JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
28 päivänä kesäkuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Komissio vaatii esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 226 artiklan nojalla, että Saksan liittotasavalta ei ole saattanut voimaan kaikkia toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (jäljempänä direktiivi) [2] noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Komissio moittii Saksan liittotasavaltaa erityisesti siitä, että se ei ole täyttänyt sille direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti kuuluvia velvoitteita, koska se on Arbeitsschutzgesetzissä vapauttanut työnantajat, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää, velvollisuudesta pitää hallussaan asiakirjoja, joista ilmenevät työntekijöiden turvallisuus- ja terveysvaaroja työssä koskevan arvioinnin tulokset.

2. Saksan hallitus kiistää tämän komission väitteen ja toteaa, että kansallisen lainsäädännön asiakirjoja koskevat vaatimukset vastaavat direktiivin asiaa koskevia velvoitteita. Saksan hallituksen mukaan asiakirjoja koskevista vaatimuksista ei ole pienyritysten osalta säädetty direktiivin täytäntöönpanemiseksi laissa, vaan muissa säädöksissä. Komissio katsoo, että näissä muissa säädöksissä on puutteita.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3. Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan toteuttaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä tarpeelliset toimenpiteet. Tämän vuoksi direktiivissä on 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 tasapuolista osallistumistaan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti ja heidän kouluttamistaan, sekä lisäksi yleisiä ohjeita näiden periaatteiden täytäntöönpanemiseksi. Direktiivillä ei estetä sellaisten nykyisten tai tulevien kansallisten säännösten soveltа-

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 183, s. 1.

mista, joilla suojataan paremmin työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä.

4. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, että ellei direktiivin muissa säännöksissä toisin säädetä, työnantajan on ottaen huomioon yrityksen tai laitoksen toiminnan luonne, selvitettävä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat, muun muassa työvälineiden valinnasta, käytetyistä kemiallisista aineista tai valmisteista sekä työpaikkojen varustelusta johtuvat vaarat. Ehkäisevien toimenpiteiden, jotka työnantaja toteuttaa tarpeen mukaan tämän selvityksen perusteella, sekä työ- ja tuotantomenetelmien on varmistettava työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tason paraneminen ja niiden on oltava osa yrityksen tai laitoksen kaikkea toimintaa.

5. Direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Työnantajien erityisiä velvollisuuksia

1. Työnantajan on:

a) pidettävä hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysvaaroista työssä, mukaan lukien vaarat, jotka kohdistuvat erityisille vaaroille altistuviin työntekijäryhmiin;

b) päätettävä turvatoimista ja tarvittaessa käytettävistä suojavarusteista;

— — .

2. Jäsenvaltioiden on yritysten toimintojen laadun ja koon mukaisesti vahvistettava, mitä velvoitteita eri tyyppisten yritysten tulee täyttää laatiessaan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja ja valmisteltaessa 1 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja."

6. Direktiivin 10 artiklan otsikko on "Tiedottaminen työntekijöille" ja sen 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Työnantajan on toteutettava aiheelliset toimenpiteet, jotta työntekijät, joilla on erityistehtäviä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemisessa tai työntekijöiden edustajat, joilla on erityinen vas-

tuu työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä, saavat tehtäviensä suorittamista varten ja kansallisten lainsäädännön tai käytännön mukaisesti:

a) arvioinnit vaaroista ja turvatoimet, joita tarkoitetaan 9 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa;

— — ."

B *Kyseisen direktiivin säännösten täytäntöönpano Saksassa*

7. Direktiivi on pantu Saksan lainsäädännössä täytäntöön 7.8.1996 annetulla Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien -nimisellä lailla (laki työsuojelusta annetun EY:n puitedirektiivin ja muiden työsuojeludirektiivien täytäntöönpanosta). Tämän lain 1 § koskee Gesetz über die Durchführung von Massnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes des Beschäftigten bei der Arbeit -nimistä lakia (laki toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä; jäljempänä Arbeitsschutzgesetz tai ArbSchG). [3]

8. ArbSchG:n 5 § koskee työolojen arviointia, ja sen 1 momentissa säädetään, että työnantajan on selvitettävä työhön liittyvien vaarojen arvioinnin perusteella, mitkä työsuojelutoimenpiteet ovat tarpeen. Tätä velvoitetta tarkennetaan pykälän 2 ja 3 momentissa.

9. ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin otsikko on "Asiakirjat". Tämän momentin ensimmäinen virke sisältää työnantajaa koskevan velvoitteen pitää hallussaan asiakirjoja, jotka sisältävät muun muassa työn turvallisuusvaarojen arvioinnin tulokset. ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä myönnetään vapautus tästä asiakirjoja koskevasta velvollisuudesta pienyritysten osalta (jäljempänä pienyrityslauseke), ja se kuuluu seuraavasti: "Ellei muissa säädöksissä toisin säädetä, ensimmäistä virkettä ei sovelleta työnantajiin, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää." ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan kolmannessa virkkeessä tarkoitettua työntekijöiden lukumäärää määritettäessä sellaiset osa-aikaiset työntekijät, joiden säännöllinen työaika on enintään 20 tuntia viikossa, otetaan huomioon kertoimella 0,5 ja sellaiset osa-aikaiset työntekijät, joiden säännöllinen työaika on enintään 30 tuntia viikossa, otetaan huomioon kertoimella 0,75. [4]

10. ArbSchG:n 2 §:n 4 momentin mukaan kyseisessä laissa "muulla lainsäädännöllä"

3 — BGBl. I, s. 1246.

4 — Neljäs virke on lisätty 25.9.1996 annetun Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetzin (laki työllisyyttä parantavasta työoikeudesta) 9 §:llä (BGBl. I, s. 1476), ja sitä on muutettu viimeksi 19.12.1998 annetun lain 6 §:n c kohdalla (BGBl. I, s. 3843).

tarkoitetaan säännöksiä, joiden tavoitteena on työntekijöiden suojelu ja jotka sisältyvät muihin lakeihin tai asetuksiin taikka onnettomuuksien ehkäisyä koskeviin sääntöihin (jäljempänä Unfallverhütungsvorschriften-säännöt).

11. Esillä olevan oikeudenkäyntimenettelyn asiakirjoista käy ilmi, että "muu lainsäädäntö" on peräisin erityisesti Arbeitssicherheitsgesetzistä (työturvallisuuslaki; jäljempänä myös ASiG) [5] ja Sozialgesetzbuchin VII osasta (Saksan sosiaalilainsäädäntökokoelma; jäljempänä myös SGB). [6] Se sisältää lisäksi mainittuun lainsäädäntöön perustuvat täytäntöönpanomääräykset eli Unfallverhütungsvorschriften-säännöt.

12. ASiG:n 1 §:n mukaan työnantajan on kyseisen lain perusteella käytettävä työterveyslääkäreitä ja asiantuntijoita apuna työsuojeluun ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn liittyvissä asioissa muun muassa sen varmistamiseksi, että voimassa olevia säännöksiä noudatetaan asianmukaisesti.

13. ASiG:n 2 §:n 1 momentissa työnantaja velvoitetaan kutsumaan työterveyslääkärit (Betriebsärzte) palvelukseen kirjallisesti ja antamaan näiden tehtäväksi 3 §:ssä tarkoitetut tehtävät. ASiG:n 3 §:n 1 momentin mukaan työterveyslääkäreiden on tuettava työnantajaa kaikissa työntekijöiden terveyden suojelemiseen ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn liittyvissä kysymyksissä. Lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohdan mukaan heidän on muun muassa annettava työnantajalle ja muille työsuojelusta vastaaville henkilöille neuvoja työolojen arviointiin liittyvissä asioissa.

14. Lisäksi ASiG:n 5 §:n 1 momentissa työnantaja velvoitetaan kutsumaan koulutetut työturvallisuusasiantuntijat (Fachkräfte für Arbeitssicherheit) palvelukseen kirjallisesti ja antamaan näiden tehtäväksi 6 §:ssä tarkoitetut tehtävät. Koulutettujen asiantuntijoiden 6 §:ssä mainitut tehtävät vastaavat suurelta osin 3 §:ssä mainittuja työterveyslääkärien tehtäviä. ASiG:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohdassa mainitut työterveyslääkärien tehtävät ovat työolojen arvioinnin osalta täsmälleen samat kuin 6 §:n 1 momentin e alakohdassa mainitut koulutettujen asiantuntijoiden tehtävät. [7]

15. SGB:n VII osan 15 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen 6 kohdan mukaan

5 — Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit, annettu 12.12.1973 (BGBl. I, s. 1885), muutettu viimeksi 25.9.1996 annetulla lailla (BGBl. I, s. 1476).

6 — Muutettu viimeksi 22.12.1999 annetulla lailla (BGBl. I, s. 2534).

7 — ASiG:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohta ja 6 §:n 1 momentin e alakohta on lisätty 7.8.1996 annetulla täytäntöönpanolailla.

vahinkovakuutusyhtiöiden (Unfallversicherungsträger) on itsenäisesti vahvistettava Unfallverhütungsvorschriften-säännöt niiden toimenpiteiden osalta, jotka yrittäjän on toteutettava noudattaakseen Arbeitssicherheitsgesetzin velvoitteita. Saksan hallitus esitti oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa komissiolle esimerkkinä kolmen alan (koneenrakentamis- ja metalliala, tekstiili- ja vaatetusala, rakennusala) koulutettuja asiantuntijoita koskevat Unfallverhütungsvorschriften-säännöt.

16. Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kannalta on merkitystä lisäksi eräillä Arbeitssicherheitsgesetzin säännöksillä, joiden nojalla Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (liittotasavallan työvoima- ja sosiaaliturvaministeriö) voi myöntää vapautuksia.

17. ASiG:n 14 §:n 1 momentissa liittovaltion ministeriö valtuutetaan määräämään asetuksella toimenpiteistä, jotka työnantajan on toteutettava noudattaakseen ASiG:n mukaisia velvoitteita. Kun kyseessä ovat Unfallverhütungsvorschriften-säännöt, liittovaltion ministeriö voi kuitenkin käyttää tätä toimivaltaa ainoastaan silloin, kun vahinkovakuutusyhtiö ei ole antanut tai muuttanut tarvittavia Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjä sille asetetun määräajan kuluessa.

18. Lisäksi ASiG:n 14 §:n 2 momentissa säädetään, että liittovaltion ministeriö voi määrätä, että tietyntyyppisten yritysten, kun otetaan huomioon tietyt olosuhteet ja erityisesti työntekijöiden lukumäärä, ei tarvitse suorittaa joko kokonaan tai osittain 3 ja 6 §:ssä mainittuja tehtäviä. Lisäksi liittovaltion ministeriö voi ASiG:n 14 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan määrätä, että 3 ja 6 §:ssä mainittuja tehtäviä ei tarvitse suorittaa kokonaan tai osittain, jos tämä on väistämätöntä sen vuoksi, että työterveyslääkäreitä tai työturvallisuusasioihin koulutettuja asiantuntijoita ei ole riittävästi.

III Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

19. Komissio lähetti 19.11.1997 päivätyllä kirjeellä Saksan hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin kolmas virke, jolla työnantajat, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää, vapautetaan velvollisuudesta pitää hallussaan asiakirjoja, joista ilmenevät vaarojen arvioinnin tulokset, on direktiivin vastainen. Huomautus koski erityisesti direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, jossa velvoitetaan kaikki työnantajat pitämään hallussaan tällaista arviointia, ja direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, jolla varmistetaan, että tietyt työntekijäryhmät saavat käyttöönsä näiden arviointien tulokset. Koska Saksan hallitus ei hyväksynyt komission väitettä, komissio osoitti sille perustellun lausunnon 19.10.1998 päivätyllä kirjeellä.

20. Saksan hallitus katsoi 26.1.1999 päivätyssä ilmoituksessaan, ettei direktiiviin sisälly yleistä velvollisuutta pitää hallussa arviointitietoja. Lisäksi se totesi, että ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä tarkoitetun "muun lainsäädännön", erityisesti Arbeitssicherheitsgesetzin ja Unfallverhütungsvorschriftensääntöjen nojalla kunkin toimialan kaikki pienyritykset kuuluivat direktiivissä säädetyn tietojen säilyttämisvelvollisuuden alaisuuteen. Saksan hallitus mainitsi esimerkkinä "muusta lainsäädännöstä" lisäksi erään biologisia tekijöitä koskevan asetuksen ("Biostoffverordnung"). [8]

21. Tämän jälkeen komissio nosti yhteisöjen tuomioistuimessa esillä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 4.1.2000.

22. Kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut sille EY 10 ja EY 249 artiklan sekä toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ArbSchG:n 6 §:ssä vapauttanut työnantajat, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää, velvollisuudesta pitää hallussaan asiakirjoja, joista ilmenevät vaarojen arvioinnin tulokset

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Saksan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Esillä olevassa asiassa ei ole pidetty suullista käsittelyä.

8 — Kyseessä oli luonnos työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät biologisille tekijöille altistumiseen työssä (seitsemäs direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 26 päivänä marraskuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/679/ETY täytäntöönpanoasetukseksi. Asetus vahvistettiin 27.1.1999 (BGBl. I, s. 50).

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

A *Komission kanneperusteet*

25. Komissio väittää kannekirjelmässään ensinnäkin, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään sen lisäksi, että työnantajan on pidettävä hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysasioista työssä, myös velvollisuudesta laatia arvioinnista asiakirjat, millä tarkoitetaan sitä, että tiedot on kirjattava ja säilytettävä niin, että kolmannet osapuolet voivat tutustua niihin ja ymmärtää ne. Komissio esittää kantansa perusteluksi useita väitteitä, jotka perustuvat direktiivin tarkoitukseen ja termin "asiakirjat" käyttöön direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa.

26. Direktiivin tosiasiallisen täytäntöönpanon osalta komissio toistaa kannekirjelmässään väitteensä, jonka mukaan ArbSchG:n 6 §:n 1 momentissa pienyrityksille myönnetty vapautus ei ole direktiivin mainittujen säännösten mukainen. Komissio toteaa, että direktiivin täytäntöönpanossa on puutteita Saksan hallituksen mainitsemasta muusta lainsäädännöstä huolimatta.

27. Näin ollen esimerkiksi biologisia tekijöitä koskeva asetus koskee komission mukaan kyseisten tekijöiden parissa tehtäviä töitä, mutta säädös ei koske työpaikan muita mahdollisia vaaroja, jotka voivat johtua esimerkiksi kemikaalien ja fyysisten tekijöiden käytöstä työssä.

28. Komission mukaan myös Saksan hallituksen mainitsemissa Unfallverhütungsvorschriften-säännöissä on useita puutteita, jotka liittyvät direktiivin täytäntöönpanoon. Sen mukaan nämä puutteet liittyvät ensinnäkin asiakirjavaatimusten vastaavuuteen ja toiseksi ministeriön toimivaltaan vapauttaa tietyt työnantajat selvitysvelvollisuuksista.

29. Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen mukaisesti laadittujen selvitysten ja direktiivissä edellytettyjen asiakirjojen vastaavuuden osalta komissio mainitsee vastauskirjelmässään rakenteelliset ja sisällölliset ongelmat.

30. Komissio korostaa rakenteen vastaavuuden selvittämisen osalta, että eri Unfallverhütungsvorschriften-säännöissä asetettu selvitysvelvollisuus ei kohdistu työnantajaan vaan työterveyslääkäriin ja koulutettuihin asiantuntijoihin. Näillä on työnantajaan nähden enimmäkseen neuvontatehtäviä. Komissio katsoo, ettei sitä, että selvityksessä annetaan neuvoja työnantajalle tiettyjen toimenpiteiden suorittamista varten, voida pitää takeena siitä, että työnantaja noudattaa näitä neuvoja. Kan-

sallisessa lainsäädännössä työnantajaa ei velvoiteta perustamaan jatkotoimenpiteitään selvityksessä esitettyihin toimenpiteisiin. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa kuitenkin edellytetään juuri sitä, että työnantajalla on hallussaan asiakirjat, jotka sisältävät arvioinnin vaaroista, ja että hänen on päätettävä ennaltaehkäisy- ja turvatoimista tämän arvioinnin perusteella.

31. Komissio suhtautuu lisäksi epäillen Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen mukaisesti laadittujen selvitysten ja direktiivissä edellytettyjen asiakirjojen sisällölliseen vastaavuuteen. Selvityksen on täytettävä useita sisältöä koskevia vaatimuksia. Joitakin vaarojen arviointiin liittyviä tekijöitä on voitu tässä yhteydessä ottaa huomioon, mutta toisia luultavasti ei. Sisällön vastaavuutta koskevan vaatimuksen täyttymiseksi on jokaisessa yksittäistapauksessa selvitettävä tarkkaan, vastaako selvityksen sisältö direktiivissä tarkoitettuja vaaroja ja niistä laadittuja asiakirjoja sekä miltä osin tiedot ovat vastaavia. Komission mukaan ei voida yleisesti ottaen olettaa, että jokainen selvitys sisältää direktiivissä tarkoitetun riittävän arvioinnin vaaroista. Myös toteutettavien ennaltaehkäisy- ja turvatoimien perusta voi olla riittämätön. Näin ollen myös työnantajan voi olla vaikeampi osoittaa valvontaviranomaisille, että se on noudattanut arviointivelvollisuuttaan.

32. Toiseksi komissio väittää kannekirjelmässään, että liittovaltion ministeriö voi ASiG:n 14 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan perusteella määrätä, että työnantajien ei työntekijöiden lukumäärän vuoksi tarvitse suorittaa tiettyjä tehtäviä, kuten laatia selvitystä. Tästä seuraa, että yhteisön lainsäädännöstä johtuvaa velvollisuutta panna direktiivi täytäntöön sitovilla kansallisilla säännöksillä ei ole noudatettu.

33. Komissio syyttää lopuksi Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on laajentanut pienyrityslausekkeen soveltamisalaa entisestään lisäämällä 27.9.1996 annetulla lailla [9] ArbSchG:n 6 §:n 1 momenttiin neljännen virkkeen.

B *Saksan liittotasavallan vastine*

34. Saksan hallitus väittää, että komission riitauttama ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin pienyrityslauseke kuuluu Saksan lainsäädännön hierarkkisiin täytäntöönpanosäädöksiin. Pienyrityslausekkeesta ei seuraa, että pienyrityksissä ei tarvitsisi vahvistaa vaarojen arvioinnin tuloksia kirjallisesti asiakirjan muodossa, vaan sillä pelkästään estetään kohtuuttoman kaksinkertaisen rasituksen syntyminen pienyrityksille, joten se on yhteisön lainsäädännön

9 — BGBl. I, s. 1461.

mukainen. Direktiivin mukaisesta velvoitteesta, jonka mukaan työntekijöiden on saatava tiedot arvioinneista, on Saksan mukaan jo säädetty täysin muissa säädöksissä. Saksan hallitus korostaa tässä yhteydessä, että vaikka biologisia tekijöitä koskevassa asetuksessa olisi puutteita, jokaista työnantajaa koskevat kuitenkin Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen säännökset. Sekä teollisuuden että maatalouden vahinkovakuutusyhtiöt ja julkisen alan vastaavat työntekijäyhdistykset ovat tältä osin täyttäneet velvollisuutensa täysin.

35. Saksan hallituksen mukaan Arbeitsschutzgesetzillä ja Arbeitssicherheitsgesetzillä on molemmilla sama tarkoitus kuin direktiivillä. ArbSchG:n 5 § ja ASiG:n 3 ja 6 §:ssä mainitut tehtävät liittyvät välittömästi toisiinsa. ArbSchG:n 5 §:ssä kaikki työnantajat velvoitetaan arvioimaan työntekijöille työstä aiheutuvat vaarat. ASiG:n 3 ja 6 §:ssä annetaan työnantajien käyttöön edellä mainitun velvollisuuden noudattamiseksi pätevät kumppanit eli työterveyslääkärit ja koulutetut asiantuntijat. Näiden asiantuntijoiden suorittama tietojen hankinta ja neuvonta ovat osa työnantajan päätöksentekoa. Saksan hallituksen mukaan ASiG:n 3 ja 6 §:ssä tarkoitettujen selvitysten on pienyritysten osalta aina täytettävä ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut vaarojen arviointia koskevat edellytykset.

36. Saksan hallitus kiistää komission väitteen, jonka mukaan Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen ja direktiivin asiakirjoja koskevat velvoitteet eivät olisi rakenteeltaan ja sisällöltään vastaavia.

37. Saksan hallitus huomauttaa rakenteen vastaavuuden osalta, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään ainoastaan, että työnantajan on *pidettävä hallussaan* [10] arviointia. Selvityksen laatijaa ei mainita erikseen, ja näin ollen on mahdollista, että selvityksen laatimiseen osallistuu useita henkilöitä. Lisäksi direktiivin 9 artiklasta ei voida päätellä, että työnantajan olisi laadittava asiakirjat täysin itsenäisesti. Kun otetaan huomioon se, että suurissa yrityksissä työnantajan velvollisuudet on tavallisesti delegoitu eikä yrittäjä voi noudattaa kaikkia velvollisuuksia henkilökohtaisesti, Saksan hallitus katsoo, että direktiivistä on oikeutetusti jätetty pois tällainen lisärasitusta aiheuttava edellytys.

38. Saksan hallituksen mukaan vaarojen arviointi on menettely, johon kaikki yri-

10 — Kursivointi tässä.

tyksen vastuuhenkilöt osallistuvat aktiivisesti. Asiakirjoja koskevan velvollisuuden tarkoituksena on näin ollen taata, että arvioinnissa otetaan huomioon ja arvioidaan asianmukaisesti kaikki merkitykselliset olosuhteet. Kysymys siitä, noudattaako työnantaja suosituksia, edellyttää yksinkertaista dokumentointia laajempaa arviointimenettelyä. Nämä työnantajan myöhemmin tekemät päätökset eivät voi sisältyä asiakirjoja koskevaan velvollisuuteen.

39. Saksan hallitus väittää lisäksi, että vaarojen selvittämisessä ja kirjaamisessa on otettava huomioon myös muiden kuin itse työnantajan näkemykset, esimerkiksi työterveyslääkärien ja koulutettujen asiantuntijoiden näkemykset. Heillä voi olla paremmat edellytykset ja he voivat olla riippumattomampia kuin työnantaja, jolloin he voivat suorittaa vaarojen arvioinnin paremmin. Tämä näkemys noudattaa direktiivistä ilmenevää integroitua lähestymistapaa työsuojeluun. Siinä vaarojen arviointi ei ole pelkästään työnantajan tehtävä. Ratkaisevana ei näin ollen voidakaan pitää sitä, että Arbeitsschutzgesetzin mukaan työnantaja vastaa asiakirjojen laatimisesta, kun taas Arbeitssicherheitsgesetzin mukainen selvitysvelvollisuus koskee erikoistuneita henkilöitä. Saksan hallituksen mukaan se, että Unfallverhütungsvorschriften-säännöissä yrittäjä velvoitetaan vaatimaan selvityksiä säännöllisesti, osoittaa lisäksi, että myös itse työnantajan on osallistuttava aktiivisesti selvityksen sisällön laadintaan.

40. Saksan hallitus kiistää sisällön vastaavuuden osalta komission väitteen, jonka lähtökohtana näyttää Saksan mukaan olevan se mahdollisuus, että vaarat on arvioitu epätäydellisesti jossakin konkreettisessa tilanteessa. Saksan hallituksen mukaan asiakirjoja koskevan velvollisuuden sisällön vastaavuutta on arvioitava pikemminkin tekemällä abstrakti vertailu tietojen kirjaamista koskevien velvollisuuksien suojelutavoitteesta. Saksan hallituksen mukaan tällainen vertailu riittää esillä olevassa asiassa, ja Arbeitsschutzgesetzissä työnantajille ja Arbeitssicherheitsgesetzissä työterveyslääkäreille ja koulutetuille asiantuntijoille on säädetty periaatteessa vastaavat tehtävät. Saksan hallituksen mukaan direktiivin virheelliseen täytäntöönpanoon liittyvä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei voi kohdistua siihen, millä tavoin työnantaja ja hänen apunaan olevat asiantuntijat toteuttavat konkreettisesti direktiivin suojelutavoitetta.

41. Saksan hallitus katsoo lisäksi, että komission lähtökohtana ovat virheellisesti direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät puutteet ASiG:n 14 §:n osalta. ASiG:n 14 §:n 1 momentissa säädetystä subsidiariteettiperiaatteesta seuraa, että mikäli itsenäisesti laaditut Unfallverhütungsvorschriften-säännöt täyttävät Arbeitssicherheitsgesetzin ja Sozialgesetzbuchin VII osan edellytykset, asianomainen ministeriö ei voi antaa tarkempia määräyksiä. Esillä olevassa asiassa kaikki vahinkovakuutusyhtiöt ovat vahvistaneet Unfallverhütungsvorschriften-säännöt asianmukaisesti. Tämän vuoksi liittovaltion ministeriö ei myöskään käytä ASiG:n 14 §:n

2 momentin 1 kohdan mukaista toimivaltaansa. Lisäksi Saksan hallitus toteaa, että Arbeitssicherheitsgesetzin voimaantulon jälkeen liittovaltion ministeriö ei ole yhtään kertaa käyttänyt ASiG:n 14 §:n 2 momentin mukaista toimivaltaansa. Saksan hallituksen mukaan liittovaltion ministeriö ei myöskään käytännössä saa myöntää tällaisia vapautuksia asiakirjojen laatimista koskevasta velvollisuudesta, koska se olisi direktiivin säännösten vastaista.

42. Komission sen väitteen osalta, että ArbSchG:n 6 §:n 1 momentissa säädettyä pienyrityksiä koskevaa poikkeusta olisi laajennettu neljännen virkkeen lisäyksellä, Saksan hallitus katsoo, että nyt on työmäärän kannalta tarkasteltuna saatettu samaan asemaan ne työnantajat, joiden palveluksessa on osa-aikaisia työntekijöitä ja ne, joilla osa-aikaisia työntekijöitä ei ole. Lisäksi neljännen virkkeen lisääminen ei sen mukaan muuta ArbSchG:n 6 §:n merkitystä ja tarkoitusta.

V Asian arviointi

43. Tämän monimutkaisen kiistan arvioinnin kannalta on hyödyllistä todeta ensin lyhyesti kiistan laajuus ja direktiivissä säädetyt velvollisuudet ja siirtyä vasta sen jälkeen käsittelemään komission kannetta esitettyjen väitteiden pohjalta.

A *Kiistan aihe*

44. Kiista koskee direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa säädettyä asiakirjoja koskevaa velvollisuutta siltä osin kuin kyseessä ovat työnantajat, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää. Komission lähtökohtana on ilmeisesti, että asiakirjoja koskevaa velvollisuutta ei ole pantu täydellisesti ja asianmukaisesti täytäntöön Arbeitsschutzgesetzin 6 §:ssä niiden työnantajien osalta, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää. Lisäksi voidaan todeta, että komission esittämät väitteet koskevat vain tällaisten työnantajien velvollisuutta pitää hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysvaaroista työssä sekä heidän velvollisuuttaan varmistaa, että asianmukaiset osapuolet saavat arvioinnin käyttöönsä. Komission kanne ei koske toimenpiteitä, joita työnantajan olisi tämän arvioinnin perusteella suoritettava.

45. Lisäksi tämä menettely koskee ensisijaisesti direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvollisuuksia pitää hallussa asiakirjoja arvioinnin tuloksista. Jos katsotaan, että Saksan liittotasavalta on pannut tämän säännöksen puutteellisesti täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, tästä seuraa väistämättä, että myös direktiivin 10 artiklan 3 kohta on pantu täytäntöön puutteellisesti. Jos työnantajan hallussa ei ole vaarojen arviointia, työntekijät tai heidän edustajansa eivät tietenkään voi myöskään saada sitä käyttöönsä.

B *Direktiivissä säädetyt velvollisuudet*

46. Direktiivin soveltamisala on laaja, mutta samalla jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta konkreettisten velvoitteiden toteuttamisen osalta.

47. Kuten yhteisöjen tuomioistuin hiljattain totesi, direktiivin soveltamisala, joka sisältää työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamista työssä koskevat yleisperiaatteet, on käsitettävä laajaksi. Tämä ilmenee sekä direktiivin tarkoituksesta että sen 2 artiklan sanamuodosta. Kyseisen säännöksen mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin, sekä julkisiin että yksityisiin, toiminnan aloihin ja sitä jätetään soveltamatta ainoastaan sellaisten erityisten julkisten tehtävien osalta, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Tästä seuraa, että direktiivin soveltamisalaa koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti. [11]

48. Katson edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella, että direktiivi suojaa periaatteessa kaikkia työntekijöitä sen yrityksen koosta riippumatta, jonka palveluksessa nämä ovat. Direktiivin 9 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava asiakirjoja koskevat velvoitteet "yritysten toimintojen laadun ja koon mukaisesti", ei mielestäni tule tulkita jäsenvaltioiden oikeudeksi säätää, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut velvoitteet eivät koske tietyntyyppisiä yrityksiä. Tässä suhteessa fyysisten työolojen parantamiseen liittyvä tavoite ei saa olla alisteinen pelkästään taloudellisille näkökohdille kuten pienille yrityksille mahdollisesti aiheutuvalle kohtuuttomalle hallintorasitukselle. [12]

49. Kuten Saksan hallitus oikeutetusti toteaa, tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että mainitussa lauseessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus antaa eri yritysryhmille direktiivin 9 artiklassa tarkoitettujen asiakirjoja koskevien velvoitteiden osalta erilaisia säädöksiä. Jokaisen työnantajan on pidettävä hallussa asiakirjaa arvioinnin tuloksista, mutta tämän velvoitteen konkreettisen toteuttamisen osalta jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon yritysten toiminnan luonteen ja yrityksen koon. Tällainen selitys on EY:n perustamissopimuksen aiemman 118 a artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukainen. Sen mukaan perustamissopimuksen 118 a artiklaan perustuvissa direktiiveissä vältetään säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisi-

11 — Asia C-303/98, Simap, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7963, 34 ja 35 kohta). Laaja soveltamisala koskee myös mainitun puitedirektiivin 16 artiklaan perustuvia erityisdirektiivejä. Ks. mm. asia C-11/99, Dietrich, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5589, 37, 38 ja 49 kohta).

12 — Ks. direktiivin johdanto-osan 13. perustelukappale.

vat pienten tai keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä. [13]

50. Se, että direktiivin suojelutavoite on käsitettävä laajaksi, käy lisäksi ilmi niiden vaarojen laajasta kuvauksesta, jotka direktiivin mukaan on otettava huomioon. Direktiivin johdanto-osan 15. perustelukappaleesta seuraa, että direktiivin säännöksiä on sovellettava kaikkiin ajateltavissa oleviin vaaroihin, jotka voivat uhata työntekijän turvallisuutta ja terveyttä. Näihin vaaroihin kuuluvat vaarat, jotka johtuvat kemiallisten, fysikaalisten ja biologisten tekijöiden käytöstä työssä, sekä vaarat, jotka liittyvät työntekijöiden työturvallisuuteen, työhygieniaan ja terveyden suojelemiseen. Direktiivin kertomuksia ja asiakirjoja koskevien velvoitteiden täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on otettava huomioon kaikki nämä tekijät.

51. Saksan hallitus kiisti oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa komission väitteen, jonka mukaan työnantajan on laadittava vaarojen arviointi kestävällä tavalla eli toisin sanoen kirjallisessa tai sähköisessä muodossa. Oikeudenkäyntivaiheessa se näyttäisi kuitenkin hyväksyvän komission käsityksen. Direktiivin tarkoitus huomioon ottaen myös minusta vaikuttaa siltä, että työnantajan on kirjattava 9 artiklassa tarkoitettu vaarojen arviointi sellaisella tavalla, että arviointi on koska tahansa esimerkiksi direktiivin 10 artiklan 3 kohdan a alakohdassa mainittujen henkilöiden käytettävissä ja lisäksi esimerkiksi työsuojelutoimenpiteiden noudattamista valvovien tarkastajien käytettävissä. Näin ollen on todettava oikeutetuksi komission väite siitä, että vain kirjaamalla vaarojen arvioinnin tulokset työntekijöille voidaan antaa tietoja optimaalisella tavalla ja työnantaja voi osoittaa valvontaviranomaisille täyttäneensä asiakirjoja koskevat velvoitteet.

52. Direktiivissä työnantajat velvoitetaan toteuttamaan vaarojen arviointi, tekemään siitä asiakirjat, antamaan tiedot niille, joiden käyttöön ne kuuluvat, ja toteuttamaan arvioinnin perusteella työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua ja ennalta ehkäisevää toimintaa koskevat toimenpiteet. Komission mukaan juuri työnantajan on suoritettava vaarojen arviointi. Olen kuitenkin samaa mieltä Saksan hallituksen kanssa, joka vastauskirjelmässään toteaa, että direktiivissä ei aseteta tarkempia vaatimuksia siitä, kenen on suoritettava vaarojen arviointi. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään ainoastaan, että työnantajan on pidettävä hallussaan arviointia vaaroista. Säännös ei estä sitä, että vaarojen arvioinnin ja tietojen kirjaamisen suorittaisi kolmas osapuoli.

13 — Katso myös direktiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale. Tämä velvoite on nykyään vahvistettu EY 137 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.

Tarkoituksenahan on kuitenkin, että työnantaja käyttää arviointia vaaroista direktiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti varmistaakseen työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden.

C *Komission kanteen arviointi*

53. Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan sekä EY 10 ja EY 249 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1992. Käsiteltävänä on kysymys siitä, onko Saksan liittotasavalta jättänyt noudattamatta sille direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan kuuluvia velvoitteitaan vapauttamalla direktiivin velvoitteista työnantajat, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää.

54. Komission väitteet koskevat lähinnä Saksan liittotasavallan valitsemaa järjestelmää, jossa asiakirjoja koskevasta velvollisuudesta säädetään pienyritysten osalta erityisissä säädöksissä, joiden puutteiden vuoksi direktiiviä ei ole pantu täytäntöön täydellisesti ja sitovasti. Komissio viittaa tältä osin Arbeitssicherheitsgesetzin puutteisiin ja Saksan hallituksen 26.1.1999 antamassa ilmoituksessaan esimerkkinä mainitsemaan biologisia tekijöitä koskevaan asetukseen.

55. Saksan hallitus ei ole oikeudenkäyntimenettelyssä kiistänyt biologisista tekijöistä annetun asetuksen puutteita, mutta huomauttaa, että Arbeitssicherheitsgesetzin ja Sozialgesetzbuchin VII osan mukaisesti laaditut Unfallverhütungsvorschriften-säännöt muodostavat kattavan järjestelmän, jolla kyseessä oleva asiakirjoja koskeva velvollisuus on pantu täytäntöön niiden työnantajien osalta, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää. Rajoitankin tarkasteluni vain viimeksi mainittuihin sääntöihin.

56. Ensiksi on käsiteltävä kysymystä siitä, voiko järjestelmä, jossa vahinkovakuutusyhtiöt laativat Unfallverhütungsvorschriften-säännöt alakohtaisesti, sellaisenaan olla riittävä direktiivin kyseessä olevien säännösten täytäntöönpanemiseksi.

57. Katson, että näin voi olla. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettuja direktiivejä noudattaakseen vahvistettava täsmälliset oikeussäännöt, jotta kansallinen lainsäädäntö vastaa direktiiviä, eikä kansallisen lainsäädännön sisällöstä, sen täydellisestä vastaavuudesta direktiivin kanssa tai säädösten muodollisesta sitovuudesta voi syn-

työ epävarmuutta.[14] Jäsenvaltiot voivat kuitenkin valita muodon ja toteuttamistavan vapaasti näiden rajojen sisällä. Saksan liittotasavalta voi näin ollen panna direktiivin täytäntöön alueellisesti hajautetussa lainsäädännössä ja yhtä hyvin, kuten tässä käsiteltävässä asiassa, myös toiminnollisesti hajautetuissa säädöksissä, joiden perusteella julkisoikeudelliset vahinkovakuutusyhtiöt[15] vahvistavat asiakirjoja koskevat velvoitteet itsenäisesti säännöissä, jotka edellyttävät liittovaltion ministeriön hyväksyntää.[16] Unfallverhütungsvorschriften-säännöt on julkaistava,[17] ja ministeriön hyväksynnän ja julkaisemisen jälkeen ne velvoittavat työnantajia ja näiden työntekijöitä.[18] Vaikka Saksan rakenteeltaan hierarkkinen täytäntöönpanolainsäädäntö vaikuttaa yleisesti ottaen monimutkaiselta, sellaisen työnantajan kannalta, jonka palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää, ei ole epäilystäkään siitä, että hänen on noudatettava alaansa koskevia Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjä.

58. Unfallverhütungsvorschriften-säännöt ovat luonteeltaan julkisoikeudellisia säädöksiä ja soveltuvat näin ollen direktiivin velvoitteiden täyttämiseen. Komissio ei kiistäkään tätä. Seuraava kysymys onkin, ovatko Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen mukaisesti laaditut selvitykset todellisuudessa vastaavanarvoisia kuin direktiivissä edellytetyt asiakirjat. Komissio päättelee Saksan järjestelmästä, että näin ei ole. Sen mukaan Saksan järjestelmästä puuttuu työnantajan nimenomainen sitoutuminen hyväksymään selvityksen ehdotukset ja käyttämään niitä myöhempien turvatoimenpiteiden perustana (rakenteen vastaavuus) sekä vaarojen arvioinnin osalta vastaavanarvoinen normi (sisällön vastaavuus).

59. EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarpeelliset seikat, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta.[19] Katson, että komissio ei ole näyttänyt toteen sitä, ettei Saksan järjestelmä täyttäisi rakenteen ja sisällön osalta direktiivin asiaa koskevia säännöksiä.

60. Rakenteen vastaavuuden osalta kannatan, kuten jo edellä totesin, Saksan hallituksen vastausta, jonka mukaan direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdassa työnantajalta edellytetään ainoastaan vaarojen arvioinnin pitämistä hallussaan. Säännöksessä ei aseteta mitään edellytyksiä

14 — Ks. mm. asia C-340/96, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2023, 27 kohta).

15 — SGB:n IV osa, 29 §:n 1 momentti.

16 — Ks. SGB:n VII osan 15 §:n 4 momentti.

17 — SGB:n IV osa, 34 §:n 2 momentti.

18 — Ks. Ricke, W., teoksessa Niesel, K., *Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht*, SGB:n VII osa, 15 §:n 3 momentti, muutos 2000, EL 29.

19 — Ks. esim. asia C-55/99, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11499, 30 kohta).

sen osalta, kenen on laadittava arvioinnin sisältävät asiakirjat. On ymmärrettävää, että pienyritykset käyttävät arviointien suorittamiseen asiaa tuntevia kolmansia osapuolia, esimerkiksi työterveyslääkäreitä ja muita koulutettuja asiantuntijoita.[20] Tämä voi parantaa arviointien laatua, mikä edistää direktiivin tarkoituksen toteutumista. Tilanteelle on kuvaavaa, että mikäli yrityksen mahdollisuudet turva- ja ennaltaehkäisytoimien järjestelemiseksi ovat riittämättömät, direktiivin 7 artiklan 3 artiklassa jopa velvoitetaan työnantajat käyttämään pätevää ulkopuolista apua.[21]

61. En myöskään kannata komission arvostelua siitä, että lainsäätäjä ei Saksassa säädä velvoittavasti, että työnantajan on käytettävä turva- ja ennaltaehkäisytoimiensa perustana selvityksessä ilmoitettuja toimenpiteitä. En löydä tällaista velvoitetta direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdasta. Direktiivin yhteydessä vaarojen arviointia täytyy kylläkin käyttää työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parempaan suojeluun tähtäävien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Työnantajaa koskevasta velvoitteesta toteuttaa tosiasiallisesti tarvittavat toimenpiteet ei kuitenkaan ole säädetty direktiivin 9 artiklassa vaan sen 6 artiklassa. Komissio ei kuitenkaan perustellussa lausunnossaan moiti Saksaa direktiivin 6 artiklan noudattamatta jättämisestä, joten katson, että tämä peruste voidaan esillä olevassa asiassa sivuuttaa.[22]

62. Sisällön vastaavuuden osalta Saksan hallitus on vedonnut Arbeitssicherheitsgesetzissä ja Arbeitsschutzgesetzissä säädettyjen asiakirjoja koskevien velvoitteiden vastaavuuteen.

63. ASiG:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohdan ja ASiG:n 6 §:n 1 momentin e alakohdan mukaan työterveyslääkärien ja koulutettujen asiantuntijoiden on avustettava työnantajaa työolojen arvioinnissa. ArbSchG:n 5 §:n otsikkona on samoin "Työolojen arviointi". Viimeksi mainitun säännöksen mukaan työnantajan on toteutettava turvatoimenpiteet työturvallisuuteen liittyvien riskien arvioinnin perusteella. ArbSchG:n 5 §:n 3 momentissa maini-

20 — Lisäksi joissakin Unfallverhütungsvorschriften-säännöissä annetaan yrittäjille mahdollisuus huolehtia asiakirjoja koskevista velvoitteista suoraan "Unternehmermodellin" mukaan (yrittäjämalli). Tällöin työnantaja koulutetaan ja opastetaan täyttämään Arbeitssicherheitsgesetzin mukaiset velvollisuutensa tehokkaasti.

21 — Tällöin vastuu säilyy direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan työnantajalla.

22 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 226 artiklan mukaan nostettavat kanteet voivat perustua vain perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin. Ks. mm. asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1653). Ks. laajemmin 3.5.2001 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-127/99, komissio v. Italia (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), erityisesti 25—32 kohta.

taan esimerkkejä mahdollisista vaaroista, mukaan lukien vaarat, jotka voivat liittyä työpaikkojen toteutukseen ja varusteluun: fysikaaliseen, kemialliseen ja biologiseen varusteluun; työvälineiden valintaan ja käyttöön sekä valmistusprosessien ja työaikojen järjestämiseen.

64. ASiG:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohdan ja ASiG:n 6 §:n 1 momentin e kohdan säännökset on lisätty samalla lailla kuin ArbSchG:n 5 §. Tällä 7.8.1996 annetulla lailla direktiivi pantiin täytäntöön Saksan liittotasavallassa. Päättelen tästä, että Saksan lainsäätäjän tarkoituksena on täytynyt olla, että Arbeitssicherheitsgesetziä ja Arbeitsschutzgesetziä tulkitaan vaarojen arvioinnin osalta samalla tavalla. Myös ArbSchG:n 5 §:n 3 momentti täyttää mielestäni direktiivin lähtökohtana olevan vaarojen laajan kuvauksen. Lisäksi voidaan kohtuudella olettaa, että ASiG:n mukaiseen selvitysvelvoitteeseen samoin kuin ArbSchG:n 5 §:n selvitysvelvoitteeseen sisältyy direktiivissä tarkoitettu työntekijöille aiheutuvien vaarojen arviointi.[23] Tämä kumoaa komission väitteen siitä, että palkattujen asiantuntijoiden laatiman selvityksen on täytettävä toisenlainen tarkoitus ja että yleisesti ottaen ei voida olettaa, että selvitysten sisältö vastaisi direktiivin arviointia koskevia velvoitteita.

65. Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen avulla toteutettavaan direktiivin täytäntöönpanoon liittyy kuitenkin vielä kaksi mahdollista ongelmaa.

66. Ensinnäkin on kysyttävä, vastaako tapa, jolla Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen mukaiset selvitykset on laadittava, direktiivissä säädettyä (kirjallisessa ja/tai sähköisessä muodossa olevien) asiakirjojen hallussa pitämistä koskevaa velvoitetta. Saksan liittotasavallan komissiolle esittämät kolme Unfallverhütungsvorschriften-sääntöä eivät takaa tätä.[24] Koska komissio ei ole missään vaiheessa väittänyt, että Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjen mukaisten selvitysten muoto ei täyttäisi direktiivin vaatimuksia, sivuutan tämän mahdollisen ongelman.

67. Lisäksi nousee esiin kysymys, onko jokaiselle Saksan toimialalle ja näin ollen jokaiselle yksittäiselle työnantajalle tosiaankin vahvistettu Unfallverhütungsvorschriften-säännöt, jotka on hyväksytty

23 — Katso tältä osin myös Wlotzke, O., "Das neue Arbeitsschutzgesetz", *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1996, s. 1023.

24 — Niissä työnantaja velvoitetaan vaatimaan, että koulutetut asiantuntijat antavat säännöllisesti kertomuksen tehtäviensä suorittamisesta.

ja jotka ovat tulleet voimaan. Jos näin ei ole, ei voida katsoa, että direktiivin kyseinen säännös olisi pantu täydellisesti täytäntöön Saksan lainsäädännössä.

68. Saksan hallitus on huomauttanut, että jokaiselle yksityisen ja julkisen sektorin toimialalle on vahvistettu Unfallverhütungsvorschriften-säännöt. Komissio ei ole kiistänyt tätä väitettä. Sen huomautukset ovat kohdistuneet ennen kaikkea Saksan liittotasavallan valitsemaan täytäntöönpanotapaan, joten katson, että komissio ei ole näyttänyt toteen, ettei Saksan täytäntöönpanolainsäädäntö olisi tältä osin täysin kattava. Komissio ei ole konkreettisesti näyttänyt toteen, ettei Unfallverhütungsvorschriften-sääntöjä olisi vahvistettu jollekin tietylle toimialalle.

69. Vielä on tutkittava, aiheuttavatko ASiG:n 14 §:n toimivaltaa koskevat säännökset aukkoja Saksan järjestelmään.

70. Mielestäni komission arvostelema ASiG:n 14 §:n 1 momentin tarjoama poikkeamismahdollisuus ei esillä olevassa asiassa aiheuta ongelmia direktiivin asianmukaiselle täytäntöönpanolle. Kyseisessä säännöksessä annetaan liittovaltion ministeriölle mahdollisuus antaa asetuksia, joita työnantajien on noudatettava täyttääkseen ASiG:n vaatimukset. Tilanteessa, jossa täytäntöönpano on hajautettu vahinkovakuutusyhtiöille, liittovaltion ministeriö voi kuitenkin käyttää tätä oikeuttaan ainoastaan silloin, kun yhtiöt eivät täytä tehtäväänsä. Kun oletetaan, että jokaiselle toimialalle on tosiaankin vahvistettu Unfallverhütungsvorschriften-säännöt, kuten Saksan hallitus on väittänyt, eikä komissio ole väitettä kumonnut, ASiG:n 14 §:n 1 momentin toissijainen säännös on tullut tarpeettomaksi. Lisäksi ministeriö joutuisi jo SGB:n VII osan 15 §:n 4 momentin nojalla epäämään hyväksyntänsä, mikäli hänelle esitetyt Unfallverhütungsvorschriften-säännöt eivät olisi asianmukaisia.

71. Sitä vastoin ASiG:n 14 §:n 2 momentissa tarjottu mahdollisuus myöntää vapautuksia on mielestäni kiistan kohteena olevien velvoitteiden asianmukaisen ja yksiselitteisen täytäntöönpanon kannalta haitallinen. Säännöksessä myönnetään liittovaltion ministeriölle oikeus vapauttaa tietyntyyppiset yritykset ASiG:n 3 ja 6 §:ssä säädetyistä velvoitteista. Komissio väittää kannekirjelmässään aivan oikein, että liittovaltiolla on muun muassa oikeus päättää työntekijöiden määrän perusteella, ettei työnantajien tarvitse vastata vaarojen arvioinnin tulokset sisältävien selvitysten laadinnasta. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi myöntämällä tietyille yrityksille erivapaus velvoitteista, joista on säädetty ASiG:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan g alakohdassa ja 6 §:n 1 momentin e alakohdassa. Tällaisessa

tilanteessa järjestelmä ei enää ole kattava, ja joitakin työnantajia, joita direktiivin mukaan koskee velvollisuus pitää hallussaan asiakirjoja, vapautetaan virheellisesti tästä velvollisuudesta. Direktiivissä ei ole säädetty tällaisesta vapautusmahdollisuudesta pienyritysten osalta.

72. En pidä Saksan hallituksen vastinetta hyväksyttävänä. Toteamus siitä, että liittovaltion ministeriö ei vielä koskaan ole käyttänyt mahdollisuuttaan myöntää vapautuksia, ei estä sen mahdollista käyttöä tulevaisuudessa. Lisäksi direktiivien täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa ei voida hyväksyä perustelua, jonka mukaan käytännössä ei ole todettu direktiivin vastaista toimintaa. Direktiivien täysimääräinen oikeudellinen eikä pelkästään tosiasiallinen noudattaminen edellyttää, että jäsenvaltiot vahvistavat täsmälliset oikeussäännöt kulloinkin kyseessä olevalla alalla,[25] eikä näin tapahdu, kun ASiG:n 14 §:n 2 momentissa säädetään nimenomaisesta mahdollisuudesta myöntää vapautuksia. En pidä hyväksyttävänä myöskään väitettä siitä, että toimivaltaa ei käytetä, koska sen käytöstä seuraisi direktiivin vastainen tilanne. Se vastaisi tosiasiassa kansallisen lainsäädännön direktiivinmukaista tulkintaa, joka ei voi olla riittävän selvää ja täsmällistä, jotta sillä täytettäisiin oikeusvarmuuden vaatimukset.[26]

25 — Vakiintunut oikeuskäytäntö. Ks. esim. asia C-59/89, Saksa v. komissio, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 28 ja 29 kohta, ns. TA Luft -tapaus).

26 — Ks. esim. asia C-144/99, komissio v. Alankomaat, tuomio 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3541, 21 kohta).

73. Huomautan lopuksi pienyrityslausekkeen soveltamisalan osalta, että periaatteessa olisi merkityksetöntä, vaikka Saksan liittotasavalta laajentaisi ArbSchG:n 6 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen poikkeuksen koskemaan yrityksiä, joiden palveluksessa on enintään 20 työntekijää. Saksan järjestelmässä tällainen laajennus tarkoittaisi, että yhä useampaa työnantajaa sitoisivat Arbeitsschutzgesetzin asemesta "muun lainsäädännön" mukaiset asiakirjoja koskevat velvoitteet eli Unfallverhütungsvorschriften-säännöt. Muutoksesta seuraisi tietenkin myös, että liittovaltion ministeriö voisi ASiG:n 14 §:n 2 momentin nojalla vapauttaa yhä useammat työnantajat velvoitteistaan, mutta pienyrityslausekkeen laajentaminen ei sellaisenaan liity mitenkään tähän vapautukseen.

VI Oikeudenkäyntikulut

74. Koska katson, että komission väitteet on näytetty toteen ainoastaan osittain, katson, että kummankin osapuolen on kohtuullista vastata omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

75. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

a) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut sille EY 10 ja EY 249 artiklan sekä toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on Arbeitssicherheitsgesetzin 14 §:n 2 momentissa myöntänyt liittovaltion ministeriölle oikeuden vapauttaa tietyntyyppiset yritykset tietyissä tilanteissa, jotka liittyvät erityisesti työntekijöiden lukumäärään, Arbeitssicherheitsgesetzin 3 ja 6 §:ssä säädetyistä velvoitteista,

b) hylkää kanteen muilta osin,

c) velvoittaa Euroopan yhteisöjen komission ja Saksan liittotasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.