

DELLAS JT

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

1. detsember 2005 *

Kohtuasjas C-14/04,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Conseil d'État' (Prantsusmaa) 3. detsembri 2003. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. jaanuaril 2004, menetluses

Abdelkader Dellas,

Confédération générale du travail,

**Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux
CFDT,**

Fédération nationale de l'action sociale Force ouvrière

VERSUS

Premier ministre,

Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

menetluses osalesid:

Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees C. W. A. Timmermans, kohtunikud R. Schintgen (ettekandja), R. Silva de Lapuerta, P. Kūris ja G. Arestis,

kohtujurist: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 12. mai 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— M. Dellas, esindaja: advokaat A. Monod,

— Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT, esindajad: advokaadid H. Masse-Dessen ja G. Thouvenin,

- Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social, esindaja: advokaat J. Barthelemy,

- Prantsuse valitsus, esindajad: G. de Bergues, C. Bergeot-Nunes ja A. de Maulmont,

- Belgia valitsus, esindaja: A. Goldman,

- Saksamaa valitsus, esindaja: W.-D. Plessing,

- Madalmaade valitsus, esindajad: H. G. Sevenster, J. van Bakel ja D. J. M. de Grave,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: G. Rozet ja N. Yerrell,

olles 12. juuli 2005. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte (EÜT 1993 L 307, lk 18; ELT eriväljaanne 05/02, lk 197), tõlgendamist.

- 2 Nimetatud taotlus esitati pädevuse piiride ületamise tuvastamise hagi raames, mille esitasid A. Dellas, Confédération générale du travail, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT ja Fédération nationale de l'action sociale Force ouvrière, taotlede 31. detsembri 2001. aasta määruse nr 2001-1384, millega rakendati Code du travail (töökoodeks) artiklit L. 212-4 ja kehtestati riikliku tööajanormiga võrdne tööaeg nendes mittetulunduslikes sotsiaal- ja tervishoiuasutustes, mida juhivad eraõiguslikud isikud (*JORF*, 3.1.2002, lk 149).

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

- 3 Direktiiv 93/104 on vastu võetud EÜ asutamislepingu artikli 118a alusel (EÜ asutamislepingu artiklid 117–120 asendati EÜ artiklitega 136–143).
- 4 Direktiivi 93/104 artikli 1 pealkirjaga „Eesmärk ja reguleerimisala” kohaselt sätestab direktiiv töötaja korralduse minimaalsed ohutus- ja tervishoiunõuded ning seda kohaldatakse nii avaliku kui ka erasektori tegevusalade suhtes, välja arvatud õhu-, raudtee-, maantee-, mere-, sisevee- ja järveveed, merekalapüük, muud tööd merel ja koolitusel olevate arstide tegevus.

5 Direktiivi 93/104 artikkel 2 „Mõisted” sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) *tööaeg* — iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriikliku õiguse ja/või tavaga;

- 2) *puhkeaeg* — iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg;

- 3) *ööaeg* — iga mitte vähem kui seitsme tunni pikkune siseriikliku õigusega määratletud ajavahemik, mis peab igal juhul hõlmama ajavahemikku keskööst kuni kella viieni hommikul;

- 4) *öötöötaja*:
 - a) ühelt poolt iga töötaja, kes tavaliselt töötab ööajal vähemalt kolm tundi oma igapäevasest tööajast; ja

b) teiselt poolt iga töötaja, kes tõenäoliselt töötab ööajal teatud osa oma igaaastasest tööajast, mis määratletakse vastavalt asjaomase riigi valikule kas:

i) siseriiklikes õigusaktides pärast konsulteerimist tööturu osapooltega;

või

ii) tööturu osapoolte vahel riiklikul või piirkondlikul tasandil sõlmitud kollektiivlepingutes või lepingutes;

5) *vahetustega töö* — iga vahetustega töökorralduse meetod, mille puhul töötajad vahetuvad ühel ja samal töökohal üksteise järel vastavalt tehtud mallile, kaasa arvatud rotatsioonimall, mis võib olla pidev või pausidega, tekitades töötajatel vajaduse töötada antud päevade või nädalate jooksul eri aegadel;

6) *vahetustöötaja* — töötaja, kelle tööplaan kuulub vahetustega töö alla.”

6 Nimetatud direktiivi II jagu kehtestab meetmed, mida liikmesriigid peavad võtma, et tagada kõigile töötajatele minimaalne igapäevane puhkus, iganädalane puhkeaeg ja vaheajad, samuti kehtestab see direktiiv maksimaalse iganädalase tööaja.

- 7 Igapäevase puhkuse osas näeb direktiivi 93/104 artikkel 3 ette:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11tunnisele järjestikusele puhkusele iga 24tunnise ajavahemiku kohta.”

- 8 Nimetatud direktiivi artikkel 4 „Vaheajad” sätestab:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada juhul, kui tööpäeva pikkus ületab kuus tundi, iga töötaja õigus puhkepausile, mille üksikasjad, kaasa arvatud kestus ja puhkepausi lubamise tingimused, kehtestatakse kas tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega või nende puudumise korral siseriiklike õigusaktidega.”

- 9 Iganädalast puhkeaega käsitletakse sama direktiivi artiklis 5, mis näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 24tunnisele katkestamatule puhkeajale iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta lisaks artiklis 3 nimetatud 11tunnisele igapäevasele puhkusele.

Esimeses lõigus nimetatud minimaalne puhkeaeg hõlmab üldiselt pühapäeva.

Kui objektiivsed, tehnilised või töökorralduse tingimused seda nõuavad, võib kohaldada 24tunnist minimaalset puhkeaega.”

- 10 Mis puudutab maksimaalset iganädalast tööaega, siis sama direktiivi artikliga 6 nähakse ette järgmist:

„Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate turvalisust ja tervist tagavad, et:

- 1) iganädalase tööaja pikkus määratakse kindlaks õigus- ja haldusnormidega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega;
- 2) keskmise tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi.”

- 11 Sama direktiivi III jao artiklid 8–13 kehtestavad meetmed, mida liikmesriigid peavad võtma, vahetustega töö ja töömallide osas järgima.

12 Öötöö pikkuse osas näeb direktiivi 93/104 artikkel 8 täpsemalt ette:

„Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, mis tagavad, et:

- 1) öötöötajate tavaline töötundide arv ei ületa ühegi 24tunnise ajavahemiku jooksul keskmiselt kaheksat tundi;

- 2) öötöötajad, kelle tööaeg kätkeb erilisi ohte või suurt füüsilist koormust või vaimset pinget, ei tööta ühegi 24tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui kaheksa tundi, kui nad teevad öötööd.

Nimetatud eesmärgil määratakse erilisi ohte või suurt füüsilist koormust või vaimset pinget kätkev töö kindlaks siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega, võttes arvesse öötöö konkreetset mõju ja ohte.”

13 Direktiivi 93/104 artikkel 15 näeb ette:

„Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide õigust kohaldada või kehtestada töötajate turvalisuse ja tervise kaitseks soodsamaid õigus- ja haldusnorme või hõlbustada või

lubada töösuhte poolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingute kohaldamist, mis on töötajate turvalisuse ja tervisekaitse seisukohalt soodsamad.”

14 Nimetatud direktiivi artikkel 16 sätestab:

„Liikmesriigid võivad kehtestada:

- 1) artikli 5 (iganädalane puhkeaeg) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis ei ületa 14 päeva;
- 2) artikli 6 (maksimaalne iganädalane tööaeg) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis ei ületa nelja kuud.

Vastavalt artiklile 7 antud iga-aastase tasulise puhkuse ja haiguspuhkuse aeg jäetakse keskmise arvutamisel arvesse võtmata või on arvutamise suhtes neutraalne;

- 3) artikli 8 (öötöö pikkus) kohaldamiseks võrdlusperioodi, mis määratakse kindlaks pärast konsulteerimist tööturu osapooltega või tööturu osapoolte vahel riiklikul või piirkondlikul tasandil sõlmitud kollektiivlepingutes või lepingutes.

Kui artiklis 5 nõutud minimaalne iganädalane 24tunnine puhkeaeg jääb nimetatud võrdlusperioodi, ei arvestata seda keskmise arvutamisel.”

- 15 Sama direktiiviga nähakse ette terve rida erandeid põhireeglitest, arvestades teatavate tegevusalade eripära, tingimusel et teavad nõuded on täidetud. Selles suhtes näeb direktiivi artikkel 17 ette:

„1. Nõuetekohaselt töötajate turvalisuse ja tervisekaitse üldpõhimõtteid arvestades võivad liikmesriigid teha erandeid artiklitest 3, 4, 5, 6, 8 või 16, kui tööaja pikkust kõnealuse tegevuse konkreetsete omaduste tõttu ei mõõdeta ja/või ei määrata eelnevalt kindlaks või kui selle määravad töötajad ise, eriti kui kõne all on:

a) tegevjuhid või muud iseseisva otsustamisõigusega isikud;

b) peresisesed abitöö tegijad

või

c) töötajad, kes täidavad oma ametikohustusi usutalitustel kirikutes või usukogukondades.

2. Tingimusel, et kõnealustele töötajatele antakse hüvituseks võrdväärse pikkusega puhkeajad või et erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik anda hüvituseks niisuguseid võrdväärse pikkusega puhkeaegu, võimaldatakse kõnealustele töötajatele asjakohane kaitse, võidakse õigus- või haldusnormidega või töösuhte poolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega heaks kiita erandid:

2.1. artiklitest 3, 4, 5, 8 ja 16:

[...]

c) tegevuste puhul, mis nõuavad teenuse või tootmise pidevat jätkumist, eriti:

i) haiglates või samalaadsetes asutustes, hooldekodudes ja vanglates osutatavate vastuvõtu, ravimise ja/või hooldamisega seotud teenused;

[...]

3. Artiklitest 3, 4, 5, 8 ja 16 võib erandeid teha töösuhte poolte vahel riiklikul või piirkondlikul tasandil sõlmitud kollektiivlepingutega või lepingutega või, nendes ettenähtud korras, töösuhte poolte vahel madalamal tasandil sõlmitud kollektiivlepingutega või lepingutega.

[...]

Esimeses ja teises lõigus ettenähtud erandid on lubatud tingimustel, et kõnealustele töötajatele võimaldatakse hüvituseks samaväärse pikkusega puhkeajad või erandjuhtudel, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik niisuguseid puhkeajagu lubada, võimaldatakse kõnealustele töötajatele asjakohane kaitse.

[...]

4. Käesoleva artikli lõike 2 punktides 2.1 ja 2.2 ning lõikes 3 ettenähtud võimalus teha erand artikli 16 lõikest 2 ei anna alust kehtestada kuuest kuust pikemat võrdlusperioodi.

Liikmesriikidel on võimalus kooskõlas töötajate turvalisuse ja tervisekaitse üldiste põhimõtete järgimisega lubada objektiivsetel, tehnilistel või töökorraldusega seotud põhjustel kehtestada töösuhte poolte vahel sõlmitud kollektiivlepingute või lepingutega võrdlusperioodid, mille pikkus ei ületa ühelgi juhul 12 kuud.

[...]”

16 Direktiivi 93/104 artikkel 18 on sõnastatud järgmiselt:

„1. a) Liikmesriigid võtavad vastu käesoleva direktiivi rakendamiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 23. novembriks 1996 või tagavad nimetatud kuupäevaks, et töösuhte pooled kehtestavad vajalikud meetmed lepinguga, kusjuures liikmesriigid on kohustatud võtma kõik vajalikuks osutuvad

meetmed, mis võimaldavad neil igal ajal tagada käesolevas direktiivis ettenähtud sätete järgimise.

b) i) Liikmesriigil on siiski võimalus mitte kohaldada artiklit 6, kui ta samal ajal respektseb töötajate turvalisuse ja tervisekaitse üldpõhimõtteid ning võtab vajalikud meetmed, mis tagavad, et:

— ükski tööandja ei nõua töötajalt rohkem kui 48tunnilist töötamist seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, arvatatud keskmisena artikli 16 lõikes 2 nimetatud võrdlusperioodi kohta, kui ta ei ole varem saanud töötaja nõusolekut niisugust tööd teha,

— tööandja ei kahjusta ühtki töötajat seepärast, et töötaja ei soovi anda oma nõusolekut niisugust tööd teha,

— tööandja peab ajakohastatud registrit kõigi töötajate kohta, kes niisugust tööd teevad,

— register antakse pädeva asutuse käsutusse, kes võib töötajate turvalisuse ja/või tervisekaitsega seotud põhjustel keelata või piirata võimalust ületada maksimaalset nädalast tööaega,

- tööandja annab pädevale asutusele nende nõudmisel teavet juhtumite kohta, mil töötajad on andnud nõusoleku teha seitsme päeva jooksul tööd üle 48 tunni, arvatatud keskmisena artikli 16 lõikes 2 nimetatud võrdlusperioodi kohta.

[...]"

Siseriiklikud õigusnormid

- 17 Prantsusmaal on töötajate riiklik tööajanorm reguleeritud töökoodeksiga, mille käesolevas asjas tähtsust omav redaktsioon tuleneb 19. jaanuari 2000. aasta seadusest nr 2000-37 tööaja kokkuleppel vähendamise kohta (*JORF*, 20.1.2000, lk 975). Nimetatud koodeksi artikli L. 212-1 esimene lõige sätestab:

„Artiklis L. 200-1 nimetatud asutustes või kutsealadel ning käsitööstuslikes ja ühistegevuslikes asutustes ja nende struktuuriüksustes on töötajate riiklik tööajanorm 35 tundi nädalas.”

- 18 Sama artikli teine lõige täpsustab:

„Samades asutustes ja kutsealadel ei tohi töötajate igapäevane tööaeg ületada 10 tundi, kui määruuses ei ole sätestatud teisiti.”

19 Töökoodeksi artikli L. 212-2 esimene ja teine lõik sätestavad:

„Artikli L. 212-1 rakendamiskord kõikide tegevus- või kutsealahaarude või ühe kindla haru või kutseala jaoks määratakse kindlaks Ministrite Nõukogu määrusega. Määrusega kinnitatakse eelkõige tööplaani korraldus ja jaotus, puhkeajad, valveaja rakendamise tingimused, teatavates olukordades kohaldatavad püsivad või ajutised erandid ning teatavate töötajate puhul kaotatud töötundide hüvitamise võimalused ning nende erinevate sätete kontrollivahendid.

Need määrused võetakse vastu ja vaadatakse üle pärast konsulteerimist asjaomaste tööandjate ja töötajate organisatsioonidega ning võimaluse korral nende vaheliste läbirääkimiste tulemustega arvestades.”

20 Sama koodeksi artikli L. 212-4 esimese ja teise lõigu kohaselt:

„Tegelik tööaeg on ajavahemik, mille jooksul töötaja on tööandja käsutuses ja täidab viimase korraldusi, ilma et tal oleks võimalik vabalt oma isiklike asjadega tegeleda.

Kui esimeses lõigus sätestatud tingimused on täidetud, arvestatakse einetamiseks ja puhkepausideks kuluv aeg tegeliku tööaja hulka. Kui neid tööaja hulka ei arvestata, võib nende eest maksta kokkuleppel või töölepingu alusel.”

21 Töökoodeksi artikli L. 212-4 viies lõige on sõnastatud järgmiselt:

„Kindlaksmääratud kutsealade ja tööde puhul, mis hõlmavad aktiivse tegevuseta perioode, võib kas teatud sektori kokkuleppe või kollektiivlepingu järgselt võetud määrusega või Conseil d'État' määrusega kehtestada riikliku tööajanormiga samaväärse tööaja. Nende perioodide eest makstakse palka vastavalt väljakujunenud tavale või kollektiivsetele kokkulepetele või lepingutele.”

22 Nimetatud koodeksi artikli L. 212-4 a esimese lõigu kohaselt:

„Valveaeg on ajavahemik, mille jooksul töötajal, ilma et ta oleks pidevalt ja viivitamatult tööandjale kättesaadav, on kohustus viibida oma elukohas või selle vahetus läheduses, et olla võimeline tööandja teenistuses oma tööülesannete täitmisele asumata, kusjuures viimast käsitletakse tegeliku tööajana. [...]”

23 Sama koodeksi artikli L. 212-7 teine lõige sätestab:

„Mis tahes 12 järjestikuse nädala pikkuse ajavahemiku alusel arvutatav iganädalane tööaeg ei tohi ületada 44 tundi. [...] Sama nädala kestel ei tohi tööaeg ületada 48 tundi.”

24 Töökoodeksi artikli L. 220-1 esimene lõige sätestab:

„Igal töötajal on õigus igapäevasele vähemalt 11tunnisele järjestikusele puhkusele.”

25 Nimetatud koodeksi artikli L. 221-4 esimene lõige näeb ette:

*

„Iganädalane puhkeaeg on vähemalt 24 järjestikust tundi lisaks artiklis L. 220-1 nimetatud igapäevasele puhkusele.”

26 Määruse nr 2001-1384 artiklite 1–3 sõnastuse kohaselt:

„Artikkel 1

Käesoleva määruse sätteid kohaldatakse:

- a) Code de l'action sociale et des familles' artikli L.312-1 punktides 1, 2, 4, 5 ja 8 nimetatud majutust pakkuvatele mittetulunduslikele asutustele, mida juhivad eraõiguslikud isikud;

- b) täistööajaga töötavatele sotsiaalkasvatajatele, haigla- või hooldusõdedele või neid asendama kutsutud samaväärse kvalifikatsioonitasemega töötajatele, kes peavad öövalvet hoone valveruumis.

Artikkel 2

Käesoleva määruse artiklis 1 nimetatud asutuste ja töötajate riikliku tööajanormi arvutamiseks arvestatakse tegeliku töötaja hulka igast valveruumis veedetud öövalveajast esimese üheksa tunni kohta kolm tundi ja iga järgneva tunni kohta pool tundi.

Artikkel 3

Valveruumis veedetud aeg hõlmab valvegraafikuga kinnitatud ajavahemikku hoolealuste magamaminekust kuni ärkamiseni, mis ei või ületada 12 tundi.”

27 Conseil d'État sõnul on määruse nr 2001-1384 õiguslikuks aluseks töökoodeksi artikli L. 212-4 viimane lõige, mis paneb seadusandjale ülesandeks sätestada riikliku tööajanormiga samaväärse korra kehtestamiseks pädevust ja menetlust puudutavad ning sama koodeksi artiklis L. 212-2 sätestatud üldnormidest kõrvale kalduvad erinormid.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 28 Toimikust, mille siseriiklik kohus Euroopa Kohtule on esitanud, selgub, et tööandja vallandas erivajadustega noorukite või täiskasvanute internaatkooli õpetaja A. Dellas' seoses nendevahelise lahkavamusega eelkõige tegeliku tööaja määratluse ning kohanemiskulude ja erivajadustega isikute hooldekodudes ja sotsiaal- ja tervishoiuasutustes töötavate õpetajate „valveruumis” veedetud öötöötundide eest tasustamise korra osas.
- 29 2002. aasta alguses esitasid A. Dellas ning ametiühinguorganisatsioonid Confédération générale du travail, Fédération nationale des syndicats des services de santé et des services sociaux CFDT ja Fédération nationale de l'action sociale Force ouvrière hagi Conseil d'État'le määruse nr 2001-1384 tühistamiseks pädevuspiiride ületamise tõttu.
- 30 Conseil d'État otsustas kohtuasjad liita ning rahaldas Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, social et médico-social'i taotluse astuda menetlusse põhikohtuasja kostjate Premier ministre'i ja ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité nõuete toetuseks.
- 31 Oma hagi toetuseks esitavad põhikohtuasja hagejad erinevaid väiteid, millega nad vaidlustavad määruse nr 2001-1384 õiguspärasuse. Eelkõige väidavad nad, et riikliku tööajanormiga samaväärne kord, mis kehtestati selle määrusega, on vastuolus nii direktiivi 93/104 eesmärgiga kui ka viimases sätestatud tööaja definitsiooniga, vaheaegade, maksimaalse iganädalase tööaja ja maksimaalse igapäevase öötöö pikkuse määratlusega.

- 32 Eelotsusetaotlusest selgub, et samaväärse tööplaaniga, mis kehtestab töökohal viibitud aja ja tegelikult arvestatud tööaja vahel suhte 3:1 esimese üheksa tunni kohta ning 2:1 iga järgneva tunni kohta ja mida kohaldatakse kõnealuses määruses nimetatud töötajate suhtes ainult valveajaga kaetud öövalvete osas, soovitakse kehtestada tegeliku tööaja arvestamise erikord töökoodeksi artikli L. 212-4 tähenduses, mille eesmärk on eelkõige hinnata töö tasustamise ja ületunnitööga seotud korda, arvestamiseks asjaomastel ajavahemikel aktiivse tegevuseta perioode hõlmava töö vahelduvat iseloomu.
- 33 Conseil d'État sõnul, hinnates seda, kuidas tööandjad puhkeegade ja vaheaegade osas oma kohustusi täidavad, ei ole riikliku tööajanormiga samaväärne kord põhimõtteliselt vastuolus direktiiviga 93/104, nagu seda tõlgendab Euroopa Kohus, kuivõrd see kord — vastupidiselt asjaoludele, mis andsid aluse 3. oktoobri 2000. aasta otsusele kohtuasjas C-303/98: Simap (EKL 2000, lk I-7963) ja 9. septembri 2003. aasta otsusele kohtuasjas C-151/02: Jaeger (EKL 2003, lk I-8389) — ei käsitle puhkeajana valveaja kestel esinevaid aktiivse tegevuseta perioode, mille jooksul töötaja peab viibima oma töökohal, ega sea piiranguid nimetatud korra alusel eri viisil arvatavate tundide täies mahus tegeliku tööaja hulka arvestamisele.
- 34 Ometi näeb Prantsuse õiguses sätestatud samaväärne kord ette, et sellises õiguslikus raamistikus, mille normid on ühenduse õiguses sätestatust rangemad ja seda eelkõige maksimaalse iganädalase tööaja pikkuse osas, mis on töökoodeksile vastavalt keskmiselt 44 tundi 12 järjestikuse nädala jooksul, võrreldes 48tunnise tööajaga nelja järjestikuse kuu jooksul vastavalt direktiivile 93/104, kohaldatakse valveruumis veedetud öövalvete suhtes nende perioodide jooksul vähem pingelise tööga arvestamiseks tegeliku tööaja arvestamise erikorda.

35 Leides, et sellises olukorras on kohtuvaidluse lahendamiseks vaja tõlgendada ühenduse õigust, otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 93/104 [...] eesmärki arvestades, mis vastavalt selle artikli 1 [lõikele 1] on tööaja korralduse minimaalsete ohutus- ja tervishoiunõuete sätestamine, tuleb direktiivis kasutatud tööaja mõistet käsitleda selliselt, et seda kohaldatakse üksnes direktiiviga sätestatud ühenduse künniste osas, või on see laiemal ulatusega, hõlmates ka siseriiklikus õiguses sätestatud künniseid, eelkõige nimetatud direktiivi siseriiklikku õigusesse ülevõtmisel, isegi kui need künnised võivad Prantsusmaa näitel ja töötajate huvide kaitsmise eesmärgil olla kehtestatud sellisel tasemel, mis võimaldab suuremat kaitset kui direktiivis sätestatud künnised?
2. Millises ulatuses võib rangelt proportsionaalset samaväärset korda, mis võtab arvesse töökohal oldud aega tervikuna, kuid kohaldab kirjeldatud tööaja osas tasakaalustavat mehhanismi, mis kajastab aktiivse tegevuseta perioodide jooksul tehtavat vähem pingelist tööd, käsitleda direktiivi 93/104 [...] eesmärkidega kooskõlas olevana?”

Eelotsuse küsimused

36 Siseriiklik kohus küsib nende kahe küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, sisuliselt seda, kas direktiivi 93/104 peab tõlgendama nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis töötajate füüsilist kohalolekut vajavates sotsiaal- ja tervishoiuasutustes töötavate töötajate valveaja osas sätestavad tegeliku tööaja arvutamiseks samaväärse korra, nagu see on põhikohtuasjas, kui siseriiklik õigus sätestab eelkõige

maksimaalse igapäevase tööaja osas piirmäära, mis on töötajatele soodsam kui nimetatud direktiivis sätestatu.

- 37 Nii eelotsusetaotlus kui ka enamik Euroopa Kohtule esitatud märkusi viitavad mõjule, mis kõnealusel samaväärsel korral võib olla mitte ainult asjaomaste töötajate tööplaanidele, vaid ka nende palgatasemele.
- 38 Viimase aspekti osas tuleb siiski kohe alguses täpsustada, et — nagu ilmneb nii nende sätete eesmärgist kui ka tegelikust sõnastusest — direktiivi 93/104 sätteid ei kohaldata töötasule.
- 39 Veelgi enam, niisugune tõlgendus tuleneb sellest hetkest alates ühemõtteliselt EÜ artikli 137 lõikest 6, mis sätestab, et tasustamisele ei kohaldata neid miinimumnõudeid, mida Euroopa Liidu Nõukogu võib eelkõige töötajate tervise ja turvalisuse kaitsmisele suunatud direktiivide abil vastu võtta.
- 40 Mis puutub põhikohtuasjaga sarnase, seadusega ettenähtud tööajaga samaväärsel korra mõjusse asjaomaste töötajate töö- ja puhkeajale, siis tasub meenutada, et EÜ asutamislepingu artiklist 118a, mis on direktiivi 93/104 õiguslik alus, direktiivi preambuli esimesest, neljandast, seitsmendast ja kaheksandast põhjendusest, 9. detsembril 1989 Strasbourgi Euroopa Ülemkogul vastu võetud ühenduse töötajate sotsiaalsete põhiõiguste harta punktist 8 ja punkti 19 esimesest lõigust, millele on viidatud direktiivi neljandas põhjenduses, ning direktiivi artikli 1 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et direktiivi eesmärk on kehtestada miinimumnõuded, mille eesmärk on parandada töötajate elu- ja töötingimusi, ühtlustades eelkõige tööaega reguleerivaid siseriiklikke õigusnorme (vt 26. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-173/99: BECTU, EKL 2001, lk I-4881, punkt 37; eespool viidatud kohtuotsus Jaeger, punktid 45–47, ning 5. oktoobri 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-397/01–C-403/01: Pfeiffer jt, EKL 2004, lk I-8835, punkt 91).

- 41 Nimetatud sätete kohaselt on sellise ühenduse tasandil toimuva tööajakorralduse ühtlustamise eesmärk tagada töötajate tervise ja turvalisuse parem kaitse, garanteerides neile minimaalsed puhkeajad — eelkõige igapäevased ja iganädalased puhkeajad —, samuti piisavad puhkepausid ning sätestades iganädalasele keskmisele tööajale 48tunnise lae, st ülempiiri, mille puhul on sõnaselgelt öeldud, et see hõlmab ületunnitööd (vt eespool viidatud kohtuotsused Simap, punkt 49; BECTU, punkt 38; Jaeger, punkt 46; Pfeiffer jt, punkt 92, ning 12. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-313/02: Wippel, EKL 2004, lk I-9483, punkt 47).
- 42 Mis veel täpsemalt puudutab mõistet „tööaeg” direktiivi 93/104 tähenduses, siis selle kohta on kohus juba sedastanud, et kõnealune direktiiv määratleb nimetatud mõistet kui iga ajavahemikku, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriikliku õiguse ja/või tavaga ning seda mõistet tuleb käsitleda vastandina puhkeaja mõistele, kuna need kaks mõistet on vastastikku teineteist välistavad (eespool viidatud kohtuotsused Simap, punkt 47, ning Jaeger, punkt 48).
- 43 Selles kontekstis tuleb tõdeda ühelt poolt, et direktiiv 93/104 ei näe ette vahepealset kategooriat töö- ja puhkeaja vahel ning teiselt poolt, et töötaja tegevuse pingelisust ega tema töö viljakust ei esine mõiste „tööaeg” iseloomulike tunnuste hulgas nimetatud direktiivi tähenduses.
- 44 Samuti on Euroopa Kohus sedastanud, et mõisteid „tööaeg” ja „puhkeag” direktiivi 93/104 tähenduses ei tohi tõlgendada liikmesriikide erinevates õigusnormides sätestatust lähtuvalt, vaid et tegemist on ühenduse õiguse mõistetega, mida tuleb määratleda vastavalt objektiivsetele tunnustele, lähtudes töötajate elu- ja töötingimuste parandamiseks miinimumnõuded vastu võtnud direktiivi ülesehitusest ja

eesmärgist. Ainult sellise sõltumatu tõlgendusega saab tagada selle direktiivi tõhusust ja nimetatud mõistete ühetaolist kohaldamist kõigis liikmesriikides (vt eespool viidatud kohtuotsus Jaeger, punkt 58).

- 45 Euroopa Kohus järeldas, et liikmesriigid ei saa kõnealuste mõistete ja direktiivi 93/104 muude sätete ulatust ühepoolselt määrata, kehtestades mis tahes tingimusi või piiranguid töötajatele direktiiviga antud õigusele, et nende tööaega ja sellele vastavat puhkeaega võetaks nõuetekohaselt arvesse. Mis tahes muu tõlgendus takistaks direktiivi kasuliku mõju avaldumist ning kalduks kõrvale selle eesmärgist tagada miinimumnõuete kaudu töötajate turvalisuse ja tervise tõhus kaitse (vt eespool viidatud kohtuotsused Jaeger, punktid 59, 70 ja 82, ning Pfeiffer jt, punkt 99).
- 46 Ühelt poolt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et valveaega, mille jooksul töötaja on füüsiliselt töökohal, tuleb tervikuna käsitleda tööajana direktiivi 93/104 tähenduses, sõltumata asjaomase isiku tegelikust panusest selle valvekorra jooksul (vt eespool viidatud kohtuotsused Simap, punkt 52; Jaeger, punktid 71, 75 ja 103; Pfeiffer jt, punkt 93; ning 3. juuli 2001. aasta määrus kohtuasjas C-241/99: CIG, EKL 2001, lk I-5139, punkt 34).
- 47 Asjaolu, et valveaeg sisaldab ka teatavaid tegevusetuse perioode, on käesolevas kontekstis täiesti asjakohatu.
- 48 Viidatud kohtupraktika kohaselt, kuigi aktiivse tegevusetu perioodid on asjakohatud valveaja puhul, mil töötajatel on nõutav füüsiline kohalolek töökohal, kuna vastupidi tavalisele töötajale ei saa nimetatud ajavahemikul toimuvaid väljakutseid ette planeerida ning aktiivne tegevus sõltub asjaoludest, on sellise töökohal veedetud valvekorra puhul mõiste „tööaeg” direktiivi 93/104 tähenduses iseloomulike

tunnuste olemasolu hindamisel otsustavaks teguriks see, et töötajalt nõutakse viibimist tööandja määratud töökohal ning et ta on tööandjale kättesaadav, et olla vajadusel võimeline oma tööülesannete täitmisele asuma. Seega tuleb tõdeda, et need kohustused kuuluvad asjakohase töötaja tööülesannete hulka (vt eespool viidatud kohtuotsused Simap, punkt 48, ning Jaeger, punktid 49 ja 63).

49 Teiseks, nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et arvestades nii direktiivi 93/104 sõnastust kui ka eesmärki ja ülesehitust, siis kujutavad seal maksimaalse tööaja ja minimaalse puhkeaja osas määratletud erinevad sätted endast olulise tähtsusega ühenduse sotsiaalõigusnorme, mis peavad miinimumnõuetena kõigile töötajatele laienema, et tagada kõigi töötajate tervise ja turvalisuse kaitse (vt eespool viidatud kohtuotsused BECTU, punktid 43 ja 47; Pfeiffer jt, punkt 100, ning Wippel, punkt 47).

50 Põhikohtuasja osas tuleb tõdeda, et käesoleva otsuse punktides 40–49 järeldub, et liikmesriigid peavad tagama kõigi direktiivis 93/104 turvalisuse ja tervise tõhusa kaitse eesmärgil ette nähtud künniste ja ülempiiride järgimise ning et seetõttu tuleb see valveaeg, mil A. Dellas' taolised töötajad viibivad oma töökohal, ühenduse õiguses lubatud igapäevase ja iganädalase maksimaalse tööaja — sh ületunnitöö — kindlaksmääramisel tervikuna arvesse võtta, olenemata sellest, et sellise valvekorra ajal ei täida asjaomane isik pidevalt oma kutsealaseid tööülesandeid (vt eespool viidatud kohtuotsus Pfeiffer jt, punktid 93 ja 95).

51 Direktiivi 93/104 artikkel 15 lubab sõnaselgelt kohaldada või kehtestada töötajate turvalisuse ja tervise kaitseks soodsamaid siseriiklikke õigus- ja haldusnorme.

- 52 Kui liikmesriik nimetatud võimalust kasutab — nagu Prantsuse Vabariik seda tegi, kuna maksimaalse iganädalase töötaja pikkus on vastavalt siseriiklikule õigusele 44 tundi 12 järjestikuse nädala jooksul, samas kui direktiiv kehtestab selles osas 48tunnise ülempiiri nelja järjestikuse kuu kohta — tuleb kontrollida direktiivis kehtestatud nõuetest kinnipidamist üksnes seal kehtestatud piirmäärade osas, jättes töötajatele suuremat kaitset pakkuvad siseriiklikud õigusnormid arvesse võtmata.
- 53 Olenemata selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamisest, on siiski vajalik, et direktiiviga 93/104 töötajatele antud õiguste kasulik mõju oleks täielikult tagatud, mis eelkõige tähendab liikmesriikidele kohustust tagada kõikidest direktiivis sätestatud miinimumnõuetest kinnipidamine.
- 54 Siinkohal peab tõdema, nagu ka Prantsuse valitsus ise kohtuistungil vastusena Euroopa Kohtu küsimusele tunnistas, et põhikohtuasjas kõne all oleva samaväärse korra alusel valveaja arvestamine määrab sisuliselt asjaomasele töötajale üldise töötaja, mis võib küündida 60 tunnini nädalas või isegi üle selle.
- 55 Seetõttu ületab selline siseriiklik kord oluliselt maksimaalset iganädalast tööaega, mille ülempiiriks on nimetatud direktiivi artikli 6 punkti 2 kohaselt kehtestatud 48 tundi.
- 56 Seda hinnangut ei lükka ümber ei Prantsuse valitsuse väide, et asjaomases liikmesriigis riikliku tööajanormiga samaväärne kord, mis tööpoolest kohaldab kirjeldatud töötaja osas tasakaalustavat mehhanismi valveajal esinevate aktiivse tegevuseta perioodide kajastamiseks, arvestab sellest hoolimata töötajate igapäevase ja iganädalase puhkeaja määramisel töökohal oldud aega tervikuna, ega ka

eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamus, et siseriiklikud õigusnormid, mis on tema menetluses oleva asja esemeks, on eristatavad nendest õigusnormidest, mis olid aluseks eespool viidatud kohtuotsustele Simap ja Jaeger, kuna käesoleva asja esemeks olevad õigusnormid ei käsitle puhkeajana neid, mille jooksul töötaja, kes valvekorra ajal viibib oma töökohal, ei täida tegelikult oma kutsealaseid tööülesandeid.

- 57 Tegelikult on teada, et niisuguste siseriiklike õigusnormide alusel nagu põhikohtuasjas võetakse valveaja jooksul töötaja töökohal viibitud aega, mis sisaldab ka aktiivse tegevusega perioode, arvesse ainult osaliselt vastavalt kokkulepitud koefitsientidele ületunnitöö arvutamisel ja seega ka maksimaalse lubatud tööaja määramisel, samas kui ühenduse õigus nõuab töökohal viibitud aja arvestamist tööaja hulka tervikuna.
- 58 Veelgi enam, selliste siseriiklike õigusnormide kohaselt käsitletakse töötaja arvestamisel ainult töökohal viibitud aega tegeliku tööajana. Siiski — nagu ka juba käesoleva otsuse punktis 43 on sedastatud — direktiivi 93/104 tähenduses selle ajavahemiku määratlemine tööajana, mille jooksul töötaja viibib oma töökohal, ei saa sõltuda asjakohase töötaja tegevuse pingelisusest, vaid lähtub üksnes kohustusest olla tööandja käsutuses.
- 59 Igal juhul pelgalt asjaolust, et töötajate töökohal viibitud aeg võetakse direktiivist 93/104 tulenevate töötajate teatavate õiguste, käesoleval juhul nende õiguse igapäevasele ja iganädalasele puhkeajale, rakendamisel täies mahus arvesse, ei piisa selleks, et tagada täielikult direktiivist liikmesriikidele tulenevate kohustuste täitmine, arvestades seda, et viimased peavad tagama kõik direktiivis ettenähtud õigused, eelkõige selle, mis kehtestab iganädalasele tööajale 48tunnise ülempiiri.

- 60 Peab ka lisama, et sellised siseriiklikud sätted, nagu on kehtestatud määrusega nr 2001-1384, ei kuulu direktiivis ette nähtud võimalike erandite alla.
- 61 Esiteks, direktiivi 93/104 artikkel 2, mis määratleb peamised direktiivis kasutatavad mõisted ja eelkõige töö- ja puhkeaja mõisted, ei kuulu nende direktiivi sätete hulka, mis võiksid moodustada erandi.
- 62 Teiseks, käesolevas asjas ei ole isegi väidetud, et sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas võiksid olla üheks võimaluseks, mis on loetletud direktiivi 93/104 artikli 17 lõigetes 1 ja 2 ning artikli 18 lõike 1 punkti b alapunktis i.
- 63 Kõige eelneva põhjal tuleb eelotsusetaotluses esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 93/104 tuleb tõlgendada selliselt, et:
- direktiiviga on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, mis töötajate füüsilist kohalolekut vajavates sotsiaal- ja tervishoiuasutustes töötavate töötajate valveaja osas sätestavad tegeliku tööaja arvutamiseks samaväärse korra, nagu see on põhikohtuasjas, samas kui direktiivis töötajate turvalisuse ja tervise tõhusaks kaitseks sätestatud miinimumnõuded ei ole tervikuna tagatud;
 - kui siseriiklik õigus sätestab eelkõige maksimaalse igapäevase tööaja osas piirmäära, mis on töötajatele soodsam, võivad selles direktiivis ette nähtud kaitsvate normide järgimist tagavateks künnisteks või piirmääradeks olla vaid need, mis on sätestatud direktiivis.

Kohtukulud

- 64 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Nõukogu 23. novembri 1993. aasta direktiivi 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte, tuleb tõlgendada selliselt, et direktiiviga on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, mis töötajate füüsilist kohalolekut vajavates sotsiaal- ja tervishoiuasutustes töötavate töötajate valveaja osas sätestavad tegeliku tööaja arvutamiseks seadusega ettenähtud tööajaga samaväärse korra, nagu see on põhikohtuasjas, samas kui direktiivis töötajate turvalisuse ja tervise tõhusaks kaitseks sätestatud miinimumnõuded ei ole tervikuna tagatud.

Kui siseriiklik õigus sätestab eelkõige maksimaalse igapäevase tööaja osas piirmäära, mis on töötajatele soodsam, võivad selles direktiivis ette nähtud kaitsevate normide järgimist tagavateks künnisteks või piirmääradeks olla vaid need, mis on sätestatud direktiivis.

Allkirjad