

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 maart 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Gelijke behandeling in arbeid en beroep – Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap – Artikelen 5 en 27 – Richtlijn 2000/78/EG – Artikel 7 – Verhoogde bescherming bij ontslag van gehandicapte werknemers – Ontbreken van een dergelijke bescherming voor gehandicapte ambtenaren – Algemeen beginsel van gelijke behandeling”

In zaak C-406/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) bij beslissing van 16 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 24 juli 2015, in de procedure

Petya Milkova

tegen

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

in tegenwoordigheid van:

Varhovna administrativna prokuratura,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Prechal (rapporteur), A. Rosas, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door D. Drambozova en E. Petranova als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en D. Roussanov als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 oktober 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep (PB 2000, L 303, blz. 16), alsmede van artikel 5, lid 2, van het Verdrag

van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2010/48/EG van de Raad van 26 november 2009 (PB 2010, L 23, blz. 35; hierna: „VN-Verdrag”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Petya Milkova en de IZPALNITELN DIREKTOR NA AGENTSIATA ZA PRIVATIZATSIA I SLEDPRIVATIZATSIONEN KONTROL (uitvoerend directeur van het agentschap voor het toezicht op en na de privatisering; hierna: „agentschap”) over het ontslag van Milkova.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Artikel 1 van het VN-Verdrag luidt:

„Doel van dit verdrag is 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.

Personen met een handicap omvat 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.”

- 4 Artikel 5 van het VN-Verdrag, met het opschrift „Gelijkheid en non-discriminatie”, bepaalt:

„1. De staten die partij zijn erkennen dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanzien 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.

3. Teneinde gelijkheid te bevorderen en discriminatie uit te bannen, nemen de staten die partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht.

4. Specifieke maatregelen die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of verwezenlijken, worden niet aangemerkt als discriminatie in de zin van dit verdrag.”

- 5 In artikel 27 van het VN-Verdrag, met het opschrift „Werk en werkgelegenheid”, wordt bepaald:

„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, [ook voor] 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:

[...]

h) de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere maatregelen;

[...]”

Unierecht

- 6 Overweging 27 van richtlijn 2000/78 luidt:

„De Raad heeft in zijn aanbeveling 86/379/EEG van 24 juli 1986 betreffende de werkgelegenheid voor gehandicapten in de Gemeenschap [(PB 2000, L 225, blz. 43)] 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 [(PB 1999, C 186, blz. 3)] 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.”

7 Volgens artikel 1 van richtlijn 2000/78 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”.

8 Artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Het begrip discriminatie”, bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder het beginsel van gelijke behandeling verstaan de afwezigheid van elke vorm van directe of indirecte discriminatie op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden.

2. Voor de toepassing van lid 1 is er:

a) ‚directe discriminatie’, wanneer iemand ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld op basis van een van de in artikel 1 genoemde gronden;

b) ‚indirecte discriminatie’, wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen met een bepaalde godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt,

i) tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn, of

ii) tenzij de werkgever dan wel iedere andere persoon of organisatie waarop de onderhavige richtlijn van toepassing is, voor personen met een bepaalde handicap krachtens de nationale wetgeving verplicht is passende maatregelen te nemen die overeenkomen met de in artikel 5 vervatte beginselen, teneinde de nadelen die die bepaling, maatstaf of handelwijze met zich brengt, op te heffen.

[...]”

9 In artikel 3, lid 1, van voornoemde richtlijn wordt bepaald:

„Binnen de grenzen van de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden, is deze richtlijn zowel in de overheidssector als in de particuliere sector, met inbegrip van overheidsinstanties, op alle personen van toepassing met betrekking tot:

[...]

c) werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden, met inbegrip van ontslag en beloning;

[...]”

10 Artikel 4 van diezelfde richtlijn, met het opschrift „Wezenlijke beroepsvereisten”, bepaalt in lid 1 ervan:

„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 bepaalde beroepsvereiste vormt, mits het doel legitiem en het vereiste evenredig aan dat doel is.”

11 Artikel 7 van richtlijn 2000/78, getiteld „Positieve acties en specifieke maatregelen”, is geformuleerd 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 opnemings van personen met een handicap in het arbeidsproces te behouden of te bevorderen.”

Bulgaars recht

12 De kodeks na truda (Bulgaars wetboek van arbeid) (DV nr. 26 van 1 april 1986 en nr. 27 van 4 april 1986), die op 1 januari 1987 in werking is getreden, vormt, volgens de formulering van artikel 1 ervan, de voornaamste normatieve handeling die de „arbeidsrechtelijke betrekkingen regelt tussen de werknemer en de werkgever, alsmede de andere betrekkingen die daarmee rechtstreeks verband houden”.

13 Artikel 328 van het wetboek van arbeid, dat het beëindigen van de arbeidsovereenkomst na een opzegging regelt, bepaalt in lid 1, punt 2, ervan:

„Een werkgever mag in de volgende gevallen de arbeidsovereenkomst beëindigen met een schriftelijke opzegging aan de werknemer binnen de in artikel 326, lid 2, bedoelde termijnen:

[...]

2. bij sluiting van een deel van de onderneming of opheffing van posten

[...]”

14 Artikel 333 van het wetboek van arbeid, met het opschrift „Bescherming bij ontslag”, bepaalt in lid 1, punt 3, ervan:

„In de gevallen bedoeld in artikel 328, lid 1, punten 2, 3, 5 en 11, en in artikel 330, lid 2, punt 6, kan 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 besluit van de minister van Volksgezondheid genoemde ziekte;

[...]”

15 De zakon za administratsiata (Bulgaarse wet op het openbaar bestuur) (DV nr. 130 van 5 november 1998), die in werking is getreden op 6 december 1998, regelt de bestuurlijke organisatie. Artikel 12 van die wet luidt:

„(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 arbeidsovereenkomsten van arbeidscontractanten binnen het bestuur worden gesloten op basis van het wetboek van arbeid.”

- 16 Artikel 1 van de zakon za darzhavnia sluzhitel (Bulgaarse wet op de openbare dienst) (DV nr. 67 van 27 juli 1999), die in werking is getreden op 27 augustus 1999, regelt „de inhoud en de beëindiging van het dienstverband tussen de staat en de ambtenaar bij en naar aanleiding van de uitoefening van zijn functies, tenzij in een bijzondere wet anders is bepaald”.
- 17 Artikel 106 van de wet op de openbare dienst, dat het beëindigen van het dienstverband door het tot aanstelling bevoegd gezag door middel van opzegging regelt, bepaalt in lid 1, punt 2, ervan:
„Het tot aanstelling bevoegd gezag kan in de volgende gevallen, met inachtneming van een opzeggingstermijn van een maand, het dienstverband ambtshalve beëindigen:
[...]
2. in het geval van opheffing van posten;
[...]”
- 18 De wet op de openbare dienst bevat geen bepaling die vergelijkbaar is met artikel 333, lid 1, punt 3, van het wetboek van arbeid.
- 19 Artikel 1 van de naredba n° 5 za bolestitute, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (besluit nr. 5 betreffende ziekten waarbij de werknemers die eraan lijden een specifieke bescherming genieten op grond van artikel 333, lid 1, van het wetboek van arbeid (DV nr. 33 van 28 april 1987), bepaalt:
„In geval van gedeeltelijke liquidatie, opheffing van posten of werkonderbreking gedurende 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 desbetreffende districtsafdeling van de arbeidsinspectie:
[...]
5. psychische stoornissen;
[...]”
- 20 De zakon za zashtita ot diskriminatsia (Bulgaarse wet inzake de bescherming tegen discriminatie) (DV nr. 86 van 30 september 2003), die in werking is getreden op 1 januari 2004, is de normatieve handeling die de bescherming regelt tegen alle vormen van discriminatie, bijdraagt aan de eliminatie ervan, en de omzetting verzekert van de richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling.

Hoofding en prejudiciële vragen

- 21 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Milkova vanaf 10 oktober 2012 de post bekleedde van „junior-deskundige” op de afdeling „Toezicht op privatiseringsovereenkomsten” bij de directie „Toezicht na privatisering” van het agentschap. De organisatie van dit agentschap voorziet erin dat posten zowel door ambtenaren, zoals Milkova, als door werknemers worden bezet.
- 22 In de loop van 2014 werd het aantal posten binnen het agentschap teruggebracht van 105 tot 65.
- 23 Aan Petya Dimitrova Milkova werd een ontslagaanzegging gezonden, waarin haar werd meegedeeld dat haar dienstverband, na het verstrijken van een termijn van een maand, zou worden beëindigd wegens opheffing van de post die zij bezette.
- 24 Bij een besluit van de uitvoerend directeur van het agentschap werd het dienstverband tussen Milkova en haar werkgever vanaf 1 maart 2014 beëindigd, op basis van artikel 106, lid 1, punt 2, van de wet op de openbare dienst.

- 25 Milkova heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije), in het kader waarvan zij heeft betoogd dat haar ontslag zonder de in artikel 333, lid 1, punt 3, van het wetboek van arbeid voorziene voorafgaande toestemming van de arbeidsinspectie onwettig was. Voornoemde rechterlijke instantie verwierp het beroep op grond dat er geen sprake was van schending van de toepasselijke voorschriften. Volgens de Administrativen sad Sofia-grad is voornoemd artikel 333, lid 1, punt 3, niet van toepassing op de beëindiging van het dienstverband van ambtenaren. Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beëindiging van het dienstverband, hoewel de betrokkene lijdt aan een psychische stoornis die tot een arbeidsongeschiktheid van 50 % heeft geleid, rechtmatig is.
- 26 In het kader van het bij de Varhoven administrativen sad tegen de beslissing van de Administrativen sad Sofia-grad ingestelde cassatieberoep blijft Milkova bij haar in eerste aanleg ingenomen standpunt en herhaalt zij het middel inhoudende dat het besluit waarmee de werkgever het dienstverband had beëindigd, onwettig was.
- 27 Volgens de uitvoerend directeur van het agentschap was een dergelijke toestemming niet vereist en is het bestreden besluit rechtmatig.
- 28 Hoewel de verwijzende rechter van mening is dat het gestelde verschil in behandeling niet is gebaseerd op het persoonlijke kenmerk „handicap”, maar op de verschillende aard van de rechtsverhouding op grond waarvan de betrokken personen een beroepsactiviteit uitoefenen, sluit die rechter niet uit dat een regeling als aan de orde in het hoofdgeding in strijd kan zijn met de in het Unierecht en het VN-Verdrag neergelegde vereisten die de gelijke behandeling in arbeid en beroep van alle personen met een handicap beogen te garanderen.
- 29 Volgens de verwijzende rechter is de in de loop van 1987 ingevoerde aanvullende bescherming van alle personen met bepaalde handicaps, met de vaststelling, in 1999, van de wet op de openbare dienst, in de praktijk ontnomen aan ambtenaren, zonder dat de opsteller van het wetsontwerp dit uitdrukkelijk heeft gemotiveerd. Deze bescherming is evenwel behouden gebleven voor alle werknemers, met inbegrip van diegenen die in de openbare dienst werkzaam zijn.
- 30 Bovendien heeft de verwijzende rechter twijfels over de vraag in hoeverre de door de Republiek Bulgarije vastgestelde bepalingen, die specifieke maatregelen zijn ter bescherming van personen met een handicap – zij het enkel wanneer deze de hoedanigheid van werknemer hebben, zelfs indien zij zijn tewerkgesteld in een openbare dienst – kunnen worden aangemerkt als een „positieve actie” in de zin van artikel 7 van richtlijn 2000/78.
- 31 De verwijzende rechter verwijst uitdrukkelijk naar het arrest van 18 maart 2014, Z (C-363/12, EU:C:2014:159), volgens hetwelk richtlijn 2000/78 moet worden uitgelegd in overeenstemming met het VN-Verdrag, dat volgens deze rechter een billijke en effectieve wettelijke bescherming vereist tegen elke vorm van discriminatie van personen met een handicap, ongeacht de grond van die discriminatie, welke bescherming niet enkel is gebaseerd op bepaalde beschermenswaardige persoonlijke kenmerken, zoals die zijn voorzien in het afgeleide Unierecht.
- 32 In die omstandigheden heeft de Varhoven administrativen sad besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Staat artikel 5, lid 2, van het VN-Verdrag [...], de lidstaten toe te voorzien in een specifieke voorafgaande bescherming bij 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 rechtskader toe waarbinnen een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag enkel wordt toegekend 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 bij 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, vereist 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 bij ontslag voor personen met een handicap die werknemer zijn, wordt uitgebreid tot personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde vraag

- 33 Met zijn eerste en derde prejudiciële vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van richtlijn 2000/78, meer bepaald artikel 7 daarvan, gelezen in het licht van het VN-Verdrag, aldus moeten worden uitgelegd dat zij een regeling van een lidstaat toestaan als aan de orde in het hoofdgeding, die aan werknemers met bepaalde handicaps een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag toekent, doch een dergelijke bescherming niet toekent aan ambtenaren met dezelfde handicaps.
- 34 Vooraf zij opgemerkt dat richtlijn 2000/78, zoals blijkt uit artikel 1 ervan, tot doel heeft met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op een van de in dat artikel genoemde gronden, waartoe ook de handicap behoort. In dit verband is, zoals met name volgt uit artikel 2, lid 1, van diezelfde richtlijn, het daarin neergelegde beginsel van gelijke behandeling van toepassing in samenhang met die gronden, die in artikel 1 van deze richtlijnen limitatief zijn opgesomd (arresten van 7 juli 2011, *Agafitei e.a.*, C-310/10, EU:C:2011:467, punt 34, en 21 mei 2015, *SCMD*, C-262/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:336, punt 29).
- 35 Hieruit volgt dat de vraag moet worden onderzocht of een situatie als aan de orde in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van richtlijn 2000/78 valt.
- 36 In de eerste plaats moet het begrip „handicap” in de zin van richtlijn 2000/78 worden opgevat als 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 (arrest van 1 december 2016, *Daouidi*, C-395/15, EU:C:2016:917, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
- 37 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, vormt de psychische stoornis waaraan *Milkova* lijdt zeer zeker een handicap in de zin van richtlijn 2000/78.
- 38 In de tweede plaats is die richtlijn, volgens artikel 3, lid 1, onder c), ervan, binnen de grenzen van de aan de Unie verleende bevoegdheden, zowel in de overheidssector als in de particuliere sector van toepassing op alle personen met betrekking tot in het bijzonder de voorwaarden voor ontslag.
- 39 Derhalve kan, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 46 van zijn conclusie, de regeling die door de overheidsinstelling waar *Milkova* in dienst was op haar is toegepast bij de beëindiging van haar statutaire dienstverband, binnen de materiële werkingssfeer van voornoemde richtlijn vallen.
- 40 Volgens de verwijzingsbeslissing is het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verschil in behandeling evenwel niet gebaseerd op een van de in artikel 1 van richtlijn 2000/78 opgesomde gronden, maar wordt dit verschil daarentegen toegepast op grond van de aard van het dienstverband, in de zin van het nationale recht.
- 41 Uit het nationale rechtskader, zoals dit door de verwijzende rechter uiteen is gezet, blijkt immers dat artikel 333, lid 1, punt 3, van het wetboek van arbeid, juncto artikel 328, lid 1, punt 2, van dat wetboek, bepaalt dat de bevoegde nationale autoriteit, te weten de arbeidsinspectie, vooraf toestemming dient te verlenen alvorens wegens de opheffing van een ambt kan worden overgegaan tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst van een werknemer met een handicap als bedoeld in artikel 1, lid 1, van besluit

nr. 5 betreffende ziekten waarbij de werknemers die eraan lijden een specifieke bescherming genieten op grond van artikel 333, lid 1, van het wetboek van arbeid. Dit artikel 1, lid 1, van besluit nr. 5 bevat het in casu relevante punt 5, dat betrekking heeft op „psychische stoornissen”. Blijkens de verwijzingsbeslissing is deze voorafgaande toestemming niet van toepassing wanneer wordt besloten het statutaire dienstverband te beëindigen wegens opheffing van posten, op grond van artikel 106, lid 1, punt 2, van de wet op de openbare dienst.

- 42 Aldus blijkt niet dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een verschil in behandeling invoert dat rechtstreeks is gebaseerd op de handicap, in de zin van artikel 1 juncto artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2000/78, aangezien zij is gebaseerd op een criterium dat niet onlosmakelijk met een handicap is verbonden (zie naar analogie arrest van 11 april 2013, HK Danmark, C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 72-74).
- 43 Bovendien blijkt nergens uit de stukken waarover het Hof beschikt, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, ook al is zij neutraal geformuleerd, dat wil zeggen onder verwijzing naar een ander criterium, in casu de aard van het dienstverband, dat geen verband houdt met het beschermde kenmerk – in casu de handicap –, ertoe leidt dat personen met dit kenmerk bijzonder benadeeld worden doordat zij indirecte discriminatie – in de zin van de rechtspraak van het Hof inzake dit begrip – met zich meebrengt (zie in die zin arrest van 18 maart 2014, Z, C-363/12, EU:C:2014:159, punt 53).
- 44 Wat, ten slotte, de discriminatie op grond van de aard van het dienstverband als zodanig betreft, heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke discriminatie niet valt binnen het door richtlijn 2000/78 vastgestelde algemeen kader (zie in die zin arrest van 7 juli 2011, Agafitei e.a., C-310/10, EU:C:2011:467, punten 31-35).
- 45 In casu betoogt de Bulgaarse regering evenwel dat een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, die een onderscheid invoert tussen werknemers met en werknemers zonder een handicap met betrekking tot de specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag – die enkel is voorzien voor eerstgenoemde werknemers – in wezen een positieve maatregel vormt in de zin van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78.
- 46 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat voornoemde bepaling toelaat dat onderscheid wordt gemaakt op grond van de handicap, mits zij deel uitmaakt van bepalingen inzake de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op de arbeidsplek, of van maatregelen die erop gericht zijn om voorzieningen of faciliteiten te scheppen of te handhaven om de opnemings van personen met een handicap in het arbeidsproces te behouden of te bevorderen. Aldus draagt een dergelijk onderscheid, ten gunste van personen met een handicap, bij tot de verwezenlijking van de doelstelling van richtlijn 2000/78, zoals die is uiteengezet in artikel 1 van laatstgenoemde richtlijn, te weten het met betrekking tot arbeid en beroep bestrijden van discriminatie op grond van de handicap, teneinde in de betrokken lidstaat het beginsel van gelijke behandeling ten uitvoer te leggen (zie in die zin arrest van 17 juli 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, punt 42).
- 47 Artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78 strekt er immers toe specifieke maatregelen toe te staan die daadwerkelijk beogen feitelijke ongelijkheden waardoor personen met een handicap worden getroffen en die zich kunnen voordoen in hun sociale leven en, met name, in hun beroepsleven, te verminderen of uit de weg te ruimen, en aldus door het verminderen van die ongelijkheden een substantiële, niet enkel formele, gelijkheid tot stand te brengen.
- 48 Deze uitlegging vindt steun in het VN-Verdrag, dat volgens vaste rechtspraak kan worden aangevoerd ter uitlegging van richtlijn 2000/78, die zoveel mogelijk in overeenstemming met dat Verdrag moet worden uitgelegd (arrest van 1 december 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Opgemerkt zij namelijk, ten eerste, dat de verdragsluitende partijen krachtens artikel 27, lid 1, onder h), van het VN-Verdrag de verwezenlijking van het recht op werk waarborgen en bevorderen, ook voor 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 de werkgelegenheid voor personen met een handicap in de private sector te bevorderen door middel van passend beleid en passende maatregelen, waaronder voorkeursbeleid, aanmoedigingspremies en andere

maatregelen. Ten tweede erkennen de verdragsluitende partijen volgens artikel 5, lid 1, van dat Verdrag dat eenieder gelijk is voor de wet en zonder aanzien des persoons recht heeft op dezelfde bescherming door, en hetzelfde voordeel van de wet, waarbij artikel 5, lid 4, bovendien uitdrukkelijk specifieke maatregelen toestaat die nodig zijn om de feitelijke gelijkheid van personen met een handicap te bespoedigen of te verwezenlijken.

- 50 Uit het voorgaande volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling valt binnen de werkingssfeer van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78 en, als zodanig, een doel nastreeft dat wordt gedekt door het Unierecht, in de zin van de vaste rechtspraak die het Hof heeft ontwikkeld om te bepalen of een nationale maatregel het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) (zie in die zin arresten van 6 maart 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punten 22 en 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 37).
- 51 Volgens vaste rechtspraak dienen de lidstaten, wanneer zij optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie, de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten, alsmede de algemene beginselen van Unierecht te eerbiedigen (zie in die zin arrest van 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 33).
- 52 De omstandigheid dat, zoals volgt uit artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78, de lidstaten niet verplicht zijn om maatregelen als die waarin die bepaling voorziet te handhaven of vast te stellen, maar in dit verband beschikken over een discretionaire bevoegdheid, volstaat niet om te oordelen dat door de lidstaten vastgestelde regels als die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, zich buiten de werkingssfeer van het Unierecht bevinden (zie naar analogie arresten van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 64-69, en 22 oktober 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, punt 26).
- 53 Dienaangaande zij er ook aan herinnerd dat de lidstaten, wanneer zij volgens de Unieregeling tussen verschillende toepassingswijzen kunnen kiezen, hun discretionaire bevoegdheid dienen uit te oefenen met inachtneming van de algemene beginselen van Unierecht, waaronder het beginsel van gelijke behandeling (zie in die zin arresten van 20 juni 2002, Mulligan e.a., C-313/99, EU:C:2002:386, punt 46, en 16 juli 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punt 56, en beschikking van 16 januari 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 17).
- 54 Hieruit volgt dat de op het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt, hetgeen impliceert dat, in casu, de algemene beginselen van Unierecht, zoals met name het beginsel van gelijke behandeling, alsmede het Handvest van toepassing zijn (zie in die zin arrest van 10 juli 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 33).
- 55 Het beginsel van gelijke behandeling is een algemeen rechtsbeginsel van de Unie, dat thans is vastgelegd in de artikelen 20 en 21 van het Handvest en vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arresten van 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43, en 21 december 2016, Vervloet e.a., C-76/15, EU:C:2016:975, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak). 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 22 mei 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Het vereiste van vergelijkbaarheid van de situaties met het oog op de vaststelling of sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, moet worden beoordeeld in het licht van alle kenmerken van de situaties (zie met name arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 25, en 1 oktober 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punt 31).
- 57 Ook moet worden gepreciseerd dat, ten eerste, niet is vereist dat de situaties identiek zijn, maar alleen dat zij vergelijkbaar zijn en, ten tweede, de vergelijkbaarheid niet algemeen en abstract, maar specifiek en concreet dient te worden onderzocht, waarbij moet worden gelet op het voorwerp en het doel van de

nationale regeling die het betrokken onderscheid invoert (zie in die zin arresten van 10 mei 2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, punt 42; 12 december 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, punt 33; 15 mei 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 67, en 1 oktober 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, punt 2).

- 58 Derhalve dient de vergelijking van de situaties te worden gebaseerd op een analyse die zich toespitst op het geheel van nationale rechtsregels die de positie regelen van, enerzijds, werknemers met een bepaalde handicap, en, anderzijds, ambtenaren met dezelfde handicap, zoals dit voortvloeit uit de in casu toepasselijke relevante bepalingen, waarbij rekening dient te worden gehouden met het doel van de bescherming bij ontslag waarop het hoofdgeding betrekking heeft.
- 59 In dit verband moet allereerst worden beklemtoond dat de verwijzende rechter, onder verwijzing naar de specifieke aard van de in het Bulgaarse recht voorziene bescherming, preciseert dat het belang van die bescherming is gelegen in het feit dat een gespecialiseerde instantie de gevolgen beoordeelt die het ontslag heeft voor de gezondheid van de betrokkene en besluit om hier al dan niet toestemming voor te geven.
- 60 Het doel van een regeling als aan de orde in het hoofdgeding, bestaat er dus in een werknemer te beschermen op grond van zijn gezondheidstoestand, en niet op grond van de vraag wat voor soort rechtsbetrekking aan zijn dienstverband ten grondslag ligt.
- 61 Derhalve lijkt het door een dergelijke regeling teweeggebrachte onderscheid tussen werknemers met een bepaalde handicap en ambtenaren met dezelfde handicap, niet passend, in het licht van het door die regeling nagestreefde doel, temeer daar beide categorieën van personen met een handicap in dienst kunnen zijn bij dezelfde overheidsinstantie.
- 62 Het staat aan de nationale rechter om met betrekking tot het in het hoofdgeding gestelde verschil in behandeling na te gaan of het geheel van toepasselijke nationale rechtsregels aan ambtenaren met een handicap eenzelfde niveau van bescherming biedt als dat wat door het mechanisme van voorafgaande toestemming door de arbeidsinspectie is voorzien voor werknemers met een handicap die in de openbare dienst tewerk zijn gesteld.
- 63 Indien de verwijzende rechter van oordeel mocht zijn dat er sprake is van een verschil in behandeling tussen deze groepen van personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, staat het in laatste instantie aan die rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de in het aan hem voorgelegde geschil aan de orde zijnde feiten te beoordelen en de toepasselijke nationale regeling uit te leggen, om uit te maken of, en in hoeverre, een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, objectief is gerechtvaardigd in het licht van het beginsel van gelijke behandeling.
- 64 Gelet op het voorgaande dient op de eerste en derde vraag te worden geantwoord dat artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78, gelezen in het licht van het VN-Verdrag en in samenhang met het in de artikelen 20 en 21 van het Handvest verankerde algemene beginsel van gelijke behandeling, aldus moet worden uitgelegd dat dit een regeling van een lidstaat toestaat als aan de orde in het hoofdgeding, die aan werknemers met bepaalde handicaps een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag toekent, doch een dergelijke bescherming niet toekent aan ambtenaren met dezelfde handicaps, tenzij er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om te verifiëren. Bij deze verificatie dient de vergelijking van de situaties te worden gebaseerd op een analyse die zich toespitst op het geheel van relevante nationale rechtsregels die de positie regelen van, enerzijds, werknemers met een bepaalde handicap, en, anderzijds, ambtenaren met dezelfde handicap, waarbij met name rekening dient te worden gehouden met het doel van de bescherming bij het ontslag waarop het hoofdgeding betrekking heeft.

Vierde vraag

- 65 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, indien de eerste en derde vraag ontkennend worden beantwoord, de verplichting om het Unierecht te eerbiedigen vereist dat in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding de werkingsfeer van nationale regels die werknemers met een bepaalde handicap beschermen, moet worden uitgebreid teneinde deze beschermingsregels eveneens ten goede te doen komen aan ambtenaren met dezelfde handicap.

- 66 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat wanneer een met het recht van de Unie strijdige discriminatie is vastgesteld, de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, zolang geen maatregelen zijn genomen om de gelijke behandeling te herstellen, alleen kan worden verzekerd door de leden van de benadeelde groep de voordelen toe te kennen die de leden van de bevoordeelde groep genieten (arresten van 26 januari 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, punt 57; 22 juni 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, punt 51, en 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 46). De benadeelde personen moeten dus in dezelfde situatie worden gebracht als de personen die het betrokken voordeel genieten (arrest van 11 april 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, punt 35).
- 67 In dat geval dient de nationale rechter elke nationale discriminerende bepaling buiten beschouwing te laten, zonder dat hij de opheffing ervan door de wetgever heeft te vragen of af te wachten, en dient hij op de leden van de door die discriminatie benadeelde groep dezelfde regeling toe te passen als op de personen van de andere categorie (arresten van 12 december 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, punt 43; 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punt 46, en 21 juni 2007, Jonkman e.a., C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punt 39). Deze verplichting geldt ongeacht of er in het nationale recht bepalingen bestaan die hem hiertoe de bevoegdheid verlenen (arrest van 7 september 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, punt 46).
- 68 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat die oplossing slechts kan worden toegepast wanneer er een bruikbaar referentiekader bestaat (arresten 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 96, en 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 47). Dit is in het hoofdgeding het geval.
- 69 Mocht de verwijzende rechter vaststellen dat het beginsel van gelijke behandeling niet is geëerbiedigd, dan volgt hieruit dat artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78, gelezen in het licht van het VN-Verdrag, zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding. De regeling die geldt voor werknemers met een handicap, en deze begunstigt, is dus het enige bruikbare referentiekader. Bijgevolg brengt het herstel van de gelijke behandeling in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding met zich mee dat aan ambtenaren met een handicap, die niet door de geldende regeling worden begunstigd, dezelfde voordelen moeten worden toegekend als die welke kunnen worden toegekend aan werknemers met een handicap, die door deze regeling worden begunstigd, met name wat betreft de specifieke voorafgaande bescherming die is voorzien in het geval van ontslag en die de verplichting inhoudt voor de werkgever om vóór de beëindiging van het dienstverband te verzoeken om toestemming van de arbeidsinspectie (zie naar analogie arrest van 28 januari 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punt 48).
- 70 Uit het voorgaande volgt dat op de vierde vraag dient te worden geantwoord dat indien artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78, gelezen in het licht van het VN-Verdrag en in samenhang met het algemene beginsel van gelijke behandeling, zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, de verplichting om het Unierecht te eerbiedigen vereist dat de werkingssfeer van nationale regels die werknemers met een bepaalde handicap beschermen, wordt uitgebreid teneinde deze beschermingsregels eveneens ten goede te doen komen aan ambtenaren met dezelfde handicap.

Tweede vraag

- 71 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2000/78 en de andere bepalingen van deze richtlijn een rechtskader toestaan waarbinnen een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag enkel wordt toegekend aan personen met een handicap die werknemer zijn, en niet ook aan personen met dezelfde handicap die ambtenaar zijn.
- 72 Volgens vaste rechtspraak van het Hof staan de vereisten met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en wordt de verwijzende rechter in het kader van de door artikel 267 VWEU ingestelde samenwerking geacht deze te kennen en nauwgezet na te leven (arresten van 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 19, en 10 november 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 73 Zo dient de verwijzende rechter de precieze redenen te vermelden die hem ertoe hebben gebracht te twifelen over de uitlegging van bepalingen van het Unierecht en het noodzakelijk te achten prejudiciële vragen aan het Hof te stellen. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het onontbeerlijk is dat de nationale rechter een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de bepalingen van het Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband tussen die bepalingen en de nationale regeling die van toepassing is op het bij hem aanhangige geding (arresten van 10 maart 2016, *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, punt 115, en 10 november 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punt 62).
- 74 In dit verband moet worden benadrukt dat de in verzoeken om een prejudiciële beslissing verstrekte gegevens niet enkel dienen om het Hof in staat te stellen een nuttig antwoord te geven op de vragen van de verwijzende rechter, maar ook om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (arrest van 10 november 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punt 63, en, in die zin, arrest van 5 juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 20).
- 75 In casu beperkt de verwijzende rechter zich ertoe de tweede vraag te stellen zonder die nader te verduidelijken in de motivering van de verwijzingsbeslissing. Hij verwijst immers slechts in algemene zin naar artikel 4 van richtlijn 2000/78, alsook naar andere bepalingen van die richtlijn, zonder evenwel een verband te leggen tussen die bepalingen en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling.
- 76 Vanwege die leemten stelt de verwijzingsbeslissing de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbenden, in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, niet in staat om nuttige opmerkingen te maken over deze tweede vraag en stelt zij het Hof niet in staat om de verwijzende rechter op die vraag een antwoord te geven dat nuttig is voor de beslechting van het hoofdgeding (zie naar analogie arrest van 10 november 2016, *Private Equity Insurance Group*, C-156/15, EU:C:2016:851, punt 66).
- 77 Bijgevolg is de tweede vraag niet-ontvankelijk.

Kosten

- 78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 7, lid 2, van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, gelezen in het licht van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2010/48/EG van 26 november 2009, en in samenhang met het in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde algemene beginsel van gelijke behandeling, moet aldus worden uitgelegd dat dit een regeling van een lidstaat toestaat als aan de orde in het hoofdgeding, die aan werknemers met bepaalde handicaps een specifieke voorafgaande bescherming bij ontslag toekent, doch een dergelijke bescherming niet toekent aan ambtenaren met dezelfde handicaps, tenzij er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om te verifiëren. Bij deze verificatie dient de vergelijking van de situaties te worden gebaseerd op een analyse die zich toespitst op het geheel van relevante nationale rechtsregels die de positie regelen van, enerzijds, werknemers met een bepaalde handicap, en, anderzijds, ambtenaren met dezelfde handicap, waarbij met name rekening dient te worden gehouden met het doel van de bescherming bij het ontslag waarop het hoofdgeding betrekking heeft.**

- 2) **Indien artikel 7, lid 2, van richtlijn 2000/78, gelezen in het licht van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, en in samenhang met het algemeen beginsel van gelijke behandeling, zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als aan de orde in het hoofdgeding, vereist de verplichting om het Unierecht te eerbiedigen dat de werkingssfeer van nationale regels die werknemers met een bepaalde handicap beschermen, wordt uitgebreid teneinde deze beschermingsregels eveneens ten goede te doen komen aan ambtenaren met dezelfde handicap.**

ondertekeningen

* Procestaal: Bulgaars.