerkingen dienen alleen voor het geval het Hof zou besluiten om tot de gevraagde uitlegging over te gaan.

2. Eventuele gevolgen van het Handvest in de onderhavige zaak

60. De verwijzende rechterlijke instantie verwijst in de motivering van haar beslissing kort naar het Handvest, zonder echter uit te leggen in hoeverre dit Unierechtelijk instrument een rol zou kunnen spelen in het hoofdgeding. Een betoog inzake de mogelijke gevolgen voor deze zaak van een bepaling van het Handvest, dat overigens in de gestelde vragen niet wordt genoemd, ontbreekt. In de aan het Hof verstrekte schriftelijke opmerkingen is evenmin iets vermeld. [31]

27 — In het arrest van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 43 e.v.), heeft het Hof geoordeeld dat het ontslag van een werknemer die niet zelf een handicap heeft, geacht kan worden binnen de personele werkingssfeer van richtlijn 2000/78 te vallen, wanneer is aangetoond dat de ongunstige behandeling waarvan deze werknemer het slachtoffer is in vergelijking met andere personen in een vergelijkbare situatie, *is gebaseerd op de handicap van zijn kind*, van wie hij de hoofdverzorger is.

28 — Zie het voorstel voor een richtlijn van de Raad van 2 juli 2008 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid [COM(2008) 426 definitief, blz. 2 en 7]. Dit voorstel heeft in juni 2016 tot nieuwe besprekingen binnen de Raad geleid.

29 — Namelijk in de gebieden buiten de arbeidsmarkt, zoals sociale bescherming, sociale voordelen, onderwijs en toegang tot en aanbod van goederen en diensten, met inbegrip van huisvesting [zie overweging 9 en artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn, COM(2008) 426 definitief, blz. 14 en 19].

30 — Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB 2000, L 180, blz. 22) en richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (PB 2004, L 373, blz. 37), verbieden ook discriminatie op grond van specifiek in hun titel genoemde gronden.

31 — De Bulgaarse regering beperkt zich tot het aanhalen van artikel 26 van het Handvest inzake de „integratie van personen met een handicap”, onder het kopje „rechtskader” in haar schriftelijke opmerkingen, terwijl in de vergelijkbare paragraaf van de verwijzingsbeslissing, de artikelen 21 en 30 van het Handvest worden aangehaald, inzake respectievelijk „non-discriminatie” en „bescherming bij kennelijk onredelijk ontslag”.

61. Volgens vaste rechtspraak kunnen de door het Handvest gewaarborgde grondrechten slechts worden toegepast in situaties die door het Unierecht worden beheerst en moet het Hof over alle informatie beschikken op grond waarvan het tot de slotsom kan komen dat een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, door het Unierecht wordt beheerst, om zich te kunnen uitspreken over de uitlegging van de bepalingen van het Handvest.[32] Aangezien de verwijzende rechterlijke instantie niet heeft vastgesteld of de nationale regels die in het hoofdgeding van toepassing kunnen zijn[33] tot doel hadden om de betreffende Unierechtelijke bepalingen rechtstreeks en specifiek ten uitvoer te brengen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest[34], geef ik het Hof in overweging dat niet onderzocht hoeft te worden of genoemde regels in overeenstemming zijn met de fundamentele grondrechten zoals opgenomen in het Handvest.[35]

62. Bovendien is een eventuele uitlegging van de Unierechtelijke bepalingen – in dit geval de artikelen van richtlijn 2000/78 zoals bedoeld in de tweede en de derde prejudiciële vraag – in het licht van de bepalingen van het Handvest – en meer in het bijzonder de artikelen 20, 21, 26 of 30[36] daarvan – slechts mogelijk binnen de grenzen van de aan het Hof toegekende bevoegdheden, die hier afhankelijk zijn van de materiële werkingssfeer van deze richtlijn. Enkel de eventueel in te roepen bepalingen van het Handvest creëren namelijk geen bevoegdheid voor het Hof om kennis te nemen van een rechtssituatie die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.[37]

63. Ik merk op dat in de verwijzingsbeslissing tussen de regels door een verbod te lezen is van elke vorm van discriminatie van personen met een handicap. In dat opzicht wijs ik erop dat het Hof een prejudiciële vraag inzake uitlegging van het algemene verbod van discriminatie op grond van leeftijd van artikel 21 van het Handvest en geconcretiseerd door richtlijn 2000/78[38], uitsluitend heeft onderzocht in het licht van deze richtlijn[39], in het bijzonder in het kader van gedingen tussen een particulier en een nationale overheid, zoals in het onderhavige geval. Deze zelfde benadering moet logischerwijs worden toegepast op een discriminatieverbod op grond van handicap, dat ook is verwoord in artikel 21 van het Handvest en nader is ingevuld door richtlijn 2000/78.

32 — Zie met name arrest van 13 juni 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, punten 56 en 57).

33 — Namelijk artikel 333, lid 1, punt 3, juncto artikel 328, lid 1, punt 2, van het wetboek van arbeid en artikel 106, lid 1, punt 2, van de ambtenarenwet, zoals uitgelegd in de Bulgaarse rechtspraak.

34 — In genoemd artikel 51, „toepassingsgebied" van het Handvest, wordt in lid 1 bepaald dat de bepalingen van dit Handvest „zijn gericht […] [tot de lidstaten] uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen." In lid 2 wordt bepaald dat het Handvest „het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder [uitbreidt] dan de bevoegdheden van de Unie reiken". Het Hof heeft hieromtrent opgemerkt dat „[o]m te bepalen of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51 van het Handvest, […] onder meer [moet] worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook wanneer die regeling dit recht indirect kan beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden" (arrest van 6 maart 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punt 25).

35 — Zie met name arresten van 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punten 40-43); 6 maart 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punten 20-33), alsmede 10 juli 2014, Julián Hernández e.a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punten 32-37).

36 — Volgens artikel 20 is „[e]enieder […] gelijk voor de wet", volgens artikel 21, lid 1, is „[i]edere discriminatie, met name op grond van […] een handicap, […] verboden", volgens artikel 26 „[erkent en eerbiedigt] [d]e Unie […] het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen", en volgens artikel 30 „[heeft] [i]edere werknemer […] overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken recht op bescherming tegen iedere vorm van kennelijk onredelijk ontslag".

37 — Zie met name arresten van 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 40), en 10 juli 2014, Julián Hernández e.a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsook beschikking van 23 februari 2016, Garzón Ramos en Ramos Martín (C-380/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:112, punt 25).

38 — In het arrest van 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punten 23 en 24), heeft het Hof geoordeeld dat *„aangezien richtlijn 2000/78* zelf geen formulering van het algemene verbod van discriminatie op grond van leeftijd bevat, maar *daaraan slechts een concrete vorm geeft op het gebied van arbeid en beroep, de draagwijdte van de door deze richtlijn verleende bescherming niet verder gaat die van dat verbod*. De wetgever van de Europese Unie heeft, door vaststelling van deze richtlijn, *een nauwkeuriger kader willen verstrekken* om de concrete toepassing van het beginsel van gelijke behandeling te vergemakkelijken, en *met name verschillende mogelijkheden van afwijking van dit beginsel willen bepalen* door te voorzien in een duidelijkere afbakening van de werkingssfeer van die afwijkingen". Het Hof voegt hieraan toe *„dat het algemene verbod van discriminatie* […] *slechts van toepassing is* op een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, *indien die situatie binnen de werkingssfeer van het in richtlijn 2000/78 geformuleerde discriminatieverbod valt*" (cursivering door mij).

39 — Zie met name arresten van 11 november 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, punten 23 en 24); 13 november 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punt 25); 21 januari 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, punten 16 en 17), en 2 juni 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391, punten 18 en 28-30).

64. Aangezien genoemde richtlijn naar mijn mening niet van toepassing is op de omstandigheden van het hoofdgeding, waarin de betreffende ongelijke behandeling, zoals ik hierboven uiteen heb gezet [40], is gegrond op een ander criterium dan die welke uitputtend zijn opgesomd in artikel 1, ben ik van mening dat in de onderhavige zaak de bepalingen van deze richtlijn niet kunnen worden uitgelegd in het licht van de bepalingen van het Handvest.

65. Gezien het voorgaande ben ik primair van mening dat de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2000/78 in de onderhavige zaak niet hoeven te worden uitgelegd, ook niet in het licht van de bepalingen van het Handvest. Ik zal echter subsidiair enkele opmerkingen maken voor het geval het Hof deze aanbeveling niet volgt.

3. Subsidiaire uitlegging van de betrokken bepalingen van richtlijn 2000/78

66. Vooraf merk ik op dat de Bulgaarse regering in haar opmerkingen uitvoerig is ingegaan op artikel 2, lid 5, van richtlijn 2000/78 [41], en stelt dat een regeling zoals aan de orde in het hoofdgeding in het licht van deze bepaling is toegestaan. [42] Aangezien de verwijzende rechterlijke instantie echter niet specifiek om uitlegging van deze bepaling heeft verzocht [43], noch in de prejudiciële vragen aan het Hof, noch in de motivering van haar verwijzingsbeslissing en niets over dit punt heeft vermeld, zelfs niet impliciet [44], acht ik het niet noodzakelijk mij, alleen subsidiair, hieromtrent uit te spreken. Ik volsta met de opmerking dat, zoals de Bulgaarse regering heeft erkend, artikel 2, lid 5, volgens de rechtspraak van het Hof strikt moet worden uitgelegd omdat deze bepaling een afwijking vormt van het beginsel van het verbod van discriminatie. [45]

67. Ten aanzien van artikel 4 van richtlijn 2000/78, dat expliciet in de tweede prejudiciële vraag wordt genoemd, constateer ik dat de verwijzende rechterlijke instantie niet heeft aangegeven dat uitlegging van deze bepaling door het Hof nuttig zou kunnen zijn om een beslissing te kunnen nemen in het bij haar aanhangige geding. [46] Alleen de Bulgaarse regering heeft ten aanzien van lid 1 van dit artikel opgemerkt dat het Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling strikt moet worden uitgelegd aangezien op grond daarvan kan worden afgeweken van het non-discriminatiebeginsel [47] en dat naar haar mening genoemd lid de hier aan de orde zijnde nationale regeling toestaat. [48]

40 — Zie de punten 51 e.v. van deze conclusie.

41 — Volgens genoemd lid 5 laat richtlijn 2000/78 „de nationale wettelijke bepalingen onverlet die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de volksgezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van derden”.

42 — Deze regering brengt met name naar voren dat „de in de ambtenarenwet opgenomen stabiliteit van het dienstverband van een ambtenaar, waarborgt dat de overheidstaken op doeltreffende en voorspelbare wijze kunnen worden uitgevoerd in het belang van de samenleving en de handhaving van de openbare orde”.

43 — Het is weliswaar zo dat, zoals deze regering aangeeft, met de tweede prejudiciële vraag het Hof wordt gevraagd of „artikel 4 alsook de andere bepalingen van de [richtlijn 2000/78], een [dergelijke] […] regeling toe[staan]”, maar ik ben van mening dat deze opmerking in beginsel betrekking heeft op de uitlegging van artikel 4 in samenhang met andere bepalingen van deze richtlijn.

44 — Het Hof kan namelijk uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie met name arresten van 1 oktober 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punt 34, en 29 september 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 43), maar deze elementen inzake de eventuele uitlegging van genoemd artikel 2, lid 5, lijken mij in de onderhavige zaak te ontbreken.

45 — Zie met name arrest van 12 december 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 — Overeenkomstig artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, is het onontbeerlijk dat de nationale rechter een minimum aan uitleg geeft over de redenen van de keuze van de Unierechtelijke bepalingen waarvan hij uitlegging vraagt en over het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling (zie met name arresten van 10 maart 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, punt 115, en 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punten 19 en 20).

47 — Zie arrest van 13 november 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 — Deze regering baseert haar betoog in dit verband op „de bestaande bescherming van rechten van personen met een handicap door de ambtenarenwet” en op „de noodzaak om de noodzakelijke voorwaarden voor het publiek bestuur te waarborgen om effectief en voorspelbaar zijn taken in het belang van de samenleving te kunnen uitvoeren”.

68. Ten aanzien van de gegevens in het hoofdgeding, is het voor mij onduidelijk in hoeverre de eventuele toepassing van artikel 4 van richtlijn 2000/78 in deze zaak denkbaar is en dus uitlegging ervan een bijdrage kan leveren in het hoofdgeding. Dit artikel staat namelijk een verschil in behandeling toe zonder dat sprake is van discriminatie „indien een dergelijk kenmerk, *vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteiten of de context waarin deze worden uitgevoerd*, *een wezenlijk en bepalend beroepsvereiste* vormt, mits het doel legitiem en het vereiste evenredig aan dat doel is”. [49] De betrokken Bulgaarse regeling leidt in de onderhavige zaak namelijk tot een ongelijke behandeling doordat met name werknemers, en niet ambtenaren, worden beschermd; bijzonder is echter dat zij wel van toepassing is op werknemers in de publieke sector, die mogelijk dezelfde beroepswerkzaamheden uitoefenen als ambtenaren. Het verschil in behandeling in deze zaak berust dus niet op een „kenmerk in verband met een van de in artikel 1 van richtlijn 2000/78 genoemde gronden” en is geen kenmerk dat „een ‚wezenlijk en bepalend' beroepsvereiste vormt”, overeenkomstig de toepassingsvoorwaarden van genoemd artikel 4 zoals gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof. [50]

69. Het lijkt mij in ieder geval duidelijk dat het op grond van artikel 4, zoals dat in eerdere arresten van het Hof is uitgelegd, volstrekt onmogelijk is om een dergelijke nationale regeling als in strijd met de vereisten van het Unierecht te beschouwen.

70. Met betrekking tot artikel 7 van richtlijn 2000/78, welk artikel het onderwerp is van de derde prejudiciële vraag, geeft de verwijzende rechterlijke instantie aan dat „het onduidelijk is in hoeverre de door de Republiek Bulgarije vastgestelde maatregelen ter bescherming van bepaalde personen met een handicap slechts voor zover zij werknemer zijn, ook als zij in overheidsdienst werkzaam zijn, aan te merken zijn als een positieve actie in de zin van [genoemd] artikel 7”.

71. In dit verband merk ik op dat volgens artikel 7, lid 1, „[h]et beginsel van gelijke behandeling [niet] belet […] dat een lidstaat […] specifieke maatregelen handhaaft of treft om de nadelen verband houdende met een van de in artikel 1 genoemde gronden te voorkomen of te compenseren”. [51] Lid 2 van dit artikel maakt het mogelijk om, met name voor personen met een handicap, positieve acties en specifieke maatregelen te nemen [52], als het doel van dergelijke maatregelen is de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op de arbeidsplek of het bevorderen van hun opneming in het arbeidsproces. [53]

49 — Cursivering door mij. Zo geeft ook overweging 17 van richtlijn 2000/78 aan: „Deze richtlijn eist niet dat iemand in dienst genomen, bevorderd, in dienst gehouden of opgeleid wordt die niet bekwaam, in staat en beschikbaar is om de essentiële taken van de betreffende functie uit te voeren of om een bepaalde opleiding te volgen.”

50 — Zie arrest van 13 september 2011, Prigge e.a. (C-447/09, EU:C:2011:573, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 — Zie ook overweging 26 van richtlijn 2000/78.

52 — In het arrest van 17 juli 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 40 en 42), heeft het Hof geoordeeld dat het gaat om „maatregelen van positieve discriminatie ten gunste van de gehandicapte persoon zelf”.

53 — Volgens artikel 2, lid 2, onder ii), van richtlijn 2000/78 vormen dergelijke maatregelen ten gunste van gehandicapte personen geen indirecte discriminatie.

72. Deze maatregelen, die geen inbreuk maken op de soevereiniteit van de lidstaten [54], geven aan hen de keuze, en leggen geen verplichting op, om bestaande feitelijke ongelijkheden positief te corrigeren. In het kader van de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2000/78 [55] werd namelijk door de Commissie opgemerkt dat „formele gelijkheid duidelijk niet tot gelijkheid in de praktijk [leidt]" [56] en „het […] nodig [kan] zijn specifieke rechten aan bepaalde groepen van personen te verlenen". [57]

73. Met de Bulgaarse regering en de Commissie ben ik van mening dat, indien het Hof oordeelt dat een regeling als die in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van artikel 7, en met name lid 2, van richtlijn 2000/78 valt, zoals deze regering stelt [58], deze bepalingen onverlet laten dat een lidstaat het recht op maatregelen ter bescherming van de gezondheid kan beperken tot een bepaalde groep personen, in het onderhavige geval werknemers. [59]

74. Ik ben derhalve subsidiair van mening dat, indien het Hof zou overgaan tot uitlegging van de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2000/78, ik het Hof in overweging zou geven om te oordelen dat deze bepalingen een dergelijke regeling onverlet laten.

C – *Beperkte invloed van de bepalingen van het VN-Verdrag (eerste vraag)*

1. Eerste prejudiciële vraag

75. Op het eerste gezicht lijkt de eerste prejudiciële vraag, „[s]taat artikel 5, lid 2, van het VN-Verdrag […] toe te voorzien in een […] [nationale] bescherming [zoals die in het hoofdgeding]", een verzoek aan het Hof te zijn tot uitlegging van een bepaling die noch tot het primaire recht, noch tot het afgeleide Unierecht behoort. Het Hof is namelijk op grond van artikel 267, lid 1, VWEU, niet bevoegd om tot deze uitlegging over te gaan.

76. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing volgt echter dat deze vraag gerechtvaardigd is omdat richtlijn 2000/78, uitgaande van rechtspraak van het Hof [60], overeenkomstig het VN-Verdrag dient te worden uitgelegd. De verwijzende rechterlijke instantie is van oordeel dat genoemd verdrag, en met name artikel 5, lid 2 [61], „een billijke en effectieve wettelijke bescherming" vereist „tegen elke vorm van *discriminatie* van personen met een handicap, *op welke grond dan ook, die niet alleen is gebaseerd op bepaalde* beschermenswaardige *persoonlijke kenmerken*, *die zijn vastgelegd in het afgeleide Unierecht*". [62]

54 — Ik ben van mening dat artikel 7 van richtlijn 2000/78 maatregelen van positieve discriminatie, voor welke volgens overweging 27 „[d]e Raad […] in zijn aanbeveling 86/379 […] een raamwerk [heeft] vastgesteld met voorbeelden van positieve maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid en de beroepsopleiding voor gehandicapten", buiten het interventiebereik van genoemde richtlijn plaatst.

55 — Zie de uitleg van de Commissie van artikel 6 (thans artikel 7) van het voorstel tot richtlijn 2000/78 [COM(1999) 565 def.], waarin wordt verwezen naar de rechtspraak van het Hof inzake positieve acties voor vrouwen (zie over dit punt met name arresten van 11 november 1997, Marschall, C-409/95, EU:C:1997:533, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 maart 2000, Badeck e.a., C-158/97, EU:C:2000:163, punt 23).

56 — In haar voorstel tot wijziging van richtlijn 2000/78 [COM(2008) 426 definitief, blz. 10] roept de Commissie in herinnering dat in veel gevallen „formele gelijkheid duidelijk niet [leidt] tot gelijkheid in de praktijk", en benadrukt zij dat vergelijkbare bepalingen inzake „positieve actie" in alle non-discriminatierichtlijnen met artikel 13 EG (thans artikel 19 VWEU) als grondslag te vinden zijn.

57 — Ook wordt opgemerkt dat „positieve acties niet leiden tot formele gelijkheid, ‚in de zin van gelijke behandeling van personen die tot verschillende groepen behoren', maar tot wezenlijke gelijkheid, in de zin van gelijkheid tussen groepen, een collectieve eenheid" (zie onder coördinatie van D. Martin, M. Morsa, P. Gosseries en J. Buelens, *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Brussel, 2015, blz. 539).

58 — Ik roep echter in herinnering dat de betrokken Bulgaarse bepalingen gaan over de bescherming van werknemers die lijden aan een van de in die bepalingen genoemde ziekten, en niet zozeer van personen met een handicap als zodanig (zie de punten 17 en 18 alsook voetnoot 4 van deze conclusie).

59 — Zie punt 35 van deze conclusie.

60 — De verwijzende rechterlijke instantie verwijst in dit verband expliciet naar het arrest van 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — Genoemd lid 2 luidt: „De staten die partij zijn verbieden [niet alleen] alle discriminatie op grond van handicap […] [maar] *garanderen* [ook] *personen met een handicap* op voet van gelijkheid effectieve wettelijke *bescherming tegen discriminatie op welke grond dan ook*" (cursivering door mij).

62 — Cursivering door mij.

77. De eerste vraag beoogt in wezen vast te stellen of richtlijn 2000/78 in het licht van dit verdrag aldus kan worden uitgelegd dat het Unierecht zich verzet tegen een regeling als in het hoofdgeding, die leidt tot een verschil in behandeling tussen een werknemer en een ambtenaar met dezelfde soort handicap, hoewel het onderscheidend criterium in deze regeling niet de handicap is maar de verschillende aard van de arbeidsverhouding tussen deze twee groepen gehandicapte personen en hun werkgever, zelfs al staat laatstgenoemd criterium niet in de limitatieve lijst met verboden discriminatiegronden van artikel 1 van genoemde richtlijn.

78. Ik merk nu al op dat deze noodzaak tot herformulering [63] ook geldt voor een deel van de vierde prejudiciële vraag, voor zover daarin sprake is van „eerbiediging van internationale bepalingen". Ik ben van mening dat de verwijzende rechterlijke instantie hiermee – ook al noemt zij dat niet expliciet in haar verzoek – met name het VN-Verdrag ter sprake wil brengen en de gevolgen van de verplichte conformering aan deze tekst voor de te volgen handelwijze om een eventuele discriminatie in de omstandigheden als die van het hoofdgeding op te heffen. [64]

2. Beperkte reikwijdte van de invloed van het VN-Verdrag op het Unierecht

79. Volgens de Bulgaarse regering, in haar schriftelijke reactie op de door het Hof gestelde vragen, volgt uit artikel 5, leden 2 en 4, juncto artikel 27, lid 1, aanhef en onder g) en h) [65], en juncto artikel 4, lid 1, aanhef en onder d) en e) [66], van het VN-Verdrag, dat dit verdrag een onderscheid maakt tussen verplichtingen van lidstaten inzake rechten van personen met een handicap in de publieke sector en hun verplichtingen inzake rechten van deze personen in de particuliere sector, en dat een dergelijk onderscheidend criterium in de nationaalrechtelijke regels dus is toegestaan. [67] Volgens deze regering creëert de Bulgaarse regeling, wegens het specifieke karakter van de arbeidsverhouding van ambtenaren [68], geen rechtsvacuüm waardoor het nodig zou zijn om deze beschermende maatregel naar analogie toe te passen op ambtenaren als in het geval van artikel 106, lid 1, punt 2, van de Bulgaarse ambtenarenwet.

80. Volgens de Commissie, in haar schriftelijke opmerkingen, staat het aan de betrokken lidstaat, de Republiek Bulgarije, aangezien de in geding zijnde bepalingen van de nationale regeling niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78 vallen en bij gebreke van overige Unierechtelijke regels die van toepassing zijn, om zorg te dragen voor de inachtneming van de eisen van het VN-Verdrag die jegens hem, als verdragsluitende partij bij dat verdrag, kunnen worden ingeroepen.

63 — Volgens vaste rechtspraak heeft het Hof de mogelijkheid om de gestelde vragen te herformuleren, teneinde aan de nationale rechter een voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding nuttig antwoord te geven (zie met name arrest van 17 januari 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18, punt 35).

64 — Zie ook de punten 96 e.v. van deze conclusie.

65 — Volgens punten g) en h) moeten staten die partij zijn bij dit verdrag passende maatregelen nemen teneinde onder andere „personen met een handicap in dienst te nemen in de publieke sector" en „de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen".

66 — Volgens genoemde punten d) en e) verplichten staten die partij zijn bij het verdrag zich onder andere „te waarborgen dat de overheidsautoriteiten en -instellingen handelen in overeenstemming met dit Verdrag" en „tot het nemen van alle passende maatregelen om discriminatie op grond van een handicap door personen, organisaties of particuliere ondernemingen uit te bannen".

67 — Ik ben het hier niet mee eens, omdat het onjuist is te stellen dat de in geding zijnde discriminatie in het hoofdgeding een onderscheid betreft tussen personen met een handicap die in de publieke sector werkzaam zijn en personen met een handicap die in de particuliere sector werken (zie ook punt 38 van deze conclusie).

68 — De Bulgaarse regering betoogt in haar schriftelijke opmerkingen inzake de *eerste prejudiciële vraag*, dat de situatie van ambtenaren niet zodanig vergelijkbaar is met die van werknemers dat kan worden afgeleid dat het dus „niet nodig is de andere prejudiciële vragen te onderzoeken". Ik merk slechts op dat de toets van vergelijkbaarheid van de situaties van de betrokken personen relevant is om na te gaan of in de onderhavige zaak sprake is van directe discriminatie in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78. Deze argumenten zijn echter niet doeltreffend en dienen dus niet onderzocht te worden, daar ik immers van mening ben dat deze richtlijn niet van toepassing kan zijn op het hoofdgeding.

81. In dit verband herinner ik eraan, net als de Bulgaarse regering en de Commissie, dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld dat, gezien het feit dat de Europese Unie het VN-Verdrag heeft goedgekeurd, de bepalingen van dit verdrag sedert de inwerkingtreding ervan [69], deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie. [70]

82. Anders dan Milkova opmerkt in haar schriftelijk antwoord op de door het Hof gestelde vragen [71], volgt uit vaste rechtspraak dat de door genoemd verdrag opgelegde verplichtingen de verdragsluitende partijen aangaan en dat aangezien de bepalingen van dit verdrag slechts kunnen worden uitgevoerd of slechts gevolgen kunnen hebben voor zover de verdragsluitende partijen verdere handelingen verrichten [72], zij wat betreft hun inhoud niet onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig omschreven zijn, waardoor rechtstreekse werking in het Unierecht ontbreekt. [73]

83. Het Hof heeft echter opgemerkt dat het aanhangsel bij bijlage II bij besluit 2010/48 expliciet verwijst naar richtlijn 2000/78 als „besluiten [van de Unie] die verwijzen naar aangelegenheden waarop het [VN-Verdrag] van toepassing is", met name „op het gebied van zelfstandig leven en sociale insluiting, werk en tewerkstelling". Zoals de Bulgaarse regering in haar schriftelijke opmerkingen stelt, leidt het Hof hieruit af dat genoemd verdrag bij de uitlegging van richtlijn 2000/78 kan worden ingeroepen, hetgeen voor zover mogelijk moet leiden tot een verdragsconforme uitlegging vanwege de voorrang van door de Unie gesloten internationale overeenkomsten op teksten van afgeleid recht. [74]

84. Het Hof heeft aldus, na goedkeuring van het VN-Verdrag door de Unie, zijn definitie van het begrip „handicap" in de zin van richtlijn 2000/78 aangepast aan de bewoordingen van artikel 1, tweede alinea, van genoemd verdrag [75], en heeft het begrip „redelijke aanpassingen" in de zin van artikel 5 van deze richtlijn [76], gedefinieerd met inachtneming van de bewoordingen van artikel 2, vierde alinea, van ditzelfde verdrag. [77]

85. Ik ben echter van mening dat richtlijn 2000/78 in de onderhavige zaak niet hoeft te worden uitgelegd in het licht van het VN-Verdrag, aangezien het hoofdgeding mijns inziens niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt op de hierboven genoemde gronden. [78] De hiernavolgende opmerkingen zijn, volledigheidshalve, dus louter subsidiair.

69 — Zie met name arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punt 30); 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punt 73), en 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 68).

70 — In tegenstelling tot de bepalingen van internationale verdragen waarbij de Unie geen partij is, zoals het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 16 december 1966 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (zie arrest van 28 juli 2016, Ministerraad, C-543/14, EU:C:2016:605, punt 23).

71 — Volgens Milkova is artikel 5, lid 2, van het VN-Verdrag – dat personen met een handicap op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, garandeert – van toepassing omdat deze bepaling voldoende nauwkeurige, duidelijke en onvoorwaardelijke verplichtingen creëert, en dient derhalve de Bulgaarse ambtenarenwet te worden herzien.

72 — Aldus staat in bijlage II bij besluit 2010/48 een verklaring betreffende de reikwijdte van de bevoegdheid van de Europese Unie met betrekking tot aangelegenheden die zijn geregeld bij het VN-Verdrag, alsmede een aanhangsel met een lijst van communautaire besluiten van de Unie die verwijzen naar aangelegenheden waarop dat verdrag van toepassing is.

73 — Uit deze internationale overeenkomst, die een programma voor de verdragsluitende partijen vormt, volgt met name dat het niet mogelijk is de geldigheid van een Unierechtelijke rechtshandeling, zoals richtlijn 2000/78, in het licht van het VN-Verdrag te beoordelen. Zie arresten van 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punten 85-90), en 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punt 69).

74 — Zie met name arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 29, 31 en 32); 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punten 72, 74 en 75), en 22 mei 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, punten 68 en 70).

75 — Zie met name arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 36-39); 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punt 53), en 26 mei 2016, Invamed Group e.a. (C-198/15, EU:C:2016:362, punt 33), alsmede de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371, punt 40 en aldaar aangehaalde doctrine). In zijn „Verslag over de toepassing van het [EU-]Handvest [van de grondrechten] 2014" [COM(2015) 191 final, blz. 14], benadrukt de Commissie dat „[h]oewel het Handvest geen wettelijke verplichting bevat om de uitlegging ervan af te stemmen op de verdragen van de Verenigde Naties, verwijst het HvJEU wel naar de VN-instrumenten wanneer het rechten uit hoofde van het EU-recht interpreteert" en met name het VN-Verdrag.

76 — Volgens genoemd artikel 5, moet de werkgever passende maatregelen nemen om een persoon met een handicap in staat te stellen toegang tot arbeid te hebben, in arbeid te participeren of daarin vooruit te komen dan wel om een opleiding te genieten, tenzij deze maatregelen voor de werkgever een onevenredige belasting vormen.

77 — Zie arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 48 e.v.), en 4 juli 2013, Commissie/Italië (C-312/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:446, punt 58).

78 — Zie de punten 44 e.v. van deze conclusie.

3. Subsidiair: uitlegging van richtlijn 2000/78 in het licht van het VN-Verdrag

86. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie van het Hof te vernemen of de materiële werkingssfeer van richtlijn 2000/78 kan worden uitgebreid gelet op de inhoud van artikel 5, lid 2, van het VN-Verdrag.[79]

87. De Commissie heeft, in haar schriftelijke reactie op de door het Hof gestelde vragen, aangegeven dat lid 2 van genoemd artikel 5, voor wat betreft de handicap, de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie van lid 1 van dat artikel beoogt uit te leggen. Zij is van mening dat deze bepaling geen bredere bescherming biedt dan welke reeds door de artikelen 2 en 5 van richtlijn 2000/78[80] wordt geboden. Bovendien dient het beginsel van „op voet van gelijkheid effectieve wettelijke bescherming [van personen met een handicap] tegen discriminatie" van lid 2, slechts te worden toegepast als de discriminatie op grond van de handicap plaatsvindt, hetgeen, volgens de Commissie, in de onderhavige zaak niet het geval is.

88. Ik ben van mening dat uit zowel artikel 2[81] als artikel 4[82] van het VN-Verdrag volgt dat dit verdrag met name alle *discriminaties op grond van de handicap*[83] verbiedt. Hetzelfde geldt, met name[84], voor artikel 27 van dit verdrag, waarin in lid 1, onder a), „discriminatie op grond van handicap […] [wordt verboden] met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende alle vormen van werkgelegenheid", en met name inzake „voortzetting van het dienstverband", waaronder eventuele bescherming bij beëindiging van een arbeidsverhouding is begrepen. De ongelijke behandeling door de betrokken bepalingen van Bulgaars recht in het hoofdgeding is echter gegrond op de aard van de arbeidsverhouding en niet op de handicap van Milkova.

89. Bovendien ben ik van mening dat het VN-Verdrag *niet een gelijke behandeling tussen alle verschillende groepen personen met een handicap*, maar tussen personen met een handicap en personen zonder handicap, beoogt te waarborgen. Uit vele verdragsbepalingen blijkt namelijk dat het doel van dit verdrag is dat de *gelijkheid tussen personen met een handicap en „anderen"* wordt bevorderd.[85] Dit externe vergelijkingspunt[86] staat in artikel 1, lid 2, waarin het doel van dit verdrag wordt gedefinieerd, en met name wat onder „personen met een handicap" moet worden verstaan en dat expliciet ziet op „op voet van gelijkheid met andere[personen]".[87] In artikel 7 is een variant hierop te vinden, namelijk: „op voet van gelijkheid met andere kinderen".[88] Zo ook in artikel 2, dat „discriminatie op grond van handicap" definieert door te verwijzen naar een uitoefening van rechten en vrijheden door personen met een handicap „op voet van gelijkheid met anderen".[89] Deze

79 — Zie in dit verband de punten 76 en 77 van deze conclusie.

80 — Genoemde artikelen 2 en 5 betreffen respectievelijk „handicap" en „redelijke aanpassingen" voor personen met een handicap.

81 — In dit artikel wordt alleen „discriminatie *op grond van handicap*" gedefinieerd (cursivering door mij).

82 — Volgens artikel 4, lid 1, eerste zin, „[verplichten] […] [s]taten die partij zijn […] zich te waarborgen en bevorderen dat alle personen met een handicap zonder enige vorm van *discriminatie op grond van hun handicap* ten volle alle mensenrechten en fundamentele vrijheden kunnen uitoefenen" (cursivering door mij). Punt e) van dit lid ondersteunt dit standpunt.

83 — Zelfs als in bepaalde bepalingen van genoemd verdrag andere mogelijke gronden voor discriminatie worden genoemd [zie met name overwegingen p) en s), en artikel 8, lid 1, onder b)].

84 — Zie ook, met name, overweging h), artikel 25, eerste alinea, en artikel 28, leden 1 en 2, van genoemd verdrag.

85 — In een aantal bepalingen van (de Franse taalversie van) het voorstel voor een verdrag (zie bijlage I van het rapport van de werkgroep van het speciale comité tot ontwikkeling van het betreffende verdrag, gepubliceerd op 27 januari 2004, VN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) werd gesproken van „sur un pied d'égalité" („op voet van gelijkheid"), hetgeen minder expliciet is dan de definitieve tekst („sur la base de l'égalité"). Dit was (voor de Franse taalversie) het geval in de artikelen 1 en 7, lid 2 alsmede in de artikelen 18, 21 en 24 van dit voorstel. In de artikelen 9, 13 en 14 staat echter „op voet van gelijkheid *met andere personen*" (cursivering door mij).

86 — De „relatieve aard" van het recht op gelijkheid zoals voorzien in genoemd verdrag is benadrukt door L. Waddington, „Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities", *European Yearbook of Disability Law*, deel 4, onder leiding van G. Quinn, L. Waddington en E. Flynn, Band 4, Intersentia, Cambridge, 2013, blz. 177.

87 — Een vergelijkbare definitie van dit begrip staat in punt e) van de preambule van genoemd verdrag.

88 — Zie ook punt r) van de preambule van genoemd verdrag.

89 — Onder „*discriminatie op grond van handicap*" wordt verstaan: „elk *onderscheid* en elke uitsluiting of beperking op grond van een handicap dat of die ten doel of tot gevolg heeft dat de erkenning, het genot of de uitoefening, *op voet van gelijkheid met anderen* van de mensenrechten en fundamentele vrijheden […] aangetast of onmogelijk gemaakt wordt" (cursivering door mij).

bewoordingen zijn terug te vinden in een groot aantal artikelen van het verdrag die de rechten van personen met een handicap betreffen, die het verdrag beoogt te bevorderen en te beschermen en waarvan het volle en gelijke genot worden gewaarborgd [90], en met name in de onderhavige zaak, in artikel 27 betreffende werk en werkgelegenheid. [91]

90. Een vergelijkbare formulering van het Hof is terug te vinden in zijn arresten betreffende begrippen uit richtlijn 2000/78 die overeenkomstig de bepalingen van het VN-Verdrag zijn uitgelegd, zoals het begrip „handicap" of „redelijke aanpassingen". Het Hof heeft in dit verband herhaaldelijk verwezen naar „drempels die [een persoon met een handicap] kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en *op voet van gelijkheid met andere werknemers* aan het beroepsleven deel te nemen" [92], en niet op voet van gelijkheid tussen verschillende groepen personen met een handicap. Ik ben van mening dat de Unie genoemd verdrag vanuit dit standpunt heeft geratificeerd. [93]

91. Ik ben derhalve van mening dat de bepalingen van het VN-Verdrag niet zijn bedoeld om te worden toegepast op een situatie als die in het hoofdgeding en dat in elk geval een uitlegging van richtlijn 2000/78 overeenkomstig deze bepalingen er niet toe mag leiden dat inbreuk wordt gemaakt op de limitatieve aard van de discriminatiegronden van artikel 1 van genoemde richtlijn [94], zodanig dat de verschillende aard van de arbeidsverhouding van twee groepen personen met een handicap als grond aan deze lijst wordt toegevoegd.

92. Dientengevolge, indien het Hof oordeelt dat richtlijn 2000/78 in de onderhavige zaak overeenkomstig het VN-Verdrag moet worden uitgelegd, zou, naar mijn mening, op grond van voornoemde overwegingen het begrip „discriminatie op grond van handicap" in de zin van deze richtlijn moeten worden gedefinieerd als betrekking hebbend op het geval dat personen met een handicap ongunstiger worden behandeld of een bepaald ongemak ondervinden *in vergelijking met „anderen"*, dat wil zeggen personen zonder deze handicap, die zich voor het overige in een vergelijkbare situatie bevinden als eerstgenoemden. Evenzo, moet het „beginsel van gelijke behandeling" jegens personen met een handicap, voor de toepassing van deze richtlijn geacht worden de gelijkheid van deze groep personen in vergelijking met personen die een dergelijke blijvende handicap niet hebben, te waarborgen.

93. Ten slotte merk ik, meer in het bijzonder voor het onderhavige geval, op dat uit geen enkele bepaling van genoemd verdrag blijkt dat de verdragsluitende staten verplicht zijn een persoon met een handicap zo veel mogelijk zijn arbeidsplaats te laten behouden als deze is opgeheven, zodanig dat Milkova recht zou hebben op de door haar gevraagde gunstiger behandeling.

90 — Het betreft artikel 9 „Toegankelijkheid"; artikel 10 „Recht op leven"; artikel 12 „Gelijkheid voor de wet"; artikel 13 „Toegang tot de rechter"; artikel 14 „Vrijheid en veiligheid van de persoon"; artikel 15 „Vrijwaring van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing"; artikel 17 „Bescherming van de persoonlijke integriteit"; artikel 18 „Vrijheid van verplaatsing en nationaliteit"; artikel 19 „Zelfstandig wonen en deel uitmaken van de maatschappij"; artikel 21 „Vrijheid van mening en meningsuiting en toegang tot informatie"; artikel 22 „Eerbiediging van de privacy"; artikel 23 „Eerbiediging van de woning en het gezinsleven"; artikel 24 „Onderwijs"; artikel 29 „Participatie in het politieke en openbare leven" alsmede artikel 30 „Deelname aan het culturele leven, recreatie, vrijetijdsbesteding en sport".

91 — De bewoordingen van lid 1 van artikel 27 zijn deels terug te vinden in punt 9 van deze conclusie. Volgens lid 2 van dit artikel „[waarborgen] [d]e staten die partij zijn […] dat personen met een handicap […] *op voet van gelijkheid met anderen* worden beschermd tegen gedwongen of verplichte arbeid" (cursivering door mij).

92 — Cursivering door mij. Zie met name arresten van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 38, 41, 47 en 54); 4 juli 2013, Commissie/Italië (C-312/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:446, punten 56 en 59); 18 maart 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, punten 76 en 80), en 18 december 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463, punten 53, 59 en 60).

93 — Aldus staat in het persbericht van de Commissie betreffende deze ratificatie (van 5 januari 2011, IP/11/4), dat met het VN-Verdrag „partijen zich ertoe [verbinden] ervoor te zorgen dat personen met een handicap hun rechten *op voet van gelijkheid met alle andere burgers* kunnen uitoefenen" (cursivering door mij).

94 — Zie de punten 51 e.v. van deze conclusie.

94. De veronderstelling dat artikel 5, lid 2 van het VN-Verdrag van toepassing zou zijn op situaties die niet onder richtlijn 2000/78 vallen, zoals de verwijzende rechterlijke instantie wellicht beoogt, is mijns inziens niet van belang aangezien de bepalingen van dit verdrag geen rechtstreekse werking in het Unierecht hebben [95] en zij dus slechts invloed op genoemde richtlijn kunnen uitoefenen middels een uitlegging overeenkomstig de bepalingen ervan, in welke bepalingen de werkingssfeer van deze richtlijn wordt gedefinieerd.

95. Primair ben ik derhalve van mening dat richtlijn 2000/78 hier niet hoeft te worden uitgelegd in het licht van het VN-Verdrag en, subsidiair, indien het Hof mijn mening niet deelt, moet deze uitlegging plaatsvinden in aanmerking nemend dat genoemd verdrag tot doel heeft een gelijke behandeling van personen met een handicap en personen zonder handicap, en niet een gelijke behandeling tussen verschillende groepen personen met een handicap, te waarborgen.

D – *Eventuele uitbreiding van de personele werkingssfeer van nationale regels ter bescherming van gehandicapte werknemers (vierde vraag)*

96. De vierde prejudiciële vraag is een subsidiaire vraag die uitgaat van de veronderstelling dat „de eerste en de derde vraag ontkennend worden beantwoord" door het Hof.

97. De verwijzende rechterlijke instantie wenst in wezen te vernemen of de verplichting van de Republiek Bulgarije tot inachtneming van zowel genoemde regels van het internationale recht als van het Unierecht, vereist dat, in een situatie als die in het hoofdgeding, de werkingssfeer van nationale regels ter bescherming van gehandicapte werknemers in geval van ontslag, ongeacht of zij in de particuliere of in de publieke sector werkzaam zijn [96], op zodanige wijze kan worden uitgebreid dat deze beschermende maatregelen ook gelden voor ambtenaren met dezelfde handicap, om te voldoen aan het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van arbeid en beroep. Milkova stelt zich op dit standpunt. [97]

98. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat deze beoordeling verband houdt met het feit dat de Bulgaarse regeling door de nationale rechters strikt wordt toegepast [98] en dat deze rigoureuze aanpak wellicht in strijd is met de Unierechtelijke bepalingen, die met name in het licht van het VN-Verdrag worden uitgelegd [99], en die een vergelijkbare en doeltreffende wettelijke bescherming tegen discriminatie van alle personen met een handicap vorderen.

99. In aanmerking nemend dat ik het Hof in overweging zal geven om de voorgaande prejudiciële vragen limitatief te beantwoorden en gegeven de voorwaardelijke aard van de vierde vraag, ben ik, net als de Bulgaarse regering en de Commissie, van mening dat de vierde prejudiciële vraag niet beantwoord hoeft te worden en er geen bijzondere opmerkingen over deze vraag behoeven te worden gemaakt.

95 — Zie punt 82 van deze conclusie.

96 — Namelijk de regels van artikel 333, lid 1, punt 3, van het wetboek van arbeid juncto artikel 328, lid 1, punt 2, van dezelfde wet.

97 — In haar schriftelijke reactie op de door het Hof gestelde vragen, heeft Milkova aangegeven dat artikel 333, lid 1, punt 3 van het wetboek van arbeid, naar analogie met werknemers, eveneens op gehandicapte ambtenaren moet worden toegepast, aangezien de nationale wetgeving in de onderhavige zaak leidt tot een ongelijke behandeling van personen met een handicap, zelfs als dit onderscheid zijn grond vindt in de aard van de arbeidsverhouding en niet in de handicap, en dat de wetgeving in lijn moet worden gebracht met de regels van het Unierecht door opneming van een dergelijke bepaling in de ambtenarenwet.

98 — Zie de punten 35 e.v. van deze conclusie.

99 — Met betrekking tot „inachtneming van internationale bepalingen" door een lidstaat als genoemd in de vierde prejudiciële vraag, breng ik in herinnering dat het Hof niet bevoegd is om hierover een prejudiciële beslissing te nemen en dat deze vraag op dit punt moet worden aangepast (zie de punten 75 e.v. van deze conclusie).

100. Uiterst subsidiair en ten overvloede, verwijs ik slechts naar de rechtspraak van het Hof op het gebied van de taak van nationale rechterlijke instanties om te waarborgen dat een lidstaat zijn Unierechtelijke verplichtingen nakomt – de mijns inziens onderliggende problematiek van de vierde prejudiciële vraag – en met name naar de arresten op het gebied van discriminatie die is ontstaan door nationale arbeidsrechtelijke regels. [100]

V – **Conclusie**

101. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Varhoven administrativen sad als volgt te beantwoorden:

„Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op een situatie waarin de door de betrokken nationale regeling ingevoerde ongelijke behandeling van werknemers en ambtenaren met dezelfde soort handicap, niet gegrond is op deze handicap, maar op de aard van de arbeidsverhouding tussen deze twee groepen personen met een handicap en hun werkgever."

100 — Inzake de plicht van de nationale rechters om een nationaalrechtelijke regel aldus uit te leggen dat hij met inachtneming van de Unierechtelijke bepalingen wordt toegepast, zie met name conclusies van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753, punten 55 e.v., alsook aldaar aangehaalde rechtspraak) en advocaat-generaal Bot in de zaak DI (C-441/14, EU:C:2015:776, punten 42 e.v.), alsmede arrest van 19 april 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punten 28 e.v., en aldaar aangehaalde rechtspraak).