DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 september 2004 *

I mål C-168/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG,

som väckts den 11 april 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av I. Martínez del Peral, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av L. Fragua Gadea, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen och N. Colneric (referent),

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

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

och efter att den 30 mars 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom sin ansökan väckt talan om fastställelse av att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 10 EG och 249 EG och artikel 4.1 b i rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG) (EGT L 393, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 182), i dess lydelse enligt rådets direktiv 95/63/EG av den 5 december 1995 (EGT

L 335, s. 28) (nedan kallat direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse), genom att i punkt 1 i övergångsbestämmelsen i det kungliga dekretet nr 1215/1997 av den 18 juli 1997 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning föreskriva en ytterligare anpassningsfrist för arbetsutrustning som redan har ställts till arbetstagarens förfogande på företaget och/eller i verksamheten före den 27 augusti 1997 (BOE nr 188 av den 7 augusti 1997, s. 24063) (nedan kallat det kungliga dekretet).

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 4, som har rubriken "Regler om arbetsutrustning" föreskrivs följande:

"1. Utöver vad som sägs i artikel 3 skall arbetsgivaren anskaffa och/eller använda:

a) arbetsutrustning som, om den ställs till arbetstagarnas förfogande på företaget och/eller i verksamheten för första gången efter den 31 december 1992, uppfyller

i) föreskrifterna i varje tillämpligt direktiv ...

ii) de minimikrav, som anges i bilagan, i den utsträckning inga andra direktiv som utfärdats av gemenskapen är tillämpliga, eller då sådana direktiv endast delvis är tillämpliga,

b) arbetsutrustning som, om den redan har ställts till arbetstagarnas förfogande på företaget och/eller i verksamheten den 31 december 1992, uppfyller de minimikrav som anges i bilagan senast fyra år efter den dagen.

..."

3 I bilagan till direktiv 89/655, som har rubriken "Minimikrav enligt artikel 4.1 a ii och 4.1 b", föreskrivs följande:

"1. Allmänt

Förpliktelserna i denna bilaga gäller, med iakttagande av föreskrifterna i direktivet, när respektive risker föreligger vid användning av arbetsutrustningen i fråga.

2. Allmänna minimikrav för arbetsutrustning ...

3. Ytterligare minimikrav för särskild arbetsutrustning omnämns i artikel 9.1 i detta direktiv."

4 I artikel 9.1 i direktiv 89/655 föreskrivs följande:

"Tillägg till bilagan av ytterligare minimikrav, som gäller särskild arbetsutrustning enligt punkt tre i bilagan, skall antas av rådet på det sätt som anges i fördragets artikel 118a."

5 I artikel 10.1 i direktiv 89/655 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som behövs för att följa detta direktiv senast den 31 december 1992. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

6 Enligt fjärde skälet i direktiv 95/63, genom vilket direktiv 89/655 ändras, " ... åligger [det] ... medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att göra det lättare för företag att genomföra bestämmelserna i detta direktiv, i synnerhet för små och medelstora företag. Åtgärderna kan inbegripa utbildning och information som är speciellt anpassad efter särdragen i olika ekonomiska sektorer".

7 I bilaga I till direktiv 95/63 föreskrivs följande:

"Bilagan till direktiv 89/655/EEG (som blir bilaga I) skall ändras enligt följande.

"1. Följande stycke skall läggas till under 'Allmänt':

'Vad beträffar följande minimikrav som gäller arbetsutrustning som redan är i bruk krävs inte nödvändigtvis samma åtgärder som de väsentliga krav som ställs på ny arbetsutrustning.'

..."

8 Punkt 3 i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse innehåller en förteckning över ytterligare minimikrav för särskild arbetsutrustning.

9 Genom artikel 1.1 a och 1.1 b i direktiv 95/63 ändras artikel 4 i direktiv 89/655 på följande sätt:

"a) I punkt 1 a ii och b skall 'i bilagan' ersättas med 'i bilaga I'.

b) Följande skall införas i punkt 1:

'c) utan att det påverkar tillämpningen av a i och trots vad som sägs i a ii och i b, särskild arbetsutrustning som omfattas av minimikraven i punkt 3 i bilaga I, som redan ställts till arbetstagarnas förfogande i företaget och/eller verksamheten den 5 december 1998 och vilken senast fyra år efter den dagen uppfyller de minimikrav som anges i bilaga I'."

10 I artikel 2.1 första stycket i direktiv 95/63 föreskrivs följande:

"Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 5 december 1998. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

11 Direktiv 95/63 trädde i kraft den 19 januari 1996 i enlighet med artikel 191.2 andra meningen i EG-fördraget (nu artikel 254.2 andra meningen EG).

De nationella bestämmelserna

12 I punkt 1 i övergångsbestämmelsen i det kungliga dekretet, som trädde i kraft den 27 augusti 1997, föreskrivs följande:

"Övergångsbestämmelse. Anpassning av arbetsutrustning.

1. Arbetsutrustning som har ställts till arbetstagarnas förfogande på företaget eller på arbetsplatsen vid tidpunkten för ikraftträdandet av detta kungliga dekret skall anpassas till kraven i punkt 1 i bilaga I inom tolv månader från och med nämnda ikraftträdande.

Om det inom vissa sektorer till följd av särskilda objektiva situationer som är tillräckligt motiverade, inte är möjligt att iaktta den frist som föreskrivs i ovannämnda stycke, kan arbetsmyndigheten emellertid i undantagsfall, efter en motiverad ansökan från de mest representativa företagsorganisationerna inom sektorn och efter samråd med de mest representativa fackföreningarna inom samma sektor, tillåta en plan för anpassning av arbetsutrustningen som får gälla i högst fem år. Anpassningsplanen skall antas med hänsyn till den objektiva situationens allvar, konsekvenser och omfattning. Den aktuella planen skall läggas fram för arbetsmyndigheten inom högst nio månader från och med ikraftträdandet av förevarande kungliga dekret och skall godkännas inom tre månader. Om det inte har fattats något uttryckligt beslut före utgången av denna period skall det anses som ett avslag på ansökan.

Anpassningsplanerna för de berörda företagen skall användas efter det att de berörda företagen har ansökt om godkännande av arbetsmyndigheten. Samråd med

arbetstagarrepresentanter skall ha skett och av planen skall framgå hur allvarliga de tekniska problem är som gör att den föreskrivna fristen inte kan iakttas, samt problemens konsekvenser och omfattning. Det skall också detaljerat anges hur anpassningen skall ske och vilka alternativa förebyggande åtgärder som finns för att säkerställa ett lämpligt skydd för säkerhet och hälsa vid de berörda arbetsplatserna.

..."

13 Punkt 1 i bilaga I till det kungliga dekretet motsvarar bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse.

Det administrativa förfarandet

14 I dom av den 26 september 1996 i mål C-79/95, kommissionen mot Spanien (REG 1996, s. I-4679), fann domstolen att Konungariket Spanien åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 10.1 i direktiv 89/655, genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet.

15 I augusti år 1997 tillsände de spanska myndigheterna kommissionen det kungliga dekretet.

16 Kommissionen ansåg att punkt 1 i övergångsbestämmelsen i dekretet, i vilken det föreskrivs en ytterligare anpassningsfrist för arbetsutrustning som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande på företaget och/eller i verksamheten den 27 augusti 1997, stred mot artikel 4.1 b i direktiv 89/655, och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG. Kommissionen uppmanade Konungariket Spanien att inkomma med ett yttrande och riktade därefter, den 1 juli 2002, ett motiverat yttrande till denna medlemsstat i vilket den uppmanades att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att följa detsamma.

17 Kommissionen ansåg att det av det yttrande som inkommit från den spanska regeringen framgick att det fördragsbrott som angavs i det motiverade yttrandet fortfarande förelåg, varför den beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

18 Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse och särskilt artikel 4.1 b, av två skäl. För det första har Konungariket Spanien enligt punkt 1 första stycket i övergångsbestämmelsen i det kungliga dekretet beviljat företagen en ytterligare anpassningsfrist på tolv månader. För det andra har medlemsstaten enligt andra, tredje och fjärde styckena i denna punkt beviljat dem en ytterligare anpassningsfrist på fem år utöver den tidigare fristen. Kommissionen har emellertid påpekat att den inte framhåller den första anmärkningen.

19 Enligt kommissionen framgår det över huvud taget inte av punkt 1 andra stycket i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse att det skulle finnas en möjlighet att tillämpa nya anpassningsfrister för viss utrustning som redan är i bruk.

20 Den spanska regeringen har genmält att det saknas skäl för kommissionen att vidhålla sina anmärkningar, eftersom de ifrågavarande planerna sedan den 27 augusti 2003 är obsoleta till följd av att tilläggsfristen om högst fem år för anpassningsplanerna hade löpt ut detta datum.

21 Den spanska regeringen anser vidare att de spanska företagen inte genom dessa planer skall anses ha beviljats en tilläggsfrist för att genomföra direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse.

22 Godkännandet av anpassningsplanerna gjorde det nämligen nödvändigt för det företag som ingav ansökan att vidta särskilda förebyggande åtgärder under den tid som arbetsutrustningen anpassades. Dessa åtgärder skulle garantera arbetstagarna en säkerhetsnivå motsvarande den som krävs enligt det kungliga dekretet, det vill säga en nivå som motsvarar den säkerhetsnivå som krävs enligt nämnda direktiv.

23 Enligt den spanska regeringen utgör även den inledande anmärkningen i bilaga I till det kungliga dekretet stöd för tillståndsförfarandet för anpassningsplanerna. Denna anmärkning är en ordagrann avskrift av den motsvarande anmärkningen i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse.

Domstolens bedömning

24 Domstolen erinrar i detta avseende om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-1147, punkt 23, och av den 29 januari 2004 i mål C-209/02, kommissionen mot Österrike, REG 2004, s. I-1211, punkt 16). Även om fördragsbrottet har upphört efter utgången av denna tidsfrist, finns det fortfarande ett intresse av att målet avgörs, bland annat i syfte att fastställa grunden för det ansvar som en medlemsstat kan ha gentemot dem vars rättigheter berörs av nämnda fördragsbrott (se bland annat dom av den 17 juni 1987 i mål 154/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2717, punkt 6, och av den 20 juni 2002, C-299/01, kommissionen mot Luxemburg, REG 2002, s. I-5899, punkt 11).

25 Det är i förevarande fall ostridigt att bestämmelserna om anpassningsplaner ännu inte hade löpt ut vid utgången av den frist som fastställs i det motiverade yttrandet, nämligen den 1 september 2002.

26 Det skall således prövas om nämnda bestämmelser vid denna tidpunkt var förenliga med de skyldigheter som Konungariket Spanien hade enligt artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse.

27 Enligt artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ursprungliga lydelse skulle sådan utrustning som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande den 31 december 1992 senast fyra år efter den dagen, det vill säga den 31 december 1996, uppfylla de minimikrav som anges i bilagan till detta direktiv.

28 Enligt den ursprungliga lydelsen av direktiv 89/655 skulle sådan utrustning således inte längre användas efter den 1 januari 1997, om den inte uppfyller de minimikrav som anges i bilagan.

29 Den 19 januari 1996, det vill säga före detta datum, trädde emellertid direktiv 95/63 i kraft.

30 I den nya punkten c i artikel 4.1 i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse anges att, trots vad som sägs i a ii och i b, särskild arbetsutrustning som omfattas av minimikraven i punkt 3 i bilaga I, som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande i företaget och/eller verksamheten den 5 december 1998 senast fyra år efter den dagen skall uppfylla de minimikrav som anges i bilaga I.

31 Kommissionens talan skall emellertid förstås så att den endast avser fall som inte omfattas av undantaget från artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse enligt artikel 4.1 c i samma direktiv.

32 Vad gäller arbetsutrustning som omfattas av artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse skall räckvidden av punkt 1 andra stycket i bilaga I till detta direktiv fastställas.

33 Enligt denna bestämmelse krävs inte nödvändigtvis, vad beträffar minimikraven i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse som gäller arbetsutrustning som redan är i bruk, samma åtgärder som följer av de väsentliga krav som ställs på ny arbetsutrustning.

34 Denna bestämmelse skall förstås så att den även i viss mån ändrar räckvidden av artikel 4.1 b i direktiv 89/655. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 18 i sitt förslag till avgörande får medlemsstaterna enligt denna bestämmelse anta bestämmelser enligt vilka arbetsutrustning som "inte nödvändigtvis [uppfyller] samma" krav som ställs på ny arbetsutrustning kan fortsätta att användas även efter den 31 december 1996.

35 Frågan huruvida arbetsutrustning som redan är i bruk är tillåten skall bedömas mot bakgrund av de minimikrav i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse, som skall tillämpas avseende utrustningen enligt punkt 1 andra stycket i bilagan. I denna bestämmelse föreskrivs att det beträffande de minimikrav som gäller för arbetsutrustning som redan är i bruk inte nödvändigtvis krävs samma åtgärder som de väsentliga krav som ställs på ny arbetsutrustning. Den skall därför tolkas så att den ger en större valfrihet avseende tekniska lösningar om det skydd som avses i nämnda bestämmelser säkerställs genom de vidtagna åtgärderna.

36 Domstolen erinrar i detta avseende om att det av fast rättspraxis framgår att det vid införlivande av ett direktiv med rättsordningen i en medlemsstat krävs att den nationella rätten säkerställer att direktivet faktiskt tillämpas fullt ut, att den rättsliga situation som följer av dessa bestämmelser är tillräckligt klar och precis samt att de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (se bland annat dom av den 23 mars 1995 i mål C-365/93, kommissionen mot Grekland, REG 1995, s. I-499, punkt 9, och av den 10 april 2003 i mål C-65/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-3655, punkt 20).

37 I förevarande fall krävs för tillämpningen av anpassningsplanerna att det finns alternativa förebyggande åtgärder för att säkerställa ett lämpligt skydd för säkerhet och hälsa vid de berörda arbetsplatserna. Det saknas emellertid i detta avseende en

hänvisning i det kungliga dekretet till bestämmelserna i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse. Endast i punkt 1 första stycket i nämnda dekret hänvisas till bilaga I till dekretet, vilken motsvarar bilaga I i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse. Däremot görs ingen hänvisning dit i de följande styckena, i vilka det, som undantag från föreskrifterna i första stycket, inrättas en ordning med anpassningsplaner. Det kungliga dekretet är således otydligt vad gäller införlivandet, inom ramen för denna ordning, av minimikraven i bilaga I till direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse för arbetsutrustning som är i bruk.

38 På grund av att punkt 1 andra och tredje styckena i punkt 1 i övergångsbestämmelsen i nämnda dekret således inte uppfyller kraven i artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse jämförd med bilaga I till direktivet, har Konungariket Spanien beviljat en ytterligare anpassningsfrist för arbetsutrustning som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande i företaget och/eller verksamheten före den 27 augusti 1997.

39 Domstolen konstaterar följaktligen att Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 b i direktiv 89/655 i dess ändrade lydelse genom att i punkt 1 i övergångsbestämmelsen i det kungliga dekretet om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagarnas användning av arbetsutrustning föreskriva en ytterligare anpassningsfrist för arbetsutrustning som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande på företaget och/eller i verksamheten före den 27 augusti 1997.

Rättegångskostnader

40 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 b i rådets direktiv 89/655/EEG av den 30 november 1989 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (andra särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG), i dess lydelse enligt rådets direktiv 95/63/EG av den 5 december 1995, genom att i punkt 1 i övergångsbestämmelsen i det kungliga dekretet nr 1215/1997 av den 18 juli 1997 om minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagarnas användning av arbetsutrustning föreskriva en ytterligare anpassningsfrist för arbetsutrustning som redan har ställts till arbetstagarnas förfogande på företaget och/eller i verksamheten före den 27 augusti 1997.**

2) **Konungariket Spanien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter