DOMSTOLENS DOM
17. december 1998 *

I sag C-2/97,

angående en anmodning, som Tribunale di Genova (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Società italiana petroli SpA (IP)

mod

Borsana Srl,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4 i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 393, s. 13) samt artikel 3, 4 og 5 i Rådets direktiv 90/394/EØF af 28. juni 1990 om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer (sjette særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 196, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og P. Jann samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, R. Schintgen og K. M. Ioannou,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Società italiana petroli SpA (IP) ved advokaterne M. Maresca og G. Mensi, Genova

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved I. Martínez del Peral, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og E. Altieri, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Società italiana petroli SpA (IP) ved advokat M. Maresca, den franske regering ved fuldmægtig R. Loosli-Surrans, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og Kommissionen ved I. Martínez del Peral og P. Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. marts 1998,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. april 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse afsagt den 14. december 1996, indgået til Domstolen den 3. januar 1997, har Tribunale di Genova i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt tre

præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 4 i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagernes brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 393, s. 13) samt artikel 3, 4 og 5 i Rådets direktiv 90/394/EØF af 28. juni 1990 om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer (sjette særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 196, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Società italiana petroli SpA (IP) (herefter »Italiana petroli«) og Borsana Srl (herefter »Borsana«) vedrørende levering efter sidstnævnte selskabs anmodning, jf. direktiv 89/655 og 90/394, af brændstoffer med det lavest mulige indhold af benzen samt udstyr til indvinding ved brændstofsalg af udstødningsgasser.

Fællesskabsretten

3 Direktiv 89/655 blev vedtaget under henvisning til EØF-traktatens artikel 118 A. Artikel 4, der bærer overskriften »Regler vedrørende arbejdsudstyr«, indeholder følgende bestemmelser:

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

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

i) bestemmelserne i alle relevante fællesskabsdirektiver, der gælder herfor

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

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

4 Direktiv 90/394 blev vedtaget under henvisning til traktatens artikel 118 A. Det indeholder i artikel 3, der har overskriften »Anvendelsesområde — bestemmelse og vurdering af risikoen«, følgende forskrifter:

»1. Dette direktiv gælder for de aktiviteter, hvorved arbejdstagerne er eller kan blive udsat for kræftfremkaldende stoffer i forbindelse med deres arbejde.

2. For enhver aktivitet, hvor der kan være risiko for, at arbejdstagerne udsættes for kræftfremkaldende stoffer, skal arten, graden og varigheden af udsættelsen bestemmes, således at enhver risiko for deres sikkerhed og sundhed kan vurderes, og således at det kan afgøres, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

Denne vurdering skal fornys regelmæssigt og under alle omstændigheder ved enhver ændring i forholdene, der kan få indvirkning på arbejdstagerens udsættelse for kræftfremkaldende stoffer.

Arbejdsgiveren skal på anmodning af de ansvarlige myndigheder give dem de oplysninger, der er lagt til grund for vurderingen.

...«

5 Artikel 4 i direktiv 90/394, der har overskriften »Begrænsning og substitution«, indeholder følgende bestemmelser:

»1. Arbejdsgiveren begrænser anvendelsen af et kræftfremkaldende stof på arbejdsstedet, bl.a. ved, for så vidt det er teknisk muligt, at erstatte det med et stof, et præparat eller en proces, som under anvendelsesbetingelserne herfor ikke er farligt eller er mindre farligt for arbejdstagernes sundhed eller i givet fald sikkerhed.

2. Arbejdsgiveren underretter efter anmodning fra den ansvarlige myndighed denne om resultatet af sine undersøgelser.«

6 Artikel 5 i direktiv 90/394, der har overskriften »Foranstaltninger til forebyggelse eller nedsættelse af udsættelse«, føjer hertil følgende bestemmelser:

»1. Såfremt den i artikel 3, stk. 2, omhandlede vurdering viser, at der er risiko for arbejdstagernes sikkerhed eller sundhed, skal udsættelsen undgås.

2. Såfremt det ikke er teknisk muligt at erstatte det kræftfremkaldende stof med et stof, et præparat eller en proces, som under de pågældende anvendelsesbetingelser ikke er mindre farligt for sikkerheden og sundheden, sørger arbejdsgiveren for, at fremstillingen og brugen af det kræftfremkaldende stof finder sted i et lukket system, hvor dette er teknisk muligt.

3. Hvis det ikke er teknisk muligt at anvende et lukket system, sørger arbejdsgiveren for, at arbejdstagernes udsættelse nedsættes til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt.

...«

7 Rådets direktiv 85/210/EØF af 20. marts 1985 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om blyindholdet i benzin (EFT L 96, s. 25) blev vedtaget med hjemmel i EØF-traktatens artikel 100 før ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt. Artikel 4, første afsnit, indeholder følgende bestemmelse:

»Fra den 1. oktober 1989 må benzenindholdet i blyholdig og blyfri benzin ikke overstige 5% vol.«

8 Artikel 7 i direktiv 85/210 indeholder følgende bestemmelse:

»1. Med forbehold af stk. 2 kan medlemsstaterne ikke under henvisning til bly- eller benzenindholdet hindre eller begrænse den frie bevægelighed for eller den frie markedsføring af benzin, der opfylder dette direktiv.

2. Når en medlemsstat anvender artikel 2, stk. 3, fastsættes det maksimale tilladte blyindhold i blyholdig benzin, som bringes på markedet, til 0,15 g Pb/l.«

De italienske lovbestemmelser

9 Lovdekret nr. 626 af 19. september 1994 (GURI nr. 265 af 12.11.1994, supplemento ordinario, herefter »lovdekret nr. 626/94«) indeholder i artikel 6, stk. 1, følgende bestemmelse:

»De personer, der varetager arbejdspladsernes, arbejdsstedernes og arbejdsanlæggenes indretning, følger de almindelige principper for forebyggelse på sundheds- og sikkerhedsområdet ved valget af udformning og teknisk indretning heraf. De vælger maskiner og beskyttelsesudstyr, der opfylder de vigtigste sikkerhedskrav ifølge den gældende lovgivning.«

10 Artikel 62 i lovdekret nr. 626/94 har overskriften »Substitution og begrænsning« og lyder således:

»1. Arbejdsgiveren undgår eller begrænser anvendelsen af et kræftfremkaldende stof på arbejdsstedet, bl.a. ved, for så vidt det er teknisk muligt, at erstatte det med et stof, et præparat eller en proces, som under anvendelsesbetingelserne herfor ikke er farligt eller er mindre farligt for arbejdstagernes sundhed eller i givet fald sikkerhed.

2. Såfremt det ikke er muligt at erstatte det kræftfremkaldende stof, sørger arbejdsgiveren for, at fremstillingen og brugen af det kræftfremkaldende stof finder sted i et lukket system, fremdeles såfremt dette er teknisk muligt.

3. Såfremt det ikke er teknisk muligt at anvende et lukket system, sørger arbejdsgiveren for, at arbejdstagernes udsættelse nedsættes til et så lavt niveau, som er teknisk muligt.«

11 I artikel 63 i lovdekret nr. 626/94 bestemmes det under overskriften »Vurdering af risikoen«:

»1. Arbejdsgiveren gennemfører en vurdering vedrørende udsættelsen for kræftfremkaldende stoffer, og resultaterne heraf angives i det i artikel 4, stk. 2, nævnte dokument, jf. dog artikel 62.

2. Ved denne vurdering skal der bl.a. henses til udsættelsessituationens forskellige karakteristika, dens varighed og dens hyppighed, de mængder af kræftfremkaldende stoffer, der fremstilles eller anvendes, koncentrationsgraden, deres evne til på forskellig måde at blive optaget i organismen, endvidere til deres form, og, såfremt disse stoffer forekommer i fast form, til om stoffet udgør en kompakt eller en sønderdelt masse eller et pulver, og endelig til om stoffet opbevares i en solid, lukket beholder, således at dets spredning begrænses eller hindres.

3. Arbejdsgiveren træffer, på grundlag af resultaterne af den i stk. 1 omhandlede vurdering, de i dette afsnit foreslåede forebyggende foranstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger, der tilpasses de særlige forhold på de forskellige arbejdssteder.

...«

12 Artikel 89 og 90 i lovdekret nr. 626/94 indeholder bestemmelser om straf på indtil fængsel i tre til seks måneder for overtrædelse af dekretets artikel 62 og 63.

13 I artikel 36, stk. 7, i lovdekret nr. 626/94 er der endvidere indsat et nyt stykke i artikel 20 i præsidentdekret nr. 303 af 19. marts 1956, der har følgende ordlyd:

»Arbejdsudstyr af enhver art, der frembyder risiko som følge af udslip af gasser og luftarter, væsker eller støvarter, skal være forsynet med passende indretninger til tilbageholdelse eller filtrering, der placeres i nærheden af udslipstedet.«

14 Bestemmelserne i artikel 36 i lovdekret nr. 626/94 trådte efter denne artikels stk. 8 i kraft tre måneder efter dekretets offentliggørelse i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*.

15 Endvidere indeholder artikel 2, stk. 1 og 2, i lovdekret nr. 294 af 27. maj 1996 (GURI nr. 123 af 28.5.1996, herefter »lovdekret nr. 294/96«) følgende bestemmelser:

»1. Fra den 1. juli 1997 og indtil den 30. juni 1999 er det højst tilladte indhold i benzin af benzen 1,4% vol.

2. Fra den 1. juli 1999 er det højst tilladte indhold i benzin af benzen 1% vol.«

Tvisten i hovedsagen

16 Den 19. juli 1991 indgik Italiana petroli og Borsana flere kontrakter om levering af brændstoffer til motorkøretøjer samt om vederlagsfri brug af anlæg og udstyr, der var nødvendigt for videreforhandling af sådanne brændstoffer.

17 Ved skrivelse af 3. juni 1996 anmodede Borsana Italiana petroli om i henhold til bestemmelserne i lovdekret nr. 626/94 samt direktiv 89/655 og 90/394 at levere brændstof med det lavest mulige indhold af benzen samt af hensyn til beskyttelsen af selskabets ansatte udstyr til indvinding af gasser og dampe på salgstidspunktet.

18 Italiana petroli mente ikke at kunne imødekomme Borsana's anmodning som følge af uoverensstemmelsen mellem reglerne i lovdekret nr. 626/94, navnlig dettes artikel 62 og 63, og reglerne i direktiv 90/394 og 89/655 for så vidt angår vurderingen af risiciene for udsættelsen for kræftfremkaldende stoffer og de frister, inden for hvilke arbejdsgiverne skal have tilpasset arbejdsudstyret. Italiana petroli udtrykte endvidere tvivl om lovligheden efter EF-traktatens artikel 30, 36 og 100 A af direktiv 90/394 og lovdekret nr. 626/94, for så vidt der herved pålægges arbejdsgiverne en supplerende forpligtelse til i det omfang, den tekniske udvikling gør det muligt, at nedbringe udsættelsen for kræftfremkaldende stoffer og således også for benzen i brændstoffer, således at det minimum, der fastsættes i direktiv 85/210 eller endog de endnu lavere minima ifølge lovdekret nr. 294/96, respekteres.

19 På baggrund heraf har Italiana petroli den 25. juni 1996 sagsøgt Borsana ved Tribunale di Genova med påstand om, at det fastslås, at selskabet ikke har været pligtigt til Borsana at levere brændstoffer med et lavere indhold af benzen end mindsteindholdet ifølge direktiv 85/210 samt lovdekret nr. 294/96, eller til, før udløbet af de i direktiv 89/655 og lovdekret nr. 294/96 fastsatte frister, at levere selskabet udstyr til indvinding af gasser og dampe.

20 Den forelæggende ret nævner i forelæggelseskendelsen først, at i det italienske forhandlingssystem for salg af brændstof er det forhandleren eller en ansat hos ham, der skal udføre alt det arbejde, som vedrører levering af benzin og ydelser i forbindelse hermed til bilisterne, der kun på et meget begrænset antal benzintanke, fortrinsvis på søn- og helligdage og som oftest i tankens lukketid, kan få direkte adgang til benzinpumperne. Dette forhold medfører, at arbejdstageren i videre omfang udsættes for gas og dampe fra brændstoffer.

21 Den forelæggende ret bemærker dernæst, at for så vidt angår spørgsmålet om den forberedende karakter af vurderingen af risikoen for udsættelse for kræftfremkaldende stoffer i forhold til arbejdsgiverens pligt til at begrænse og erstatte disse stoffer synes lovdekret nr. 626/94 nærmest at være opbygget på en måde, der vender ordningen ifølge direktiv 90/394, som dekretet er en gennemførelse af, på hovedet. Ifølge dekretets artikel 62 er arbejdsgiveren således forpligtet til at undgå, erstatte eller nedsætte anvendelsen af kræftfremkaldende stoffer og til at begrænse arbejdstagerens udsættelse for disse stoffer til »et så lavt niveau, som er teknisk muligt«, mens han efter artikel 63 i samme dekret med forbehold af bestemmelserne i artikel 62 forpligtes til at vurdere risiciene ved udsættelse for kræftfremkaldende stoffer og til at træffe forebyggende foranstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger på grundlag af resultaterne af denne vurdering. Forpligtelsen til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for kræftfremkaldende stoffer til »et så lavt niveau, som er teknisk muligt«, jf. dekretets artikel 62, gælder således for arbejdstageren uafhængigt af vurderingen af risikoen, mens forpligtelsen ifølge direktiv 90/394 til at undgå eller nedsætte udsættelsen af arbejdstagerne for kræftfremkaldende stoffer afhænger af resultatet af en sådan vurdering.

22 For så vidt angår spørgsmålet om tilpasning af arbejdsudstyret bemærker den forelæggende ret, at artikel 36, stk. 8, i lovdekret nr. 626/94 fastsætter, at bestemmelserne om arbejdsudstyret træder i kraft tre måneder efter dekretets offentliggørelse i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, hvorimod der i artikel 4, stk. 1, i direktiv 89/655 er fastsat en overgangsperiode på fire år. Den forelæggende ret finder det hverken rimeligt eller forholdsmæssigt, at en arbejdsgiver inden for en frist på tre måneder skal efterkomme de nye bestemmelser og det endda under strafansvar med mulighed for tre til seks måneders fængsel.

23 Den forelæggende ret fremhæver vedrørende spørgsmålet om nedsat indhold af benzen i brændstoffer, så det kommer under overgrænsen ifølge direktiv 85/210 og lovdekret nr. 294/96, at den italienske regering i lovdekretet har fastsat lavere procentsatser end de i nævnte direktiv foreskrevne. Den italienske regering har herved anvendt ordningen i henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 4, og altså givet Kommissionen meddelelse om gennemførelsen af lovdekretet. Den forelæggende ret har endvidere anført, at det ved artikel 6, stk. 1, i lovdekret nr. 626/94 pålægges også »de personer, der varetager arbejdspladsernes, arbejdsstedernes og arbejdsanlæggenes indretning«, at opfylde de forpligtelser, som efter direktiv 90/394 i denne henseende påhviler arbejdsgiverne. Ifølge den forelæggende ret er en sådan udvidelse i forhold til direktiv 90/394 af den forpligtede personkreds i overensstemmelse med fællesskabsretten, idet der er tale om en udvidet og forstærket beskyttelse af arbejdstageren på arbejdsstedet. Den finder det imidlertid usikkert, om der ifølge direktiv 90/394, hvorefter der skal træffes foranstaltninger for at nedsætte risikoen i det omfang, det er teknisk muligt, skal ske en nedsættelse af indholdet i brændstoffer af benzen, så det bliver lavere end det mindsteindhold, der er fastlagt ved direktiv 85/210 og lovdekret nr. 294/96.

24 Tribunale di Genova har på baggrund heraf besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal bestemmelserne i artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394 af 28. juni 1990 om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer (sjette særdirektiv) fortolkes således, at forpligtelsen til at træffe foranstaltninger med henblik på begrænsning og substitu-

tion af risikoen samt foranstaltninger for at forebygge eller nedsætte arbejdstagerens udsættelse for det kræftfremkaldende stof afhænger af resultaterne af den såkaldte i direktivets artikel 3 omhandlede 'vurdering af risikoen'?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, spørges det, om nationale gennemførelsesbestemmelser, hvorved arbejdsgiveren forpligtes til at træffe foranstaltninger med henblik på at erstatte et kræftfremkaldende stof eller begrænse dets anvendelse i det omfang, dette er 'teknisk muligt', og/eller til at træffe foranstaltninger for at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for stoffet 'til et så lavt niveau, som er teknisk muligt', uafhængigt af, om der forinden er gennemført en konkret vurdering af risikoen og indhentet oplysninger i overensstemmelse med direktivets artikel 3, og hvorved der for tilsidesættelse af disse forpligtelser fastsættes strafferetlige sanktioner, herunder frihedsstraf, der ikke — som disse bestemmelser er udformet — er forskellige fra de sanktioner, der er fastsat for arbejdsgiverens undladelse af efter konkret at have konstateret risikoen og vurderet dennes omfang at træffe foranstaltninger i samklang med lovgivningens bestemmelser, er i strid med direktivet.

2) Er det i strid med bestemmelsen i artikel 4 i direktiv 89/655 (der for så vidt angår fristerne for tilpasning af arbejdsudstyret sondrer mellem arbejdsudstyr, der allerede er stillet til arbejdstagernes rådighed den 31.12.1992, og arbejdsudstyr, der er stillet til arbejdstagernes rådighed efter denne dato), at der i den nationale gennemførelsesbestemmelse ikke og muligvis i strid med rimeligheds- og proportionalitetsprincippet opstilles nogen sondring af denne art og fastsættes en enkelt frist, ved hvis udløb ordningen i alle enkeltheder (herunder strenge straffebestemmelser for arbejdsgiveren) træder i kraft?

3) Skal artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394 (og de tilsvarende artikler i lovdekret nr. 626 af 1994 til gennemførelse heraf) fortolkes således, at der herefter under strafansvar pålægges arbejdsgiverne, respektive de andre i artikel 6 i lovdekret nr. 626 af 1994 nævnte retssubjekter, forpligtelser, for så vidt angår nedsættelsen af procentindholdet af benzen i benzin, der er videregående i forhold til de i direktiv 85/210 fastsatte maksima og de i forhold til sidstnævnte maksima endnu lavere maksima, der er fastsat i lovdekret nr. 294 af 1996?«

25 Indledningsvis bemærkes det, at ifølge Domstolens faste praksis efter dom af 26. februar 1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, kan et direktiv ikke i sig selv skabe forpligtelser for private, det vil her sige en privat arbejdsgiver, og en direktivbestemmelse kan derfor ikke som sådan påberåbes over for dem.

26 Det fremgår imidlertid også af Domstolens faste praksis efter dommen af 10. april 1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, at medlemsstaternes pligt ifølge et direktiv til at virkeliggøre direktivets mål, og pligten i medfør af traktatens artikel 5 til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af denne pligt, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence. Det fremgår af dom af 13. november 1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8, og af 16. december 1993, sag C-334/92, Wagner Miret, Sml. I, s. 6911, præmis 20, at den nationale domstol ved anvendelsen af nationale retsforskrifter, hvad enten der er tale om bestemmelser, der særligt er blevet indført med henblik på at gennemføre et direktiv, eller ej, er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af nævnte direktivs ordlyd og formål og at fremkalde det med traktatens artikel 189, stk. 3, tilsigtede resultat.

27 De forelagte spørgsmål skal besvares på baggrund af denne praksis.

Det første spørgsmål

28 Den forelæggende ret har med det første spørgsmål nærmere bestemt spurgt,

— om artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394 skal fortolkes således, at arbejdsgivernes pligt til at begrænse det kræftfremkaldende stof eller erstatte det med et andet

stof samt til at undgå eller nedsætte udsættelsen for stoffet afhænger af den i direktivets artikel 3 omhandlede vurdering af risikoen

— og i bekræftende fald, om nationale bestemmelser, hvorved arbejdsgiveren forpligtes til at begrænse det kræftfremkaldende stof eller erstatte med et andet stof og/eller til at undgå eller nedsætte arbejdstagernes udsættelse for stoffet uafhængigt af, om der er gennemført en vurdering af risikoen, er i strid med direktivet.

29 Det bemærkes, at efter artikel 3 i direktiv 90/394 skal for enhver aktivitet, hvor der kan være risiko for udsættelse for kræftfremkaldende stoffer, arten, graden og varigheden af udsættelsen bestemmes, således at enhver risiko for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed kan vurderes, og således at det kan afgøres, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

30 Når der er konstateret en risiko for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 90/394, er arbejdsgiveren efter direktivets artikel 5 forpligtet til at undgå, at arbejdstagerne udsættes for det kræftfremkaldende stof, eller til at sørge for, at udsættelsen nedsættes til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt.

31 Det må fremhæves, at forpligtelsen ifølge direktivets artikel 5 til at undgå eller nedsætte arbejdstagernes udsættelse for det kræftfremkaldende stof udtrykkeligt er gjort afhængig af resultaterne af den i artikel 3 nævnte vurdering.

32 Således forholder det sig derimod ikke med den i artikel 4 i direktiv 90/394 nævnte forpligtelse. For efter denne bestemmelse skal arbejdstageren begrænse anvendelsen af det kræftfremkaldende stof på arbejdsstedet eller erstatte det med et stof, der ikke er farligt eller er mindre farligt, for så vidt dette er teknisk muligt, og forpligtelsen hertil består uafhængigt af resultaterne af den i artikel 3 nævnte vurdering.

33 Det følger således af ordlyden af artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394, at arbejdsgiverens forpligtelse ifølge artikel 5 til at undgå eller nedsætte udsættelsen for et kræftfremkaldende stof, i modsætning til hans forpligtelse til at begrænse stoffet eller erstatte det med et andet ifølge artikel 4, afhænger af resultaterne af den i artikel 3 nævnte vurdering af risikoen.

34 Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at arbejdsgiveren efter artikel 62 i lovdekret nr. 626/94 er forpligtet til under alle omstændigheder og uafhængigt af vurderingen af risikoen at begrænse arbejdstagernes udsættelse for det kræftfremkaldende stof »til et så lavt niveau, som teknisk er muligt«. Med denne bestemmelse pålægges der altså arbejdsgiveren en mere omfattende forpligtelse end efter artikel 5 i direktiv 90/394, idet forpligtelsen til at undgå eller nedsætte udsættelsen af arbejdstagerne for det kræftfremkaldende stof herefter ikke udtrykkeligt afhænger af resultaterne af vurderingen af risikoen.

35 Det bemærkes i denne forbindelse, at direktiv 90/394 blev vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 118 A, og indeholder »minimumsforskrifter« vedrørende beskyttelsen af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed mod de risici, der er forbundet med udsættelse for kræftfremkaldende stoffer under arbejdet. Som Domstolen har fastslået i dom af 12. november 1996 (sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 17), betyder udtrykket »minimumsforskrifter« i traktatens artikel 118 A, der går igen i artikel 1 i direktiv 90/394, at medlemssta-

terne kan vedtage strengere regler end dem, Fællesskabet har fastsat. Det fremgår i øvrigt også af traktatens artikel 118 A, stk. 3, at medlemsstaterne, når der er vedtaget minimumsforskrifter som omhandlet i denne artikel, frit kan vedtage strengere beskyttelsesforanstaltninger vedrørende arbejdsforholdene.

36 Det må derfor undersøges, om en national bestemmelse som artikel 62 i lovdekret nr. 626/94, hvorefter arbejdsgiveren skal nedsætte arbejdstagernes udsættelse for det kræftfremkaldende stof uafhængigt af vurderingen af risikoen, udgør en strengere beskyttelsesforanstaltning vedrørende arbejdsforholdene, som er tilladt efter traktatens artikel 118 A, stk. 3, og efter direktiv 90/394.

37 Herved må det, for det første, bemærkes, at arbejdsgiverens forpligtelse til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for det kræftfremkaldende stof uafhængigt af vurderingen af risikoen øger beskyttelsen af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed. I øvrigt er forpligtelsen hertil kun en udbygning af forpligtelsen ifølge artikel 5 i direktiv 90/394. Den betegner derfor ikke et brud på sammenhængen i Fællesskabets regulering på området for beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed.

38 Det må, for det andet, fremhæves, at en national bestemmelse, der udvider forpligtelsen ifølge artikel 5 i direktiv 90/394, ved at forpligte arbejdsgiveren til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof uafhængigt af vurderingen af risikoen, finder anvendelse uden forskelsbehandling og ikke ændrer udøvelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved traktaten.

39 Det skal derfor fastslås, at en national bestemmelse som artikel 62 i lovdekret nr. 626/94, hvorefter arbejdsgiveren er forpligtet til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof uafhængigt af vurderingen af risikoen, udgør en forstærket beskyttelsesforanstaltning vedrørende arbejdsforholdene, der er tilladt efter traktatens artikel 118 A, stk. 3, og direktiv 90/394.

40 Når der er tale om en forstærket beskyttelsesforanstaltning vedrørende arbejdsforholdene, der er forenelig med traktaten, og dermed om en medlemsstats udøvelse af sin residuelle kompetence i henhold til traktatens artikel 118 A, stk. 3, tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til, om en sådan foranstaltning og bestemmelserne om straf for dens overtrædelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

41 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at

— artikel 4 i direktiv 90/394 skal fortolkes således, at en arbejdsgivers forpligtelse til at begrænse et kræftfremkaldende stof eller erstatte det med et andet stof ikke afhænger af resultaterne af den vurdering af risikoen, der er nævnt i direktivets artikel 3

— artikel 5 i direktiv 90/394 skal fortolkes således, at arbejdsgiverens forpligtelse til at undgå eller nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof afhænger af resultaterne af den vurdering af risikoen, der er nævnt i direktivets artikel 3

— en national bestemmelse, hvorefter arbejdsgiveren er forpligtet til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof uafhængigt af vurderingen af risikoen, strider ikke mod direktivet, når den udgør en forstærket beskyttelsesforanstaltning vedrørende arbejdsforholdene, der er tilladt efter traktatens artikel 118 A, stk. 3, og direktiv 90/394.

Det andet spørgsmål

42 Den forelæggende ret ønsker med sit andet spørgsmål nærmere bestemt at få oplyst, om en medlemsstat i kraft af proportionalitetsprincippet og artikel 4 i direktiv 89/655 er afskåret fra at fastsætte en frist på tre måneder for tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr og indføre bestemmelser om straf omfattende fængselsstraf på tre til seks måneder for en arbejdsgiver, der ikke overholder denne frist.

43 Først bemærkes det, at medlemsstaterne ifølge direktiv 89/655 skulle have gennemført direktivet senest den 31. december 1992.

44 En gennemførelse af direktivet efter nævnte dato som den, der skete ved lovdekret nr. 626/94 af 19. september 1994, er således for sen.

45 Det bemærkes dernæst, at efter artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/655 skulle arbejdsudstyr, der allerede var stillet til arbejdstagernes rådighed den 31. december 1992, senest fire år efter denne dato opfylde de i bilaget til direktivet fastsatte minimumsforskrifter.

46 Fastsættelse af en frist for tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr, der udløb før den 31. december 1996, er hermed i overensstemmelse med indholdet af de forpligtelser, som er fastlagt i artikel 4, stk. 1, litra b), i direktiv 89/655.

47 Fristen på fire år i henhold til nævnte bestemmelse udgør nemlig en længste frist. Intet afskærer medlemsstaterne fra at foregribe opfyldelsen af de forpligtelser, der er fastsat i direktivet for eksisterende arbejdsudstyr.

48 Medlemsstaterne skal imidlertid, når de i overensstemmelse med traktatens artikel 5 træffer alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der udspringer af et direktiv, overholde fællesskabsrettens generelle retsgrundsætninger og navnlig proportionalitetsprincippet (jf. på linje hermed bl.a. dom af 10.7.1990, sag C-362/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 17, 18 og 19).

49 Det bemærkes i den forbindelse, at medlemsstaterne, når de træffer foranstaltninger som f.eks. fastsættelse af en frist for tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr, der indebærer hensyntagen til indviklede økonomiske og tekniske forhold, har et vidt skøn (jf. på linje hermed bl.a. dom af 14.7.1983, sag 174/82, Sandoz, Sml. s. 2445, præmis 19).

50 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at undersøge, om en frist på tre måneder til tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr på baggrund af disse skønsbeføjelser og under hensyntagen navnlig til det italienske brændstofsforhandlingssystems karakteristika er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet arbejdsgiverne med denne frist har mulighed for at gennemføre tilpasningen uden omkostninger, der er alt for høje i forhold til dem, de måtte have afholdt, såfremt fristen havde været længere.

51 Vedrørende spørgsmålet, om de strafferetlige sanktioner for at tilsidesætte nævnte frist er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, må der lægges vægt på, at tvisten i hovedsagen, der er en borgerlig sag, angår en påstand, hvorved Borsana kræver Italiana petroli dømt til såvel at levere selskabet brændstoffer med et så lavt indhold af benzen som muligt som at give selskabet rådighed over udstyr til indvinding af gasser og dampe på salgstidspunktet med henblik på beskyttelsen af selskabets ansattes sundhed.

52 Det er på baggrund heraf klart, at en besvarelse af dette spørgsmål under ingen omstændigheder kan være til nytte for den forelæggende rets afgørelse.

53 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 4 i direktiv 89/655 ikke afskærer en medlemsstat fra at fastsætte en frist for tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr, der udløber før den 31. december 1996, såfremt denne frist ikke er så kort, at arbejdsgiverne ikke har mulighed for at gennemføre en sådan tilpasning, eller såfremt den er forbundet med omkostninger, der klart er uforholdsmæssigt høje i forhold til de omkostninger, de måtte have afholdt, såfremt fristen havde været længere.

Det tredje spørgsmål

54 Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål oplyst, om artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394 og de tilsvarende artikler i lovdekret nr. 626/94 skal fortolkes således, at der består en forpligtelse for arbejdsgiverne og de andre i nævnte dekrets artikel 6 omhandlede personer til at bringe indholdet af benzen i brændstoffer ned under det højeste indhold, der er fastsat i direktiv 85/210, samt de endnu lavere højeste indhold, der er fastsat i lovdekret nr. 294/96, når dette er teknisk muligt.

55 Det bemærkes først, at arbejdsgiveren efter artikel 4 i direktiv 90/394 er forpligtet til at begrænse anvendelsen af det kræftfremkaldende stof på arbejdsstedet, bl.a. ved »for så vidt det er teknisk muligt« at erstatte det med et stof, som ikke er farligt eller er mindre farligt for arbejdstagernes sundhed eller sikkerhed.

56 Som fremhævet af generaladvokaten i punkt 57 ff. i forslaget til afgørelse, er det imidlertid ikke teknisk muligt for en ansvarlig arbejdsgiver, der som Borsana driver tankstationer, at erstatte benzenen i brændstoffer, som han forhandler, med et stof, der ikke er farligt eller er mindre farligt for arbejdstagernes sundhed eller sikkerhed.

57 Endvidere anfører den nationale ret som nævnt i præmis 23 i nærværende dom, at »de personer, der varetager arbejdspladsernes og arbejdsanlæggenes indretning«, også efter lovdekret nr. 626/94 for så vidt angår dette begreb er underkastet de forpligtelser, som skal opfyldes af arbejdsgiveren, når det gælder arbejdsmiljøets forskriftsmæssighed i henhold til bestemmelserne i artikel 3, 4 og 5 i direktiv 90/394. Det må derfor ifølge den forelæggende ret være et spørgsmål, om de nævnte bestemmelser for de i artikel 6 i lovdekret nr. 626/94 omhandlede personer skal fortolkes således, at disse herefter er forpligtet til at bringe indholdet af benzen i brændstoffer ned under det højeste indhold på 5% vol., der er fastsat i direktiv 85/210, når denne begrænsning er teknisk mulig.

58 Den nationale ret mener således, at Domstolens fortolkning af fællesskabsretten er nødvendig af hensyn til afgørelsen af et spørgsmål vedrørende national ret.

59 Ifølge fast retspraksis er Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 kompetent til at fortolke fællesskabsretten, hvor denne ikke umiddelbart regulerer det forhold, sagen angår, men hvor den nationale lovgiver ved gennemførelsen af direktivets bestemmelser i national ret har fastsat, at rent interne forhold skal behandles på samme måde som forhold, der er omfattet af direktivet, dvs. at den nationale lovgivning er tilpasset fællesskabsretten (jf. som den nyeste praksis herom dom af 17.7.1997, sag C-28/95, Leur-Bloem, Sml. I, s. 4161, præmis 34).

60 Sådan forholder det sig imidlertid ikke i den foreliggende sag. Lovdekret nr. 626/94 henviser nemlig ikke for så vidt angår benzenindholdet i brændstoffer til nogen fællesskabsretlig bestemmelse, men til italiensk ret. Heri er imidlertid, som det fremgår af forelæggelseskendelsen, det højeste indhold af benzen i brændstoffer fastsat til 1,4% vol. med virkning fra den 1. juli 1997, og til 1% vol. med virkning fra den 1. juli 1999.

61 I denne situation får Domstolens fortolkning, uanset hvordan den end falder ud, ingen følger for anvendeligheden på den af lovdekret nr. 626/94 omfattede personkreds af de højeste indhold af benzen i brændstoffer, der er fastsat i italiensk lovgivning.

62 Det må derfor fastslås, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre det tredje præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

63 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til

hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Genova ved kendelse af 14. december 1996, for ret:

1) **Artikel 4 i Rådets direktiv 90/394/EØF af 28. juni 1990 om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer (sjette særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) skal fortolkes således, at en arbejdsgivers forpligtelse til at begrænse et kræftfremkaldende stof eller erstatte det med et andet stof ikke afhænger af resultaterne af den vurdering af risikoen, der er nævnt i direktivets artikel 3.**

Artikel 5 i direktiv 90/394 skal fortolkes således, at arbejdsgiverens forpligtelse til at undgå eller nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof afhænger af resultaterne af den vurdering af risikoen, der er nævnt i direktivets artikel 3.

En national bestemmelse, hvorefter arbejdsgiveren er forpligtet til at nedsætte arbejdstagernes udsættelse for et kræftfremkaldende stof uafhængigt af

vurderingen af risikoen, strider ikke mod direktivet, når den udgør en forstærket beskyttelsesforanstaltning vedrørende arbejdsforholdene, der er tilladt efter traktatens artikel 118 A, stk. 3, og direktiv 90/394.

2) En medlemsstat er ikke efter artikel 4 i Rådets direktiv 89/655/EØF af 30. november 1989 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdstagerens brug af arbejdsudstyr under arbejdet (andet særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) afskåret fra at fastsætte en frist for tilpasning af eksisterende arbejdsudstyr, der udløber før den 31. december 1996, såfremt denne frist ikke er så kort, at arbejdsgiverne ikke har mulighed for at gennemføre en sådan tilpasning, eller såfremt den er forbundet med omkostninger, der klart er uforholdsmæssigt høje i forhold til de omkostninger, de måtte have afholdt, såfremt fristen havde været længere.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet Hirsch

Jann Mancini Moitinho de Almeida

Edward Ragnemalm Schintgen Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident