

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (toinen jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2005 *

Asiassa C-52/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 17.12.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 10.2.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Personalrat der Feuerwehr Hamburg

vastaan

Leiter der Feuerwehr Hamburg,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann, R. Schintgen (esittelevä tuomari), J. Makarczyk ja J. Klučka,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: R. Grass,

ilmoitettuaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, että yhteisöjen tuomioistuin aikoo ratkaista asian perustellulla määräyksellä työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan mukaisesti,

kehotettuaan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettuja osapuolia esittämään mahdolliset asiaa koskevat huomautuksensa,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

- 1 Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1) 2 artiklan ja tietyistä työajan järjestämisestä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY (EYVL L 307, s. 18) 1 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

- 2 Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riidassa, jossa asianosaisina ovat Personalrat der Feuerwehr Hamburg (Hampurin palokunnan henkilöstöneuvosto, jäljempänä Personalrat) ja Leiter der Feuerwehr Hamburg (kyseisen palokunnan päällikkö, jäljempänä Leiter) ja joka koskee Saksan lainsäädäntöä, jonka mukaan tämän palokunnan toimintayksiköiden viikoittainen työaika on yli 48 tuntia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

- 3 Direktiivit 89/391 ja 93/104 on annettu EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla (EY:n perustamissopimuksen 117–120 artikla on korvattu EY 136–EY 143 artiklalla).
- 4 Direktiivi 89/391 on puitedirektiivi, jossa säädetään työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevista yleisperiaatteista. Näitä periaatteita on sittemmin kehitelty edelleen useilla erityisdirektiiveillä, joihin kuuluu myös direktiivi 93/104.
- 5 Direktiivin 89/391 2 artiklassa määritellään direktiivin soveltamisala seuraavasti:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan).

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistöimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa tämän direktiivin kanssa.

Näissä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin tämän direktiivin tarkoituksen mukaisesti.”

6 Direktiivin 93/104 1 artiklassa, joka on otsikoitu ”Tarkoitus ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

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

2. Tämä direktiivi koskee:

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

ja

b) tiettyjä yötyötä, vuorotyötä ja työaikajärjestelyjä koskevia seikkoja.

3. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkeen direktiivin 89/391/ETY 2 artiklassa tarkoitettuun sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin 17 artiklan säännösten soveltamista, lukuun ottamatta lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki- ja järvi liikennettä, merikalastusta, muuta merellä tehtävää työtä ja lääkäreiden harjoittelua.

4. Direktiivin 89/391/ETY säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti 2 kohdassa tarkoitettuihin asioihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän direktiivin tiukempia ja/tai yksityiskohtaisempien säännösten soveltamista.”

7 Direktiivin 93/104 2 artiklan otsikkona on ”Määritelmät”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- 1) ’työajalla’ ajanjaksoa, jonka aikana työntekijä tekee työtä, on työnantajan käytettävissä ja suorittaa toimintaansa tai tehtäviään kansallisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti;
- 2) ’lepoajalla’ ajanjaksoa, joka ei ole työaikaa;

— — .”

8 Kyseisen direktiivin II jaksossa säädetään toimenpiteistä, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa päivittäiset ja viikoittaiset vähimmäislepoajat, ja siinä säädetään myös viikoittaisesta enimmäistyöajasta.

9 Viikoittaisen enimmäistyöajan osalta direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

— —

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

10 Direktiivin 93/104 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen soveltaa tai ottaa käyttöön lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia, eikä oikeuteen edistää tai sallia sellaisten työehtosopimusten tai työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten soveltamista, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta suotuisampia.”

- 11 Kyseisen direktiivin 16 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltiot voivat määrätä:

— —

- 2) edellä 6 artiklan (viikoittainen enimmäistyöaika) soveltamiseksi vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta.

— — ”

- 12 Samassa direktiivissä säädetään useista tietyin edellytyksin sovellettavista poikkeuksista näihin perussääntöihin, jotta tiettyjen toimintojen erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon. Tältä osin sen 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa noudatettavat yleiset periaatteet huomioon ottaen jäsenvaltiot voivat poiketa 3, 4, 5, 6, 8 tai 16 artiklan säännöksistä, kun kyseessä olevan toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata ja/tai määritellä ennalta tai työntekijät voivat itse päättää siitä ja erityisesti kun on kyse:

- a) johtavassa asemassa olevista tai muista henkilöistä, joilla on itsenäinen päätöksentekovoima;

b) työskentelystä perheessä;

tai

c) työntekijöistä, jotka suorittavat uskonnollisia toimituksia kirkoissa ja uskonnollisissa yhteisöissä.

2. Poikkeukset voidaan määritellä lailla, asetuksilla tai hallinnollisilla määräyksillä tai työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai että poikkeustapauksissa, joissa ei objektiivisista syistä ole mahdollista myöntää tällaisia vastaavanlaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun:

2.1. edellä olevasta 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta:

— —

c) kun kyse on toiminnasta, jossa tarvitaan jatkuvaa palvelua tai tuotantoa, erityisesti:

i) palvelut, jotka liittyvät sairaaloiden tai vastaavien laitosten, asuntoloiden ja vankiloiden järjestämään vastaanottoon, hoitoon ja/tai huolenpitoon;

— —

iii) lehdistö-, radio-, televisio-, elokuvatuotanto-, posti- ja televiestintäpalvelut, sairaankuljetus-, palosuojelu- ja väestönsuojelupalvelut;

— —

3. Edellä olevasta 3, 4, 5, 8 ja 16 artiklasta voidaan poiketa työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla tai alemman tasoisilla työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä sopimuksilla näiden osapuolten asettamien sääntöjen mukaisesti.

— —

Ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetyt poikkeukset ovat sallittuja [ainoastaan] edellyttäen, että kyseisille työntekijöille annetaan vastaavanlaiset korvaavat lepoajat tai, poikkeustapauksissa, milloin ei ole objektiivisista syistä mahdollista antaa tällaisia korvaavia lepoaikoja, kyseiset työntekijät saavat asianmukaisen suojelun.

— —

4. Tämän artiklan 2 kohdan 2.1 ja 2.2 alakohdassa ja 3 kohdassa säädetty mahdollisuus poiketa 16 artiklan 2 kohdan määräyksistä ei saa johtaa yli kuuden kuukauden vertailujakson syntymiseen.

Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevia yleisiä periaatteita noudattaen jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus sallia objektiivisista tai teknisistä syistä tai työn järjestämistä koskevista syistä työehtosopimukset taikka työmarkkinaosapuolten välillä tehdyt sopimukset, joissa asetetaan vertailujaksoja, jotka eivät missään tapauksessa saa olla yli 12 kuukautta.

— — ”

Kansallinen lainsäädäntö

- 13 Saksan työlainsäädännössä tehdään ero aktiivipäivystyksen (Arbeitsbereitschaft), muun työpaikkapäivystyksen (Bereitschaftsdienst) ja varallaolopäivystyksen (Rufbereitschaft) välillä.
- 14 Näitä kolmea käsitettä ei ole määritelty kansallisessa lainsäädännössä, mutta niiden ominaispiirteet ilmenevät oikeuskäytännöstä.
- 15 Aktiivipäivystyksellä (Arbeitsbereitschaft) tarkoitetaan tilannetta, jossa työntekijän on oltava työnantajan käytettävissä työpaikalla ja jossa työntekijän on lisäksi oltava jatkuvassa valmiustilassa voidakseen tarvittaessa välittömästi ryhtyä suorittamaan toimenpiteitä.

- 16 Muun työpaikkapäivystyksen (Bereitschaftsdienst) aikana työntekijän on oltava työnantajan määrittämässä paikassa, joko tämän toimipaikan sisä- tai ulkopuolella, ja oltava valmis ryhtymään työhön työnantajansa pyynnöstä, mutta hänellä on lupa levätä tai käyttää aikansa haluamallaan tavalla niin kauan kuin häneltä ei edellytetä ammatillisia palveluja.
- 17 Varallaolopäivystykselle (Rufbereitschaft) on ominaista, että työntekijällä ei ole velvollisuutta odottaa työnantajan osoittamassa paikassa, vaan riittää, että hän on minä tahansa hetkenä tavoitettavissa voidakseen tulla töihin lyhyellä varoitussajalla.
- 18 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleen Saksan työlainsäädännön mukaan ainoastaan aktiivipäivystystä (Arbeitsbereitschaft) pidettiin yleisesti kokonaisuudessaan työaikana. Sitä vastoin sekä muuta työpaikkapäivystystä (Bereitschaftsdienst) että varallaolopäivystystä (Rufbereitschaft) pidettiin lepoaikana lukuun ottamatta sitä osaa päivystyksestä, jonka aikana työntekijä on todellisuudessa tehnyt työtä.
- 19 Hampurin osavaltion virkamiehiin sovellettavan 29.11.1977 annetun lain (Hamburgisches Beamtengesetz) 76 §:n, sellaisena kuin se on muutettuna 11.6.1997 annetulla lailla (jäljempänä HmbBG), sanamuoto on seuraava:

”1) Senat [Hampurin osavaltion täytäntöönpanoelin] antaa asetuksella virkamiesten säännöllistä työaikaa koskevat säännökset toisessa ja kolmannessa virkkeessä mainittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Säännöllinen työaika ei saa ylittää 40:tä tuntia viikossa. Päivystyksen osalta säännöllistä työaikaa voidaan

pidentää työyksikön tarpeiden mukaisesti; se ei saa kuitenkaan ylittää keskimäärin 50:tä tuntia viikossa.

— — ”

- 20 Virkamiesten työajasta 12.8.1997 annetun asetuksen (Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten, jäljempänä ArbzVO) 1 §:n sanamuoto on seuraava:

”1) Virkamiesten säännöllinen viikoittainen työaika on keskimäärin 40 tuntia. Säännöllisen tai tavanomaisen työpäivän kesto vahvistetaan säännöllisen viikoittaisen työajan vastaavana osuutena.

2) Edellä 1 momentista poiketen säännöllistä viikoittaista työaikaa voidaan pidentää keskimäärin 50 tuntiin työtehtävistä johtuvien tarpeiden vuoksi, jos työaikaan sisältyy päivytyksjaksoja. Kenttätehtävissä olevien palomiesten säännöllinen viikoittainen työaika päivytyksineen on keskimäärin 48 tuntia.”

- 21 Tätä ArbzVO:n säännöstä on sittemmin muutettu 15.12.1998 annetulla asetuksella seuraavasti:

”Virkamiesten työajasta 12.8.1997 annetun asetuksen — — 1 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä luku ’48’ korvataan luvulla ’50’.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 22 Yhteisöjen tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasian asianosaiset tekivät 18.7.1991 työehtosopimuksen, jota sovellettiin 1.4.1990 lähtien ja joka koski kenttätehtäviin määrättyjen virkamiesten työajan kestoja, ja siinä määrättiin "kiertävistä työvuoroista" paloasemilla. Tässä työehtosopimuksessa vahvistettiin säännölliseksi viikoittaiseksi työajaksi keskimäärin 48 tuntia, joka sisälsi päivystyksen.
- 23 Leiter esitti vuoden 1999 alussa uuden työehtosopimusluonnoksen, jolla oli tarkoitus korvata 18.7.1991 tehty sopimus 1.1.1999 alkaen, ja siinä määrättiin säännöllisen viikoittaisen työajan pidentämisestä päivystyksineen 48 tunnista 50 tuntiin.
- 24 Personalrat kieltäytyi hyväksymästä luonnosta. Koska pääasian asianosaiset eivät päässeet asiasta sopimukseen, Leiter saattoi asian sovittelukomitean käsiteltäväksi, ja tämä hyväksyi 25.10.1999 uuden työehtosopimuksen Personalratin sijasta (jäljempänä riidanalainen työehtosopimus).
- 25 Personalrat irtisanoutui 12.12.2000 tästä työehtosopimuksesta välittömästi sillä perusteella, että se oli sen mielestä direktiivien 89/391 ja 93/104 säännösten kanssa yhteensopimaton.
- 26 Tämän jälkeen Personalrat haki muutosta Verwaltungsgericht Hamburgissa, joka hylkäsi valituksen antamallaan määräyksellä.

- 27 Personalrat valitti tämän jälkeen Oberverwaltungsgericht Hamburgiin, joka hylkäsi päävaatimuksen, jonka mukaan tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että kyseistä työehtosopimusta ei pidä soveltaa, mutta hyväksyi toissijaisen vaatimuksen siitä, että sovittelukomitean 25.10.1999 tekemä päätös pitäisi todeta lainvastaiseksi.
- 28 Sekä Personalrat että Leiter valittivat tästä Oberverwaltungsgerichtin päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtiin.
- 29 Kyseisen tuomioistuimen mielestä riidan ratkaisu riippuu vastauksesta, joka annetaan yhteisön oikeutta koskevaan kysymykseen, jota ei sen mielestä ole vielä selvennetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.
- 30 Vaikka näet kyseisen työehtosopimuksen oikeudellisena perustana ovat HmbBG ja ArbZVO, sellaisena kuin viimeksi mainittu on muutettuna 15.12.1998, tätä kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan säännöllinen viikoittainen työaika voi olla työyksikön tarpeiden mukaan enintään 50 tuntia, ei voida soveltaa, mikäli se on direktiivin 93/104 6 artiklan 2 kohdan vastainen, ja siinä viikoittaiseksi enimmäistyöajaksi vahvistetaan 48 tuntia. Tässä yhteydessä tulee esiin kysymys siitä, onko tätä direktiiviä sovellettava virkamiehiin, jotka hoitavat täytäntöönpanevia tehtäviä ammattipalokunnassa.
- 31 Kun otetaan huomioon ensinnäkin se, että direktiivin 93/104 1 artiklan 3 kohdassa määritellään direktiivin soveltamisala viittaamalla nimenomaisesti direktiivin 89/391 2 artiklaan, ja toiseksi se, että kyseisen 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan viimeksi mainittua direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa tämän direktiivin kanssa, olisi määriteltävä, tarkoittaako jokin näistä poikkeuksista palomiehiä.

- 32 Siltä osin kuin palomiehet toimivat lähinnä palosuojelutehtävissä ja heillä on lain nojalla velvollisuus auttaa lisäksi myös onnettomuuksissa ja muissa hätätapauksissa, heitä voidaan pitää osana valtion luomaa turvajärjestelmää, johon kuuluvat myös asevoimat ja poliisivoimat, jotka mainitaan esimerkkeinä direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdassa, tai väestönsuojelua, joten ei voida poissulkea sitä, että nämä henkilöt jäävät jollain perusteella yleisesti kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ja samalla myös direktiivin 93/104 soveltamisalan ulkopuolelle.
- 33 Kansallisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin myös mahdollista tulkita direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa siten, että ainakin direktiivin 93/104 6 artiklan 2 kohdassa vahvistettua viikoittaista enimmäistyöaikaa sovelletaan myös virkamiehiin, jotka työskentelevät palosuojelutehtävissä kentällä. Sekä ensin mainitun säännöksen sanamuoto että sen tarkoitus ja päämäärä näet puoltavat tällaista tulkintaa.
- 34 Koska Bundesverwaltungsgericht katsoo, että sen käsiteltävänä olevan riidan ratkaiseminen edellyttää näin ollen yhteisön oikeuden tulkintaa, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko — — direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa ja — — direktiivin 89/391/ETY 2 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ensin mainittua direktiiviä ei sovelleta valtion palokunnan toimintayksiköiden työaikajärjestelyihin?"

Ennakkoratkaisukysymys

- 35 Kansallinen tuomioistuin tiedustele kysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 89/391 2 artiklaa ja direktiivin 93/104 1 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisten valtion palomiesten toimintayksiköiden harjoittama toiminta kuuluu kyseisten direktiivien soveltamisalaan, jolloin 48 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan, mukaan lukien päivystysaika, ylittäminen on ristiriidassa direktiivin 93/104 6 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 36 Koska yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei ole vähäisintäkään perusteltua epäilystä siitä, miten kysymykseen on vastattava, se on työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoittanut kansalliselle tuomioistuimelle aikovansa ratkaista asian perustellulla määräyksellä ja kehottanut yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettuja osapuolia esittämään mahdolliset asiaa koskevat huomautuksensa.
- 37 Personalrat ja Euroopan yhteisöjen komissio ovat vastatessaan yhteisöjen tuomioistuimen kehotukseen toistaneet näkemyksensä, jotka ne olivat esittäneet kirjallisessa menettelyssä, ja todenneet, että kun otetaan huomioon erityisesti yhdistetyissä asioissa C-397/01–C-403/01, Pfeiffer ym., 5.10.2004 annettu tuomio (Kok. 2004, s. I-8835), esitettyyn kysymykseen annettava vastaus on selvästi pääteltävissä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ja että näin ollen asian ratkaiseminen perustellulla lausunnolla on perusteltua. Leiter ja Alankomaiden hallitus ovat sitä vastoin olleet toista mieltä. Seikat, joihin viimeksi mainitut ovat vedonneet, eivät ole kuitenkaan sellaisia, että yhteisöjen tuomioistuin niiden vuoksi luopuisi suunnitelmastaan menettelytavasta.
- 38 Jotta esitettyyn kysymykseen, sellaisena kuin se on uudelleen muotoiltuna tämän määräyksen 35 kohdassa, kyettäisiin vastaamaan, on aluksi muistutettava siitä, että direktiivin 93/104 1 artiklan 3 kohdassa määritellään direktiivin soveltamisala siten,

että siinä viitataan nimenomaisesti direktiivin 89/391 2 artiklaan. Ennen kuin ratkaistaan, kuuluuko valtion palomiesten toimintayksikön harjoittaman kaltainen toiminta direktiivin 93/104 soveltamisalaan, on siten tutkittava, kuuluuko tämä toiminta direktiivin 89/391 soveltamisalaan (ks. asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-7963, 30 ja 31 kohta).

- 39 Direktiiviä 89/391 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin”, joihin kuuluvat muun muassa kokonaisuutena hallinto- ja palvelutoiminnot.
- 40 Kuten kyseisen artiklan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta kuitenkin ilmenee, kyseistä direktiiviä ei sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa.
- 41 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo todennut, että ambulansseilla tai lääkäriambulansseilla liikkuvien ensihoitajien toiminta loukkaantuneille tai sairaille annettavan sellaisen ensiaputoiminnan yhteydessä, jota hoitaa Deutsches Rotes Kreuzin (Saksan Punainen Risti) tapainen järjestö, ei ole sen luonteista toimintaa, että se kuuluisi edellisessä kohdassa mainitun poikkeuksen piiriin (em. asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 51 kohta).
- 42 Yhteisöjen tuomioistuin on näet katsonut, että sekä direktiivin 89/391 tarkoituksesta eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämisestä työssä että sen 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen soveltamisala on käsitettävä laajaksi. Tästä seuraa, että sen soveltamisalaa koskevia poikkeuksia, joista säädetään mainitun artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, on tulkittava suppeasti (ks. em. asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 52 kohta).

- 43 Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 53 kohdassa, että direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ei suljeta mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle väestönsuojelupalveluita itsessään vaan ainoastaan ”tietyt väestönsuojelun erityistoimet”, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin sääntöjen kanssa.
- 44 Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt tästä edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 54 kohdassa, että tätä poikkeusta direktiivin 89/391 soveltamisalaan, joka on määritelty laajasti, on näin ollen tulkittava siten, että poikkeuksen ulottuvuus rajoitetaan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joiden suojeluun se jäsenvaltiot oikeuttaa.
- 45 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tältä osin edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym. antamansa tuomion 55 kohdassa, että direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa oleva poikkeus on sisällytetty direktiiviin ainoastaan, jotta voidaan taata turvallisuuden, terveyden ja yleisen järjestyksen ylläpitämisen kannalta välttämättömien palvelujen moitteeton toiminta poikkeuksellisen vakavissa ja laajamittaisissa olosuhteissa — kuten suuronnettomuuksissa —, joille on ominaista se, ettei pelastus- ja ensiapuhenkilöstön ajankäyttöä niiden yhteydessä voida suunnitella.
- 46 Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu väestönsuojelutoiminta näin rajatussa suppeassa merkityksessä eroaa selvästi edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym. annettuun tuomioon liittyneessä asiassa kyseessä olleesta loukkaantuneille tai sairaille annettavasta ensiavusta. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoittaman toiminnan kaltaisessa palvelussa voidaan joutua vastakkain sellaisten tapahtumien kanssa, jotka luonteensa vuoksi eivät ole ennakoitavissa, toimet, joita hoidetaan normaaliolosuhteissa ja jotka lisäksi

vastaavat tehtävää, joka kyseiselle palvelulle on nimenomaisesti uskottu, ovat suunniteltavissa etukäteen, mukaan luettuna henkilöstön työajat (ks. em. asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 56 ja 57 kohta).

- 47 Yhteisöjen tuomioistuin on siis päätellyt edellä mainitussa asiassa Pfeiffer annetun tuomion 58 kohdassa, että tähän toimintaan ei näin liity mitään sellaista erityislaatuista, joka olisi väistämättä ristiriidassa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevien yhteisön sääntöjen soveltamisen kanssa, ja siten kyseinen toiminta ei kuulu direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa olevan poikkeuksen piiriin, ja kyseistä direktiiviä sovelletaan tämän vuoksi mainitun tapaiseen toimintaan.
- 48 Valtion palomiesten toimintayksiköiden harjoittamaan toimintaan, sellaisena kuin pääasiassa, ei liity olennaisia eroja toiminnan harjoittamisen puitteiden sen enempää kuin toiminnan luonteenkaan osalta, kun sitä verrataan toimintaan, jonka perusteella annettiin tuomio edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym., joten tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on siinä esittänyt direktiivistä 89/391, on sovellettavissa myös nyt käsiteltävään asiaan.
- 49 Tässä yhteydessä on näet tärkeää korostaa, että kun otetaan huomioon paitsi direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto, jossa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle vain tietyt erityiset julkiset tai väestönsuojeluun liittyvät tehtävät sillä perusteella, että niiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa, myös tämän poikkeuksen syyt, sellaisina kuin ne ilmenevät erityisesti edellä mainitussa asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 55–57 kohdasta, kyseinen säännös ei voi olla perusteena sille, että jäsenvaltio katsoo, että tämä poikkeus kattaa yleisesti kaikki kyseisillä aloilla hoidettavat tehtävät.

- 50 Sekä direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodosta että rakenteesta päinvastoin ilmenee, että tässä säännöksessä tarkoitetaan ainoastaan tiettyjä asianomaisiin palveluihin kuuluvia erityistehtäviä, joiden jatkuvuus on välttämätöntä ihmisten ja tavaroiden koskemattomuuden varmistamiseksi ja jotka tämän jatkuvuusvaatimuksen vuoksi ovat sellaisia, että työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevan yhteisön lainsäädännön täysimääräinen soveltaminen on todellisuudessa mahdotonta.
- 51 Kriteeri, jota yhteisön lainsäätäjät on käyttänyt määritellessään direktiivin 89/391 soveltamisalan, ei näet perustu siihen, että työntekijät kuuluvat kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuille toiminnan aloille, kun niitä tarkastellaan kokonaisuutena, kuten asevoimiin, poliisivoimiin tai väestönsuojeluyksiköihin, vaan yksinomaan näillä aloilla toimivien työntekijöiden harjoittamien erityistehtävien erityiseen luonteeseen, jonka vuoksi on perusteltua poiketa kyseisessä direktiivissä vahvistetuista säännöksistä, koska yhteiskunnan tehokkaan suojelun varmistaminen on ehdottoman välttämätöntä. Näin ollen tehtävät, joita harjoitetaan normaaleissa olosuhteissa edellä mainitussa säännöksessä tarkoitetuissa turvallisuuden ja ensiavun takaavissa yksiköissä, kuuluvat direktiivin 89/391 soveltamisalaan.
- 52 Kyseistä direktiiviä on siten tässä tapauksessa sovellettava palomiesten toimintaan, vaikka sitä harjoittavat toimintayksiköt kentällä, ja riippumatta siitä, onko niiden tarkoituksena toimia palosuojelussa vai antaa muuta apua, kun näitä tehtäviä hoidetaan tavanomaisissa olosuhteissa kyseiselle yksikölle annetun tehtävän mukaisesti, ja vaikka toimenpiteet, joihin näissä tehtävissä saatetaan joutua, eivät luonteeltaan ole ennalta arvattavissa ja ne voivat saattaa tehtäviä hoitavat työntekijät alttiiksi tietyille heidän turvallisuuteensa ja/tai terveyteensä vaikuttaville riskeille.
- 53 Tästä direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan tulkinnasta voidaan poiketa ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa, joiden yhteydessä

väestönsuojelun varmistamiseksi tarvittavien toimenpiteiden asianmukainen hoito vakavissa yhteiskuntaa kohtaavissa vaaratilanteissa edellyttää sitä, että henkilöstö, joka hoitaa tällaista tapausta, asettaa ehdottomasti etusijalle näillä toimenpiteillä tavoiteltavan päämäärän, jotta se kyettäisiin saavuttamaan.

- 54 Näin on meneteltävä luonnonmullistusten tai teknologian aiheuttamien katastrofien, attentaattien, suuronnettomuuksien tai vastaavanlaisten tapausten yhteydessä, kun niiden vakavuus ja laajuus edellyttävät elämän, terveyden ja yhteiskunnan turvallisuuden suojelemiseksi välttämättömiä toimenpiteitä ja kun niiden asianmukainen toteuttaminen vaarantuisi, jos kaikkia direktiivien 89/391 ja 93/104 säännöksiä pitäisi noudattaa.
- 55 Tällaisissa tilanteissa tarve olla vaarantamatta yhteiskunnan turvallisuuden ja koskemattomuuden säilyttämistä koskevia pakottavia vaatimuksia on tiettyihin erityistehtäviin liittyvien erityispiirteiden vuoksi asetettava väliaikaisesti etusijalle kyseisten direktiivien tavoitteeseen eli työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden takaamiseen nähden. Erityisesti työnantajilta ei voida silloin kohtuudella edellyttää ammattiin liittyvien vaarojen tehokasta ehkäisemistä eikä pelastushenkilöstön työajan suunnittelua.
- 56 Tällaisessa poikkeustilanteessakin direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään kuitenkin toimivaltaisten viranomaisten varmistavan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden ”mahdollisimman hyvin”.

- 57 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että valtion palomiesten toimintayksiköiden toiminta ei lähtökohtaisesti kuulu direktiivin 89/391 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisalaan vaan sitä vastoin direktiivin soveltamisalaan siltä osin kuin toimintaa harjoitetaan normaaleissa olosuhteissa.
- 58 Erityisesti direktiivin 93/104 osalta on todettava, että sen 1 artiklan 3 kohdan sanamuodostakin ilmenee, että sitä sovelletaan kaikkeen direktiivin 89/391 2 artiklassa tarkoitettuun yksityiseen ja julkiseen toimintaan tiettyjä tyhjentävästi lueteltuja toimintoja lukuun ottamatta.
- 59 Millään näistä toiminnoista ei kuitenkaan ole merkitystä pääasian kohteena olevan kaltaisen palvelun osalta, joten myös kansallisen tuomioistuimen kuvaaman kaltainen toiminta kuuluu direktiivin 93/104 soveltamisalaan.
- 60 Kuten komissio on perustellusti korostanut, tätä päätelmää tukee vielä se, että direktiivin 93/104 17 artiklan 2 kohdan 2.1 alakohdan c alakohdan iii alakohdassa mainitaan nimenomaisesti muun muassa palosuojelupalvelut. Tällaisella maininnalla ei olisi mitään tehokasta vaikutusta, mikäli mainittu toiminta kokonaisuudessaan jäisi direktiivin 93/104 soveltamisalan ulkopuolelle jo direktiivin 1 artiklan 3 kohdan nojalla. Kyseinen maininta osoittaa päinvastoin, että yhteisön lainsäätäjä on hyväksynyt, että direktiiviä lähtökohtaisesti sovelletaan tällaisiin toimintoihin, säätäen kuitenkin mahdollisuudesta määrätyissä olosuhteissa poiketa tietyistä sen säännöksistä (ks. vastaavasti em. asiassa Pfeiffer ym. annetun tuomion 62 kohta).

61 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 89/391 2 artiklaa ja direktiivin 93/104 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että

- pääasian kohteena olevien kaltaisten julkishallinnon palveluksessa työskentelevien palomiesten toimintayksiköiden harjoittama toiminta kuuluu normaalisti kyseisten direktiivien soveltamisalaan, joten säädetyn 48 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan ylittäminen, päivystys mukaan lukien, on lähtökohtaisesti ristiriidassa direktiivin 93/104 6 artiklan 2 kohdan kanssa

- sen ylittäminen on kuitenkin mahdollista niin vakavissa ja laajoissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, että yleisen järjestyksen, kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden kaltaisten yleisten intressien suojelemisen kannalta välttämättömien palvelujen asianmukaisen toiminnan takaamiseen liittyvä tavoite on asetettava väliaikaisesti etusijalle pelastus- ja ensiapuhenkilöstöön kuuluvien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden takaamiseen liittyvään tavoitteeseen nähden; myös tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa direktiivin 89/391 tavoitteet on otettava mahdollisimman hyvin huomioon.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 2 artiklaa ja tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että

- **pääasian kohteena olevien kaltaisten julkishallinnon palveluksessa työkentelevien palomiesten toimintayksiköiden harjoittama toiminta kuuluu normaalisti kyseisten direktiivien soveltamisalaan, joten säädetyn 48 tunnin viikoittaisen enimmäistyöajan ylittäminen, päivystys mukaan lukien, on lähtökohtaisesti ristiriidassa direktiivin 93/104 6 artiklan 2 kohdan kanssa**

- **sen ylittäminen on kuitenkin mahdollista niin vakavissa ja laajoissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, että yleisen järjestyksen, kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden kaltaisten yleisten intressien suojelemisen kannalta välttämättömien palvelujen asianmukaisen toiminnan takaamiseen liittyvä tavoite on asetettava väliaikaisesti etusijalle pelastus- ja ensiapuhenkilöstöön kuuluvien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden takaamiseen liittyvään tavoitteeseen nähden; myös tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa direktiivin 89/391 tavoitteet on otettava mahdollisimman hyvin huomioon.**

Allekirjoitukset