Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 28 februari 2019 [1]

Zaak C-254/18

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure
tegen
Premier ministre,
Ministre de l'Intérieur,
Ministre de l'Action et des Comptes publics

[verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociaal beleid – Organisatie van de arbeidstijd – Richtlijn 2003/88/EG – Artikel 6, onder b), en artikel 16 – Maximale wekelijkse arbeidstijd – Afwijking – Artikel 17, leden 2 en 3, en artikel 19, eerste alinea – Politieambtenaren – Referentieperiode – Verschuivend of vast – Bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers"

1. Moet de „referentieperiode" in de zin van richtlijn 2003/88/EG [2], die de lidstaten kunnen vaststellen voor het berekenen van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, worden opgevat als een „verschuivende periode", dat wil zeggen als een termijn waarvan de aanvang verschuift naargelang van het tijdsverloop, of kan deze periode ook „vast" worden bepaald in die zin dat deze periode op een vaste kalenderdatum kan aanvangen en eindigen?

2. Dit is in wezen de vraag waarop het Hof antwoord moet geven in deze zaak, die betrekking heeft op een verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), over de uitlegging van verschillende bepalingen van richtlijn 2003/88.

3. Deze vraag is gesteld in het kader van een procedure die aanhangig is gemaakt door het Syndicat cadres de la sécurité intérieure (hierna: „SCSI"), een vakbond van politieambtenaren, die bij de Conseil d'État de nietigverklaring vordert van een decreet tot wijziging van de bepalingen die afwijken van de minimumgaranties van arbeidstijd en rusttijden voor personeelsleden van de Franse nationale politie. De SCSI betoogt dat dit decreet strijdig is met de bepalingen van richtlijn 2003/88 doordat het voorziet in een „vaste" referentieperiode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd.

4. De keuze voor een referentieperiode met een „verschuivende" dan wel met een „vaste" grondslag, heeft inderdaad zeker gevolgen voor de berekeningswijzen van de maximale wekelijkse arbeidstijd als bedoeld in de bepalingen van richtlijn 2003/88. Het gebruik van een „verschuivende" referentieperiode zorgt er namelijk voor dat de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd te allen tijde wordt gewaarborgd, terwijl het gebruik van een „vaste" periode de periode die in aanmerking moet worden genomen voor het tellen van de door de werknemer daadwerkelijk gewerkte uren, fixeert.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende enkele aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 2003, L 299, blz. 9).

5. In de onderhavige zaak wordt het Hof derhalve verzocht de reikwijdte aan te geven van het begrip „referentieperiode” voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd zoals bedoeld in richtlijn 2003/88, in het licht van de voornaamste doelstelling ervan, namelijk de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

6. Artikel 6 van richtlijn 2003/88, „Maximale wekelijkse arbeidstijd”, luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat in verband met de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers:

[...]

b) de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uren bedraagt”.

7. Artikel 16 van richtlijn 2003/88, betreffende de referentieperioden, luidt als volgt:

„De lidstaten mogen een referentieperiode vaststellen die:

[...]

b) voor de toepassing van artikel 6 (maximale wekelijkse arbeidstijd), niet langer is dan vier maanden.

[...]”

8. Artikel 17, leden 2 en 3, van deze richtlijn voorziet, onder andere, in de volgende uitzonderingen:

„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, kunnen bij wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord tussen de sociale partners de in de leden 3, 4 en 5 bedoelde afwijkingen worden vastgesteld.

3. Overeenkomstig lid 2 van dit artikel worden afwijkingen van [...] [artikel] 16 toegestaan:

[...]

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 [...]

[...]”

9. Artikel 19 van richtlijn 2003/88, met het opschrift „Bepaling van de afwijking van referentieperioden", bepaalt het volgende:

„De in artikel 17, lid 3 [...] bedoelde mogelijkheid om af te wijken van artikel 16, onder b, mag niet tot gevolg hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden. [...]"

B. Frans recht

10. Wat betreft de arbeidstijd bij de staatsoverheidsdiensten en in de rechterlijke macht, mag, volgens het Franse recht, „de daadwerkelijke wekelijkse arbeidstijd, inclusief overwerk, in de regel niet meer bedragen dan achtenveertig uur in eenzelfde week of gemiddeld vierenveertig uur over een periode van twaalf aaneengesloten weken" (artikel 3, I, van decreet nr. 2000-815)[3]. Van deze regel kan alleen worden afgeweken indien met name de doelstelling van de betrokken openbare dienst dit zelf permanent vereist, in het bijzonder voor de bescherming van personen en goederen. Deze afwijking kan enkel worden toegestaan bij decreet van de Conseil d'État, vastgesteld na raadpleging van bepaalde overheidscomités en van de Conseil supérieur de la fonction publique (hoogste adviesorgaan voor de openbare dienst), waarin de compensaties zijn vastgesteld die aan de categorieën van betrokken ambtenaren worden verleend [artikel 3, II, onder a), van decreet nr. 2000-815].

11. Afwijkingen van de minimaal gewaarborgde arbeidstijd en rusttijden voor personeel van de nationale politie zijn geregeld bij decreet nr. 2002-1279 van 23 oktober 2002. Artikel 1 van dit decreet is gewijzigd bij decreet nr. 2017-109 van 30 januari 2017 (hierna: „decreet nr. 2017-109"). De gewijzigde versie van deze bepaling, luidt als volgt:

„Voor de organisatie van het werk van de ambtenaren van de nationale politie wordt afgeweken van de minimumwaarborgen in punt I van artikel 3 van het bovengenoemde decreet van 25 augustus 2000, wanneer de taken die in verband met de openbare orde en de veiligheid en de inlichtingen- of gerechtelijke politietaken aan hen zijn toevertrouwd, dit vereisen.

Deze afwijking moet echter aan de volgende voorwaarden voldoen:

1) De gemeten wekelijkse arbeidstijd, voor elke periode van zeven dagen, inclusief overwerk, mag niet meer bedragen dan een gemiddelde van achtenveertig uur gedurende een periode van een semester van het kalenderjaar;

[...]"

II. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

12. Op 28 maart 2017 heeft de SCSI de Conseil d'État verzocht om nietigverklaring van artikel 1 van decreet nr. 2017-109. De SCSI betoogt, onder andere, dat dit artikel, dat een vaste referentieperiode uitgedrukt in semesters van het kalenderjaar hanteert voor de berekening van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, in plaats van een onbepaalde periode van zes maanden op een verschuivende grondslag, in strijd is met de bepalingen van richtlijn 2003/88.

3 Décret du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature (decreet van 25 augustus 2000 betreffende de organisatie en vermindering van de arbeidstijd in staatsoverheidsfuncties en in de rechterlijke macht) (hierna: „decreet nr. 2000-815").

13. De verwijzende rechter vraagt zich af of de bepalingen van de artikelen 6 en 16 van richtlijn 2003/88, in samenhang bezien, moeten worden uitgelegd in die zin dat daarbij een verschuivende referentieperiode wordt voorgeschreven, dan wel in die zin dat zij de lidstaten de keuze laten om die periode een verschuivend dan wel een vast karakter te geven.

14. Hij vraagt zich ook af of, indien alleen een verschuivende referentieperiode mogelijk zou zijn, deze periode haar verschuivend karakter moet behouden, wanneer zij tot zes maanden wordt verlengd op grond van de afwijking als bedoeld in artikel 17, lid 3, onder b), van richtlijn 2003/88.

15. Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de artikelen 6 en 16 van [richtlijn 2003/88] [...] worden uitgelegd in die zin dat daarbij een verschuivende referentieperiode wordt voorgeschreven, dan wel in die zin dat zij de lidstaten de keuze laten om die periode een verschuivend of een vast karakter te geven?

2) Indien die bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat daarbij een verschuivende referentieperiode wordt voorgeschreven, kan de in artikel 17 bedoelde mogelijkheid om af te wijken van artikel 16, onder b), dan niet alleen de duur van de referentieperiode betreffen, maar ook haar verschuivend karakter?"

III. Juridische analyse

A. Opmerkingen vooraf

16. In de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter in de onderhavige zaak gaat het om de „referentieperiode" die de lidstaten kunnen vaststellen voor de toepassing van de bepalingen van richtlijn 2003/88 inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd.

17. Wat betreft de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd moet om te beginnen worden opgemerkt dat richtlijn 2003/88 voorziet in twee regelingen: een gewone en een afwijkende regeling.

18. Meer in het bijzonder bepalen artikel 6, onder b), en artikel 16, onder b) van richtlijn 2003/88 de maximale wekelijkse arbeidstijd. Zo mag, op grond van het eerstgenoemde artikel, de gemiddelde arbeidstijd in elk tijdvak van zeven dagen, inclusief overwerk, niet meer dan achtenveertig uur bedragen. Het tweede artikel bepaalt dat, voor de berekening van deze maximale gemiddelde duur, de lidstaten een referentieperiode mogen vaststellen die niet langer is dan vier maanden.

19. Richtlijn 2003/88 bevat echter ook bepalingen die de lidstaten de mogelijkheid bieden om af te wijken van de gewone regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd. Zo kunnen de lidstaten, op grond van artikel 17, lid 3, onder b) en c), van richtlijn 2003/88, afwijken van met name artikel 16 van deze richtlijn „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" en „voor werkzaamheden waarbij de continuïteit van de dienst of de productie moet worden gewaarborgd". Volgens artikel 19, eerste alinea, mag deze mogelijkheid evenwel „niet tot gevolg hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden".

20. Decreet nr. 2017-109, waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd in het hoofdgeding, heeft betrekking op een afwijking van de gewone regeling betreffende de maximale wekelijkse arbeidstijd voor overheidsambtenaren en, met name, op de afwijking die geldt voor ambtenaren die werken bij de nationale politiediensten. Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt en zoals ter

terechtzitting door de verschillende partijen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, is bevestigd, heeft de Franse Republiek, door het aannemen van dit decreet, gebruik gemaakt van de mogelijkheid, die haar door artikel 17, lid 3, van richtlijn 2003/88 wordt geboden, om af te wijken van de gewone regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd.

21. Hieruit volgt dat de bepalingen van richtlijn 2003/88 als genoemd in punt 19 hierboven, op grond waarvan mag worden afgeweken van de gewone regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd, relevant zijn voor de onderhavige zaak. [4]

22. Overigens moet worden vastgesteld dat zowel in de bepalingen van richtlijn 2003/88 betreffende de gewone regeling als in die betreffende de afwijkende regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd, in artikel 16, onder b), en artikel 19, eerste alinea, hetzelfde begrip „referentieperiode" wordt gebruikt.

23. Gelet op het voorgaande, moet worden overwogen dat het begrip „referentieperiode" voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, in het kader van richtlijn 2003/88, *één enkel* begrip vormt, dat in dit verband telkens dezelfde betekenis heeft en op dezelfde wijze moet worden uitgelegd.

24. Aangezien deze bepalingen van richtlijn 2003/88 geen enkele verwijzing bevatten naar het nationale recht van de lidstaten, moet dit begrip overigens eveneens als een *autonoom* begrip van het Unierecht worden opgevat dat uniform op het Uniegrondgebied moet worden uitgelegd, los van de kwalificaties die de lidstaten eraan hebben gegeven. [5]

25. In dit verband wijs ik er echter op dat lezing van de twee prejudiciële vragen van de Conseil d'État laat zien dat zij een mogelijke differentiatie veronderstellen bij de uitlegging van het begrip „referentieperiode", afhankelijk van de vraag of op een situatie de gewone dan wel de afwijkende regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd van toepassing is. [6]

26. Gelet op het unieke karakter van het begrip „referentieperiode" voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, moet worden geoordeeld dat deze twee vragen in wezen de uitlegging van hetzelfde begrip betreffen en dus samen moeten worden behandeld.

27. Onder deze voorwaarden ben ik van mening dat de verwijzende rechter met zijn twee prejudiciële vragen van het Hof in wezen wenst te vernemen of de relevante bepalingen van richtlijn 2003/88 – zoals genoemd in de punten 18 en 19 hierboven – moeten worden uitgelegd in die zin dat, in het kader van de gewone of de afwijkende regeling inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd, de lidstaten de referentieperiode voor de berekening van deze arbeidstijd moeten vaststellen als een „verschuivende" periode, of in die zin dat zij ook kunnen kiezen voor een „vaste" periode.

28. In dat verband hebben de partijen die hebben deelgenomen aan de procedure voor het Hof in wezen twee standpunten geformuleerd.

29. Zowel de Europese Commissie als de Franse regering, enerzijds, als de SCSI, anderzijds, zijn van mening dat de bepalingen van richtlijn 2003/88 aldus moeten worden uitgelegd dat zij de lidstaten de keuze laten om de referentieperiode voor de berekening van de wekelijkse arbeidstijd, een verschuivend of vast karakter te verlenen.

4 Zie, in dit verband, arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punten 35 en 36).

5 Zie arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

6 De tweede prejudiciële vraag impliceert namelijk de mogelijkheid dat het begrip „referentieperiode" in de afwijkende regeling een vast karakter kan hebben ingeval het begrip dat in de gewone regeling wordt gebruikt een verschuivend karakter moet hebben.

30. Anders dan de Europese Commissie en de Franse regering, is de SCSI echter van mening dat, indien de lidstaat gebruik heeft gemaakt van de keuzemogelijkheid af te wijken van de gewone regeling, waarbij een referentieperiode van zes maanden volgens artikel 19 van richtlijn 2003/88 wordt vastgesteld, slechts een referentieperiode met een verschuivend karakter kan worden toegepast.

31. Voor de beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter, moet mijns inziens allereerst het systeem van richtlijn 2003/88, waarin het begrip „referentieperiode" is opgenomen, worden onderzocht, gelet op de door het Hof in zijn rechtspraak ontwikkelde beginselen op dit gebied. Op basis van dit onderzoek zal het dan mogelijk zijn om dit begrip uit te leggen.

B. Richtlijn 2003/88 in de rechtspraak van het Hof

32. Volgens vaste rechtspraak strekt richtlijn 2003/88 ertoe minimumvoorschriften vast te stellen om de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren door de nationale bepalingen inzake met name de duur van de arbeidstijd te harmoniseren. [7]

33. Deze harmonisatie inzake de organisatie van de arbeidstijd op het niveau van de Europese Unie beoogt een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen door hen – onder meer dagelijkse en wekelijkse – minimumrusttijden en voldoende pauzes te waarborgen en door aan de wekelijkse arbeidstijd een maximumgrens te stellen. [8]

34. Zo bevatten de in de punten 18 en 19 hierboven aangehaalde bepalingen van richtlijn 2003/88 de regels inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd. Het recht op een beperking van de maximale arbeidstijd is bovendien uitdrukkelijk neergelegd in artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

35. In dit verband heeft het Hof bepaald dat het maximum van gemiddeld 48 uur, inclusief overwerk, in elk tijdvak van zeven dagen, voor de naleving waarvan artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen, is gebaseerd op de verplichting om de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in acht te nemen. [9]

36. Voorts is dit maximum volgens het Hof een bepaling van richtlijn 2003/88 die een bijzonder belangrijk voorschrift van sociaal recht van de Unie vormt dat voor alle werknemers geldt als een minimumnorm ter bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid. [10]

37. In dit verband heeft het Hof eveneens geoordeeld dat de minimumvoorschriften van richtlijn 2003/88 ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, de lidstaten duidelijke en nauwkeurige *resultaatsverplichtingen* opleggen met betrekking tot de rechten die deze richtlijn aan de werknemers toekent. [11] Dit geldt met name voor de bepaling in die richtlijn die voorziet in een maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uren, inclusief overwerk. [12]

7 Zie, met name, arresten van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsmede 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 Ibidem.

9 Zie, in die zin, arrest van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 33).

10 Zie, met name, arresten van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 23 december 2015, Commissie/Griekenland (C-180/14, niet gepubliceerd, EU:C:2015:840, punt 34). Zie, wat betreft de verplichting van de lidstaten om het nuttig effect van richtlijn 2003/88 te waarborgen, de overwegingen in de punten 45 tot en met 54 van mijn conclusie van 31 januari 2019, in de zaak CCOO (C-55/18, EU:C:2019:87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 _ Zie, in die zin, arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-484/04, EU:C:2006:526, punt 37), betreffende richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB 1993, L 307, blz. 18), zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB 2000, L 195, blz. 41) (hierna: „richtlijn 93/104") waarvan de relevante bepalingen in wezen gelijkluidend waren aan die van richtlijn 2003/88. Cursivering door mij.

12 Zie, in die zin, met betrekking tot richtlijn 93/104, arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 104).

38. Binnen diezelfde optiek, op basis van de bewoordingen van de artikelen die dergelijke minimumvoorschriften bevatten, alsmede van de doelstellingen van richtlijn 2003/88 en het daarbij ingevoerde stelsel, heeft het Hof ook gewezen op de noodzaak dat de werknemers *daadwerkelijk* de rechten die deze richtlijn hun verleent, moeten genieten. [13]

39. Zo is het volgens het Hof van belang dat het nuttig effect van de bij richtlijn 2003/88 aan de werknemers verleende rechten integraal wordt verzekerd, hetgeen noodzakelijkerwijs impliceert dat de lidstaten verplicht zijn te waarborgen dat alle in die richtlijn vastgelegde minimumvoorschriften worden geëerbiedigd. Dit is immers de enige uitlegging die in overeenstemming is met de doelstelling van richtlijn 2003/88, te weten een doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren door hen daadwerkelijk de rechten die deze richtlijn hun verleent, te laten genieten. [14]

40. Hoewel de minimumvoorschriften van richtlijn 2003/88 aan de lidstaten de resultaatsverplichting opleggen om het nuttig effect van de door deze richtlijn aan de werknemers toegekende rechten te waarborgen, volgt echter uit diezelfde richtlijn, en met name uit overweging 15 ervan, dat aan de lidstaten eveneens een zekere mate van soepelheid wordt gelaten bij de toepassing van de bepalingen ervan. [15]

41. Hieruit volgt dus dat de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken ten aanzien van de wijze van uitvoering van deze minimumvoorschriften, waarbij echter te allen tijde de verplichting bestaat om de beginselen van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in acht te nemen, zoals uitdrukkelijk blijkt uit dezelfde overweging van richtlijn 2003/88. [16]

C. Uitlegging van het begrip „referentieperiode” voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd

42. Het is binnen het in de voorgaande punten beschreven kader dat het begrip „referentieperiode”, zoals gebruikt in richtlijn 2003/88 voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, moet worden gedefinieerd en met name moet worden bepaald of volgens deze richtlijn de lidstaten deze periode als „verschuivend” of als „vast” moeten definiëren.

43. Volgens de rechtspraak moet een autonoom begrip van Unierecht, zoals het begrip „referentieperiode”, op het Uniegrondgebied op uniforme wijze worden uitgelegd, ongeacht de in de lidstaten gebruikte kwalificaties, op basis van objectieve kenmerken en rekening houdend met de bewoordingen van de bepalingen waarin dit begrip wordt gehanteerd, alsmede met de context ervan en de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [17] Slechts een autonome uitlegging kan namelijk de volle werking van richtlijn 2003/88 en een uniforme toepassing van een dergelijk begrip in alle lidstaten verzekeren. [18]

13 Zie, in die zin, arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-484/04, EU:C:2006:526, punt 39); cursivering door mij.

14 Zie in die zin arrest van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-484/04, EU:C:2006:526, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 Zie arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 46).

16 Zie ook, wat betreft de door richtlijn 2003/88 aan de lidstaten verleende beoordelingsmarge, de punten 86 en volgende van mijn conclusie in de zaak CCOO, aangehaald in voetnoot 10 hierboven.

17 Zie, in die zin, arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 Zie, in die zin, beschikking van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsmede, wat betreft richtlijn 93/104, arrest van 1 december 2005, Dellas e.a. (C-14/04, EU:C:2005:728, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44. In de eerste plaats is het in dit verband zo dat op grond van de begrippen „referentieperiode" en de bewoordingen van de bepalingen van richtlijn 2003/88 waarin dit begrip wordt gebruikt voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, niet kan worden bepaald of deze periode een „verschuivend" dan wel een „vast" karakter moet hebben.

45. Immers, noch de term „referentieperiode" als zodanig, noch de tekst van met name artikel 16, onder b), en artikel 19, eerste alinea, van richtlijn 2003/88, levert aanwijzingen op om te bepalen of de aanvang van deze periode vast of verschuivend in de tijd moet zijn. Deze richtlijn bepaalt dus niet hoe deze periode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd moet worden vastgesteld. De analyse van de verschillende taalversies van dit begrip en deze bepalingen doet niets af aan deze vaststelling.

46. Hoewel het stilzwijgen van deze richtlijn op dit punt geen definitieve conclusies toelaat, lijkt dit stilzwijgen mij echter veeleer te pleiten voor een uitlegging die een zekere flexibiliteit aan de lidstaten verleent en hun de vrijheid laat te kiezen of de referentieperiode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd een „vaste" of een „verschuivende" periode moet zijn.

47. Wat, in de tweede plaats, de context van het begrip „referentieperiode" betreft, is allereerst van belang dat de Uniewetgever dit begrip in verschillende bepalingen van richtlijn 2003/88 heeft gebruikt om de periode te vast te stellen waarbinnen de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd moet worden berekend.

48. Zo bepaalt artikel 16, onder b), van richtlijn 2003/88 dat de lidstaten een referentieperiode van maximaal vier maanden mogen vaststellen voor de toepassing van de maximale wekelijkse arbeidstijd in de zin van artikel 6 van deze richtlijn, en bepaalt artikel 19, eerste alinea, ervan, dat met name de in artikel 17, lid 3, voorziene mogelijkheid om af te wijken van artikel 16, onder b), niet tot gevolg mag hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden.

49. In richtlijn 2003/88 wordt het begrip „referentieperiode" uitdrukkelijk gebruikt voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd, met name in artikel 17, lid 5, inzake de afwijkingen voor artsen in opleiding, artikel 20, lid 2, voor werknemers die hoofdzakelijk *offshore*werkzaamheden verrichten, artikel 21, lid 1, tweede alinea, voor werknemers aan boord van zeevissersvaartuigen die de vlag van een lidstaat voeren, en artikel 22, lid 1, onder a) en e), inzake de, onder strikte voorwaarden, aan de lidstaten toegekende mogelijkheid om artikel 6 van richtlijn 2003/88 niet toe te passen. Die bepalingen bieden echter geen precieze aanwijzingen omtrent het „verschuivende" dan wel „vaste" karakter van het begrip „referentieperiode".

50. Gelet op de context moet eveneens worden opgemerkt dat richtlijn 2003/88 het begrip „referentieperiode" ook voor andere doeleinden gebruikt dan de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd. Zo mogen de lidstaten volgens artikel 16, onder a), van deze richtlijn een referentieperiode vaststellen voor de toepassing van artikel 5 van deze richtlijn inzake de minimale wekelijkse rusttijd en gebruikt artikel 16, onder c), van deze richtlijn hetzelfde begrip voor de toepassing van artikel 8 van deze richtlijn inzake de duur van de nachtarbeid.

51. Wat het begrip „referentieperiode" specifiek met betrekking tot de berekening van de wekelijkse rusttijd in de zin van de artikelen 5 en 16, onder a), van richtlijn 2003/88 betreft, heeft het Hof in het arrest van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844), met name in punt 43, geoordeeld dat „[i]n deze context [...] een referentieperiode [kan] worden gedefinieerd als een *vaste* periode waarbinnen een bepaald aantal opeenvolgende rusturen moet worden toegekend, ongeacht het tijdstip waarop deze rusturen worden toegekend"[19].

19 Cursivering door mij.

52. Met een beroep op deze definitie van het Hof, die bovendien betrekking had op de minimale wekelijkse rustperiode volgens artikel 5 van richtlijn 2003/88, betoogt de Franse Republiek dat de referentieperiode als bedoeld in artikel 16, onder b), van deze richtlijn voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse duur, naar analogie als een vaste periode moet worden gedefinieerd.

53. Hierbij is echter van belang dat de vraag die aan de orde was bij het Hof in de zaak Maio Marques da Rosa, een andere was dan die in de onderhavige zaak. Immers, in die zaak werd het Hof gevraagd te onderzoeken of de ononderbroken wekelijkse minimumrusttijd van vierentwintig uur, waarop een werknemer recht heeft volgens artikel 5, eerste alinea, van richtlijn 2003/88, al dan niet uiterlijk op de dag die volgt op een tijdvak van zes opeenvolgende werkdagen moest worden verleend.

54. Het Hof heeft toen geoordeeld dat de periode van zeven dagen als bedoeld in artikel 5 als een „referentieperiode" kon worden beschouwd en heeft, zoals blijkt uit punt 51 van de onderhavige conclusie, met dat doel het begrip „referentieperiode" gedefinieerd door de term „vaste periode" te gebruiken.

55. Ik ben echter van mening dat met het gebruik van de term „vaste" in deze definitie, het Hof niet heeft willen bepalen dat het begrip „referentieperiode" aldus moet worden uitgelegd dat het begin van deze periode noodzakelijkerwijs vast moet liggen, dat wil zeggen dat dit begin overeen moet komen met een vaststaande datum. Deze vraag was overigens geen voorwerp van die voor het Hof aanhangige zaak. Met het gebruik van de term „vaste" heeft het Hof daarentegen, mijns inziens, willen aangeven dat de referentieperiode een afgebakende periode is, in die zin dat zij, overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2003/88, een vaste duur heeft, in die zaak een duur van zeven dagen. Ik voeg daar bovendien aan toe dat in punt 43 van het arrest Maio Marques da Rosa, het Hof de reikwijdte van die definitie uitdrukkelijk heeft beperkt tot „deze context", te weten de context van de bepaling inzake de wekelijkse rusttijd.

56. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het, in tegenstelling tot hetgeen de Franse republiek betoogt, derhalve niet mogelijk is om uit de definitie van het begrip „referentieperiode" als door het Hof vermeld in punt 43 van het arrest Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) inzake de minimale wekelijkse rustperiode, definitieve conclusies te trekken aangaande de vraag of de referentieperiode die de lidstaten volgens richtlijn 2003/88 kunnen gebruiken voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd een „vast" of een „verschuivend" karakter moet hebben.

57. Wel is het mogelijk om uit te gaan van de door het Hof in genoemd arrest Maio Marques da Rosa gehanteerde definitie van de referentieperiode voor de maximale wekelijkse arbeidstijd waarin deze wordt omschreven als een afgebakende periode waarbinnen de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd een bepaald aantal uren niet mag overschrijden.

58. Uit het voorgaande volgt dat het contextuele onderzoek het evenmin mogelijk maakt om op beslissende wijze vast te stellen of het begrip „referentieperiode" voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd moet worden opgevat als een verplichting voor de lidstaten om deze periode als een „verschuivende" periode vast te stellen of dat het voor de lidstaten daarentegen ook mogelijk is om haar als „vaste" periode vast te stellen.

59. In de derde plaats is, zoals vermeld in de punten 32 en 33 hierboven, de doelstelling van richtlijn 2003/88 gelegen in de doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

60. De centrale rol van deze hoofddoelstelling van richtlijn 2003/88 in het kader van de regelgeving betreffende de maximale wekelijkse arbeidstijd wordt bevestigd door zowel het feit dat artikel 6 van richtlijn 2003/88 uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen met betrekking tot de maximale wekelijkse arbeidstijd „in verband met de noodzakelijke bescherming van de

veiligheid en de gezondheid van de werknemers”[20], als door het feit dat het Hof de bepaling van artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 herhaaldelijk heeft getypeerd als een bepaling waarvan de volle werking moet worden nageleefd door de lidstaten, die verplicht zijn te voorkomen dat de maximale wekelijkse arbeidstijd zoals die is vastgesteld in artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 wordt overschreden.[21]

61. Het begrip „referentieperiode” dat hier aan de orde is, moet dus worden uitgelegd tegen de achtergrond van deze hoofddoelstelling van richtlijn 2003/88 en van de verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat de voorschriften van richtlijn 2003/88 inzake de maximale wekelijkse arbeidstijd volledig worden nageleefd.

62. In dit opzicht moet worden opgemerkt dat, zoals de Commissie terecht naar voren heeft gebracht, een methode voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd met gebruikmaking van een referentieperiode op verschuivende grondslag, optimaal beantwoordt aan de hoofddoelstelling van richtlijn 2003/88, te weten de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

63. In de eerste plaats is, door de toepassing van een dergelijke berekeningsmethode, de aanvang van de referentieperiode immers niet gefixeerd, maar verschuift deze naargelang van het tijdsverloop, zodat in dat geval de naleving van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd wordt gewaarborgd ongeacht de keuze van het moment van de aanvang van de periode. Met andere woorden, deze methode garandeert dat de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd te allen tijde wordt gegarandeerd.

64. In de tweede plaats kan, door voor een dergelijke methode te kiezen, niet alleen worden voorkomen dat drukke arbeidstijdvakken door een werknemer gedurende twee opeenvolgende referentieperioden worden samengevoegd, maar ook het risico worden tegengegaan dat de werknemer gemiddeld de maximale wekelijkse arbeidstijd van achtenveertig uur over langere perioden overschrijdt en er zich situaties voordoen waarbij, ondanks de formele naleving van de maximale arbeidstijd, de veiligheid en de gezondheid van werknemers in gevaar worden gebracht.[22]

65. De situatie is daarentegen minder duidelijk wanneer voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd gebruik wordt gemaakt van een „vaste” referentieperiode, die dus op een vaste datum aanvangt. Om te beoordelen of dit gebruik verenigbaar is met richtlijn 2003/88, ben ik van mening dat twee overwegingen van belang zijn.

66. In de eerste plaats verleent, zoals ik heb opgemerkt in de punten 40 en 41 hierboven, richtlijn 2003/88 de lidstaten een zekere soepelheid bij de uitvoering van de bepalingen ervan, in die zin dat zij wat betreft de wijze van uitvoering over een zekere beoordelingsmarge beschikken. Door deze soepelheid kunnen de lidstaten in de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn rekening houden met de vereisten in verband met, met name, de bescherming van algemene belangen, zoals de bescherming van de openbare orde, of het specifieke karakter van bepaalde werkzaamheden, die een zekere mate van flexibiliteit in de organisatie van de arbeidstijd vereisen. Het is overigens tegen deze achtergrond dat in hoofdstuk 5 van richtlijn 2003/88 mogelijke afwijkingen van en uitzonderingen op een aantal bepalingen van deze richtlijn zijn opgenomen.

20 In dit verband merk ik op dat, zelfs wanneer richtlijn 2003/88, in artikel 22, lid 1, aan de lidstaat de keuze laat om artikel 6 niet toe te passen, deze lidstaat echter uitdrukkelijk verplicht is om „de algemene beginselen inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers” in acht te nemen. Zie ook arrest van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 34 in fine).

21 Zie arresten van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 118) en 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 51). Aldus heeft het Hof, gelet op de noodzaak om deze hoofddoelstelling te bereiken, geoordeeld dat de lidstaten niet eenzijdig de strekking van dit voorschrift kunnen bepalen door enige voorwaarde of beperking te verbinden aan het recht van de werknemers op een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van niet langer dan 48 uur (ibidem, respectievelijk, punt 99 en punt 52) en heeft het vastgesteld dat artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 rechtstreeks rechten verleent waarvan het nuttig effect integraal moet worden verzekerd in de interne rechtsorde [arrest van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. Zie eveneens de punten 35-39 van de onderhavige conclusie en aldaar aangehaalde rechtspraak.

22 Zie het hierna in voetnoot 24 genoemde voorbeeld.

67. Zoals uitdrukkelijk blijkt uit overweging 15 van richtlijn 2003/88, kent deze soepelheid inderdaad een absolute begrenzing in de vorm van het vereiste om te voldoen aan de primaire doelstelling van richtlijn 2003/88, en kan zij dus geen aanleiding geven tot situaties die inbreuk maken op de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemer die door de richtlijn wordt gewaarborgd.

68. In de tweede plaats betekent de keuze voor een berekeningsmethode van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd met een „vaste" referentieperiode niet automatisch een schending van deze voorschriften. De keuze voor een „vaste" of „verschuivende" referentieperiode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd is slechts één van de factoren naast andere – zoals het maximumaantal arbeidsuren per week of de duur van de referentieperiode – die in aanmerking worden genomen in de nationale bepalingen betreffende de organisatie van de arbeidstijd. Zo zal een stelsel van organisatie van de arbeidstijd met een referentieperiode die op verschuivende grondslag berekend is, de werknemers niet per definitie meer bescherming bieden dan een systeem met een referentieperiode die op een vaste grondslag is berekend, zoals is gebleken uit een aantal voorbeelden dat gedurende de procedure voor het Hof is aangevoerd.[23]

69. Indien de lidstaat kiest voor een stelsel van organisatie van de arbeidstijd met een bijzonder lange „vaste" referentieperiode in het kader van een afwijkingsregeling, bestaat inderdaad het risico dat zich situaties voordoen, zoals de ter terechtzitting beschreven hypothetische situatie[24], waarin de naleving van de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemer niet is gewaarborgd. Zoals blijkt uit de voorgaande punten 35 tot en met 39 en 60 van de onderhavige conclusie, is de lidstaat verplicht te verzekeren dat dergelijke situaties zich niet voordoen. Voor de lidstaat geldt immers een resultaatsverplichting om de volle werking van het voorschrift van richtlijn 2003/88, dat voorziet in een maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uur, alsmede de door deze bepaling aan de werknemers toegekende rechten, te verzekeren.

70. Uit bovenstaande overwegingen volgt mijns inziens dat, indien een methode voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd met een referentieperiode op verschuivende basis, de inachtneming van de noodzakelijke bescherming van de gezondheid en de veiligheid optimaal waarborgt en dus de eerste keuze vormt voor de omzetting van de relevante bepalingen van richtlijn 2003/88 in nationaal recht, vooral in het geval van een afwijkingsregeling op grond van artikel 17 van deze richtlijn, dit echter niet betekent dat de lidstaten, in het kader van de beoordelingsmarge waarover zij beschikken, niet kunnen kiezen voor het gebruik van een vaste referentieperiode, mits de inachtneming van de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers wordt gewaarborgd.

71. In een dergelijke situatie is voor de naleving van deze voorschriften mijns inziens sprake van een dubbel vereiste.

23 In dit verband heeft de Commissie in haar opmerkingen terecht aangevoerd dat, bijvoorbeeld, een werknemer die is onderworpen aan een nationaalrechtelijke bepaling die een maximale wekelijkse arbeidstijd instelt die veel lager is dan het maximum van 48 uur als bedoeld in artikel 6, onder b), van richtlijn 2003/88 en die moet worden berekend over een vaste referentieperiode van drie weken, beter beschermd zou zijn dan een werknemer die is onderworpen aan een maximum van achtenveertig uur per week berekend over een verschuivende referentieperiode van zes maanden.

24 Tijdens de zitting werd door de partijen die deelnamen aan de mondelinge behandeling voor het Hof, gesproken over een hypothetisch geval waarin een werknemer, over een vaste periode van zes kalendermaanden (1 januari-30 juni), gedurende de eerste drie maanden 36 uur per week en gedurende de laatste drie maanden 60 uur per week werkte, hetgeen leidde tot een gemiddelde van 48 uur per week over zes maanden, en hij in de daaropvolgende vaste kalenderperiode (1 juli-31 december) gedurende de eerste drie maanden 60 uur per week en gedurende de laatste drie maanden 36 uur per week werkte (dus ook over zes maanden een gemiddelde van 48 uur per week). In een dergelijk geval was in elk van de twee vaste opeenvolgende kalenderperioden sprake van een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uur. Als wordt uitgegaan van het aantal gewerkte uren van 1 april tot en met 30 september, valt op dat de werknemer over zes maanden 60 uur per week zou hebben gewerkt. Alle partijen zijn het er over eens dat een dergelijke situatie zou leiden tot een schending van de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de betrokken werknemers in dit hypothetisch geval.

72. In de eerste plaats is het, wanneer een lidstaat kiest voor een methode voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd met een referentieperiode op een vaste grondslag, van groot belang dat hij ervoor zorgt dat er *effectieve* instrumenten van *preventieve* aard worden ingevoerd en toegepast die betrekking hebben op de organisatie van de arbeid, de controle en de waarborging, en die het mogelijk maken om situaties waarin de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers door de organisatie van de arbeidstijd niet worden nageleefd, te voorkomen. Het is aan de lidstaat om de daartoe, volgens hem, meest geschikte preventieve procedures te kiezen. Deze instrumenten moeten echter wel de nuttige werking waarborgen van het recht op een maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, dat richtlijn 2003/88 – en artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten – aan de werknemers toekent.

73. In de tweede plaats dient de lidstaat eveneens te waarborgen dat ingeval deze preventieprocedures niet doeltreffend blijken te zijn en, ondanks die procedures, de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers toch worden geschonden, de werknemer achteraf kan beschikken over effectieve mogelijkheden om, zowel intern of administratief als gerechtelijk, beroep aan te tekenen om een schending van genoemde voorschriften onmiddellijk te doen beëindigen.

74. Samengevat moet de lidstaat, indien hij in zijn nationale wetgeving een methode voor de berekening van de maximale wekelijkse arbeidstijd met een referentieperiode op een vaste grondslag kiest, er met name in gevallen waarin het gaat om een lange periode en een afwijkende regeling voor zorgen dat er *organisatorische*, *procedurele* en *gerechtelijke* procedures bestaan die concreet kunnen waarborgen dat de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers bij het organiseren van de arbeidstijd *daadwerkelijk* worden nageleefd en dat schendingen van die voorschriften bij het organiseren van de arbeidstijd niet plaatsvinden of, indien zij zich toch voordoen, onmiddellijk ongedaan worden gemaakt.

75. Het is uiteindelijk aan de nationale rechter om in het onderhavige, aan hem voorgelegde, geschil te beoordelen of, ingeval de lidstaat heeft gekozen voor een referentieperiode op „vaste" grondslag, dergelijke doeltreffende procedures al dan niet bestaan en of het bovengenoemde dubbele vereiste al dan niet wordt nageleefd, zodat de hem voorgelegde litigieuze nationale wetgeving kan worden geacht verenigbaar te zijn met het Unierecht, en in het bijzonder met richtlijn 2003/88.

D. Prejudiciële vragen

76. Gelet op het voorgaande en de door mij voorgestelde uitlegging van het begrip „referentieperiode" voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidsduur als bedoeld in richtlijn 2003/88, ben ik van mening dat de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter aldus moeten worden beantwoord dat, in het kader van de door deze richtlijn aan hen toegekende soepelheid, de lidstaten vrij zijn om bij hun keuze van een methode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd te kiezen voor een referentieperiode op een „verschuivende" grondslag, dan wel voor een referentieperiode op een „vaste" grondslag.

77. Wanneer een lidstaat besluit gebruik te maken van een referentieperiode op een „vaste" grondslag, staat het evenwel aan hem om ervoor te zorgen dat er organisatorische, procedurele en gerechtelijke procedures worden ingesteld die concreet kunnen waarborgen dat de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers bij het organiseren van de arbeidstijd *daadwerkelijk* worden nageleefd, en dat schendingen van die voorschriften bij het organiseren van de arbeidstijd niet plaatsvinden of, wanneer zij zich toch voordoen, effectief en onmiddellijk ongedaan kunnen worden gemaakt.

78. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, om te beoordelen of de nationale regeling aan die voorwaarden voldoet.

79. De verwijzende rechter kan in de aan hem gevraagde beoordeling rekening houden met de uitleggingselementen die het Hof hem verschaft. Om de verwijzende rechter een zo nuttig mogelijk antwoord te verschaffen voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, kunnen de volgende overwegingen relevant zijn.

80. Op basis van de tijdens de schriftelijke en de mondelinge behandeling voor het Hof verstrekte informatie is het namelijk twijfelachtig of in de onderhavige zaak het dubbele vereiste inzake de naleving van de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers is gewaarborgd. Zo lijkt er enerzijds geen doeltreffend preventief controlesysteem te zijn dat kan garanderen dat er zich, in het kader van een afwijkende regeling zoals die welke voor de verwijzende rechter aan de orde is, geen situaties voordoen waarin de naleving van de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de betrokken werknemers niet is gewaarborgd. Er is immers aangevoerd dat er, in tegenstelling tot de situatie in de particuliere sector, geen onafhankelijk orgaan bestaat dat rechtstreeks kan interveniëren en de werkgever kan gelasten een einde te maken aan situaties van niet-naleving van genoemde voorschriften en dat het in wezen niet mogelijk is om dergelijke situaties te beëindigen.

81. Anderzijds is aangevoerd dat de stelsels waarin achteraf administratief en gerechtelijk beroep kan worden ingesteld om een einde te maken aan de schendingen van genoemde voorschriften, evenmin doeltreffend zijn. Het lijkt er namelijk op dat bezwaren via de hiërarchische weg doorgaans onbeantwoord blijven, dat verzoeken in kortgedingprocedures aan zeer strenge voorwaarden zijn onderworpen en derhalve zelden worden ingewilligd en dat beroepen bij de administratieve rechter pas na één tot vier jaar worden behandeld, zodat de enige vorm van bescherming waarover de werknemers in werkelijkheid beschikken in wezen een eventuele schadevergoeding achteraf is.

82. Het staat uiteraard aan de verwijzende rechter om te beoordelen of organisatorische, procedurele en gerechtelijke procedures zijn opgezet die geschikt zijn om in het concrete geval te waarborgen dat de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers doeltreffend worden nageleefd. Bij gebreke van dergelijke waarborgen lijkt de keuze voor een referentieperiode op „vaste” basis, zoals die in de betrokken nationale regeling, echter onverenigbaar met het Unierecht.

IV. Conclusie

83. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Conseil d’État gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Artikel 6, onder b), artikel 16, onder b), artikel 17, lid 3, en artikel 19, eerste alinea, 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 de lidstaten vrij zijn om bij hun keuze van een methode voor de berekening van de maximale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd te kiezen voor een referentieperiode op een „verschuivende”, dan wel voor een referentieperiode op een „vaste” grondslag. Wanneer een lidstaat echter besluit gebruik te maken van een referentieperiode op een „vaste” grondslag, staat het evenwel aan hem om ervoor te zorgen dat er organisatorische, procedurele en gerechtelijke procedures worden ingesteld die concreet kunnen waarborgen dat de voorschriften inzake de noodzakelijke bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers bij het organiseren van de arbeidstijd daadwerkelijk worden nageleefd, en dat schendingen van die voorschriften niet plaatsvinden of, wanneer zij zich toch voordoen, effectief en onmiddellijk ongedaan kunnen worden gemaakt. Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, te beoordelen of de nationale regeling aan deze eisen voldoet.”