YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
12 päivänä marraskuuta 1996 *

Asiassa C-84/94,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, avustajinaan Michael J. Beloff, QC, ja barrister Eleanor Sharpston, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön päällikkö Antonio Sacchettini, oikeudellinen neuvonantaja Jill Aussant ja oikeudellisen yksikön virkamies Sophia Kyriakopoulou, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro González ja valtion

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

oikeudellisen osaston valtionasiamies Miguel Bravo-Ferrer Delgado, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 boulevard Emmanuel Servais,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Nicholas Khan, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

sekä

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön oikeudellisen osaston hallintojohtaja Jan Devadder, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY (EYVL L 307, s. 18) tai toissijaisesti sen 4 artiklan, 5 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan, 6 artiklan 2 kohdan sekä 7 artiklan,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), J. L. Murray ja L. Sevón sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 16.1.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 8.3.1994 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY (EYVL L 307, s. 18, jäljempänä direktiivi) * tai toissijaisesti kumoamaan direktiivin 4 artiklan, 5 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan, 6 artiklan 2 kohdan sekä 7 artiklan.

2 Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla, joka kuuluu seuraavasti:

"1. Jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan erityisesti työympäristöä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi, ja niiden tavoitteena on tämän alan olojen yhdenmukaistaminen niitä parannettaessa.

* Direktiivistä ei ole virallista suomennosta.

2. Myötävaikuttaakseen 1 kohdassa tarkoitetun tavoitteen toteuttamiseen neuvosto 189 c artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan antaa direktiivein säännökset vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely.

Näissä direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.

3. Tämän artiklan nojalla annetut säännökset eivät estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta tiukempia työsuojelua koskevia toimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa."

3 Direktiivissä vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan turvallisuutta ja terveyttä koskevat vähimmäisvaatimukset työajan järjestämistä varten, ja sitä sovelletaan kaikkeen toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1) 2 artiklassa tarkoitettuun sekä julkiseen että yksityiseen toimintaan, lukuun ottamatta lento-, rautatie-, maantie-, meri-, joki-, ja järviliikennettä, merikalastusta, muuta merellä tehtävää työtä ja lääkärien harjoittelua.

4 Direktiivin II jaksossa säännellään päivittäisiä vähimmäislepoaikoja, viikoittaista lepoaikaa ja vuosilomaa sekä taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa. Siten jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jokainen työntekijä saa vähintään 11 tunnin yhtäjaksoisen lepoajan jokaista 24 tunnin jaksoa kohden (3 artikla), ja kun työpäivä on pidempi kuin kuusi tuntia, tauon, jota koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa tai kansallisessa lainsäädännössä (4 artikla), sekä jokaista seitsemän päivän jaksoa kohden 24 tunnin keskeytymättömän lepoajan, johon lisätään

3 artiklassa tarkoitettu 11 tunnin päivittäinen lepoaika (5 artiklan ensimmäinen kohta) — tähän vähimmäislepoaikaan sisältyy periaatteessa sunnuntai (5 artiklan toinen kohta) — ja neljän viikon palkallisen vuosiloman (7 artikla).

5 Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on lisäksi toteuttava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi viikoittainen työaika vahvistetaan työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa tai kansallisessa lainsäädännössä siten, että keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään 48 tuntia.

6 Direktiivin III jaksossa on erilaisia yötyötä, vuorotyötä ja työaikajärjestelyjä koskevia säännöksiä. Jäsenvaltioiden on siten toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yötyöntekijöiden säännöllinen työaika on keskimäärin enintään kahdeksan tuntia 24 tunnin jakson aikana, ja että jos työhön liittyy erityisiä vaaroja tai huomattavaa fyysistä tai psyykkistä rasitusta, yötyöntekijät työskentelevät enintään kahdeksan tuntia sellaisen 24 tunnin jakson aikana, jonka aikana he tekevät yötyötä (8 artikla). Yötyöntekijöiden on lisäksi saatava maksuton terveystarkastus ennen työhön ryhtymistä ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin, ja heidät on siirrettävä mahdollisuuksien mukaan heille soveltuvaan päivätyöhön, jos heillä on todettu yötyöhön liittyviä terveyshaittoja (9 artikla). Jäsenvaltiot voivat 10 artiklan mukaan antaa määrätyin ehdoin tiettyjä takeita tietyille työntekijäryhmille, jotka yötyössä altistuvat turvallisuuttaan ja terveyttään uhkaaville työstä johtuville vaaroille, ja 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on erityisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yötyötä ja vuorotyötä tekevien turvallisuutta ja terveyttä suojellaan heidän työnsä luonteen edellyttämällä tavalla.

7 Jäsenvaltioiden on myös toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantaja, joka teettää yötyötä säännöllisesti, ilmoittaa tästä toimivaltaisille viranomaisille pyydettäessä (11 artikla). Lopuksi, jos työ on järjestetty tiettyihin

jaksoihin, työnantajan on otettava huomioon kaikissa tapauksissa yleinen periaate työn sovittamisesta työntekijän mukaan, jotta erityisesti työn yksitoikkoisuutta ja pakkotahtisuutta vähennetään toiminnan luonteen sekä turvallisuus- ja terveysvaatimusten mukaan (13 artikla).

8 Direktiivin IV jaksossa on annettu erinäisiä säännöksiä. Tässä jaksossa olevassa 14 artiklassa säädetään, että direktiiviä ei sovelleta, jos tietyistä työtehtävistä tai tietystä ammatillisesta toiminnasta on annettu yksityiskohtaisempia yhteisön säännöksiä. Direktiivin 15 artiklan mukaan jäsenvaltio voi säätää, että kyseisessä jäsenvaltiossa sovelletaan direktiivin säännöksiin nähden edullisempia säännöksiä, tai sallia tällaisten säännösten soveltamisen. Lisäksi 16 artiklassa jätetään jäsenvaltioiden määrättäviksi vertailujaksot sovellettaessa viikoittaista lepoaikaa, viikoittaista enimmäistyöaikaa ja yötyöaikaa koskevia säännöksiä. Lopuksi 17 artiklassa luetellaan poikkeukset, joita voidaan tehdä joidenkin säännösten osalta, ja 18 artiklassa vahvistetaan eri määräajat, joissa direktiivi on saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

9 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on esittänyt kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, jotka koskevat direktiivin virheellistä oikeudellista perustaa, suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, harkintavallan väärinkäyttöä ja olennaisten menettelymääräysten rikkomista.

Direktiivin virheellistä oikeudellista perustaa koskeva kanneperuste

10 Kantajana oleva hallitus väittää, että direktiivi olisi pitänyt antaa EY:n perustamissopimuksen 100 artiklan tai 235 artiklan nojalla, joissa edellytetään neuvoston yksimielisyyttä.

Direktiivin 118 a artiklan ulottuvuus

11 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa ensiksi, että 118 a artiklaa on pidettävä poikkeuksena 100 artiklasta, jota sovelletaan 100 a artiklan 2 kohdan mukaisesti "työntekijöiden oikeuksia tai etuja koskeviin" säännöksiin, jolloin 118 a artiklaa on tulkittava suppeasti.

12 Tältä osin on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin totesi 19.3.1993 antamassaan lausunnossa 2/91 (Kok. 1993, s. I-1061, 17 kohta), että 118 a artiklassa annetaan yhteisölle sisäinen lainsäädäntövalta sosiaalialalla. Tämän 118 a artiklan soveltamisalaa ei kavenna se, että perustamissopimuksessa on muita määräyksiä. Tämä sosiaalisia määräyksiä koskevassa perustamissopimuksen luvussa oleva määräys koskee ainoastaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseen liittyviä toimenpiteitä. Näin ollen tätä artiklaa on pidettävä erityismääräyksenä 100 ja 100 a artiklaan verrattuna. Tätä tulkintaa tukee 100 a artiklan 1 kohdan sanamuoto, jonka mukaan määräystä sovelletaan, "jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä". Kantajana olevan hallituksen väitettä ei siten voida hyväksyä.

13 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää toiseksi, että 118 a artiklan sanamuodon perusteella tämän artiklan nojalla voidaan antaa ainoastaan sellaisia direktiivejä, joiden tarkoitus liittyy objektiivisesti ja aidosti "työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen". Näin ei ole etenkään viikoittaista työaikaa, palkallista vuosilomaa ja lepoaikoja koskevien toimenpiteiden laita, joiden yhteys työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen on lähes olematon. Tätä tulkintaa tukee mainitun hallituksen mukaan 118 a artiklassa käytetty "työympäristön" käsite, jonka mukaan edellytetään, että tähän määräykseen perustuvat direktiivit koskevat yksinomaan työpaikan fyysisiä työoloja ja vaaroja.

14 Tältä osin on aluksi huomautettava, että 118 a artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä tämän määräyksen 1 kohdan kanssa, annetaan neuvostolle toimivalta antaa direktiivein säännökset asteittain sovellettavista vähimmäisvaatimuksista ottaen

huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely, jotta se myötävaikuttaisi siihen, että "erityisesti työympäristöä [parannetaan] työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi" ja että tämän alan oloja yhdenmukaistetaan niitä parannettaessa.

15 Mikään 118 a artiklan sanamuodossa ei anna aihetta päätellä, että tässä määräyksessä tarkoitettuja käsitteitä "työympäristö", "turvallisuus" ja "terveys" olisi lisätäsmennysten puuttuessa tulkittava suppeasti ja siten, ettei niillä tarkoitettaisi kaikkia sellaisia fyysisiä tai muita tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa työntekijän terveyteen ja turvallisuuteen hänen työympäristössään, eivätkä erityisesti tiettyjä työajan järjestämistä koskevia seikkoja. Päinvastoin lauseen osa "erityisesti työympäristöä" tukee laajaa tulkintaa siitä, minkälaiset valtuudet neuvostolle on annettu 118 a artiklassa työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevissa asioissa. Lisäksi tällaista ilmaisujen "turvallisuus" ja "terveys" tulkintaa voidaan erityisesti perustella Maailman terveysjärjestön — johon yhteisön jäsenvaltiot kuuluvat — perussäännön johdanto-osalla, jossa määritellään terveys siten, että se on "täydellisen ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila eikä ainoastaan taudin tai raihnaisuuden puuttuminen".

16 Kantajana oleva hallitus väittää sitten, että 118 a artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi antaa säännökset ainoastaan "vähimmäisvaatimuksista", joita sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Näin ollen tämän hallituksen mukaan määräyksessä annetaan neuvostolle toimivalta toteuttaa ainoastaan sellaisia yhdenmukaistamistoimenpiteitä, jotka kaikki jäsenvaltiot voivat hyväksyä ja joissa säädetään eräänlaisesta vähimmäistasosta.

17 Tältä osin on syytä todeta, että kun 118 a artiklassa annetaan neuvostolle toimivalta säätää vähimmäisvaatimuksista, siinä ei ratkaista kysymystä niiden toimien intensiivisyydestä, jotka tämä toimielin saattaa katsoa tarpeellisiksi toteuttaakseen riidanalaisessa määräyksessä sille nimenomaisesti annetun tehtävän, jonka mukaan sen on toimittava työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi. Tässä 118 a artiklassa oleva ilmaisu "vähimmäisvaatimukset" merkitsee ainoastaan

sitä, kuten tämän artiklan 3 kohdassa vahvistetaankin, että jäsenvaltiot saavat antaa yhteisön toimien kohteena olevia säännöksiä tiukempia säännöksiä tai määräyksiä (ks. erityisesti em. lausunto 2/91, 18 kohta).

18 Kolmanneksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että ottaen huomioon 118 a artiklan nojalla aikaisemmin annetut direktiivit tässä artiklassa ei anneta neuvostolle toimivaltaa antaa sellaisia direktiivejä, joissa säännellään yleisesti, abstraktisti ja epätieteellisesti kysymystä turvallisuudesta ja terveydestä, kuten esillä olevassa asiassa kyseessä olevassa direktiivissä on tehty. Näin on ensinnäkin direktiivin 89/391/ETY osalta, jossa säädetään tämän hallituksen mukaan vaarojen arvioimista koskevasta menettelystä tiettyjen sellaisten alojen määrittelemiseksi, joilla toimenpiteet työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi ovat välttämättömiä. Näin on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan myös muiden 118 a artiklaan perustuvien direktiivien osalta, jotka voidaan luokitella kyseisen hallituksen mukaan kahteen ryhmään eli direktiivin 89/391/ETY 16 artiklassa tarkoitettuihin erityisdirektiiveihin (jotka koskevat erityisesti työssä käytettäviä turvallisuus- ja terveysmerkkejä tai syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumista) ja sellaisiin direktiiveihin, jotka eivät perustu direktiiviin 89/391/ETY, mutta jotka kuitenkin koskevat selvästi tiettyä konkreettista terveys- tai turvallisuusongelmaa tietyssä konkreettisessa tilanteessa.

19 Tältä osin on muistutettava siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, eikä tämä käytäntö voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä oikeaa oikeudellista perustaa (ks. erityisesti asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 24 kohta ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1689, 24 kohta). Lisäksi yleisesti sovellettavia toimenpiteitä on toteutettu perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla, mistä esimerkkinä on työpaikoille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista (ensimmäinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 30 päivänä marraskuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/654/ETY (EYVL L 393, s. 1).

20 Lisäksi on todettava, että 118 a artiklan sanamuoto ei tue millään tavalla käsitystä, jonka mukaan yhteisön toiminnan olisi rajoituttava ainoastaan tiettyihin määritellyissä tilanteissa oleviin työntekijäryhmiin sovellettaviin erityistoimenpiteisiin, kun taas tavoitteiltaan laajemmat säännökset olisi annettava perustamissopimuksen

100 artiklan nojalla. Perustamissopimuksen 118 a artikla koskee nimittäin "työntekijöitä" yleensä, ja tässä artiklassa täsmennetään, että siinä asetettuun tavoitteeseen on pyrittävä yhdenmukaistamalla näiden työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevat "olot" yleensä.

21 Tämän lisäksi yhtäältä 100 ja 100 a artiklan sekä toisaalta 118 a artiklan soveltamisalojen välinen rajaaminen ei perustu siihen, että 100 ja 100 a artiklan nojalla voidaan toteuttaa yleisiä toimenpiteitä ja 118 a artiklan nojalla puolestaan erityistoimenpiteitä, vaan rajaaminen perustuu suunnitellun toimenpiteen pääasialliseen tarkoitukseen.

22 Koska siten kyseisellä toimenpiteellä on pääasiallisesti tarkoitus suojella työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta, on turvauduttava 118 a artiklaan, huolimatta niistä liitännäisistä vaikutuksista, joita tällaisella toimenpiteellä voi olla sisämarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan (ks. erityisesti em. asia parlamentti v. neuvosto, 32 kohta).

23 Lopuksi on muistutettava siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole valvoa lainsäätäjän toteuttamien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta. Perustamissopimuksen 173 artiklaan perustuvan valvonnan on kohdistuttava yksinomaan riidanalaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen.

24 Sitä, onko direktiivi annettu pätevästi perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla, on tutkittava edellä esitettyjen toteamusten valossa.

Direktiivin oikeudellisen perustan valinta

25 Yhteisön toimivaltajärjestelmässä säädöksen tai päätöksen oikeudellinen perusta on valittava sellaisten objektiivisten seikkojen perusteella, joita tuomioistuin voi valvoa (ks. erityisesti asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1493, 11 kohta). Tällaisia seikkoja ovat erityisesti säädöksen tai päätöksen tavoite ja sisältö (ks. erityisesti asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, 10 kohta).

26 Kantajana oleva hallitus väittää direktiivin tavoitteesta, että riidanalaisilla säännöksillä jatketaan työajan järjestämistä koskevia yhteisön aikaisempia pyrkimyksiä ja useita yhteisön tasolla aikaisemmin toteutettuja toimenpiteitä, joiden tavoitteena on luoda uusia työpaikkoja ja alentaa työttömyyttä. Direktiivi on tämän hallituksen mukaan tosiasiallisesti toimenpide, joka koskee yleistä työntekijöiden elin- ja työolojen parantamista sekä heidän suojelemistaan yleisesti; direktiivin ulottuvuus ja soveltamisala ovat tämän mukaisesti niin laajat, että direktiiviä voidaan luonnehtia sosiaalipoliittiseksi toimenpiteeksi, jonka toteuttamiseksi on olemassa muita oikeudellisia perustoja.

27 Tältä osin on todettava, että direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan direktiivi edistää käytännössä sisämarkkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden toteuttamista. Kuitenkaan siitä seikasta, että direktiivi tällä tavoin liittyy yhteisön sosiaalipolitiikkaan, ei seuraa, ettei direktiiviä voitaisi pätevästi antaa 118 a artiklan nojalla silloin kun sillä myötävaikutetaan työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden parantamiseen. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun 118 a artikla kuuluu nimenomaan perustamissopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevan VIII osaston 1 lukuun, jonka otsikko on "Sosiaaliset määräykset", minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaan katsonut, että yhteisöllä on sisäinen lainsäädäntövalta sosiaalialalla tämän määräyksen nojalla (em. lausunto 2/91, 17 kohta).

28 Lisäksi kuten julkisasiamies on osoittanut ratkaisuehdotuksensa 85—90 kohdassa, työajan järjestämistä ei välttämättä ole suunniteltu työllisyyspoliittiseksi välineeksi. Esillä olevassa asiassa direktiivin viidennen perustelukappaleen mukaan työntekijöiden turvallisuuden, hygienian ja terveyden parantaminen työssä on tavoite, joka ei saisi olla riippuvainen "pelkästään taloudellisista seikoista". Sitä vastoin työajan järjestämisen käsite työttömyyden vastaisena toimenpiteenä edellyttäisi, että useita taloudellisia tekijöitä otetaan huomioon, kuten esimerkiksi vaikutus yritysten tuotantokykyyn ja työntekijöiden palkkoihin.

29 Direktiivin useista eri perustelukohdista ilmenee direktiivin lähestymistapa, jonka mukaan työajan järjestämistä on tarkasteltava ennen kaikkea siten, että sillä on suotuisa vaikutus työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen. Siten erityisesti

direktiivin kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden varmistamiseksi heille on annettava vähimmäismäärä lepoaikaa ja riittävät tauot ja että tässä yhteydessä on myös suotavaa asettaa viikoittaiselle työajalle yläraja. Lisäksi yhdennentoista perustelukappaleen mukaan "tutkimukset ovat osoittaneet, että — — pitkät yötyöjaksot voivat olla työntekijöiden terveydelle haitallisia ja vaarantaa turvallisuuden työpaikalla", ja viidennessätoista perustelukappaleessa korostetaan, että työolot voivat vaikuttaa haitallisesti työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen ja että järjestettäessä työtä tietyn mallin mukaan on otettava huomioon se yleinen periaate, että työ on mukautettava työntekijän mukaan.

30 Vaikka näiden toteamusten mukaan ei voidakaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että direktiivi voi vaikuttaa työllisyyteen, työllisyys ei selvästikään ole direktiivin keskeinen tavoite.

31 Kantajana oleva hallitus väittää direktiivin sisällöstä, että direktiivissä säädettyjen toimenpiteiden yhteys turvallisuuteen ja terveyteen on liian heikko, jotta direktiivi voisi perustua perustamissopimuksen 118 a artiklaan.

32 Tältä osin kantajana oleva hallitus toteaa, ettei ole olemassa sellaisia tyydyttäviä tieteellisiä tietoja, joilla voitaisiin perustella yleisiä velvollisuuksia säätää tauoista, kun työpäivä on pidempi kuin kuusi tuntia (4 artikla), viikoittaisesta 24 tunnin keskeytymättömästä lepoajasta, johon lisätään tavanomainen 11 tunnin päivittäinen lepoaika (5 artiklan ensimmäinen kohta), samoin kuin siitä, että tähän vähimmäislepoaikaan sisältyy periaatteessa sunnuntai (5 artiklan toinen kohta), että työaika vahvistetaan kansallisessa lainsäädännössä siten, että keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona, ylityö mukaan lukien, on enintään 48 tuntia (6 artiklan 2 kohta) ja että jokaiselle työntekijälle myönnetään vähintään neljän viikon palkallinen vuosiloma (7 artikla).

33 Kantajana oleva hallitus toteaa tässä yhteydessä, että direktiivissä 89/391/ETY säädetään, että työnantajat toteuttavat arviointeja, joilla todetaan konkreettiset vaarat työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle ottaen huomioon yrityksen

toiminnan luonne. Direktiivissä 89/391/ETY säädettyä vaarojen arvioimista koskevaa menettelyä ei kuitenkaan tosiasiallisesti sovelleta tämän hallituksen mukaan direktiivin II jaksossa (ja erittäin vähäisessä määrin III jaksossa) oleviin työajan rajoituksiin yksinkertaisesti siksi, että kyseiset säännökset ovat pakollisia, eivätkä anna minkäänlaista mahdollisuutta tällaiseen arviointiin sen määrittämiseksi, voidaanko niitä soveltaa.

34 Lisäksi toisin kuin muut perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla annetut säännökset, riidanalaisia säännöksiä ei ole kantajana olevan hallituksen mukaan saatettu lausunnon antamista varten työturvallisuuden, työhygienian, ja työterveyshuollon neuvoa-antavan komitean käsiteltäviksi (ks. tämäntyyppisten komiteoiden merkityksestä asia C-212/91, Angelopharm, tuomio 25.1.1994, Kok. 1994, s. I-171, 31—32 kohta). Vaikka tämän komitean kuulemisesta ei olekaan nimenomaisesti säädetty esillä olevan kaltaisissa asioissa, se seikka, että neuvosto ei ole kehottanut komissiota kuulemaan tätä komiteaa, aiheuttaa kantajana olevan hallituksen mukaan vieläkin enemmän epätietoisuutta direktiivin yhteydestä työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

35 Lopuksi toisin kuin 118 a artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset, direktiivit säännökset eivät ole kantajana olevan hallituksen mukaan "säännöksiä vähimmäisvaatimuksista", "joita sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely", eikä niissä oteta huomioon "pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä".

36 Jotta tähän perusteluun voidaan vastata, on tehtävä ero direktiivin 5 artiklan toisen kohdan ja sen muiden säännösten välillä.

37 Direktiivin 5 artiklan toisesta kohdasta on huomautettava, että vaikka sunnuntain mahdollinen sisällyttäminen viikoittaiseen lepoaikaan onkin jätetty lopulta jäsenvaltioiden harkintaan ottaen huomioon erityisesti kulttuuristen, etnisten ja uskonnollisten tekijöiden monimuotoisuus jäsenvaltioissa (5 artiklan toinen kohta luettuna yhdessä kymmenennen perustelukappaleen kanssa), neuvosto ei ole

kuitenkaan selvittänyt, millä tavoin sunnuntailla viikoittaisena lepopäivänä olisi tärkeämpi yhteys työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen kuin jollakin muulla viikonpäivällä. Näin ollen on syytä hyväksyä kantajana olevan hallituksen toissijainen vaatimus ja kumota direktiivin 5 artiklan toinen kohta, joka voidaan erottaa direktiivin muista säännöksistä.

38 Muut direktiivissä säädetyt toimenpiteet, jotka koskevat vähimmäislepoaikoja, työajan pituutta, yötyötä, vuorotyötä ja työaikajärjestelyjä, liittyvät "työympäristöön", ja niillä pyritään suojelemaan "työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta", siten kuin näiden käsitteiden ulottuvuutta on täsmennetty tämän tuomion 15 kohdassa. Kuten Belgian hallitus on sitä paitsi huomauttanut, sosiaalilainsäädännön kehitys sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla tukee sitä, että työaikaa koskevilla toimenpiteillä on yhteys työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

39 Lisäksi yhteisöjen lainsäädäntötoiminta erityisesti sosiaalipolitiikan alalla ei voi koskea yksinomaan tilanteita, joiden osalta on esitettävissä tieteellisesti toteennäytettyjä perusteluja (ks. tältä osin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 165—167 kohta).

40 Myöskään sitä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen käsitystä, jonka mukaan direktiivissä suljetaan pois kaikenlainen tiettyjä tai tietyn alan työntekijöitä koskevien vaarojen arviointi, ei voida pitää perusteltuna. Nimittäin sekä direktiivin 1 artikla, jossa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tietyt alat tai tietty toiminta, että 14 artikla, jossa soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tietyt työtehtävät tai tietty ammatillinen toiminta, joista on annettu yksityiskohtaisempia yhteisön säännöksiä, samoin kuin 17 artiklan 1 ja 2 kohta, jonka mukaan 3, 4, 5, 6 ja 8 artiklasta voidaan poiketa tiettyjen työntekijäryhmien tai toiminta-alojen osalta, osoittavat yhteisön lainsäätäjän ottaneen huomioon tiettyjä erityistilanteita (ks. tältä osin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 114—117 kohta).

41 Neuvosto ei tosin ole saattanut suunniteltuja toimenpiteitä työturvallisuuden, työhygienian ja työterveyshuollon neuvoa-antavan komitean käsiteltäväksi; tämä komitea on perustettu 27.6.1974 tehdyllä neuvoston päätöksellä 74/325/ETY

(EYVL L 185, s. 15). Kuitenkin tällaisen kuulemisen tarkoituksena on tämän päätöksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan pelkästään "avustaa komissiota työturvallisuutta, työhygieniaa ja työterveyshuoltoa koskevan toiminnan valmistelemisessa ja täytäntöönpanossa", eikä komiteaa siten ole kuultava, ennen kuin neuvosto päättää toimista. Näin ollen kantaja ei voi vedota komitean kuulematta jättämiseen kyseenalaistaakseen sen, että direktiivissä säädetyillä toimenpiteillä on yhteys työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeluun.

42 On syytä lisätä, että direktiivin säännökset ovat perustamissopimuksen 118 a artiklassa tarkoitettuja "säännöksiä vähimmäisvaatimuksista". Nimittäin samalla kun direktiivissä taataan tietty suojelun taso työntekijöiden hyväksi, jäsenvaltiot voivat sen 15 artiklan mukaan soveltaa toimenpiteitä, jotka ovat työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisen kannalta edullisempia, tai sallia tällaisten toimenpiteiden soveltamisen ja taata siten työntekijöille 118 a artiklan 3 kohdan mukaisesti tiukemman suojelun tason. Samoin direktiivin 18 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että vaikka jäsenvaltiot voivat siltä osin kuin direktiivissä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia noudatetaan, toteuttaa muunlaisia työaikaa koskevia toimenpiteitä, direktiivin täytäntöönpano ei kuitenkaan ole pätevä peruste työntekijöiden suojelun yleisen tason alentamiselle.

43 Lisäksi direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä "sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely" 118 a artiklan mukaisesti. On kiistatonta, että kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyy työajan järjestämistä koskevia säännöksiä. Lisäksi direktiivin 18 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on myös sen jälkeen, kun direktiivin täytäntöönpanoa koskeva määräaika on päättynyt 23.11.1996, mahdollisuus tietyin edellytyksin erityisesti olla soveltamatta viikoittaista työaikaa koskevaa 6 artiklaa ja kolmen vuoden siirtymäkauden ajan 7 artiklan säännöksiä palkallisesta vuosilomasta, joka voidaan tämän kauden ajan rajoittaa kolmeen viikkoon.

44 Direktiivissä on myös otettu huomioon ne vaikutukset, joita direktiivillä käyttöön otetulla työajan järjestämisellä voi olla pienille ja keskisuurille yrityksille. Siten direktiivin toisessa perustelukappaleessa muistutetaan siitä, että pienten tai

keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä ei saa vaikeuttaa. Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa C-189/91, Kirsammer-Hack, 30.11.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-6185, 34 kohta), kun 118 a 2 kohdan toisessa kohdassa todetaan, että työntekijöiden terveydestä ja turvallisuudesta annetuilla direktiiveillä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä, tässä määräyksessä ilmaistaan, että näihin yrityksiin voidaan kohdistaa erityisiä taloudellisia toimenpiteitä. Sitä vastoin tämän määräyksen vastaista ei ole, toisin kuin mitä kantajana oleva hallitus väittää, pakottavien toimenpiteiden kohdistaminen näihin yrityksiin.

45 Koska edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että direktiivin tavoitteen ja sisällön mukaan direktiivin pääasiallisena tarkoituksena on suojella työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä vähimmäisvaatimuksilla, joita sovelletaan asteittain, 100 ja 100 a artikla eivät voineet olla direktiivin asianmukaisena oikeudellisena perustana.

46 Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että yhteisön lainsäätäjä ei ollut täydellisesti tutkinut sitä, liittyykö tähän kysymykseen sellaisia ylikansallisia näkökohtia, joista ei voida asianmukaisesti säätää kansallisin toimenpitein, olisivatko kansalliset toimenpiteet vastoin EY:n perustamissopimuksessa asetettuja vaatimuksia, loukkasivatko ne tuntuvasti jäsenvaltioiden etuja tai olisiko yhteisön tasolla toteutetuista toimista ilmeistä etua jäsenvaltioissa toteutettuun toimintaan nähden, ja ettei yhteisön lainsäätäjä myöskään ollut riittävästi osoittanut, että asianlaita olisi ollut näin. Tätä 118 a artiklaa on kantajana olevan hallituksen mukaan tulkittava toissijaisuusperiaatteen valossa; tämän periaatteen kanssa on ristiriidassa riidanalaisen direktiivin kaltainen direktiivi, joka on kyseisellä tavalla yleisesti ilmaistu ja pakottava, ottaen huomioon, että työajan järjestämistä koskevan lainsäädännön laajuus ja luonne vaihtelevat tuntuvasti jäsenvaltiosta toiseen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus täsmentää kuitenkin tässä yhteydessä, ettei se vetoa toissijaisuusperiaatteeseen itsenäisenä kanneperusteena.

47 Tältä osin on syytä todeta, että 118 a artiklassa velvoitetaan neuvosto antamaan säännökset vähimmäisvaatimuksista, jotta se voisi myötävaikuttaa oloja yhdenmukaistamalla työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tason nostamista

koskevan tavoitteen toteuttamiseen; tämän määräyksen 1 kohdan mukaan tämän tavoitteen toteuttaminen kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille. Koska neuvosto on todennut tarpeelliseksi parantaa olemassa olevaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tasoa ja yhdenmukaistaa tämän alan olot niitä parannettaessa, tällaisen tavoitteen toteuttaminen säätämällä vähimmäisvaatimuksista edellyttää väistämättä yhteisön laajuisia toimia, joilla sitä paitsi jätetään, kuten esillä olevassa asiassa, paljolti jäsenvaltioiden tehtäväksi tarvittavien yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen antaminen. Sitä väitettä, jonka mukaan neuvosto ei voinut pätevästi toteuttaa direktiivin kohteena olevien toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat näin yleisiä ja pakottavia, tutkitaan jäljempänä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen yhteydessä.

48 Lopuksi perustamissopimuksen 235 artiklan osalta on vain muistutettava siitä oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tämä määräys voi olla säädöksen oikeudellisena perustana ainoastaan, jos missään muussa perustamissopimuksen artiklassa ei anneta yhteisöjen toimielimille säädöksen antamiseksi tarvittavaa toimivaltaa (ks. em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 13 kohta).

49 Näin ollen on katsottava, että direktiivi on annettu pätevästi 118 a artiklan nojalla, lukuun ottamatta sen 5 artiklan toista alakohtaa, joka on siten kumottava.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

50 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus muistuttaa tältä osin siitä, että neuvosto voi antaa perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla säännöksiä ainoastaan "vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely", ja että näissä vaatimuksissa on vältettävä "säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä". Tämän hallituksen mukaan on otettava

huomioon neljä perusperiaatetta tutkittaessa kysymystä siitä, ovatko direktiivin työaikaa koskevat vaatimukset 118 a artiklassa tarkoitettuja vähimmäisvaatimuksia.

51 Ensinnäkin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan kaikissa sellaisissa toimenpiteissä, joilla voidaan "parantaa" työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun tasoa, ei säädetä vähimmäisvaatimuksista. Siten erityisesti sellaisissa toimenpiteissä, joilla kokonaisvaltaisesti vähennetään työaikaa tai pidennetään lepoaikaa, ei säädetä 118 a artiklassa tarkoitetuista "vähimmäisvaatimuksista" siitäkään huolimatta, että niillä olisi tietty suotuisa vaikutus työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen.

52 Toiseksi ei voida katsoa, että säännöksessä säädettäisiin "vähimmäisvaatimuksista", jos sillä aikaansaatu työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun taso voidaan saavuttaa sellaisilla toimenpiteillä, joilla rajoitetaan vähemmän teollisuuslaitosten kilpailukykyä ja yksityisten henkilöiden ansiomahdollisuuksia ja asetetaan kilpailukyvylle tai ansiomahdollisuuksille vähemmän esteitä. Komission ehdotuksissa tai direktiivissä ei selitetä, miksi haluttua suojelun tasoa ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten säätämällä tiettyjen normien ylittävistä työajoista aiheutuvien vaarojen arvioinnista.

53 Kolmanneksi sellaista päätelmää, jonka mukaan suunnitelluilla toimenpiteillä voidaan parantaa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun tasoa, on tuettava järkevillä perusteluilla. Tätä alaa koskevan tieteellisen tutkimuksen tasolla ei kuitenkaan voida perustella riidanalaisia toimenpiteitä.

54 Neljänneksi toissijaisuusperiaatetta on noudatettava, jotta toimenpidettä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että yhteisön toimielinten asiana on osoittaa, että direktiivissä asetetut tavoitteet saavutetaan helpommin yhteisön tasolla kuin jäsenvaltioissa toteutettavilla toimilla. Tätä ei ole esillä olevassa asiassa näytetty toteen.

55 On syytä heti alkuun hylätä toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämistä koskeva väite, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä ei ole osoittanut, että direktiivin tavoitteet toteutetaan helpommin yhteisön kuin jäsenvaltioiden tasolla. Tämä väite, sellaisena kuin se on ilmaistu, koskee nimittäin yhteisön toimien tarpeellisuutta, jota on jo tutkittu tämän tuomion 47 kohdassa.

56 Tämän jälkeen on syytä todeta, että kuten tämän tuomion 17 kohdasta ilmenee, kantajana oleva hallitus nojautuu sellaiseen "vähimmäisvaatimusten" käsitteeseen, joka ei vastaa 118 a artiklaa. Tässä määräyksessä ei rajoiteta yhteisön toimia siten, että niitä voitaisiin toteuttaa ainoastaan pienimmän yhteisen nimittäjän perusteella tai jopa eri jäsenvaltioiden noudattaman alhaisimman suojelun tason perusteella, vaan tämä määräys merkitsee sitä, että valtiot voivat vapaasti määrätä mahdollisesti korkeaa yhteisön oikeuteen perustuvaa suojelua tiukemmasta suojelusta.

57 Suhteellisuusperiaatteen osalta on syytä muistuttaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun määritellään sitä, onko yhteisön oikeuden säännös suhteellisuusperiaatteen mukainen, on varmistauduttava siitä, että säännöksessä säädettyjen keinojen avulla voidaan saavuttaa säännöksen tavoite ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi (ks. erityisesti asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3723, 42 kohta).

58 Edellä mainittuja edellytyksiä koskevan laillisuusvalvonnan osalta on syytä aluksi viitata neuvoston laajaan harkintavaltaan sellaisella alalla, jolla lainsäätäjältä edellytetään, kuten esillä olevassa asiassa, sosiaalipoliittisten valintojen tekemistä ja jolla lainsäätäjän on suoritettava monitahoisia arviointeja. Kun tuomioistuin valvoo tällaisen toimivallan käyttöä, valvonnan on siten rajoituttava ainoastaan sen tutkimiseen, ettei toimivaltaa käytettäessä ole tehty ilmeistä virhettä tai syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön taikka ettei asianomainen toimielin ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja.

59 Ensimmäisen edellytyksen osalta riittää, kun todetaan, kuten tämän tuomion 36—39 kohdasta ilmenee, että direktiivin kohteena olevilla työajan järjestämistä koskevilla toimenpiteillä, lukuun ottamatta direktiivin 5 artiklan toisessa

alakohdassa tarkoitettua toimenpidettä, myötävaikutetaan suoraan työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun parantamiseen 118 a artiklassa tarkoitetulla tavalla ja että tämän vuoksi ei voida katsoa, että tällaisilla toimenpiteillä ei voitaisi saavuttaa asetettua tavoitetta.

60 Myös toinen edellytys täyttyy. Toisin kuin mitä kantajana oleva hallitus väittää, neuvosto ei ole tehnyt ilmeistä virhettä arvioidessaan, että riidanalaiset toimenpiteet olivat tarpeellisia työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

61 Ensinnäkin 4 artiklaa, joka koskee pakollista taukoa, sovelletaan ainoastaan, jos päivittäinen työaika ylittää kuusi tuntia. Lisäksi taukoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja erityisesti tauon kesto ja sen saamisen edellytykset vahvistetaan työehtosopimuksissa tai työmarkkinaosapuolten välisissä sopimuksissa taikka, jos tällaista sopimusta ei ole, kansallisessa lainsäädännössä. Säännöksestä voidaan myös poiketa monin tavoin työntekijän aseman perusteella (17 artiklan 1 kohta) tai harjoitetun toiminnan luonteen tai ominaispiirteiden perusteella (17 artiklan 2 kohdan 2.1 ja 2.2 alakohta), jolloin poikkeukset tehdään työehtosopimuksilla tai työmarkkinaosapuolten välisillä kansallisilla tai alueellisilla sopimuksilla (17 artiklan 3 kohta).

62 Toiseksi 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetusta viikoittaisesta keskeytymättömästä vähimmäislepoajasta, johon lisätään 3 artiklassa tarkoitettu yhdentoista tunnin päivittäinen lepoaika, voidaan poiketa samalla tavoin kuin edellä mainitusta 4 artiklasta. Näiden poikkeusten lisäksi voidaan poiketa säännöksistä, jotka koskevat vuorotyötä tai toimintaa, jossa päivän aikana tehdään useita työjaksoja (17 artiklan 2 kohdan 2.3 alakohta). Lisäksi seitsemän päivän vertailujaksoa voidaan pidentää 14 päivään (16 artiklan 1 kohta).

63 Kolmanneksi, kun kyseessä on 6 artiklan 2 kohta, jonka mukaan keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksona on enintään 48 tuntia, jäsenvaltiot voivat määrätä vertailujakson, joka on enintään neljä kuukautta (16 artiklan 2 kohta) ja joka voi olla sovellettaessa 17 artiklan 2 kohdan 2.1 ja 2.2 alakohtaa sekä 3 kohtaa joissakin tilanteissa kuusi kuukautta (17 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta) tai jopa kaksitoista kuukautta (17 artiklan 4 kohdan toinen alakohta). Lopuksi 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa annetaan valtioille tietyin edellytyksin jopa mahdollisuus olla soveltamatta 6 artiklaa.

64 Neljänneksi, kun kyseessä on neljän viikon palkallista vuosilomaa koskeva 7 artikla, 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa annetaan valtioille mahdollisuus käyttää hyväkseen kolmen vuoden siirtymäkausi, jonka aikana työntekijöiden on saatava kolmen viikon palkallinen vuosiloma.

65 Lopuksi kantajana olevan hallituksen väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen direktiivin antaminen ei ollut välttämätöntä, koska direktiiviä 89/391/ETY jo sovellettiin riidanalaisen direktiivin tarkoittamilla aloilla, on ainoastaan todettava, että direktiivin 89/391/ETY tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan pelkästään luoda työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä yleisiä periaatteita, jotka koskevat työssä ilmenevien vaarojen ehkäisemistä, turvallisuuden ja terveyden suojelua, vaarojen ja tapaturman aiheuttajien poistamista, tiedottamista työntekijöille ja heidän edustajilleen, heidän kuulemistaan, heidän osallistumistaan ja kouluttamistaan, sekä lisäksi luoda yleisiä ohjeita näiden periaatteiden täytäntöön panemiseksi. Direktiivillä 89/391/ETY ei voida siten yhdenmukaistaa vähimmäislepoaikoja, taukoja ja viikoittaista enimmäistyöaikaa, mikä on riidanalaisen direktiivin tavoite.

66 Edellä esitetyn perusteella neuvosto ei ole tehnyt ilmeistä virhettä katsoessaan, että tavoitetta, jonka mukaan työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä yhdenmukaistetaan työoloja parannettaessa, ei voida saavuttaa toimenpiteillä, jotka eivät ole yhtä tiukat kuin kyseisen direktiivin kohteena olevat toimenpiteet.

67 Ottaen huomioon kaikki nämä seikat suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on myös hylättävä.

Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste

68 Kantajana olevan hallituksen mukaan direktiivissä säädetään useista toimenpiteistä, joilla ei ole minkäänlaista objektiivista yhteyttä siinä ilmoitettuihin tavoitteisiin, ja tästä syystä direktiivi on kumottava kokonaisuudessaan. Siten näihin toimenpiteisiin verrattuna taka-alalle jäävät ne lukumäärältään vähäiset — kuten esimerkiksi päivittäiset vähimmäislepoajat ja yötyön enimmäistyöaikaa koskevat rajoitukset — joiden osalta on olemassa tieteellisiä tietoja, joista ilmenee mahdollinen syyyhteys turvallisuuteen ja terveyteen. Näitä viimeisiä seikkoja, joiden osalta rajoitetut ja konkreettiset toimenpiteet olisivat olleet perusteltavissa, on säännelty ainoastaan epätäsmällisesti ja yleisesti ja sen vuoksi lainvastaisesti.

69 On syytä muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. erityisesti asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. I-2019, 31 kohta) määritellään harkintavallan väärinkäyttö tilanteeksi, jossa yhteisön toimielin toteuttaa toimenpiteen yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.

70 Kuten edellä on todettu virheellisen oikeudellisen perustan osalta, neuvosto saattoi pätevästi antaa direktiivin perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla, eikä kantajana oleva hallitus ole pystynyt osoittamaan, että direktiivi olisi annettu siten, että sillä olisi pyritty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muuhun päämäärään kuin työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojeluun.

71 Näin ollen harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste on hylättävä.

Olennaisten menettelymääräysten rikkomista koskeva kanneperuste

72 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää pääasiallisesti, että direktiiviä ei ole riittävästi perusteltu. Direktiivissä ei ilmaista sen mukaan selkeästi ja yksiselitteisesti riidanalaisen säädöksen antaneen yhteisön toimielimen käyttämiä perusteluita, koska siinä ei selvitetä sitä yhteisön lainsäätäjän mainitsemaa seikkaa, miten useimmat direktiivissä olevat, työaikaa koskevat toimenpiteet (3, 4 ja 5 artikla sekä 6 artiklan 2 kohta, 7 ja 8 artikla) ovat syy-yhteydessä työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen. Lisäksi direktiivin perustelukappaleissa ei myöskään perustella yhteisön toimien tarpeellisuutta.

73 Kantajana oleva hallitus väittää toissijaisesti, että direktiivi on virheellisesti perusteltu. Lainsäätäjän olisi nimittäin pitänyt todeta, että useat direktiivin kohdat koskevat työntekijöiden elin- ja työolojen parantamista tai sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta, eikä, kuten se on tehnyt, työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta.

74 Tältä osin on todettava, että vaikka pitää paikkansa, että EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta, yhteisön toimielimen ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia (ks. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta).

75 On syytä todeta direktiivistä, että johdanto-osasta ilmenee selkeästi, että direktiivillä käyttöön otetuilla toimenpiteillä pyritään yhdenmukaistamaan työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelua.

76 Näin on erityisesti ensimmäisen, kolmannen, neljännen ja yhdeksännen perustelukappaleen osalta, joissa viitataan toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annettuun direktiiviin 89/391/ETY, työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan ja Kansainvälisen työjärjestön niihin periaatteisiin, jotka koskevat työajan järjestämistä.

77 Näin on myös viidennen, seitsemännen ja kahdeksannen perustelukappaleen sekä yhdennestätoista viidenteentoista perustelukappaleen osalta, joissa todetaan, että direktiivissä säädettyjen eri työajan järjestämistä koskevien toimenpiteiden ja työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun välillä on suora yhteys.

78 Väite, jonka mukaan neuvoston olisi pitänyt esittää direktiivin johdanto-osassa sellaisia konkreettisia tieteellisiä viittauksia, jotka tukevat direktiivin kohteena olevien eri toimenpiteiden toteuttamista, on hylättävä.

79 Tämän tuomion 39 kohdasta ilmenee nimittäin, että 118 a artiklassa ei edellytetä, että kunkin tämän artiklan nojalla annetun säännöksen osalta esitetään tieteellistä näyttöä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei vaadita erityisiä perusteluja kustakin riidanalaisessa säädöksessä toteutetusta teknisestä valinnasta, kun säädöksestä ilmenevät olennaiset osat siitä tavoitteesta, johon toimielin pyrkii (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 29 kohta).

80 Samoin väitettä, jonka mukaan direktiivin johdanto-osassa ei perustella sitä, että yhteisön toimet olisivat välttämättömiä, ei voida hyväksyä.

81 Kuten tämän tuomion 75—77 kohdassa on todettu, direktiivin johdanto-osasta ilmenee, että taatakseen paremman työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun tason neuvosto on katsonut välttämättömäksi yhdenmukaistaa työajan järjestämistä koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Kuten 47 kohdasta ilmenee, tällaisen suoraan 118 a artiklaan sisältyvän tavoitteen, joka koskee yhdenmukaistamista vähimmäismääräyksillä, toteuttaminen edellyttää välttämättä yhteisön laajuisia toimia.

82 Lopuksi niitä harkintavirheitä, joita direktiivin johdanto-osaan väitetään sisältyvän, koskevien väitteiden osalta riittää, kun viitataan siihen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tällaiset kysymykset eivät liity olennaisia menettelymääräyksiä koskevaan kanneperusteeseen vaan direktiivin sisältöön (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska v. komissio ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-795, 76 kohta); tällaiset väitteet on jo tutkittu virheellistä oikeudellista perustaa koskevan perusteen yhteydessä.

83 Näin ollen olennaisten menettelymääräysten rikkomista koskeva peruste on myös hylättävä.

84 Näin ollen kanne on hylättävä muilta kuin siltä osin, kuin se kohdistuu direktiivin 5 artiklan toiseen kohtaan, joka on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

85 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Euroopan unionin neuvosto on tätä vaatinut ja koska Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian useimpien perusteidensa osalta, Yhdistynyt kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tämän artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Belgian ja Espanjan kuningaskunnat sekä Euroopan yhteisöjen komissio, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista 23 päivänä marraskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/104/EY 5 artiklan toinen kohta kumotaan.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Belgian ja Espanjan kuningaskunnat sekä Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Murray Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä marraskuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti