

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

10 päivänä joulukuuta 2002¹

1. Komissio vaatii EY 226 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut jäsenyysveloitteitaan, koska tiettyjen osavaltioiden lainsäädännössä on rikottu henkilönsuojaimia koskevan direktiivin 89/686/ETY 1 ja 4 artiklassa asetettuja veloitteita.²

Saksan liittotasavaltaa moititaan siitä, että sen kansallisessa säännöstössä asetetaan lisävaatimuksia palokuntien henkilönsuojaimille, vaikka ne täyttävät direktiivin vaatimukset ja niissä on EY-havaitsemismerkki.

I Direktiivi 89/686/ETY

2. Direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla sen säännöksiä sovelletaan henkilönsuojaimiin.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Henkilönsuojaimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 399, s. 18).

3. Direktiivissä vahvistetaan markkinoille saattamisen ja jäsenvaltioiden välisen vapaan liikkuvuuden edellytykset sekä turvallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset, jotka henkilönsuojaimien on täytettävä käyttäjien terveyden suojaamisen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Henkilönsuojaimilla tarkoitetaan kaikkia laitteita tai välineitä, jotka on suunniteltu henkilön käytettäväksi suojaamaan yhdeltä tai useammalta terveyttä tai turvallisuutta uhkaavalta vaaratekijältä.

Direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa suljetaan direktiivin soveltamisalalta pois:

— henkilönsuojain, johon sovelletaan jotain toista direktiiviä, jolla on samat tavoitteet kuin kyseisellä direktiivillä markkinoille saattamisen sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden osalta

— henkilönsuojainluokkiin, jotka on lueteltu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tuotteiden luettelossa liitteessä I, riippumatta ensimmäisessä luettelamakohdassa mainituista poissulkemisen perusteista.

4. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää saattamasta markkinoille henkilönsuojainta tai henkilönsuojaimen osaa, joka täyttää tämän direktiivin säännökset ja jossa on EY-merkki.

7. Komissio katsoi, että kyseiset säännökset eivät soveltuneet yhteismarkkinoille ja olivat erityisesti direktiivin 89/686/ETY 1 ja 4 artiklan vastaisia, ja lähetti näin ollen Saksan hallitukselle 19.3.1998 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa se pyysi Saksan hallitusta esittämään huomautuksensa.

5. Direktiivin liitteessä I annetaan tyhjentävä luettelo henkilönsuojainluokista, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Liitteessä I olevassa 1 kohdassa viitataan erityisesti puolustusvoimille tai järjestyksen ylläpitämiseksi suunniteltuihin ja valmistettuihin henkilönsuojaimiin (kypärät, kilvet).

8. Saksan liittotasavalta vastasi 28.5.1998 päivätyllä kirjeellä, että palokunta kuuluu osavaltioiden toimivaltaan ja että nämä päättävät kyseisen laitoksen luonteesta. Saksan hallituksen mukaan on mahdotonta päätellä yleisesti, kuuluuko Saksan palokunta järjestystä ylläpitäviin laitoksiin, minkä vuoksi jokaisessa tapauksessa on pääteltävä erikseen, kuuluvatko palokunnalle tarkoitetut välineet direktiivin 89/686/ETY soveltamisalaan.

II Hallinnollinen menettely

6. Komissio on todennut useiden valitusten perusteella, että Saksan liittotasavallan tiettyjen osavaltioiden säännöstyössä asetetaan palokunnan henkilönsuojaimille direktiivin ulkopuolisia vaatimuksia. Esimerkiksi Ala-Saksissa turvavöiden on täytettävä kansalliseen oikeussääntöön DIN 14926 perustuvat erityiset tekniset vaatimukset ja Nord-Rhein-Westfalenissa suojakypärien on oltava kyseisessä osavaltiossa sijaitsevan laitoksen tarkistamia eikä muita laitoksia katsota päteviksi, vaikka ne tarjaisivat vastaavat takeet.

9. Saksan liittotasavallan antama selitys ei tyydyttänyt komissiota, joka toimitti Saksan hallitukselle 21.10.1998 päivätyn perustellun lausunnon, jossa komissio toisti vastustavansa Saksan kansallista lainsäädäntöä ja vaati sen muuttamista kahden kuukauden kuluessa.

10. Saksan liittotasavalta vastasi 18.12.1998 päivätyssä vastineessaan lähettäneensä tiedonannon osavaltioiden sisäministeriöille, jotka ovat vastuussa palokunnista, ja pyysi näitä mukauttamaan henkilönsuojaimien ostamista koskevan

lainsäädännön vastaamaan yhteisön lainsäädäntöä ja ilmoittamaan toteuttamistaan toimenpiteistä. Kirjallisessa vastineessaan Saksan liittotasavalta sitoutui ilmoittamaan komissiolle saamistaan vastauksista.

joulukuussa huomautuksensa väliintulokirjelmän johdosta.

11. Kahden vuoden kuluttua vastaajana oleva hallitus vastasi joulukuussa 2000 komission saman vuoden kesäkuussa tekemään kysymykseen odottavansa edelleen osavaltioiden selvityksiä asiasta. Tämän asenteen vuoksi komissio päätteli, että Saksan liittotasavalta ei edelleenkään noudattanut direktiiviä, ja nosti nyt esillä olevan kanteen.

14. Asian suullisessa käsittelyssä 24.10.2002 komission asiamies ja Saksan hallituksen asiamies esittivät suulliset huomautukset.

III Asian käsittelyn vaiheet

IV Kanteen tarkastelu

12. Komissio on nostanut kanteen yhteisöjen tuomioistuimeen 2.3.2001 jättämälään kannekirjelmällä. Vastaajana oleva hallitus esitti vastineensa 14.5.2001. Molempia täydennettiin 12.7.2001 päivätyllä kantajan vastauksella ja 20.9.2001 päivätyllä vastaajan vastauksella.

15. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan Saksan liittotasavallan jättäneen täyttämättä sille kuuluvat jäsenyysoikeudet ja velvoittamaan Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Ranskan hallitus jätti yhteisöjen tuomioistuimeen 4.10.2001 väliintulokirjelmän tukeakseen Saksan hallituksen väitteitä. Saksan hallitus ja komissio esittivät

16. Direktiivin 89/686/ETY 4 artiklassa säädetään direktiivin säännökset täyttävien ja EY-merkillä varustettujen henkilönsuojaimien ja niiden osien vapaasta liikkuvuudesta ja siitä, että jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää niiden markkinoille saattamista. Saksan palokunnille tarkoitetuille välineille asettamia lisävaatimuksia ei ole riitautettu. Asianosaiset ovat kuitenkin eri mieltä siitä, vastaako kyseisen jäsenvaltion palontorjuntalaitos yleisestä järjestyksestä.

Kanteen ratkaisu perustuu siihen, kuu-
luvatko palokunnalle tarkoitetut henkilön-
suojaimet direktiivin liitteessä I olevassa
1 kohdassa säädetyn poikkeuksen sovelta-
misalaan. Tämän ratkaisemiseksi on rat-
kaistava, onko kyseiset välineet suunniteltu
ja valmistettu erityisesti puolustusvoimille
vai järjestyksen ylläpitämiseksi.

17. Saksan hallitus toteaa, että palokunnan
käyttämä turvavyö, joka on johtanut esillä
olevan jäsenyysselvointien täyttämättä
jättämistä koskevan kanteen nostamiseen,
on tarkoitettu suojaamaan palomiehiä
koulutuksen, harjoitusten ja toiminnan
aikana esiintyviltä vaaroilta. Turvavyötä
koskevassa teknisessä ohjeessa määrätään
vyön mitat, sitä koskevat vaatimukset ja
tarkastustoimenpiteet ja edellytetään sen
varustamista erityismerkillä. On tärkeää,
että kaikki palomiehet käyttävät saman-
laista vyötä harjoituksissa ja toiminnassa,
sillä se on ratkaisevaa itsesuojelussa, sivul-
listen suojelemisessa ja erityisesti työtove-
reiden auttamisessa, kun he joutuvat vai-
keuksiin. Turvavyötä käyttämällä palomies
suojautuu turvaköyden avulla tikkailta ja
muista epävarmoista paikoista putoamiselta.
Vyöhön kuuluu oikeussäännön DIN
14924 mukainen kirves, jossa on suojus.
Vyöstä on annettava täsmällinen kuvaus,
koska pelastustoimet voidaan toteuttaa
käytännössä yksinomaan tarkasti mää-
riteltyjen köysien ja laitteiden avulla.
Tämän vuoksi palokunnan välineiden käy-
töstä ja käyttönotosta on säännelty koko
liittotasavallassa yhdenmukaisesti sovellet-
tavin säännöin. Useiden yksiköiden yhteis-

työtä edellyttävän toimenpiteen toteutta-
minen menestyksellisesti voidaan varmistaa
ainoastaan, jos kaikilla on käytössä pelas-
tusvälineet, jotka vastaavat samoja val-
mistus- ja turvasääntöjä.

18. Lainsäätäjä otti huomioon työntekijöi-
den ja erityisesti palokunnan miehistön
turvallisuuden antaessaan direktiivin
89/686/ETY. Direktiivin perusteluosassa³
myönnetään, että direktiivissä säädetyt
henkilönsuojainten suunnittelua ja valmis-
tusta koskevat säännökset ovat perustana
erityisesti pyrkimyksille varmistaa turvalli-
sempi työympäristö. Direktiivissä sää-
detään henkilönsuojainten markkinoille
saattamista ja vapaata liikkuvuutta yhteis-
össä koskevat ehdot sekä turvallisuutta
koskevat olennaiset vaatimukset, jotka
henkilönsuojainten on täytettävä käyttäjien
terveyden suojaamisen ja turvallisuuden
varmistamiseksi. Direktiivin 8 artiklan
4 kohdassa edellytetään kaikkien henki-
lönsuojaimien tuotannossa valmistajalta
EY-vaatimustenmukaisuusvakuutusta.
Lisäksi valmistajalta edellytetään toisen
11 artiklassa säädetyn menettelyn noudat-
tamista monimutkaisen henkilönsuojaimen
osalta, joka on tarkoitettu suojaamaan
hengenvaaralta tai terveyttä vakavasti tai
pysyvästi haittaavilta vaaroilta, joiden
välittömiä vaikutuksia suunnittelija ei voi
olettaa käyttäjän tunnistavan riittävän
ajoissa. Nämä 11 artiklassa säädetyt
menetelmät ovat valmiita tuotteita koskeva
EY-laadunvalvontajärjestelmä ja EY-
seurantaan perustuva tuotannon laa-
dunvarmistusjärjestelmä. Viimeksi mainit-
tuun luokkaan kuuluvat suodattavat hen-
gityksensuojaimet, jotka suojaavat kiin-
teiltä ja nestemäisiltä aerosoleilta tai
ärsyttäviltä, vaarallisilta, myrkyllisiltä tai
radioaktiivisilta myrkyllisiltä kaasuilta;

3 — Direktiivin seitsemäs perustelukappale.

varusteet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi hätätilanteissa sellaisissa korkeissa lämpötiloissa, joiden vaikutukset ovat verrattavissa 100 °C tai sitä korkeamman ilman lämpötilan vaikutuksiin, olosuhteissa, joille on tai ei ole tunnusomaista infrapunasäteilyä, liekit tai suuret määrät sulaa materiaalia; varusteet, jotka on tarkoitettu käytettäväksi hätätilanteissa matalissa lämpötiloissa, joiden vaikutukset ovat verrattavissa -50 °C tai sitä alhaisemman ilman lämpötilan vaikutuksiin; ja putoamissuojaimet. Lisäksi on todettava, että liitteessä II, jossa asetetaan terveyttä ja turvallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset sekä kaikkiin henkilönsuojaimiin sovellettavat yleiset vaatimukset, säädetään eri vaaratilanteisiin sovellettavista lisävaatimuksista; liitteessä I olevassa 3.1.2.2. kohdassa säädetään putoamisen torjumisesta ja 3.6 kohdassa kuumuudelta ja tulelta suojaamisesta.

Olen vakuuttunut siitä, että kanteen kohteena olevan hallituksen osoittama Saksan palokunnan turvallisuudesta huolehtiminen on vastaavaa muissakin jäsenvaltioissa, jotka eivät kuitenkaan tästä syystä ole jättäneet mukauttamasta kansallista lainsäädäntöään välttääkseen kyseisille työnteekijöille tarkoitettuja henkilönsuojaimia koskevan yhteisön sisäisen kaupankäynnin esteet.

19. Saksan hallitus toteaa, että palontorjunta kuuluu osavaltioiden toimivaltaan,

minkä vuoksi palokuntien tehtävät ja organisaatio sekä asema vaihtelevat osavaltioittain. Osavaltioiden tehtävänä on myös päättää, kuuluuko turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäminen palokunnalle. Saksan hallitus täsmentää, että palokunnat vastaavat osaltaan järjestyksen ylläpitämisestä ja että niille annetut valtuudet ja niille kuuluvat tehtävät ovat osa julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi erityisesti tätä tarkoitusta varten valmistetut henkilönsuojaimet eivät kuulu direktiivin 89/686/ETY soveltamisalaan. Saksan hallitus lisää, että palontorjuntaa koskevassa säännöstössä on aina annettu palokunnille julkista valtaa koskevat erioikeudet. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palokuntien on toteutettava välttämättömät toimenpiteet yhteisön ja sen jäsenten suojelemiseksi niiden elämää, terveyttä ja omaisuutta kohtavia vaaroja, räjähdyksiä, onnettomuuksia ja muita hätätilanteita, kuten esim. luonnonmullistuksia vastaan. Nämä toimenpiteet kuuluvat julkisen vallan toimenpiteisiin ja niihin voi kuulua perusoikeuksien rajoittaminen, josta on osittain säädetty lainsäädännössä.⁴

Palokunnilla on myös toimeenpanovalta. Saksan hallitus mainitsee esimerkkinä Rheinland-Pfalzin osavaltiosäännön 26 pykälän 1 momentin neljännen virkkeen, joka koskee palontorjuntaa ja onnettomuuksilta suojautumista, ja jonka nojalla toimenpiteistä vastuussa oleva tai tämän estyneenä ollessa, kuka tahansa muu palo-

4 — Saksan hallitus mainitsee esimerkkinä Hessenin osavaltiolain 64 pykälän, joka koskee palontorjuntaa ja johon kuuluu pelastus- ja suojatoimet mullistuksia vastaan, sekä Schleswig-Holsteinin osavaltiolain edellistä vastaavan 3 pykälän, joka koskee palontorjuntaa ja palokunnan antamaa apua.

kunnan jäsen on valtuutettu toteuttamaan välttämättömät turvallisuustoimenpiteet, jollei niitä toteuta poliisi tai muu toimivaltainen elin, kuten esimerkiksi liittovaltion rajapoliisi, sotilaspoliisi tai muu puolustusvoimien jäsen tahi järjestyksen ylläpitämisestä vastaava laitos. Näiden toimenpiteiden toteuttamisesta vastuussa olevalla on valtuudet käyttää tarvittaessa voimakeinoja tapahtumia tai henkilöitä vastaan ja murtaa vastarinta fyysisellä voimalla. Muiden osavaltioiden lain-säädännössä palokunnalle annetaan laaja toimivalta. Saksan hallitus lisää, että palokunnilla on tärkeä asema väestönsuojelun järjestämisessä, mikä sotatilassa on olennainen osa valtion omaa toimintaa. Saksan hallitus toteaa, että direktiivin 89/686/ETY sananmukaisen tulkinnan mukaan Saksan julkinen palokunta, jolle on annettu julkisen vallan tehtävät, vastaa osaltaan järjestyksen ylläpitämisestä ja kuuluu näin ollen kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

20. Ranskan hallitus toimii väliintulijana Saksan hallituksen hyväksi ja toteaa, että direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevaa 1 kohtaa tulkittaessa on selvitettävä, onko palokunnan henkilönsuojaimet tarkoitettu erityisesti sotilaallisiin vai poliisitoimiin, eikä niinkään sitä, katsotaanko niiden käyttäjien kuuluvan puolustusvoimiin vai järjestyksen ylläpitämisestä vastaavaan laitokseen.

21. Direktiivin 89/686/ETY 4 artiklan 1 kohdassa suljetaan pois direktiivin soveltamisalalta laajat henkilönsuojainluokat: a) henkilönsuojaimet, joihin sovelletaan jotain toista direktiiviä, jolla on samat tavoitteet kuin tällä direktiivillä markkinoille saattamisen sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden osalta; b) henkilönsuojainluokat, jotka on lueltu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävien tuotteiden tyhjentävässä luettelossa liitteessä I. Kyseisen liitteen 1 kohdassa mainitaan henkilönsuojaimet, jotka on suunniteltu ja valmistettu erityisesti puolustusvoimien käyttöön tai käytettäväksi järjestyksen ylläpitämisessä, esimerkiksi kypärät ja kilvet.

22. Asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, että palokunta ei kuulu puolustusvoimiin. Ne ovat kuitenkin eri mieltä siitä, onko palokunnan katsottava osaltaan vastaavan järjestyksen ylläpitämisestä. Jos näin on, palokunnan henkilönsuojaimet eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan ja näin ollen osavaltiot voivat asettaa näille välineille tarkoituksenmukaisempia lisävaatimuksia, kuten Saksassa nyt on tehty.

23. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeusta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta on tulkittava suppeasti⁵ ja poik-

5 — Ks. asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977 (Kok. 1977, s. 5; Kok. Ep. III, s. 279); asia 95/81, komissio v. Italia, tuomio 9.6.1982 (Kok. 1982, s. 2187, 27 kohta); asia 58/83, komissio v. Kreikka, tuomio 10.5.1984 (Kok. 1984, s. 2027, 9 kohta); asia 229/83, Leclerc, tuomio 10.1.1985 (Kok. 1985, s. 1, Kok. Ep. VIII, s. 1, Kok. EP. VIII, s. 1, 30 kohta); asia 11/82, Piraiki-Patraiki v. komissio, tuomio 17.1.1985 (Kok. 1985, s. 207, 26 kohta) ja asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759, 22 kohta).

keuksiksi luetellut tapaukset voidaan ulottaa koskemaan ainoastaan rajoitettuja tapauksia.⁶

Kannatan komission näkemystä, kun se katsoo, että direktiivin 89/686/ETY soveltamisalaa määritettäessä ratkaisevaa ei ole se, minkä ministeriön alaisuuteen palokunta kuuluu tai kuuluuko se osavaltion mukaan keskushallituksen, aluehallituksen tai paikallishallituksen alaisuuteen. Kyseessä ovat hallinnon eri muodot, joilla ei ole merkitystä päätettäessä, että palokunnalle tarkoitettujen henkilönsuojainten on saatava liikkua vapaasti sisämarkkinoilla.

24. Palokunnan päätehtävänä kaikissa jäsenvaltioissa on palontorjunta, riippumatta siitä, onko se julkinen laitos tai yritys, muodostuuko se ammattilaisista tai vapaaehtoisista. Palokunnan tehtävänä on myös henkilöihin ja omaisuuteen kohdistuvat pelastustoimet räjähdysten, tulvien, maanjäristysten ja muiden suuronnettomuuksien yhteydessä.

Nämä tehtävät eroavat selvästi turvallisuudesta vastaavien laitosten tehtävistä. Kyseisten laitosten päätehtävänä on järjestyksen ylläpitäminen ja niissä toimivat saavat valtuutensa suoraan valtiolta täyttäessään niille kuuluvia tehtäviä. Vaikka palokunnalla voi toiminnassaan olla lain-

mukaiset valtuudet voimakeinojen käyttämiseen vahinkoja torjuttaessa tai kurinpidollisiin toimiin henkilöitä vastaan, kyseessä on tilapäinen ja ylimääräinen valtuutus, sillä nämä tehtävät eivät kuulu palokunnan tavanomaisiin toimiin. Päinvastoin julkisen vallan alaisuudessa toimivalle palokunnalle annetut tehtävät eivät poikkeaa käytännössä lainkaan yritysten ja tehtaiden palveluksessa olevien palokuntien tehtävistä. Viimeksi mainittujen tehtäviin voi oman alansa palontorjunnan lisäksi kuulua tarvittaessa ensin mainittujen avustaminen. Tämän vuoksi kummankin ryhmän käyttämien henkilönsuojaimien on täytettävä samat käyttäjiä koskevat turvallisuusvaatimukset.

25. Direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädettyssä poikkeuksessa edellytetään, että henkilönsuojaimet on suunniteltu ja valmistettu *erityisesti* puolustusvoimien käyttöön tai käytettäväksi järjestyksen ylläpitämisessä. Koska palokunta voidaan kutsua täyttämään tilapäisesti, satunnaisesti ja ylimääräisesti edellä mainituille laitoksille varsinaisesti kuuluvia tehtäviä, ei voida katsoa, että palokunnalle tarkoitettut välineet täyttävät edellä mainitut erityiset suunnittelu- ja valmistusvaatimukset.

26. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeusjärjestyksessä ei

⁶ — Ks. asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625, Kok. Ep. VI, s. 149, 7 ja 8 kohta).

pääsääntöisesti määritellä käsitteitä yhden tai useamman kansallisen oikeusjärjestyksen innoittamana ilman nimenomaista mainintaa.⁷ Direktiivissä 89/686/ETY ei ole nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

toimivaltansa ja panemaan direktiivin täytäntöön alue- tai paikallisviranomaisten antamilla määräyksillä. Tämä toimivallan jako ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltiota velvoitteesta saattaa direktiivi tarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁹

Yhteisöjen tuomioistuin on aina kieltänyt jäsenvaltioita käyttämästä kansallisen oikeusjärjestyksen säännöksiä yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten ulottuvuuden rajoittamiseen ja katsonut, että tämä on yhteisön olemassaolon kannalta perustavanlaatuinen sääntö,⁸ sillä muuten vaarannettaisiin yhteisön oikeuden yhtenäisyys ja tehokkuus. Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisössä vääristyisi, jos jäsenvaltiot voisivat sulkea direktiivin 89/686/ETY soveltamisalalta niinkin tärkeän osan henkilönsuojaimien käyttäjiä kuin palokunta sillä perusteella, että palokunta on helppo luokitella järjestystä ylläpitäväksi laitokseksi.

27. Palokunnan kuuluminen osavaltioiden toimivaltaan ei vapauta Saksan liittotasavaltaa sen paremmin kuin muitakaan jäsenvaltioita velvoitteesta noudattaa direktiiviä 89/686/ETY. Oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot ovat vapaita jakamaan sopivaksi katsomallaan tavalla sisäisen

28. En kannata Ranskan hallituksen näkemystä, sillä palokunnan käyttämän henkilönsuojaimen tarkoituksena on suojata palomiehiä heille kuuluvien tehtävien, mm. palontorjunnan, täyttämässä. Palokunta ei täytä sotilaallisia tai poliisitehtäviä ja se tarvitsee työasun, joka on riittävän vaikeasti syttyvä, miehistön terveyden ja turvallisuuden varmistamiseksi työssä, eikä esim. luodinkestävästä liiveistä ole sille lainkaan hyötyä.

29. Saksan hallitus väittää, että direktiiveissä 89/391/ETY¹⁰ ja 89/656/ETY¹¹ on asetettu vähimmäisvaatimukset, joten olisi

7 — Ks. asia 64/81, Corman, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 13, 8 kohta) ja asia C-296/95, Emu Tabac ym., tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. 1-1605, 30 kohta).

8 — Ks. asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980 (Kok. 1980, s. 3881, 19 kohta).

9 — Ks. asiat 96/81 ja 97/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791 ja s. 1819); yhdistetyt asiat 227/85, 228/85, 229/85 ja 230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988, s. 1, 9 kohta) ja asia 131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. 1-825, 71 kohta).

10 — Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 183, s. 1).

11 — Työntekijöiden työpaikalla käyttämille henkilönsuojaimille turvallisuutta ja terveyttä varten asetettavista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi (kolmas direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) (EYVL L 393, s. 18).

epäjohdonmukaista, jos jäsenvaltiot pannaan näitä direktiivejä täytäntöön työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi asettaisivat lisävaatimuksia palokunnalle tarkoitetuille välineille, sillä tämä on kielletty direktiivillä 89/686/ETY. Näin ollen Saksan hallitus katsoo, että palokunnalle tarkoitettut henkilönsuojaimet on suljettava pois direktiivin 89/686/ETY soveltamisalalta.

30. En kannata tätä tulkintaa, sillä vastaajana olevan hallituksen väittämää ristiriitaa ei ole.

31. Neuvosto antoi kesäkuussa 1989 EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan¹² perusteella direktiivin 89/391/ETY, joka on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annettu kehysdirektiivi, jonka pohjalta voidaan laatia erityisdirektiivit, jotka koskevat kaikkia turvallisuuteen ja terveyteen liittyviä vaaroja työpaikoilla. Neuvosto antoi marraskuussa samana vuonna samalta oikeusperustalta direktiivin 89/656/ETY työntekijöiden työpaikalla käyttämille henkilönsuojaimille turvallisuutta ja terveyttä varten asetettavista vähimmäisvaatimuksista, joka on kolmas direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi.

Neuvosto antoi joulukuussa samana vuonna direktiivin 89/686/ETY, jonka noudattamatta jättämisestä komissio nyt esillä olevassa asiassa moittii Saksaa. Direktiivin oikeusperustana on EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla¹³ ja se kuuluu toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus toteuttaa sisämarkkinoiden alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja, asteittain 31.12.1992 mennessä. Direktiivin antamista perustellaan sillä, että kansalliset säännökset sisältävät usein hyvin yksityiskohtaisia henkilönsuojaimien suunnittelua, valmistusta, laatutasoa, testausta ja varmentamista koskevia vaatimuksia, joiden tavoitteena on henkilöiden suojaaminen tapaturmilta ja sairauksilta. Nämä erot saattavat muodostaa kaupan esteen ja vaikuttaa suoraan yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan.

32. Direktiivit 89/391/ETY ja 89/656/ETY ovat osa yhteisön sosiaalipolitiikkaa ja niissä asetetaan vähimmäissäännöt, joiden perusteella jäsenvaltioiden on asetettava työnantajille ja työntekijöille tietyt velvoitteet, jotka koskevat turvallisuutta ja terveyttä työssä. Näitä seikkoja enemmän kehittävien määräysten antaminen olisi hyvin suotavaa. Molemmissa säännöksissä on annettu poikkeuksia: direktiivissä 89/391/ETY säädetty poikkeus koskee erityisiä julkisia tehtäviä (kuten asevoimien tai poliisivoimien tehtävät) tai tiettyjä

12 — EY:n perustamissopimuksen 117—120 artikla on korvattu EY 136—143 artiklalla.

13 — Kyseisestä artiklasta on muutettuna tullut EY 95 artikla.

väestönsuojelun erityistoimia; direktiivissä 89/656/ETY annetaan poikkeus, jonka perusteella direktiivin soveltamisalalta suljetaan pois hätä- ja pelastuspalvelun työntekijöiden käyttämät välineet sekä sotilaiden, poliisien ja muiden yleistä järjestystä turvaavien laitosten työntekijöiden yllään pitämät tai käyttämät henkilönsuojaimet.

Direktiivin 89/686/ETY tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja siinä vahvistetaan henkilönsuojaimien markkinoille saattamista ja vapaata liikkuvuutta koskevat ehdot yhteisössä sekä turvallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset, jotka henkilönsuojaimien on täytettävä käyttäjien terveyden suojaamisen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tässä direktiivissä asetetaan jäsenvaltioiden oikeudelle antaa vaatimuksia kaksi edellytystä: perustamissopimuksen noudattaminen ja etteivät nämä vaatimukset aiheuta sellaisia henkilönsuojaimien muunnoksia, jotka eivät ole kyseisen direktiivin mukaisia. Joka tapauksessa jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää saattamista markkinoille henkilönsuojainta tai henkilönsuojaimen osaa, joka täyttää kyseisen direktiivin säännökset ja jossa on EY-merkki.

33. Vastaajana oleva hallitus katsoo, että EY 39 artiklan 4 kohdassa määrätyn poikkeuksen, joka koskee julkishallinnon virkoja ja direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen

välillä on samankaltaisuutta. Molempia on tulkittava suppeasti ja rajoitettava sellaisiin toimiin, jotka edellyttävät julkisen vallan harjoittamista suoraan tai välillisesti, ja joilla pyritään suojelemaan valtion tai julkisyhteisön yleistä etua. Saksan hallitus katsoo, että palokunnalle annettu toimivalta on osa julkista valtaa, minkä vuoksi Euroopan yhteisö ei voi puuttua sen sisältöön tai käyttöön.

34. Tässäkään kohdassa en yhdy Saksan hallituksen väitteeseen. EY 39 artiklan 4 kohdassa julkishallinnon palvelussuhteet suljetaan pois työntekijöiden vapaan liikkuvuuden soveltamisalalta. Koska kyseessä on perusvapauden käyttöön sovellettava poikkeus, yhteisöjen tuomioistuin on rajoittanut sen koskemaan sellaisia palvelussuhteita, joihin liittyy julkisen vallan käyttäminen ja joihin kuuluvat mm. paikallishallinnon toimet,¹⁴ jotka edellyttävät niissä olevien henkilöiden erityistä solidaarisuussuhdetta valtioon sekä kansalaisuussiteen perustana olevien oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.¹⁵ Tämän perusvapauden soveltamisalalta suljetaan pois ainoastaan sellaiset palvelussuhteet, jotka liittyvät julkishallinnolle tyypillisiin erityistoimintoihin siltä osin, että niihin kuuluu julkisen vallan käyttöä ja vastuuta edellä mainituilla aloilla.

14 — Ks. asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 26.5.1982 (Kok. 1982, s. 1845, Kok. Ep. VI, s. 455, 7 kohta).

15 — Ks. asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980 (Kok. 1980, s. 3881, Kok. Ep. V, s. 433, 9 ja 10 kohta) ja asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 27 kohta).

35. EY 45 artiklan 1 kohdassa ja EY 55 artiklassa määrätään myös poikkeuksista, joita sovelletaan julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Yhteisöjen tuomioistuin on rajoittanut nämä EY 43 artiklassa ja EY 49 artiklassa määrätty poikkeukset koskemaan toimintaa, johon jo sinänsä liittyy suora ja erityinen osallistuminen julkisen vallan käyttöön.¹⁶

36. Esillä olevaan asiaan ei kuitenkaan ole syytä soveltaa samankaltaisuuden vuoksi henkilöihin ja palveluihin määrättyjä poikkeuksia, sillä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa luvussa, EY 30 artiklassa, sallitaan ainoastaan sellaiset tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevat kiellot tai rajoitukset, jotka ovat perusteltuja. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnetusti todennut, että EY 30 artiklassa ei pyritä varaamaan tiettyjä asioita jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi, vaan siinä rajoitutaan antamaan jäsenvaltioille mahdollisuus määrätä poikkeuksista vapaaseen liikkuvuuteen edellyttäen, että näitä poikkeukset ovat perusteltuja kyseisessä määräyksessä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. On pääteltävä, että kun yhteisön direktiiveillä on yhdenmukaistettu tarvittavat toimenpiteet ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi ja perustettu menettelyt näiden toimenpiteiden toteuttamisen valvomiseksi, ei ole syytä vedota EY 30 artiklaan, koska asianmukaista valvontaa toteutetaan ja suojatoimista pää-

tetään yhdenmukaistamista koskevilla direktiiveillä säädettyissä puitteissa.¹⁷

Koska direktiivillä 89/686/ETY yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden henkilösuoja- ja tuoteturva- ja turvallisuuslainsäädäntö niiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi, ainoat hyväksyttävät poikkeukset annetaan direktiivissä itsessään, ja nämä poikkeukset koskevat yhteisön lainsäädännössä markkinoille saattamisen, vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden takaamiseksi säädeltyjä välineitä, jotka on mainittu direktiivin liitteessä I annetussa tyhjentyvässä luettelossa.

37. Saksan hallitus väittää, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, jota tuomioistuimet eivät valvo ja jonka perusteella ne voivat päättää direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetystä poikkeuksesta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Saksan hallitus mainitsee esimerkkinä yleistä etua koskevat syyt, joista on määrätty EY 30 artiklassa ja jotka määrittävät yhteisön oikeudessa siten, että suojaamisen asteen määrittäminen kuuluu jäsenvaltioille. Jäsenvaltiot voivat toimintansa rajoissa määrittää yleisestä turvallisuudesta vastaavien ja julkisen vallan käyttöön osallistuvien voimien tehtävät.

16 — Ks. asia 3/88, komissio v. Italia, tuomio 5.12.1989 (Kok. 1989, s. 4035, Kok. Ep. X, s. 285, 13 kohta).

17 — Ks. asia 251/78, Denkavit Futtermittel, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3369, 14 kohta) ja asia C-102/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6871, 21 kohta).

Näin ollen palokunnalle, sen toimiessa julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa, valmistettujen henkilönsuojaimien sääntely kuuluu, Saksan hallituksen mukaan, direktiivin 89/686/ETY täytäntöönpanon yhteydessä jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

38. Voisin kannattaa Saksan hallituksen esittämää periaatetta, mutta en lainkaan sisältöä. Jäsenvaltioilla on kyllä laaja toiminnan vapaus järjestyksen ylläpitämiseksi alueellaan sekä toimivallan jakamiseksi turvallisuudesta vastaavien eri laitosten ja voimien välillä. Jäsenvaltioilla on myös laaja harkintavalta niiden päättäessä järjestyksen ylläpitämiseksi erityisesti suunniteltuja ja valmistettuja henkilönsuojaimia koskevista vaatimuksista, mutta vain sillä edellytyksellä, että nämä välineet eivät kuulu direktiivin 89/686/ETY soveltamisalaan kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella. Olen jo edellä todennut, että kyseinen kohta on poikkeus 4 artiklasta, jossa säädetään henkilönsuojainten vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä, joten sitä on tulkittava suppeasti.

Koska palokunnan päätehtäviin tai edes toissijaisiin tehtäviin ei kuulu järjestyksen ylläpitäminen jäsenvaltioiden alueella, niitä ei voida luokitella järjestysvoimiksi, joiden henkilönsuojaimet eivät kuulu direktiivin 89/686/ETY soveltamisalaan.

39. Saksan hallituksen mukaan direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettaessa on noudatettava jäsenvaltioiden ja yhteisön välistä toimivallan jakoa sekä toissijaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita, joista on määrätty EY 5 artiklassa. Saksan hallitus katsoo, että komission tulkinta kyseisestä poikkeuksesta on vallan väärinkäyttöä ja rikkoo lisäksi kyseistä perussääntöä. Julkisen vallan käyttöön liittyvien erioikeuksien harjoittaminen, myös suojavaikkeitä koskevien vaatimusten vahvistaminen, kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen direktiivissä 89/686/ETY säädettyjä poikkeuksia on sovellettava perustamissopimuksen kyseisten määräysten mukaisesti, minkä vuoksi kyseiset palokunnille tarkoitetut välineet kuuluvat direktiivin liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

40. Palokunnat eivät niille kuuluvia tehtäviä suorittaessaan kuitenkaan käytä julkista valtaa eivätkä osallistu järjestyksen ylläpitämiseen. Näin ollen komission tulkinta poikkeuksesta ei ole vallan väärinkäyttöä eikä riko toissijaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita.

41. Saksan hallituksella on vaikeuksia erottaa toisistaan palokunnan tehtävät ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvät tehtävät, kun se katsoo, että palokunta suoja-

tuu myös henkilöiden hyökkäyksiä vastaan, sillä tulipalot eivät aina ole luonnonilmiöitä, vaan niitä voivat aiheuttaa myös pyromaanit ja terroristit; toisaalta järjestysvalta osallistuu myös luonnonmullistusten, esim. metsäpalojen ja tulvien, torjuntaan.

42. Vastaajana olevan hallituksen edellä mainitut väitteet ovat mielestäni hämmäntäviä, sillä kansalaisten enemmistöllä ei tunnu olevan samoja vaikeuksia: jos heidän kotonaan tai metsässä syttyy tulipalo, he kutsuvat palokunnan paikalle, ja jos heidän fyysistä koskemattomuuttaan tai omaisuuttaan uhataan, he kääntyvät poliisin puoleen. Näkemys, jonka mukaan palokunta suojaaa pyromaanien hyökkäyksiltä, ei mielestäni kuulu esillä olevaan asiaan, sillä pyromaanit eivät polta palokunnan miehistöä, vaan omaisuutta, joten liekkien sammuttamiseksi palomiehet eivät tarvitse hyökkäyksiltä turvaavia henkilön-suojaimia, vaan erityissuojaimia, jotka suojaavat heitä tulipaloa sammutettaessa. Ratkaisevaa ei myöskään ole se, että järjestystä ylläpitävät voimat osallistuvat onnettomuuksien aiheuttamien mullistusten torjuntaan, sillä tällaisissa hätätapauksissa toimintaan osallistuvat myös kansalaiset vapaaehtoisesti ja epäitsekästi.

43. Yksikään Saksan hallituksen esittämä väite ei ole vakuuttanut minua siitä, että palokunnan käyttämät henkilönsuojaimet

olisi suunniteltu ja valmistettu erityisesti järjestyksen ylläpitämistä varten. Niihin ei voida soveltaa direktiivin 89/686/ETY liitteessä I olevassa 1 kohdassa säädettyä poikkeusta, minkä vuoksi niiden on voitava liikkua vapaasti yhteisössä.

44. Katson, että komissio on osoittanut, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut sille direktiivin 89/686/ETY 1 ja 4 artiklasta johtuvia velvoitteita säilyttäessään tietyissä osavaltioissa lainsäädännön, jossa palokunnalle tarkoitetuille henkilösuojaimille asetetaan lisävaatimuksia, vaikka ne täyttävät direktiivissä säädetty vaatimukset ja niissä on EY-havaitsemismerkki.

Näin ollen komission kanne on perusteltu ja on syytä todeta, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut sille kuuluvia jäsenyysoikeuksia.

V Oikeudenkäyntikulut

45. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio

on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

46. Ranskan tasavallan, joka on ollut väliintulijana tukeakseen tässä asiassa Saksan liittotasavataa, on vastattava työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

47. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

- 1) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut henkilönsuojaimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun direktiivin 89/686/ETY 1 ja 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan säilyttäessään tietyissä osavaltioissa lainsäädännön, jossa palokunnalle tarkoitetuille henkilösuojaimille asetetaan lisävaatimuksia, vaikka ne täyttävät direktiivissä säädetyt vaatimukset ja niissä on CE-havaitsemismerkki;
- 2) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut; ja
- 3) velvoittaa Ranskan tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.