YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2007 *

Asiassa C-127/05,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 21.3.2005,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M.-J. Jonczy ja N. Yerrell, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään C. Gibbs, jota avustavat D. Anderson, QC, ja barrister D. Barr,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit A. Tizzano, A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.9.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.1.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1) 5 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on rajoittanut työnantajien velvollisuuden huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa koskemaan vain sitä, "mikä on järkevästi toteutettavissa".

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 89/391 johdanto-osan 10. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"– – ehkäisevät toimenpiteet on otettava käyttöön tai niitä on parannettava viipymättä, jotta työntekijöiden turvallisuus ja terveys voitaisiin turvata ja parempi suojelun taso varmistaa".

3 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 13. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"– – työntekijöiden työturvallisuuden, työhygienian ja työterveyshuollon parantaminen on päämäärä, jonka ei tule olla alisteinen pelkästään taloudellisille näkökohdille".

4 Mainitun direktiivin I jakson, jonka otsikkona on "Yleiset säännökset", 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin tarkoituksena on toteuttaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä tarpeelliset toimenpiteet.

2. 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 täytäntöön panemiseksi.

3. Tällä direktiivillä ei estetä sellaisten nykyisten tai tulevien kansallisten ja yhteisön säännösten soveltamista, joilla paremmin suojataan työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä."

5 Direktiivin 89/391 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat, työntekijät ja työntekijöiden edustajat ovat niiden oikeussääntöjen alaisia, jotka ovat tarpeellisia tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

2. Erityisesti jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaiset tarkastukset ja valvonta."

6 Kyseisen direktiivin II jakson, jonka otsikkona on "Työnantajien velvollisuudet", 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Yleiset säännökset

1. Työnantajan velvollisuutena on huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa.

2. Vaikka työnantaja [käyttää] päteviä ulkopuolisia henkilöitä tai ostaa ulkopuolisia palveluja 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti, hän ei vapaudu vastuusta tältä osin.

3. Työntekijöiden velvollisuudet työsuojeluasioissa eivät vaikuta periaatteeseen työnantajan vastuusta.

4. Tällä direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä.

Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia käyttämään edellisessä alakohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia."

7 Mainitun direktiivin 6 artikla, jossa täsmennetään työnantajien yleisiä velvoitteita, on sanamuodoltaan seuraava:

"1. Työnantajan on velvollisuuksiensa mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet työntekijöidensä turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi, mukaan lukien työssä esiintyvien vaarojen ehkäisy, tiedottaminen ja kouluttaminen sekä tarvittavien järjestelyjen ja keinojen tarjoaminen.

Työnantajan on oltava valmiina muuttamaan näitä toimenpiteitä olosuhteiden muutosten mukaisesti ja pyrittävä vallitsevien olojen parantamiseen.

2. Työnantajan on toteutettava ne toimenpiteet, joita tarkoitetaan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa noudattaen seuraavia yleisiä, ehkäiseviä toimenpiteitä koskevia periaatteita:

a) vaarojen välttäminen;

b) niiden vaarojen arvioiminen, joita ei voida välttää;

c) vaarojen torjunta niiden syntyvaiheessa;

d) työn sopeuttaminen yksilöllisesti varsinkin työpaikkojen suunnittelun, työvälineiden valinnan sekä työ- ja tuotantomenetelmien valinnan osalta niin, että erityisesti kiinnitetään huomiota yksitoikkoisen ja pakkotahtisen työn lieventämiseen ja niiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen;

e) sopeutuminen tekniikan kehitykseen;

f) vaarallisten tekijöiden korvaaminen vaarattomilla tai vähemmän vaarallisilla tekijöillä;

g) sellaisen yhtenäisen ja kattavan ehkäisypolitiikan kehittäminen, joka kattaa teknologian, työn organisoinnin, työolot, sosiaaliset suhteet sekä työympäristöön liittyvien tekijöiden vaikutukset;

h) yleisten suojelutoimenpiteiden ensisijaisuus yksilöllisiin suojelutoimenpiteisiin nähden;

i) työntekijöille annettavat aiheelliset ohjeet.

3. Tämän direktiivin muiden säännösten lisäksi työnantajan on, ottaen huomioon yrityksen tai laitoksen toiminnan luonne:

a) selvitettävä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat, muun muassa työvälineiden valinnasta, käytetyistä kemiallisista aineista tai valmisteista sekä työpaikkojen varustelusta johtuvat vaarat.

Ehkäisevien toimenpiteiden, jotka työnantaja on toteuttanut tämän arvioinnin perusteella, sekä työ- ja tuotantomenetelmien on tarpeellisella tavalla:

– varmistettava työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tason paraneminen,

– liityttävä yrityksen tai laitoksen kaikkeen toimintaan kaikilla hierarkian tasoilla;

– –"

8 Direktiivin 89/391 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään erityisdirektiivien antamisesta tietyillä aloilla samalla, kun siinä täsmennetään, että "tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan kaikilla erityisdirektiiveissä tarkoitetuilla alueilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta erityisdirektiiveissä olevien ankarampien tai erityissäännöksien soveltamista".

9 Direktiivin 89/391 18 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1992.

Kansallinen lainsäädäntö

10 Vuoden 1974 Health and Safety at Work etc Act -nimisen lain (työterveys- ja työsuojelulaki, jäljempänä HSW Act) 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Jokaisen työnantajan velvollisuutena on huolehtia kaikkien työntekijöidensä terveydestä, turvallisuudesta ja hyvinvoinnista työssä siltä osin kuin se on järkevästi toteutettavissa."

11 HSW Actin 2 §:ssä työnantajalle asetettujen velvoitteiden loukkaamisesta määrätään rikosoikeudellinen seuraamus mainitun lain 33 §:n 1 momentin a kohdan nojalla.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

12 Virallisessa huomautuksessa, joka oli päivätty 29.9.1997, komissio esitti Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan joukon väitteitä, jotka koskivat direktiivin 89/391 saattamista osaksi kansallista oikeutta. Näiden väitteiden joukossa esitettiin väite, joka koski viimeksi mainitun direktiivin 5 artiklan virheellistä täytäntöönpanoa siltä osin kuin kyse oli erityisesti lausekkeen "siltä osin kuin on järkevästi toteutettavissa" (jäljempänä riidanalainen lauseke) käyttöön ottamisesta kansallisessa lainsäädännössä, mikä komission mielestä rajoittaa mainitun artiklan 1 kohdan vastaisesti työnantajalle asetetun velvollisuuden ulottuvuutta.

13 Yhdistynyt kuningaskunta väitti komissiolle 30.12.1997 ja 23.10.2001 osoitetuissa kirjeissä antamassaan vastauksessa, että riidanalainen lauseke heijasteli direktiivin 89/391 5 artiklan säännöksiä ja että se oli kokonaisuudessaan yhteisön oikeuden mukainen. Väitteensä tueksi se lähetti komissiolle joukon kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja, joissa kyseistä lauseketta oli sovellettu.

14 Koska komissio ei ollut vakuuttunut Yhdistyneen kuningaskunnan esittämistä perusteluista, se antoi 23.7.2003 perustellun lausunnon, jossa se yhtäältä toisti direktiivin 89/391 5 artiklan rikkomiseen perustuvan väitteensä ja toisaalta kehotti tätä jäsenvaltiota toteuttamaan kyseisen lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä tätä määräaikaa jatkettiin kahdella kuukaudella.

15 Koska kyseinen jäsenvaltio säilytti mainittuun perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa näkemyksensä, jonka mukaan komission riidanalaisesta lausekkeesta esittämät moitteet eivät olleet perusteltuja, komissio päätti nostaa tämän kanteen.

Kanne

Asianosaisten lausumat

16 Komissio katsoo, että direktiivin 89/391 saattaminen osaksi kansallista oikeutta, sellaisena kuin Yhdistynyt kuningaskunta on sen toteuttanut, ei johda mainitun direktiivin 5 artiklan 1 kohdan säätämisellä tavoiteltuun lopputulokseen, vaikka tätä säännöstä luettaisiinkin yhdessä saman 5 artiklan 4 kohdassa säädetyn poikkeuksen kanssa.

17 Vaikka mainitun toimielimen mukaan direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä työnantajan takaavan ehdottoman turvallista työympäristöä, se merkitsee, että työnantajalle jää vastuu kaikista sen yrityksessä ilmenevistä tilanteista, jotka voivat olla vahingoksi työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle.

18 Ainoa mahdollinen poikkeus tällaisesta vastuusta on komission mukaan otettu käyttöön mainitun direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa säädetyssä nimenomaisessa tapauksessa. Kyseistä säännöstä, jossa on kyse poikkeuksesta työnantajan vastuuta koskevaan yleiseen periaatteeseen, on tulkittava suppeasti.

19 Komissio väittää, että tällaisen tulkinnan mainitusta 5 artiklasta vahvistavat oikeaksi direktiivin 89/391 esityöt ja se seikka, että kun 118 a artiklan, josta on tullut EY 138 artikla (EY perustamissopimuksen 117–120 artikla on korvattu EY 136–EY 143 artiklalla), lisäämistä EY:n perustamissopimukseen edeltäneissä ensimmäisissä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskeneissa direktiiveissä oli työnantajan velvollisuuksien määrittelemistä koskenut "siltä osin kuin se on järkevästi toteutettavissa" -lauseke, kyseisen artiklan nojalla annetuissa myöhemmissä direktiiveissä, joihin myös direktiivi 89/391 kuuluu, tästä lausekkeesta on lopullisesti luovuttu.

20 Komissio toteaa, että HSW Actin säännöksistä ja erityisesti sen 2 §:n 1 momentista yhdessä mainitun lain 33 ja 47 §:n kanssa käy ilmi, että työnantaja ei ole vastuussa sen yrityksessä ilmenevistä riskeistä tai ilmenevien tilanteiden seurauksista, mikäli se kykenee osoittamaan, että se on toteuttanut kaikki järkevästi toteutettavissa olevat toimenpiteet huolehtiakseen työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä.

21 Komissio väittää, että Yhdistyneen kuningaskunnan rajoittaessa näin työnantajan velvollisuutta se sallii tämän kiertää sille kuuluvaa vastuuta, mikäli se kykenee osoittamaan, että niiden toimenpiteiden toteuttaminen, joilla voidaan taata työntekijöiden turvallisuus ja terveys, olisi aiheutuneeseen riskiin nähden ollut täysin suhteetonta kustannusten, ajan tai millaisten tahansa muiden vaikeuksien perusteella.

22 Komissio toteaa tämän perusteella, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö ei ole yhdenmukainen direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohdan kanssa.

23 Komissio korostaa sitä, että arviointi, joka on tehtävä riidanalaisen lausekkeen perusteella, merkitsee ehkäisevien toimenpiteiden kustannusten huomioon ottamista, mikä on ilmeisessä ristiriidassa mainitun direktiivin johdanto-osan 13. perustelukappaleen kanssa.

24 Vastauksena Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisesti esittämään väitteeseen, jonka mukaan riidanalainen lauseke olisi joka tapauksessa yhdenmukainen direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohdan säännösten kanssa, komissio toteaa, että mainitussa 4 kohdassa ei oteta käyttöön työnantajan vastuun periaatetta koskevaa poikkeusta, joka perustuisi "järkevyyden perusteisiin", vaan siinä rajoitutaan säätämään ainoastaan tapauksista, joissa työnantaja voidaan poikkeuksellisesti vapauttaa vastuusta ja joiden voidaan helposti katsoa liittyvän ylivoimaista estettä koskeviin tilanteisiin.

25 Yhdistynyt kuningaskunta ei myönnä jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä, josta sitä moititaan, ja väittää, että direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohta on riittävällä tavalla pantu täytäntöön kansallisessa oikeudessa.

26 Mainittu jäsenvaltio väittää, että kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa yksilöidään työnantaja oikeussubjektiksi, jolla on ensisijainen velvollisuus suojella työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työpaikalla. Sitä vastoin kysymys työnantajan vastuusta asetetaan jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, koska niillä on velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet yhteisön oikeuden, josta mainitun direktiivin 4 artikla on erityinen ilmentymä, soveltamisen ja tehokkuuden takaamiseksi.

27 Direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdassa työnantajalle asetetun velvollisuuden laajuuden osalta Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että vaikka kyseinen velvollisuus on ilmaistu ehdottomana, siitä ei seuraa työnantajalle lopputulosta koskevaa velvollisuutta taata työympäristö, johon ei liity mitään vaaroja, vaan yleinen velvollisuus tarjota työntekijöille turvallinen työpaikka, ja tämän käsitteen täsmällinen sisältö voidaan johtaa saman direktiivin 6–12 artiklasta ja suhteellisuusperiaatteesta.

28 Kyseisen jäsenvaltion mukaan tämä tulkinta on yhdenmukainen sekä direktiivin 89/391 niiden säännösten kanssa, joilla pyritään konkretisoimaan sen 5 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus ja joihin kuuluu erityisesti kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohta, että erityisdirektiivien eri säännösten kanssa, joissa täsmennetään ehkäisevät toimenpiteet, jotka on toteutettava tietyillä erityisillä tuotantoaloilla, ja viitataan kyseisten toimenpiteiden toteutettavuuteen tai asianmukaisuuteen. Tällainen tulkinta on lisäksi yleisen suhteellisuusperiaatteen ja perustamissopimuksen 118 a artiklan mukainen, kun sen nojalla annetuilla direktiiveillä pyritään ottamaan käyttöön yksinomaan "vähitellen sovellettavia vähimmäisvaatimuksia".

29 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa työnantajan vastuun osalta, että mikään direktiivissä 89/391 ja varsinkaan sen 5 artiklan 1 kohdassa ei viittaa siihen, että työnantajaan pitäisi soveltaa tuottamuksesta riippumattoman vastuun järjestelmää. Ensinnäkin kyseisessä artiklassa säädetään ainoastaan velvollisuudesta huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä eikä sen lisäksi velvollisuudesta korvata työtapaturmista aiheutuvat vahingot. Toiseksi direktiivissä 89/391 annetaan jäsenvaltioille vapaus päättää, millainen vastuu eli siviilioikeudellinen vai rikosoikeudellinen työnantajalle on syytä asettaa. Kolmanneksi jäsenvaltioiden ratkaistavaksi on jätetty myös kysymys siitä, kenen – yksittäisen työnantajan, työnantajien kokonaisuutena vai yhteiskunnan – on vastattava työtapaturmista aiheutuvista kustannuksista.

30 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että sen vastuujärjestelmä, jossa säädetään kaikkiin työnantajiin sovellettavasta "automaattisesta" rikosoikeudellisesta vastuusta, ellei suppeasti tulkittavasta poikkeuksesta, joka perustuu siihen, mikä on "järkevästi toteutettavissa", muuta johdu, mahdollistaa direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdan tehokkaan vaikutuksen.

31 Kyseisen jäsenvaltion mukaan työnantaja voi vapautua tämäntyyppisestä vastuusta ainoastaan osoittamalla tehneensä kaiken, mikä oli järkevästi toteutettavissa, työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvien vaarojen välttämiseksi. Tässä tarkoituksessa työnantaja on velvollinen osoittamaan, että yhtäältä työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuneen vaaran ja toisaalta kustannuksina, ajankuluna tai vaivana määritetyn uhrauksen, jota kyseisen vaaran ilmenemisen välttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen olisi merkinnyt, välillä on ilmeinen epäsuhta ja että vaara oli kyseiseen uhraukseen nähden merkityksetön.

32 Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että riidanalaisen lausekkeen soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa edellyttää tilanteiden täysin objektiivista arviointia, minkä ulkopuolelle jätetään kaikki työnantajan taloudellisiin resursseihin liittyvät näkökohdat.

33 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo myös, että HSW Actilla voidaan varmistaa tehokas ennalta ehkäisevä järjestelmä, koska rikosoikeudellisella seuraamuksella on tehokkaampi pelotevaikutus kuin seuraamuksella, joka perustuu siviilioikeudelliseen vahingonkorvausten maksamiseen johtavaan vastuuseen, jota varten työnantajat voivat ottaa vakuutuksen. Tämän tehokkuuden osoittavat myös tilastot, joista ilmenee, että Yhdistynyt kuningaskunta on jo pitkään kuulunut niihin jäsenvaltioihin, joissa työtapaturmien määrä on vähäisin.

34 Mainittu jäsenvaltio täsmentää lisäksi, että se on ottanut käyttöön sosiaaliturvajärjestelmään perustuvan työtapaturman uhreja koskevan korvauksen. Työnantaja on myös vastuussa vahingoista, jotka johtuvat sen common law -järjestelmässä säädetyn työntekijöitä koskevan huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnistä.

35 Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa toissijaisesti siihen, että riidanalaisella lausekkeella, sellaisena kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet sitä soveltavat, on sama soveltamisala kuin direktiivin 89/391 5 artiklan 4 kohdalla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Kanteen kohde

36 Aivan aluksi on syytä todeta, että sekä kirjallisesta että suullisesta oikeudenkäyntimenettelystä käy ilmi, että vaikka komissio moittii riidanalaista lauseketta ennen kaikkea siitä, että se on tapaturmatilanteissa omiaan rajoittamaan työnantajan vastuuta, se näyttää perustavan väitteensä myös lausekkeen kykyyn vaikuttaa työnantajille asetetun yleisen turvallisuutta koskevan velvollisuuden laajuuteen.

Kaikkien työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle vahingollisten tapahtumien seurauksiin perustuvan työnantajan vastuun laajuus

37 Komissio nojautuu työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuviin vahinkoihin perustuvasta, pääasiallisesti työnantajan vastuun näkökulmasta tehtävään direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdan tulkintaan. Mainittu vastuu kattaa komission mukaan jokaisen työntekijöiden terveydelle vahingollisen tapahtuman seuraukset riippumatta siitä, onko mahdollista katsoa tämän tapahtuman ja kyseisten seurausten johtuvan työnantajan jonkinlaisesta huolimattomuudesta ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisessa.

38 Tästä seuraa, että komissio nojautuu direktiivin 89/391 säännösten ja erityisesti sen 5 artiklan 1 kohdan tulkintaan, jonka mukaan työnantaja on tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa, olkoonkin se sitten yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen vastuu.

39 Näin ollen on syytä tutkia ensinnäkin, edellytetäänkö direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdassa, kuten komissio väittää, että jäsenvaltiot asettavat työnantajat tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen kaikkien työpaikalla sattuneiden tapaturmien osalta.

40 Tältä osin on todettava, että direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdan mukaan "työnantajan velvollisuutena on huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa".

41 Tällä säännöksellä työnantajalle asetetaan velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisesta työympäristöstä, ja tämän velvollisuuden sisältöä täsmennetään direktiivin 89/391 6–12 artiklassa sekä useilla erityisdirektiiveillä, joissa säädetään ehkäisevistä toimenpiteistä, jotka on toteutettava tietyillä erityisillä tuotantoaloilla.

42 Sitä vastoin ei voida katsoa, että työnantaja on pelkästään direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdan nojalla asetettava tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen. Kyseisellä säännöksellä nimittäin rajoitutaan säätämään työnantajalle asetettavasta yleisestä turvallisuusvelvollisuudesta ottamatta kantaa tämän vastuun muotoon.

43 Komissio väittää, että direktiivin 89/391 5 artiklan tulkinta, siinä merkityksessä kuin se sen esittää, vahvistetaan mainitun direktiivin esitöissä. Se väittää, että koska Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin valtuuskuntien esittämää vaatimusta ottaa riidanalainen lauseke käyttöön työnantajan vastuiden määrittelyssä nimenomaisesti hylättiin Euroopan unionin neuvoston asettaman työryhmän järjestämissä keskusteluissa, työnantajan tuottamuksesta riippumattoman vastuun olemassaolo voidaan tämän vuoksi hyväksyä.

44 Tätä väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä. Nimittäin direktiivin 89/391 esitöistä ja erityisesti 12.6.1989 pidetyn neuvoston kokouksen pöytäkirjaan merkitystä neuvoston ja komission yhteisestä julistuksesta käy ilmi, että tällaisen lausekkeen käyttöön ottamista ehdotettiin niiden ongelmien ratkaisemiseksi, joita turvallisuutta koskevan työnantajan velvoitteen muotoileminen ehdottomaan muotoon aiheuttaisi common law -järjestelmissä, kun otetaan huomioon tuomioistuinten velvollisuus kyseisissä oikeusjärjestelmissä tulkita kirjoitettua oikeutta sanamuodon mukaisesti.

45 Tässä yhteydessä se, ettei direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohtaan otettu riidanalaista lauseketta vastaavaa lauseketta, ei riitä perusteeksi kyseisen säännöksen sellaiselle tulkinnalle, josta seuraisi, että työnantaja olisi tapaturman sattuessa tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa.

46 Tällaista tulkintaa ei myöskään voida perustaa mainitun direktiivin 5 artiklan rakenteeseen.

47 Kyseisen 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, että työnantaja ei vapaudu työsuojeluasioita koskevasta vastuusta silloin, kun se käyttää päteviä ulkopuolisia henkilöitä, ja että se ei vapaudu vastuusta myöskään näissä tilanteissa työntekijöille kuuluvien velvollisuuksien perusteella. Tässä suhteessa näillä säännöksillä on tarkoitus täsmentää saman artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden luonnetta ja laajuutta, eikä niistä voida mainitun kohdan nojalla johtaa minkäänlaista vastuuta tapaturman sattuessa.

48 Direktiivin 89/391 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään jäsenvaltioiden oikeudesta rajoittaa työnantajien vastuuta "tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä".

49 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa, kyseisen alakohdan muotoilusta käy ilmi, että sillä pyritään selventämään tiettyjen direktiivin 89/391 säännösten ulottuvuutta täsmentämällä sitä harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on käytettävissään, kun ne panevat direktiivejä täytäntöön kansallisessa oikeudessa. Sitä vastoin tästä säännöksestä ei vastakohtaistulkinnan perusteella voida johtaa, että yhteisön lainsäätäjä olisi tarkoittanut asettaa jäsenvaltioille velvoitteen säätää työnantajien tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen perustuvasta järjestelmästä.

50 Lopuksi on syytä todeta, että komissio ei ole osoittanut, miltä osin direktiivin 89/391 tavoitetta, jossa on kyse "toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä", ei voida saavuttaa muilla keinoilla kuin ottamalla käyttöön työnantajien tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen perustuva järjestelmä.

51 Edellä olevasta seuraa, että komissio ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että kun riidanalaisella lausekkeella ei ole otettu käyttöön tuottamuksesta riippumattoman vastuun muotoa, sillä rajoitettaisiin direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohdan vastaisesti työnantajien vastuuta.

Työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden turvaamista koskevan työnantajille kuuluvan velvollisuuden ulottuvuus

52 Toiseksi on syytä tarkastella komission väitettä sikäli kuin siinä moititaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, ettei tämä ole saattanut direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohtaa asianmukaisesti osaksi kansallista oikeutta työnantajille kuuluvan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä huolehtimista koskevan yleisen velvollisuuden ulottuvuuden osalta.

53 Vaikka komissio tältä osin väittää, että työnantajille kuuluva velvollisuus on luonteeltaan ehdoton, se myöntää nimenomaisesti, ettei mainittu velvollisuus merkitse, että työnantaja olisi velvollinen takaamaan täysin vaarattoman työympäristön. Vastauskirjelmässään komissio myöntää myös, että työnantaja voi sen jälkeen, kun se on suorittanut riskien arvioinnin, katsoa, että riskit ovat niin vähäiset, ettei siltä edellytetä minkäänlaisia ehkäiseviä toimenpiteitä. Tällaisessa tilanteessa keskeinen seikka komission mukaan on se, että tapaturman sattuessa työnantaja on edelleen vastuussa.

54 Vaikka, kuten tämän tuomion 51 kohdasta ilmenee, komissio ei ole osoittanut, että kun riidanalaisella lausekkeella ei ole otettu käyttöön tuottamuksesta riippumattoman vastuun muotoa, tällä rajoitettaisiin direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohdan vastaisesti työnantajien vastuuta, se ei myöskään ole onnistunut näyttämään toteen, miltä osin riidanalainen lauseke työnantajan rikosoikeudellisen vastuun osalta on omiaan vaikuttamaan työnantajalle kuuluvan yleisen turvallisuusvelvollisuuden, sellaisena kuin se ilmenee näistä säännöksistä, ulottuvuuteen.

55 Vaikka riidanalaisessa lausekkeessa nimittäin säädetään varaumasta työnantajan velvollisuuteen huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa siltä osin kuin se on "järkevästi toteutettavissa", tämän varauman merkitys riippuu kyseisen velvollisuuden täsmällisestä sisällöstä. Kun otetaan huomioon komission esittämät ja tämän tuomion 53 kohdassa mieleen palautetut väitteet, komissio ei ole riittävällä tavalla täsmentänyt mainitun velvollisuuden sisällöstä tekemäänsä tulkintaa, lukuun ottamatta tapaturman sattuessa syntyvää yksityisoikeudellista tai rikosoikeudellista vastuuta ja riippumatta

direktiivin 89/391 5 artiklan 2 ja 3 sekä 6–12 kohdasta johtuvista velvollisuuksista. Näin ollen komissio ei ole osoittanut, millä tavoin kummankin asianosaisen mieleen palauttaman kansallisen oikeuskäytännön valossa arvioituna riidanalaisella lausekkeella rikotaan direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohtaa.

56 Tässä yhteydessä on muistettava, että EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005, Kok. 2005, s. I-3761, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-428/04, komissio v. Itävalta, tuomio 6.4.2006, Kok. 2006, s. I-3325, 98 kohta).

57 Näin ollen on todettava, että komissio ei ole osoittanut, että riidanalaisella lausekkeelle rajoitetaan direktiivin 89/391 5 artiklan 1 kohdan vastaisesti työnantajien velvollisuutta taata työntekijöiden turvallisuus ja terveys. Siten on todettava, että jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä, siltä osin kuin kyse on tämän väitteen toisesta osasta, ei myöskään ole näytetty toteen.

58 Kun otetaan huomioon kaikki edellä olevat seikat, on katsottava, että komissio ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei olisi noudattanut direktiivin 89/391 5 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on rajoittanut työnantajan velvollisuuden huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa koskemaan vain sitä, mikä on järkevästi toteutettavissa.

59 Komission nostama kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

60 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset