DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. september 2004 *

I sag C-168/03

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF,

anlagt den 11. april 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved I. Martínez del Peral, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved L. Fragua Gadea, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og N. Colneric (refererende dommer),

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. marts 2004,

afsagt følgende

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10 EF og artikel 249 EF samt artikel 4, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, direktiv 89/391/EØF) (EFT L 393, s. 13), som ændret ved Rådets direktiv 95/63/EF af 5. december 1995 (EFT L 335, s. 28,

herefter »det ændrede direktiv 89/655«), ved i stk. 1 i den eneste overgangsbestemmelse, som er indeholdt i kongeligt dekret nr. 1215/1997 af 18. juli 1997 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr at have fastsat en supplerende tilpasningsperiode for arbejdsudstyr, som allerede var stillet til rådighed for arbejdstagerne i virksomheden og/eller institutionen før den 27. august 1997 (BOE nr. 188 af 7.8.1997, s. 24063, herefter »kongeligt dekret«).

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Artikel 4 i direktiv 89/655, som vedrører »[regler] vedrørende arbejdsudstyr«, bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 3 skal arbejdsgiveren fremskaffe og/eller anvende:

a) arbejdsudstyr, der, hvis det for første gang stilles til arbejdstagerens rådighed i virksomheden og/eller institutionen efter den 31. december 1992, opfylder:

i) bestemmelserne i alle relevante fællesskabsdirektiver, der gælder herfor

ii) de i bilaget fastsatte minimumsforskrifter, når der ikke gælder andre fællesskabsdirektiver, eller disse kun gælder delvis

b) arbejdsudstyr, der, hvis det allerede er stillet til arbejdstagerens rådighed i virksomheden og/eller institutionen den 31. december 1992, senest fire år efter denne dato opfylder de i bilaget fastsatte minimumsforskrifter.

[...]«

3 Bilaget til direktiv 89/655, som vedrører »minimumsforskrifter omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii), og [artikel 4, stk. 1,] litra b)«, indeholder følgende bestemmelser:

»1. Indledende bemærkning

De i dette bilag fastsatte forpligtelser gælder under overholdelse af bestemmelserne i direktivet, når de respektive ricisi foreligger i forbindelse med det pågældende arbejdsudstyr.

2. Generelle minimumskrav gældende for arbejdsudstyr

[...]

3. Supplerende minimumsforskrifter gældende for særligt arbejdsudstyr

Omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktivet.«

4 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/655 bestemmer:

»Tilføjelse til bilaget af de supplerende minimumsforskrifter gældende for særligt arbejdsudstyr, der er omhandlet i punkt 3 i bilaget, vedtages af Rådet efter fremgangsmåden i traktatens artikel 118 A.«

5 Artikel 10, stk. 1, i direktiv 89/655 bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1992. De underretter straks Kommissionen herom.«

6 Det udtales i fjerde betragtning til direktiv 95/63 om ændring af direktiv 89/655, at »det er [...] vigtigt, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at gøre det lettere for virksomheden, især de små og mellemstore virksomheder, at overholde bestemmelserne i dette direktiv; disse foranstaltninger kan omfatte oplysningsarbejde og uddannelse, der er tilpasset de forskellige økonomiske sektorer«.

7 Bilag I i direktiv 95/63 bestemmer:

»Bilaget (som bliver bilag I) til direktiv 89/655/EØF ændres således:

1) Den indledende bemærkning suppleres med følgende afsnit:

»For så vidt nedenstående minimumsforskrifter gælder for arbejdsudstyr i brug, forlanges der ikke nødvendigvis de samme foranstaltninger som de væsentlige krav, der gælder for nyt arbejdsudstyr.«

[...]«

8 Bilag I, punkt 3, i det ændrede direktiv 89/655 indeholder en liste over supplerende minimumsforskrifter for særligt arbejdsudstyr.

9 Artikel 1, punkt 1, litra a) og b), i direktiv 95/63 indeholdt følgende ændringer til artikel 4 i direktiv 89/655:

»a) i stk. 1, litra a), nr. ii), og [stk. 1,] litra b), ændres »bilaget« til »bilag I«

b) i stk. 1 tilføjes følgende litra:

»c) med forbehold af litra a), nr. i), og som en undtagelse fra litra a), nr. ii), og litra b), særligt arbejdsudstyr omfattet af forskrifterne i punkt 3 i bilag I, der, hvis det allerede er stillet til arbejdstagernes rådighed i virksomheden og/eller institutionen den 5. december 1998, senest fire år efter denne dato opfylder de i bilag I fastsatte minimumsforskrifter«.

10 Artikel 2, stk. 1, første afsnit, i direktiv 95/63 bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 5. december 1998. De underretter straks Kommissionen herom.«

11 I overensstemmelse med EF-traktatens artikel 191, stk. 2, andet punktum (nu artikel 254, stk. 2, andet punktum, EF), trådte direktiv 95/63 i kraft den 19. januar 1996.

Nationale retsforskrifter

12 Stk. 1 i den eneste overgangsbestemmelse, som er indeholdt i det kongelige dekret, der trådte i kraft den 27. august 1997, bestemmer:

»Eneste overgangsbestemmelse. Tilpasning af arbejdsudstyr.

1. Arbejdsudstyr, som er stillet til arbejdstagernes rådighed i virksomheden eller på arbejdsstedet på datoen for ikrafttrædelsen af nærværende kongelige dekret, skal tilpasses, så det opfylder kravene i bilag I, punkt 1, inden 12 måneder efter dekretets ikrafttræden.

Såfremt visse sektorer ikke er i stand til på grund af særlige objektive forhold vedrørende deres arbejdsudstyr, som er behørigt dokumenteret, at overholde den i det foregående afsnit nævnte frist, kan Arbejdstilsynet efter begrundet ansøgning fra de arbejdsgiverforbund, som er de mest repræsentative på området, og efter høring af de arbejdstagerforbund, som er de mest repræsentative på området, undtagelsesvist godkende en plan for at bringe arbejdsudstyret i overensstemmelse med de fastsatte krav, som højst kan have en varighed på fem år, hvorved der skal tages hensyn til alvoren, virkningen og omfanget af de pågældende objektive forhold. Planen skal forelægges Arbejdstilsynet inden ni måneder efter ikrafttrædelsen af nærværende kongelige dekret og skal godkendes inden tre måneder. Efter dette tidspunkt anses ansøgningen for afslået, såfremt der ikke er truffet nogen udtrykkelig beslutning.

Tilpasningsplanen anvendes på de pågældende virksomheder, når disse har indgivet en ansøgning til Arbejdstilsynet om planens godkendelse, som nærmere skal angive

den af arbejdstagerrepræsentanterne foretagne høring, beskrive alvoren, virkningen og omfanget af de tekniske problemer, som forhindrer overholdelsen af den foreskrevne frist, samt i detaljer angive de foranstaltninger, der skal træffes for at gennemføre tilpasningen og de præventive alternative foranstaltninger, som sikrer passende vilkår for sikkerheden og sundheden på de pågældende arbejdssteder.

[...]«

13 Det kongelige dekrets bilag I, stk. 1, svarer til bilag I i det ændrede direktiv 89/655.

Den administrative procedure

14 Ved dom af 26. september 1996 i sagen Kommissionen mod Spanien (sag C-79/95, Sml. I, s. 4679) fastslog Domstolen, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 89/655, da det ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de nødvendige og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet.

15 I august 1997 tilsendte de spanske myndigheder Kommissionen det kongelige dekret.

16 Da Kommissionen fandt, at stk. 1 i det kongelige dekrets eneste overgangsbestemmelse var i strid med artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/655, da den fastsatte en supplerende tilpasningsperiode for det arbejdsudstyr, som allerede var stillet til arbejdstagernes rådighed i virksomheden og/eller institutionen før den 27. august 1997, iværksatte den en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 226 EF. Efter at Kommissionen havde tilsendt Kongeriget Spanien en åbningsskrivelse, tilstillede den denne medlemsstat en begrundet udtalelse den 1. juli 2002, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter meddelelsen heraf.

17 Da Kommissionen var af den opfattelse, at det fremgik af den spanske regerings bemærkninger, at det traktatbrud, som var påtalt i den begrundede udtalelse, fortsat bestod, besluttede den at anlægge denne sag.

Søgsmålet

Parternes argumentation

18 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien ikke har opfyldt alle sine forpligtelser ifølge det ændrede direktiv 89/655, navnlig ikke forpligtelserne som følge af direktivets artikel 4, stk. 1, litra b). Den finder, at der er to grunde hertil: For det første har Kongeriget Spanien ved stk. 1, første afsnit, i det kongelige dekrets eneste overgangsbestemmelse indrømmet virksomhederne en supplerende tilpasningsperiode på 12 måneder. For det andet har det ved andet, tredje og fjerde afsnit af samme stykke indrømmet virksomhederne en supplerende periode på fem år ud over den førnævnte frist. Kommissionen anfører dog, at den ikke vil insistere på det første klagepunkt.

19 Efter Kommissionens opfattelse er der ikke ifølge bilag I, punkt 1, andet afsnit, i det ændrede direktiv 89/655 mulighed for på noget tidspunkt at anvende nye frister for tilpasningen af bestemt arbejdsudstyr, der allerede er taget i brug.

20 Heroverfor har den spanske regering gjort gældende, at den finder det unødvendigt, at Kommissionen opretholder sine klagepunkter, da de pågældende planer ikke længere havde nogen gyldighed den 27. august 2003, eftersom den supplerende maksimumsfrist for tilpasningsplanerne udløb på denne dato.

21 Desuden bør disse planer efter regeringens opfattelse ikke forstås sådan, at de indrømmer de spanske virksomheder en supplerende frist for gennemførelsen af det ændrede direktiv 89/655.

22 Godkendelsen af tilpasningsplanerne forudsætter nemlig, at den virksomhed, som ansøger derom, træffer særlige præventive foranstaltninger inden for perioden for tilpasningen af arbejdsudstyret, som sikrer arbejdstagerne et tilsvarende sikkerhedsniveau som det, der kræves efter det kongelige dekret, dvs. et tilsvarende sikkerhedsniveau som det, der kræves efter direktivet.

23 Efter den spanske regerings opfattelse har proceduren for godkendelse af tilpasningsplanerne også hjemmel i den indledende bemærkning til det kongelige dekrets bilag I, som er en ordret gentagelse af den tilsvarende indledende bemærkning i bilag I til det ændrede direktiv 89/655.

Domstolens bemærkninger

24 Ifølge Domstolens faste praksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud vurderes på baggrund af medlemsstatens forhold ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning (jf. bl.a. dom af 30.1.2002, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1147, præmis 23, og af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1211, præmis 16). Selv om traktatbruddet er blevet afhjulpet efter denne frist, er der knyttet en interesse til sagens forfølgning, som bl.a. kan bestå i, at Domstolens fastslår grundlaget for det ansvar, som en medlemsstat kan pådrage sig over for dem, der kan støtte ret på traktatbruddet (jf. bl.a. dom af 17.6.1987, sag 154/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2717, præmis 6, og af 20.6.2002, sag C-299/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 5899, præmis 11).

25 I den foreliggende sag er det ubestridt, at ordningen med tilpasningsplaner endnu ikke var udløbet den 1. september 2002, dvs. på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

26 Det bør derfor undersøges, om denne ordning på nævnte tidspunkt var i overensstemmelse med de forpligtelser, der påhvilede Kongeriget Spanien ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), i det ændrede direktiv 89/655.

27 Ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/655, i den oprindelige affattelse heraf, skulle arbejdsudstyr, der allerede var stillet til arbejdstagernes rådighed den 31. december 1992, senest fire år efter denne dato, dvs. den 31. december 1996, opfylde de i direktivets bilag fastsatte minimumsforskrifter.

28 Ifølge direktiv 89/655, som dette oprindeligt var affattet, måtte sådant arbejdsudstyr ikke benyttes efter den 1. januar 1997, medmindre det opfyldte bilagets minimumsforskrifter.

29 Direktiv 95/63 trådte imidlertid i kraft den 19. januar 1996, dvs. inden denne dato.

30 Ifølge den nye affattelse af artikel 4, stk. 1, litra c), i det ændrede direktiv 89/655 skal — som en undtagelse fra samme bestemmelses litra a), nr. ii), og litra b) — særligt arbejdsudstyr, der er omfattet af forskrifterne i punkt 3 i bilag I, hvis det allerede er stillet til arbejdstagernes rådighed i virksomheden og/eller institutionen den 5. december 1998, senest fire år efter denne dato opfylde de i bilag I fastsatte minimumsforskrifter.

31 Kommissionens påstand må imidlertid forstås således, at sagen kun vedrører tilfælde, der ikke er omfattet af den undtagelse fra artikel 4, stk. 1, litra b), i det ændrede direktiv 89/655, som er fastsat i samme direktivs artikel 4, stk. 1, litra c).

32 Hvad angår arbejdsudstyr, der er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra b), i det ændrede direktiv 89/655, skal rækkevidden af dette direktivs bilag I, punkt 1, andet afsnit, fastlægges nærmere.

33 Det bestemmes heri, at for så vidt de minimumsforskrifter, der er fastsat i bilag I i det ændrede direktiv 89/655, gælder for arbejdsudstyr i brug, forlanges der ikke nødvendigvis de samme foranstaltninger som de væsentlige krav, der gælder for nyt arbejdsudstyr.

34 Denne bestemmelse må forstås således, at også den i et vist omfang ændrer rækkevidden af artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/655. Som generaladvokaten anførte i punkt 18 i sit forslag til afgørelse, giver bestemmelsen medlemsstaterne mulighed for at vedtage forskrifter, hvorefter arbejdsudstyr i brug, som i det væsentlige »ikke nødvendigvis« opfylder de samme krav, der gælder for nyt arbejdsudstyr, fortsat kan anvendes også efter den 31. december 1996.

35 Tilladelsen af arbejdsudstyr i brug må vurderes på grundlag af minimumsforskrifterne i bilag I i det ændrede direktiv 89/655, som ifølge bilagets punkt I, andet afsnit, fortsat gælder for sådant arbejdsudstyr. I det omfang, det er fastsat i sidstnævnte bestemmelse, at minimumsforskrifterne hvad angår sådant arbejdsudstyr ikke nødvendigvis forlanger de samme foranstaltninger som de væsentlige krav, der gælder for nyt arbejdsudstyr, må bestemmelsen fortolkes således, at den giver mulighed for et friere valg i de tekniske løsninger, såfremt de trufne foranstaltninger er egnede til at sikre den beskyttelse, som tilsigtes med minimumsforskrifterne.

36 I den forbindelse bemærkes, at det ifølge fast retspraksis hvad angår gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat er nødvendigt, at de pågældende nationale retsforskrifter faktisk sikrer den fulde gennemførelse af direktivet, at den retstilstand, der følger af disse retsforskrifter, er tilstrækkelig bestemt og klar, og at de personer, som er omfattet af direktivet, har mulighed for at erhverve fuld kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole (jf. bl.a. dom af 23.3.1995, sag C-365/93, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 499, præmis 9, og af 10.4.2003, sag C-65/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3655, præmis 20).

37 I den foreliggende sag er anvendelsen af planerne for tilpasning ganske vist betinget af, at der anvendes præventive, alternative foranstaltninger, som sikrer passende vilkår for sikkerheden og sundheden på de pågældende arbejdssteder. I så henseende

henviser det kongelige dekret imidlertid ikke til bestemmelserne i bilag I til det ændrede direktiv 89/655. Kun stk. 1, første afsnit, i nævnte dekrets eneste overgangsbestemmelse henviser til dekretets bilag I, som svarer til bilag I til det ændrede direktiv 89/655. De efterfølgende stykker, som fastlægger ordningen for tilpasningsplanerne under fravigelse af stk. 1, henviser derimod ikke hertil. Det kongelige dekret er derfor upræcist hvad angår den inden for rammerne af denne ordning foretagne gennemførelse af minimumsforskrifterne i bilag I til det ændrede direktiv 89/655 for så vidt angår arbejdsudstyr i brug.

38 Da stk. 1, andet og tredje afsnit, i den eneste i dekretet indeholdte overgangsbestemmelse som følge heraf ikke opfylder kravene i artikel 4, stk. 1, litra b), i det ændrede direktiv 89/655, sammenholdt med dettes bilag I, har Kongeriget Spanien dermed indrømmet en supplerende tilpasningsperiode for arbejdsudstyr, som allerede var stillet til arbejdstagernes rådighed i virksomheden og/eller institutionen før den 27. august 1997.

39 Det må derfor fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), i det ændrede direktiv 89/655, da det ved stk. 1 i den eneste overgangsbestemmelse, som er indeholdt i kongeligt dekret om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr, har fastsat en supplerende tilpasningsperiode for arbejdsudstyr, som allerede var stillet til rådighed for arbejdstagerne i virksomheden og/eller institutionen før den 27. august 1997.

Sagens omkostninger

40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF), som ændret ved Rådets direktiv 95/63/EF af 5. december 1995, ved i stk. 1 i den eneste overgangsbestemmelse, som er indeholdt i kongeligt dekret nr. 1215/1997 af 18. juli 1997 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr, at have fastsat en supplerende tilpasningsperiode for arbejdsudstyr, som allerede var stillet til rådighed for arbejdstagerne i virksomheden og/eller institutionen før den 27. august 1997.**

2) **Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter.