UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

25 päivänä marraskuuta 2010 *

Asiassa C-429/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgericht Halle (Saksa) on esittänyt 30.9.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 30.10.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Günter Fuß**

vastaan

**Stadt Halle**,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Günter Fuß, edustajanaan Rechtsanwalt M. Geißler,

– Stadt Halle, edustajanaan Rechtsanwalt T. Brümmer,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja C. Blaschke,

– Euroopan komissio, asiamiehinään V. Kreuschitz ja M. van Beek,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY (EYVL L 307, s. 18), sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/34/EY (EYVL L 195, s. 41; jäljempänä direktiivi 93/104), ja tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY (EUVL L 299, s. 9) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty Günter Fußin ja hänen työnantajansa, Stadt Hallen (Hallen kaupunki) välisessä riita-asiassa, jossa on kyse Fußin esittämästä vaatimuksesta saada korvausta liian pitkästä työajasta, jonka hän oli suorittanut palomiehen tehtävässään.

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

*Unionin säännöstö*

Direktiivi 93/104

3 Direktiivin 93/104 1 artiklan, jonka otsikko on ”Tarkoitus ja soveltamisala”, 1 kohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten.

2. Tämä direktiivi koskee:

a) vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja ja vuosilomaa sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa.”

4 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’työajalla’ ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti

– –”

5 Direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Viikoittainen enimmäistyöaika”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi:

1) rajoitetaan viikoittainen työaika laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla

2) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään neljäkymmentäkahdeksan tuntia.”

6 Direktiivin 93/104 16 artiklan 2 alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä direktiivin 6 artiklassa säädetyn viikoittaisen enimmäistyöajan soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta, jollei 17 artiklassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu. Viimeksi mainitun artiklan 4 kohdan mukaan mahdollisuus poiketa 16 artiklan 2 alakohdasta ei kuitenkaan saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen tai silloin, kun vertailujaksoista määrätään työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla, yli 12 kuukauden vertailujaksoihin.

7 Direktiivin 93/104 18 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. a) Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 23 päivänä marraskuuta 1996 tai varmistettava viimeistään kyseisenä päivänä, että työmarkkinaosapuolet tekevät sopimuksen tarvittavista toimista, ja jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta ne voivat kaikkina aikoina taata tässä direktiivissä edellytetyt tulokset.

b) i) Jäsenvaltiolla on kuitenkin mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa ottaen kuitenkin huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevat yleiset periaatteet ja edellyttäen, että se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että

– työnantaja ei vaadi työntekijää työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän aikana, laskettuna 16 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona, ellei hän ole ensin saanut työntekijän suostumusta tällaiseen työskentelyyn

– työntekijälle ei aiheudu työnantajan taholta mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas suostumaan tällaiseen työskentelyyn

– työantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä

– nämä tiedostot ovat toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ja he voivat työntekijöiden turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika

– työnantaja antaa toimivaltaisille viranomaisille näiden pyynnöstä tiedot tapauksista, joissa työntekijät ovat suostuneet työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän jakson aikana laskettuna 16 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona.

– –”

Direktiivi 2003/88

8 Direktiivin 2003/88 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan kyseisellä direktiivillä kodifioidaan selkeyden vuoksi direktiivin 93/104 säännökset.

9 Direktiivin 2003/88 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä vahvistetaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten.

2. Tämä direktiivi koskee:

a) vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja ja vuosilomaa sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa; ja

– –”

10 Direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. ’työajalla’ ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.”

11 Direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Viikoittainen enimmäistyöaika”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi:

a) rajoitetaan viikoittainen työaika laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla;

b) keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään neljäkymmentäkahdeksan tuntia.”

12 Direktiivin 2003/88 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä direktiivin 6 artiklassa säädetyn viikoittaisen enimmäistyöajan soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta, jollei tämän direktiivin 17 ja 18 artiklasta muuta johdu. Direktiivin 19 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan mukaan mahdollisuus poiketa 16 artiklasta ei kuitenkaan saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen tai silloin, kun vertailujaksoista määrätään työehtosopimuksilla taikka työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla, yli 12 kuukauden vertailujaksoihin.

13 Direktiivin 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiolla on mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa ottaen kuitenkin huomioon työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevat yleiset periaatteet ja edellyttäen, että se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että:

a) työnantaja ei vaadi työntekijää työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän aikana, laskettuna 16 artiklan b kohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona, ellei hän ole ensin saanut työntekijän suostumusta tällaiseen työskentelyyn;

b) työntekijälle ei aiheudu työnantajan taholta mitään haittaa sen vuoksi, että hän ei ole halukas suostumaan tällaiseen työskentelyyn;

c) työantaja pitää ajan tasalla olevia tiedostoja kaikista tällaista työtä tekevistä työntekijöistä;

d) nämä tiedostot ovat toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ja ne voivat työntekijöiden turvallisuuteen ja/tai terveyteen liittyvistä syistä kieltää tai rajoittaa mahdollisuuden ylittää viikoittainen enimmäistyöaika;

e) työnantaja antaa toimivaltaisille viranomaisille näiden pyynnöstä tiedot tapauksista, joissa työntekijät ovat suostuneet työskentelemään yli 48 tuntia seitsemän päivän jakson aikana laskettuna 16 artiklan b kohdassa tarkoitetun vertailujakson keskiarvona.”

14 Direktiivin 2003/88 27 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi 93/104 kumotaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioita velvoittavia täytäntöönpanomääräaikoja.

15 Direktiivi 2003/88 tuli voimaan sen 28 artiklan mukaisesti 2.8.2004.

*Kansallinen säännöstö*

16 Kaupunkien ja kuntien palolaitosten teknisiä tehtäviä suorittavien virkamiesten työajasta 7.10.1998 annetun Saksi-Anhaltin osavaltion asetuksen (Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im feuerwehrtechnischen Dienst der Städte und Gemeinden, jäljempänä vuoden 1998 ArbZVO-FW), joka oli voimassa 31.12.2007 asti, 2 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Vuorotyötä tekevien virkamiesten säännöllinen työaika on keskimäärin 54 tuntia heidän työskennellessään viikoittain pääasiallisesti päivystysyksikössä. – – ”

17 Vuoden 1998 ArbZVO-FW korvattiin 1.1.2008 lähtien 5.7.2007 annetulla ArbZVO-FW:llä (jäljempänä vuoden 2007 ArbZVO-FW).

18 Vuoden 2007 ArbZVO-FW:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Virkamiesten säännöllinen viikoittainen työaika on keskimäärin 48 tuntia vuodessa, ylityö mukaan lukien.”

19 Vuoden 2007 ArbZVO-FW:n 4 §:ssä, jonka otsikko on ”Henkilökohtaiset järjestelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei turvallisuutta ja terveyden suojelua koskevista yleisistä periaatteista muuta johdu, vuorotyön työaika voi ylittää 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun säännöllisen keskimääräisen viikoittaisen työajan, jos asianomaiset henkilöt antavat siihen suostumuksensa ja jos työnantaja sen todistaa.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettu suostumus voidaan irtisanoa päättymään kuuden kuukauden pituisen irtisanomisajan kuluttua. Asianomaisille henkilöille on ilmoitettava tästä kirjallisesti.”

20 Saksi-Anhaltin osavaltion virkamieslain (Beamtengesetz Land Sachsen-Anhalt) 72 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtumahetkellä, säädetään, että päivystyksen järjestämiseksi työaikaa voidaan pidentää viran hoitoon liittyvien tarpeiden mukaan, kuitenkin siten, ettei viikoittainen työaika ylitä 54:ää tuntia.

**Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

21 Günter Fuß on työskennellyt Stadt Hallen palveluksessa 10.5.1982 lähtien. Vuonna 1998 hänet nimitettiin ylipalopäällikön (Oberbrandmeister) virkaan ja 15.12.2005 johtavan palopäällikön (Hauptbrandmeister) virkaan.

22 Fuß toimi 4.1.2007 saakka ajoneuvon kuljettajana Stadt Hallen pelastuslaitoksen pelastustoiminnan yksikössä ”palontorjunta”. Hänen keskimääräinen työaikansa, johon kuului 24 tunnin mittaisia työvuoroja, oli 54 tuntia viikossa. Kukin näistä työvuoroista, joiden ajan palomiehen edellytetään olevan läsnä palolaitoksella, muodostui aktiivisesta työskentelystä ja hälytysten vuoksi toisinaan keskeytyvästä päivystyksestä.

23 Fuß vetosi 13.12.2006 päivätyssä kirjeessään asiassa C-52/04, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, 14.7.2005 annettuun yhteisöjen tuomioistuimen määräykseen (Kok., s. I-7111) ja vaati, että hänen viikoittainen työaikansa ei vastedes ylittäisi direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa säädettyä 48 tunnin keskimääräistä enimmäismäärää. Fuß vaati tässä samassa kirjeessä oikeutta korvaukseen ajanjaksona 1.1.2004–31.12.2006 lainvastaisesti tehdyistä ylityötunneista ja esitti, että tällainen korvaus voitiin myöntää joko vapaana tai tehdyistä ylityötunneista maksettavana korvauksena.

24 Stadt Halle siirsi 2.1.2007 tekemällään päätöksellä Fußin tämän tahdon vastaisesti noin kahden vuoden ajaksi komentokeskukseen perustellen tätä sillä, että tällainen siirto oli tarpeen yksikön toiminnan järjestämiseen liittyvistä syistä. Tämä päätös on asiassa C-243/09, Fuß, 14.10.2010 (Kok., s. I-9849) annetun tuomion kohteena.

25 Stadt Halle hylkäsi 20.3.2007 tekemällään päätöksellä Fußin korvausvaatimuksen ajanjaksolta 1.1.2004–31.12.2006 ja viittasi Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhaltin 17.10.2006 antamaan määräykseen, jonka mukaan oikeus vapaana myönnettävään korvaukseen syntyy vasta tätä koskevan vaatimuksen tekemispäivänä. Stadt Halle hyväksyi kuitenkin Fußin vaatimuksen saada vapaana myönnettävä korvaus niistä ylityötunneista, jotka oli tehty vuoden 2007 tammikuusta alkaen. Se katsoi kuitenkin, että koska Fußin viikoittaista enimmäistyöaikaa oli noudatettu sen jälkeen, kun hänet oli siirretty toiseen yksikköön, hänelle ei voida myöntää rahamääräistä korvausta tältä ajanjaksolta vahingonkorvauksena eikä aiheutuneiden seuraamusten poistamista koskevan oikeuden perusteella.

26 Stadt Halle hylkäsi 25.4.2007 tekemällään päätöksellä Fußin oikaisuvaatimuksen 20.3.2007 tehdystä hylkäävästä päätöksestä ja katsoi, että vaikka Fußilla onkin oikeus vaatia keskimääräisen 48 tunnin viikoittaisen työajan ylittymisestä johtuvan unionin oikeuden rikkomisen lopettamista, oikeus koskee sen mukaan ainoastaan ajanjaksoa, joka alkoi sen kuukauden lopusta, jolloin vaatimus oli esitetty, koska virkamiehillä on velvollisuus tätä ennen ilmoittaa työnantajalleen vastustavansa sen lainvastaista menettelyä.

27 Verwaltungsgericht Halle, jonka käsiteltäväksi valitukset 20.3. ja 25.4.2007 tehdyistä hylkäävistä päätöksistä on saatettu, katsoo, ettei Fußilla ole kansallisen lainsäädännön mukaan oikeutta vapaana myönnettävään korvaukseen eikä rahamääräiseen korvaukseen ylityötuntien perusteella. Näin on sen mukaan siksi, että oikeudelle saada kaikkien tehtyjen ylityötuntien mittainen vapaa ei ole oikeudellista perustaa kansallisessa lainsäädännössä. Fußilla ei Verwaltungsgericht Hallen mukaan ole oikeutta myöskään palkkaan tekemistään ylityötunneista, koska häntä ei ollut velvoitettu tekemään tällaisia ylityötunneiksi määriteltäviä työtunteja.

28 Verwaltungsgericht Hallen mukaan oikeus saada vapaata voidaan kansallisessa oikeudessa perustaa ainoastaan siviililain (Bürgerliches Gesetzebuch, jäljempänä BGB) 242 §:ssä tarkoitettuun vilpittömän mielen periaatteeseen. Tämä oikeus edellyttää kuitenkin sen mukaan, että asianomainen virkamies on vaatinut työnantajaltaan, että työskentely tapahtuu laissa säädetyn työajan puitteissa. Siinä tapauksessa korvausta on maksettava ainoastaan niiltä työtunneilta, joiden tekemiseen työntekijä on vaatimuksen esittämisen jälkeen lainvastaisesti velvoitettu.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä, voitaisiinko oikeus korvaukseen saada direktiivin 2003/88 perusteella. Työnantajalle ensin tehtävää vaatimusta koskeva edellytys nimittäin rajoittaa unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen niihin tapauksiin, joissa virkamiehet vetoavat unionin oikeuden noudattamiseen, mikä toimisi kannustimena pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen menettelyyn eli siihen, että unionin oikeutta noudatettaisiin ainoastaan silloin, kun sen soveltamista vaaditaan. Lisäksi kyseinen tuomioistuin esittää, että esillä olevassa asiassa Stadt Halle oli ilmoittanut siirtävänsä ne pelastustoiminnan yksikössä työskentelevät henkilöt, jotka vetoavat tähän direktiiviin perustuviin oikeuksiin, muihin yksiköihin, ja se olikin siirtänyt Fußin toiseen yksikköön sen jälkeen, kun hän oli esittänyt vaatimuksen siitä, ettei hän joutuisi enää tekemään työtunteja, jotka ylittävät viikoittaisen enimmäistyöajan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös sitä, voitaisiinko oikeus vapaana myönnettävään korvaukseen johtaa vertailujaksoja koskevista direktiivin säännöksistä.

30 Verwaltungsgericht Halle on tämän vuoksi päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/88] perusteella olemassa toissijaisia oikeuksia, jos (julkisen sektorin) työantaja on määrännyt työajasta, joka ylittää direktiivin [2003/88] 6 artiklan b alakohdassa säädetyn rajan?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko toissijainen oikeus olemassa jo pelkästään direktiivin [2003/88] rikkomisen perusteella vai asetetaanko [unionin] oikeudessa tälle oikeudelle lisäedellytyksiä, kuten se, että julkisen sektorin työantajalle on esitetty vaatimus työajan lyhentämisestä tai että työajan määräämisessä on tapahtunut virhe?

3) Jos toissijainen oikeus on olemassa, on kysyttävä, onko korvaus suoritettava antamalla vapaata vai rahamääräisenä korvauksena ja mitä edellytyksiä [unionin] oikeudessa asetetaan korvauksen suuruuden laskemiselle?

4) Ovatko direktiivin [2003/88] 16 artiklan b alakohdan ja/tai 19 artiklan 2 alakohdan mukaiset vertailujaksot välittömästi sovellettavissa käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, jossa kansallisessa lainsäädännössä säädetään yksinomaan työajasta, joka ylittää direktiivin [2003/88] 6 artiklan b alakohdan mukaisen enimmäistyöajan, mutta ei sen korvaamisesta? Mikäli välitöntä soveltamista koskevaan kysymykseen vastataan myöntävästi, on kysyttävä, myönnetäänkö työntekijälle korvaus ja miten se tällöin tapahtuu, jos julkisen sektorin työantaja ei tee sitä vertailujakson loppuun mennessä?

5) Miten kysymyksiin 1–4 on vastattava [direktiivin 93/104] voimassaoloajan osalta?”

## Ennakkoratkaisukysymykset

*Alustavia huomioita*

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii yhtäältä sitä, millä edellytyksin katsotaan, että oikeus kärsityn vahingon perusteella suoritettavaan korvaukseen on olemassa pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa työntekijän, joka on julkisen sektorin pelastustoiminnan yksikön palveluksessa palomiehenä, suorittaman keskimääräisen viikoittaisen työajan pituus ylittää direktiivissä 93/104 ja direktiivissä 2003/88 säädetyn pituuden, ja toisaalta sitä, millaisia menettelysääntöjä noudattaen ja minkä edellytysten vallitessa tällainen oikeus korvaukseen voidaan myöntää.

32 Kysymyksiin vastaamiseksi on aluksi todettava, että pääasiassa esitetty korvausvaatimus, joka koskee ajanjaksoa 1.1.2004–31.12.2006, kuuluu, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on aivan oikein todennut, osittain direktiivin 93/104, joka oli voimassa 1.8.2004 asti, soveltamisalaan ja osittain direktiivin 2003/88, jolla kodifioitiin direktiivin 93/104 säännökset 2.8.2004 alkaen, soveltamisalaan. Koska näiden direktiivien asian kannalta merkitykselliset säännökset on kuitenkin laadittu olennaisilta osin identtisiksi ja koska vastaukset ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ovat tämän identtisyyden vuoksi samat siitä riippumatta, kumpaa direktiiviä on sovellettava, kysymyksiin vastattaessa voidaan viitata ainoastaan direktiivin 2003/88 säännöksiin.

33 Aluksi on muistettava se, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohta on erityisen tärkeä unionin sosiaalioikeuden sääntö, jota on sovellettava jokaiseen työntekijään

sellaisena vähimmäisvaatimuksena, jolla on tarkoitus taata heidän terveytensä ja turvallisuutensa suojelu, ja joka velvoittaa jäsenvaltiot säätämään keskimääräiseksi viikoittaiseksi työajaksi enintään 48 tuntia eli enimmäismäärän, jonka osalta on nimenomaisesti todettu, että siihen luetaan ylityötunnit, ja josta ei silloin, kun direktiivin 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta ei ole käytetty kansallisessa oikeudessa, voida missään tapauksessa poiketa pääasiassa kyseessä olevan palomiesten työn kaltaisen työn osalta edes asianomaisen työntekijän suostumuksella (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8835, 98 ja 100 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 33–35 ja 38 kohta).

34 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että jäsenvaltiot eivät näin ollen voi määrittää yksipuolisesti direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan soveltamisalan ulottuvuutta asettamalla joitakin edellytyksiä tai rajoituksia sen työntekijöillä olevan oikeuden soveltamiselle, jonka mukaan keskimääräinen viikoittainen työaika ei saa ylittää tätä enimmäismäärää (ks. em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 99 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 52 kohta).

35 Oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdalla on välitön oikeusvaikutus siinä mielessä, että sillä annetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa (em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 103–106 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 56–59 kohta).

36 Kuten edellä mainitussa asiassa Fuß annetun tuomion 60 kohdassa on todettu, on kuitenkin riidatonta, että ajanjaksolla, jota pääasiassa kyseessä oleva korvausvaatimus koskee, direktiivin 93/104, joka kodifioitiin direktiivillä 2003/88, täytäntöönpanolle asetettu määräaika oli päättynyt eikä Saksi-Anhaltin osavaltio ollut saattanut sitä voimaan kansallisessa oikeudessaan pelastustoiminnan yksikössä toimivien palomiesten osalta.

37 On erityisesti todettu, että vuoden 1998 ArbZVO-FW:ssä, jota sovellettiin palomiehiin kyseisellä ajanjaksolla, sallittiin, että keskimääräinen viikoittainen työaika ylittää direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa säädetyn 48 tunnin enimmäismäärän, ja ettei tämä osavaltio ollut kyseisellä ajanjaksolla saattanut voimaan osavaltion lainsäädännössä direktiivin 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua poikkeusmahdollisuutta, jonka käyttäminen edellyttää muun muassa asianomaisen työntekijän suostumuksen saamista, koska nämä direktiivin eri säännökset pantiin täytäntöön vasta 1.1.2008 vuoden 2007 ArbZVO-FW:llä (ks. em. asia Fuß, tuomion 36, 37 ja 45 kohta).

38 Fußin kaltaisella työntekijällä, joka on Stadt Hallen palveluksessa pelastustoiminnan yksikössä, on näin ollen oikeus vedota suoraan direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan säännöksiin tällaista julkisen sektorin työnantajaa vastaan saadakseen työnantajansa noudattamaan hänelle direktiivin perusteella kuuluvaa oikeutta sellaiseen keskimääräiseen viikoittaiseen työaikaan, joka ei ylitä 48:aa tuntia (em. asia Fuß, tuomion 60 kohta).

39 Tältä osin on muistettava, että jäsenvaltioille direktiivistä johtuva velvoite saavuttaa siinä säädetty tavoite samoin kuin niille SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluva tehtävä toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän

velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia. Tällaiset velvoitteet sitovat näitä viranomaisia myös niiden toimiessa julkishallinnon työnantajina (asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008, Kok., s. I-2483, 85 kohta).

40 Tästä seuraa oikeuskäytännön mukaan, että kansallisilla tuomioistuimilla ja julkishallinnon elimillä on, elleivät ne voi tulkita tai soveltaa kansallista lainsäädäntöä unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, velvollisuus soveltaa unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata siinä yksityisille annettuja oikeuksia jättämällä tarvittaessa kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset oikeussäännöt soveltamatta (ks. vastaavasti asia 103/88, Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok., s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 33 kohta; asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007, Kok., s. I-181, 68 ja 69 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 63 kohta).

41 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava näiden alustavien huomioiden valossa.

*Ensimmäinen kysymys*

42 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, annetaanko unionin oikeudessa ja juuri direktiivissä 2003/88 työntekijälle, kuten pääasiassa Fußille, jonka palomiehenä julkisen sektorin pelastustoiminnan yksikössä suorittama keskimääräinen viikoittainen työaika ylittää direktiivin 6 artiklan b alakohdassa säädetyn 48 tunnin enimmäismäärän, oikeus korvaukseen kärsimästään vahingosta.

43 On muistettava, että direktiivillä 2003/88 on tarkoitus vahvistaa vähimmäisvaatimukset, joilla parannetaan työntekijöiden elin- ja työoloja lähentämällä erityisesti työaikaa koskevia kansallisia säännöksiä. Tämän unionin tasolla tapahtuvan työajan järjestämistä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisen tarkoituksena on taata työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parempi suojelu varmistamalla se, että työntekijöillä on – muun muassa vuorokautiset ja viikoittaiset – vähimmäislepoajat sekä asianmukaiset tauot, ja säätämällä keskimääräiselle viikoittaiselle työajalle enimmäismäärä (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 76 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 32 kohta).

44 Direktiivissä 2003/88 ei sitä vastoin ole, kuten Euroopan komissio on perustellusti todennut, säännöksiä seuraamuksista, joita voitaisiin soveltaa tilanteissa, joissa rikotaan direktiivin muun muassa työaikaa koskevia vähimmäisvaatimuksia, eikä siinä näin ole myöskään erityissääntöä sen vahingon korvaamisesta, joka työntekijöille mahdollisesti aiheutuu tällaisesta rikkomisesta.

45 On kuitenkin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perussopimuksilla, joihin unioni perustuu, luotua järjestelmää (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991, Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 35 kohta; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok., s. I-1029, 31 kohta ja asia C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, tuomio 26.1.2010, Kok., s. I-635, 29 kohta).

46 Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että tämä velvollisuus on olemassa kaikissa niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio on rikkonut unionin oikeutta, riippumatta siitä, mikä viranomainen on syyllistynyt rikkomiseen tai minkä viranomaisen on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti vastattava korvauksen suorittamisesta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 32 kohta; asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999, Kok., s. I-3099, 62 kohta; asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000, Kok., s. I-5123, 27 kohta ja asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-10239, 31 kohta).

47 Unionin tuomioistuin on katsonut, että vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen kolmen edellytyksen täyttyessä, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun tämän rikkomisen ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys (ks. vastaavasti em. asia Transportes Urbanos y Servicios Generales, tuomion 30 kohta).

48 Näiden edellytysten, joilla voidaan selvittää jäsenvaltioiden vastuu yksityisille unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista, soveltaminen on lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä unionin tuomioistuimen tätä soveltamista varten antamien suuntaviivojen mukaisesti (ks. asia C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, tuomio 12.12.2006, Kok., s. I-11753, 210 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Pääasiassa on tässä yhteydessä todettava ensimmäisen edellytyksen osalta, että tämän tuomion 33–35 kohdasta jo ilmenee, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohta, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan soveltamaan keskimääräisen viikoittaisen työajan enimmäismäärää jokaiseen työntekijään vähimmäisvaatimuksena, on erittäin tärkeä

unionin sosiaalioikeuden sääntö, jonka vaikutukselle ei voida asettaa minkäänlaisia edellytyksiä tai rajoituksia ja jolla yksityisille annetaan oikeuksia, joihin nämä voivat vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa.

50 Näin ollen on täysin selvää, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohta on sellainen unionin oikeuden oikeussääntö, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, joten ensimmäinen edellytys sille, että oikeus korvaukseen on olemassa, täyttyy pääasiassa.

51 Toisen edellytyksen osalta todettakoon, että oikeuskäytännön mukaan se, että unionin oikeuden rikkomista voitaisiin pitää riittävän ilmeisenä, edellyttää, että jäsenvaltio on rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen harkintavallalle asetettuja rajoja, ja tältä osin huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys ja rikotussa oikeusnormissa kansallisille viranomaisille annetun harkintavallan laajuus (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 55 ja 56 kohta ja asia C-278/05, Robins ym., tuomio 25.1.2007, Kok., s. I-1053, 70 kohta).

52 Joka tapauksessa unionin oikeuden rikkominen on riittävän ilmeinen, kun se on tapahtunut siten, että unionin tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä on jätetty selvästi noudattamatta (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 57 kohta; asia C-118/00, Larsy, tuomio 28.6.2001, Kok., s. I-5063, 44 kohta ja em. asia Köbler, tuomion 56 kohta).

53 Vaikka lähtökohtaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, kuten tämän tuomion 48 kohdassa on esitetty, täyttyvätkö unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvan jäsenvaltion vastuun edellytykset, on todettava, että pääasian osalta unionin tuomioistuimella on kaikki tarvittavat tiedot sen arvioimiseksi, onko asian tosiseikkoja pidettävä unionin oikeuden riittävän ilmeisenä rikkomisena (ks. analogisesti asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996, Kok., s. I-1631, 41 kohta ja yhdistetyt asiat C-283/94, C-291/94 ja C-292/94, Denkavit ym., tuomio 17.10.1996, Kok., s. I-5063, 49 kohta).

54 Kuten komissio on perustellusti esittänyt, silloin, kun pääasiassa kyseessä olevan korvausvaatimuksen kohteena olevalla ajanjaksolla 1.1.2004–31.12.2006 Fußin oli vuoden 1998 ArbZVO-FW:n nojalla työskenneltävä viikoittain keskimäärin 54 tuntia, johon kuului 24 tunnin mittaisia työvuoroja, jotka muodostuivat aktiivisesta työskentelystä ja päivystysjaksosta, joiden ajan hänen oli oltava läsnä työpaikallaan, oli jo 3.10.2000 annettu tuomio asiassa C-303/98, Simap (Kok., s. I-7963), 3.7.2001 määräys asiassa C-241/99, CIG (Kok., s. I-5139) ja 9.9.2003 tuomio asiassa C-151/02, Jaeger (Kok., s. I-8389).

55 Tästä pääasian tosiseikkojen tapahtumista edeltävästä oikeuskäytännöstä käy selvästi ilmi, että työpaikkapäivystykseen ja käytetty aktiivipäivystykseen työaika, jonka henkilöstö suorittaa asianomaisen työntekijän fyysistä läsnäoloa työpaikalla edellyttävän järjestelyn mukaisesti, kuuluu direktiivissä 2003/88 tarkoitettuun työaikaan, joten direktiivi on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään keskimääräisestä viikoittaisesta työajasta, joka ylittää sen vuoksi, että siihen luetaan tällaiset päivystysjaksot, direktiivin 6 artiklan b alakohdassa säädetyn viikoittaisen enimmäismäärän (ks. em. asia Simap, tuomion 46–52 kohta; em. asia CIG, määräyksen 33 ja 34 kohta ja em. asia Jaeger, tuomion 68–71, 78 ja 79 kohta).

56 Lisäksi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Pfeiffer ym. 5.10.2004 eli pääasiassa kyseessä olevan korvausvaatimuksen kohteena olevalla ajanjaksolla annetulla tuomiolla on vahvistettu tämä sellaisten työntekijöiden, jotka nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan työntekijän tavoin työskentelevät pelastustoimen alalla, suorittamia päivystysjaksoja koskeva oikeuskäytäntö.

57 Sitä paitsi 14.7.2005, eli vielä tällä samalla ajanjaksolla yhteisöjen tuomioistuin antoi tämän tuomion 53–55 kohdassa mainitun kaiken oikeuskäytännön valossa ja katsoen, ettei direktiivin 2003/88 mukaisen työajan käsitteen sisällöstä ollut vähäisintäkään perusteltua epäilystä, työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan mukaisesti edellä mainitussa asiassa Personalrat der Feuerwehr Hamburg määräyksen, jossa todettiin, että julkisen pelastuslaitoksen pelastustoiminnan yksiköiden harjoittama toiminta – lukuun ottamatta poikkeuksellisia olosuhteita, joista ei pääasiassa ole kyse – kuuluu direktiivin 2003/88 soveltamisalaan, joten säädetyn 48 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan, päivystys mukaan lukien, ylittäminen on lähtökohtaisesti ristiriidassa sen 6 artiklan b alakohdan kanssa (ks. em. asia Fuß, tuomion 44 kohta).

58 Näin ollen on todettava, että koska direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan mukaisia vaatimuksia ei ole noudatettu pääasiassa kyseessä olevalla ajanjaksolla, kun on selvästi toimittu vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, tätä noudattamatta jättämistä on pidettävä riittävän ilmeisenä unionin oikeuden rikkomisena, minkä vuoksi toinenkin edellytys, jonka on täytyttävä, jotta oikeus korvaukseen voitaisiin tunnustaa, täyttyy pääasiassa.

59 Todettakoon lopuksi sen kolmannen edellytyksen osalta, jonka on täytyttävä, jotta unionin oikeuden rikkomiseen perustuva valtion korvausvastuu syntyisi, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, onko, kuten unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta näyttäisi käyvän ilmi, direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan rikkominen välittömässä syy-yhteydessä Fußin kärsimään vahinkoon, joka muodostuu sen lepoajan menettämisestä, joka hänellä olisi pitänyt olla, jos tässä säännöksessä säädettyä viikoittaista enimmäistyöaikaa olisi noudatettu.

60 Voidaan näin ollen todeta, että ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta selvityksestä muuta ilmene, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset sille, että oikeus korvaukseen voidaan pääasiassa myöntää, täyttyvät, minkä Saksan hallitus on itsekin istunnossa myöntänyt.

61 Tämän tuomion 46 kohdassa lainatun oikeuskäytännön mukaan pääasiassa kyseessä olevan Hallen kaupungin (Stadt Halle) tai Saksi-Anhaltin osavaltion kaltainen julkisoikeudellinen elin voi vastata yksityiselle aiheutuneen tällaisen vahingon korvaamisesta silloin, kun vahinko on aiheutettu sisäisillä toimenpiteillä, jotka tällainen julkisoikeudellinen elin on toteuttanut unionin oikeuden vastaisesti. Unionin oikeuden vastaista ei ole myöskään se, että jäsenvaltion lisäksi tällainen julkisoikeudellinen elin saattaa olla korvausvastuussa yksityisille tällaisista toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista (ks. vastaavasti em. asia Haim, tuomion 31 ja 32 kohta).

62 Tältä osin on todettava, että valtion on korvattava aiheutuneen vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, vaikka oikeus saada korvausta perustuu tämän tuomion 47 kohdassa mainittujen kolmen edellytyksen täyttyessä suoraan unionin oikeuteen, kunhan kansallisen lainsäädännön

vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate) (em. asia Köbler, tuomion 58 kohta; asia C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, tuomio 13.3.2007, Kok., s. I-2107, 123 kohta ja em. asia Transportes Urbanos y Servicios Generales, tuomion 31 kohta).

63 Ensimmäiseen kysymykseen on tämän johdosta vastattava, että työntekijä, kuten pääasiassa Fuß, jonka palomiehenä julkisen sektorin pelastustoiminnan yksikössä suorittama keskimääräinen viikoittainen työaika ylittää direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa säädetyn työajan, voi vedota unionin oikeuteen, jotta asianomaisen jäsenvaltion viranomaisille syntyisi korvausvastuu ja jotta hän voisi saada korvauksen tämän säännöksen rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta.

*Toinen kysymys*

64 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa, onko unionin oikeus esteenä pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, jossa julkisen sektorin työntekijän oikeudelle saada korvaus vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rikkoneet unionin oikeuden oikeussääntöä, tässä tapauksessa direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaa, asetetaan lisäedellytykseksi se, että työnantaja

on toiminut tuottamuksellisesti. Kysymyksensä toisessa osassa se kysyy, voidaanko edellytykseksi oikeudelle saada korvausta asettaa velvollisuus esittää ensin työnantajalle vaatimus siitä, että tätä säännöstä on noudatettava.

Edellytys, jonka mukaan työnantajan on pitänyt toimia tuottamuksellisesti

65 On muistettava, että oikeuskäytännön mukaan tämän tuomion 47 kohdassa mainitut kolme edellytystä riittävät siihen, että yksityisille syntyy oikeus saada korvaus (ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 66 kohta ja em. asia Köbler, tuomion 57 kohta).

66 Tästä seuraa, että vaikka unionin oikeus ei sulje millään tavalla pois sitä mahdollisuutta, että valtion korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta voi kansallisen oikeuden perusteella syntyä väljemmin edellytyksin (ks. em. asia Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, tuomion 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), se on sitä vastoin esteenä sille, että kansallisessa oikeudessa vastuun syntymiselle asetetaan lisäedellytyksiä.

67 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, on niin, että vaikka tiettyjä objektiivisia ja subjektiivisia seikkoja, jotka voidaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä liittää tuottamuksen käsitteeseen, voidaankin pitää merkityksellisinä edellä 51 kohdassa mainitun

oikeuskäytännön valossa sen arvioinnissa, onko unionin oikeuden loukkaus riittävän ilmeinen, velvollisuudelle korvata yksityisille aiheutuneet vahingot ei saa asettaa tuottamuksen käsitteeseen perustuvaa edellytystä, joka on ankarampi kuin unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys. Tällainen lisäedellytys nimittäin vaarantaisi korvausta koskevan oikeuden, joka perustuu unionin oikeusjärjestykseen (ks. em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 78–80 kohta ja em. asia Haim, tuomion 39 kohta).

68 Tilanne olisi tämä, jos kyseessä olisi edellytys, jonka mukaan pääasian kaltaisessa tapauksessa oikeus korvaukseen unionin oikeuden rikkomisesta edellyttäisi näyttöä tietyntyyppisestä virheestä, kuten tahallisuudesta tai tuottamuksesta, johon työnantaja, tässä tapauksessa Stadt Halle, on syyllistynyt, kun vuoden 1998 ArbZWO-FW:llä, kuten edellä 51–58 kohdasta käy ilmi, jo sellaisenaan rikotaan ilmeisellä tavalla unionin oikeutta.

69 Sen selvittäminen, onko tällaisesta lisäedellytyksestä todellisuudessa säädetty kansallisessa lainsäädännössä, kuuluu kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle asiassa, joka on saatettu sen ratkaistavaksi, koska Saksan hallitus on sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa esittänyt, että työnantajan tuottamusta ei kansallisen oikeuden mukaan pidetä miltään osin edellytyksenä oikeudelle saada korvaus.

70 Toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on näin ollen vastattava, että unionin oikeus on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa julkisen sektorin työntekijän oikeudelle saada korvaus vahingosta, joka on aiheutunut

siitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rikkoneet unionin oikeuden oikeussääntöä, tässä tapauksessa direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaa, asetetaan, mikä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, tuottamuksen käsitteeseen perustuva edellytys, joka on ankarampi kuin unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys.

Työnantajalle ensin esitettävää vaatimusta koskeva edellytys

71 Stadt Hallen ja Saksan hallituksen mukaan edellytys, jonka mukaan työnantajalle on ensin tehtävä vaatimus ja joka perustuu kansalliseen oikeuskäytäntöön, on oikeutettu siksi, että virkamiehen oikeus vapaana myönnettävään korvaukseen silloin, kun hänen työaikansa on ylittänyt lain mukaan sallitun työajan, perustuu BGB:n 242 §:ssä vahvistettuun vilpittömän mielen periaatteeseen ja on näin erottamaton osa luottamus- ja palvelussuhdetta, joka vallitsee virkamiehen ja julkisoikeudellisen työnantajan välillä. Kyseinen edellytys antaa työnantajalle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin tämän korvausvelvoitteen noudattamiseksi ja työvuorolistojen oikaisemiseksi tämän edellyttämällä tavalla. Stadt Halle toteaa tähän lisäksi, että edellytys on osoitus kansallisen lainsäätäjän tahdosta välttää julkisen palvelun jatkuvuuden turvaamiseksi se, että korvaukseksi annettavia vapaita tunteja ei pääsisi kasautumaan suuria määriä.

72 Tässä yhteydessä on muistettava, kuten edellä 62 kohdassa lainatussa oikeuskäytännössä on todettu, että jäsenvaltioiden on tätä koskevien unionin oikeuden oikeusnormien puuttuessa annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, kuitenkin siten, että tällaisten sääntöjen on oltava vastaavuusperiaatteen ja tehokkuusperiaatteen

mukaisia (ks. asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995, Kok., s. I-4599, 12 kohta; em. asia Impact, tuomion 46 kohta ja asia C-63/08, Pontin, tuomio 29.10.2009, Kok., s. I-10467, 43 kohta).

73 Esillä olevassa tapauksessa unionin tuomioistuimelle esitetyistä seikoista käy vastaavuusperiaatteen noudattamisen osalta ilmi se, että, kuten Saksan hallitus väittää, työnantajalle ensin tehtävää vaatimusta koskeva edellytys ilmeisesti koskee – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä –, koska se perustuu BGB:n 24 §:ssä säädettyyn vilpittömän mielen perusteeseen, kaikkia virkamiesten työnantajaansa vastaan nostamia kanteita, joissa vaaditaan aiheutuneen vahingon korvaamista, johtuipa vahinko sitten kansallisen tai unionin oikeuden rikkomisesta.

74 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin sitä, onko tätä edellytystä pidettävä vastaavuusperiaatteen vastaisena siksi, että se saattaisi tehdä unionin oikeuden toimeenpanosta suhteettoman vaikeaa.

75 Tässä yhteydessä on muistettava, että oikeuskäytännössä on jo vahvistettu se, että kun on kyse käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käyttämisestä unionin oikeuden rikkomiseen perustuvan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun toteamiseksi, kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 84 kohta; em. asia Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, tuomion 124 kohta ja asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009, Kok., s. I-2119, 60 kohta).

76 Näin on siksi, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen yleisen periaatteen mukaan vahinkoa kärsineen henkilön on osoitettava kohtuullista huolellisuutta rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi, jotta hän välttyisi itse vastaamasta vahingosta (yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992, Kok., s. I-3061, Kok. Ep. XII, s. I-99, 33 kohta; em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 85 kohta ja em. asia Danske Slagterier, tuomion 61 kohta).

77 Oikeuskäytännön mukaan olisi kuitenkin tehokkuusperiaatteen vastaista vaatia, että vahinkoa kärsineet henkilöt käyttäisivät järjestelmällisesti kaikkia käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja, jos siitä aiheutuu suhteettomia vaikeuksia tai jos sitä ei kohtuullisesti voida heiltä vaatia (em. asia Danske Slagterier, tuomion 62 kohta).

78 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että niiden oikeuksien käyttö, joita unionin oikeuden välittömästi sovellettavat säännökset antavat yksityisille, tulisi mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, jos yksityisten unionin oikeuden rikkomiseen perustuvat vahingonkorvausvaatimukset pitäisi hylätä tai niitä pitäisi rajoittaa ainoastaan sillä perusteella, että yksityiset eivät ole vedonneet heille unionin oikeuden oikeusnormeilla annettuun ja heiltä kansallisessa laissa evättyyn oikeuteen riitauttaakseen jäsenvaltion tekemän kielteisen päätöksen tätä varten säädettyjä oikeuskeinoja käyttäen ja vetoamalla unionin oikeuden ensisijaisuuteen ja välittömään vaikutukseen. (ks. yhdistetyt asiat C-397/98 ja C-410/98, Metallgesellschaft ym., tuomio 8.3.2001, Kok., s. I-1727, 104 kohta ja em. asia Danske Slagterier, tuomion 63 kohta).

79 Nyt esillä olevassa tapauksessa on muistettava, kuten edellä 33 kohdassa on todettu, että direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohta, jolla on tarkoitus turvata työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden tehokas suojelu takaamalla heille, että viikoittaista

enimmäistyöaikaa sekä vähimmäislepoaikoja todellisuudessa noudatetaan, on erityisen tärkeä unionin sosiaalioikeuden sääntö, josta työnantaja ei silloin, kun direktiivin 22 artiklan 1 kohtaa ei ole pantu täytäntöön, voi missään tapauksessa poiketa Fußin kaltaisen työntekijän osalta.

80 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, työntekijän on katsottava olevan työsuhteen heikompi osapuoli, minkä vuoksi on tarpeen estää se, että työnantajalla on mahdollisuus rajoittaa hänen oikeuksiaan (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 82 kohta).

81 Tämän heikomman aseman vuoksi tällainen työntekijä voidaan nimittäin saada luopumaan vetoamasta nimenomaisesti oikeuksiinsa suhteessa työnantajaansa silloin, kun oikeuksien vaatiminen voi johtaa siihen, että työnantaja ryhtyy työntekijää kohtaan sellaisiin toimenpiteisiin, että työsuhde kärsii niistä työntekijän vahingoksi.

82 Pääasiassa ei ole kiistetty sitä, että Stadt Halle on, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, etukäteen ilmoittanut työntekijöilleen siirtävänsä muihin tehtäviin ne työntekijänsä, jotka vetoaisivat direktiiviin 2003/88 perustuviin oikeuksiin, ja kun Fuß vaati viittaamalla edellä mainitussa asiassa Personalrat der Feuerwehr Hamburg annettuun määräykseen, että pelastustoiminnan yksikössä, jonka palveluksessa hän oli, noudatettaisiin tämän direktiivin 6 artiklan b alakohdassa säädettyä viikoittaista enimmäistyöaikaa, hänet siirrettiin vastoin tahtoaan välittömästi toiseen yksikköön.

83 Lisäksi on korostettava sitä, että pääasian kaltaisessa tapauksessa, joka koskee sitä, että julkisen sektorin työnantaja on rikkonut unionin oikeuden säännöstä, jolla on välitön vaikutus, asianomaisten työntekijöiden velvollisuus esittää ensin työnantajalleen vaatimus tämän säännöksen rikkomisen lopettamiseksi saadakseen korvauksen tästä rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta antaa asianomaisen jäsenvaltion viranomaisille mahdollisuuden siirtää systemaattisesti yksityisille vastuu valvoa tällaisten säännösten noudattamista, koska se antaa viranomaisille mahdollisuuden tilanteen mukaan olla noudattamatta niitä silloin, kun tällaista vaatimusta ei ole esitetty.

84 Kuten Fuß ja komissio ovat perustellusti esittäneet, direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa ei suinkaan edellytetä, että asianomaiset työntekijät vaativat työnantajaansa noudattamaan tässä säännöksessä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia, vaan siinä velvoitetaan työnantaja silloin, kun direktiivin 22 artiklassa tarkoitettu poikkeus on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, hankkimaan työntekijän nimenomaisesti ja vapaasta tahdostaan esittämä henkilökohtainen suostumus siihen, että 6 artiklan b alakohdassa annetuista oikeuksista luovutaan (ks. em. yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 82 ja 84 kohta).

85 Lisäksi on muistettava, että oikeuskäytännön mukaan ja kuten tämän tuomion 39 ja 40 kohdassa on todettu, silloin, kun edellytykset sille, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota direktiivin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa, täyttyvät, jäsenvaltioiden kaikilla viranomaisilla, myös osavaltioiden sekä kaupunkien tai kuntien kaltaisilla hajautetuilla julkisyhteisöillä on julkisoikeudellisina työnantajina jo tämän perusteella velvollisuus soveltaa niitä (ks. vastaavasti em. asia Costanzo, tuomion 30–33 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 61 ja 63 kohta).

86 Näin ollen on katsottava, ettei Fußin kaltaisen työntekijän, joka on kärsinyt vahinkoa siitä, että hänen työnantajansa on loukannut direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdassa annettuja oikeuksia, voida kohtuudella edellyttää esittävän vaatimusta ensin tälle työnantajalle saadakseen oikeuden korvaukseen tästä vahingosta.

87 Tästä seuraa, että tällaista työnantajalle ensin esitettävää vaatimusta koskeva edellytys on tehokkuusperiaatteen vastainen.

88 Stadt Halle ei voi tässä yhteydessä perustella kyseistä edellytystä tarpeella välttää se, ettei korvauksena annettavia vapaita tunteja pääse kasautumaan suuria määriä, kun direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohdan säännösten täysimääräinen noudattaminen riittää estämään tämän kasautumisen.

89 Saksan hallitus on tämän lisäksi väärässä yrittäessään rinnastaa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 91 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan. Näin on siksi, että tässä määräyksessä säädetty vaatimus nimittävälle viranomaiselle ensin tehtävästä valituksesta niiden kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä, jotka unionin virkamiehet nostavat, koskee kanteen nostamista nimittävän viranomaisen itsensä tekemästä virkamiehen etujen vastaisesta yksittäisestä päätöksestä, eikä kuten esillä olevassa tapauksessa sellaisen kansallisen lainsäädännön riitauttamista, josta on aiheutunut vahinkoa yksityisille oikeussubjekteille ja joka on vastoin unionin oikeutta, jonka noudattamisen varmistamisesta jäsenvaltiot itse ovat vastuussa ilman, että niillä olisi mahdollisuutta siirtää tämä vastuu yksityisille oikeussubjekteille, kuten tämän tuomion 83–85 kohdassa on todettu.

90 Toisen kysymyksen toiseen osaan on näin ollen vastattava, että unionin oikeus on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa julkisen sektorin työntekijän oikeudelle saada korvaus vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rikkoneet direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaa, asetetaan edellytys, jonka mukaan työntekijän työnantajalle on ensin pitänyt esittää vaatimus siitä, että tätä säännöstä on noudatettava.

*Kolmas ja neljäs kysymys*

91 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmas ja neljäs kysymys, jotka on käsiteltävä yhdessä, koskevat sitä, missä muodossa korvaus on suoritettava, ja sitä, millä tavoin korvaus lasketaan.

92 Vahingon korvaamisen muodon ja sen määrän laskemisen osalta on painotettava sitä, että unionin oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneesta vahingosta suoritettavan korvauksen on vastattava kärsittyä vahinkoa, jotta yksityisten oikeuksien tehokas suoja voitaisiin varmistaa (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 82 kohta).

93 Kuten tämän tuomion 62 kohdassa on jo todettu, tätä seikkaa koskevien unionin oikeuden oikeusnormien puuttuessa kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava vastaavuusperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta noudattaen perusteet korvauksen suuruuden määrittämiseksi (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 83 kohta).

94 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on kansallisessa oikeudessaan kahdessa edellisessä kohdassa mainittuja periaatteita noudattaen päätettävä yhtäältä siitä, onko yksityiselle direktiivin 2003/88 säännösten rikkomisella aiheutettu vahinko korvattava myöntämällä lisävapaata vai rahamääräinen korvaus, ja toisaalta määriteltävä säännöt, joiden mukaisesti korvaus lasketaan.

95 Erityisesti sitä, missä muodossa vahinko on korvattava, todettakoon, että koska ei vaikuta siltä, että lisävapaan tai rahamääräisen korvauksen myöntäminen tekisi käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi tällaisen korvaamisen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistuttava etenkin siitä, että tapa, jolla korvaus päätetään suorittaa, on vastaavuusperiaatteen mukainen, kun sitä arvioidaan suhteessa niihin korvauksiin, jotka kansalliset tuomioistuimet myöntävät samankaltaisten sisäiseen oikeuteen perustuvien vaatimusten tai kanteiden perusteella.

96 Tältä osin on täsmennettävä, että toisin kuin Fuß ja komissio esittävät, siitä, että direktiivissä 2003/88 ei ole minkäänlaisia määräyksiä kyseisen direktiiviin säännösten rikkomisen vuoksi kärsityn vahingon korvaamisesta, ei voida päätellä, että unionin oikeudessa jompikumpi korvausmuoto olisi asetettu etusijalle.

97 On joka tapauksessa todettava, että vertailujaksoilla, joista säädetään direktiivin 2003/88 16–19 artiklassa direktiivin 6 artiklan b alakohdan soveltamiseksi keskimääräisen viikoittaisen työajan määrittämiseen, ei ole merkitystä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, koska vaikka näillä säännöksillä onkin tässä suhteessa

välitön vaikutus (em. asia Simap, tuomion 70 kohta), on riidatonta, että kaikki kyseessä olevat vertailujaksot olivat päättyneet sen ajanjakson osalta, johon Fußin pääasiassa esittämä korvausvaatimus kohdistui.

98 Tämän vuoksi kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että korvauksen, joka jäsenvaltioiden viranomaisten on suoritettava vahingosta, jonka ne ovat aiheuttaneet yksityisille unionin oikeutta rikkomalla, on vastattava aiheutunutta vahinkoa. Tätä seikkaa koskevien unionin oikeuden säännösten puuttuessa asianomaisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä on vastaavuusperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta noudattaen päätettävä yhtäältä siitä, onko työntekijälle, kuten pääasiassa Fußille, unionin oikeuden oikeussäännön rikkomisesta aiheutunut vahinko korvattava myöntämällä työntekijälle lisävapaata vai rahamääräinen korvaus, ja toisaalta määriteltävä säännöt, joiden mukaisesti korvaus lasketaan. Direktiivin 2003/88 16–19 artiklassa tarkoitetuilla vertailujaksoilla ei ole tässä merkitystä.

*Viides kysymys*

99 Viidenteen kysymykseen on tämän tuomion 32 kohdassa todettu huomioon ottaen vastattava, että vastaukset ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ovat samat siitä riippumatta, onko pääasian tosiseikkoihin sovellettava direktiivin 93/104 vai direktiivin 2003/88 säännöksiä.

## Oikeudenkäyntikulut

100 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Työntekijä, kuten pääasiassa Fuß, jonka palomiehenä julkisen sektorin pelastustoiminnan yksikössä suorittama keskimääräinen viikoittainen työaika ylittää tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 4.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/88/EY 6 artiklan b alakohdassa säädetyn työajan, voi vedota unionin oikeuteen, jotta asianomaisen jäsenvaltion viranomaisille syntyisi korvausvastuu ja jotta hän voisi saada korvauksen tämän säännöksen rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta.**

**2) Unionin oikeus on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle**

– **jossa julkisen sektorin työntekijän oikeudelle saada korvaus vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rikkoneet unionin oikeuden oikeussääntöä, tässä tapauksessa direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaa, asetetaan, mikä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, tuottamuksen käsitteeseen perustuva edellytys, joka on ankarampi kuin unionin oikeuden riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys, ja**

– **jossa julkisen sektorin työntekijän oikeudelle saada korvaus vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset ovat rikkoneet direktiivin 2003/88 6 artiklan b alakohtaa, asetetaan edellytys, jonka mukaan työntekijän työnantajalle on ensin pitänyt esittää vaatimus siitä, että tätä säännöstä on noudatettava.**

**3) Korvauksen, joka jäsenvaltioiden viranomaisten on suoritettava vahingosta, jonka ne ovat aiheuttaneet yksityisille unionin oikeutta rikkomalla, on vastattava aiheutunutta vahinkoa. Tätä seikkaa koskevien unionin oikeuden säännösten puuttuessa asianomaisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä on vastaavuusperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta noudattaen päätettävä yhtäältä siitä, onko työntekijälle, kuten pääasiassa Fußille, unionin oikeuden oikeussäännön rikkomisesta aiheutunut vahinko korvattava myöntämällä työntekijälle lisävapaata vai rahamääräinen korvaus, ja toisaalta määriteltävä säännöt, joiden mukaisesti korvaus lasketaan. Direktiivin 2003/88 16–19 artiklassa tarkoitetuilla vertailujaksoilla ei ole tässä merkitystä.**

**4) Vastaukset ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ovat samat siitä riippumatta, sovelletaanko pääasian tosiseikkoihin tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23.11.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2000/34/EY, vai direktiivin 2003/88 säännöksiä.**

Allekirjoitukset