

DOMSTOLENS KENDELSE (Anden Afdeling)

14. juli 2005 *

I sag C-52/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 17. december 2003, indgået til Domstolen den 10. februar 2004, i sagen:

Personalrat der Feuerwehr Hamburg

mod

Leiter der Feuerwehr Hamburg,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen (refererende dommer), J. Makarczyk og J. Klučka,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at den forelæggende ret er blevet underrettet om, at Domstolen påtænker at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104, stk. 3,

efter at de parter eller andre, der er nævnt i artikel 23 i Domstolens statut, er blevet anmodet om at fremsætte deres eventuelle bemærkninger hertil,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2 i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1) samt af artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden (EFT L 307, s. 18).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en retssag mellem Personalrat der Feuerwehr Hamburg (personaleudvalget under Hamburg brandvæsen, herefter »Personalrat«) og Leiter der Feuerwehr Hamburg (chefen for nævnte tjeneste, herefter »Leiter«) vedrørende de tyske bestemmelser, hvorved den ugentlige arbejdstid er fastsat til over 48 timer for tjenestens indsatsstyrke.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

- 3 Direktiv 89/391 og 93/104 er vedtaget på grundlag af EF-traktatens artikel 118 A (EF-traktatens artikel 117-120 er blevet erstattet af artikel 136 EF-143 EF).
- 4 Direktiv 89/391 er rammedirektivet, der fastsætter de generelle principper for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Disse principper er senere blevet videreudviklet ved en række særskilte direktiver, herunder direktiv 93/104.
- 5 Artikel 2 i direktiv 89/391 fastsætter for så vidt angår direktivets anvendelsesområde følgende:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter (industri, landbrug, handel, administration, tjenesteydelser, undervisning, kulturel virksomhed, fritidsbeskæftigelse osv.).

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.

I så fald skal det påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres i videst muligt omfang i overensstemmelse med målsætningerne i dette direktiv.«

6 Artikel 1 i direktiv 93/104, der har overskriften »Formål og anvendelsesområde«, bestemmer:

»1. Dette direktiv indeholder minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden.

2. Dette direktiv finder anvendelse på:

a) de minimale daglige hvileperioder, ugentlige hvileperioder og årlige ferier, på pauser og på den maksimale ugentlige arbejdstid

samt på

b) visse aspekter i forbindelse med natarbejde, skifteholdsarbejde og arbejdsrytme.

3. Dette direktiv finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter som defineret i artikel 2 i direktiv 89/391/EØF, jf. dog artikel 17 i nærværende direktiv, med undtagelse af vej-, luft-, sø- og jernbanetransport, sejlads ad indre vandveje, havfiskeri, andre aktiviteter på havet samt aktiviteter, der udøves af læger under uddannelse.

4. Bestemmelserne i direktiv 89/391/EØF finder i fuld udstrækning anvendelse på de forhold, der er nævnt i stk. 2, med forbehold af strengere og/eller mere specifikke bestemmelser i nærværende direktiv.«

7 Under overskriften »Definitioner« bestemmer artikel 2 i direktiv 93/104:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »arbejdstid«: det tidsrum, hvori arbejdstageren er på arbejde og står til arbejdsgiverens rådighed under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis

2) »hvileperiode«: det tidsrum, der ikke er arbejdstid

[...]«

8 I direktivets afsnit II er fastsat de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at sikre, at alle arbejdstagere bl.a. får daglige minimumshvileperioder samt en ugentlig minimumshvileperiode, og afsnit II regulerer ligeledes den maksimale ugentlige arbejdstid.

9 Vedrørende den maksimale ugentlige arbejdstid bestemmer samme direktivs artikel 6:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at det, henset til kravene om at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, sikres:

[...]

2) at den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syvdagesperiode ikke overstiger 48 timer, inklusive overarbejde.«

10 Artikel 15 i direktiv 93/104 bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes adgang til at anvende eller indføre love og administrative bestemmelser, der er gunstigere med hensyn til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, eller til at fremme eller tillade anvendelse af kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, der er gunstigere med hensyn til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.«

11 Det bestemmes i direktivets artikel 16, at:

»Medlemsstaterne kan fastsætte følgende:

[...]

2) for gennemførelsen af artikel 6 (maksimal ugentlig arbejdstid): en referenceperiode på ikke over fire måneder.

[...]«

12 I direktivet er der fastsat en række undtagelser fra flere af de grundlæggende bestemmelser som følge af de særlige forhold inden for visse arbejdsområder og forudsat, at visse betingelser er opfyldt. I denne henseende bestemmer artikel 17:

»1. Under overholdelse af de generelle principper for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed kan medlemsstaterne fravige artikel 3, 4, 5, 6, 8 og 16, når arbejdstidens længde som følge af særlige træk ved det udførte arbejde ikke måles og/eller fastsættes på forhånd, eller når arbejdstagerne selv kan fastsætte den, bl.a. når der er tale om:

a) personale med ledelsesfunktioner eller andet personale, der har beføjelse til at træffe selvstændige beslutninger

b) arbejdende familiemedlemmer

eller

c) arbejdstagere, hvis arbejde knytter sig til kirkers og trossamfunds religiøse handlinger.

2. Følgende artikler kan fraviges ved love eller administrative bestemmelser eller ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, forudsat at der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserende hvileperioder, eller — i usædvanlige tilfælde, hvor det af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserende hvileperioder — på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere en passende beskyttelse:

2.1. artikel 3, 4, 5, 8 og 16:

[...]

c) for aktiviteter, der er kendetegnet ved nødvendigheden af at sikre kontinuerlige ydelser eller vedvarende produktion, f.eks. når der er tale om:

i) modtagelse, behandling og/eller pleje på hospitaler eller lignende institutioner, døgninstitutioner og plejehjem samt fængsler

[...]

iii) presse, radio, fjernsyn, filmproduktion, postvæsen og telekommunikation, ambulancetjeneste, brandvæsen og civilbeskyttelse

[...]

3. Artikel 3, 4, 5, 8 og 16 kan fraviges ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på nationalt eller regionalt niveau, eller i overensstemmelse med regler, som disse parter har fastsat, ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på et lavere niveau.

[...]

Fravigelserne i første og andet afsnit er kun tilladt, hvis der ydes de pågældende arbejdstagere tilsvarende kompenserede hvileperioder, eller — i undtagelsestilfælde, hvor det af objektive grunde ikke er muligt at yde sådanne tilsvarende kompenserede hvileperioder — på betingelse af, at der ydes de pågældende arbejdstagere en tilsvarende beskyttelse.

[...]

4. Muligheden for at fravige artikel 16, nr. 2, som fastsat i stk. 2, nr. 2.1 og 2.2, og stk. 3 i nærværende artikel, må ikke medføre, at referenceperioden overstiger seks måneder.

Medlemsstaterne skal dog under overholdelse af almindelige principper for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed have mulighed for at tillade, at der af objektive og tekniske grunde samt af hensyn til arbejdets tilrettelæggelse, ved kollektive overenskomster eller aftaler mellem arbejdsmarkedets parter fastsættes referenceperioder, som under ingen omstændigheder må overstige 12 måneder.

[...]«

De nationale bestemmelser

- 13 I tysk arbejdsret sondres der mellem permanent arbejdsberedskab («Arbeitsbereitschaft»), vagttjeneste («Bereitschaftsdienst») og tilkaldevagt («Rufbereitschaft»).
- 14 Disse tre begreber er ikke defineret i den nationale lovgivning, men deres indhold er fastlagt i retspraksis.
- 15 Permanent arbejdsberedskab («Arbeitsbereitschaft») foreligger i en situation, hvor arbejdstageren skal være til rådighed for arbejdsgiveren på arbejdspladsen, og hvor han desuden er forpligtet til hele tiden at holde sig beredt til at gå i arbejde omgående, hvis der opstår behov herfor.

- 16 Under vagttjeneste («Bereitschaftsdienst») er arbejdstageren forpligtet til at opholde sig på et sted, som arbejdsgiveren har angivet, det være sig inden for eller uden for dennes virksomhed, og til at være parat til at tiltræde sin tjeneste på sin arbejdsgivers anmodning, men han kan hvile sig eller tilbringe tiden, som han vil, i det omfang hans arbejdsydelse ikke er påkrævet.
- 17 Tilkaldevagt («Rufbereitschaft») er kendetegnet ved, at arbejdstageren ikke er forpligtet til at holde sig i beredskab på et sted, som arbejdsgiveren har angivet, idet det er tilstrækkeligt, at han til hver en tid kan tilkaldes med kort varsel af arbejdsgiveren for at udføre sine arbejdsopgaver.
- 18 I henhold til de tyske arbejdsretlige regler, der var gældende på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen, er det kun permanent arbejdsberedskab («Arbeitsbereitschaft»), der som hovedregel fuldt ud anses for at være arbejdstid. Derimod betragtes både vagttjeneste («Bereitschaftsdienst») og tilkaldevagt («Rufbereitschaft») som hvileperioder, bortset fra den del af tjenesten, hvor arbejdstageren rent faktisk har udført sine arbejdsopgaver.
- 19 § 76 i lov om tjenestemænd ansat i Hamburg (Hamburgisches Beamten-gesetz) i affattelsen af 29. november 1977, som ændret ved lov af 11. juni 1997 (herefter »HmbBG«), har følgende ordlyd:
- »1) Den normale arbejdstid for tjenestemænd fastsættes af »Senat« (Hamburgs Borgerrepræsentation) ved bekendtgørelse i henhold til andet og tredje punktum. Den normale arbejdstid må ikke overstige 40 timer i gennemsnit

pr. uge. Ved vagttjenester kan den normale arbejdstid forlænges, så den passer til tjenestens behov; den må dog ikke overstige 50 timer pr. uge i gennemsnit.

[...]

20 § 1 i bekendtgørelsen om arbejdstiden for tjenestemænd (Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten) af 12. august 1997 (herefter »ArbzVO«) er affattet som følger:

»1) Den normale arbejdstid for tjenestemænd er i gennemsnit 40 timer pr. uge. For så vidt angår den normale eller sædvanlige daglige arbejdstid fastsættes den gennemsnitlige arbejdstid for en arbejdsdag som en forholdsmæssig andel af den normale ugentlige arbejdstid.

2) Den normale arbejdstid i stk. 1 kan dog under hensyn til tjenestens behov forlænges til i gennemsnit 50 timer pr. uge, når tjenesten også omfatter vagttjeneste. Den normale arbejdstid, herunder for vagttjenesten i brandvæsenets indsatsstyrke, er i gennemsnit 48 timer pr. uge.«

21 Denne bestemmelse i ArbzVO blev ændret ved bekendtgørelse af 15. december 1998, på følgende måde:

»I § 1, stk. 2, andet punktum, i bekendtgørelse af 12. august 1997 om arbejdstiden for tjenestemænd [...] erstattes tallet »48« af tallet »50«.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 22 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at parterne i hovedsagen den 18. juli 1991 indgik en tjenesteaftale om tjenestetiden for de tjenestemænd ved indsatstjenesten, der udfører skifteholdsarbejde ved brandvagterne. Aftalen trådte i kraft den 1. april 1990. I denne aftale blev den normale arbejdstid, herunder for vagttjenesten, fastlagt til i gennemsnit 48 timer pr. uge.
- 23 I begyndelsen af 1999 fremlagde Leiter et udkast til en ny tjenesteaftale, der skulle erstatte tjenesteaftalen af 18. juli 1991, og som skulle træde i kraft den 1. januar 1999. Ifølge denne aftale skulle den normale arbejdstid, også for vagttjenesten, forhøjes fra 48 til 50 timer pr. uge.
- 24 Personalrat nægtede at godkende aftaleudkastet. Da parterne i hovedsagen ikke kunne nå til enighed, forelagde Leiter sagen for forligsinstitutionen, som den 25. oktober 1999 besluttede at godkende den nye tjenesteaftale på Personalrats vegne (herefter »den anfægtede tjenesteaftale«).
- 25 Den 12. december 2000 opsagde Personalrat denne tjenesteaftale med øjeblikkelig virkning med den begrundelse, at den efter udvalgets opfattelse var uforenelig med forskrifterne i direktiv 89/391 og 93/104.
- 26 Personalrat anlagde herefter sag ved Verwaltungsgericht Hamburg, der ved kendelse besluttede, at dets påstande ikke kunne tages til følge.

- 27 Personalrat iværksatte derefter appel ved Oberverwaltungsgericht Hamburg, som ikke tog den principale påstand, der tilsigtede at få fastslået, at den anfægtede tjenesteaftale ikke fandt anvendelse, til følge, men gav Personalrat medhold i dets subsidiære påstand om, at den afgørelse, som forligsinstitutionen havde truffet den 25. oktober 1999, var ugyldig.
- 28 Både Personalrat og Leiter appellerede den af Oberverwaltungsgericht trufne afgørelse til Bundesverwaltungsgericht.
- 29 Bundesverwaltungsgericht er af den opfattelse, at sagens afgørelse afhænger af en besvarelse af et fællesskabsretligt spørgsmål, som endnu ikke er afklaret i Domstolens praksis.
- 30 Den anfægtede tjenesteaftale har ganske vist hjemmel i HmbBG og ArbzVO, som ændret den 15. december 1998, men disse nationale bestemmelser — hvorefter den normale arbejdstid i gennemsnit kan være på op til 50 timer pr. uge, såfremt dette er i tjenestens interesse — finder dog ikke anvendelse, hvis de er i strid med artikel 6, nr. 2, i direktiv 93/104, hvorefter den maksimale ugentlige arbejdstid er fastsat til 48 timer. Spørgsmålet er imidlertid, om dette direktiv finder anvendelse på tjenestemænd, der er ansat i et professionelt brandvæsens indsatstjeneste.
- 31 I betragtning af den omstændighed, at artikel 1, stk. 3, i direktiv 93/104 fastlægger direktivets anvendelsesområde med udtrykkelig henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391, og da sidstnævnte direktiv i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, første afsnit, ikke finder anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne, på afgørende vis taler imod dets anvendelse, skal der tages stilling til, om brandmænd muligvis kunne være omfattet af en af disse undtagelser.

- 32 Da brandmænd i det væsentlige er beskæftiget med bekæmpelse af ildebrande, og da loven i øvrigt pålægger dem at yde hjælp ved ulykker eller andre nødsituationer, kan brandmænd enten betragtes som en del af det statslige sikkerhedsområde, som også omfatter de væbnede styrker og politiet, hvilke er nævnt som eksempler i artikel 2, stk. 2, i direktiv 89/391, eller de kan betragtes som en del af civilbeskyttelsen, således at det ikke kan udelukkes, at disse personer, af den ene eller anden grund, generelt ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde og dermed heller ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 93/104.
- 33 Ifølge den forelæggende ret vil det også være muligt at fortolke artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 således, at i hvert fald den maksimale ugentlige arbejdstid, der er fastsat i artikel 6, nr. 2, i direktiv 93/104, også finder anvendelse til fordel for tjenestemænd i brandvæsenets indsatstjeneste. Såvel ordlyden af artikel 2, stk. 2, første afsnit, som bestemmelsens betydning og målsætning taler for en sådan fortolkning.
- 34 Da det af hensyn til afgørelsen af den sag, der er anlagt for retten, er nødvendigt at foretage en fortolkning af fællesskabsretten, har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 1, stk. 3, i [...] direktiv 93/104 [...] sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i [...] direktiv 89/391 [...] fortolkes således, at førstnævnte direktiv ikke finder anvendelse på arbejdstiden for et statsligt brandvæsens indsatsstyrker?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 35 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 i direktiv 89/391 og artikel 1, stk. 3, i direktiv 93/104 skal fortolkes således, at de aktiviteter, der udføres af indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen, som det i hovedsagen omhandlede, er omfattet af anvendelsesområdet for disse direktiver, således at artikel 6, nr. 2, i direktiv 93/104 er til hinder for, at det loft på 48 timer, der er fastsat som den maksimale ugentlige arbejdstid, overskrides, herunder for vagttjenester.
- 36 Da besvarelsen af dette spørgsmål i lyset af Domstolens praksis ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, har Domstolen i henhold til artikel 104, stk. 3, i Domstolens procesreglement underrettet den forelæggende ret om, at den påtænker at træffe afgørelse ved begrundet kendelse, og har anmodet de parter eller andre, der er nævnt i artikel 23 i Domstolens statut, om at udtale sig herom.
- 37 Personalrat og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har som svar på Domstolens anmodning gentaget de synspunkter, som de har gjort gældende under den skriftlige forhandling, idet de har anført, at svaret på det stillede spørgsmål, navnlig på grundlag af dom af 5. oktober 2004, Pfeiffer m.fl. (forenede sager C-397/01 — C-403/01, Sml. I, s. 8835), klart kan udledes af Domstolens praksis, og at det derfor er berettiget at træffe afgørelse ved begrundet kendelse. Leiter og den nederlandske regering har derimod givet udtryk for det modsatte synspunkt. De omstændigheder, som disse procesdeltagere har gjort gældende, kan dog ikke afholde Domstolen fra at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.
- 38 Med henblik på besvarelsen af det forelagte spørgsmål, som omformuleret i denne kendelses præmis 35, skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 1, stk. 3, i direktiv

93/104 fastlægger direktivets anvendelsesområde ved en udtrykkelig henvisning til artikel 2 i direktiv 89/391. Inden afgørelsen af, om et arbejde som det, der udføres af indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 93/104, må det følgelig først undersøges, om dette arbejde er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/391 (jf. dom af 3.10.2000, sag C-303/98, Simap, Sml. I, s. 7963, præmis 30 og 31).

- 39 Direktiv 89/391 finder i henhold til dets artikel 2, stk. 1, anvendelse på »alle former for private og offentlige aktiviteter«, herunder bl.a. administrative opgaver og tjenesteydelser generelt.
- 40 Som det imidlertid fremgår af artikel 2, stk. 2, første afsnit, finder direktivet ikke anvendelse, når særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse.
- 41 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at arbejdet som reddere, der ledsager et udrykningskøretøj eller en lægeambulance, inden for rammerne af en redningstjeneste for tilskadekomne og syge, der organiseres af Deutsches Rotes Kreuz (det tyske Røde Kors), ikke kan henhøre under den undtagelse, der er nævnt i den foregående præmis (dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 51).
- 42 Domstolen har nemlig fastslået, at det fremgår såvel af formålet med direktiv 89/391, nemlig at forbedre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, som af ordlyden af direktivets artikel 2, stk. 1, at direktivets anvendelsesområde skal fortolkes vidt. Domstolen udleder heraf, at de undtagelser til direktivet, der er fastsat i artiklens stk. 2, første afsnit, skal fortolkes strengt (jf. dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 52).

- 43 I præmis 53 i dommen i sagen Pfeiffer m.fl. har Domstolen præciseret, at det ikke er civilbeskyttelsestjenesterne som sådan, der i henhold til artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 er undtaget fra direktivets anvendelsesområde, men alene »visse specifikke aktiviteter« i disse tjenester, hvis særlige karakter på afgørende vis taler imod anvendelsen af de bestemmelser, der er fastsat i direktivet.
- 44 I præmis 54 i dommen i sagen Pfeiffer m.fl. har Domstolen på grundlag heraf sluttet, at denne bredt definerede undtagelse fra anvendelsesområdet for direktiv 89/391 følgelig skal fortolkes således, at dens rækkevidde begrænses til det, der er strengt nødvendigt for at varetage de interesser, som undtagelsen giver medlemsstaterne adgang til at beskytte.
- 45 I præmis 55 i dommen i sagen Pfeiffer m.fl. har Domstolen herved konstateret, at den undtagelse til direktiv 89/391, som er indeholdt i artikel 2, stk. 2, første afsnit, kun er blevet vedtaget med det formål at sikre, at de tjenester, der er uundværlige for beskyttelsen af sikkerhed og sundhed samt den offentlige orden i tilfælde af alvorlige omstændigheder af exceptionelt omfang — f.eks. en ulykke — og som er kendetegnet ved, at de kan udsætte arbejdstagerne for en ikke ubetydelig risiko med hensyn til deres sikkerhed og/eller deres sundhed og ikke muliggør en planlægning af indsats- og redningsmandskabets arbejdstid, fungerer tilfredsstillende.
- 46 Ifølge Domstolen adskiller den således afgrænsede civilbeskyttelsestjeneste i streng forstand, som der er henvist til i den pågældende bestemmelse, sig imidlertid klart fra det redningsarbejde med tilskadekomne eller syge personer, som er omhandlet i de sager, der har givet anledning til dommen i sagen Pfeiffer m.fl. Selv om en tjeneste som den, der er omtalt af den forelæggende ret, faktisk står over for begivenheder, der pr. definition ikke er forudseelige, er de aktiviteter, som er forbundet hermed under normale omstændigheder, og som i øvrigt svarer til den opgave, der netop er

blev et pålagt en sådan tjeneste, herunder forebyggelse af sikkerheds- og/eller sundhedsrisici samt arbejdstiderne for dens personale, ikke dermed mindre egnede til at blive organiseret på forhånd (jf. dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 56 og 57).

- 47 Domstolen har således i præmis 58 i dommen i sagen Pfeiffer m.fl. fastslået, at denne tjeneste derfor ikke frembyder nogen kendetegn, der på afgørende vis taler imod anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne angående beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, hvorfor tjenesten ikke er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391, som derimod finder anvendelse på en sådan tjeneste.
- 48 De aktiviteter, der udøves af indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen som det i hovedsagen omhandlede, adskiller sig — hvad angår tjenestens rammer og arbejdets art — ikke væsentligt fra de aktiviteter, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Pfeiffer m.fl., og den fortolkning af direktiv 89/391, som Domstolen anlagde i nævnte dom, kan derfor overføres til denne sag.
- 49 Det skal i denne forbindelse understreges, at artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 — ikke blot når henses til bestemmelsens ordlyd, hvorefter det kun er visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste eller i civilbeskyttelsestjenesterne, der er undtaget fra direktivets anvendelsesområde, såfremt de på afgørende vis taler imod anvendelsen af dette direktiv, men også når henses til formålet med denne undtagelse, således som det bl.a. fremgår af præmis 55-57 i dommen i sagen Pfeiffer m.fl. — ikke kan begrunde, at en medlemsstat generelt anser alle de aktiviteter, der udøves inden for de omhandlede sektorer, for at være omfattet af denne undtagelse.

- 50 Det fremgår derimod såvel af ordlyden som af opbygningen af artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391, at bestemmelsen udelukkende omfatter visse særlige aktiviteter i de berørte tjenester, hvis kontinuitet er absolut nødvendig for at sikre personers eller materielle værdiers integritet, og som under hensyn til dette krav om kontinuitet er af en sådan art, at det reelt er umuligt at anvende samtlige fællesskabsbestemmelser vedrørende beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.
- 51 Det kriterium, som fællesskabslovgiver har anvendt ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktiv 89/391, er nemlig ikke baseret på arbejdstagernes generelle tilhørsforhold til de forskellige tjenesteområder, som er omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 2, første afsnit, såsom de væbnede styrker, politiet og civilbeskyttelsestjenester, men udelukkende på den specifikke art af visse særlige opgaver, der udføres af arbejdstagerne inden for disse sektorer, og som på grund af et ubetinget behov for at sikre en effektiv beskyttelse af befolkningen kan begrunde en undtagelse fra de regler, der er fastsat i nævnte direktiv. De aktiviteter, der udføres under normale betingelser i rednings- og sikkerhedstjenester i førnævnte bestemmelsesforstand, er derfor omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 89/391.
- 52 I det foreliggende tilfælde finder direktivet således anvendelse på aktiviteter, der udføres af brandmænd, selv om de udføres af indsatsstyrker, og uanset om formålet er at slukke en ildebrand eller at udføre andre former for redningsarbejde, når de udføres under betingelser, der er sædvanlige for de opgaver, som varetages af den pågældende tjeneste. Dette gælder, selv om de indsatsopgaver, som disse aktiviteter kan give anledning til, er af en sådan art, at de ikke kan forudses, og selv om de arbejdstagere, der deltager heri, kan blive udsat for visse sikkerheds- og /eller sundhedsrisici.
- 53 En sådan fortolkning af artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391 kan kun fraviges ved helt særlige begivenheder, hvor det af hensyn til en hensigtsmæssig

afvikling af de foranstaltninger, der skal beskytte befolkningen mod en alvorlig samfundsfare, er nødvendigt, at det personale, der skal tage sig af en begivenhed af denne art, må give absolut første prioritet til disse foranstaltninger, således at de kan opfylde deres formål.

54 Dette kan være tilfældet ved naturkatastrofer eller teknologiske katastrofer, ved attentater, større ulykker eller andre begivenheder af denne art, som er så alvorlige og har et sådant omfang, at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, der er absolut nødvendige til beskyttelsen af befolkningens liv, sundhed og sikkerhed, og hvor det ikke ville være muligt at udføre foranstaltningerne på hensigtsmæssig vis, hvis alle reglerne i direktiv 89/391 og direktiv 93/104 skulle overholdes.

55 I situationer, der frembyder sådanne kendetegn, er det, for ikke at tilsidesætte tvingende krav til beskyttelsen af samfundets sikkerhed og integritet, nødvendigt, under hensyntagen til de særlige kendetegn ved visse specifikke aktiviteter, at disse krav midlertidigt går forud for de nævnte direktiver, der har til formål at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Det ville således være upassende at pålægge arbejdsgiverne at foretage såvel en effektiv forebyggelse af erhvervsbetingede risici som en planlægning af arbejdstiden for redningsmandskabet.

56 Ikke desto mindre skal de kompetente myndigheder selv i en sådan ekstraordinær situation ifølge artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 89/391 påse, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres »i videst muligt omfang«.

- 57 Under hensyn til de foregående betragtninger må det fastslås, at aktiviteterne for indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen i princippet ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 2, stk. 2, første afsnit, i direktiv 89/391, men derimod henhører under direktivets anvendelsesområde, såfremt aktiviteterne udøves under normale betingelser.
- 58 Hvad nærmere angår direktiv 93/104 følger det af selve ordlyden af direktivets artikel 1, stk. 3, at det finder anvendelse på alle former for private og offentlige aktiviteter som omhandlet i artikel 2 i direktiv 89/391 med undtagelse af visse særlige aktiviteter, der er udtømmende opregnet.
- 59 Ingen af disse aktiviteter er imidlertid relevante med hensyn til en tjeneste som den i hovedsagen omhandlede, og en aktivitet som den, der er omtalt af den forelæggende ret, er følgelig ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 93/104.
- 60 Som Kommissionen med rette har anført, bestyrkes denne konklusion yderligere af den omstændighed, at der i artikel 17, stk. 2, nr. 2.1, litra c), nr. iii), i direktiv 93/104 udtrykkeligt henvises til bl.a. brandvæsen. En sådan henvisning ville være uden enhver betydning, såfremt den aktivitet, der henvises til, allerede var undtaget fra anvendelsesområdet for direktiv 93/104 i dets helhed i medfør af direktivets artikel 1, stk. 3. Den pågældende henvisning viser derimod, at fællesskabslovgiver har fastsat et princip om, at direktivet finder anvendelse på sådanne aktiviteter, samtidig med at der er givet mulighed for — under bestemte omstændigheder — at fravige visse særlige bestemmelser i det pågældende direktiv (jf. i denne retning dommen i sagen Pfeiffer m.fl., præmis 62).

61 Henset til alt det ovenfor anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2 i direktiv 89/391 og artikel 1, stk. 3, i direktiv 93/104 skal fortolkes således,

- at de aktiviteter, der udføres af indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen som det i hovedsagen omhandlede, normalt er omfattet af anvendelsesområdet for disse direktiver, således at artikel 6, nr. 2, i direktiv 93/104 i princippet er til hinder for, at det loft på 48 timer, der er fastsat som den maksimale ugentlige arbejdstid, overskrides, herunder for vagttjenester

- at arbejdstiden dog kan overskrides under helt ekstraordinære omstændigheder, der er så alvorlige og har et sådant omfang, at det formål, der går ud på at sikre en hensigtsmæssig udførelse af uomgængeligt nødvendige ydelser til beskyttelsen af offentlighedens interesser, såsom den offentlige orden, sundhed og sikkerhed, midlertidigt må gå forud for det formål, der består i at sikre sikkerheden og sundheden for de arbejdstagere, der indgår i indsats- og redningsgrupper, men at det selv i en sådan ekstraordinær situation skal påses, at formålet med direktiv 89/391 sikres i videst muligt omfang.

Sagens omkostninger

62 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 2 i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet samt artikel 1, stk. 3, i Rådets direktiv 93/104/EF af 23. november 1993 om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden skal fortolkes således,

- at de aktiviteter, der udføres af indsatsstyrkerne i et offentligt brandvæsen som det i hovedsagen omhandlede, normalt er omfattet af anvendelsesområdet for disse direktiver, således at artikel 6, nr. 2, i direktiv 93/104 i princippet er til hinder for, at det loft på 48 timer, der er fastsat som den maksimale ugentlige arbejdstid, overskrides, herunder for vagttjenester**

- at arbejdstiden dog kan overskrides under helt ekstraordinære omstændigheder, der er så alvorlige og har et sådant omfang, at det formål, der går ud på at sikre en hensigtsmæssig udførelse af uomgængeligt nødvendige ydelser til beskyttelsen af offentlighedens interesser, såsom den offentlige orden, sundhed og sikkerhed, midlertidigt må gå forud for det formål, der består i at sikre sikkerheden og sundheden for de arbejdstagere, der indgår i indsats- og redningsgrupper, men at det selv i en sådan ekstraordinær situation skal påses, at formålet med direktiv 89/391 sikres i videst muligt omfang.**

Underskrifter