

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

7. September 2006 *

In der Rechtssache C-484/04

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 23. November 2004,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Rozet und N. Yerrell als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten zunächst durch M. Bethell, dann durch E. O'Neill als Bevollmächtigte im Beistand von K. Smith, Barrister,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Englisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Rosas sowie der Richter S. von Bahr, A. Borg Barthet, U. Löhmus und A. Ó Caoimh (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. Januar 2006,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 9. März 2006

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 307, S. 18) in der durch die Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 (ABl. L 195, S. 41) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 93/104) und aus Artikel 249 EG verstoßen hat, dass es die in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 vorgesehene

Abweichung auf Arbeitnehmer anwendet, deren Arbeitszeit teilweise nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, und nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts der Arbeitnehmer auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten erlassen hat.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

- 2 Nach Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 enthält diese Richtlinie Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.
- 3 Die Artikel 3 und 5 dieser Richtlinie, die in deren Abschnitt II stehen, regeln die täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten der Arbeitnehmer. Danach müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden (Artikel 3) und pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit von elf Stunden gemäß Artikel 3 gewährt wird (Artikel 5 Absatz 1).
- 4 Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 sieht vor:

„Unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer können die Mitgliedstaaten von den Artikeln 3, 4, 5, 6, 8 und 16 abweichen, wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann ...“

- 5 Nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a dieser Richtlinie mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um dieser Richtlinie spätestens am 23. November 1996 nachzukommen.

- 6 Die Richtlinie 93/104 wurde ab dem 2. August 2004 durch die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299, S. 9) ersetzt. Die von der Kommission geltend gemachte Vertragsverletzung bezieht sich jedoch auf die erstgenannte Richtlinie, die bei Ablauf der Frist galt, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war.

Nationales Recht

- 7 Die Arbeitszeitverordnung von 1998 (Working Time Regulations 1998) in der im Jahre 1999 gültigen Fassung (im Folgenden: WTR) sieht in Artikel 10, der Artikel 3 der Richtlinie 93/104 umsetzt, vor, dass jedem erwachsenen Arbeitnehmer eine Mindestruhezeit von nicht weniger als elf zusammenhängenden Stunden für jeden 24-Stunden-Zeitraum gewährt wird.

- 8 Artikel 11 WTR, der Artikel 5 der genannten Richtlinie umsetzt, bestimmt, dass in Abhängigkeit von Artikel 11 Absatz 2 WTR jedem erwachsenen Arbeitnehmer eine kontinuierliche Mindestruhezeit von nicht weniger als 24 Stunden für jeden Siebentageszeitraum gewährt wird.

- 9 Artikel 20 Absatz 2 WTR lautet wie folgt:

„Sofern ein Teil der Arbeitszeit eines Arbeitnehmers gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder nicht vom Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, die besonderen Merkmale der Tätigkeit aber so beschaffen sind, dass der Arbeitnehmer, ohne vom Arbeitgeber dazu angewiesen zu sein, auch Arbeit verrichten kann, deren Dauer nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von ihm selbst festgelegt werden kann, gelten Artikel 4 Absätze 1 und 2 sowie Artikel 6 Absätze 1, 2 und 7 nur für den Teil seiner Arbeit, der gemessen oder im Voraus festgelegt wird oder nicht von ihm selbst festgelegt werden kann.“

- 10 Das Department of Trade and Industry (Ministerium für Handel und Industrie) hat einen Leitfaden über die verschiedenen Vorschriften der WTR (im Folgenden: Leitfaden) veröffentlicht, der den betroffenen Arbeitgebern und Arbeitnehmern das Verständnis der WTR erleichtern soll.
- 11 Nach bestimmten Absätzen der Abschnitte 5 und 6 des Leitfadens „[müssen d]ie Arbeitgeber ... gewährleisten, dass die Arbeitnehmer ihre Ruhezeiten in Anspruch nehmen können, sie sind aber nicht verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sie dies auch tun“.

Vorgerichtliches Verfahren

- 12 Am 21. März 2002 richtete die Kommission nach Artikel 226 EG ein Mahnschreiben an das Vereinigte Königreich, in dem sie ihm vorwarf, die Artikel 3, 5, 8 und 17

Absatz 1 der Richtlinie 93/104 nicht ordnungsgemäß umgesetzt zu haben. Die Behörden des Vereinigten Königreichs antworteten mit Schreiben vom 31. Mai 2002.

- 13 Da die Kommission mit dieser Antwort nicht zufrieden war, richtete sie am 2. Mai 2003 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Vereinigte Königreich, mit der sie es aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/104 innerhalb von zwei Monaten ab Zustellung dieser Stellungnahme nachzukommen.
- 14 Die Behörden des Vereinigten Königreichs antworteten mit Schreiben vom 30. Juni 2003 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und gaben an, dass die Änderung der Berechnung der Stunden der Nachtarbeiter nach Artikel 8 der Richtlinie 93/104 veröffentlicht worden sei; die die Artikel 17 Absatz 1, 3 und 5 dieser Richtlinie betreffenden nationalen Umsetzungsmaßnahmen einschließlich des Leitfadens seien jedoch richtlinienkonform.
- 15 Die Kommission beschloss daher, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Zur ersten Rüge, betreffend die in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 vorgesehene Abweichung

- 16 Mit ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, dass Artikel 20 Absatz 2 WTR die Grenzen der in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 vorgesehenen

Abweichung überschreite. Diese Abweichung gelte nämlich nur für Arbeitnehmer, deren gesamte Arbeitszeit nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt werde oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden könne. Die WTR sehe jedoch für die Fälle, in denen die Arbeitszeit eines Arbeitnehmers nur teilweise gemessen, im Voraus festgelegt oder von diesem festgelegt werde, vor, dass die Vorschriften über die wöchentliche Arbeitszeit und die Nachtarbeit nur für den Teil der Arbeit gälten, der gemessen oder im Voraus festgelegt werde oder nicht von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden könne.

- 17 Das Vereinigte Königreich erklärt in seiner Klagebeantwortung, dass es dieser Rüge nicht mehr entgegenrete und sich verpflichte, die streitige Vorschrift der WTR aufzuheben. In der mündlichen Verhandlung hat es angegeben, dass die Verordnung zur Änderung von Artikel 20 Absatz 2 WTR am 6. April 2006 in Kraft trete.
- 18 Die Kommission trägt in ihrer Erwiderung vor, dass das Vereinigte Königreich die Maßnahmen, die erforderlich seien, um die nationale Regelung mit Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 in Einklang zu bringen, noch nicht erlassen und der Gegenstand ihrer Klage sich somit nicht geändert habe.
- 19 Es entspricht ständiger Rechtsprechung, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die ihm in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und dass später eingetretene Änderungen vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden können (vgl. u. a. Urteile vom 18. November 2004 in der Rechtssache C-420/02, Kommission/Griechenland, Slg. 2004, I-11175, Randnr. 23, und vom 14. Juli 2005 in der Rechtssache C-433/03, Kommission/Deutschland, Slg. 2005, I-6985, Randnr. 32).

- 20 Was die Tragweite der in Artikel 17 Absatz 1 der Richtlinie 93/104 geregelten Abweichung betrifft, so geht, wie die Kommission zu Recht geltend macht, aus dem Wortlaut dieser Bestimmung hervor, dass diese nur für Arbeitnehmer gilt, deren gesamte Arbeitszeit aufgrund der Natur der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann.
- 21 Im vorliegenden Fall steht fest, dass das Vereinigte Königreich bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen hatte, um der genannten Bestimmung nachzukommen. Die erste Rüge der Kommission ist daher begründet.

Zur zweiten Rüge, betreffend den Leitfaden und die in den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 93/104 vorgesehenen Ruhezeiten

Zur Zulässigkeit

- 22 Das Vereinigte Königreich ist der Ansicht, dass die zweite Rüge der Kommission als unzulässig zurückzuweisen sei. Zum einen habe die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme ausschließlich den Leitfaden beanstandet, während sie sich in der Klageschrift nicht darauf beschränkt habe; dort beziehe sie sich nämlich auf das Fehlen geeigneter Maßnahmen zur Gewährleistung der vollständigen und wirksamen Umsetzung der Richtlinie 93/104 und gehe damit über den Umfang der mit Gründen versehenen Stellungnahme hinaus.

- 23 Zum anderen reiche eine Berufung auf einen Verstoß gegen die allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Artikel 249 Absatz 3 EG nicht aus, wenn eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung der betreffenden Richtlinie hätte geltend gemacht werden müssen. Die Kommission müsse eindeutig und Punkt für Punkt die Bereiche bestimmen, in denen die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten, um eine ordnungsgemäße Umsetzung der fraglichen Richtlinie zu gewährleisten.
- 24 Nach ständiger Rechtsprechung soll das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegen die Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen (vgl. u. a. Urteile vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463, Randnr. 23, und vom 10. November 2005 in der Rechtssache C-29/04, Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-9705, Randnr. 25).
- 25 Daraus folgt erstens, dass der Gegenstand einer Klage nach Artikel 226 EG durch das dort vorgesehene Vorverfahren eingegrenzt wird und dass die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage daher auf die gleichen Rügen gestützt sein müssen (vgl. u. a. Urteil Kommission/Österreich, Randnr. 26). Dieses Erfordernis kann jedoch nicht so weit gehen, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen der Darlegung der Rügen im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss, sofern nur der Streitgegenstand, wie er in der mit Gründen versehenen Stellungnahme umschrieben ist, nicht erweitert oder geändert worden ist (vgl. Urteil vom 7. Juli 2005 in der Rechtssache C-147/03, Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 24).
- 26 Zweitens muss die mit Gründen versehene Stellungnahme eine zusammenhängende und ausführliche Darstellung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen eine seiner

Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat (vgl. u. a. Urteile vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99, Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 12, und vom 10. November 2005, Kommission/Österreich, Randnr. 27).

- 27 Im vorliegenden Fall ergibt sich sowohl aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme als auch aus der Klageschrift der Kommission eindeutig, dass deren zweite Rüge die Beibehaltung ausdrücklicher Hinweise an die Arbeitgeber in Form des Leitfadens betrifft, denen zufolge sie nicht gewährleisten müssen, dass die Arbeitnehmer ihre Ruhezeit auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass das Vereinigte Königreich nicht alle notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um dafür zu sorgen, dass das Ziel der Richtlinie 93/104 erreicht wird.
- 28 Der Gegenstand der Klage, der klar umrissen worden ist, hat sich im Laufe des Verfahrens nicht geändert. Die erste Einrede der Unzulässigkeit, die das Vereinigte Königreich erhoben hat, ist somit zurückzuweisen.
- 29 Zum Vorbringen des Vereinigten Königreichs, eine Berufung auf Artikel 249 Absatz 3 EG reiche nicht aus, um das Vorliegen einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie 93/104 darzutun, ist festzustellen, dass die zweite Rüge der Kommission nicht eine an sich nicht ordnungsgemäße Umsetzung der Artikel 3 und 5 dieser Richtlinie betrifft, sondern nationale Maßnahmen — in Form des Leitfadens — die zu einer Praxis verleiten könnten, die mit den Bestimmungen dieser Richtlinie über das Recht der Arbeitnehmer auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten nicht vereinbar ist; diese Rüge kommt in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift klar zum Ausdruck.
- 30 Im vorliegenden Fall ergibt sich sowohl aus dem vorgerichtlichen Verfahren als auch aus dem Verfahren vor dem Gerichtshof, dass das Vereinigte Königreich

uneingeschränkt in der Lage war, sich gegen die entsprechenden Rügen der Kommission zu verteidigen, da sie hinreichend detailliert waren, um dem Vereinigten Königreich eine angemessene Antwort zu ermöglichen. Der Umstand, dass die Kommission sich entschieden hat, ihre zweite Rüge allein auf Artikel 249 Absatz 3 EG und nicht auf die Artikel 3 und 5 der Richtlinie 93/104 — die mittelbar betroffenen Bestimmungen der Richtlinie, deren formale Umsetzung in der WTR als solche jedoch nicht Gegenstand der Klage der Kommission ist — zu stützen, kann daher nicht zur Unzulässigkeit dieser Rüge führen.

- 31 Die zweite Einrede der Unzulässigkeit des Vereinigten Königreichs ist daher zurückzuweisen, und die zweite Rüge der Kommission somit für zulässig zu erklären.

Zur Begründetheit

- 32 Die Kommission ist der Ansicht, dass der Leitfadeneffekt eine Praxis bewirke und fördere, die gegen die Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/104 verstoße. Die Arbeitgeber würden darauf hingewiesen, dass sie nicht gewährleisten müssten, dass die Arbeitnehmer die ihnen zustehenden Ruhezeiten auch tatsächlich einforderten und in Anspruch nähmen, sondern dass sie nur dafür sorgen müssten, dass diejenigen, die diese Zeiten in Anspruch nehmen wollten, nicht daran gehindert würden. Diese ausdrücklichen Hinweise, die den Arbeitgebern durch den Leitfadeneffekt gegeben würden, brächten diese davon ab, zu gewährleisten, dass die Arbeitnehmer die in der Richtlinie vorgeschriebenen täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten in Anspruch nähmen.

- 33 Das Vereinigte Königreich ist der Auffassung, dass der Leitfaden keineswegs zur Nichtbeachtung der nationalen Umsetzungsregeln anrege, sondern die Pflicht der Arbeitgeber unterstreiche, dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmer die ihnen zustehenden Ruhezeiten in Anspruch nehmen könnten, gleichzeitig aber die offensichtlichen Grenzen der Verantwortung anerkenne, die diese Arbeitgeber insoweit hätten. Diese dürften sich nicht so verhalten, dass die Arbeitnehmer daran gehindert würden, die ihnen zustehenden Ruhepausen einzulegen, indem ihnen z. B. mit einer solchen Pause unvereinbare Arbeitspflichten auferlegt würden.
- 34 Eine Auslegung der Richtlinie 93/104, nach der diese nicht nur von den Arbeitgebern verlange, dass diese den Arbeitnehmern die Inanspruchnahme der vorgesehenen Ruhezeiten ermöglichen, sondern auch die Arbeitnehmer verpflichte, diese Ruhepausen einzulegen, ergebe sich aus keiner einzigen Sprachfassung dieser Richtlinie und sei angesichts der Ungewissheiten in Bezug auf den Umfang der Maßnahmen, die die Arbeitgeber ergreifen müssten, und die Umstände, aufgrund deren sich beurteilen ließe, ob die Ruhepausen ordnungsgemäß eingelegt worden seien, unrealistisch und unscharf.
- 35 Was das mit der Richtlinie 93/104 verfolgte Ziel betrifft, so ergibt sich aus Artikel 118a EG-Vertrag (die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden), der die Rechtsgrundlage dieser Richtlinie bildet, der ersten, vierten, siebten und achten Begründungserwägung dieser Richtlinie, der in Artikel 136 EG erwähnten und im Europäischen Rat von Straßburg am 9. Dezember 1989 angenommenen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, deren Punkte 8 und 19 Absatz 1 in der vierten Begründungserwägung der Richtlinie wiedergegeben sind, sowie aus dem Wortlaut des Artikels 1 Absatz 1 der Richtlinie, dass durch die Richtlinie Mindestvorschriften festgelegt werden sollen, die dazu bestimmt sind, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer durch eine Angleichung namentlich der innerstaatlichen Arbeitszeitvorschriften zu verbessern (vgl. u. a. Urteile vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-173/99, BECTU, Slg. 2001, I-4881, Randnr. 37, und vom 1. Dezember 2005 in der Rechtssache C-14/04, Dellas u. a., Slg. 2005, I-10253, Randnr. 40).

- 36 Nach den erwähnten Bestimmungen soll diese gemeinschaftsweite Harmonisierung der Arbeitszeitgestaltung durch Gewährung von — u. a. täglichen und wöchentlichen — Mindestruhezeiten und angemessenen Ruhepausen sowie die Festlegung einer durchschnittlichen wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden, bezüglich deren ausdrücklich klargestellt ist, dass sie auch die Überstunden einschließt, einen besseren Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleisten (vgl. Urteile BECTU, Randnr. 38, und Dellas u. a., Randnr. 41).
- 37 Nach den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 93/104 müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden und pro Siebentageszeitraum eine kontinuierliche Mindestruhezeit von 24 Stunden zuzüglich der täglichen Ruhezeit von elf Stunden gemäß Artikel 3 gewährt wird. Diese Bestimmungen erlegen den Mitgliedstaaten klare und eindeutige Erfolgspflichten hinsichtlich der Gewährung dieses Rechts auf Ruhezeiten auf.
- 38 Außerdem sind die verschiedenen Bestimmungen der Richtlinie 93/104 über die Mindestruhezeit in Anbetracht sowohl des Wortlauts als auch der Zielsetzung und Systematik dieser Richtlinie besonders wichtige Regeln des Sozialrechts der Gemeinschaft, die jedem Arbeitnehmer als ein zum Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit bestimmter Mindestanspruch zugute kommen müssen (vgl. Urteil BECTU, Randnrn. 43 und 47, Urteil vom 5. Oktober 2004 in den Rechtssachen C-397/01 bis C-403/01, Pfeiffer u. a., Slg. 2004, I-8835, Randnr. 100, sowie Urteil Dellas u. a., Randnr. 49).
- 39 Sowohl aus dem Wortlaut der Artikel 3 und 5 der Richtlinie 93/104 als auch aus der achten Begründungserwägung dieser Richtlinie, wonach den Arbeitnehmern

Mindestruhezeiten zugestanden werden müssen, den in den Randnummern 35 bis 38 des vorliegenden Urteils genannten Zielen dieser Richtlinie und dem mit dieser Richtlinie geschaffenen System ergibt sich somit, dass die in der Richtlinie vorgesehenen täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten den Arbeitnehmern tatsächlich zur Verfügung stehen müssen.

- 40 Die praktische Wirksamkeit der Rechte, die den Arbeitnehmern durch die Richtlinie 93/104 verliehen werden, muss nämlich in vollem Umfang gewährleistet werden, was für die Mitgliedstaaten zwangsläufig die Verpflichtung mit sich bringt, die Einhaltung jeder der in dieser Richtlinie aufgestellten Mindestvorschriften, zu denen auch das Recht auf tatsächliche Ruhepausen gehört, zu gewährleisten (Urteil Dellas u. a., Randnr. 53). Diese Auslegung entspricht nämlich als einzige dem Ziel dieser Richtlinie, einen wirksamen Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer dadurch zu gewährleisten, dass ihnen tatsächlich die ihnen zustehenden Mindestruhezeiten gewährt werden (vgl. Urteil vom 9. September 2003 in der Rechtssache C-151/02, Jaeger, Slg. 2003, I-8389, Randnr. 70).
- 41 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, müssen in Anbetracht des Hauptziels der Richtlinie 93/104, nämlich des wirksamen Schutzes der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, jedem Arbeitnehmer angemessene Ruhezeiten gewährt werden, die nicht nur effektiv sein müssen, indem sie es den Betroffenen erlauben, sich von der durch ihre Arbeit hervorgerufenen Ermüdung zu erholen, sondern auch vorbeugend wirken müssen, indem sie die Gefahr einer Beeinträchtigung der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, die in der Aneinanderreihung von Arbeitsphasen ohne erforderliche Ruhepausen liegen kann, so weit wie möglich verringern (Urteil Jaeger, Randnr. 92).
- 42 Ein Mitgliedstaat, der in der nationalen Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie 93/104 vorsieht, dass den Arbeitnehmern solche Rechte auf Ruhepausen gewährt werden, jedoch in dem an die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer gerichteten Leitfaden über die Ausübung dieser Rechte darauf hinweist, dass der Arbeitgeber nicht gewährleisten muss, dass die Arbeitnehmer diese Rechte tatsächlich in Anspruch nehmen, stellt weder die Beachtung der in den Artikeln 3 und 5 dieser Richtlinie enthaltenen Mindestvorschriften noch die des Hauptziels der Richtlinie sicher.

- 43 Wie die Generalanwältin in Nummer 67 ihrer Schlussanträge zutreffend ausgeführt hat und wie die Kommission im Übrigen in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, kann die Beachtung der in der Richtlinie 93/104 vorgesehenen Verpflichtungen in der Regel nicht so weit gehen, vom Arbeitgeber zu verlangen, dass er seine Arbeitnehmer zwingt, die ihnen zustehenden Ruhezeiten tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Die Verantwortung des Arbeitgebers hinsichtlich der Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Ruhezeiten kann nicht unbegrenzt sein.
- 44 Im vorliegenden Fall kann jedoch der Leitfaden dadurch, dass er die Verpflichtungen der Arbeitgeber in Bezug auf das Recht der Arbeitnehmer auf tatsächliche Gewährung der in den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie 93/104 vorgesehenen Mindestruhezeiten begrenzt und insbesondere dadurch, dass er zu verstehen gibt, dass die Arbeitgeber zwar nicht verhindern dürfen, dass die Arbeitnehmer diese Ruhezeiten in Anspruch nehmen, jedoch nicht dafür sorgen müssen, dass Letztere tatsächlich in der Lage sind, dieses Recht auszuüben, eindeutig die durch die Artikel 3 und 5 der Richtlinie 93/104 verliehenen Rechte aushöhlen und steht mit dem Ziel dieser Richtlinie nicht im Einklang, nach der Mindestruhezeiten zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer unbedingt erforderlich sind (vgl. in diesem Sinne Urteil BECTU, Randnr. 49).
- 45 Zum Vorbringen des Vereinigten Königreichs, aus dem Wortlaut der Richtlinie 93/104 ergebe sich ein klarer Unterschied zwischen den Artikeln 3, 4, 5 und 7 der Richtlinie, die sich auf die Rechte des einzelnen Arbeitnehmers bezögen und bloß eine Befugnis vorsähen, und den Artikeln 6 und 8 der Richtlinie, die eindeutig eine bestimmte Erfolgspflicht hinsichtlich der Begrenzung der Arbeitszeit festlegten, genügt der Hinweis, dass diese Auslegung weder durch die verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie noch durch die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes, noch durch das Ziel der Richtlinie und die Natur des dort vorgesehenen Rechts auf Ruhepausen bestätigt wird.

- 46 Zu Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 93/104, der mit der auch in den Artikeln 3 und 5 der Richtlinie verwendeten Formulierung vorsieht, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen erhält, hat der Gerichtshof in Randnummer 44 seines Urteils BECTU nämlich ebenfalls festgestellt, dass der Arbeitnehmer nach dieser Bestimmung über eine tatsächliche Ruhezeit verfügen können muss, damit ein wirksamer Schutz seiner Sicherheit und seiner Gesundheit sichergestellt ist.
- 47 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 17 Absatz 1, 3 und 5 der Richtlinie 93/104 verstoßen hat, dass es die in dieser Bestimmung vorgesehene Abweichung auf Arbeitnehmer anwendet, deren Arbeitszeit teilweise nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, und nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts der Arbeitnehmer auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten erlassen hat.

Kosten

- 48 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Vereinigten Königreichs beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 17 Absatz 1, 3 und 5 der Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung in der durch die Richtlinie 2000/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 geänderten Fassung verstoßen, dass es die in der genannten Bestimmung vorgesehene Abweichung auf Arbeitnehmer anwendet, deren Arbeitszeit teilweise nicht gemessen oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von dem Arbeitnehmer selbst festgelegt werden kann, und nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts der Arbeitnehmer auf tägliche und wöchentliche Ruhezeiten erlassen hat.**
- 2. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften