ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

25 november 2010 *

In zaak C-429/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Halle (Duitsland) bij beslissing van 30 september 2009, ingekomen bij het Hof op 30 oktober 2009, in de procedure

Günter Fuß

tegen

Stadt Halle,

* Procestaal: Duits.

wijst HET HOF (Tweede kamer),

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

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 september 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— Fuß, vertegenwoordigd door M. Geißler, Rechtsanwalt,

— de Stadt Halle, vertegenwoordigd door T. Brümmer, Rechtsanwalt,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en C. Blaschke als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en M. van Beek als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000 (PB L 195, blz. 41; hierna: „richtlijn 93/104"), en van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 299, blz. 9).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Fuß en zijn werkgever, de Stadt Halle, ter zake van het door Fuß ingediende verzoek om compensatie wegens de buitensporig lange werktijden die hij moest maken als brandweerman in dienst van de Stadt Halle.

Toepasselijke bepalingen

Regeling van de Unie

Richtlijn 93/104

3 Artikel 1 van richtlijn 93/104, met het opschrift „Doel en toepassingsgebied", bepaalt in de leden 1 en 2, sub a, ervan:

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

2. Deze richtlijn is van toepassing op:

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

4 Artikel 2 van diezelfde richtlijn, met het opschrift „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

[...]"

5 Onder het opschrift „Maximale wekelijkse arbeidstijd", wordt in artikel 6 van die richtlijn bepaald:

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

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

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

6 Krachtens artikel 16, punt 2, van richtlijn 93/104 mogen de lidstaten voor de toepassing van de in artikel 6 ervan bepaalde maximale wekelijkse arbeidstijd een referentieperiode vaststellen die niet langer is dan vier maanden, behoudens de afwijkingsmogelijkheden van artikel 17 van diezelfde richtlijn. Artikel 17, lid 4, bepaalt dat deze mogelijkheid om af te wijken van artikel 16, lid 2, evenwel niet tot gevolg mag hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden, of, wanneer de referentieperioden zijn vastgelegd in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners, twaalf maanden.

7 Artikel 18, lid 1, van richtlijn 93/104 luidt als volgt:

„1. a) De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 23 november 1996 aan deze richtlijn te voldoen of vergewissen zich er uiterlijk op die datum van dat de sociale partners via overeenkomsten de nodige maatregelen nemen; de lidstaten nemen in dit laatste geval alle noodzakelijke maatregelen om te allen tijde de door deze richtlijn geëiste resultaten te kunnen waarborgen.

b) i) Een lidstaat kan evenwel, 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:

— geen enkele werkgever verlangt dat een werknemer meer dan achtenveertig uur werkt tijdens een periode van zeven dagen, berekend als gemiddelde van de in artikel 16, punt 2, bedoelde referentieperiode, tenzij de werknemer met het verrichten van dergelijke arbeid heeft ingestemd;

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

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

— 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;

— de werkgever verstrekt de bevoegde autoriteiten, op hun verzoek, inlichtingen over de gevallen waarin werknemers ermee hebben ingestemd om langer dan achtenveertig uur te werken tijdens een periode van zeven dagen, berekend als gemiddelde van de in artikel 16, punt 2, bedoelde referentieperiode.

[...]"

Richtlijn 2003/88

8 Zoals blijkt uit punt 1 van de considerans ervan, wordt in richtlijn 2003/88, ter wille van de duidelijkheid, overgegaan tot codificatie van richtlijn 93/104.

9 Artikel 1 van richtlijn 2003/88, met het opschrift „Doel en toepassingsgebied", bepaalt:

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

2. Deze richtlijn is van toepassing op:

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

[...]"

10 Artikel 2, punt 1, van diezelfde richtlijn, met het opschrift „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

11 Onder het opschrift „Maximale wekelijkse arbeidstijd", wordt in artikel 6 van die richtlijn bepaald:

„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."

12 Krachtens artikel 16 van richtlijn 2003/88 mogen de lidstaten voor de toepassing van de in artikel 6 ervan bepaalde maximale wekelijkse arbeidstijd een referentieperiode vaststellen die niet langer is dan vier maanden, behoudens de afwijkingsmogelijkheden van artikel 17 en 18 van diezelfde richtlijn. Artikel 19, eerste en tweede alinea, van diezelfde richtlijn bepaalt dat deze mogelijkheid om af te wijken van artikel 16 evenwel niet tot gevolg mag hebben dat er een referentieperiode wordt vastgesteld die langer is dan zes maanden, of, wanneer de referentieperioden zijn vastgelegd in collectieve overeenkomsten of bedrijfsakkoorden tussen de sociale partners, twaalf maanden.

13 Artikel 22, lid 1, eerste alinea, van voornoemde richtlijn bepaalt:

„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, sub 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."

14 Bij artikel 27, lid 1, van richtlijn 2003/88 is richtlijn 93/104 ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten wat betreft de termijnen voor de omzetting ervan.

15 Overeenkomstig artikel 28 ervan is richtlijn 2003/88 in werking getreden op 2 augustus 2004.

Nationale regeling

16 § 2, lid 1, van de Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im feuerwehrtechnischen Dienst der Städte und Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt van 7 oktober 1998 (besluit inzake de arbeidstijd van ambtenaren in brandweerfuncties bij steden en gemeenten van de deelstaat Saksen-Anhalt; hierna: „ArbZVO-FW 1998"), die van kracht was tot en met 31 december 2007, bepaalde:

„De normale arbeidstijd voor in ploegendienst werkende ambtenaren die tijdens de week voornamelijk in de wachtdienst werken, bedraagt gemiddeld 54 uur. [...]"

17 De ArbZVO-FW 1998 is met ingang van 1 januari 2008 vervangen door de ArbZVO-FW van 5 juli 2007 (hierna: „ArbZVO-FW 2007").

18 § 2, lid 1, van de ArbZVO-FW 2007 bepaalt:

„De normale wekelijkse arbeidstijd voor ambtenaren, inclusief overwerk, bedraagt jaarlijks gemiddeld 48 uur."

19 § 4 van de ArbZVO-FW 2007, met het opschrift „Individuele regelingen", luidt:

„1. Met inachtneming van de algemene beginselen van veiligheid en gezondheidsbescherming mag de duur van ploegenarbeid de normale gemiddelde wekelijkse arbeidstijd bedoeld in § 2, lid 1, overschrijden indien de betrokkenen hiermee instemmen en de werkgever het bewijs hiervan levert.

2. De instemming bedoeld in lid 1 kan worden ingetrokken met inachtneming van een opzeggingstermijn van zes maanden. De betrokkenen moeten hiervan schriftelijk in kennis worden gesteld."

20 § 72, lid 3, van het Beamtengesetz (ambtenarenwet) van de deelstaat Saksen-Anhalt, in de versie die ten tijde van de feiten van het hoofdgeding van toepassing was, bepaalt dat de normale arbeidstijd op basis van de behoeften van de dienst verhoudingsgewijze kan worden verlengd, doch gemiddeld niet meer dan 54 uur per week mag bedragen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Fuß is sedert 10 mei 1982 in dienst van de stad Halle. In 1998 werd hij benoemd tot ambtenaar in de rang van „Oberbrandmeister" (opperbrandmeester). Sedert 15 december 2005 heeft hij de rang van „Hauptbrandmeister" (hoofdbrandmeester).

22 Tot en met 4 januari 2007 werkte Fuß als chauffeur bij het interventieteam „brandbestrijding" van de brandweer van de stad Halle. Volgens zijn dienstrooster bedroeg zijn gemiddelde wekelijkse arbeidstijd 54 uur, in ploegendiensten van 24 uur. Elk van die diensten, tijdens welke de brandweerman verplicht is om in de kazerne aanwezig te zijn, bestaat uit een actieve dienst en een beschikbaarheidsdienst, die kan worden onderbroken door een interventie.

23 Bij brief van 13 december 2006 verzocht Fuß, onder verwijzing naar de beschikking van het Hof van 14 juli 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, Jurispr. blz. I-7111), dat zijn wekelijkse arbeidstijd voortaan niet meer het in artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 bedoelde maximumgemiddelde van 48 uur zou overschrijden. Bij diezelfde brief diende Fuß een verzoek in om compensatie voor het overwerk dat hij in de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 onwettig had moeten verrichten, welke compensatie aan hem kon worden toegewezen hetzij in de vorm van vrije tijd, hetzij door middel van een vergoeding overeenkomstig het aantal verrichte uren overwerk.

24 Bij besluit van 2 januari 2007 ging de stad Halle over tot de gedwongen overplaatsing van Fuß, voor een periode van ongeveer twee maanden, naar het commandocentrum, op grond dat zulks om organisatorische redenen noodzakelijk was. Dat besluit vormde het voorwerp van het arrest van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, Jurispr. blz. I-9849).

25 Bij besluit van 20 maart 2007 wees de Stadt Halle het door Fuß ingediende verzoek om compensatie voor de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 af, onder verwijzing naar de beschikking van het Oberverwaltungsgericht van de deelstaat Saksen-Anhalt van 17 oktober 2006, op grond waarvan het recht op compensatie in de vorm van vrije tijd pas ontstaat op de dag waarop een verzoek hiertoe wordt ingediend. Het verzoek van Fuß om compensatie in de vorm van vrije tijd voor het vanaf januari 2007 verrichte overwerk wees de Stadt Halle daarentegen toe. Aangezien evenwel de maximale wekelijkse arbeidstijd van Fuß sinds zijn overplaatsing naar een andere dienst in acht was genomen, kon hem voor die periode geen financiële compensatie worden toegekend, noch in de vorm van een schadevergoeding, noch in de vorm van een „recht op ongedaanmaking van de schadelijke gevolgen".

26 Bij besluit van 25 april 2007 wees de Stadt Halle het door Fuß tegen het besluit tot afwijzing van 20 maart 2007 ingediende bezwaar af, met de overweging dat, hoewel Fuß de beëindiging kon vorderen van de schending van Unierecht die voortvloeit uit de overschrijding van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 48 uur, dit enkel geldt voor de periode vanaf het einde van de maand waarin het verzoek is ingediend, daar de ambtenaar zijn werkgever eerst diens onrechtmatig handelen moet hebben verweten.

27 Volgens het Verwaltungsgericht Halle, waarbij tegen die besluiten van 20 maart en 25 april 2007 een beroep aanhangig is gemaakt, heeft Fuß naar nationaal recht geen recht op compensatie in de vorm van vrije tijd, noch op een vergoeding voor het door hem verrichte overwerk. Het recht op een vrijstelling van dienst die overeenkomt met de totale duur van het verrichte overwerk, vindt immers geen enkele juridische grondslag in het nationale recht. Fuß heeft ook geen recht op een vergoeding van het overwerk, aangezien hem niet bevolen was om het als zodanig aangeduide werk te verrichten.

28 Volgens die rechter kan een recht om te worden vrijgesteld van dienst naar nationaal recht enkel worden gebaseerd op het beginsel van de goede trouw, in de zin van § 242 van het Bürgerliche Gesetzbuch (Duits Burgerlijk Wetboek; hierna: „BGB"). Een dergelijk recht veronderstelt evenwel dat de betrokken ambtenaar bij zijn werkgever een verzoek heeft ingediend om niet langer dan gedurende de wettelijke arbeidstijd te worden tewerkgesteld. In een dergelijk geval moet enkel compensatie worden toegekend voor de na de indiening van dat verzoek onwettig opgelegde arbeidsuren.

29 De verwijzende rechter vraagt zich niettemin af of een recht op compensatie niet kan worden ontleend aan richtlijn 2003/88. Het vereiste van indiening van een voorafgaand verzoek bij de werkgever beperkt de praktische doeltreffendheid van het Unierecht namelijk tot de gevallen waarin ambtenaren zich op de eerbiediging van dat recht beroepen, hetgeen gedragingen in de hand werkt zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, waarbij het Unierecht enkel wordt geëerbiedigd wanneer om toepassing ervan wordt verzocht. Bovendien had de Stadt Halle in casu aangekondigd dat zij de personen die een beroep deden op de uit die richtlijn voortvloeiende rechten zou overplaatsen uit de inzetbare dienst naar een andere dienst, en heeft zij Fuß, nadat deze zijn verzoek om niet méér arbeidsuren te hoeven verrichten dan de maximale wekelijkse arbeidstijd, daadwerkelijk overgeplaatst. Voorts rijst de vraag of een recht op compensatie in de vorm van vrije tijd kan voortvloeien uit de bepalingen inzake de in die richtlijn voorziene referentieperiodes.

30 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Halle de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Vloeien uit richtlijn [2003/88] secundaire rechten voort wanneer de werkgever een arbeidstijd heeft vastgesteld die de grenzen van artikel 6, sub b, van richtlijn [2003/88] overschrijdt?

2) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord, vloeit dat recht dan voort uit de enkele schending van richtlijn [2003/88] of stelt het [Unie]recht verdergaande eisen voor het ontstaan van dat recht, bijvoorbeeld dat een verzoek tot arbeidstijdverkorting bij de werkgever moet zijn ingediend of dat er sprake moet zijn van schuld bij de vaststelling van de arbeidstijd?

3) Indien er een secundair recht bestaat, is dit dan gericht op compensatie in de vorm van vrije tijd dan wel op een financiële schadeloosstelling en welke criteria bevat het [Unie]recht voor de berekening van de omvang van het recht?

4) Zijn de referentieperiodes van artikel 16, sub b, en/of artikel 19, tweede alinea, van richtlijn [2003/88] rechtstreeks toepasselijk in een geval als het onderhavige waarin het nationale recht enkel een arbeidstijd vaststelt, die de maximumarbeidstijd van artikel 6, sub b, van richtlijn [2003/88] overschrijdt, en niet voorziet in een compensatie? Indien er sprake is van rechtstreekse toepasselijkheid, of, en zo ja hoe, moet dan de compensatie plaatsvinden wanneer de werkgever tot aan het einde van de referentieperiode niet tot compensatie overgaat?

5) Hoe moeten de vragen 1 tot en met 4 worden beantwoord voor de periode waarin richtlijn [93/104] van kracht was?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleidende overwegingen

31 Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter enerzijds te vernemen onder welke voorwaarden er een recht bestaat op vergoeding van de schade die wordt geleden in een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin een werknemer die tewerkgesteld is als brandweerman in een interventieteam binnen de overheidssector, een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd heeft vervuld die de arbeidstijd waarin de richtlijnen 93/104 en 2003/88 voorzien overschrijdt, en anderzijds, volgens welke procedureregels en criteria een dergelijk recht op schadevergoeding wordt toegekend.

32 Ter beantwoording van die vragen moet allereerst worden opgemerkt dat, zoals de verwijzende rechter terecht heeft vastgesteld, de in het hoofdgeding ingediende schadevordering voor de periode van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 deels valt onder de bepalingen van richtlijn 93/104, die van kracht was tot en met 1 augustus 2004, en deels onder de bepalingen van richtlijn 2003/88, waarbij, met ingang van 2 augustus 2004, de bepalingen van voornoemde richtlijn 93/104 zijn gecodificeerd. Aangezien echter de relevante bepalingen van die richtlijnen in wezen in gelijke bewoordingen zijn geformuleerd en de antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter, vanwege die gelijkheid en ongeacht welke richtlijn van toepassing is, identiek zullen zijn, dient voor de beantwoording van die vragen enkel te worden verwezen naar de bepalingen van richtlijn 2003/88.

33 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 een bijzonder belangrijk voorschrift van sociaal recht van de Europese Unie

is, dat voor alle werknemers geldt als een minimumnorm ter bescherming van hun gezondheid en van hun veiligheid, dat de lidstaten de verplichting oplegt om voor de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd, inclusief overwerk, een maximumgrens van 48 uur vast te stellen, waarbij uitdrukkelijk is gepreciseerd dat dit de maximumgrens inclusief overwerk is, en waarvan, bij gebreke van omzetting in nationaal recht van de in artikel 22, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn voorziene mogelijkheid, in geen geval kan worden afgeweken voor werkzaamheden als die van de brandweerlieden die in het hoofdgeding aan de orde zijn, zelfs niet met toestemming van de betrokken werknemer (zie in die zin arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., C-397/01–C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punten 98 en 100, en reeds aangehaald arrest Fuß, punten 33-35 en 38).

34 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kunnen de lidstaten bijgevolg niet eenzijdig de strekking van artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 bepalen door enige voorwaarde of beperking te verbinden aan dit recht van de werknemers op een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd die deze maximumgrens niet overschrijdt (zie reeds aangehaalde arresten Pfeiffer e.a., punt 99, en Fuß, punt 52).

35 Het Hof heeft ook beslist dat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 rechtstreekse werking heeft voor zover daarbij aan particulieren rechten worden toegekend waarop zij zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen (reeds aangehaalde arresten Pfeiffer e.a., punten 103-106, en Fuß, punten 56-59).

36 Vaststaat, zoals het Hof heeft geconstateerd in punt 60 van het reeds aangehaalde arrest Fuß, dat in de periode waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schadevordering betrekking heeft, de termijn voor de omzetting van richtlijn 93/104, waarvan richtlijn 2003/88 de codificatie vormt, was verstreken en dat de deelstaat Saksen-Anhalt deze richtlijn niet in nationaal recht had omgezet wat de in interventieteams tewerkgestelde brandweerlieden betreft.

37 Inzonderheid staat vast dat de ArbZVO-FW 1998, die tijdens die periode voor brandweermannen gold, een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd toeliet die de in artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 voorziene maximumgrens van 48 uur overschreed, en dat die deelstaat in diezelfde periode de in artikel 22, lid 1, van die richtlijn neergelegde mogelijkheid van afwijking, waarvoor met name toestemming van de betrokken werknemer is vereist, niet in nationaal recht had omgezet, aangezien verschillende richtlijnbepalingen pas vanaf 1 januari 2008, met de vaststelling van de ArbZVO-FW 2007, zijn omgezet (zie reeds aangehaald arrest Fuß, punten 36, 37 en 45).

38 In deze omstandigheden kan een werknemer als Fuß, die voor de Stadt Halle in een interventieteam werkt, zich tegenover een dergelijke publieke werkgever derhalve rechtstreeks op artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 beroepen teneinde het hieruit voortvloeiende recht op een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van ten hoogste 48 uur te doen eerbiedigen (reeds aangehaald arrest Fuß, punt 60).

39 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de lidstaten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting krachtens artikel 4, lid 3, VWEU om alle algemene of bijzondere maatregelen te

treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, voor alle autoriteiten van de lidstaten gelden. Deze verplichtingen rusten in voorkomend geval ook op die autoriteiten in hun hoedanigheid van werkgever in de openbare sector (arrest van 15 april 2008, Impact, C-268/06, Jurispr. blz. I-2483, punt 85).

40 Hieruit volgt dat volgens de rechtspraak van het Hof de nationale rechters en de overheidsinstanties, wanneer zij de nationale regeling niet in overeenstemming met de eisen van het Unierecht kunnen uitleggen en toepassen, gehouden zijn het Unierecht in volle omvang toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, waarbij zij zo nodig elke strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing dienen te laten (zie in die zin arresten van 22 juni 1989, Costanzo, 103/88, Jurispr. blz. 1839, punt 33; 11 januari 2007, ITC, C-208/05, Jurispr. blz. I-181, punten 68 en 69, en reeds aangehaald arrest Fuß, punt 63).

41 Tegen de achtergrond van deze inleidende overwegingen dienen de vragen van de verwijzende rechter te worden beantwoord.

Eerste vraag

42 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht, met name richtlijn 2003/88, een werknemer als Fuß in het hoofdgeding, die is tewerkgesteld als brandweerman in een interventieteam binnen de overheidssector en een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd heeft vervuld die het maximum van 48 uur waarin artikel 6, sub b, van die richtlijn voorziet, overschrijdt, recht geeft op vergoeding van de geleden schade.

43 Er zij aan herinnerd dat richtlijn 2003/88 ertoe strekt minimumvoorschriften vast te stellen om de levens- en arbeidsomstandigheden van de werknemers te verbeteren door de nationale bepalingen inzake met name de duur van de arbeidstijd te harmoniseren. Deze harmonisatie inzake de organisatie van de arbeidstijd op het niveau van de Unie beoogt een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen door hen — onder meer dagelijkse en wekelijkse — minimumrusttijden en voldoende pauzes te waarborgen en door aan de wekelijkse arbeidstijd een maximumgrens te stellen (zie met name reeds aangehaalde arresten Pfeiffer e.a., punt 76, en Fuß, punt 32).

44 Richtlijn 2003/88 bevat daarentegen, zoals de Europese Commissie terecht heeft opgemerkt, geen enkele bepaling inzake de sancties die gelden bij overtreding van de daarin vastgestelde minimumvoorschriften, met name wat betreft de duur van de arbeidstijd en, bijgevolg, geen enkele bijzondere regel inzake de vergoeding van de schade die de werknemers door een dergelijke overtreding eventueel hebben geleden.

45 Evenwel moet worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent is aan het stelsel van de verdragen waarop de Unie is gegrond (zie in die zin arresten van 19 november 1991, Francovich e.a., C-6/90 en C-9/90, Jurispr. blz. I-5357 punt 35; 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 31, en 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, Jurispr. blz. I-635, punt 29).

46 Uit bovengenoemde rechtspraak volgt dat die verplichting geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden en ongeacht welk overheidsorgaan volgens het recht van de betrokken lidstaat deze schade in beginsel dient te vergoeden (zie in die zin reeds aangehaald arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 32, en arresten van 1 juni 1999, Konle, C-302/97, Jurispr. blz. I-3099, punt 62; 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punt 27, en 30 september 2003, Köbler, C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 31).

47 Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade (zie in die zin reeds aangehaald arrest Transportes Urbanos y Servicios Generales, punt 30).

48 De voorwaarden voor het vaststellen van de aansprakelijkheid van de lidstaten voor schade die aan particulieren is toegebracht door schending van het Unierecht, moeten in beginsel door de nationale rechter worden toegepast overeenkomstig de door het Hof voor deze toepassing verstrekte richtsnoeren (zie arrest van 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Jurispr. blz. I-11753, punt 210 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In dit verband zij aangaande het hoofdgeding opgemerkt dat wat de eerste voorwaarde betreft, reeds uit de punten 33 tot en met 35 van het onderhavige arrest volgt dat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, doordat het de lidstaten met betrekking tot de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd een maximumgrens oplegt die voor alle werknemers als een minimumnorm geldt, een bijzonder belangrijk voorschrift van sociaal

recht van de Unie is waarvan de strekking niet afhankelijk mag worden gesteld van enige voorwaarde of beperking en dat aan particulieren rechten toekent waarop deze zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen.

50 In deze omstandigheden is het evident dat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 een voorschrift van Unierecht is dat ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen, en dat aan de eerste voorwaarde waaronder sprake is van een recht op schadevergoeding, in het hoofdgeding derhalve is voldaan.

51 Wat de tweede voorwaarde betreft, zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht een kennelijke en ernstige overschrijding door de lidstaat van de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid impliceert. Tot de daartoe in aanmerking te nemen elementen behoren met name de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale instanties laat (zie met name reeds aangehaald arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punten 55 en 56, en arrest van 25 januari 2007, Robins e.a., C-278/05, Jurispr. blz. I-1053, punt 70).

52 In ieder geval is een schending van het Unierecht voldoende gekwalificeerd, wanneer daarbij de desbetreffende rechtspraak van het Hof kennelijk is miskend (zie met name arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punt 57; arrest van 28 juni 2001, Larsy, C-118/00, Jurispr. blz. I-5063, punt 44, en arrest Köbler, reeds aangehaald, punt 56).

53 Hoewel het in beginsel aan de nationale rechter staat, zoals in punt 48 van het onderhavige arrest is vermeld, om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van een staat ten gevolge van schending van het Unierecht, moet worden vastgesteld dat het Hof in het hoofdgeding over alle elementen beschikt die nodig zijn om te beoordelen of de feiten van het hoofdgeding als een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht moeten worden aangemerkt (zie naar analogie arresten van 26 maart 1996, British Telecommunications, C-392/93, Jurispr. blz. I-1631, punt 41, en 17 oktober 1996, Denkavit e.a., C-283/94, C-291/94 en C-292/94, Jurispr. blz. I-5063, punt 49).

54 Toen Fuß in de periode waarop het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verzoek om compensatie betrekking heeft, te weten van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2006 verplicht was, op grond van de ArbZVO FW 1998, om een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd van 54 uur te vervullen, in ploegendiensten van 24 uur bestaande uit een actieve dienst en een beschikbaarheidsdienst tijdens welke hij op zijn werkplek aanwezig moest zijn, had het Hof, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, de arresten van 3 oktober 2000 Simap (C-303/98, Jurispr. blz. I-7963), en 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, Jurispr. blz. I-8389) immers reeds gewezen en de beschikking van 3 juli 2001, CIG (C-241/99, Jurispr. blz. I-5139) reeds gegeven.

55 Uit die rechtspraak van het Hof van vóór de feiten van het hoofdgeding blijkt duidelijk dat de arbeidstijd die door het personeel in het kader van wachtdiensten en beschikbaarheidsdiensten wordt volbracht in de vorm van de fysieke aanwezigheid van de betrokken werknemer op de werkplek, onder het begrip „arbeidstijd" in de zin van richtlijn 2003/88 valt, en dat deze dus in de weg staat aan een nationale regeling die voorziet in een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd die, aangezien zij dergelijke wacht- en beschikbaarheidsdiensten omvat, de wekelijkse maximumgrens van artikel 6, sub b, van die richtlijn overschrijdt (zie arrest Simap, reeds aangehaald, punten 46-52, beschikking CIG, reeds aangehaald, punten 33 en 34, en arrest Jaeger, reeds aangehaald, punten 68-71, 78 en 79).

56 Bovendien heeft het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest Pfeiffer e.a. op 5 oktober 2004, en dus tijdens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode, de bovengenoemde rechtspraak betreffende beschikbaarheidsdiensten die zijn verricht door werknemers die, zoals in casu, werkzaam zijn in de burgerbescherming, bevestigd.

57 Eveneens tijdens deze periode heeft het Hof, aangezien deze vraag naar het begrip „arbeidstijd" in de zin van richtlijn 2003/88 in het licht van alle in de punten 53 tot en met 55 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak volgens hem geen ruimte liet voor enige redelijke twijfel, overeenkomstig artikel 104, lid 3, van zijn Reglement voor de procesvoering, op 14 juli 2005 bovendien de reeds aangehaalde beschikking Personalrat der Feuerwehr Hamburg gegeven, waarin het oordeelde dat de activiteiten van interventieteams van een openbaar brandweerkorps — afgezien van uitzonderlijke omstandigheden, waarvan in het hoofdgeding geen sprake is — binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/88 vallen, zodat artikel 6, sub b, ervan, zich in beginsel ertegen verzet dat de maximale wekelijkse arbeidstijd, met inbegrip van de beschikbaarheidsdienst, meer dan 48 uur bedraagt (zie reeds aangehaald arrest Fuß, punt 44).

58 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat, aangezien de niet-inachtneming van de voorschriften van artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 tijdens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode duidelijk in strijd was met de rechtspraak van het Hof, deze moet worden beschouwd als een voldoende gekwalificeerde schending van Unierecht, zodat de tweede voorwaarde voor de erkenning van een recht op schadevergoeding in het hoofdgeding eveneens is vervuld.

59 Aangaande ten slotte de derde voorwaarde voor aansprakelijkheid van de staat wegens schending van Unierecht, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of, zoals zou kunnen worden afgeleid uit het aan het Hof overgelegde dossier, er een rechtsreeks causaal verband bestaat tussen die schending van artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 en de door Fuß geleden schade ten gevolge van het verlies van rusttijd die hem zou zijn toegekend indien de in die bepaling voorziene maximale wekelijkse arbeidstijd in acht zou zijn genomen.

60 Dit betekent dat, onder voorbehoud van onderzoek door de verwijzende rechter, in het hoofdgeding is voldaan aan de door de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden voor toekenning van een recht op schadevergoeding, hetgeen de Duitse regering overigens ter terechtzitting zelf heeft erkend.

61 Overeenkomstig de in punt 46 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, kan een dergelijke schade die aan een particulier is toegebracht worden vergoed door een publiekrechtelijk lichaam, zoals, in het hoofdgeding, de Stadt Halle of de deelstaat Saksen-Anhalt, wanneer die schade is veroorzaakt door nationale maatregelen die dat lichaam in strijd met het Unierecht heeft genomen. Het Unierecht staat overigens evenmin eraan in de weg dat naast de lidstaat zelf ook een dergelijk publiekrechtelijk lichaam aansprakelijk kan zijn voor de schade die een particulier heeft geleden door dergelijke maatregelen (zie reeds aangehaald arrest Haim, punten 31 en 32).

62 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het, onder voorbehoud van het recht op schadevergoeding dat rechtstreeks voortvloeit uit het recht van de Unie wanneer aan de drie in punt 47 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden is voldaan, aan de staat is om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken, met dien verstande dat de door de nationale

wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), noch van dien aard mogen zijn dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest Köbler, reeds aangehaald, C-224/01, Jurispr. blz. I-10239, punt 58; arrest van 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 123, en arrest Transportes Urbanos y Servicios Generales, reeds aangehaald, punt 31).

63 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een werknemer als Fuß in het hoofdgeding, die als brandweerman, die in een interventieteam binnen de overheidssector is tewerkgesteld, een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd heeft vervuld die de arbeidstijd waarin is voorzien in artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, overschrijdt, zich kan beroepen op het Unierecht om de autoriteiten van de betrokken lidstaat aansprakelijk te stellen teneinde vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden als gevolg van de schending van die bepaling.

Tweede vraag

64 Met het eerste gedeelte van zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voor het recht van een werknemer in de overheidssector om vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden wegens de schending door de autoriteiten van de betrokken lidstaat van een regel van Unierecht, in casu artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, als aanvullende voorwaarde stelt dat sprake is van schuld bij de werkgever. Met het tweede onderdeel van die vraag wenst hij te

vernemen of dat recht op schadevergoeding afhankelijk kan worden gesteld van de verplichting om vooraf een verzoek bij die werkgever in te dienen teneinde de eerbiediging van die bepaling te bewerkstelligen.

Voorwaarde inzake schuld bij de werkgever

65 Er zij aan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof de drie in punt 47 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden noodzakelijk en voldoende zijn om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen (zie reeds aangehaalde arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 66, en Köbler, punt 57).

66 Hieruit volgt dat het Unierecht weliswaar geenszins uitsluit dat de staat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn wegens schending van dat recht (zie reeds aangehaald arrest Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak), doch niet toestaat dat in het nationale recht voor die aansprakelijkheid aanvullende voorwaarden worden gesteld.

67 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat hoewel bepaalde objectieve en subjectieve elementen die in het kader van een nationaal rechtsstelsel in verband kunnen worden gebracht met het schuldbegrip, gelet op de in punt 51 van het onderhavige arrest

in herinnering gebrachte rechtspraak, relevant kunnen zijn voor de beoordeling of de schending van het Unierecht al dan niet voldoende gekwalificeerd is, dit niet wegneemt dat de verplichting tot vergoeding van de aan particulieren toegebrachte schade niet afhankelijk kan worden gesteld van een aan het schuldbegrip ontleende voorwaarde die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht. Zou immers een dergelijke bijkomende voorwaarde worden vereist, dan zou het recht op schadevergoeding dat op de rechtsorde van de Unie is gebaseerd, opnieuw ter discussie worden gesteld (zie reeds aangehaalde arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, punten 78-80, en Haim, punt 39).

68 Dit zou het geval zijn bij een voorwaarde volgens welke, in een zaak als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, het recht op vergoeding van schade wegens schending van het Unierecht afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat sprake is van een bijzondere schuld, zoals opzet of onzorgvuldigheid, bij de werkgever, in casu de Stadt Halle, aangezien, zoals blijkt uit de punten 51 tot en met 58 van het onderhavige arrest, de ArbZVO-FW 1998 op zich een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht oplevert.

69 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om, in het kader van de bij hem aanhangige zaak, vast te stellen of een dergelijke aanvullende voorwaarde daadwerkelijk door die nationale regeling wordt opgelegd, aangezien de Duitse regering zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting heeft aangegeven dat de schuld van de werkgever naar nationaal recht geenszins een voorwaarde voor het recht op schadevergoeding vormt.

70 Derhalve moet op het eerste gedeelte van de tweede vraag worden geantwoord dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die — hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan — voor het

recht van een werknemer in de overheidssector om vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden doordat de autoriteiten van de betrokken lidstaat een regel van Unierecht, in casu artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, hebben geschonden, een aan het schuldbegrip ontleende voorwaarde stelt die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van dit recht.

Voorwaarde inzake de verplichting om vooraf een verzoek in te dienen bij de werkgever

71 Volgens de Stadt Halle en de Duitse regering wordt de voorwaarde dat vooraf een verzoek bij de werkgever moet worden ingediend, die haar oorsprong vindt in de nationale rechtspraak, gerechtvaardigd door het feit dat het recht van iedere werknemer om compensatie te verkrijgen in de vorm van vrije tijd, wanneer zijn arbeidstijd de wettelijk toegelaten arbeidstijd overschrijdt, is gebaseerd op het beginsel van goede trouw als bedoeld in artikel 242 BGB en, bijgevolg, deel uitmaakt van de vertrouwens- en dienstrelatie tussen de ambtenaar en de publieke werkgever. Dit vereiste verschaft laatstgenoemde de mogelijkheid om zich organisatorisch in te stellen op het naleven van die compensatieverplichting en als gevolg daarvan het dienstrooster aan te passen. De Stadt Halle voegt hier dienaangaande aan toe dat in dit vereiste de wens van de nationale wetgever wordt weerspiegeld om, ter verzekering van de continuïteit van de openbare dienst, de opeenstapeling van een groot aantal uren compensatie in de vorm van vrije tijd te vermijden.

72 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals volgt uit de in punt 62 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, het aan de lidstaten staat om, bij het ontbreken van bepalingen van Unierecht op dat gebied, de procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, voor zover die procedureregels het gelijkwaardigheidsbeginsel

en het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen (zie arrest van 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12; arrest Impact, reeds aangehaald, punt 46, en arrest van 29 oktober 2009, Pontin, C-63/08, Jurispr. blz. I-10467, punt 43).

73 Aangaande de eerbiediging van het gelijkwaardigheidsbeginsel, blijkt in casu uit de aan het Hof verstrekte informatie, dat, zoals de Duitse regering betoogt, het vereiste van een voorafgaand verzoek aan de werkgever, aangezien het is gebaseerd op het beginsel van goede trouw als bedoeld in artikel 242 BGB, betrekking lijkt te hebben — hetgeen echter de verwijzende rechter dient na te gaan — op alle beroepen die door ambtenaren worden ingediend tegen hun werkgever teneinde vergoeding te verkrijgen van de geleden schade, ongeacht of die het gevolg is van een schending van nationaal recht dan wel van een schending van Unierecht.

74 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of die voorwaarde niet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel, voor zover zij de tenuitvoerlegging van het Unierecht uiterst moeilijk zou kunnen maken.

75 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat wat de aanwending betreft van de beschikbare rechtsmiddelen om de aansprakelijkheid van een lidstaat wegens schending van het Unierecht aan de orde te stellen, het Hof al heeft vastgesteld dat de nationale rechter kan onderzoeken of de benadeelde persoon zich redelijke inspanningen heeft getroost om de schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken, en meer in het bijzonder, of hij tijdig alle te zijner beschikking staande beroepsmogelijkheden heeft aangewend (reeds aangehaalde arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 84; Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, punt 124, en arrest van 24 maart 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Jurispr. blz. I-2119, punt 60).

76 Volgens een algemeen beginsel dat de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, dient de benadeelde zich immers redelijke inspanningen te getroosten om de omvang van de schade te beperken, omdat hij anders de schade zelf moet dragen (arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061, punt 33, en reeds aangehaalde arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 85, en Danske Slagterier, punt 61).

77 Blijkens de rechtspraak van het Hof zou het doeltreffendheidsbeginsel evenwel worden geschonden wanneer van de benadeelde personen zou worden verlangd dat zij systematisch gebruikmaken van alle hun ter beschikking staande rechtsmiddelen, zelfs wanneer dit buitensporige moeilijkheden zou opleveren of redelijkerwijs niet van hen kan worden gevergd (reeds aangehaald arrest Danske Slagterier, punt 62).

78 Zo heeft het Hof reeds vastgesteld dat de uitoefening van de rechten die particulieren aan de rechtstreeks werkende bepalingen van Unierecht ontlenen, onmogelijk of uiterst moeilijk zou worden gemaakt indien hun op schending van dat Unierecht steunende vorderingen tot terugbetaling of vergoeding reeds zouden worden afgewezen of verminderd omdat zij niet hebben verzocht om in aanmerking te komen voor een door het Unierecht toegekend recht waarop zij naar nationaal recht geen aanspraak hadden, teneinde de weigering van de lidstaat aan te vechten met de hiervoor bestaande rechtsmiddelen en met een beroep op de voorrang en de rechtstreekse werking van het Unierecht (zie arrest van 8 maart 2001, Metallgesellschaft e.a., C-397/98 en C-410/98, Jurispr. blz. I-1727, punt 106, en reeds aangehaald arrest Danske Slagterier, punt 63).

79 In casu zij eraan herinnerd dat, zoals volgt uit punt 33 van het onderhavige arrest, artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, dat strekt tot een doeltreffende bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, door te verzekeren dat hun

wekelijkse arbeidstijd aan een maximum wordt onderworpen en zij minimale rusttijden genieten, een bijzonder belangrijk voorschrift van sociaal recht van de Unie is, waarvan, nu geen uitvoering is gegeven aan artikel 22, lid 1, van die richtlijn, een werkgever in geen geval mag afwijken ten aanzien van een werknemer als Fuß.

80 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld moet de werknemer worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen de arbeidsverhouding, zodat moet worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen (zie in die zin reeds aangehaald arrest Pfeiffer e.a., punt 82).

81 Gelet op zijn situatie van zwakkere partij kan een dergelijke werknemer immers ervan 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 de arbeidsverhouding ten nadele van die werknemer kunnen beïnvloeden.

82 Zo wordt, blijkens de verwijzingsbeslissing, in het hoofdgeding niet betwist dat de Stadt Halle haar werknemers meteen al heeft gewaarschuwd dat zij zou overgaan tot overplaatsing van de werknemers die zich zouden beroepen op de uit richtlijn 2003/88 voortvloeiende rechten, en Fuß, toen deze zijn werkgever — met een beroep op de reeds aangehaalde beschikking Personalrat der Feuerwehr Hamburg — verzocht om inachtneming van de in artikel 6, sub b, van die richtlijn voorziene maximale wekelijkse arbeidstijd binnen de interventiedienst waarin hij was tewerkgesteld, met onmiddellijke ingang tegen zijn zin heeft overgeplaatst naar een andere dienst.

83 In een zaak als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die betrekking heeft op de schending door een werkgever binnen de overheidssector van een rechtstreeks werkende bepaling van Unierecht, brengt de verplichting voor de betrokken werknemers om ter verkrijging van vergoeding van de schade die is geleden wegens schending van een dergelijke bepaling, vooraf bij hun werkgever een verzoek in te dienen teneinde die schending te doen beëindigen, bovendien met zich mee dat de autoriteiten van de betrokken lidstaat het toezicht op de naleving van deze normen systematisch kunnen afwentelen op particulieren, doordat deze autoriteiten in voorkomend geval de mogelijkheid hebben om zich te bevrijden van de naleving van die normen, wanneer een dergelijk verzoek niet is ingediend.

84 Zoals Fuß en de Commissie terecht hebben opgemerkt, vereist artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 geenszins dat de betrokken werknemers hun werkgever verzoeken om naleving van de in die bepaling voorziene minimumvoorschriften, doch verplicht het daarentegen de werkgever om, wanneer de in artikel 22 van diezelfde richtlijn neergelegde afwijking in nationaal recht is omgezet, van die werknemer de individuele, uitdrukkelijke en vrijelijke instemming te verkrijgen waarmee deze afstand doet van de rechten die hem bij dat artikel 6, sub b, zijn verleend (zie arrest Pfeiffer e.a., reeds aangehaald, punten 82 en 84).

85 Voorts zijn volgens de rechtspraak, en zoals ook reeds volgt uit de punten 39 en 40 van het onderhavige arrest, wanneer de voorwaarden zijn vervuld waaronder particulieren de bepalingen van een richtlijn voor de nationale rechter kunnen inroepen, alle overheidsinstanties, daaronder begrepen de gedecentraliseerde instanties zoals de deelstaten, de steden of de gemeenten, in voorkomend geval in hun hoedanigheid van werkgever in de openbare sector, alleen reeds daardoor gehouden, deze bepalingen toe te passen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Costanzo, punten 30-33, en Fuß, punten 61 en 63).

86 In die omstandigheden dient te worden geoordeeld dat het niet redelijk zou zijn om van een werknemer die, zoals Fuß, schade heeft geleden doordat zijn werkgever de bij artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 toegekende rechten heeft geschonden, te vereisen dat deze, om in aanmerking te komen voor vergoeding van deze schade, vooraf een verzoek indient bij zijn werkgever.

87 Hieruit volgt dat een dergelijk voorafgaand verzoek in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel.

88 Dienaangaande kan de Stadt Halle voornoemd vereiste niet rechtvaardigen met de wens de opeenstapeling van een groot aantal uren vrije tijd uit hoofde van compensatie te vermijden, aangezien de volledige naleving van de bepalingen van artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 volstaat om een dergelijke opeenstapeling te vermijden.

89 Voorts tracht de Duitse regering ten onrechte een analogie aan te tonen tussen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling en artikel 91, lid 2, eerste streepje, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie. Het vereiste van de voorafgaande indiening van een klacht bij het tot aanstelling bevoegde gezag, dat in die bepaling is neergelegd als een voorwaarde voor ontvankelijkheid van de door ambtenaren van de Unie ingestelde beroepen, heeft namelijk betrekking op het instellen van beroep tegen een door diezelfde autoriteit vastgesteld individueel bezwarend besluit en niet, zoals in casu, op de betwisting van een met het Unierecht strijdige nationale regeling die schade heeft toegebracht aan particulieren, van welk recht de lidstaten blijkens de punten 83 tot en met 85 van het onderhavige arrest zelf de eerbiediging dienen te verzekeren, zonder deze te kunnen afwentelen op die particulieren.

90 Bijgevolg dient op het tweede onderdeel van de tweede vraag te worden geantwoord dat het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die voor het recht van een werknemer in de overheidssector om vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden doordat de autoriteiten van de betrokken lidstaat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 hebben geschonden, als voorwaarde stelt dat vooraf een verzoek bij zijn werkgever is ingediend teneinde de eerbiediging van die bepaling te bewerkstelligen.

Derde en vierde vraag

91 Met zijn derde en vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen welke vorm een recht op schadevergoeding dient aan te nemen en op welke wijze die vergoeding moet worden berekend.

92 Wat de vorm en de berekeningswijze van de schadevergoeding betreft, moet erop worden gewezen, dat de vergoeding van de door schendingen van het Unierecht aan particulieren toegebrachte schade adequaat dient te zijn ten opzichte van de geleden schade, zodat de daadwerkelijke bescherming van hun rechten is verzekerd (arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punt 82).

93 Zoals volgt uit punt 62 van het onderhavige arrest, dient, bij ontbreken van bepalingen van Unierecht ter zake, het nationale recht van elke lidstaat de criteria te bepalen voor de vaststelling van de omvang van de schadevergoeding, voor zover de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid in acht worden genomen (arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, reeds aangehaald, punt 83).

94 Hieruit volgt dat het aan het nationale recht van de lidstaten staat om, met eerbiediging van de in de voorgaande punten genoemde beginselen, enerzijds, vast te stellen of de vergoeding van de schade die een particulier heeft geleden door schending van de bepalingen van richtlijn 2003/88, dient te worden verricht in de vorm van de toekenning van extra vrije tijd of in de vorm van een financiële vergoeding, en, anderzijds, de regels inzake de wijze van berekening van die vergoeding te bepalen.

95 Wat meer in het bijzonder de vorm van de schadevergoeding betreft, moet de verwijzende rechter, aangezien noch de toekenning van extra vrije tijd, noch die van een geldelijke vergoeding een dergelijke schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk lijkt te maken, zich inzonderheid ervan vergewissen dat met de gekozen wijze van vergoeding het beginsel van gelijkwaardigheid wordt geëerbiedigd, hetgeen moet worden beoordeeld aan de hand van de schadevergoedingen die door de nationale rechters zijn toegekend in het kader van op het nationale recht gebaseerde vorderingen of vergelijkbare handelingen.

96 Dienaangaande dient te worden gepreciseerd dat, anders dan Fuß en de Commissie betogen, uit richtlijn 2003/88, die immers geen enkel voorschrift bevat inzake de vergoeding van de schade die is geleden door schending van die bepalingen, niet kan worden afgeleid dat het Unierecht aan een van deze twee vormen van schadevergoeding de voorkeur geeft.

97 De in de artikelen 16 tot en met 19 van richtlijn 2003/88 voor de toepassing van artikel 6, sub b, van die richtlijn ter vaststelling van de gemiddelde wekelijkse arbeidstijd voorziene referentieperioden, zijn, in een zaak als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, hoe dan ook niet relevant, aangezien deze bepalingen in dit verband

weliswaar rechtstreekse werking hebben (reeds aangehaald arrest Simap, punt 70), doch vaststaat dat al deze referentieperioden voor de periode waarvoor Fuß in het hoofdgeding een verzoek om schadevergoeding heeft ingediend, waren verstreken.

98 Bijgevolg dient op de derde en vierde vraag te worden geantwoord dat de ten laste van de autoriteiten van de lidstaten komende vergoeding van de schade die zij door schendingen van het Unierecht hebben toegebracht aan particulieren, in een passende verhouding moet staan tot de geleden schade. Bij het ontbreken van bepalingen van Unierecht op dat gebied, staat het aan het nationale recht van de betrokken lidstaat om, met eerbiediging van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, enerzijds, vast te stellen of de schade die een werknemer als Fuß in het hoofdgeding heeft geleden door schending van een regel van Unierecht, dient te worden vergoed in de vorm van de toekenning aan die werknemer van extra vrije tijd dan wel in de vorm van een financiële vergoeding, en, anderzijds, de regels inzake de wijze van berekening van die vergoeding te bepalen. De in de artikelen 16 tot en met 19 van richtlijn 2003/88 voorziene referentieperioden zijn in dit verband irrelevant.

Vijfde vraag

99 Gelet op hetgeen is aangegeven in punt 32 van het onderhavige arrest, dient op de vijfde vraag te worden geantwoord dat de antwoorden op de door de verwijzende rechter gestelde vragen identiek zijn, ongeacht of de feiten in het hoofdgeding vallen onder de bepalingen van richtlijn 93/104 dan wel onder die van richtlijn 2003/88.

Kosten

100 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) Een werknemer als Fuß in het hoofdgeding, die als brandweerman, die in een interventieteam binnen de overheidssector is tewerkgesteld, een gemiddelde wekelijkse arbeidstijd heeft vervuld die de arbeidstijd waarin is voorzien in artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, overschrijdt, kan zich beroepen op het Unierecht om de autoriteiten van de betrokken lidstaat aansprakelijk te stellen teneinde vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden als gevolg van de schending van die bepaling.

2) Het Unierecht verzet zich tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is

— **die voor het recht van een werknemer in de overheidssector om vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden doordat de autoriteiten van de betrokken lidstaat een regel van Unierecht, in casu artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88, hebben geschonden, een aan het schuldbegrip ontleende voorwaarde stelt die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van dit recht, en**

— **die voor het recht van een werknemer in de overheidssector om vergoeding te verkrijgen van de schade die is geleden doordat de autoriteiten van de betrokken lidstaat artikel 6, sub b, van richtlijn 2003/88 hebben geschonden, als voorwaarde stelt dat vooraf een verzoek bij zijn werkgever is ingediend teneinde de eerbiediging van die bepaling te bewerkstelligen.**

3) **De ten laste van de autoriteiten van de lidstaten komende vergoeding van de schade die zij door schendingen van het Unierecht hebben toegebracht aan particulieren, moet in een passende verhouding staan tot de geleden schade. Bij het ontbreken van bepalingen van Unierecht op dat gebied, staat het aan het nationale recht van de betrokken lidstaat om, met eerbiediging van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, enerzijds, vast te stellen of de schade die een werknemer als Fuß in het hoofdgeding heeft geleden door schending van een regel van Unierecht, dient te worden vergoed in de vorm van de toekenning van extra vrije tijd of in de vorm van een financiële vergoeding, en, anderzijds, de regels inzake de wijze van berekening van die vergoeding te bepalen. De in de artikelen 16 tot en met 19 van richtlijn 2003/88 voorziene referentieperioden zijn in dit verband irrelevant.**

4) **De antwoorden op de gestelde vragen zijn identiek, ongeacht of de feiten in het hoofdgeding vallen onder de bepalingen van richtlijn 93/104/EG van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, zoals gewijzigd bij richtlijn 2000/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000, dan wel onder die van richtlijn 2003/88.**

ondertekeningen