ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

26 juni 2001 *

In zaak C-173/99,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

The Queen

en

Secretary of State for Trade and Industry,

ex parte:

Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU),

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7 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),

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, V. Skouris, R. Schintgen (rapporteur), N. Colneric en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), vertegenwoordigd door L. Cox, QC, en J. Coppel, barrister, geïnstrueerd door S. Cavalier, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. - Collins als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, QC, en P. Sales, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Gouloussis en N. Yerrell als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU), de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie ter terechtzitting van 7 december 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 februari 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 14 april 1999, ingekomen bij het Hof op 10 mei daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7 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).

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (hierna: „BECTU") en de Secretary of State for Trade and Industry (hierna: „Secretary of State") met betrekking tot de omzetting in het nationale recht van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland van de bepaling van richtlijn 93/104 inzake de jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

Toepasselijke bepalingen

De gemeenschapsregeling

3 Artikel 118 A EG-Verdrag (de artikelen 117-120 EG-Verdrag zijn door de artikelen 136-143 EG vervangen) bepaalt:

„1. De lidstaten beijveren zich om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen, en stellen zich de harmonisatie bij de verbetering van de op dit gebied bestaande omstandigheden ten doel.

2. Teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in lid 1 beoogde doelstelling, stelt de Raad volgens de procedure van artikel 189 C en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, door middel van richtlijnen de minimumvoorschriften vast die geleidelijk zullen worden toegepast, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften.

In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen.

3. De uit hoofde van dit artikel vastgestelde bepalingen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming van de arbeidsomstandigheden handhaaft en treft welke met dit Verdrag verenigbaar zijn."

4 Op grond van artikel 118 A van het Verdrag werden een aantal richtlijnen vastgesteld, namelijk 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), en richtlijn 93/104.

5 Richtlijn 89/391 is de kaderrichtlijn die de algemene beginselen vaststelt inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Deze beginselen zijn nadien uitgewerkt in een reeks bijzondere richtlijnen, waaronder richtlijn 93/104.

6 Artikel 2 van richtlijn 89/391 definieert het toepassingsgebied van deze 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, bij voorbeeld 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 zoveel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn."

7 Artikel 3 van richtlijn 89/391, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) werknemer: iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel;

b) werkgever: iedere natuurlijke of rechtspersoon die wederpartij is in de arbeidsverhouding met de werknemer en die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf en/of de inrichting;

[...]"

8 Volgens artikel 1 van richtlijn 93/104 bevat deze minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd, en is zij van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 van richtlijn 89/391, met uitzondering van het weg-, lucht-, zee- en spoorwegvervoer, de binnenvaart, andere activiteiten op zee, alsmede de activiteiten van artsen in opleiding.

9 Afdeling II van richtlijn 93/104 stelt de maatregelen vast die de lidstaten moeten treffen opdat alle werknemers dagelijkse en wekelijkse minimumrusttijden en jaarlijkse vakantie met behoud van loon genieten, en regelt tevens de pauze en de maximale wekelijkse arbeidstijd.

10 Afdeling III van deze richtlijn stelt een reeks bepalingen vast betreffende de duur en de voorwaarden van nachtarbeid en ploegenarbeid, en het werkrooster.

11 Aangaande de jaarlijkse vakantie bepaalt artikel 7 van richtlijn 93/104:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie.

2. De minimumperiode van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon kan niet door een financiële vergoeding worden vervangen, behalve in geval van beëindiging van het dienstverband."

12 Artikel 15 van richtlijn 93/104 bepaalt:

„Deze richtlijn staat er niet aan in de weg dat de lidstaten wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toepassen of invoeren die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, dan wel de toepassing bevorderen of mogelijk maken van collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers."

13 Wegens de bijzondere kenmerken van bepaalde activiteiten zijn ingevolge artikel 17 van de richtlijn onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van verschillende van haar basisregels toegestaan.

14 Evenwel staat vast, dat deze afwijkingen niet van toepassing zijn op het in artikel 7 van de richtlijn vastgestelde recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon, en zowel BECTU als de Secretary of State erkennen dat geen van deze afwijkingen in het hoofdgeding van toepassing is.

15 Artikel 18 van richtlijn 93/104, met als opschrift „Slotbepalingen", bepaalt in lid 1, sub a, dat deze richtlijn uiterlijk op 23 november 1996 in het interne recht moet zijn omgezet.

16 Volgens artikel 18, lid 1, sub b-ii, evenwel „kunnen de lidstaten, wat de toepassing van artikel 7 betreft, een overgangsperiode aanhouden van ten hoogste drie jaar, te rekenen vanaf de onder a genoemde datum, mits gedurende deze overgangsperiode:

— aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van drie weken wordt toegekend, overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie,

en

— de periode van drie weken jaarlijkse vakantie met behoud van loon niet door een financiële vergoeding kan worden vervangen, behalve in geval van beëindiging van het dienstverband".

17 Vaststaat, dat het Verenigd Koninkrijk van deze door artikel 18, lid 1, sub b-ii, van richtlijn 93/104 geboden mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

De nationale regeling

18 Richtlijn 93/104 is in het Verenigd Koninkrijk in nationaal recht omgezet door de Working Time Regulations 1998 (Regeling van de arbeidstijd, S.I. 1998, nr. 1833; hierna: „Regulations"). De Regulations, door de regering vastgesteld op 30 juli 1998 en op dezelfde dag aan het Parlement voorgelegd, zijn op 1 oktober 1998 in werking getreden.

19 Regulation 13 betreft het recht op jaarlijkse vakantie.

20 Paragrafen 1 en 2 van deze Regulation luiden als volgt:

„1. Behoudens het bepaalde in de paragrafen 5 en 7, heeft een werknemer in ieder referentiejaar recht op een overeenkomstig paragraaf 2 bepaalde vakantieperiode.

2. De vakantieperiode waarop een werknemer krachtens paragraaf 1 recht heeft, is:

a) in ieder referentiejaar dat op of vóór 23 november 1998 een aanvang neemt, drie weken;

b) in ieder referentiejaar dat na 23 november 1998, maar vóór 23 november 1999 een aanvang neemt, drie weken, verhoogd met het deel van een vierde week dat evenredig is aan het deel van het op 23 november 1998 beginnende jaar dat bij het begin van het referentiejaar is verstreken; en

c) in ieder referentiejaar dat na 23 november 1999 een aanvang neemt, vier weken."

21 Regulation 13, paragraaf 3, stelt het tijdstip vast waarop het referentiejaar in de zin van deze Regulation een aanvang neemt.

22 Wanneer het dienstverband van een werknemer wordt aangegaan na de datum waarop het eerste referentiejaar een aanvang neemt, moet het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon van de betrokkene voor dat jaar krachtens Regulation 13, paragraaf 5, naar evenredigheid worden berekend.

23 Krachtens Regulation 13, paragraaf 9, kan de vakantie in delen worden opgenomen, maar moet zij worden genomen tijdens het referentiejaar waarvoor zij is toegekend en kan zij niet door een financiële vergoeding worden vervangen, behalve in geval van beëindiging van het dienstverband.

24 Regulation 13, paragraaf 7, bepaalt:

„Het in paragraaf 1 toegekende recht ontstaat pas wanneer een werknemer sinds dertien weken ononderbroken is tewerkgesteld."

25 Regulation 13, paragraaf 8, bepaalt dat een werknemer sinds dertien weken ononderbroken is tewerkgesteld in de zin van paragraaf 7 van deze Regulation, „indien zijn relatie met zijn werkgever tijdens een deel of het geheel van elk van deze weken door een overeenkomst werd beheerst".

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

26 BECTU is een vakbond die ongeveer 30 000 leden telt, welke leden diverse activiteiten in de sectoren radio, televisie, film, theater en toneelspel uitoefenen, zoals geluidsingenieurs, cameralieden, speciale-effectentechnici, projectionisten, monteurs, researchers, kappers en make-upartiesten.

27 BECTU stelt, dat de meeste van haar leden worden aangeworven op basis van overeenkomsten van korte duur — een duur van vaak minder dan dertien weken bij een zelfde werkgever —, zodat de meesten van hen niet voldoen aan de in Regulation 13, paragraaf 7, voor het ontstaan van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon gestelde voorwaarde. Bijgevolg zouden betrokkenen geen recht hebben op een dergelijke vakantie, noch een vervangende financiële vergoeding ontvangen, op grond van het loutere feit dat zij weliswaar regelmatig hebben gewerkt, doch achtereenvolgens voor verschillende werkgevers.

28 Van mening dat Regulation 13, paragraaf 7, geen juiste uitvoering gaf aan artikel 7 van richtlijn 93/104, verzocht BECTU op 4 december 1998 om toestemming voor „judicial review" teneinde deze bepaling te kunnen betwisten. Op 18 januari 1999 verleende de High Court of Justice die toestemming.

29 In het kader van deze procedure betoogde BECTU, dat Regulation 13, paragraaf 7, een onwettige beperking inhoudt van het door artikel 7 van richtlijn 93/104 toegekende recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon, daar ingevolge de toepassing van deze bepaling dit recht wordt ontzegd aan werknemers die gedurende minder dan dertien weken ononderbroken bij dezelfde werkgever zijn tewerkgesteld, terwijl de richtlijn dit recht aan „alle werknemers" toekent.

30 Voorts zou geen van de in artikel 17 van richtlijn 93/104 opgesomde afwijkingen in casu van toepassing zijn en zou de door de Regulation opgelegde minimumperiode in strijd zijn zowel met het door de richtlijn beoogde doel van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, als met de noodzaak de afwijkingen van de rechten die in de communautaire rechtsorde aan de werknemers worden verleend, restrictief uit te leggen. Daarenboven zou de betrokken Regulation het risico van misbruik door weinig scrupuleuze werkgevers inhouden.

31 BECTU betoogde voorts, dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104, door te bepalen dat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon wordt toegekend „overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden", de lidstaten weliswaar toestaat de wijze van uitoefening van dit recht te regelen, maar dat dit er niet toe mag leiden dat bepaalde categorieën werknemers van de ter zake door de richtlijn verleende bescherming worden uitgesloten.

32 Gelet op een en ander heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de uitdrukking ‚overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van een dergelijke vakantie' in artikel 7 van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd [...] aldus worden uitgelegd, dat zij een lidstaat toestaat een nationale wettelijke regeling vast te stellen krachtens welke:

a) een werknemer pas rechten op de in artikel 7 bedoelde jaarlijkse vakantie met behoud van loon begint te verwerven (of enig daaruit voortvloeiend voordeel begint te genieten), nadat hij een bepaalde periode van tewerkstelling bij dezelfde werkgever heeft vervuld, maar met dien verstande dat

b) zodra die minimumperiode is voltooid, zijn tewerkstelling gedurende bedoelde periode bij de berekening van zijn recht op vakantie in aanmerking wordt genomen?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, welke zijn dan de factoren die de nationale rechter in aanmerking moet nemen om te bepalen, of een bepaalde periode van tewerkstelling bij dezelfde werkgever rechtmatig en evenredig is? In het bijzonder, is het wettig, dat een lidstaat rekening houdt met de kosten die het voor de werkgevers meebrengt, de rechten te verlenen aan werknemers die korter dan de minimumperiode worden tewerkgesteld?"

De eerste vraag

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104 een lidstaat toestaat een nationale regeling vast te stellen krachtens welke een werknemer pas een recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon verwerft, wanneer hij gedurende minimaal dertien weken ononderbroken bij dezelfde werkgever is tewerkgesteld.

34 Dienaangaande moet allereerst worden vastgesteld, dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104 de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverbintenis oplegt, krachtens welke zij „de nodige maatregelen treffen opdat aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van ten minste vier weken wordt toegekend".

35 Blijkens dezelfde bepaling genieten de werknemers dit door de richtlijn toegekende individuele recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon van een minimumduur echter „overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden".

36 De draagwijdte van deze bepaling dient derhalve aan de hand van haar context te worden bepaald. Daartoe moet het doel van richtlijn 93/104 worden onderzocht, evenals het door haar ingevoerde stelsel, waarvan artikel 7, lid 1, deel uitmaakt.

37 Aangaande het doel van richtlijn 93/104 moet worden vastgesteld, dat zowel uit artikel 118 A van het Verdrag, dat de rechtsgrondslag van deze richtlijn vormt, als uit de eerste, de vierde, de zevende en de achtste overweging van de richtlijn en de bewoordingen van artikel 1, lid 1, daarvan blijkt, dat zij minimumvoor-

schriften vaststelt om de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren door de nationale bepalingen inzake met name de duur van de arbeidstijd te harmoniseren.

38 Blijkens dezelfde bepalingen moet deze harmonisatie op gemeenschapsniveau inzake de organisatie van de arbeidstijd een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers waarborgen door hen met name minimumrusttijden en voldoende pauzes te waarborgen.

39 In deze context blijkt in het bijzonder uit de vierde overweging van de considerans van deze richtlijn, dat het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden, dat tijdens de Europese Raad van Straatsburg van 9 december 1989 is aangenomen, in de punten 8 en 19, eerste alinea, verklaart, dat aan alle werkenden in de Europese Gemeenschap bevredigende voorwaarden ten aanzien van de bescherming van hun gezondheid en hun veiligheid moeten worden geboden, en dat zij met name recht hebben op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon, waarvan de duur onderling in opwaartse zin moet worden aangepast, overeenkomstig de nationale gebruiken.

40 Aangaande het door richtlijn 93/104 ingevoerde stelsel moet worden opgemerkt, dat hoewel artikel 15 in het algemeen toestaat, dat de lidstaten nationale bepalingen toepassen of invoeren die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, ingevolge artikel 17 slechts van welbepaalde, limitatief opgesomde bepalingen door de lidstaten of de sociale partners kan worden afgeweken. Daarbij komt nog, dat dergelijke afwijkingen mogen worden toegepast op voorwaarde dat de algemene beginselen inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers worden geëerbiedigd of indien de betrokken werknemers gelijkwaardige compenserende rusttijden of een passende bescherming worden geboden.

41 Vastgesteld moet worden, dat artikel 7 van richtlijn 93/104 niet een van de bepalingen is waarvan uitdrukkelijk is bepaald, dat ervan mag worden afgeweken.

42 In artikel 18, lid 1, sub b, ii, van richtlijn 93/104 is alleen maar bepaald, dat de lidstaten, wat de toepassing van artikel 7 betreft, een overgangsperiode mogen aanhouden van ten hoogste drie jaar, te rekenen vanaf 23 november 1996, mits gedurende deze overgangsperiode aan alle werknemers jaarlijks een vakantie met behoud van loon van drie weken wordt toegekend, die niet door een financiële vergoeding kan worden vervangen, behalve in geval van beëindiging van het dienstverband. Zoals in punt 17 van het onderhavige arrest werd opgemerkt, heeft het Verenigd Koninkrijk overigens van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

43 Blijkens het voorgaande moet het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon van elke werknemer worden beschouwd als een bijzonder belangrijk beginsel van communautair sociaal recht, waarvan niet mag worden afgeweken en waaraan de bevoegde nationale autoriteiten slechts uitvoering mogen geven binnen de uitdrukkelijk in richtlijn 93/104 zelf opgesomde grenzen.

44 Het is in dit verband veelbetekenend, dat de richtlijn daarenboven de regel invoert, dat de werknemer in normale omstandigheden in het belang van een doeltreffende bescherming van zijn veiligheid en gezondheid daadwerkelijke rust moet kunnen genieten, aangezien krachtens artikel 7, lid 2, het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon alleen in geval van beëindiging van het dienstverband kan worden vervangen door een financiële vergoeding.

45 Hieraan moet worden toegevoegd, dat richtlijn 93/104 haar toepassingsgebied ruim definieert, aangezien zij blijkens artikel 1, lid 3, van toepassing is op alle particuliere of openbare sectoren in de zin van artikel 2 van richtlijn 89/391, met uitzondering van een aantal uitdrukkelijk opgesomde specifieke sectoren.

46 Bovendien maakt richtlijn 93/104 geen onderscheid tussen werknemers met een overeenkomst van onbepaalde duur en werknemers met een overeenkomst van bepaalde duur. Integendeel, wat meer bepaald de in afdeling II van deze richtlijn opgenomen bepalingen inzake de minimumrusttijden betreft, deze hebben

meestal betrekking op „alle werknemers". Dit geldt inzonderheid voor het in artikel 7, lid 1, van deze richtlijn neergelegde recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon.

47 Uit een en ander volgt dat, gelet op het doel en de opzet van richtlijn 93/104, de jaarlijkse vakantie met behoud van loon, van een minimumduur van drie weken tijdens de in artikel 18, lid 1, sub b, ii, voorziene overgangsperiode, en van vier weken na het verstrijken van deze periode, een sociaal recht is dat door deze richtlijn rechtstreeks aan alle werknemers is toegekend als een ter bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid noodzakelijk minimumvoorschrift.

48 Een regeling van een lidstaat zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die het ontstaan van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon doet afhangen van een voorwaarde die bepaalde werknemers belet dit recht te verwerven, holt niet alleen een uitdrukkelijk door richtlijn 93/104 toegekend individueel recht uit, maar is tevens in strijd met het doel van deze richtlijn.

49 Krachtens een dergelijke regeling wordt de werknemers wier dienstverband vóór het verstrijken van het minimumtijdvak van dertien weken ononderbroken tewerkstelling bij dezelfde werkgever wordt beëindigd, elk recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon ontzegd terwijl zij evenmin een financiële vergoeding ontvangen, ofschoon zij daadwerkelijk gedurende zekere tijd hebben gewerkt en overeenkomstig de richtlijn minimumrusttijden onontbeerlijk zijn voor de bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid.

50 Een dergelijke nationale regeling is bovendien kennelijk onverenigbaar met de opzet van de richtlijn, die, in tegenstelling tot andere materies die onder haar toepassingsgebied vallen, voor het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon in geen enkele mogelijkheid tot afwijking voorziet en er zich dus a fortiori tegen verzet, dat een lidstaat eenzijdig dit door richtlijn 93/104 aan alle werknemers toegekende recht beperkt. Ingevolge artikel 17 mogen de lidstaten de krachtens de richtlijn toegestane afwijkingen slechts toepassen op voorwaarde dat zij compenserende rusttijden of een andere passende bescherming bieden. Aangezien een soortgelijke voorwaarde niet is gesteld voor het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon, is het des te duidelijker dat het niet de bedoeling van de richtlijn was de lidstaten toe te staan van dit recht af te wijken.

51 Een regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan bovendien aanleiding geven tot misbruik omdat werkgevers in de verleiding zouden kunnen komen, zich te onttrekken aan de verplichting het aan alle werknemers toekomende recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon toe te kennen, door vaker een beroep te doen op dienstverbanden van korte duur.

52 Richtlijn 93/104 moet derhalve aldus worden uitgelegd, dat zij er zich tegen verzet, dat lidstaten het aan alle werknemers toegekende recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon eenzijdig beperken door het ontstaan van dit recht te doen afhangen van een voorwaarde die tot gevolg heeft, dat bepaalde werknemers van dit recht worden uitgesloten.

53 De uitdrukking „overeenkomstig de in de nationale wetten en/of gebruiken geldende voorwaarden voor het recht op en de toekenning van" dient derhalve aldus te worden uitgelegd, dat zij alleen slaat op de toepassingsmodaliteiten van de jaarlijkse vakantie met behoud van loon in de verschillende lidstaten. Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie heeft opgemerkt, mogen de lidstaten in hun interne regeling dus de voorwaarden voor de uitoefening en de tenuitvoerlegging van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon vastleggen door de concrete omstandigheden te bepalen waarin de werknemers

gebruik mogen maken van dit recht, dat hun toekomt op grond van alle vervulde tijdvakken van tewerkstelling, zonder dat zij echter het ontstaan zelf van dit rechtstreeks uit richtlijn 93/104 voortvloeiende recht van enigerlei voorwaarde afhankelijk mogen stellen.

54 Ter weerlegging van de in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van richtlijn 93/104 voert de regering van het Verenigd Koninkrijk in de eerste plaats aan, dat de toepassingsmodaliteiten van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk verschillen en dat bepaalde nationale regelingen niet vanaf de eerste werkdag van de werknemer in dit recht voorzien.

55 In dit verband zij eraan herinnerd, dat richtlijn 93/104 slechts minimumvoorschriften tot harmonisatie op gemeenschapsvlak van de organisatie van de arbeidstijd bevat, en het aan de lidstaten overlaat de noodzakelijke uitvoerings- en toepassingsmodaliteiten voor de tenuitvoerlegging van deze voorschriften vast te stellen. Deze maatregelen kunnen dus bepaalde verschillen bevatten op het punt van de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon, maar, zoals het Hof in de punten 52 en 53 van het onderhavige arrest heeft geoordeeld, deze richtlijn staat de lidstaten niet toe het ontstaan van een uitdrukkelijk aan alle werknemers toegekend recht als zodanig uit te sluiten.

56 Voor het overige kan, zo andere nationale regelingen al een voorwaarde mochten bevatten die vergelijkbaar is met die in de wettelijke regeling welke in het hoofdgeding aan de orde is, worden volstaan met eraan te herinneren, dat een dergelijke voorwaarde kennelijk niet in overeenstemming is met richtlijn 93/104 en een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof ter rechtvaardiging van

de niet-nakoming van krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet kan beroepen op de omstandigheid dat andere lidstaten hun verplichtingen evenmin nakomen (zie in deze zin arrest van 9 juli 1991, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-146/89, Jurispr. blz. I-3533, punt 47).

57 In de tweede plaats betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat de in haar regeling voor het ontstaan van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon gestelde voorwaarde een billijk evenwicht vormt tussen enerzijds het doel van richtlijn 93/104, namelijk de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, en anderzijds de noodzaak te vermijden dat overdreven lasten worden opgelegd aan kleine en middelgrote ondernemingen, overeenkomstig artikel 118 A, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag, dat de rechtsgrondslag van deze richtlijn vormt. Afgezien van de kosten van de vakantie zelf, zijn de administratieve kosten om de jaarlijkse vakanties van voor korte duur aangeworven personeel te beheren, bijzonder hoog. Deze kosten wegen haars inziens nog zwaarder voor kleine en middelgrote ondernemingen.

58 In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, algemene gelding heeft, aangezien de voorwaarde die het ontstaan van het recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon doet afhangen van de vervulling van een ononderbroken tijdvak van tewerkstelling van dertien weken bij dezelfde werkgever, geldt voor alle werknemers, zonder onderscheid naar gelang de categorieën ondernemingen waarin zij zijn tewerkgesteld.

59 Voorts moet worden vastgesteld, dat blijkens de vijfde overweging van de considerans van richtlijn 93/104 „de verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers een doelstelling is die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt gemaakt mag worden". Het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk berust ontegenzeglijk op een dergelijke overweging.

60 Ten slotte moet eraan worden herinnerd dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr.

blz. I-5755, punt 44), richtlijn 93/104 reeds rekening heeft gehouden met de invloed die de organisatie van de arbeidstijd waarin zij voorziet, kan hebben voor kleine en middelgrote ondernemingen, aangezien één van de voorwaarden waaraan de op artikel 118 A van het Verdrag gebaseerde maatregelen zijn onderworpen, juist is dat de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen niet mag worden gehinderd. Voor het overige staat artikel 18, lid 1, sub b, ii, van deze richtlijn de lidstaten toe een overgangsperiode van drie jaar aan te houden tijdens welke aan alle werknemers een jaarlijkse vakantie met behoud van loon van drie weken wordt toegekend, van welke mogelijkheid het Verenigd Koninkrijk gebruik heeft gemaakt.

61 Bovendien belet deze richtlijn de lidstaten niet, de wijze van uitoefening van het recht op jaarlijkse vakantie te organiseren door bijvoorbeeld vast te stellen op welke wijze de werknemers de vakantie kunnen opnemen waarop zij tijdens de eerste weken van hun dienstverband recht hebben.

62 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt in de derde plaats, dat artikel 7 van richtlijn 93/104 moet worden uitgelegd aan de hand van de gehele richtlijn. Krachtens andere bepalingen van deze richtlijn, zo betoogt zij, hebben de werknemers vanaf het begin van het dienstverband recht op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, waardoor de accumulatie van vermoeidheid wordt vertraagd, zodat het niet noodzakelijk is om hun met het oog op de bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid tijdens de eerste weken van hun dienstverband een recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon toe te kennen.

63 Dienaangaande volstaat het vast te stellen, dat deze argumentatie is gebaseerd op de veronderstelling dat in het geval van een werknemer die in het kader van arbeidsovereenkomsten van korte duur is tewerkgesteld, de betrokkene voldoende rusttijd heeft kunnen genieten alvorens een nieuw dienstverband aan te gaan. De gegrondheid van deze veronderstelling staat echter geenszins vast met betrekking tot werknemers die hun activiteiten uitoefenen in het kader van opeenvolgende arbeidsovereenkomsten van korte duur. Deze werknemers bevinden zich juist vaak in een benardere situatie dan werknemers die op basis van overeenkomsten van langere duur zijn aangeworven, zodat het des te belangrijker

is te waken over de bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid, overeenkomstig het doel van richtlijn 93/104.

64 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord, dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104 een lidstaat niet toestaat, een nationale regeling vast te stellen krachtens welke een werknemer pas een recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon verwerft, wanneer hij gedurende minimaal dertien weken ononderbroken bij dezelfde werkgever is tewerkgesteld.

De tweede vraag

65 De tweede vraag is slechts gesteld voor het geval het een lidstaat ingevolge artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104 zou zijn toegestaan, een nationale regeling vast te stellen als die welke in het hoofdgeding aan de orde is. Gelet op het ontkennend antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag geen beantwoording.

Kosten

66 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), bij beschikking van 14 april 1999 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 7, lid 1, van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd staat een lidstaat niet toe, een nationale regeling vast te stellen krachtens welke een werknemer pas een recht op jaarlijkse vakantie met behoud van loon verwerft, indien hij gedurende minimaal dertien weken ononderbroken bij dezelfde werkgever is tewerkgesteld.

Gulmann Skouris Schintgen

Colneric Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 2001.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann