

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 oktober 2010\*

In zaak C-227/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro (Italië), bij beslissing van 3 juni 2009, ingekomen bij het Hof op 22 juni 2009, in de procedure

**Antonino Accardo,**

**Viola Acella,**

**Antonio Acuto,**

**Domenico Ambrisi,**

**Paolo Battaglino,**

\* Procestaal: Italiaans.

**Riccardo Bevilacqua,**

**Fabrizio Bolla,**

**Daniela Bottazzi,**

**Roberto Brossa,**

**Luigi Calabro,**

**Roberto Cammardella,**

**Michelangelo Capaldi,**

**Giorgio Castellaro,**

**Davide Cauda,**

**Tatiana Chiampo,**

**Alessia Ciaravino,**

**Alessandro Cicero,**

**Paolo Curtabbi,**

**Paolo Dabbene,**

**Mauro D'Angelo,**

**Giancarlo Destefanis,**

**Mario Di Brita,**

**Bianca Di Capua,**

**Michele Di Chio,**

**Marina Ferrero,**

**Gino Forlani,**

**Giovanni Galvagno,**

**Sonia Genisio,**

**Laura Dora Genovese,**

**Sonia Gili,**

**Maria Gualtieri,**

**Gaetano La Spina,**

**Maurizio Loggia,**

**Giovanni Lucchetta,**

**Sandra Magoga,**

**Manuela Manfredi,**

**Fabrizio Maschio,**

**Sonia Mignone,**

**Daniela Minissale,**

**Domenico Mondello,**

**Veronica Mossa,**

**Plinio Paduano,**

**Barbaro Pallavidino,**

**Monica Palumbo,**

**Michele Paschetto,**

**Frederica Peinetti,**

**Nadia Pizzimenti,**

**Gianluca Ponzo,**

**Enrico Pozzato,**

**Gaetano Puccio,**

**Danilo Ranzani,**

**Pergianni Risso,**

**Luisa Rossi,**

**Paola Sabia,**

**Renzo Sangiano,**

**Davide Scagno,**

**Paola Settia,**

**Raffaella Sottoriva,**

**Rossana Trancuccio,**

**Fulvia Varotto,**

**Giampiero Zucca,**

**Fabrizio Lacognata,**

**Guido Mandia,**

**Luigi Rigon,**

**Daniele Sgavetti**

tegen

**Comune di Torino,**



wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Arabadjiev, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (rapporteur) en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,  
griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— Accardo e.a., vertegenwoordigd door R. Lamacchia, avvocato,

— Lacognata e.a., vertegenwoordigd door A. Grespan, avvocatessa,

— Comune di Torino, vertegenwoordigd door M. Li Volti, S. Tuccari en A. Melidoro, avvocatessa,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante en L. Ventrella, avvocati dello Stato,
  
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en D. Hadrouška als gemachtigden,
  
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. van Beek en C. Cattabriga als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### **Arrest**

- <sup>1</sup> Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 5, 17 en 18 van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 307, blz. 18).
  
- <sup>2</sup> Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Accardo e.a. en F. Laccognata e.a., enerzijds, en de Comune di Torino (hierna: „gemeente Turijn”), anderzijds, inzake een vordering tot vergoeding van de schade die zij in de periode

1998-2007 hebben geleden wegens niet-naleving van de wekelijkse rusttijden die de agenten van de gemeentepolitie van de gemeente Turijn hadden moeten genieten.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unieregeling*

- 3 Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PB L 183, blz. 1) is de kaderrichtlijn waarin de algemene beginselen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van werknemers zijn neergelegd. Deze beginselen zijn nadien nader uitgewerkt in een reeks bijzondere richtlijnen. Deze richtlijnen omvatten richtlijn 93/104, richtlijn 93/104 zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB L 195, blz. 41; hierna: „gewijzigde richtlijn 93/104”), en 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 L 299, blz. 9; hierna tezamen: „richtlijnen inzake arbeidstijden”).
- 4 Artikel 2 van richtlijn 89/391 omschrijft de werkingssfeer van de richtlijn als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren (industriële, landbouw-, handels-, administratieve, dienstverlenende, educatieve, culturele, vrijetijdsactiviteiten, enz.).

2. Deze richtlijn geldt niet wanneer bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bijvoorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan.

In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zo veel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn.”

- 5 Richtlijn 93/104 is eerst gewijzigd bij richtlijn 2000/34. Vervolgens heeft richtlijn 2003/88 met ingang van 2 augustus 2004 de aldus gewijzigde richtlijn 93/104 ingetrokken en vervangen door een gecodificeerde versie.
- 6 Artikel 1 van de richtlijnen inzake arbeidstijden, met het opschrift: „Doel en toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. Deze richtlijn bepaalt minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd.

2. Deze richtlijn is van toepassing op:

- a) de minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden en de minimale jaarlijkse vakantie, alsmede op de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd,

en

b) bepaalde aspecten van nacht- en ploegenarbeid en van het werkrooster.

3. Onverminderd [...] is deze richtlijn van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 van richtlijn 89/391/EEG.

[...]

4. Het bepaalde in richtlijn 89/391/EEG is ten volle van toepassing op de in lid 2 bedoelde aangelegenheden, onverminderd strengere en/of meer specifieke bepalingen die in deze richtlijn zijn vervat.”

7 Artikel 2 van de richtlijnen inzake arbeidstijden, met het opschrift: „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. arbeidstijd: de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken;

2. rusttijd: de tijd die geen arbeidstijd is;

[...]"

- 8 De artikelen 3 tot en met 7 van de richtlijnen inzake arbeidstijden voorzien in de maatregelen die de lidstaten moeten treffen opdat aan alle werknemers minimumrusttijden per dag, wekelijkse rusttijd en jaarlijkse vakantie met behoud van loon worden toegekend. Zij regelen tevens de pauzes en de maximale wekelijkse arbeidstijd.
- 9 Artikel 3 van de richtlijnen inzake arbeidstijden, met het opschrift „Dagelijkse rusttijd”, bepaalt dat de „lidstaten [...] de nodige maatregelen [treffen] opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten”.
- 10 Artikel 5, eerste alinea, van de richtlijnen inzake arbeidstijden bepaalt met betrekking tot de wekelijkse rusttijd dat „[d]e lidstaten [...] de nodige maatregelen [treffen] opdat alle werknemers voor elk tijdvak van zeven dagen een ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren genieten waaraan de in artikel 3 bedoelde elf uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd”. Uit artikel 5 volgt eveneens dat indien objectieve, technische of arbeidsorganisatorische omstandigheden dit rechtvaardigen, voor een minimumrusttijd van vierentwintig uren kan worden gekozen.
- 11 Artikel 16 van de richtlijnen inzake arbeidstijden bepaalt dat de referentieperiode voor de toepassing van artikel 5 van deze richtlijnen niet langer dan veertien dagen mag zijn.

- 12 De richtlijnen inzake arbeidstijden voorzien in een reeks afwijkingen op verschillende van de basisregels die zij vaststellen, gelet op de bijzonderheden van bepaalde activiteiten en mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.
- 13 Artikel 17 van richtlijn 93/104 en van richtlijn 93/104 als gewijzigd, bepaalt in dit verband:

„[...]”

2. Mits de betrokken werknemers gelijkwaardige compenserende rusttijden worden geboden of, in de uitzonderlijke gevallen waarin dit op objectieve gronden niet mogelijk is, een passende bescherming, kan bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners worden afgeweken:

2.1 van de artikelen 3, 4, 5, 8 en 16:

[...]

- b) voor bewakings-, surveillance- en wachtdiensten die verband houden met de noodzakelijke bescherming van goederen en personen, met name wanneer het gaat om bewakers, conciërges of bewakingsfirma's;

- c) voor werkzaamheden waarbij de continuïteit van de dienst of de productie moet worden gewaarborgd, met name in geval van:

[...]

- iii) [...] diensten van ambulances, brandweer en civiele bescherming,

[...]

3. Van de artikelen 3, 4, 5, 8 en 16 mag worden afgeweken bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners op nationaal of regionaal niveau of, conform de door deze sociale partners vastgelegde regels, bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners op een lager niveau.

Lidstaten waar er geen wettelijke regeling bestaat voor het sluiten van collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners op nationaal of regionaal niveau op de door deze richtlijn bestreken gebieden, of lidstaten waar daartoe een specifiek wetgevend kader bestaat, binnen de grenzen van genoemd kader, kunnen overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken toestaan dat er van de artikelen 3, 4, 5, 8 en 16 wordt afgeweken bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners op een passend collectief niveau.

De afwijkingen bedoeld in de eerste en de tweede alinea zijn slechts toegestaan mits de betrokken werknemers gelijkwaardige compenserende rusttijden worden geboden



of, in uitzonderlijke gevallen waarin dat op objectieve gronden niet mogelijk is, de betrokken werknemers een passende bescherming wordt geboden.

De lidstaten kunnen regels opstellen:

— voor de toepassing van dit artikel door de sociale partners

en

— voor de uitbreiding van de bepalingen van de overeenkomstig dit artikel gesloten collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tot andere werknemers, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken.

[...]”

<sup>14</sup> Volgens artikel 18, lid 1, sub a, van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104, moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 23 november 1996 aan deze richtlijn te voldoen of zich er uiterlijk op die datum van vergewissen dat de sociale partners via overeenkomsten de nodige maatregelen hadden genomen; de lidstaten moesten in dit laatste geval alle noodzakelijke maatregelen nemen om te allen tijde de door deze richtlijn geëiste resultaten te kunnen waarborgen.

- 15 Zoals blijkt uit punt 5 van het onderhavige arrest, is de gewijzigde richtlijn 93/104 vanaf 2 augustus 2004 ingetrokken bij en vervangen door richtlijn 2003/88. Blijkens punt 1 van de considerans van richtlijn 2003/88 strekt deze laatste omwille van de duidelijkheid tot codificatie van de gewijzigde richtlijn 93/104. Zo worden de inhoud en de nummering van met name de artikelen 1 tot met 3, 5 en 16 letterlijk herhaald in richtlijn 2003/88. De punten 2.1 en 2.2, van lid 2, van artikel 17, van de gewijzigde richtlijn 93/104 zijn voortaan verdeeld over de leden 2 en 3, van artikel 17, van richtlijn 2003/88. Artikel 17, lid 3, van de gewijzigde richtlijn 93/104 is overgenomen in artikel 18 van richtlijn 2003/88.

### *Nationale regeling*

- 16 Blijkens de verwijzingsbeslissing bestaat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode van 1998 tot en met 2007 uit drie afzonderlijke delen wat de toepasselijke nationale regelgeving betreft.
- 17 Ten eerste was het recht van de werknemer op wekelijkse rusttijd tot en met 29 april 2003 gebaseerd op artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet, op grond waarvan de „werknemer [...] recht [heeft] op wekelijkse rusttijd [...] en [...] daarvan geen afstand [kan] doen” en op artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek, volgens hetwelk de „werknemer [...] recht [heeft] op een wekelijkse rustdag, die in de regel op zondag valt”. Uit de door Accardo e.a. bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen blijkt dat deze twee bepalingen lang vóór de vaststelling van richtlijn 93/104 werden vastgesteld.
- 18 Voorts is de algemene regeling inzake wekelijkse rusttijd sinds 29 april 2003, de datum van inwerkingtreding van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 66 van 8 april 2003

houdende uitvoering van de richtlijnen 93/104/EG en 2000/34/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (gewoon supplement bij GURI nr. 87 van 14 april 2003; hierna: „decreto legislativo nr. 66/2003”), gebaseerd op artikel 9, lid 1, van dit decreto legislativo, waarin het recht van elke werknemer is neergelegd om in elk tijdvak van zeven dagen een rusttijd van ten minste vierentwintig aaneengesloten uren te genieten, die in de regel op zondag valt, waaraan de in artikel 7 van dit decreto legislativo bedoelde uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd. Op grond van artikel 9, lid 2, sub b, en artikel 17, lid 4, van hetzelfde decreto legislativo kan bij collectieve overeenkomst van dit recht worden afgeweken, mits gelijkwaardige compenserende rusttijden worden geboden.

19 Ten slotte is decreto legislativo nr. 66/2003 sinds 1 september 2004 niet meer van toepassing op agenten van de gemeentepolitie ten gevolge van een wijziging die is aangebracht bij artikel 1, lid 1, sub b, van decreto legislativo nr. 213 van 19 juli 2004 tot wijziging en aanvulling van decreto legislativo nr. 66 van 8 april 2003 betreffende het stelsel van sancties inzake de arbeidstijd (GURI nr. 192 van 17 augustus 2004; hierna: „decreto legislativo nr. 213/2004”).

20 Zowel vóór de inwerkingtreding van decreto legislativo nr. 66/2003 als na de vaststelling van decreto legislativo nr. 213/2004, werden op agenten van de gemeentepolitie toepasselijke afwijkingen op de algemene regeling inzake wekelijkse rusttijd vastgesteld bij drie „nationale collectieve arbeidsovereenkomsten” voor de sector lokale overheden, die respectievelijk werden gesloten in 1987, 2000 en 2001 (hierna tezamen: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten”). Elk van deze overeenkomsten bepaalde met name dat een „werknemer die wegens bijzondere behoeften van de dienst” niet de wekelijkse rustdag genoot, recht had op „compenserende rusttijd, die in de regel binnen de 15 dagen en in elk geval binnen de volgende twee maanden moet worden genomen”. Voorts bepaalde de in 1987 gesloten collectieve overeenkomst dat het normale dagloon van deze werknemers met 20 %

werd verhoogd, terwijl de in 2000 en 2001 gesloten collectieve overeenkomsten in een verhoging van 50% voorzagen.

- 21 Blijkens de verwijzingsbeslissing beroepen verzoekers in het hoofdgeding zich op de artikelen 1418 en 1419 van het Italiaanse burgerlijk wetboek, die voorzien in de nietigheid van bepalingen in een overeenkomst die „in strijd zijn met dwingende regels”, en tegelijk voorschrijven dat dergelijke bepalingen „van rechtswege door bedoelde dwingende bepalingen worden vervangen”.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 22 Verzoekers in het hoofdgeding zijn agenten van de gemeentepolitie van de gemeente Turijn; zij werken 35 uur per week. Tussen 1998 en 2007 werkten zij in ploegendienst, waarbij zij eens in de vijf weken gedurende zeven opeenvolgende dagen dienst hadden, waarna volgens de verwijzingsbeslissing een compenserende rusttijd volgde. De rustperiodes werden dus niet afgeschaft, maar enkel uitgesteld.
- 23 Deze ploegendienstregeling en het uitstel van de rusttijd met betrekking tot de zevende dag in de vijfde week waren het gevolg van een vakbondsovereenkomst van 2 juli 1986 tussen het gemeentebestuur en de plaatselijke vertegenwoordigers van de belangrijkste Italiaanse vakbonden (hierna: „overeenkomst van 1986”).
- 24 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot veroordeling van de gemeente Turijn tot vergoeding van de schade die zij hebben geleden wegens mentale en fysieke uitputting door de niet-naleving van de wekelijkse

rusttijd, waarin nochtans wordt voorzien in het nationale recht, aangezien zij gedurende zeven opeenvolgende dagen hebben gewerkt en daarna slechts één rustdag in de vorm van compenserende rusttijd hebben genoten. Tot staving van hun beroep hebben zij gesteld dat, aangezien artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek dwingende bepalingen bevatten, bij ontbreken van passende wettelijke bepalingen de relevante bepalingen van de overeenkomst van 1986 en van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten onwettig moeten worden geacht.

- 25 De gemeente Turijn heeft daarop geantwoord dat, volgens artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104, van de in artikel 5 van richtlijn 93/104 bedoelde wekelijkse rusttijd mag worden afgeweken bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners op nationaal of regionaal niveau op voorwaarde dat de betrokken werknemers gelijkwaardige compenserende rusttijden worden geboden.
- 26 Verzoekers in het hoofdgeding betwisten echter zowel de rechtstreekse werking van artikel 17 van richtlijn 93/104 vóór de vaststelling van decreto legislativo nr. 66/2003 als de toepasselijkheid zelf van lid 3 van dit artikel op gemeentegenten. Deze sector komt immers niet uitdrukkelijk voor in de opsomming van artikel 17, lid 2, punt 2.1, van richtlijn 93/104, en komt dus ook niet in aanmerking voor de afwijkingsmogelijkheid als bedoeld in lid 3 van deze zelfde bepaling. Deze afwijkingsmogelijkheid is niet autonoom, maar is slechts een precisering van artikel 17, lid 2.
- 27 Voorts is het volledige decreto legislativo nr. 66/2003 volgens verzoekers in het hoofdgeding, als gevolg van de wijziging daarvan bij decreto legislativo nr. 213/2004, in ieder geval niet langer van toepassing op de gemeentepolitie. Dit betekent dat artikel 17 van richtlijn 93/104 op hen niet van toepassing is, en dat artikel 36 van de Italiaanse grondwet en artikel 2109 van het Italiaanse burgerlijk wetboek opnieuw toepassing vinden.

28 Daarop heeft het Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moeten de artikelen 5, 17 en 18 van richtlijn 93/104 [...] aldus worden uitgelegd dat zij rechtstreeks kunnen worden toegepast in de rechtsorde van een lidstaat, ongeacht of deze richtlijn al dan niet formeel in nationaal recht is omgezet dan wel los van nationale bepalingen die de toepasselijkheid ervan beperken tot een aantal beroepscategorieën, in een geding waarin de sociale partners conform die richtlijn zijn opgetreden?
  
- 2) Moeten de rechters van een lidstaat, ongeacht een dergelijke rechtstreekse werking, een nog niet in nationaal recht omgezette richtlijn dan wel een richtlijn waarvan de toepasselijkheid, na omzetting in nationaal recht, door nationale bepalingen lijkt te worden uitgesloten, hoe dan ook als maatstaf gebruiken voor de uitlegging van het nationale recht en dus als referentiebasis ter oplossing van eventuele uitleggingsproblemen?
  
- 3) Is het de rechters van een lidstaat verboden, een gedraging onwettig te verklaren en op grond daarvan schadevergoeding toe te kennen, wanneer die gedraging door de sociale partners lijkt te zijn goedgekeurd en deze goedkeuring in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, zij het in de vorm van een niet in nationaal recht omgezette richtlijn?
  
- 4) Moet artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling het optreden van de sociale partners en de invoering door hen van afwijkende bepalingen inzake wekelijkse rusttijd toestaat op autonome wijze, dat wil

zeggen ongeacht artikel 17, lid 2, van deze richtlijn en de daarin genoemde werkzaamheden en beroepen?”

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- <sup>29</sup> Vooraf moet eraan worden herinnerd dat de verwijzingsbeslissing weliswaar uitdrukkelijk slechts betrekking heeft op de oorspronkelijke versie van richtlijn 93/104, maar dat uit het dossier blijkt dat, tijdens de periode die in het hoofdgeding aan de orde is, de richtlijnen inzake arbeidstijden achtereenvolgens van kracht zijn geweest. In voorkomend geval moet bij de beantwoording van de prejudiciële vragen met deze omstandigheid rekening worden gehouden.

### *Vierde prejudiciële vraag*

- <sup>30</sup> Met zijn vierde vraag, die eerst dient te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen of aan artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 zelfstandige betekenis toekomt ten opzichte van lid 2 van ditzelfde artikel, zodat het feit dat een beroep in lid 2 niet is vermeld, niet belet dat het onder de afwijking bedoeld in artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 kan vallen.
- <sup>31</sup> Zoals met name blijkt uit punt 26 van het onderhavige arrest, vindt deze vraag haar oorsprong in het argument van verzoekers in het hoofdgeding dat artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 niet los van lid 2 van datzelfde artikel kan worden gelezen of

toegepast. Volgens hen kan artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 niet aldus worden uitgelegd dat het ruimere afwijkingen dan de in lid 2 van ditzelfde artikel bedoelde afwijkingen toestaat, en derhalve een autonome en aparte afwijkende regeling vaststelt.

- 32 Dit betoog kan echter niet worden aanvaard.
- 33 Zoals de gemeente Turijn, de Italiaanse en de Tsjechische regering, en de Europese Commissie in wezen stellen, wijst immers niets in de structuur of de bewoordingen van artikel 17 van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 erop dat de strekking van lid 3 wordt beïnvloed door de strekking van lid 2.
- 34 Voorts verwijzen deze laatste leden, zoals de Commissie opmerkt, niet naar elkaar, en voor elk van de categorieën toegestane afwijkingen, herhalen deze leden de identieke voorwaarden waaraan in ieder geval moet worden voldaan om de wekelijkse rusttijd uit te kunnen stellen.
- 35 Voorts zijn de bewoordingen van artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104, zoals blijkt uit punt 15 van het onderhavige arrest, bij de codificatie door richtlijn 2003/88 letterlijk herhaald in een nieuw artikel 18, terwijl de inhoud van artikel 17, lid 2, van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 over de leden 2 en 3 van artikel 17 van richtlijn 2003/88 is verdeeld. Bijgevolg was de Uniewetgever van oordeel dat de leden 2 en 3 van artikel 17 van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 afzonderlijk konden, en zelfs moesten, worden gelezen, waardoor zij bij de codificatie van elkaar konden worden gescheiden.



- 36 Derhalve moet op de vierde vraag worden geantwoord dat aan artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 zelfstandige betekenis toekomt ten opzichte van lid 2 van ditzelfde artikel, zodat het feit dat een beroep in lid 2 niet is vermeld, niet belet dat het onder de afwijking als bedoeld in artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 kan vallen.

*Eerste drie prejudiciële vragen*

- 37 Zoals met name blijkt uit de verwijzingsbeslissing, staat in het hoofdgeding vast dat volgens decreto legislativo nr. 66/2003 voor de periode van 29 april 2003 tot en met 29 augustus 2004, overeenkomstig artikel 17 van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104, bij de collectieve overeenkomst van 2001 in beginsel kon worden afgeweken van de in artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek bedoelde wekelijkse rusttijd.
- 38 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter eveneens dat deze bepalingen uit de Italiaanse grondwet en uit het Italiaanse burgerlijk wetboek zich, wat het nationale recht betreft, buiten bedoelde rusttijd ertegen kunnen verzetten dat de gemeente Turijn zich voor haar verweer rechtsgeldig kan beroepen op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten ter rechtvaardiging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde ploegendienstregeling, die conform de overeenkomst van 1986 met name bepaalt dat de rusttijd met betrekking tot de zevende dag in de vijfde week wordt uitgesteld.
- 39 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen betoogt, vallen de activiteiten van de gemeentepolitie die in normale omstandigheden worden uitgeoefend, binnen de werkingssfeer van richtlijn 89/391 en, door de verwijzing naar artikel 2 van deze richtlijn in artikel 1, lid 3, van de richtlijnen inzake arbeidstijden, binnen de

werkingsfeer van deze laatste richtlijnen (zie, naar analogie, met name beschikking van 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, Jurispr. blz. I-7111, punten 51-61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 40 Uit het aan het Hof voorgelegde dossier volgt dat artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek, voor zover zij met name worden toegepast met inachtneming van de voorschriften van de artikelen 3 en 16 van richtlijn 93/104, a priori de omzetting in Italiaans recht van artikel 5 van de richtlijnen inzake arbeidstijden vormen, hetgeen zo nodig door de verwijzende rechter moet worden nagegaan. In elk geval is voor het Hof niet gesteld dat deze nationale bepalingen niet voldoen aan de vereisten van artikel 5.
- 41 Daarentegen gaat de nationale rechter er in de verwijzingsbeslissing weliswaar van uit dat de in de overeenkomst van 1986 vastgestelde regeling inzake wekelijkse rusttijd in beginsel is toegestaan op grond van de facultatieve afwijkingen bedoeld in artikel 17 van richtlijn 93/104 en van de gewijzigde richtlijn 93/104 of in de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2003/88 (hierna tezamen: „betrokken afwijkende bepalingen”), hetgeen hij zal moeten onderzoeken, maar hij koestert twijfel over de vraag of deze overeenkomst en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten mogen afwijken van artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en van artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek.
- 42 Aldus vraagt hij zich in wezen af of het mogelijk is om zich rechtstreeks of onrechtstreeks te beroepen op de betrokken afwijkende bepalingen om eventuele hinderpalen in het nationale recht voor de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten weg te nemen.

- 43 In deze omstandigheden moeten de eerste drie vragen aldus worden begrepen, dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of de betrokken afwijkende bepalingen, die samen kunnen worden behandeld, rechtstreeks kunnen worden toegepast op feiten zoals die in het hoofdgeding, dan wel of de nationale rechter, bij ontbreken van dergelijke rechtstreekse werking, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van nationaal recht aldus moet of kan uitleggen dat zij een afwijking mogelijk maken op de in artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek bedoelde wekelijkse rusttijd.

#### Mogelijkheid van rechtstreekse toepassing van de betrokken afwijkende bepalingen

- 44 De eerste vraag van de verwijzende rechter heeft weliswaar met name betrekking op artikel 5 van de richtlijnen inzake arbeidstijden, maar opgemerkt dient te worden dat de verwijzende rechter, zoals met name uit punt 42 van dit arrest blijkt, met deze vraag bovenal wenst te vernemen of verweerster in het hoofdgeding zich tegenover verzoekers in het hoofdgeding rechtstreeks kan beroepen op de betrokken afwijkende bepalingen om de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende eisen af te wijzen.
- 45 Dienaangaande zij er echter aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen (zie met name arresten van 26 februari 1986, *Marshall*, 152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48; 14 juli 1994, *Faccini Dori*, C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punt 20; 7 januari 2004, *Wells*, C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 56; 5 oktober 2004, *Pfeiffer e.a.*, C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 108, en 19 januari 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, Jurispr. blz. I-365, punt 46).

- 46 Voor zover de betrokken afwijkende bepalingen niet rechtsgeldig werden omgezet, hetgeen de verwijzende rechter in casu dient na te gaan, kunnen de autoriteiten van een lidstaat die deze mogelijkheid niet heeft aangewend, zich dus niet op het verzuim van deze lidstaat beroepen om particulieren, zoals verzoekers in het hoofdgeding, het voordeel te weigeren van een wekelijkse rusttijd die in beginsel, onder voorbehoud van onderzoek dienaangaande door de verwijzende rechter, aan de eisen van artikel 5 van de richtlijnen inzake arbeidstijden voldoet (zie naar analogie arrest van 17 juli 2008, Flughafen Köln/Bonn, C-226/07, Jurispr. blz. I-5999, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Bijgevolg kunnen de betrokken afwijkende bepalingen, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, niet rechtstreeks worden ingeroepen tegen particulieren zoals verzoekers in het hoofdgeding.

Verplichting tot of mogelijkheid van een conforme uitlegging van het nationale recht

- 48 Blijkens de verwijzingsbeslissing vraagt het Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro, zich met zijn tweede en derde vraag af of het interne recht niettemin in het licht van de betrokken afwijkende bepalingen moet worden uitgelegd om na te gaan of de gemeente Turijn zich rechtsgeldig op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten kan beroepen om af te wijken van de in artikel 36, derde alinea, van de Italiaanse grondwet en artikel 2109, eerste alinea, van het Italiaanse burgerlijk wetboek vastgestelde eisen.
- 49 Dienaangaande geldt de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de lidstaten om het ermee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de op hen rustende verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, stellig voor alle autoriteiten van de lidstaten, en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke

instanties (zie met name arrest van 10 april 1984, von Colson en Kamann, 14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26, en arrest Küçükdeveci, reeds aangehaald, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 50 Het bestaan van een uit de richtlijnen inzake arbeidstijden voortvloeiende verplichting tot uitlegging van het nationale recht om voorrang te geven aan de toepassing van de collectieve overeenkomsten die afwijken van de regels tot omzetting van artikel 5 van deze richtlijnen, moet echter worden uitgesloten.
- 51 Aangezien de in de betrokken afwijkende bepalingen vastgestelde afwijkingen facultatief zijn, verplicht het Unierecht de lidstaten immers niet om ze in nationaal recht om te zetten. Om gebruik te kunnen maken van de door die bepalingen geboden mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van de met name in artikel 5 van de richtlijnen inzake arbeidstijden vastgestelde eisen, moeten de lidstaten voor die mogelijkheid kiezen (zie, naar analogie, arrest van 4 juni 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, Jurispr. blz. I-4629, punten 51, 52 en 55).
- 52 Daartoe staat het aan de lidstaten de wetgevingstechniek te kiezen die hun het meest geschikt lijkt (zie naar analogie arrest SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, reeds aangehaald, punt 56), aangezien dergelijke afwijkingen, volgens de bewoordingen zelf van de betrokken afwijkende bepalingen, kunnen gebeuren bij met name collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners.
- 53 De richtlijnen inzake arbeidstijden als zodanig kunnen niet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van collectieve overeenkomsten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, of omgekeerd dat zij, ondanks andere relevante bepalingen van het nationale recht, de toepassing ervan eisen.

- 54 Derhalve wordt de vraag of de gemeente Turijn zich in het hoofdgeding rechtsgeldig kan beroepen op de vakbondsovereenkomst van 1986 en op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten in de eerste plaats een probleem dat de verwijzende rechter overeenkomstig de regels van het nationale recht moet oplossen (zie naar analogie arrest van 3 oktober 2000, *Simap*, C-303/98, *Jurispr.* blz. I-7963, punten 55-57).
- 55 Opgemerkt zij echter dat de lidstaten, wanneer het Unierecht hun de mogelijkheid biedt om van bepaalde bepalingen van een richtlijn af te wijken, hun discretionaire bevoegdheid dienen uit te oefenen met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel. Daartoe moeten bepalingen die facultatieve afwijkingen toestaan op de in een richtlijn vastgelegde beginselen worden toegepast met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan dit beginsel.
- 56 In dit verband zal de verwijzende rechter zich geplaagd zien voor de keuze tussen twee mogelijkheden. Ofwel voldoen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten niet aan het algemeen beginsel van rechtszekerheid en de vereisten die het nationale recht stelt om rechtsgeldig uitvoering te geven aan de betrokken afwijkende bepalingen, ofwel geven deze overeenkomsten, overeenkomstig het Italiaanse recht en met inachtneming van het algemene rechtszekerheidsbeginsel, uitvoering aan de toegestane afwijkingen op deze Uniebepalingen.
- 57 In het eerste geval verzet het Italiaanse nationale recht zich weliswaar, zoals de Tsjechische regering heeft betoogd en overeenkomstig de in punt 45 van dit arrest genoemde rechtspraak, tegen de toepassing van de overeenkomst van 1986 en van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten, maar de richtlijnen inzake arbeidstijden kunnen niet als zodanig worden ingeroepen tegen particulieren om deze toepassing te verzekeren (zie ook, naar analogie, arresten van 11 juni 1987, *Pretore di Salò/X*, 14/86, *Jurispr.* blz. 2545, punten 19 en 20; 3 mei 2005, *Berlusconi e.a.*, C-387/02, C-391/02 en C-403/02, *Jurispr.* blz. I-3565, punten 73 en 74, en 5 juli 2007, *Kofoed*, C-321/05, *Jurispr.* blz. I-5795, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 58 In het tweede in punt 56 van het onderhavige arrest genoemde geval verzetten de richtlijnen inzake arbeidstijden zich dienaangaande niet tegen een uitlegging van het nationale recht volgens welke de gemeente Turijn zich mag beroepen op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde collectieve overeenkomsten, op voorwaarde dat de relevante bepalingen van deze overeenkomsten volledig aan de in de betrokken afwijkende bepalingen gestelde voorwaarden voldoen, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. Ten aanzien van laatstgenoemd punt zij eraan herinnerd dat de betrokken afwijkende bepalingen, als uitzonderingen op de bij richtlijn 93/104 ingevoerde gemeenschapsregeling inzake de organisatie van de arbeidstijd, aldus worden moeten uitgelegd dat de strekking ervan beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de belangen die met deze afwijkingen worden beschermd, veilig te stellen (zie arrest van 9 september 2003, Jaeger, C-151/02, Jurispr. blz. I-8389, punt 89).
- 59 Gelet op een en ander, moet op de eerste drie vragen worden geantwoord dat de betrokken afwijkende bepalingen, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, niet kunnen worden ingeroepen tegen particulieren zoals verzoekers in het hoofdgeding. Deze bepalingen kunnen bovendien niet aldus worden uitgelegd dat zij toestaan of verbieden om collectieve overeenkomsten als die in het hoofdgeding toe te passen, aangezien de toepassing hiervan afhankelijk is van het nationale recht.

## Kosten

- 60 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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) **Aan artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, zowel in de oorspronkelijke versie als in de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000, komt zelfstandige betekenis toe ten opzichte van lid 2 van ditzelfde artikel, zodat het feit dat een beroep in lid 2 niet is vermeld, niet belet dat het onder de afwijking als bedoeld in artikel 17, lid 3, van richtlijn 93/104, in de twee genoemde versies, kan vallen.**
  
- 2) **In omstandigheden als die van het hoofdgeding kunnen de facultatieve afwijkingen waarin is voorzien bij artikel 17 van richtlijn 93/104, en van richtlijn 93/104, zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34, en, in voorkomend geval, bij de artikelen 17 en/of 18 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, niet worden ingeroepen tegen particulieren zoals verzoekers in het hoofdgeding. Deze bepalingen kunnen bovendien niet aldus worden uitgelegd dat zij toestaan of verbieden om collectieve overeenkomsten als die in het hoofdgeding toe te passen, aangezien de toepassing hiervan afhankelijk is van het nationale recht.**

ondertekeningen