DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. oktober 2010*

I sag C-227/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro (Italien), ved afgørelse af 3. juni 2009, indgået til Domstolen den 22. juni 2009, i sagen:

Antonino Accardo

Viola Acella

Antonio Acuto

Domenico Ambrisi

Paolo Battaglino

* Processprog: italiensk.

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

Veronnica Mossa

I - 10280

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

I - 10282

Fulvia Varotto

Giampiero Zucca

Fabrizio Lacognata

Guido Mandia

Luigi Rigon

Daniele Sgavetti

mod

Comune di Torino,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Arabadjiev, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og P. Lindh,

generaladvokat: P. Cruz Villalón
justitssekretær: kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Antonio Accardo m.fl. ved avvovato R. Lamacchia

— Fabrizio Lacognata m.fl. ved avvocatessa A. Grespan

— Torino kommune ved avvocatesse M. Li Volti, S. Tuccari og A. Melidoro

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato W. Ferrante og L. Ventrella

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og D. Hadrouška, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. van Beek og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5, 17 og 18 i Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EFT L 307, s. 18).

2 Anmodningen er blevet fremsat under en sag anlagt af Antonino Accardo m.fl. og Fabrizio Lacognata m.fl. mod Torino kommune med krav om erstatning for det tab, sagsøgerne angiveligt led i årene 1998-2007 som følge af den manglende efterkommelse

af kravet om den ugentlige hviletid, som betjentene i det kommunale politi i Torino kommune skulle have haft.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1) er rammedirektivet, der fastsætter de generelle principper for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Disse principper er senere blevet videreudviklet ved en række særskilte direktiver, herunder direktiv 93/104, direktiv 93/104, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 (EFT L 195, s. 41, herefter »direktiv 93/104, som ændret«), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EUT L 299, s. 9) (herefter samlet »arbejdstidsdirektiverne«).

4 Artikel 2 i direktiv 89/391 definerer sit anvendelsesområde som følger:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter (industri, landbrug, handel, administration, tjenesteydelser, undervisning, kulturel virksomhed, fritidsbeskæftigelse osv.).

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.

I så fald skal det påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres i videst muligt omfang i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.«

5 Direktiv 93/104 blev først ændret ved direktiv 2000/34. Efterfølgende blev direktiv 93/104, som ændret, ophævet og erstattet ved direktiv 2003/88, der med virkning fra den 2. august 2004 kodificerede det.

6 Det følger af artikel 1 i arbejdstidsdirektiverne med overskriften »Formål og anvendelsesområde«:

»1. Dette direktiv indeholder minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

2. Dette direktiv finder anvendelse på:

a) de minimale daglige hvileperioder, ugentlige hvileperioder og årlige ferier, på pauser og på den maksimale ugentlige arbejdstid, samt på

b) visse aspekter i forbindelse med natarbejde, skifteholdsarbejde og arbejdsrytme.

3. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter som defineret i artikel 2 i direktiv 89/391/EØF, jf. dog […]

[…]

4. Bestemmelserne i direktiv 89/391/EØF finder i fuld udstrækning anvendelse på de forhold, der er nævnt i stk. 2, med forbehold af strengere og/eller mere specifikke bestemmelser i nærværende direktiv.«

7 Artikel 2 i arbejdstiddirektiverne bestemmer under overskriften »Definitioner«:

»I dette direktiv forstås ved:

1) […] »arbejdstid«: det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis

2) […] »hviletid« det tidsrum, der ikke er arbejdstid

[…]«

8 Artikel 3-7 i arbejdstidsdirektiverne fastsætter de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at sikre, at alle arbejdstagere får daglige minimumshvileperioder, ugentlig hviletid og årlig betalt ferie. De indeholder ligeledes regler om pauser og maksimal ugentlig arbejdstid.

9 Artikel 3 i arbejdstidsdirektiverne med overskriften »Daglig hviletid« bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere får en minimumshvileperiode på 11 sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode«.

10 For så vidt angår den ugentlige hviletid bestemmer artikel 5, stk. 1, i arbejdstidsdirektiverne, at medlemsstaterne »træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at alle arbejdstagere for hver syvdagesperiode får en sammenhængende minimumshvileperiode på 24 timer, hvortil lægges de 11 timers daglig hviletid, som er omhandlet i artikel 3«. Det fremgår ligeledes af den pågældende artikel 5, at såfremt objektive eller tekniske omstændigheder eller omstændigheder i forbindelse med arbejdets tilrettelæggelse gør det berettiget, kan der fastsættes en minimumshvileperiode på 24 timer.

11 Artikel 16 i arbejdstidsdirektiverne fastsætter for gennemførelsen af direktivernes artikel 5 en referenceperiode på ikke over 14 dage.

12 Arbejdstidsdirektiverne fastsætter en række undtagelser fra flere af de grundlæggende bestemmelser, som følger af de særlige forhold inden for visse arbejdsområder og forudsat, at visse betingelser er opfyldt.

13 I denne henseende bestemmer artikel 17 i direktiv 93/104 og i direktiv 93/104, som ændret:

»[…]

2. Følgende artikler kan fraviges ved love eller administrative bestemmelser eller ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, forudsat at der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller — i usædvanlige tilfælde, hvor det af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserende hvileperioder — på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere en passende beskyttelse:

2. 1. Artikel 3, 4, 5, 8 og 16:

[…]

b) for vagt-, overvågnings- og døgnvagtaktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at beskytte goder og personer, f.eks. når der er tale om vagter, portnere eller vagtselskaber

c) for aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion, f.eks. når der er tale om:

[…]

iii) […] ambulancetjeneste, brandvæsen og civilbeskyttelse

[…]

3. Artikel 3, 4, 5, 8 og 16 kan fraviges ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt eller regionalt niveau, eller i overensstemmelse med regler, som disse parter har fastsat, ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på et lavere niveau.

De medlemsstater, hvor der ikke findes noget lovbestemt system for indgåelse af kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt eller regionalt niveau på de områder, der er omfattet af dette direktiv, eller de medlemsstater, hvor der findes en særlig lovbestemt ramme herfor, men da inden for grænserne af denne, kan i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis tillade, at artikel 3, 4, 5, 8 og 16 fraviges ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på et passende kollektivt niveau.

Fravigelse i første og andet afsnit er kun tilladt, hvis der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserede hvileperioder, eller — i undtagelsestilfælde, hvor det

af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserende hvileperioder — på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere en tilsvarende beskyttelse.

Medlemsstaterne kan fastsætte nærmere regler for:

— hvordan arbejdsmarkedets parter skal anvende dette stykke,

og

— hvorledes bestemmelserne i de kollektive overenskomster eller aftaler, som er indgået i overensstemmelse med dette stykke, kan udvides til også at omfatte andre arbejdstagere i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.

[…]«

14 I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 23. november 1996 eller senest på denne dato sikre sig, at arbejdsmarkedets parter ved aftale havde iværksat de nødvendige bestemmelser, idet medlemsstaterne skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger for til enhver tid at kunne garantere de ved direktivet krævede resultater.

15 Som det fremgår af denne doms præmis 5, blev direktiv 93/104, som ændret, med virkning fra den 2. august 2004 ophævet og erstattet af direktiv 2003/88. Det fremgår af første betragtning til direktiv 2003/88, at der af hensyn til klarheden bør foretages en kodifikation af bestemmelserne i direktiv 93/104, som ændret. Indholdet og nummereringen af bl.a. artikel 1-3, 5 og 16 er i uændret stand gengivet i direktiv 2003/88. Punkt 2.1 og 2.2 i artikel 17, stk. 2, i direktiv 93/104, som ændret, er nu fordelt mellem artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2003/88. Artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104, som ændret, er gentaget i artikel 18 i direktiv 2003/88.

Nationale bestemmelser

16 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den omstridte periode i hovedsagen kan inddeles i tre særskilte afsnit i forhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse.

17 Først og indtil den 29. april 2003, var arbejdstagerens ret til ugentlig hviletid dels baseret på forfatningens artikel 36, stk. 3, i henhold til hvilken »arbejdstageren har ret til ugentlig hvile […] og kan ikke give afkald herpå«, og dels på artikel 2109, stk. 1, i den italienske civillovbog, hvorefter »[a]rbejdstageren har ret til en ugentlig hviledag, der som hovedregel fastsættes til søndag«. Det fremgår af de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen af Accardo m.fl., at disse to bestemmelser blev bekendtgjort længe inden vedtagelsen af direktiv 93/104.

18 Dernæst er den generelle ordning om ugentlig hviletid regnet fra den 29. april 2003, datoen for ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 66 af 8. april 2003 om gennemførelse af

direktiv 93/104/EF og 2000/34/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (almindeligt tillæg til GURI nr. 87 af 14.4.2003, herefter »lovdekret nr. 66/2003«), baseret på dette dekrets artikel 9, stk. 1, som bestemmer, at arbejdstageren hver syvende dag har ret til hviletid på mindst 24 timer i træk, som normalt falder på en søndag, hvortil skal tilføjes den daglige hviletid i henhold til pågældende dekrets artikel 7. I medfør af samme dekrets artikel 9, stk. 2, litra b), og af artikel 17, stk. 4, kan der gøres undtagelse til denne ret ved kollektive overenskomster, såfremt der ydes tilsvarende kompenserende hvileperioder.

19 Endelig finder bestemmelserne i lovdekret nr. 66/2003 efter en ændring, der er gennemført ved artikel 1, stk. 1, litra b), i lovdekret nr. 213 af 19. juli 2004 om ændringer og tilføjelser til lovdekret nr. 66 af 8. april 2003 om en sanktionsordning for arbejdstid (GURI nr. 192 af 17.8.2004, herefter »lovdekret nr. 213/2004«), fra den 1. september 2004 ikke længere anvendelse på kommunale politibetjente.

20 Både inden ikrafttrædelsen af lovdekret nr. 66/2003 og efter vedtagelsen af lovdekret nr. 213/2004 forelå der for kommunale politibetjente undtagelser fra den generelle ugentlige hviletidsordning i form af tre »nationale kollektive arbejdsoverenskomster« for lokale myndigheder, som henholdsvis blev indgået i årene 1987, 2000 og 2001 (herefter samlet »de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster«). Hver enkelt af disse overenskomster hjemlede bl.a. for »lønmodtagere, der som følge af særlige forhold ved tjenesten« ikke er tildelt den ugentlige hviledag, »en ret til kompenserende hviletid, der som hovedregel skal holdes inden for to uger og under alle omstændigheder inden for to måneder«. Endvidere indeholdt den kollektive overenskomst, som blev undertegnet i 1987, til fordel for disse arbejdstagere en forhøjelse på

20% af den normale dagløn, mens den tilsvarende forhøjelse i henhold til de kollektive overenskomster, der blev indgået i 2000 og 2001, var på 50%.

21 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen har påberåbt sig civillovbogens artikel 1418 og 1419, som bestemmer, at kontraktbestemmelser »i strid med præceptive regler« er ugyldige, og samtidigt fastslår, at disse bestemmelser »uden videre erstattes af de pågældende præceptive regler«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22 Sagsøgerne i hovedsagen er betjente i det kommunale politi i Torino kommune og har en arbejdsuge på 35 timer. I perioden 1998-2007 arbejdede de på skiftehold, der indebar, at der hver femte uge skulle arbejdes i syv dage i træk, hvilket ifølge forelæggelsesafgørelsen blev efterfulgt af en periode med kompenserende hviletid, således at hviletiden ikke var afskaffet, men alene udskudt.

23 Denne skifteholdsordning samt udskydelsen af hviledagen på den syvende dag i den femte uge var resultatet af en fagforeningsaftale af 2. juli 1986 mellem de lokale myndigheder og lokale repræsentanter for de største italienske fagforeninger (herefter »1986-aftalen«)

24 Ved søgsmål anlagt for den forelæggende ret mod Torino kommune har sagsøgerne nedlagt påstand om erstatning for den fysiske og psykiske skade, som de hævder at have lidt som følge af den manglende iagttagelse af den ugentlige hviletid, som er

fastsat i italiensk ret, idet de arbejdede 7 dage i træk og først efterfølgende fik kompenserende hviletid i form af en hviledag. Til støtte for deres søgsmål har de gjort gældende, at eftersom bestemmelserne i forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1, er præceptive, må de relevante bestemmelser i 1986-aftalen samt i de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster anses for ulovlige, da der ikke findes bestemmelser i lovgivningen, som kan benyttes.

25 Torino kommune svarede dertil, at i overensstemmelse med artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 kan der indføres undtagelser til den ugentlige hviletid i artikel 5 i direktiv 93/104 ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt eller regionalt niveau på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserede hvileperioder.

26 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid rejst tvivl såvel om den direkte virkning af artikel 17 i direktiv 93/104 inden vedtagelsen af lovdekret nr. 66/2003 som af selve anvendeligheden af denne artikels stk. 3 på kommunale politibetjente. Denne sektor er nemlig ikke udtrykkeligt nævnt i opregningen i artikel 17, stk. 2, punkt 2.1, i direktiv 93/104 og er således heller ikke omfattet af muligheden for undtagelsen i henhold til samme bestemmelses stk. 3. Denne sidstnævnte mulighed er ikke en selvstændig undtagelse, idet der blot er tale om en præcisering af artikel 17, stk. 2.

27 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen finder lovdekret nr. 66/2003 efter den ændring, der blev indført ved lovdekret nr. 213/2004, endvidere under alle omstændigheder ikke anvendelse i sin helhed på kommunalt politi, hvilket indebærer, at artikel 17 i direktiv 93/104 er uanvendelig på dem, og at forfatningens artikel 36 og civillovbogens artikel 2109 på ny finder anvendelse.

28 Under disse omstændigheder har Tribunale ordinario di Torino, Sezione Lavoro, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 5, 17 og 18 i […] direktiv 93/104 […] fortolkes således, at de uafhængigt af den formelle gennemførelse og uafhængigt af nationale retsregler, der begrænser deres anvendelighed til visse erhvervskategorier, i et tilfælde, hvor der er indgået kollektive overenskomster af arbejdsmarkedets parter i overensstemmelse med direktivet, finder umiddelbar anvendelse i en medlemsstats retsorden?

2) Påhviler det under alle omstændigheder en ret i en medlemsstat uafhængigt af en sådan direkte virkning at anvende et direktiv, der endnu ikke er gennemført, eller hvis anvendelighed efter gennemførelsen synes udelukket i henhold til den nationale lovgivning, som parameter ved fortolkning af national ret og således som grundlag for løsning af fortolkningsmæssige tvivlsspørgsmål?

3) Er en ret i en medlemsstat udelukket fra at erklære en adfærd ulovlig og herved tildele erstatning for skade som følge af retsstridig adfærd, såfremt denne adfærd synes tilladt i henhold til aftale indgået af arbejdsmarkedets parter, og en sådan tilladelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten, også i form af et ikke gennemført direktiv?

4) Skal […] artikel 17, stk. 3, [i direktiv 93/104] fortolkes således, at det selvstændigt, og altså helt uafhængigt af stk. 2 og af den deri indeholdte opregning af aktiviteter

og erhverv, giver hjemmel til aftaleindgåelse for arbejdsmarkedets parter samt samme parters indførelse af fravigelser fra kravet om ugentlig hviletid?«

Om de præjudicielle spørgsmål

29 Indledningsvis bemærkes, at selv om forelæggelsesafgørelsen udtrykkeligt kun vedrører den originale version af direktiv 93/104, fremgår det imidlertid af sagsakterne, at arbejdstidsdirektiverne i den i hovedsagen omhandlede periode var successivt gældende. Der skal ved besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål i fornødent omfang tages hensyn til denne omstændighed.

Det fjerde spørgsmål

30 Med det fjerde spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 har en selvstændig betydning i forhold til samme artikels stk. 2, således at den omstændighed, at et erhverv ikke er nævnt i den pågældende stk. 2, ikke er til hinder for, at det kan være omfattet af undtagelsen i artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104.

31 Som det bl.a. fremgår af denne doms præmis 26, har dette spørgsmål baggrund i den argumentation, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført, hvorefter artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 ikke kan læses eller anvendes uafhængigt af samme artikels stk. 2.

Ifølge sagsøgerne er det ikke muligt at fortolke artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 således, at det tillader mere vidtrækkende undtagelser end dem, der er fastsat i artiklens stk. 2, og udgør derfor ikke en selvstændig og adskilt undtagelsesordning.

32 En sådan argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.

33 Som Torino kommune, den italienske og den tjekkiske regering samt Europa-Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, er der intet i udformningen eller ordlyden af artikel 17 i direktiv 93/104 eller i direktiv 93/104, som ændret, der antyder, at anvendelsesområdet for stk. 3 skal fastlægges på baggrund af anvendelsesområdet for stk. 2.

34 Desuden, og som Kommissionen har påpeget, henviser disse stykker for det første ikke til hinanden, og for det andet gentager de pågældende stykker for hver enkelt kategori af tilladte undtagelser de identiske betingelser, som adgangen til udsættelse af den ugentlige hviletid i alle tilfælde er undergivet.

35 Dertil kommer, at som det fremgår af denne doms præmis 15, blev ordene i artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, identisk gengivet i en ny artikel 18, mens indholdet af artikel 17, stk. 2, i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, blev fordelt mellem artikel 17, stk. 2 og 3, i direktiv 2003/88. Det følger heraf, at EU-lovgiver vurderede, at stk. 2 og 3 i artikel 17 i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, kunne eller endog skulle fortolkes uafhængigt af hinanden, hvilket gjorde det muligt at adskille disse i forbindelse med kodifikationen.

36 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, har et selvstændigt anvendelsesområde i forhold til samme artikels stk. 2, således at den omstændighed, at et erhverv ikke er nævnt i stk. 2, ikke er til hinder for, at det kan være omfattet af undtagelsen i artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret.

Om de tre første spørgsmål

37 Som det bl.a. fremgår af forelæggelsesafgørelsen, synes det ubestridt i hovedsagen, at lovdekret nr. 66/2003 i perioden mellem den 29. april 2003 og den 29. august 2004 i overensstemmelse med artikel 17 i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret, i princippet gav mulighed for gennem den kollektive overenskomst, som blev underskrevet i 2001, at gøre undtagelse til den ugentlige hviletid i henhold til forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1.

38 Det fremgår imidlertid ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at disse bestemmelser i forfatningen og i civillovbogen for så vidt angår national ret kan være til hinder for, at Torino kommune til sit forsvar gyldigt kan støtte sig til de kollektive overenskomster, der er omhandlet i hovedsagen, med henblik på at legitimere den i hovedsagen omtvistede skifteholdsordning, som i overensstemmelse med 1986-aftalen, bl. a. bestemmer, at hviletiden på hver femte uges syvende dag udskydes.

39 Som Kommissionen har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, henhører aktiviteter i form af kommunale polititjenester under anvendelsesområdet for direktiv 89/391 og som følge af henvisningen til dette direktivs artikel 2 i artikel 1, stk. 3, i

arbejdstidsdirektiverne under anvendelsesområdet for disse sidstnævnte (jf. analogt bl.a. kendelse af 14.7.2005, sag C-52/04, personalrat der Feuerwehr Hamburg, Sml. I, s. 7111, præmis 51-61 og den deri nævnte retspraksis).

40 Det synes at fremgå af de sagsakter, som er forelagt Domstolen, at forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1, navnlig for så vidt som de anvendes under iagttagelse af kravene i artikel 3 og 16 i direktiv 93/104, som udgangspunkt kan anses for at udgøre en gennemførelse i den italienske retsorden af artikel 5 i arbejdstidsdirektiverne, hvilket det om fornødent tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Det er under alle omstændigheder ikke gjort gældende for Domstolen, at de pågældende bestemmelser er i strid med kravene i artikel 5.

41 Såfremt den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen derimod lægger til grund, at ordningen med ugentlig hviletid i henhold til 1986-aftalen principielt er retmæssig i henhold til de fakultative undtagelser, som er fastsat i artikel 17 i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret (herefter samlet »de omhandlede undtagelsesbestemmelser«), hvilket det tilkommer retten at efterprøve, er den i tvivl om, hvorvidt denne aftale samt de kollektive overenskomster, der er omhandlet i hovedsagen, kan udgøre en undtagelse til forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1.

42 Retten har dermed i det væsentlige rejst spørgsmålet om adgangen til en direkte eller indirekte anvendelse af de omhandlede undtagelsesbestemmelser med henblik på en overvindelse af eventuelle hindringer i national ret for anvendelsen af de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster.

43 På denne baggrund må de tre første spørgsmål, der bedst behandles samlet, forstås således, at de nærmere bestemt omhandler spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede undtagelsesbestemmelser kan anvendes direkte på faktiske omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, eller om den nationale ret i mangel af en sådan direkte virkning skal eller kan fortolke bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede nationale ret således, at de giver mulighed for en undtagelse til den ugentlige hviletid i henhold til forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1.

Om muligheden for en direkte anvendelse af de omhandlede undtagelsesbestemmelser

44 Selv om det er korrekt, at det første spørgsmål fra den forelæggende ret navnlig vedrører artikel 5 i arbejdstidsdirektiverne, skal det bemærkes, som det bl.a. fremgår af denne doms præmis 42, at den forelæggende ret med det nævnte spørgsmål først og fremmest ønsker oplyst, om sagsøgte i hovedsagen kan påberåbe sig de omhandlede undtagelsesbestemmelser direkte over for sagsøgerne i hovedsagen til støtte for en afvisning af de krav, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen.

45 Det bemærkes imidlertid i den forbindelse, at ifølge Domstolens faste praksis kan et direktiv ikke i sig selv skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer (jf. bl.a. dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 20, af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 56, af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., præmis 108, og af 19.1.2010, sag C-555/07, Kücükdeveci, Sml. I, s. 365, præmis 46).

46 I det omfang de omhandlede undtagelsesbestemmelser ikke synes at være gyldigt gennemført, hvilket det i det foreliggende tilfælde tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, kan de myndigheder i en medlemsstat, som ikke har gjort brug af denne mulighed, således ikke påberåbe sig medlemsstatens egen undladelse med henblik på at give afslag til borgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, på ugentlig hviletid, som principielt og med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret i den forbindelse skal foretage, er i overensstemmelse med kravene i artikel 5 i arbejdstidsdirektiverne (jf. analogt dom af 17.7.2008, sag C-226/07, Flughafen Köln/Bonn, Sml. I, s. 5999, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

47 Det følger heraf, at de omhandlede undtagelsesbestemmelser under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke kan påberåbes direkte over for personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen.

Om forpligtelsen eller adgangen til direktivkonform fortolkning af national ret

48 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har Tribunale ordinario di Torino Sezione Lavoro med det andet og tredje spørgsmål rejst spørgsmålet, om ikke national ret ikke desto mindre skal fortolkes i lyset af de omhandlede undtagelser ved afgørelsen af, om Torino kommune gyldigt kunne støtte sig til de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster med henblik på at fravige kravene i forfatningens artikel 36, stk. 3, og civillovbogens artikel 2109, stk. 1.

49 I den forbindelse er det korrekt, at den forpligtelse for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål, og pligten til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse, påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også domstolene inden for rammerne af

deres kompetence (jf. bl.a. i denne retning dom af 10.4.1984, sag 14/83, von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, og Kücükdeveci-dommen, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

50 En eventuel forpligtelse i medfør af arbejdstidsdirektiverne til at fortolke national ret således, at de kollektive overenskomster, der fraviger de regler, der gennemfører disse direktivers artikel 5, gives forrang, må imidlertid udelukkes.

51 Eftersom de undtagelser, der følger af undtagelsesbestemmelserne, er fakultative, er der ikke i henhold til EU-retten pligt til at gennemføre dem i national ret. For at kunne udnytte muligheden efter disse bestemmelser til under visse omstændigheder at gøre undtagelse bl.a. til kravene i artikel 5 i arbejdstidsdirektiverne, er medlemsstaterne derfor forpligtet til at beslutte at anvende disse undtagelser (jf. analogt dom af 4.5.2009, sag C-102/08, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, Sml. I, s. 4629, præmis 51, 52 og 55).

52 Det tilkommer herved medlemsstaterne at vælge den retstekniske form, som de finder bedst egnet (jf. analogt dommen i sagen SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, præmis 56), hvorved de tager hensyn til, at der i henhold til de undtagelsesbestemmelser selv kan gøres undtagelse gennem kollektive overenskomster eller gennem aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

53 Arbejdstidsdirektiverne kan ikke i sig selv fortolkes således, at de udelukker anvendelse af kollektive overenskomster såsom de i hovedsagen omhandlede, og ej heller omvendt, således at de til trods for andre relevante bestemmelser i national ret foreskriver en sådan anvendelse.

54 Under disse omstændigheder bliver spørgsmålet om, hvorvidt Torino kommune i tvisten i hovedsagen gyldigt kan støtte sig på 1986-aftalen samt på de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster, først og fremmest et spørgsmål, som den forelæggende må afgøre efter national lovgivning (jf. analogt dom af 3.10.2000, sag C-303/98, Simap, Sml. I, s. 7963, præmis 55-57).

55 Det bemærkes imidlertid, at når EU-retten giver medlemsstaterne adgang til at fravige visse af et direktivs bestemmelser, er medlemsstaterne ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse forpligtet til at iagttage de almindelige principper i EU-retten, herunder retssikkerhedsprincippet. Bestemmelser, der giver hjemmel til fakultative undtagelser fra de i et direktiv fastlagte principper, skal gennemføres ved bestemmelser, som er tilstrækkeligt bestemte og klare til, at der er overensstemmelse med de krav, der følger af dette princip.

56 I den forbindelse er den forelæggende ret stillet over for to alternativer: Enten opfylder de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster ikke det generelle retssikkerhedsprincip eller kravene i henhold til national ret til en gyldig gennemførelse af de omhandlede undtagelsesbestemmelser, eller også udgør disse overenskomster gennemførelsen af de undtagelser fra EU-bestemmelserne, som kan tillades, i overensstemmelse med italiensk ret og under iagttagelse af det generelle retssikkerhedsprincip.

57 I det første af disse tilfælde kan arbejdstidsdirektiverne, således som den tjekkiske regering har gjort gældende, og som det følger af den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 45, hvis italiensk ret udelukker en anvendelse af 1986-aftalen samt af de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster, ikke i sig selv påberåbes over for borgerne med henblik på at sikre denne anvendelse (jf. ligeledes analogt dom af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Saló, Sml. s. 2545, præmis 19 og 20, af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02 Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 73 og 74, og af 5.7.2007, sag C-321/05, Kofoed, Sml. I, s. 5795, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

58 I det andet af de tilfælde, der er nævnt i denne doms præmis 56, udelukker arbejdstidsdirektiverne i den forbindelse heller ikke en fortolkning af national ret, som gør det muligt for Torino kommune at støtte sig på de i hovedsagen omhandlede kollektive overenskomster, på betingelse af, at de relevante bestemmelser i overenskomsterne fuldt ud opfylder de betingelser, som er fastsat i de pågældende undtagelsesbestemmelser, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Til dette sidste punkt bemærkes, at de omhandlede undtagelsesbestemmelser, idet de udgør en fravigelse af den fællesskabsretlige regulering af arbejdstiden, som er gennemført ved direktiv 93/104, skal fortolkes således, at deres rækkevidde begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som disse undtagelser giver adgang til at beskytte (jf. dom af 9.9.2003, sag C-151/02, Jaeger, Sml. I, s. 8389, præmis 89).

59 På baggrund af det ovenstående skal de tre første spørgsmål besvares med, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan de omhandlede undtagelsesbestemmelser ikke påberåbes over for personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen. Disse bestemmelser kan desuden ikke fortolkes således, at de giver mulighed for eller forbyder anvendelse af kollektive overenskomster, såsom i de hovedsagen omhandlede, idet en eventuel anvendelse af disse afhænger af den nationale lovgivning.

Sagens omkostninger

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden har såvel i sin oprindelige version som i versionen som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/34/EF af 22. juni 2000 et selvstændigt anvendelsesområde i forhold til samme artikels stk. 2, således at den omstændighed, at et erhverv ikke er nævnt i stk. 2, ikke er til hinder for, at det kan være omfattet af undtagelsen i artikel 17, stk. 3, i direktiv 93/104 i de nævnte to versioner.**

2) **Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kan de fakultative undtagelser i artikel 17 i direktiv 93/104 og direktiv 93/104, som ændret ved direktiv 2000/34, samt i givet fald i artikel 17 og/eller artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/88/EF af 4. november 2003 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden ikke påberåbes over for personer, såsom sagsøgerne i hovedsagen. Disse bestemmelser kan desuden ikke fortolkes således, at de giver mulighed for eller forbyder anvendelse af kollektive overenskomster, såsom i de hovedsagen omhandlede, idet en eventuel anvendelse af disse afhænger af den nationale lovgivning.**

Underskrifter