CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 31 januari 2019[1]

Zaak C-55/18

Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)
tegen
Deutsche Bank SAE
in tegenwoordigheid van:
Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT),
Confederación General del Trabajo (CGT),
Confederación Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA),
Confederación Intersindical Galega (CIG)

[verzoek van de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers – Organisatie van de arbeidstijd – Richtlijn 2003/88/EG – Dagelijkse rusttijd – Wekelijkse rusttijd – Maximale wekelijkse arbeidstijd – Artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten – Richtlijn 89/391/EEG – Veiligheid en gezondheid van de werknemers op de arbeidsplaats – Verplichting voor ondernemingen om een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd op te zetten”

1. Moeten de lidstaten, om een volledig doeltreffende bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op de arbeidsplaats te garanderen – welke doelen bij richtlijn 2003/88/EG[2] worden nagestreefd door, onder andere, een maximale duur van de arbeidstijd vast te stellen –, de werkgever verplichten om instrumenten voor de registratie van de werkelijke duur van de werkdag en de werkweek in te voeren?

2. Dat is in wezen de vraag van de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie die in deze zaak aan de orde is. Deze vraag is gerezen in het kader van een rechtszaak betreffende een collectief arbeidsgeschil die door een aantal vakbonden aanhangig is gemaakt opdat wordt vastgesteld en verklaard dat verweerster, Deutsche Bank SAE (hierna: „Deutsche Bank”), moet beschikken over een systeem voor de registratie van het dagelijks aantal werkelijk gewerkte uren, waarmee kan worden nagegaan of de bij wet en in collectieve arbeidsovereenkomsten vastgestelde arbeidstijden naar behoren in acht worden genomen.

1 Oorspronkelijke taal: Italiaans.

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

3. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom volgens mij uit het Unierecht voortvloeit dat de lidstaten een regeling voor arbeidstijden dienen vast te stellen die – weliswaar met de beoordelingsmarge die de lidstaten op grond van de minimumharmonisatie van richtlijn 2003/88 wordt gegarandeerd – waarborgt dat de regels over de beperking van de arbeidsduur in acht worden genomen door systemen voor de registratie van de werkelijk gewerkte uren in te voeren. Mijns inziens doet het ontbreken van dergelijke mechanismen in de rechtsorde van een lidstaat namelijk afbreuk aan het nuttige effect van de genoemde richtlijn.

4. Daarom ben ik van mening dat richtlijn 2003/88 in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling die de werkgevers niet uitdrukkelijk verplicht tot enige vorm van registratie of controle van de normale arbeidstijden van werknemers in het algemeen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

5. Overweging 4 van richtlijn 2003/88 is als volgt geformuleerd:

„(4) De verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers op het werk is een doelstelling die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt mag worden gemaakt."

6. In artikel 3 van richtlijn 2003/88, met als opschrift „Dagelijkse rusttijd", is het volgende bepaald:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat alle werknemers in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren genieten."

7. Artikel 5 van richtlijn 2003/88, met als opschrift „Wekelijkse rusttijd", luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat alle werknemers voor elk tijdvak van zeven dagen een ononderbroken minimumrusttijd van vierentwintig uren genieten waaraan de in artikel 3 bedoelde elf uren dagelijkse rusttijd worden toegevoegd.

Indien objectieve, technische of arbeidsorganisatorische omstandigheden dit rechtvaardigen, kan voor een minimumrusttijd van vierentwintig uren worden gekozen."

8. Artikel 6 van richtlijn 2003/88, met als opschrift „Maximale wekelijkse arbeidstijd", bepaalt het volgende:

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

a) de wekelijkse arbeidstijd via wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of via collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners wordt beperkt;

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

9. In artikel 22 van richtlijn 2003/88, met als opschrift „Diverse bepalingen", is het volgende bepaald:

„Een lidstaat kan, met inachtneming van de algemene beginselen inzake de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, besluiten artikel 6 niet toe te passen, mits hij door de nodige maatregelen te treffen het volgende waarborgt:

a) geen enkele werkgever verlangt dat een werknemer meer dan 48 uur werkt tijdens een periode van zeven dagen, berekend als gemiddelde van de in artikel 16, onder b), bedoelde referentieperiode, tenzij de werknemer met het verrichten van dergelijke arbeid heeft ingestemd;

b) geen enkele werknemer mag nadeel ondervinden van het feit dat hij niet bereid is dergelijke arbeid te verrichten;

c) de werkgever houdt registers bij van alle werknemers die dergelijke arbeid verrichten;

d) de registers worden ter beschikking gesteld van de bevoegde autoriteiten die, in verband met de veiligheid en/of de gezondheid van de werknemers, de mogelijkheid om de maximale wekelijkse arbeidstijd te overschrijden, kunnen verbieden of beperken;

e) de werkgever verstrekt de bevoegde autoriteiten, op hun verzoek, inlichtingen over de gevallen waarin werknemers ermee hebben ingestemd om langer dan 48 uur te werken tijdens een periode van zeven dagen, berekend als gemiddelde van de in artikel 16, sub b, bedoelde referentieperiode.

[...]

3. Wanneer de lidstaten gebruikmaken van de in dit artikel bepaalde mogelijkheden, stellen zij de Commissie onverwijld daarvan in kennis."

10. Artikel 4, lid 1, van 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 [3] bepaalt het volgende:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de werkgevers, de werknemers en de werknemersvertegenwoordigers worden onderworpen aan de voorschriften die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn."

11. Artikel 11, lid 3, van richtlijn 89/391 luidt als volgt:

„De werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, hebben het recht de werkgever te verzoeken om passende maatregelen en hem in die zin voorstellen te doen, om alle risico's voor de werknemers te ondervangen en/of de bronnen van gevaar uit te schakelen."

3 PB 1989, L 183, blz. 1.

B. Spaanse wetgeving

12. Artikel 34 van het Estatuto de los Trabajadores (werknemersstatuut), in de versie die volgt uit Real Decreto Legislativo (koninklijk wetsbesluit) 2/2015 van 23 oktober 2015 tot goedkeuring van de herschikte tekst van het Estatuto de los Trabajadores [4], luidt als volgt:

„1. De duur van de arbeidstijd wordt overeengekomen in collectieve overeenkomsten of in individuele arbeidsovereenkomsten. De maximumduur van de normale arbeidstijd bedraagt 40 daadwerkelijk gewerkte uren per week, berekend als gemiddelde over één jaar. [...]

3. Tussen het einde van een werkdag en het begin van de volgende werkdag liggen ten minste twaalf uren. De feitelijk gepresteerde normale arbeidstijd mag niet meer bedragen dan negen uren per dag, tenzij bij collectieve overeenkomst of, bij gebreke daarvan, bij bedrijfsakkoord tussen de werkgever en de vertegenwoordigers van de werknemers een andere verdeling van de dagelijkse arbeidstijd is overeengekomen; daarbij moet in elk geval de rusttijd tussen de werkdagen in acht worden genomen. [...]"

13. Artikel 35 van het Estatuto de los Trabajadores, met als opschrift „Overuren", bepaalt het volgende:

„1. Onder overuren wordt verstaan het aantal uren dat arbeid wordt verricht buiten de maximale arbeidsduur zoals vastgesteld overeenkomstig het vorige artikel. [...]

2. Per jaar zijn ten hoogste 80 overuren toegestaan. [...]

4. Overuren worden vrijwillig gemaakt, tenzij dit bij collectieve overeenkomst of individuele arbeidsovereenkomst is overeengekomen, binnen de bij lid 2 vastgestelde grenzen.

5. Om de overuren te berekenen, worden de door elke werknemer gewerkte uren dagelijks geregistreerd, en opgeteld op het voor de betaling van het salaris vastgestelde tijdstip. Een kopie van het overzicht wordt samen met het loonstrookje voor de betreffende betaling aan de werknemer verstrekt."

14. De derde aanvullende bepaling van het Real Decreto 1561/1995 de 21 de septiembre 1995, sobre jornadas especiales de trabajo (koninklijk besluit 1561/1995 van 21 september 1995 inzake bijzondere arbeidstijden) [5], met het opschrift „Bevoegdheden van werknemersvertegenwoordigers inzake arbeidstijden", luidt als volgt:

„Onverminderd de bevoegdheden op het gebied van arbeidstijden die in het Estatuto de los Trabajadores en in dit Real Decreto aan werknemersvertegenwoordigers zijn toegekend, hebben deze vertegenwoordigers het recht [...]:

a) [...]

b) om elke maand door de werkgever te worden ingelicht over de overuren die de werknemers hebben gemaakt, ongeacht de vorm van vergoeding die daarvoor is vastgesteld; daartoe ontvangen zij een kopie van het overzicht als bedoeld in artikel 35, lid 5, van het Estatuto de los Trabajadores."

4 BOE nr. 255 van 24 oktober 2015.

5 BOE nr. 230 van 26 september 1995.

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

15. Op 26 juli 2017 heeft de Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO), een werknemersvakbond die bij de meest representatieve nationale vakbond van Spanje is aangesloten, bij de Audiencia Nacional een collectief beroep tegen Deutsche Bank ingesteld, en daarbij gevorderd dat Deutsche Bank verplicht wordt verklaard om een systeem in te voeren voor de registratie van het aantal uren dat haar werknemers werkelijk heeft gewerkt.

16. Dit systeem moet het mogelijk maken te controleren of de vastgestelde arbeidstijd in acht wordt genomen, en of overeenkomstig artikel 35, lid 5, van het Estatuto de los Trabajadores en de derde aanvullende bepaling van Real Decreto 1561/1995 de verplichting om de informatie over de maandelijkse overuren naar de werknemersvertegenwoordigers te sturen, wordt nagekomen.

17. In het geding hebben vier andere vakbonden geïntervenieerd aan de zijde van de CCOO: Federación Estatal de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT), Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA), en Confedaración Intersindacal Galega (CIG).

18. Volgens verzoeksters volgt de verplichting om een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd op te zetten uit de uitlegging van de artikelen 34 en 35 van het Estatuto de los Trabajadores, gelezen in samenhang met artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten en de artikelen 3, 5, 6, 8 en 22 van richtlijn 2003/88. Deutsche Bank betoogt daarentegen dat uit de arresten van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 23 maart en 20 april 2017 volgt dat het Spaanse recht niet in een dergelijke algemene verplichting voorziet.

19. De Audiencia Nacional heeft geconstateerd dat hoewel de verwerende onderneming meerdere regelingen over arbeidstijden, die voortvloeien uit meerdere sectorale en bedrijfscao's op nationaal niveau, in acht moet nemen, zij geen enkel systeem voor de registratie van de werkelijk door het personeel gewerkte uren gebruikt waarmee kan worden nagegaan of de regelingen inzake de arbeidstijd in de wetgeving en de collectieve overeenkomsten worden nageleefd en of eventueel overuren worden gemaakt. De verwerende onderneming gebruikt een computerprogramma (Absences Calendar) waarmee uitsluitend de afwezigheid van hele dagen kan worden geregistreerd (vakanties, verlof, afwezigheden wegens ziekte, enz).

20. De Inspección de Trabajo y Seguridad Social (arbeids- en socialezekerheidsinspectiedienst) van de provincies Madrid en Navarra heeft verweerster verzocht een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd op te zetten en, toen niet aan dat verzoek werd voldaan, een kennisgeving van een inbreuk met een voorstel voor een sanctie opgesteld. De sanctie werd niet toegepast vanwege het arrest van de Tribunal Supremo van 23 maart 2017.

21. De verwijzende rechter zet uiteen dat de Tribunal Supremo in dat arrest, dat in voltallige zitting doch met enkele afwijkende standpunten is gewezen, heeft uitgesloten dat er in het Spaanse recht een algemene verplichting bestaat om de gewone arbeidstijd te registreren. Meer bepaald heeft de Tribunal Supremo erop gewezen dat artikel 35, lid 5, van het Estatuto de los Trabajadores uitsluitend voorschrijft om een register van de overuren bij te houden en aan het einde van elke maand het aantal overuren dat de werknemers eventueel hebben gemaakt aan hun vakbondsvertegenwoordigers mee te delen.

22. De Tribunal Supremo heeft zijn beslissing in wezen gebaseerd op de volgende gronden: de verplichting tot het bijhouden van een register in het Estatuto de los Trabajadores is vervat in artikel 35 inzake overuren, en niet in artikel 34 inzake de arbeidstijden; toen de Spaanse wetgever dit register verplicht heeft willen stellen, heeft hij dit specifiek ten aanzien van mobiele en deeltijdwerknemers, werknemers van de koopvaardij en werknemers van de spoorwegen gedaan; artikel 22 van richtlijn 2003/88 stelt, net als het Spaanse recht, het bijhouden van een register

verplicht voor bijzondere arbeidstijden, maar niet voor gewone arbeidstijden wanneer die de maximale arbeidsduur niet overschrijden; het bijhouden van een dergelijk register houdt in dat de persoonsgegevens van de werknemer worden verwerkt, met het risico van een ongepaste inmenging door de onderneming in het privéleven van de werknemer; het niet bijhouden van een dergelijk register kan niet worden aangemerkt als een duidelijke en kennelijke inbreuk op de regels over schendingen en sancties betreffende sociale voorschriften; een dergelijke uitlegging maakt geen inbreuk op het recht van verweer in rechte van de werknemer, aangezien volgens regels van het Spaanse procesrecht de werknemer niet wordt belet om met andere middelen te bewijzen dat hij overuren heeft gemaakt.

23. De verwijzende rechter vraagt zich af of het standpunt van de Tribunal Supremo in overeenstemming is met het Unierecht. In dit verband merkt hij in de eerste plaats op dat een onderzoek naar de werkende bevolking in Spanje in 2016 heeft uitgewezen dat 53,7 % van de overuren niet wordt geregistreerd. Daarnaast heeft het directoraat-generaal Arbeid van het Spaanse ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid in twee rapporten (van 31 juli 2014 en van 1 maart 2016) verklaard dat, om te kunnen vaststellen of er overuren zijn gemaakt, het exacte aantal gewerkte uren bekend moet zijn. Dit verklaart waarom de arbeidsinspecteurs hebben verzocht een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd in te voeren, dat wordt gezien als het enige middel waarmee kan worden nagegaan of de voor de referentieperiode voorziene plafonds eventueel zijn overschreden. De verwijzende rechter merkt daarnaast op dat de uitlegging die de Tribunal Supremo aan het Spaanse recht geeft in de praktijk tot gevolg heeft dat de werknemers geen beschikking hebben over een essentieel bewijsmiddel om aan te tonen dat een prestatie buiten de gewone arbeidstijd is verricht, en hun vertegenwoordigers niet kunnen beschikken over een noodzakelijk middel om na te gaan of de regels zijn nageleefd, wat weer tot gevolg heeft dat de controle of de arbeidstijd en de rusttijden in acht zijn genomen, wordt overgelaten aan de beoordeling door de werkgever.

24. Volgens de verwijzende rechter kan het nationale recht in een dergelijke situatie niet garanderen dat de verplichtingen betreffende het beheer van de arbeidstijden als bedoeld in richtlijn 2003/88 en, wat de rechten van werknemersvertegenwoordigers betreft, richtlijn 89/391, daadwerkelijk worden nagekomen.

25. In deze context heeft de Audiencia Nacional besloten om de behandeling van de zaak op te schorten en aan het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moet worden aangenomen dat het Koninkrijk Spanje middels de artikelen 34 en 35 van het Estatuto de los Trabajadores (werknemersstatuut), zoals die worden uitgelegd in de rechtspraak, de maatregelen heeft vastgesteld die nodig zijn om de doeltreffendheid te waarborgen van de beperkingen op de arbeidsduur en op de wekelijkse en dagelijkse werk- en rusttijden, zoals neergelegd in de artikelen 3, 5 en 6 van richtlijn 2003/88 [...], ten aanzien van voltijdse werknemers die zich er niet uitdrukkelijk, individueel dan wel collectief, toe hebben verbonden om overuren te maken en die niet de hoedanigheid van mobiele werknemer, werknemer van de koopvaardij of werknemer van de spoorwegen hebben?

2) Moeten artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 3, 5, 6, 16 en 22 van richtlijn 2003/88 [...], gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, artikel 11, lid 3, en artikel 16, lid 3, van richtlijn 89/391 [...], aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, in casu de artikelen 34 en 35 van het Estatuto de los Trabajadores (werknemersstatuut), waaruit, blijkens de vaste rechtspraak, niet kan worden afgeleid dat ondernemingen verplicht zijn om te beschikken over een systeem voor de registratie van het dagelijks aantal uren dat effectief is gewerkt door voltijdse werknemers die zich er niet uitdrukkelijk, individueel dan wel collectief, toe hebben verbonden om overuren te maken en die niet de hoedanigheid van mobiele werknemer, werknemer van de koopvaardij of werknemer van de spoorwegen hebben?

3) Moet worden aangenomen dat de dwingende verplichting voor de lidstaten tot beperking van de arbeidsduur van alle werknemers, die is neergelegd in artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in de artikelen 3, 5, 6, 16 en 22 van richtlijn 2003/88 [...], gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, artikel 11, lid 3, en artikel 16, lid 3, van richtlijn 89/391 [...], ten aanzien van gewone werknemers wordt vervuld door de nationale regeling als vervat in de artikelen 34 en 35 van het Estatuto de los Trabajadores (werknemersstatuut), waaruit, volgens de vaste rechtspraak, niet kan worden afgeleid dat ondernemingen moeten beschikken over een systeem voor de registratie van het aantal uren dat effectief is gewerkt door voltijdse werknemers die zich er niet uitdrukkelijk, individueel dan wel collectief, toe hebben verbonden om overuren te maken en die niet de hoedanigheid van mobiele werknemer, werknemer van de koopvaardij of werknemer van de spoorwegen hebben?"

III. Juridische beoordeling

A. Inleidende opmerkingen

26. Om te beginnen moet mijns inziens worden opgemerkt dat de drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechter, zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft onderstreept, samenhangen en elkaar op meerdere punten overlappen.

27. Uit de lezing van deze vragen blijkt namelijk dat het antwoord op de eerste vraag volgt uit het antwoord op de tweede en de derde prejudiciële vraag, die elkaar inhoudelijk overlappen.

28. In wezen wenst de verwijzende rechter met zijn prejudiciële verwijzing van het Hof te vernemen of bepalingen van nationaal recht als de artikelen 34 en 35 van het Estatuto de los Trabajadores, zoals uitgelegd door de Tribunal Supremo, de werknemer ook een doeltreffende bescherming op het gebied van de duur van de werkdag en de werkweek en de dagelijkse en wekelijkse rusttijden bieden, zoals vastgesteld in uitvoering van het Unierecht, indien het niet verplicht is om een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd bij te houden.

29. Mijns inziens is het in deze context beter om de drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechter gezamenlijk te onderzoeken, door deze als volgt te herformuleren: staan artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 3, 5, 6, 16 en 22 van richtlijn 2003/88, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, artikel 11, lid 3, en artikel 16, lid 3, van richtlijn 89/391 – welke bepalingen, door een maximale arbeidsduur voor te schrijven, een doeltreffende bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemer op de arbeidsplaats nastreven – in de weg aan een nationale regeling als bedoeld in de artikelen 34 en 35 van het Spaanse Estatuto de los Trabajadores, zoals uitgelegd in de Spaanse rechtspraak, waaruit niet kan worden afgeleid dat ondernemingen moeten beschikken over een systeem voor de registratie van het dagelijks aantal uren dat werkelijk is gewerkt door voltijdse werknemers die zich er niet uitdrukkelijk, individueel dan wel collectief, toe hebben verbonden om overuren te maken en die niet de hoedanigheid van mobiele werknemer, werknemer van de koopvaardij of werknemer van de spoorwegen hebben?

30. In dit verband zijn voor het Hof twee tegengestelde standpunten, zij het met verschillende nuanceringen, uiteengezet.

31. Volgens het eerste standpunt, van de Commissie en de verzoekende federaties van vakbonden, waarbij de verwijzende rechter zich aansluit, impliceert het Unierecht zonder meer dat de werkgever een functionele verplichting tot registratie van de arbeidstijd heeft, met als gevolg dat het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling als de Spaanse regeling die, zoals uitgelegd door de Tribunal Supremo, het bestaan van een dergelijke verplichting uitsluit.

32. Volgens het tweede standpunt, dat wordt aangehangen door de verweerder in het hoofdgeding, het Koninkrijk Spanje, en de andere bij het Hof interveniërende lidstaten, te weten het Verenigd Koninkrijk en de Tsjechische Republiek, kunnen ondernemingen niet worden onderworpen aan een algemene verplichting om de arbeidstijd te registreren aangezien richtlijn 2003/88 dienaangaande geen specifieke bepaling bevat.

33. Om de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, moet in de eerste plaats de werkingssfeer van richtlijn 2003/88 in het systeem van sociaal recht van de Unie worden vastgesteld, in het licht van de beginselen die het Hof in zijn rechtspraak op dit gebied heeft ontwikkeld, om vervolgens op grond van deze analyse vast te stellen of het Unierecht, en inzonderheid deze richtlijn, een algemene verplichting bevat om de arbeidstijd te registreren.

B. Doelstellingen en inhoud van richtlijn 2003/88

34. Richtlijn 2003/88 strekt ertoe minimumvoorschriften vast te stellen om de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op de arbeidsplaats te verbeteren door, onder andere, de nationale regelingen inzake de duur van de arbeidstijd te harmoniseren. [6]

35. Om voornoemde doelen te bereiken, zijn in de bepalingen van richtlijn 2003/88 minimumrusttijden per dag (in elk tijdvak van vierentwintig uur een rusttijd van ten minste elf aaneengesloten uren, overeenkomstig artikel 3) en per week (vierentwintig uren voor elk tijdvak van zeven dagen overeenkomstig artikel 5) vastgesteld, en een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van maximaal achtenveertig uren, inclusief overwerk [overeenkomstig artikel 6, onder b)].

36. Bij deze bepalingen is artikel 31 van het Handvest van de grondrechten ten uitvoer gelegd dat, na in lid 1 te hebben erkend dat „[i]edere werknemer [...] recht [heeft] op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden", in lid 2 bepaalt dat „[i]edere werknemer [...] recht [heeft] op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon". Dit recht houdt rechtstreeks verband met de eerbiediging van de menselijke waardigheid, die in meer algemene zin wordt beschermd door titel I van het Handvest. [7]

37. Het recht op beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden vormt bovendien een weerspiegeling van de gezamenlijke grondwettelijke tradities van de lidstaten, zoals blijkt uit de tekst van meerdere nationale grondwetten. [8]

38. Dit is het systematische kader waarin het Hof heeft bevestigd dat de voorschriften van richtlijn 2003/88 bijzonder belangrijke voorschriften van het sociaal recht van de Unie zijn die voor alle werknemers gelden als een minimumnorm ter bescherming van hun veiligheid en hun gezondheid [9]; deze bescherming is niet alleen in het individuele belang van de werknemer, maar ook in het belang van de werkgever en in het algemeen belang [10].

6 Zie in deze zin arresten van 9 november 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punt 45), en 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 23).

7 Zie in deze zin ook de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak King (C-214/16, EU:C:2017:439, punt 36).

8 Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, punt 53 en voetnoot 22), waarin weliswaar het recht op vakantie wordt besproken doch meerdere teksten van grondwetten van lidstaten aan de orde komen, en de conclusie wordt getrokken dat artikel 31, lid 2, van het Handvest gemodelleerd is op de grondwet van meerdere lidstaten.

9 Arresten van 10 september 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones Obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, punt 24), en 1 december 2005, Dellas e.a. (C-14/04, EU:C:2005:728, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak); beschikking van het Hof van 4 maart 2011, Grigore (C-258/10, niet gepubliceerd, EU:C:2011:122, punt 41).

10 Zie de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punt 52).

39. Een eerste gevolg dat mijns inziens uit het functionele verband tussen richtlijn 2003/88 en de in het Handvest erkende sociale grondrechten kan worden afgeleid, is dat richtlijn 2003/88 aldus moet worden uitgelegd en de werkingssfeer daarvan aldus moet worden vastgesteld, dat de werknemers in staat worden gesteld om de subjectieve rechten die de richtlijn hun toekent ten volle en daadwerkelijk te genieten, en dat elk obstakel dat dit genot feitelijk kan beperken of verstoren, wordt verwijderd.

40. Daartoe moet er bij de uitlegging en uitvoering van richtlijn 2003/88 rekening mee worden gehouden dat, zoals het Hof reeds meerdere malen heeft geoordeeld, de werknemer moet worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen het dienstverband, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen. [11]

41. Daarom moet ieder handelen of nalaten van een werkgever dat een werknemer ervan zou kunnen weerhouden zijn rechten uit te oefenen, onverenigbaar met de doelstellingen van de richtlijn worden geacht. [12]

42. Verder heeft het Hof in dit verband vastgesteld dat er rekening mee moet worden gehouden dat, gelet op zijn situatie van zwakkere partij, de werknemer ervan kan worden weerhouden uitdrukkelijk zijn rechten uit te oefenen jegens zijn werkgever, omdat de afdwinging van die rechten hem kan blootstellen aan maatregelen van die werkgever die het dienstverband ten nadele van die werknemer kunnen beïnvloeden. [13]

43. Indien richtlijn 2003/88, gelet op het bovenstaande, aldus wordt uitgelegd dat de doelstellingen daarvan op coherente wijze kunnen worden verwezenlijkt en de daarin aan de werknemers toegekende rechten ten volle en doeltreffend kunnen worden beschermd, zou dit inhouden dat voor de rechtssubjecten die bij de uitvoering van de richtlijn betrokken zijn specifieke verplichtingen moeten worden vastgesteld waarmee kan worden vermeden dat de structureel onevenwichtige economische betrekking tussen de werkgever en de werknemer het werkelijk genot van de bij deze richtlijn toegekende rechten verstoort.

C. Noodzaak om het nuttige effect van richtlijn 2003/88 te garanderen

44. Aan de hand van het hierboven beschreven systematische kader kan de inhoud van de verplichtingen die richtlijn 2003/88 oplegt aan de verschillende rechtssubjecten op wie zij van toepassing is, nader worden bepaald.

45. In de eerste plaats dienen de lidstaten ter uitvoering van de richtlijn „de nodige maatregelen” te treffen opdat alle werknemers de door deze richtlijn gewaarborgde rechten kunnen genieten (dagelijkse en wekelijkse rusttijd, duur van de werkweek, enz.).

46. Het feit dat alle artikelen met minimumvoorschriften ten aanzien van beperkingen aan de arbeidstijd (de artikelen 3, 4, 5 en 6, voor zover in casu van belang) beginnen met de woorden: „De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat [...]”, heeft mijns inziens een dubbele betekenis.

47. Enerzijds wordt daardoor bevestigd hoe belangrijk de feitelijke omzetting van de richtlijn in nationaal recht is, met ruime doch functionele mogelijkheden tot afwijking.

11 Zie arrest van 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 41).

12 Met betrekking tot het recht op vakantie zoals erkend in artikel 7 van richtlijn 2003/88, zie arrest van 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 42).

13 Met betrekking tot het recht op vakantie zoals erkend in artikel 7 van richtlijn 2003/88, zie arrest van 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punten 41 en 42).

48. Anderzijds versterkt deze beginregel, gelet op het systematische kader dat in het vorige hoofdstuk is beschreven, de verantwoordelijkheid van de lidstaten om het resultaat van daadwerkelijke bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemer – wiens bescherming tot de basisdoelen van richtlijn 2003/88 behoort, zoals uitdrukkelijk in onder andere overweging 4 van deze richtlijn is vermeld – te bereiken.

49. Dat steeds dezelfde bewoordingen worden gebruikt, lijkt derhalve met zich te brengen dat, ofschoon de lidstaten vrij zijn om de vorm en de wijze van uitvoering van richtlijn 2003/88 te kiezen, zij niettemin maatregelen moeten nemen die kunnen garanderen dat de door deze richtlijn gewaarborgde rechten werkelijk kunnen worden genoten, door een nationale regeling vast te stellen waarmee het resultaat van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in concreto kan worden bereikt doordat de beperkingen op de arbeidstijden daadwerkelijk in acht worden genomen.

50. Daar komt nog bij dat volgens vaste rechtspraak voor de uitvoering van een richtlijn in de rechtsorde van een lidstaat vereist is dat het betrokken nationale recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekert, de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is, en de begunstigden in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten. [14]

51. Meer bepaald moet de verplichting van de lidstaten om de „nodige maatregelen" te treffen tot uitdrukking komen in de omzetting in nationaal recht van de regels over de arbeidstijden, en daarnaast in de invoering van alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de in artikel 31 van het Handvest verankerde grondrechten uit te oefenen, door elk obstakel te verwijderen dat feitelijk het genot kan verstoren of beperken van de subjectieve rechten die met dit oogmerk zijn toegekend bij richtlijn 2003/88, waarbij artikel 31 van het Handvest ten uitvoer is gelegd, zoals in punt 36 van deze conclusie is opgemerkt.

52. Uit de rechtspraak volgt overigens dat op de lidstaten in ieder geval een nauwkeurige resultaatsverplichting rust waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de in richtlijn 2003/88 vervatte regels [15], aangezien zij alle algemene of bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren [16] en te voorkomen dat, ook door nalaten van de nationale wetgever [17], het nuttige effect van deze richtlijn wordt aangetast.

53. Ten aanzien van specifiek de regeling van Unierecht inzake arbeidstijden heeft het Hof reeds kunnen preciseren dat het nuttige effect van de aan de werknemers verleende rechten integraal moet worden verzekerd, hetgeen noodzakelijkerwijs impliceert dat de lidstaten verplicht zijn te waarborgen dat elk minimumvoorschrift van de richtlijn wordt nageleefd. Dat is immers de enige uitlegging die in overeenstemming is met de doelstelling van die richtlijn, te weten een doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren. [18]

54. De regeling van een lidstaat moet dus integraal het nuttige effect waarborgen van de rechten die door richtlijn 2003/88 aan de werknemers zijn verleend om hun gezondheid en veiligheid doeltreffend te beschermen. [19]

14 Arrest van 12 juni 2003, Commissie/Luxemburg (C-97/01, EU:C:2003:336, punt 32).

15 Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 104).

16 Zie arresten van 26 juni 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, punt 55), en 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punt 39); conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de gevoegde zaken Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2003:245, punt 23).

17 Zie in deze zin ook de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Schultz-Hoff (C-350/06, EU:C:2008:37, punt 45 en de in voetnoot 31 aangehaalde rechtspraak).

18 Arresten van 7 september 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-484/04, EU:C:2006:526, punt 40); 1 december 2005, Dellas e.a. (C-14/04, EU:C:2005:728, punten 45 en 53), en 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punt 64).

19 Beschikking van 11 januari 2007, Vorel (C-437/05, EU:C:2007:23, punt 36); zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Hälvä e.a. (C-175/16, EU:C:2017:285, punt 44).

55. Tegenover deze verplichtingen van de lidstaten om bij de uitvoering van de richtlijn het nuttige effect te garanderen, staat een bijzondere verantwoordelijkheid van de werkgever [20], die op zijn beurt passende maatregelen moet nemen om de werknemers in staat te stellen de bij richtlijn 2003/88 aan hen gegarandeerde rechten zonder belemmeringen uit te oefenen.

D. Registratie van de arbeidstijd en effectieve bescherming van de rechten van de werknemer

56. Om de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, moet binnen het hierboven geschetste rechtskader worden nagegaan of door het ontbreken van een systeem om te meten hoelang en op welke tijdstippen de werknemer heeft gewerkt, de bij richtlijn 2003/88 toegekende rechten worden uitgehold doordat het nuttige effect van de daarin vervatte bepalingen en de bescherming van de rechten die bij deze bepalingen aan de werknemers in de Unie wordt toegekend, teniet worden gedaan.

57. In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat indien een dergelijk systeem ontbreekt, er geen enkele garantie is dat de bij richtlijn 2003/88 vastgestelde tijdslimieten werkelijk in acht worden genomen, en dus dat de rechten die bij deze richtlijn aan de werknemers worden toegekend zonder belemmeringen kunnen worden uitgeoefend.

58. Indien er geen systeem voor de registratie van de arbeidstijd is, kan immers niet objectief en met zekerheid worden vastgesteld hoelang en op welke tijdstippen in werkelijkheid arbeid is verricht. Zonder een dergelijk systeem kan bovendien geen onderscheid worden gemaakt tussen gewone arbeidstijd en overuren, en kan dus ook niet eenvoudig en met zekerheid worden geverifieerd of de bij richtlijn 2003/88 ingevoerde limieten in acht zijn genomen.

59. Om het ontbreken van waarborgen voor de effectieve bescherming van de rechten in verband met de inachtneming van de arbeidstijden te compenseren, volstaan de aan controle-instanties als arbeidsinspecteurs toegekende bevoegdheden overigens niet. Ook het overheidsorgaan dat is belast met de controle van de inachtneming van het systeem voor de veiligheid op het werk heeft, indien er geen systeem voor de registratie van de gewerkte uren bestaat, geen concrete mogelijkheid om de eventuele niet-nakoming van de verplichtingen vast te stellen en aan de werkgever tegen te werpen.

60. In dit verband moet worden opgemerkt dat voor de verwijzende rechter erop is gewezen dat indien er geen betrouwbaar systeem voor de registratie van de arbeidstijd bestaat, moeilijk kan worden nagegaan hoeveel uren er werkelijk is gewerkt, en wel aan de hand van de twee in punt 23 van deze conclusie genoemde rapporten van het directoraat-generaal van Arbeid van het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zekerheid, de autoriteit waaraan de Spaanse wet de controlefunctie op het gebied van gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats heeft gedelegeerd. [21]

61. In dit verband merk ik daarnaast op dat het Hof reeds heeft gewezen op het belang van een systeem voor de registratie van de arbeidstijd om het nuttige effect van de Unieregeling op het gebied van beperkingen van de arbeidstijd te garanderen. In het arrest Worten (arrest van 30 mei 2013, C-342/12, EU:C:2013:355) heeft het Hof immers gepreciseerd dat de verplichting voor de werkgever om de bevoegde autoriteiten onmiddellijke toegang tot het arbeidstijdregister te verschaffen noodzakelijk kan blijken indien zij bijdraagt tot een efficiëntere toepassing van de arbeidsvoorwaardenregeling. [22]

20 De bijzondere verantwoordelijkheid komt ter sprake in de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punt 35) met betrekking tot het recht op vakantie.

21 Uit deze rapporten blijkt dat een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd wordt gezien als het enige instrument waarmee kan worden gecontroleerd of de voor het referentietijdvak voorziene maximumlimieten eventueel zijn overschreden.

22 Zie punt 37 van het arrest.

62. Als het noodzakelijk kan zijn dat het aanwezigheidsregister onmiddellijk wordt getoond om de doeltreffendheid van de bepalingen op het gebied van arbeidstijden ter bescherming van de werknemer te garanderen, dan geldt a fortiori dat indien er geen instrument voor de registratie van de arbeidstijd bestaat, de met controles belaste entiteiten geen beschikking hebben over een essentieel element om na te gaan of de regels worden nageleefd.

63. In de tweede plaats is het door het ontbreken van een doeltreffend systeem voor de vaststelling van de arbeidstijd niet alleen onmogelijk om effectief de gewerkte uren vast te stellen, maar ook veel moeilijker voor de werknemer om de bij richtlijn 2003/88 aan hem toegekende rechten in rechte te verdedigen. Bij het ontbreken van een dergelijk systeem zou het immers bijzonder moeilijk zijn om doeltreffende rechtsmiddelen tegen deze onrechtmatige gedragingen in te roepen, indien de werkgever de werknemer verplicht om arbeid te verrichten in strijd met de beperkingen op de arbeidstijden in de voornoemde richtlijn.

64. Dienaangaande volstaat niet te betogen, zoals het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting heeft gedaan, dat de werknemer zijn rechten voor de rechter kan doen gelden. Zonder passend systeem voor de registratie van de normale arbeidstijd heeft de werknemer immers een zwaardere bewijslast indien hij de werkgever voor de rechter daagt wegens schending van de in richtlijn 2003/88 neergelegde verplichtingen.

65. De werknemer beschikt weliswaar over andere middelen om voor de rechter aan te tonen dat de werkgever de verplichtingen niet is nagekomen die voortvloeien uit de regeling inzake arbeidstijden, zoals getuigenbewijs of andere aanwijzingen als verzonden of ontvangen mails of berichten, doch het ontbreken van objectieve gegevens over de duur van zijn werkdag ontneemt hem een eerste bewijselement dat fundamenteel is.

66. Daar komt nog bij dat de doelmatigheid van getuigenbewijs lijdt onder het feit dat de werknemer de zwakkere partij is in de arbeidsverhouding, en collega's dus mogelijk niet bereid zijn om tegen de werkgever te getuigen, uit vrees voor represailles.

67. In dit verband moet worden herinnerd aan de in de punten 40 tot en met 42 aangehaalde rechtspraak, waarin het Hof erop heeft gewezen dat de werknemer gezien zijn zwakkere positie ervan kan worden weerhouden zijn rechten uitdrukkelijk te doen gelden jegens zijn werkgever.

68. De afschrikkende werking, die intrinsiek verbonden is met de contractuele positie van de werkgever, neemt aanzienlijk toe wanneer het systeem niet beschikt over instrumenten om de arbeidstijd te registreren en de eventuele bewijsvoering voor de rechter daardoor bijzonder moeilijk wordt.

69. Uit het bovenstaande blijkt dat het ontbreken van een mechanisme voor de vaststelling van de arbeidstijd de doeltreffendheid van de rechten die richtlijn 2003/88 aan de werknemers garandeert aanzienlijk verzwakt, welke rechten in wezen aan de beoordeling van de werkgever worden overgelaten.

70. Daar komt nog bij dat een dergelijke verplichting weliswaar niet uitdrukkelijk in richtlijn 2003/88 is opgenomen, doch blijkens de bovenstaande overwegingen functioneel en essentieel is om de daarin voorziene doelen te bereiken en om de subjectieve rechten die bij deze richtlijn worden toegekend, te genieten.

71. Het ontbreken van een systeem voor de registratie van de arbeidstijd houdt ook een aanzienlijke verzwakking in van de rechten op informatie en de daaraan verbonden functie van controle door de vakbondsvertegenwoordigers van de werknemers, welke rechten op het gebied van gezondheid en veiligheid van de werknemers hun uitdrukkelijk zijn toegekend bij artikel 4, lid 1, en artikel 11, lid 3,

van richtlijn 89/391, in lijn met artikel 27 van het Handvest van de grondrechten [23].

72. Kortom, de bovenstaande overwegingen laten zien dat de verplichting tot registratie van de dagelijkse arbeidstijd een essentiële functie heeft die dient ter ondersteuning van de nakoming van alle andere verplichtingen van richtlijn 2003/88, zoals de beperking van de duur van de werkdag, de dagelijkse rusttijd, de beperking van de duur van de werkweek, de wekelijkse rusttijd, en de eventuele overuren. Deze verplichtingen houden niet alleen verband met het recht van de werknemer en zijn vertegenwoordigers om regelmatig te controleren hoeveel uren wordt gewerkt met het oog op de bezoldiging, maar vooral met het doel de gezondheid en de veiligheid op de arbeidsplaats te beschermen.

73. De bovenstaande uitlegging kan mijns inziens niet in twijfel worden getrokken door de verschillende argumenten die de interveniërende partijen ter ondersteuning van het tegengestelde standpunt voor het Hof hebben aangevoerd.

74. In dit verband ben ik ten eerste van oordeel dat het argument dat er geen algemene verplichting bestaat om enig mechanisme voor de registratie van de werkelijk gewerkte uren in te voeren omdat de Unieregeling niet uitdrukkelijk voorziet in een systeem om de arbeidstijd te registreren, niet doorslaggevend is, aangezien het Unierecht in bijzondere gevallen wel degelijk voorschrijft dat de arbeidstijd wordt geregistreerd. [24]

75. Dit argument, dat kan worden teruggevoerd op het bekende argument van de juridische uitlegging in het adagium „ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit", wordt evenwel tegengesproken door de resultaten van de systematische en teleologische uitlegging van richtlijn 2003/88 in de bovenstaande punten, die hebben laten zien dat een systeem voor de registratie van de werkelijk gewerkte uren noodzakelijk is om het nuttige effect van de bepalingen van Unierecht inzake de beperking van de arbeidstijd te garanderen.

76. Anderzijds is het bestaan van een uitdrukkelijke verplichting om in bepaalde speciale gevallen de arbeidstijd te registreren geenszins in tegenspraak met de door mij voorgestelde uitlegging. Enkele categorieën werknemers en de werknemers van enkele specifieke sectoren behoeven immers bijzondere bescherming – wegens de intrinsieke kenmerken van de arbeidsprestatie, zoals mobiele of deeltijdwerknemers – en voor hen voorziet het Unierecht in bijzonder strenge en uitgebreide controles.

77. Bij „gewone" werknemers die niet onder deze specifieke categorieën vallen, veronderstelt richtlijn 2003/88 daarentegen dat er een instrument voor de vaststelling van de arbeidstijd bestaat; dit kan een eenvoudig papieren of elektronisch register of een ander instrument zijn, mits het geschikt is voor het doel.

23 Deze bepaling kent de werknemers en hun vertegenwoordiger het recht op informatie en raadpleging van de werknemers binnen de onderneming toe.

24 Bijvoorbeeld in het geval van mobiele of deeltijdwerknemers. Zie in dit verband artikel 9, onder b), van richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (PB 2002, L 80, blz. 35), artikel 4, lid 1, van richtlijn 1999/63/EG van de Raad van 21 juni 1999 inzake de overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van zeevarenden (PB 1999, L 167, blz. 33), en clausule 12 van de bijlage bij richtlijn 2014/112/EU van de Raad van 19 december 2014 tot uitvoering van de Europese Overeenkomst betreffende de regeling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de binnenvaart (PB 2014, L 367, blz. 86).

78. Wat ten tweede het argument betreft dat door de invoering van systemen voor de registratie van de arbeidstijd inbreuk wordt gemaakt op de grondrechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens, heeft het Hof reeds kunnen specificeren dat de inhoud van een arbeidstijdregister weliswaar onder het begrip „persoonsgegevens" als bedoeld in het Unierecht kan vallen, maar het Unierecht niet in de weg staat aan een nationale regeling die voorschrijft dat dit arbeidstijdregister aan de nationale autoriteit die bevoegd is voor het toezicht op de arbeidsvoorwaarden, voor onmiddellijke raadpleging beschikbaar wordt gesteld. [25]

79. De werkgever moet uiteraard rechtmatig gebruik maken van de in het register beschikbare gegevens, door uitsluitend personen met een gekwalificeerd belang toegang daartoe te geven.

80. Wat ten derde het argument betreft dat het Spaanse recht de voorschriften van richtlijn 2003/88 aldus heeft omgezet dat zij zelfs gunstiger voor de werknemer zijn (bijvoorbeeld door het wekelijkse aantal arbeidsuren te verlagen), dit argument verwart de waarde van de inhoudelijke verplichtingen (de minimumvoorschriften van de richtlijn) met die van de functionele verplichtingen (systemen voor de controle of eerstgenoemde verplichtingen werkelijk worden nagekomen).

81. In het onderhavige geding staat niet ter discussie of de verplichtingen die richtlijn 2003/88 de lidstaten uitdrukkelijk oplegt (minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijd, maximale wekelijkse arbeidstijd, enz.) correct zijn uitgevoerd, maar is de vraag aan de orde of voor de juiste naleving van die verplichtingen ook in een passend controle-instrument moet worden voorzien.

82. Ten vierde kan volgens mij evenmin worden betwist dat er een juridische verplichting bestaat om te voorzien in een systeem voor de registratie van de arbeidstijd, met het argument dat het rechtsstelsel van de Unie de ondernemingsvrijheid beschermt, wat het recht met zich brengt om de organisatiemodellen te kiezen die voor de specifieke activiteit het meest geschikt worden geacht.

83. Dienaangaande moet overweging 4 van richtlijn 2003/88 in herinnering worden gebracht, waarin staat te lezen: „De verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers op het werk is een doelstelling die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt mag worden gemaakt."

84. Overigens hebben de vertegenwoordigers van de verwerende partij primair niet vermeld welke obstakels concreet in de weg staan aan de invoering van een systeem voor de registratie van de binnen de onderneming gewerkte uren.

85. Bovendien hebben de lidstaten een aanzienlijke beslissingsruimte bij de vaststelling van de nationale regelingen inzake arbeidstijden en hebben zij dus ook beslissingsbevoegdheid bij de keuze van verschillende systemen naargelang de complexiteit van de organisatie en de kenmerken van elke onderneming. In het volgende hoofdstuk kom ik hierop terug.

25 Arrest van 30 mei 2013, Worten (C-342/12, EU:C:2013:355, punten 27 en 28).

E. Autonomie van de lidstaten bij de vaststelling van het registratiesysteem

86. Uit de uitlegging die ik in de bovenstaande punten in overweging geef, volgt weliswaar dat er een verplichting bestaat om een systeem voor de registratie van de arbeidstijd in te voeren, op grond van de doelstelling van minimumharmonisatie van richtlijn 2003/88 en overeenkomstig mijn stelling in punt 49 van deze conclusie, doch ik ben van mening dat het aan de lidstaten staat te beslissen in welke vorm en op welke wijze deze verplichting wordt uitgevoerd [26], en om te bepalen hoe de naleving van de regels inzake de beperking van de arbeidstijd in de praktijk eenvoudig kan worden gecontroleerd.

87. In dit verband moet worden onderstreept dat de huidige technologie de meest uiteenlopende systemen voor de vaststelling van de arbeidstijd mogelijk maakt [27] (papieren registers, computerprogramma's, elektronische badges), welke systemen ook kunnen worden gedifferentieerd naargelang de kenmerken en de behoeften van de afzonderlijke ondernemingen.

88. De lidstaten hebben weliswaar een aanzienlijke beslissingsruimte bij de keuze van de vorm en de wijze van uitvoering van de verplichting om een systeem voor de registratie van de arbeidstijd in te voeren, doch uit de redenering in de bovenstaande punten, en met name uit de verplichting van de lidstaten het nuttige effect van richtlijn 2003/88 en de doeltreffendheid van de bij deze richtlijn aan de werknemers toegekende rechten te garanderen, waarop ik in de punten 45 en volgende heb gewezen, volgt dat een dergelijk registratiesysteem geschikt moet zijn om deze doelstellingen te bereiken. [28]

F. Prejudiciële vragen

89. Uit het bovenstaande volgt naar mijn mening dat een nationale regeling volgens welke ondernemingen niet verplicht zijn om een systeem voor de registratie van de dagelijkse arbeidstijd van alle werknemers in de voeren, niet in overeenstemming is met het Unierecht. Het staat hoe dan ook aan de verwijzende rechter om vast te stellen of de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, kan worden uitgelegd in overeenstemming met de genoemde artikelen van richtlijn 2003/88 en artikel 31, lid 2, van het Handvest.

90. In dit verband moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288 VWEU te voldoen. [29]

26 Zie dienaangaande het arrest van 20 januari 2009, Schultz-Hoff e.a. (C-350/06 en C-520/06, EU:C:2009:18, punt 47); zie met betrekking tot het recht op vakantie laatstelijk de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, punt 25), maar reeds eerder, met betrekking tot de verplichting van lidstaten tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening en de uitvoering van het recht, de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Schultz-Hoff (C-520/06, EU:C:2008:38, punten 45, 55 en 56).

27 In de opmerkingen die zij bij het Hof heeft ingediend, heeft de Commissie dit aspect benadrukt.

28 In dit verband, en op grond van de gegevens in het procesdossier waarover het Hof beschikt en de verklaringen ter terechtzitting, lijkt het door de verwerende partij in het hoofdgeding gebruikte systeem, waarnaar in punt 19 van deze conclusie wordt verwezen, *op het eerste gezicht* niet te voldoen aan de hierboven beschreven vereisten van een passend registratiesysteem. Het staat hoe dan ook aan de verwijzende rechter om vast te stellen of dat al dan niet het geval is.

29 Zie arresten van 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 58).

91. Voor de oplossing van het geschil dat in het hoofdgeding wordt onderzocht, wordt eraan herinnerd dat het vereiste van richtlijnconforme uitlegging voor de nationale rechters de verplichting inhoudt om zo nodig vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht. Bijgevolg kan een nationale rechterlijke instantie niet op goede gronden oordelen dat zij de betrokken nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht.[30]

92. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om na te gaan of het, met behulp van de in het Spaanse recht bekende uitleggingsinstrumenten, mogelijk is om het Estatuto de los Trabajadores aldus uit te leggen dat het ondernemingen voorschrijft een systeem voor de registratie van de dagelijkse aanwezigheid van voltijdwerknemers in te voeren.

93. Indien de richtlijnconforme uitlegging niet mogelijk is en aangezien richtlijn 2003/88 niet rechtstreeks kan worden toegepast op horizontale betrekkingen tussen particulieren, moet worden nagegaan of de onderneming kan worden verplicht om een systeem voor de registratie van de dagelijkse aanwezigheid bij te houden door artikel 31, lid 2, van het Handvest toe te passen.

94. Het Hof heeft reeds erkend dat artikel 31, lid 2, van het Handvest met betrekking tot het recht op vakantie rechtstreekse werking heeft in de betrekkingen tussen particulieren.[31] Aangezien het recht op een beperking van de maximale arbeidstijd en op (dagelijkse en wekelijkse) rusttijden dezelfde structuur heeft als het recht op vakantie, en aangezien dit nauw verwante rechten betreft die beide dienen ter bescherming van gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden en in dezelfde bepaling van het Handvest zijn vastgelegd, is de rechtspraak van het Hof over de rechtstreekse werking van artikel 31, lid 2, van het Handvest in de betrekkingen tussen particulieren mijns inziens ook van toepassing op de rechten op een beperking van de maximale arbeidstijd en op rusttijden van de werknemer.

95. Deze rechten kunnen derhalve rechtstreeks tegen de werkgever worden ingeroepen, mits de betrokken situatie onder de werkingssfeer van het Unierecht valt[32], een omstandigheid waarvan in casu sprake is aangezien richtlijn 2003/88 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd bij de betrokken nationale regeling ten uitvoer is gebracht.

96. In dit verband ben ik van mening dat de inhoud van de door artikel 31, lid 2, van het Handvest gegarandeerde rechten van de werknemer op een beperking van de maximale arbeidstijd en op rusttijden en van de overeenkomstige verplichtingen van de werkgever, zich zo ver uitstrekt dat ook de invoering van een systeem voor de registratie van de arbeidstijd daaronder valt.

97. Ter ondersteuning van deze ruime uitlegging van de rechten op beperking van de maximale arbeidstijd en op rusttijd kan om te beginnen worden opgemerkt dat het, aangezien dit een „sociaal recht" betreft, in de aard van dit recht besloten ligt dat de rechthebbende positieve prestaties van de staat of van andere daartoe verplichte personen pretendeert. Dit soort rechten kan niet anders worden gewaarborgd dan door positieve prestaties van degene die daartoe verplicht is; indien deze prestaties ontbreken of ontoereikend zijn, kan het recht niet doeltreffend worden uitgeoefend.

30 Zie arresten van 24 januari 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punt 60).

31 Zie ook het arrest van 6 november 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, punten 49-51 en 69-79).

32 Zie artikel 51, lid 1, van het Handvest.

98. De bovenstaande opmerkingen over de uitlegging van richtlijn 2003/88, waarin erop wordt gewezen dat de doeltreffendheid van het recht op beperking van de maximale arbeidstijd en op rusttijd afhangen van de vraag of er zekere en objectieve methoden bestaan waarmee kan worden nagegaan hoeveel uren er werkelijk is gewerkt, pleiten ervoor om artikel 31, lid 2, van het Handvest aldus uit te leggen dat daaruit kan worden afgeleid dat ondernemingen verplicht zijn om een dergelijk controlemechanisme in te voeren. Daarbij zijn zij echter vrij om de technieken te kiezen die volgens hen het meest geschikt zijn voor hun specifieke behoeften in verband met de organisatie van de onderneming.

IV. Conclusie

99. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de artikelen 3, 5, 6, 16 en 22 van richtlijn 2003/88/EG van het Parlement en de Raad van 4 november 2003 moeten aldus worden uitgelegd dat ondernemingen verplicht zijn om te beschikken over een systeem voor de registratie van het aantal uren dat effectief is gewerkt ten aanzien van voltijdse werknemers die zich er niet uitdrukkelijk, individueel dan wel collectief, toe hebben verbonden om overuren te maken en die niet de hoedanigheid van mobiele werknemer, werknemer van de koopvaardij of werknemer van de spoorwegen hebben.

2) De lidstaten zijn vrij om vast te stellen welke vorm van registratie van de dagelijkse arbeidstijd het meest geschikt is om het nuttige effect van de bovengenoemde Uniebepalingen te verzekeren.

3) De verwijzende rechter dient hoe dan ook na te gaan, met inachtneming van het nationale recht in zijn geheel en met toepassing van de in dit recht erkende uitleggingsmethoden, of hij dit recht aldus kan uitleggen dat de volledige doeltreffendheid van het Unierecht wordt gegarandeerd. Indien het niet mogelijk is om een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, aldus uit te leggen dat de overeenstemming daarvan met richtlijn 2003/88 en artikel 31, lid 2, van het Handvest van de grondrechten wordt gegarandeerd, volgt uit deze laatste bepaling dat de verwijzende rechter deze nationale regeling buiten toepassing moet verklaren en zich ervan moet vergewissen dat de verplichting voor de onderneming om zich een systeem te verschaffen dat geschikt is om de effectief gewerkte uren te registreren, wordt nagekomen.”