ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

24 februari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Sociaal beleid – Organisatie van de arbeidstijd – Richtlijn 2003/88/EG – Artikel 8 – Artikel 12, onder a) – Artikelen 20 en 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beperking van de normale duur van de nachtarbeid in verhouding tot die van de dagarbeid – Werknemers in de publieke en de particuliere sector – Gelijke behandeling”

In zaak C-262/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit, Bulgarije) bij beslissing van 15 juni 2020, ingekomen bij het Hof op 15 juni 2020, in de procedure

VB

tegen

Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, I. Ziemele (rapporteur), T. von Danwitz, P. G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– VB, vertegenwoordigd door V. Petrova, advokat,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,

* Procestaal: Bulgaars.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Valero en V. Bozhilova als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 september 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 2003, L 299, blz. 9) en van de artikelen 20 en 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen VB, een personeelslid van de brandweer bij de Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto” kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (hoofddirectie brandveiligheid en civiele bescherming van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Bulgarije; hierna: „hoofddirectie brandveiligheid en civiele bescherming”), en zijn hoofddirectie over de berekening en beloning van zijn uren nachtarbeid.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Artikel 8 van Verdrag nr. 171 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) van 26 juni 1990 inzake nachtarbeid luidt als volgt:

„De aan nachtarbeiders geboden compensaties op het gebied van arbeidsduur, loon of soortgelijke voordelen moeten de erkenning van de aard van nachtarbeid weerspiegelen.”

Unierecht

4 In de overwegingen 6 tot en met 8 en 10 van richtlijn 2003/88 staat te lezen:

„(6) Er moet rekening worden gehouden met de beginselen van de [IAO] ter zake van de organisatie van de arbeidstijd, met inbegrip van de beginselen op het gebied van nachtarbeid.

(7) Onderzoek heeft uitgewezen dat het menselijk organisme ’s nachts gevoeliger is voor verstoringen van het milieu en voor bepaalde belastende vormen van arbeidsorganisatie en dat lange perioden van nachtarbeid schadelijk voor de gezondheid van de werknemers zijn en hun veiligheid op het werk in gevaar kunnen brengen.

(8) De duur van de nachtarbeid, met inbegrip van overwerk, moet worden beperkt en er moet worden bepaald dat de werkgevers die regelmatig gebruikmaken van nachtarbeiders, de bevoegde autoriteiten op hun verzoek daarvan kennisgeven.

[…]

(10) De situatie van nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid vereist een op de aard van het werk afgestemde bescherming en de beschermende en preventieve diensten en voorzieningen moeten doeltreffend zijn qua organisatie en werking.”

5 Artikel 8 van deze richtlijn, „Duur van de nachtarbeid”, luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat:

a) de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders gemiddeld niet langer is dan acht uren per tijdvak van vierentwintig uur;

b) nachtarbeiders wier werk bijzondere risico’s dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt, niet langer werken dan acht uren in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten.

Voor de toepassing van punt b) wordt arbeid die bijzondere risico’s dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt, gedefinieerd in de nationale wetten en/of gebruiken of in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners, met inachtneming van de specifieke effecten en risico’s van nachtarbeid.”

6 Artikel 12 van deze richtlijn, „Bescherming op het gebied van veiligheid en gezondheid”, bepaalt het volgende:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat:

a) nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid een mate van bescherming genieten die op de aard van hun werk is afgestemd;

b) de passende beschermings- en preventiediensten of -voorzieningen voor de veiligheid en de gezondheid van nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst gelijkwaardig zijn aan die welke voor andere werknemers gelden, en steeds ter beschikking staan.”

Bulgaars recht

Arbeidswetboek

7 Artikel 140 van de kodeks na truda (arbeidswetboek) (DV nr. 26 van 1 april 1986 en DV nr. 27 van 4 april 1986) luidt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie:

„(1) De normale duur van de wekelijkse nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek bedraagt niet meer dan 35 uur. De normale duur van de nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek bedraagt niet meer dan zeven uur.

(2) Nachtarbeid is arbeid die wordt verricht tussen 22.00 uur en 6.00 uur, welk tijdvak voor werknemers jonger dan 16 jaar loopt van 20.00 uur tot 6.00 uur.

[…]”

Wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken

8 Artikel 142 van de zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken) (DV nr. 53 van 27 juni 2014) bepaalt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie het volgende:

„(1) De personeelsleden van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn:

1. ambtenaren van politie en van de hoofddirectie ‚Brandveiligheid en civiele bescherming';

2. ambtenaren;

3. werknemers krachtens een arbeidsovereenkomst.

[…]

(5) Het statuut van de werknemers krachtens arbeidsovereenkomst wordt geregeld volgens het arbeidswetboek en deze wet.

[…]”

9 Artikel 187 van de wet inzake het Ministerie van Binnenlandse Zaken luidt als volgt:

„(1) De normale arbeidsduur voor ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken bedraagt acht uur per dag en 40 uur per week in een vijfdaagse werkweek.

[…]

(3) De arbeidstijd van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt per dag in werkdagen berekend, terwijl die van personeelsleden in ploegendiensten van 8, 12 of 24 uur wordt berekend over een periode van drie maanden. […] In geval van ploegendienst kan de nachtarbeid worden verricht tussen 22.00 uur en 6.00 uur, mits de gemiddelde arbeidstijd niet langer duurt dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

[…]

(9) De procedures voor de organisatie en de verdeling van de arbeidstijd en de arbeidstijdberekening van de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid, de regeling van de wachtdienst, de rusttijden en de pauzes worden vastgesteld bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken.

[…]”

10 Artikel 188, lid 2, van deze wet bepaalt het volgende:

„Ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken die arbeid verrichten tussen 22.00 uur en 6.00 uur genieten de in het arbeidswetboek geregelde bijzondere bescherming.”

11 In de op grond van artikel 187, lid 9, van deze wet vastgestelde besluiten van de minister van Binnenlandse Zaken worden de organisatie en de verdeling van de arbeidstijd, de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid, de wachtdiensten, de rusttijden en de pauzes van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken nader geregeld.

12 Naredba nr. 8121z-407 (besluit nr. 8121z-407) van 11 augustus 2014 (DV nr. 69 van 19 augustus 2014) (hierna: „besluit van 2014”) bepaalde in artikel 31, lid 2, de omzetting van uren nachtarbeid naar uren dagarbeid aan de hand van een corrigerende vermenigvuldigingscoëfficiënt. Onder toepassing van deze bepaling moest op arbeidsuren tussen 22.00 uur en 6.00 uur een vermenigvuldigingscoëfficiënt van 0,143 worden toegepast, waarna het resultaat moest worden opgeteld bij het totale aantal gewerkte uren in het betrokken tijdvak.

13 Het besluit van 2014 is ingetrokken bij naredba nr. 8121z-592 (besluit nr. 8121z-592) van 25 mei 2015 (DV nr. 40 van 2 juni 2015), dat zelf is ingetrokken bij naredba nr. 8121z-776 (besluit nr. 8121z-776) van 29 juli 2016 (DV nr. 60 van 2 augustus 2016). Deze laatste twee besluiten bevatten geen waarderingssysteem voor nachtarbeid meer zoals in artikel 31, lid 2, van het besluit van 2014.

14 Met betrekking tot werknemers buiten het ministerie van Binnenlandse Zaken luidt artikel 9, lid 2, van het naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata [besluit over de structuur en de organisatie van de lonen (DV nr. 9 van 26 januari 2007)] (hierna: „besluit van 2007”) als volgt:

„Bij de berekening van de totale arbeidstijd wordt nachtarbeid in dagarbeid omgezet middels een coëfficiënt die overeenkomt met de verhouding tussen de normale duur van de dagarbeid en die van de nachtarbeid, zoals vastgesteld voor de betreffende functie.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 VB werkt bij de brandweer binnen de hoofddirectie „Brandveiligheid en civiele bescherming”.

16 In het tijdvak van 2 oktober 2016 tot 2 oktober 2019 heeft VB nachtarbeid verricht. Naar zijn mening heeft hij over dit tijdvak recht op opwaardering van de nachtarbeid zoals bepaald in artikel 9, lid 2, van het besluit van 2007, volgens hetwelk de hoofddirectie „Brandveiligheid en civiele bescherming” de uren nachtarbeid had moeten omzetten in uren dagarbeid met een vermenigvuldigingscoëfficiënt van 1,143, zodat zeven uur nachtarbeid gelijk had gestaan aan acht uur dagarbeid.

17 Deze hoofddirectie heeft geweigerd om VB 1 683,74 Bulgaarse lev (BGN) (ongeveer 860 EUR) aan overurenvergoeding uit te keren over de nachtarbeid die hij in dat tijdvak had verricht. Daarop heeft VB beroep ingesteld bij de verwijzende rechter met het oog op veroordeling van de hoofddirectie tot uitkering van die vergoeding.

18 De hoofddirectie bestrijdt de vordering van VB op grond dat er, sinds het besluit van 2014 is ingetrokken, geen rechtsgrond meer bestaat om de uren nachtarbeid om te zetten in uren dagarbeid en dat het besluit van 2007 niet van toepassing is op ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

19 De verwijzende rechter geeft onder verwijzing naar verweersters betoog aan dat, krachtens artikel 187, lid 1, van de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken, de normale arbeidsduur van ambtenaren van dit ministerie acht uur per dag is, ook bij nachtarbeid.

20 Volgens deze rechter bevat deze lex specialis, die van toepassing is op ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, geen uitdrukkelijke bepaling ter vaststelling van de normale duur van nachtarbeid, maar bepaalt zij uitsluitend welk tijdvak als nacht moet worden aangemerkt, namelijk dat van 22.00 uur tot 6.00 uur.

21 De rechter is evenwel van oordeel dat, op grond van artikel 188, lid 2, van de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken, de ambtenaren van dat ministerie die werken tussen 22.00 uur en 6.00 uur de bescherming volgens het arbeidswetboek moeten genieten. Dit wetboek bepaalt een kortere normale duur voor nachtarbeid van maximaal zeven uur.

22 De verwijzende rechter benadrukt dat artikel 187, lid 3, van de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken niet bepaalt dat de normale duur van nachtarbeid acht uur is maar uitsluitend dat het bij wachtdiensten, zoals in casu, is toegestaan om ’s nachts tussen 22.00 uur en 6.00 uur te werken. Volgens deze rechter moet de normale duur van nachtarbeid voor ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken zeven uur bedragen, zodat zij niet minder gunstig worden behandeld dan andere werknemers in de publieke sector en werknemers in de particuliere sector.

23 Daarop heeft de Rayonen sad Lukovit (rechter in eerste aanleg Lukovit, Bulgarije) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Vereist de doeltreffende bescherming krachtens artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88 dat de normale duur van de nachtarbeid van politieagenten en brandweerlieden korter is dan de normale duur die voor de dagarbeid is vastgelegd?

2) Vereist het in de artikelen 20 en 31 van het [Handvest] verankerde gelijkheidsbeginsel dat de normale duur van nachtarbeid van zeven uur die in het nationale recht is vastgelegd voor werknemers in de particuliere sector, ook geldt voor werknemers in de publieke sector, inclusief politieagenten en brandweerlieden?

3) Kan het in overweging 8 van richtlijn 2003/88 neergelegde doel om de duur van nachtarbeid te beperken alleen doeltreffend worden bereikt als in het nationale recht uitdrukkelijk de normale duur van nachtarbeid, ook voor werknemers in de publieke sector, is vastgelegd?”

Procedure bij het Hof

24 De verwijzende rechter heeft het Hof verzocht de zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure als bedoeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

25 Op 9 juli 2020 heeft het Hof op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist om dit verzoek niet in te willigen.

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Ontvankelijkheid

26 Vooraf zij opgemerkt dat de Europese Commissie, zonder formeel een grond aan te voeren voor niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, vraagtekens plaatst bij de ontvankelijkheid en aanvoert dat het hoofdgeding niet rechtstreeks de vraag betreft of richtlijn 2003/88 correct is omgezet in Bulgaars recht.

27 Het hoofdgeding betreft de vaststelling van het aantal nachtelijke overuren dat verzoeker in het hoofdgeding heeft gewerkt, boven op de normale duur van de nachtarbeid die geldt voor de particuliere sector in Bulgarije, met het oog op de vaststelling van de verzoekers beloning en de betaling van dat bedrag. Zoals de Commissie zelf aangeeft, betreft richtlijn 2003/88 niet de beloning van werknemers.

28 Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat richtlijn 2003/88, die zijn grondslag vindt in artikel 153, lid 2, VWEU, enkel bepaalde aspecten van de arbeidstijd regelt, ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers, en dat zij krachtens lid 5 van dat artikel niet van toepassing is op aspecten van de beloning van de werknemers, behalve in het bijzondere geval van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon als bedoeld in artikel 7, lid 1, van deze richtlijn. Richtlijn 2003/88 is dus in beginsel niet van toepassing op de beloning van de werknemers (zie in die zin arrest van 30 april 2020, Készenléti Rendőrség, C-211/19, EU:C:2020:344, punt 23).

29 Het Hof heeft echter geoordeeld dat het enkele feit dat het hoofdgeding om beloning gaat niet betekent dat een verzoek om een prejudiciële beslissing dat vragen opwerpt over de uitlegging van richtlijn 2003/88 niet-ontvankelijk is (zie in die zin arrest van 21 februari 2018, Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, punten 25 en 26).

30 Overigens heeft het Hof tevens geoordeeld dat de in artikel 153, lid 5, VWEU bepaalde uitzondering aldus moet worden begrepen dat zij geldt voor maatregelen die – zoals een uniformisering van alle of een deel van de bestanddelen van de salarissen en/of de hoogte daarvan in de lidstaten of de invoering van een minimumloon – zouden leiden tot een rechtstreekse inmenging van het Unierecht in de vaststelling van de beloningen in de Unie. Deze uitzondering kan echter niet worden uitgebreid tot alle kwesties die enig verband vertonen met beloning, daar anders bepaalde in artikel 153, lid 1, VWEU bedoelde gebieden tot grotendeels loze bepalingen zouden verworden (arrest van 19 juni 2014, Specht e.a., C-501/12–C-506/12, C-540/12 en C-541/12, EU:C:2014:2005, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 In casu betreffen de prejudiciële vragen niet de hoogte van de beloning maar de organisatie en de verdeling van de nachtarbeid en de berekening daarvan, alsook de vergoeding voor de buiten de normale arbeidstijd verrichte arbeid.

32 Derhalve moeten de gestelde vragen worden beantwoord.

Ten gronde

Eerste en derde vraag

33 Vooraf zij erop gewezen dat er volgens vaste rechtspraak aanleiding kan zijn voor het Hof om bepalingen van het Unierecht in aanmerking te nemen die de nationale rechter in zijn prejudiciële vraag niet heeft genoemd, teneinde hem een nuttig antwoord te geven (arrest van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In casu betreft de derde vraag van de verwijzende rechter overweging 8 van richtlijn 2003/88. In herinnering zij gebracht dat de overwegingen weliswaar integrerend deel van de richtlijn uitmaken en er de doelstellingen van verduidelijken maar op zichzelf niet bindend zijn. Daarentegen betreft artikel 8 van deze richtlijn de nachtarbeid. Bovendien, zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft aangegeven, hangt de beslechting van het hoofdgeding volgens de verwijzende rechter af van de uitlegging door het Hof van het begrip „duur van de nachtarbeid” in de zin van dat artikel 8.

35 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven moeten de eerste en de derde vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, bijgevolg zo worden opgevat dat er in wezen mee wordt beoogd te vernemen of artikel 8 en artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88 aldus moeten worden uitgelegd dat zij een nationale regeling verplicht stellen die bepaalt dat de normale duur van de nachtarbeid voor werknemers in de publieke sector, zoals politieagenten en brandweerlieden, korter is dan de normale duur van de dagarbeid die voor hen is vastgesteld.

36 Zoals volgt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing is verzoeker in het hoofdgeding van mening dat, bij ontbreken van een regel voor de omzetting van uren nachtarbeid in uren dagarbeid in de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken en de in de betrokken periode geldende administratieve regelingen, de relevante bepalingen in het besluit van 2007 moeten worden toegepast.

37 Richtlijn 2003/88 bepaalt volgens artikel 1, lid 1, ervan minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd en is onder andere van toepassing op bepaalde aspecten van nacht- en ploegenarbeid en van het werkrooster.

38 Het recht van iedere werknemer op een beperking van de maximumarbeidsduur en op onder meer dagelijkse rusttijden is niet alleen een bijzonder belangrijk sociaalrechtelijk voorschrift van de Unie, maar is ook uitdrukkelijk verankerd in artikel 31, lid 2, van het Handvest, waaraan artikel 6, lid 1, VEU dezelfde juridische waarde toekent als aan de Verdragen (arrest van 17 maart 2021, Academia de Studii Economice din Bucureşti, C-585/19, EU:C:2021:210, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 De bepalingen van richtlijn 2003/88, met name de artikelen 8 en 12, bevatten een nadere regeling van dat grondrecht en moeten dus in het licht daarvan worden uitgelegd (arrest van 17 maart 2021, Academia de Studii Economice din Bucureşti, C-585/19, EU:C:2021:210, punt 37).

40 Verder moet volgens vaste rechtspraak van het Hof voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 11 juni 2020, CHEP Equipment Pooling, C-242/19, EU:C:2020:466, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 In de eerste plaats zijn de minimumvoorschriften voor de normale duur van de nachtarbeid vastgesteld in artikel 8, onder a), van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen opdat de normale arbeidstijd voor nachtarbeiders gemiddeld niet langer is dan acht uren per tijdvak van vierentwintig uur. Artikel 8, onder b), van deze richtlijn bepaalt dat nachtarbeiders wier werk bijzondere risico's dan wel grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich meebrengt, niet langer mogen werken dan acht uren in een periode van vierentwintig uur waarin zij nachtarbeid verrichten.

42 Artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88 schrijft de lidstaten voor de noodzakelijke maatregelen te treffen opdat aan nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst ten aanzien van hun veiligheid en gezondheid een mate van bescherming wordt gewaarborgd die op de aard van hun werk is afgestemd.

43 In de tweede plaats, zoals in punt 39 van dit arrest is opgemerkt, bevat deze richtlijn in haar bepalingen betreffende het recht van iedere werknemer op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden een nadere regeling van het grondrecht dat uitdrukkelijk is verankerd in artikel 31, lid 2, van het Handvest, zodat deze richtlijn moet worden uitgelegd in het licht van deze laatste bepaling. De bepalingen van deze richtlijn mogen bijgevolg niet restrictief worden uitgelegd ten koste van de rechten die de werknemer aan deze richtlijn ontleent (arrest van 11 november 2021, Dublin City Council, C-214/20, EU:C:2021:909, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In de derde plaats, in het bijzonder wat betreft nachtarbeid, wijst overweging 7 van deze richtlijn op de risico's die bij dit tijdvak van werkzaamheden horen. Bovendien wordt in de overwegingen 8 en 10 van deze richtlijn gewezen op de mogelijk schadelijke gevolgen van nachtarbeid en de noodzaak om de duur daarvan te beperken teneinde een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.

45 Zo preciseert artikel 2, punt 3, van richtlijn 2003/88 dat de „nachttijd” moet worden begrepen als een tijdvak van ten minste zeven uren, als vastgesteld bij de nationale wetgeving, dat in ieder geval de periode tussen vierentwintig uur en vijf uur omvat.

46 Overeenkomstig artikel 2, lid 4, van deze richtlijn is een „nachtarbeider” enerzijds een werknemer die normaal gedurende ten minste drie uren van zijn dagelijkse arbeidstijd werkzaam is „binnen de nachttijd” en anderzijds een werknemer die gedurende een bepaald gedeelte van zijn jaarlijkse arbeidstijd „binnen de nachttijd” werkzaam kan zijn, als vastgesteld bij de nationale wetgeving na raadpleging van de sociale partners of bij collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners op nationaal of regionaal niveau.

47 Uit het voorgaande volgt dat richtlijn 2003/88 de gemeenschappelijke minimumvoorschriften vaststelt waarmee nachtarbeiders aanvullend worden beschermd.

48 Zo schrijft artikel 8 van deze richtlijn voor dat aan de duur van nachtarbeid een maximum moet worden gesteld. De verplichting in artikel 12, onder a), van de richtlijn om de nodige maatregelen te treffen opdat nachtarbeiders en werknemers in ploegendienst een mate van bescherming genieten die op de aard van hun werk is afgestemd, laat de lidstaten een zekere marge om te beoordelen welke maatregelen passend zijn (zie in die zin arresten van 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punten 35 en 48, en 11 april 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, C-254/18, EU:C:2019:318, punten 23 en 35).

49 Derhalve moet worden vastgesteld, zoals ook de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie heeft gedaan, dat deze richtlijn geen aanwijzing bevat dat er een verschil of een verhouding bestaat tussen de normale duur van nachtarbeid en die van dagarbeid. De eerste duur kan bijgevolg in beginsel onafhankelijk van de tweede worden vastgesteld.

50 Hieruit volgt dat richtlijn 2003/88 niet vereist dat er maatregelen worden getroffen waarmee een verschil wordt ingesteld tussen de normale duur van nachtarbeid en die van dagarbeid. Deze richtlijn vereist dus niet dat er een bijzondere bepaling wordt vastgesteld die specifiek de normale en de maximumduur van nachtarbeid regelt, mits die duur wordt beperkt overeenkomstig de voorwaarden van artikel 8 van deze richtlijn.

51 Niettemin moet worden benadrukt dat de verplichting waar in punt 48 van dit arrest op wordt gewezen zodanig dient te worden ingevuld, dat de beschermingsdoelen die de richtlijn zelf stelt worden verwezenlijkt. De lidstaten moeten in het bijzonder de beginselen van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers in acht nemen bij de vaststelling van het vereiste beschermingsniveau met betrekking tot de veiligheid en de gezondheid van nachtarbeiders. Daarom moeten zij er zorg voor dragen dat nachtarbeiders andere beschermingsmaatregelen genieten op het gebied van arbeidsduur, loon, vergoedingen of soortgelijke voordelen, om de bijzondere belasting van dit type arbeid waarop met name richtlijn 2003/88 wijst te compenseren en dus de erkenning van de aard van nachtarbeid te weerspiegelen.

52 In dit verband zij vastgesteld dat de moeilijkheidsgraad en de werkdruk van de ’s nachts uitgevoerde taken kunnen verschillen, zodat ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid van sommige werknemers specifieke maatregelen nodig kunnen zijn. In casu zouden de nachtelijke taken van brandweerlieden en politieagenten dergelijke specifieke maatregelen kunnen rechtvaardigen. De verwijzende rechter merkt namelijk op dat de bijzondere en zeer belangrijke taken van deze werknemers in de publieke sector meebrengen dat aan deze laatsten vele aanvullende eisen en verplichtingen worden opgelegd, zoals een wachtdienst die wel vierentwintig uur kan duren of bijzondere verplichtingen in een noodsituatie.

53 Derhalve, gelet op het feit dat nachtarbeid zwaarder is dan dagarbeid kan een kortere normale duur van de nachtarbeid in verhouding tot die van de dagarbeid een passende, zij het niet de enige mogelijke, oplossing vormen om de gezondheid en veiligheid van de betrokken werknemers te beschermen. Naargelang de aard van de betrokken activiteit kan ook door bijvoorbeeld extra perioden van rust of vrije tijd toe te kennen, worden bijgedragen aan de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van deze werknemers.

54 In dat verband blijkt uit overweging 6 van richtlijn 2003/88 dat rekening moet worden gehouden met de beginselen van de IAO ter zake van de organisatie van de arbeidstijd, met name op het gebied van nachtarbeid, en dat volgens artikel 8 van Verdrag nr. 171 van de IAO de aan nachtarbeiders geboden compensaties op het gebied van arbeidsduur, loon of soortgelijke

voordelen de erkenning van de aard van nachtarbeid moeten weerspiegelen. Deze bepaling bevestigt dus dat de maatregelen die de lidstaten overeenkomstig artikel 12, onder a), van deze richtlijn moeten nemen, niet uitdrukkelijk de duur van de nachtarbeid hoeven te betreffen.

55 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en derde vraag worden geantwoord dat artikel 8 en artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88 aldus moeten worden uitgelegd dat zij geen nationale regeling verplicht stellen die bepaalt dat de normale duur van de nachtarbeid voor werknemers in de publieke sector, zoals politieagenten en brandweerlieden, korter is dan de normale duur van de dagarbeid. Die werknemers moeten in ieder geval andere beschermingsmaatregelen genieten op het gebied van de arbeidsduur, het loon, de vergoedingen of soortgelijke voordelen, ter compensatie van de bijzondere belasting die hun nachtarbeid meebrengt.

Tweede vraag

56 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2003/88, gelezen in het licht van de artikelen 20 en 31 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij vereist dat de normale duur van de nachtarbeid die in de wettelijke regeling van een lidstaat voor werknemers in de particuliere sector op zeven uur is vastgesteld, ook geldt voor werknemers in de publieke sector zoals politieagenten en brandweerlieden.

57 Volgens artikel 20 van het Handvest is „eenieder […] gelijk voor de wet”.

58 Naar het oordeel van het Hof is het beginsel van gelijke behandeling, dat is verankerd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest, een algemeen beginsel van het Unierecht op grond waarvan vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 9 maart 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Artikel 31, lid 1, van het Handvest bepaalt dat „[i]edere werknemer […] recht [heeft] op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden” en artikel 31, lid 2, van dat Handvest bepaalt dat „[i]edere werknemer […] recht [heeft] op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon.”

60 Wat de handelingen van de lidstaten betreft is de werkingssfeer van het Handvest in artikel 51, lid 1, ervan aldus verwoord dat de bepalingen van het Handvest uitsluitend tot de instellingen van de Unie en de lidstaten zijn gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, en volgens vaste rechtspraak veronderstelt het begrip „het recht van de Unie ten uitvoer brengen” in de zin van die bepaling dat er tussen een Unierechtelijke handeling en de betrokken nationale maatregel een verband bestaat dat, rekening houdend met de door het Hof vastgestelde beoordelingscriteria, verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere (arrest van 22 april 2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Dienaangaande zij ten eerste opgemerkt dat artikel 140, lid 1, van het Bulgaarse arbeidswetboek bepaalt dat de normale duur van de nachtarbeid in een vijfdaagse werkweek zeven uur bedraagt. Zoals de verwijzende rechter benadrukt, geldt deze bepaling voor werknemers in de particuliere sector.

62 Ten tweede kan de nachtarbeid in geval van ploegendienst volgens artikel 187, lid 3, van de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken worden verricht tussen 22.00 uur en 6.00 uur, mits de ambtenaren van dat ministerie gemiddeld niet langer werken dan acht uur per tijdvak van vierentwintig uur.

63 In deze bepalingen wordt verduidelijkt welke arbeidsvoorwaarden er voor nachtarbeid gelden op het gebied van de veiligheid en de gezondheid en met name de beperking van de duur van nachtarbeid. Die bepalingen leggen richtlijn 2003/88 ten uitvoer en vallen dus onder de werkingssfeer van het Unierecht.

64 Naar het oordeel van de verwijzende rechter is de relevante nationale regeling gunstiger voor werknemers in de particuliere sector dan voor die in de publieke sector, in het bijzonder voor personeelsleden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze rechter geeft tevens aan dat het ontbreken van een speciale bepaling die de normale en maximumduur van nachtarbeid van deze ambtenaren van de politie en de brandweer regelt, zou neerkomen op een discriminatie van deze laatste groep ten opzichte van de personeelsleden van dat ministerie die een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst hebben.

65 Het Hof heeft in dat verband geoordeeld dat een verschil in behandeling op grond van het statutaire of contractuele karakter van de arbeidsverhouding in beginsel kan worden beoordeeld in het licht van het beginsel van gelijke behandeling, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt dat thans is vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest (arrest van 20 januari 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

66 Derhalve moet worden onderzocht of richtlijn 2003/88 in het licht van de artikelen 20 en 31 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat bepaalde werknemers in de publieke sector, in het bijzonder ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken waaronder politieagenten en brandweerlieden, van wie de normale arbeidsduur ’s nachts acht uur kan bedragen, niet kunnen profiteren van de gunstiger regeling van gemeen recht die geldt voor werknemers in de particuliere sector, in het kader waarvan de normale arbeidsduur ’s nachts zeven uur is.

67 Wat betreft de eis dat de betrokken situaties vergelijkbaar zijn om te kunnen vaststellen of het beginsel van gelijke behandeling is geschonden, heeft het Hof allereerst verduidelijkt dat deze vergelijkbaarheid niet algemeen en abstract moet worden beoordeeld, maar specifiek en concreet aan de hand van alle elementen waardoor zij worden gekenmerkt, en met name in het licht van het voorwerp en het doel van de nationale regeling die het betrokken onderscheid invoert en, eventueel, de beginselen en de doelstellingen van het gebied waarvan die nationale regeling deel uitmaakt [arrest van 26 juni 2018, MB (Geslachtsverandering en ouderdomspensioen), C-451/16, EU:C:2018:492, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

68 In casu blijkt uit de aanwijzingen in de verwijzingsbeslissing dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling beoogt de duur van de nachtarbeid voor een bepaalde functie te berekenen. In het bijzonder gaat het er in het hoofdgeding om dat er geen bijzondere bepaling is die de normale en de maximumduur van de nachtarbeid vaststelt en de omzetting van nachtarbeid in dagarbeid regelt aan de hand van een vermenigvuldigingscoëfficiënt.

69 Zo lijkt het nationale recht ten eerste de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, zoals politieagenten en brandweerlieden, uit te sluiten van de regeling van gemeen recht die de normale duur van de nachtarbeid tot zeven uur beperkt en ten tweede aan deze ambtenaren geen omzetting van nachtarbeidstijd in dagarbeidstijd te bieden.

70 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen, om de nodige verificaties uit te voeren waarmee de relevante categorieën werknemers worden geïdentificeerd en wordt vastgesteld of in casu is voldaan aan de eis dat de situaties vergelijkbaar zijn (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, punt 52).

71 Niettemin is het Hof in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing, na inzage van de gegevens uit de stukken waarover het beschikt, bevoegd om preciseringen te geven teneinde de verwijzende rechter bij de beslechting van het hoofdgeding richting te geven (arrest van 29 oktober 2020, Veselības ministrija, C-243/19, EU:C:2020:872, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Zoals blijkt uit de in punt 67 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak staat het aan de verwijzende rechter om vast te stellen welke categorie werknemers valt onder de regeling van gemeen recht die is bepaald in artikel 140 van het arbeidswetboek en welke er niet onder valt. Voorts moet worden onderzocht of de nationale wetgever die uitsluiting heeft bepaald aan de hand van met name de objectieve kenmerken van de functies die de van die regeling uitgesloten werknemers uitoefenen. In casu lijkt de verwijzende rechter namelijk abstracte categorieën van werknemers te analyseren, zoals werknemers in de publieke sector – waarbij hij als voorbeeld verwijst naar de bijzondere categorie van ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken, met name politieagenten en brandweerlieden – en werknemers in de particuliere sector, zonder gegevens te verstrekken aan de hand waarvan concrete categorieën personen die zich in vergelijkbare situaties bevinden, kunnen worden geïdentificeerd en specifiek en concreet met elkaar kunnen worden vergeleken, ook wat betreft de voorwaarden voor nachtarbeid die voor de werknemers in elk van deze categorieën gelden. Het verzoek om een prejudiciële beslissing bevat namelijk geen gegevens van deze aard.

73 Wat betreft de rechtvaardiging van een eventueel verschil in behandeling zij eraan herinnerd dat een dergelijk verschil volgens vaste rechtspraak is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot dat doel (arrest van 29 oktober 2020, Veselības ministrija, C-243/19, EU:C:2020:872, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat er in het hoofdgeding juridische en economische gronden zijn voor het feit dat er in de besluiten nr. 8121z-592 en nr. 8121z-776 geen mechanisme is opgenomen om uren nachtarbeid om te zetten in uren dagarbeid.

75 Ten eerste is de normale arbeidsduur krachtens artikel 187, leden 1 en 3, van de wet inzake het ministerie van Binnenlandse Zaken overdag en ’s nachts hetzelfde, zodat de verhouding tussen de normale duur van de dagarbeid en de normale duur van de nachtarbeid 1 is en geen omzetting behoeft.

76 Onder voorbehoud van de verificaties die de verwijzende rechter dient te verrichten lijkt dat betoog evenwel niet overeen te komen met een wettig toelaatbaar doel waarmee het verschil in behandeling in het hoofdgeding kan worden gerechtvaardigd.

77 Ten tweede zou de verlenging van dat omzettingsmechanisme aanzienlijke aanvullende financiële middelen hebben gevergd.

78 Dit betoog kan evenwel niet slagen. Hoewel het Unierecht de lidstaten niet verhindert om naast politieke, sociale of demografische overwegingen rekening te houden met begrotingsoverwegingen en evenmin om de aard of de strekking van de gewenste maatregelen door die laatste overwegingen te laten beïnvloeden, kunnen die overwegingen op zichzelf namelijk geen doelstelling van algemeen belang vormen.

79 Een verschil in behandeling op grond van nationaal recht op het gebied van nachtarbeid tussen verschillende categorieën werknemers die zich in vergelijkbare situaties bevinden, zou bij gebrek aan een objectief en redelijk criterium onverenigbaar zijn met het Unierecht en zou in voorkomend geval de nationale rechter dwingen om het nationale recht zo veel mogelijk uit te leggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken primairrechtelijke bepaling, en daarbij het gehele interne recht in aanmerking te nemen en toepassing te geven aan de daarin erkende uitleggingsmethoden, teneinde de volle werking van die bepaling te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (arrest van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 20 en 31 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat de normale duur van de nachtarbeid die in de wettelijke regeling van een lidstaat is vastgesteld op zeven uur voor werknemers in de particuliere sector, niet geldt voor werknemers in de publieke sector, waaronder politieagenten en brandweerlieden, mits dat verschil in behandeling is gebaseerd op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot dat doel.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 8 en artikel 12, onder a), van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd moeten aldus worden uitgelegd dat zij geen nationale regeling verplicht stellen die bepaalt dat de normale duur van de nachtarbeid voor werknemers in de publieke sector, zoals politieagenten en brandweerlieden, korter is dan de normale duur van de dagarbeid. Die werknemers moeten in ieder geval andere beschermingsmaatregelen genieten op het gebied van de arbeidsduur, het loon, de vergoedingen of soortgelijke voordelen, ter compensatie van de bijzondere belasting die hun nachtarbeid meebrengt.**

2) **De artikelen 20 en 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat de normale duur van de nachtarbeid die in de wettelijke regeling van een lidstaat is vastgesteld op zeven uur voor werknemers in de particuliere sector, niet geldt voor werknemers in de publieke sector, waaronder politieagenten en brandweerlieden, mits dat verschil in behandeling is gebaseerd op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken regeling nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot dat doel.**

ondertekeningen