YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä joulukuuta 1998 *

Asiassa C-2/97,

jonka Tribunale di Genova (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Società italiana petroli SpA (IP)

vastaan

Borsana Srl

ennakkoratkaisun työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/655/ETY (toinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi; EYVL L 393, s. 13) 4 artiklan ja työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/394/ETY (kuudes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi; EYVL L 196, s. 1) 3, 4 ja 5 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet, G. Hirsch ja P. Jann sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, R. Schintgen ja K. M. Ioannou,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Società italiana petroli SpA (IP), edustajinaan asianajajat M. Maresca ja G. Mensi, Genova,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamies I. Martínez del Peral ja kyseisessä yksikössä työskentelevä kansallinen virkamies E. Altieri,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Società italiana petroli SpA:n (IP), edustajanaan M. Maresca, Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston tehtävään määrätty R. Loosli-Surrans, ja komission, asiamiehinään I. Martínez del Peral ja oikeudellisen yksikön virkamies P. Stancanelli, 3.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.4.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale di Genova on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 14.12.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 3.1.1997, EY:n

perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/655/ETY (toinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi; EYVL L 393, s. 13) 4 artiklan ja työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/394/ETY (kuudes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi; EYVL L 196, s. 1) 3, 4 ja 5 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty Società italiana petroli SpA:n (IP) (jäljempänä Italiana petroli) ja Borsana Srl:n (jäljempänä Borsana) välisessä riita-asiassa, jossa on kyse Borsanan tilaamien mahdollisimman vähän bentseeniä sisältävien polttoaineiden ja polttoaineenjakelun yhteydessä vapautuvien kaasujen ja höyryjen talteenottojärjestelmien toimittamisesta, jossa Borsana oli edellyttänyt noudatettavan direktiivejä 89/655/ETY ja 90/394/ETY.

Yhteisön oikeus

3 Direktiivi 89/655/ETY on annettu ETY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla. Direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikkona on "Työvälineitä koskevat säännökset", säädetään seuraavaa:

"1. Työnantajan tulee, tämän rajoittamatta 3 artiklan soveltamista, hankkia tai käyttää:

a) työvälineitä, jos ne on annettu yrityksen tai laitoksen työntekijöiden käyttöön ensimmäistä kertaa 31 päivän joulukuuta 1992 jälkeen, jotka ovat:

i) sovellettavien ja asiaa koskevien yhteisön direktiivien säännösten mukaisia; tai

ii) jos mitään muuta yhteisön direktiiviä ei sovelleta tai sovelletaan vain osittain, liitteessä asetettujen vähimmäisvaatimusten mukaisia;

b) työvälineitä, jotka täyttävät liitteessä annetut vähimmäisvaatimukset viimeistään neljän vuoden kuluttua 31 päivästä joulukuuta 1992, jos nämä työvälineet on annettu yrityksen tai laitoksen työntekijöiden käyttöön jo ennen kyseistä päivää."

4 Direktiivi 90/394/ETY on annettu perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla. Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on "Soveltamisala — vaarojen määrittely ja arviointi", säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan toimintaan, jossa työntekijät altistuvat tai voivat altistua työnsä johdosta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille.

2. Kaikessa toiminnassa, jossa on vaara altistua syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille, työntekijöiden altistumisen laatu, määrä ja kesto on määritettävä sen mahdollistamiseksi, että jokainen vaara työntekijöiden terveydelle tai turvallisuudelle arvioidaan ja tarpeelliset toimenpiteet toteutetaan.

Arviointi tulee uusia säännöllisesti ja aina kun olosuhteissa tapahtuu sellaisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa työntekijöiden altistumiseen syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille.

Työnantajan on annettava pyynnöstä vastuussa olevalle viranomaiselle se tieto, jota on käytetty arvioinnin tekemiseen.

— — ."

5 Direktiivin 90/394/ETY 4 artiklassa, jonka otsikkona on "Vähentäminen ja korvaaminen", tarkennetaan seuraavasti:

"1. Työnantajan tulee vähentää niin paljon kuin se on teknisesti mahdollista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käyttöä työpaikalla, korvaamalla se aineella, valmisteella tai prosessilla, joka käyttöolosuhteissaan ei ole vaarallinen tai on vähemmän vaarallinen työntekijän terveydelle tai turvallisuudelle.

2. Työnantajan on pyydettäessä annettava tutkimustensa tulokset viranomaisille, joita asia koskee."

6 Direktiivin 90/394/ETY 5 artiklassa, jonka otsikkona on "Altistumisen ehkäisy ja torjunta", säädetään vielä seuraavaa:

"1. Jos 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun arvioinnin tulokset osoittavat työntekijöiden terveydelle tai turvallisuudelle aiheutuvan vaaraa, on työntekijöiden altistuminen ehkäistävä.

2. Jos syöpäsairauden vaaraa aiheuttavaa tekijää ei ole teknisesti mahdollista korvata aineella, valmisteella tai prosessilla, joka käyttöolosuhteissaan ei ole vaarallinen tai on vähemmän vaarallinen terveydelle tai turvallisuudelle, työnantajan on varmistettava, että syöpäsairauden vaaraa aiheuttavaa tekijää valmistetaan ja käytetään niin pitkälle kuin se on teknisesti mahdollista suljetussa järjestelmässä.

3. Milloin suljettu järjestelmä ei ole teknisesti mahdollinen, työnantajan tulee varmistaa, että työntekijöiden altistumisen taso vähennetään niin alhaiseksi kuin on teknisesti mahdollista.

— —"

7 Bensiinin lyijypitoisuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/210/ETY (EYVL L 96, s. 25) on annettu ETY:n perustamissopimuksen 100 artiklan nojalla ennen yhtenäisasiakirjan voimaantuloa. Direktiivin 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"Lyijytetyn bensiinin ja lyijyttömän bensiinin bentseenipitoisuus ei saa 1 päivästä lokakuuta 1989 alkaen ylittää 5,0 tilavuusprosenttia."

8 Direktiivin 85/210/ETY 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jollei 2 kohdasta muuta johdu, jäsenvaltiot eivät lyijy- tai bentseenipitoisuuden perusteella saa estää tai rajoittaa tämän direktiivin mukaisen bensiinin vapaata liikkuvuutta ja saattamista markkinoille.

2. Jos jäsenvaltio soveltaa 2 artiklan 3 kohtaa, sen markkinoille tulevan lyijyttömän bensiinin suurimmaksi sallituksi lyijypitoisuudeksi on määrättävä 0,15 g Pb/l."

Italian lainsäädäntö

9 Syyskuun 19 päivänä 1994 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 626 (GURI nro 265, 12.11.1994, supplemento ordinario; jäljempänä asetus nro 626/94) 6 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Jokaisen, joka suunnittelee työtiloja tai työpisteitä tai työlaitteita, on noudatettava turvallisuutta ja terveyttä koskevia yleisiä ennalta ehkäisyyn tähtääviä periaatteita suunnittelullisissa ja teknisissä valinnoissa ja valittava sellaisia koneita ja suojajärjestelmiä, jotka ovat lainsäädännössä asetettujen alan keskeisten turvallisuusvaatimusten mukaisia."

10 Asetuksen nro 626/94 62 §:ssä, jonka otsikkona on "Vähentäminen ja korvaaminen", säädetään seuraavaa:

"1. Työnantajan on ehkäistävä tai vähennettävä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käyttöä työpaikalla ja korvattava se aineella, valmisteella tai prosessilla, joka käyttöolosuhteissaan ei ole vahingollinen tai on vähemmän vahingollinen työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle, mikäli se on teknisesti mahdollista.

2. Ellei ole teknisesti mahdollista korvata syöpäsairauden vaaraa aiheuttavaa tekijää, työnantajan on huolehdittava siitä, että syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän valmistus tai käyttö tapahtuu suljetussa järjestelmässä, mikäli se on teknisesti mahdollista.

3. Ellei suljettu järjestelmä ole teknisesti mahdollinen, työnantajan on huolehdittava siitä, että työntekijöiden altistuminen jää niin alhaiselle tasolle kuin on teknisesti mahdollista."

11 Asetuksen nro 626/94 63 §:ssä, jonka otsikkona on "Vaaran arviointi", tarkennetaan seuraavaa:

"1. Jollei 62 §:stä muuta johdu, työnantajan on arvioitava syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistuminen, ja arvioinnin tulokset säilytetään 4 §:n 2 momentissa tarkoitetussa asiakirjassa.

2. Tässä arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti työtehtävien laatu, kesto ja toistuvuus, valmistettujen tai käytettyjen syöpäsairauden vaaraa aiheuttavien tekijöiden määrä, niiden väkevyys ja kyky tunkeutua elimistöön eri imeytymisteitä pitkin, näiden tekijöiden olomuoto, jolloin olomuodon ollessa kiinteä arvioidaan, onko näitä tekijöitä sisältävä aine tiivistä, haurasta vai jauhemaista ja onko aine sellaisessa kestävärakenteisessa paikassa, joka rajoittaa sitä vapautumasta tai estää sen.

3. Työnantajan on ryhdyttävä 1 momentissa tarkoitetun arvioinnin tulosten perusteella tässä luvussa säädettäviin ennaltaehkäisy- ja suojatoimenpiteisiin ja sopeutettava ne erilaisten työtilanteiden erityispiirteisiin.

— —"

12 Asetuksen nro 626/94 89 ja 90 §:ssä säädetään saman asetuksen 62 ja 63 §:ssä säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä seuraavasta rangaistuksesta, joka voi olla kolmesta kuuteen kuukautta vankeutta.

13 Asetuksen nro 626/94 36 §:n 7 momentilla lisättiin 19.3.1956 annetun tasavallan presidentin asetuksen (decreto) nro 303 20 §:ään lisäksi seuraava kappale:

"Kaikki työvälineet, joita käytettäessä on vaarana kaasun, höyryn, nesteen taikka jauheen karkaaminen, on varustettava asianmukaisilla varo- tai poistojärjestelmillä, joiden on oltava vaaraa mahdollisesti aiheuttavan päästölähteen läheisyydessä."

14 Asetuksen nro 626/94 36 §:n säännökset tulivat tämän pykälän 8 momentin mukaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua niiden julkaisemisesta Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa.

15 Lisäksi 27.5.1996 annetun asetuksen (decreto-legge) nro 294 (GURI nro 123, 28.5.1996; jäljempänä asetus nro 294/96) 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Suurin sallittu bentseenipitoisuus 1 päivästä heinäkuuta 1997 30 päivään kesäkuuta 1999 on 1,4 tilavuusprosenttia.

2. Bensiinin suurin sallittu bentseenipitoisuus on 1 päivästä heinäkuuta 1999 lukien 1,0 tilavuusprosenttia."

Pääasia

16 Italiana petroli teki Borsanan kanssa 19.7.1991 useita sopimuksia moottoriajoneuvoissa käytettävän polttoaineen toimittamisesta sekä polttoaineiden jälleenmyyntiin tarvittavien rakennelmien ja laitteistojen vastikkeettomasta lainaamisesta.

17 Borsana pyysi 3.6.1996 päivätyssä kirjeessä asetuksen nro 626/94 ja direktiivien 89/655/ETY ja 90/394/ETY nojalla Italiana petrolia toimittamaan sille mahdollisimman vähän bentseeniä sisältäviä polttoaineita sekä polttoaineenjakelun yhteydessä vapautuvien kaasujen ja höyryjen talteenottojärjestelmiä työntekijöidensä terveyden suojelemiseksi.

18 Italiana petrolin mielestä Borsanan pyyntöön ei ollut mahdollista suostua, koska asetuksen nro 626/94 ja erityisesti sen 62 ja 63 §:n sekä direktiivien 90/394/ETY ja 89/655/ETY säännökset erosivat toisistaan syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumisen vaaran arvioinnin ja työnantajille työvälineiden muuttamista varten asetettujen määräaikojen osalta. Italiana petroli asettaa kyseenalaiseksi myös direktiivin 90/394/ETY ja asetuksen nro 626/94 yhteensopivuuden EY:n perustamissopimuksen 30, 36 ja 100 a artiklan kanssa siltä osin kuin näissä säädöksissä asetetaan työnantajille lisävelvollisuus vähentää tekniikan kehittymisen tarjoamien mahdollisuuksien mukaan altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille ja siis polttoaineiden sisältämälle bentseenille direktiivissä 85/210/ETY säädettyä rajaa ja jopa asetuksessa nro 294/96 säädettyjä vielä alhaisempia rajoja alhaisemmaksi.

19 Tässä tilanteessa Italiana petroli nosti 25.6.1996 Tribunale di Genovassa Borsanaa vastaan kanteen, jossa se vaati toteamaan, ettei se ollut velvollinen toimittamaan Borsanalle polttoaineita, joiden bentseenipitoisuus oli direktiivissä 85/210/ETY ja asetuksessa nro 294/96 säädettyä alhaisempi, eikä toimittamaan sille ennen direktiivissä 89/655/ETY ja asetuksessa nro 294/96 säädettyjen määräaikojen päättymistä kaasujen ja höyryjen talteenottojärjestelmiä.

20 Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin tuo aluksi esiin sen, että Italian jakelujärjestelmässä toiminnanharjoittaja tai tämän henkilökunta hoitaa kaikki toimenpiteet, jotka liittyvät polttoaineiden myyntiin ja palveluihin, jotka annetaan autoilijoille, jotka pääsevät itse tankkaamaan vain niillä hyvin harvalukuisilla asemilla, joilla on automaattinen maksujärjestelmä, ja niilläkin useimmiten lomapäivinä tai asemien sulkemisajan jälkeen. Tämän vuoksi kansallisen tuomioistuimen mielestä työntekijät altistuvat tavallista enemmän polttoainekaasuille ja -höyryille.

21 Kansallinen tuomioistuin toteaa edelleen, että koska työnantajalle asetettu velvollisuus vähentää ja korvata syöpäsairauden vaaraa aiheuttavia tekijöitä edellyttää ensin altistumisvaaran arviointia, asetus nro 626/94 näyttää laaditun "käänteisellä tavalla" verrattuna direktiiviin 90/394/ETY, joka sillä pannaan täytäntöön. Asetuksen 62 §:ssä säädetään nimittäin kansallisen tuomioistuimen mukaan työnantajalle velvollisuus ehkäistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavien tekijöiden käyttö, korvata se tai vähentää sitä ja vähentää näiden tekijöille altistuminen "niin alhaiselle tasolle kuin on teknisesti mahdollista", kun taas asetuksen 63 §:ssä velvoitetaan työnantaja arvioimaan syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumisen vaara ja ryhtymään arvioinnin perusteella ennalta ehkäiseviin ja suojaaviin toimenpiteisiin, "jollei 62 §:stä muuta johdu". Asetuksen 62 §:ssä asetettu velvollisuus vähentää syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistuminen "niin alhaiselle tasolle kuin on teknisesti mahdollista" syntyy kansallisen tuomioistuimen käsityksen mukaan työnantajalle vaaran arvioinnin suorittamisesta riippumatta, vaikka direktiivissä 90/394/ETY asetetaan sen mielestä velvollisuus ehkäistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavien tekijöiden käyttö tai vähentää sitä riippuvaiseksi kyseisestä arvioinnista.

22 Työvälineiden muuttamisen osalta kansallinen tuomioistuin toteaa, että — toisin kuin direktiivin 89/655/ETY 4 artiklan 1 kohdassa säädetty neljän vuoden siirtymäaika — työvälineitä koskevat säännökset tulevat asetuksen nro 626/94 36 §:n 8 momentin mukaan voimaan kolmen kuukauden kuluttua asetuksen julkaisemisesta Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa. Kansallinen tuomioistuin pitää kohtuuttomana ja suhteettomana sitä, että työnantajalle asetetaan kolmesta kuuteen kuukauteen vankeutta olevan rangaistuksen uhalla velvollisuus noudattaa uusia säännöksiä kolmen kuukauden kuluessa.

23 Polttoaineiden bentseenipitoisuuden alentamisen osalta alle direktiivissä 85/210/ETY ja asetuksessa nro 294/96 säädettyjen rajojen kansallinen tuomioistuin korostaa, että kyseisessä asetuksessa Italian hallitus vahvisti mainitussa direktiivissä määriteltyjä arvoja alemmat arvot. Italian hallitus ryhtyi tätä tarkoitusta varten perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaiseen menettelyyn ja ilmoitti asetuksesta komissiolle. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että asetuksen nro 626/94 6 §:n 1 momentissa asetetaan direktiivin 90/394/ETY mukaiset työnantajien velvollisuudet suunnittelun osalta niille, "jotka suunnittelevat työtiloja tai työpisteitä taikka työlaitteita". Kansallisen tuomioistuimen mukaan se, että kansallisessa lainsäädännössä laajennetaan tällä tavoin direktiivin 90/394/ETY mukaisia velvoitteita, on yhteisön oikeuden mukaista, koska kyse on tiukemmasta työsuojelua koskevasta toimenpiteestä. Tribunale di Genova ei kuitenkaan ole varma siitä, velvoitetaanko direktiivissä 90/394/ETY, jossa säädetään velvollisuus ryhtyä teknisesti mahdollisiin vaaran vähentämistoimiin, alentamaan polttoaineiden bentseenipitoisuus direktiivissä 85/210/ETY ja asetuksessa nro 294/96 säädettyä tasoa alemmaksi.

24 Näin ollen Tribunale di Genova on lykännyt asian käsittelyä ja pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta (kuudes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklaa tulkittava siten, että velvol-

lisuus ryhtyä vaaran vähentämistä ja korvaamista koskeviin toimenpiteisiin sekä toimenpiteisiin syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle altistumisen vähentämiseksi ja korvaamiseksi riippuu 3 artiklassa tarkoitetun 'vaaran arvioinnin' tuloksesta?

Jos vastaus on myöntävä, onko tämän direktiivin kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö, jossa säädetään, että työnantajan on korvattava syöpäsairauden vaaraa aiheuttava tekijä toisella tai vähennettävä sen käyttöä niin paljon 'kuin on teknisesti mahdollista' ja/tai vähennettävä työntekijöiden altistuminen 'niin alhaiselle tasolle kuin on teknisesti mahdollista' riippumatta vaaran konkreettisesta etukäteisarvioinnista ja direktiivin 3 artiklassa tarkoitetusta todentamisesta, kun näiden velvollisuuksien laiminlyömisestä on säädetty rikoslaissa rangaistus, joka voi olla vankeutta, ja kun kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä toisin sellaisten tapausten varalta, joissa työnantaja, joka on arvioinut ja todennut konkreettisesti vaaran olemassaolon ja suuruuden, laiminlyö velvollisuutensa toimia laissa säädetyllä tavalla?

2) Onko direktiivin 89/655/ETY 4 artiklalla annettujen yhteisön säännösten (siltä osin kuin niissä on säädetty eri määräaika työvälineiden muuttamiselle työntekijöiden käyttöön ennen 31.12.1992 annettujen työvälineiden osalta ja heidän käyttöönsä tämän päivämäärän jälkeen annettujen työvälineiden osalta) kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö, jossa ei tehdä tällaista eroa, vaan asetetaan yhtenäinen kolmen kuukauden määräaika kaikkien oikeusvaikutusten voimaantulolle (ja jossa työnantajiin sovelletaan ankaraa rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää), mikä saattaa olla kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaista?

3) Onko direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklaa (ja kansallisen täytäntöönpanoasetuksen nro 626/94 vastaavia pykäliä) tulkittava siten, että niissä asetetaan työnantajille ja muille asetuksen nro 626/94 6 §:ssä tarkoitetuille henkilöille bensiinin bentseenipitoisuuden vähentämistä koskevia velvoitteita, jotka ovat direktiivissä 85/210/ETY säädettyjä rajoja ja asetuksessa nro 294/96 säädettyjä vielä alhaisempia rajoja pidemmälle vietyjä ja epäselvemmin määriteltyjä?"

25 Aluksi on huomattava, että asiassa 152/84, Marshall, 26.2.1986 annetusta tuomiosta (Kok. 1986, s. 723, 48 kohta) alkaen noudatetun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivillä ei sellaisenaan voida asettaa velvollisuutta yksityiselle oikeussubjektille, joka tässä tapauksessa on yksityinen työnantaja, eikä direktiivin säännökseen sellaisenaan voida vedota tällaista henkilöä vastaan.

26 Yhtä lailla asiassa 14/83, Von Colson ja Kamann, 10.4.1984 annetusta tuomiosta (Kok. 1984, s. 1891, 26 kohta) alkaen noudatetusta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin seuraa, että direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukainen velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitoo kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa. Niin ikään asiassa C-106/89, Marleasing, 13.11.1990 annetusta tuomiosta (Kok. 1990, s. I-4135, 8 kohta) ja asiassa C-334/92, Wagner Miret, 16.12.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-6911, 20 kohta) seuraa, että soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä kansallinen tuomioistuin on velvollinen tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu tulos saavutettaisiin siitä riippumatta, onko kyse direktiivin täytäntöönpanemiseksi nimenomaan annetuista säännöksistä vai ei.

27 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava nämä toteamukset huomioon ottaen.

Ensimmäinen kysymys

28 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiassa sitä,

— onko direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklaa tulkittava siten, että työnantajalle asetetut velvollisuudet ryhtyä toimenpiteisiin syöpäsairauden vaaraa aiheuttavien

tekijöiden vähentämiseksi tai korvaamiseksi sekä toimenpiteisiin kyseisille tekijöille altistumisen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi riippuvat direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun vaaran arvioinnin tuloksesta, ja

— jos vastaus on myöntävä, niin onko tämän direktiivin kanssa ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että työnantajan on vähennettävä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käyttöä tai korvattava se toisella ja/tai ehkäistävä työntekijöiden altistuminen tai vähennettävä sitä riippumatta vaaran arvioinnista?

29 On muistettava, että direktiivin 90/394/ETY 3 artiklassa velvoitetaan määrittämään *kaikessa toiminnassa, jossa on vaara altistua syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville* tekijöille, työntekijöiden altistumisen laatu, määrä ja kesto sen mahdollistamiseksi, että jokainen riski työntekijöiden terveydelle tai turvallisuudelle arvioidaan ja tarpeelliset toimenpiteet toteutetaan.

30 Kun työntekijöiden terveydelle tai turvallisuudelle aiheutuva vaara on 3 artiklan mukaisesti havaittu, direktiivin 90/394/ETY 5 artiklassa velvoitetaan työnantaja ehkäisemään työntekijöiden altistuminen syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle tai vähentämään altistumisen taso niin alhaiseksi kuin on teknisesti mahdollista.

31 On korostettava, että direktiivin 5 artiklan mukainen velvollisuus ehkäistä työntekijöiden altistuminen syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle tai vähentää sitä on nimenomaan asetettu riippuvaiseksi 3 artiklassa tarkoitetun arvioinnin tuloksista.

32 Sitä vastoin direktiivin 90/394/ETY 4 artiklassa mainitun velvollisuuden osalta asia ei ole näin. Tässä säännöksessä nimittäin velvoitetaan työnantaja vähentämään syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käyttöä työpaikalla niin paljon kuin on teknisesti mahdollista tai korvaamaan se aineella, joka ei ole vaarallinen tai on vähemmän vaarallinen, siinä määrin kuin se on teknisesti mahdollista, eikä aseteta tätä velvollisuutta riippuvaiseksi 3 artiklassa tarkoitetun arvioinnin tuloksista.

33 Direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklan sanamuodon mukaan 5 artiklassa asetettu velvollisuus ehkäistä tällaiselle tekijälle altistuminen tai vähentää sitä riippuu 3 artiklassa säädetyn vaaran arvioinnin tuloksesta, toisin kuin 4 artiklassa asetettu velvollisuus syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käytön vähentämiseksi tai korvaamiseksi.

34 Kuitenkin ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että asetuksen nro 626/94 62 §:ssä velvoitetaan työnantaja vähentämään joka tapauksessa vaaran arvioinnista riippumatta työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille "niin alhaiselle tasolle kuin on teknisesti mahdollista". Tällainen säännös asettaa siis työnantajalle direktiivin 90/394/ETY 5 artiklassa säädettyä ankaramman velvollisuuden siltä osin kuin siinä ei nimenomaisesti aseteta vaaran arvioinnin tuloksista riippuvaiseksi velvollisuutta ehkäistä työntekijöiden altistuminen syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle tai vähentää sitä.

35 Tältä osin on todettava, että direktiivi 90/394/ETY on annettu perustamissopimuksen 118 a artiklan nojalla ja että siinä säädetään työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi annetuista "vähimmäisvaatimuksista" syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille työssä altistumisen vaarojen osalta. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto, 12.11.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-5755, 17 kohta) todennut, perustamissopimuksen 118 a artiklassa oleva ja direktiivin 90/394/ETY 1 artiklassa

toistettu ilmaisu "vähimmäisvaatimukset" merkitsee sitä, että jäsenvaltiot saavat antaa yhteisön antamia säännöksiä tiukempia säännöksiä tai määräyksiä. Perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa vahvistetaan lisäksi, että kun vähimmäisvaatimuksista on artiklan mukaisesti säädetty, jäsenvaltiot voivat edelleen päättää tiukemmista työsuojelua koskevista toimenpiteistä.

36 Tämän vuoksi on tutkittava, onko asetuksen nro 626/94 62 §:n kaltainen kansallinen säännös, jonka mukaan työnantajan on vähennettävä työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle riippumatta vaaran arvioinnista, perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa ja direktiivissä 90/394/ETY sallittu tiukempi työsuojelua koskeva toimenpide.

37 Tältä osin on huomattava, että työnantajan velvollisuus vähentää työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle riippumatta vaaran arvioinnista parantaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua. Lisäksi tällainen velvollisuus merkitsee vain direktiivin 90/394/ETY 5 artiklassa asetettua velvollisuutta tiukempaa velvollisuutta. Se ei siten vaaranna työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevan yhteisön sääntelyn yhtenäisyyttä.

38 Toisaalta on korostettava, että kansallinen säännös, joka on tiukempi kuin direktiivin 90/394/ETY 5 artiklassa asetettu velvollisuus, koska siinä velvoitetaan työnantaja vähentämään työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle riippumatta vaaran arvioinnista, on sovellettavissa syrjimättömällä tavalla eikä se haittaa perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä.

39 Näin ollen on todettava, että asetuksen nro 626/94 62 §:n kaltainen kansallinen säännös, jossa velvoitetaan työnantaja vähentämään työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle riippumatta vaaran arvioinnista, on perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa ja direktiivissä 90/394/ETY sallittu tiukempi työsuojelua koskeva toimenpide.

40 Perustamissopimuksessa sallitun tiukemman työsuojelua koskevan toimenpiteen ja siten perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiolle jätetyn toimivallan osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole lausua siitä, onko esillä olevalla lainsäädännöllä ja siinä säädetyillä seuraamuksilla loukattu suhteellisuusperiaatetta.

41 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että

— direktiivin 90/394/ETY 4 artiklaa on tulkittava siten, että työnantajan velvollisuus vähentää syöpäsairauden vaaraa aiheuttavaa tekijää tai korvata se toisella ei ole riippuvainen direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun vaaran arvioinnin tuloksesta,

— direktiivin 90/394/ETY 5 artiklaa on tulkittava siten, että työnantajan velvollisuus ehkäistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle altistuminen tai vähentää sitä on riippuvainen direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun vaaran arvioinnin tuloksesta,

— kyseisen direktiivin kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan työnantajan on vähennettävä työntekijöiden altistumista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle vaaran arvioinnista riippumatta, silloin kun kyseessä on perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa ja direktiivissä 90/394/ETY sallittu tiukempi työsuojelua koskeva toimenpide.

Toinen kysymys

42 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko suhteellisuusperiaatteen ja direktiivin 89/655/ETY 4 artiklan vastaista se, että jäsenvaltio asettaa kolmen kuukauden määräajan jo käytössä olevien työvälineiden muuttamista varten ja säätää kyseisen määräajan laiminlyövälle työnantajalle tuomittavaksi rangaistuksen, joka voi olla kolmesta kuuteen kuukautta vankeutta.

43 Ensiksi on huomattava, että jäsenvaltioille direktiivin 89/655/ETY täytäntöönpanemiseksi annettu määräaika päättyi direktiivin 10 artiklan mukaan 31.12.1992.

44 Direktiivin täytäntöönpano tämän ajankohdan jälkeen, eli kuten 19.9.1994 annetulla asetuksella nro 626/94 tehtiin, on näin ollen tapahtunut liian myöhään.

45 Edelleen on todettava, että direktiivin 89/655/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan niitä työvälineitä, jotka jo olivat työntekijöiden käytössä 31.12.1992, pidetään kyseisestä ajankohdasta lukien enintään neljän vuoden ajan direktiivin liitteessä mainittujen vähimmäisvaatimusten mukaisina.

46 Jo käytössä olevien työvälineiden muuttamisen määräajan asettaminen päättymään ennen 31.12.1996 ei siten ole ristiriidassa direktiivin 89/655/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittujen velvollisuuksien sisällön kanssa.

47 Edellä mainitussa säännöksessä asetettu neljän vuoden määräaika on nimittäin enimmäismääräaika. Mikään ei estä jäsenvaltioita aikaistamasta direktiivissä säädettyjen velvollisuuksien noudattamista jo käytössä olevien työvälineiden osalta.

48 Toteuttaessaan perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisesti direktiivistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi aiheellisia toimenpiteitä jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta (ks. vastaavasti erityisesti asia C-362/88, Hansen, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990, s. I-2911, 17—19 kohta).

49 Tältä osin on huomattava, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden päättäessä sellaisista toimenpiteistä kuin määräajan asettaminen käytössä olevien työvälineiden muuttamiselle, jolloin niiden on otettava huomioon monimutkaisia taloudellisia ja teknisiä seikkoja (ks. vastaavasti erityisesti asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2445, 19 kohta).

50 Kansallisen tuomioistuimen asiana on siksi tutkia, onko jo käytössä olevien työvälineiden muuttamiselle asetettu kolmen kuukauden määräaika suhteellisuusperiaatteen mukainen — kun otetaan huomioon edellä mainittu harkintavalta ja erityisesti polttoaineiden jakelujärjestelmän erityispiirteet Italiassa — siinä mielessä, että työnantajien on mahdollista määräajassa huolehtia muutosten toteuttamisesta joutumatta kärsimään selvästi liian korkeita kustannuksia verrattuna siihen, mitä työnantajien kannettavaksi olisi tullut siinä tapauksessa, että määräaika olisi ollut pitempi.

51 Siitä, ovatko siltä varalta, että tätä määräaikaa ei noudateta, säädetyt rangaistukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia, on todettava, että pääasian riita, joka on yksityisoikeudellinen asia, koskee sitä, että Borsana vaati Italiana petrolia toimittamaan sille mahdollisimman vähän bentseeniä sisältäviä polttoaineita sekä polttoaineenjakelun yhteydessä vapautuvien kaasujen ja höyryjen talteenottojärjestelmiä työntekijöidensä terveyden suojelemiseksi.

52 Näin ollen on ilmeistä, että vastauksesta tähän kysymykseen ei voida tässä tilanteessa katsoa olevan hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle asian ratkaisemisessa.

53 Toiseen kysymykseen on siten vastattava, että direktiivin 89/655/ETY 4 artiklan vastaista ei ole se, että jäsenvaltio asettaa jo käytössä olevien työvälineiden muuttamiselle ennen 31.12.1996 päättyvän määräajan, kunhan määräaika ei ole niin lyhyt, että työnantajien ei ole mahdollista huolehtia muutosten toteuttamisesta ja kunhan määräaika ei aiheuta selvästi liian korkeita kustannuksia verrattuna siihen, mitä työnantajien kannettavaksi olisi tullut siinä tapauksessa, että määräaika olisi ollut pitempi.

Kolmas kysymys

54 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklaa ja asetuksen nro 626/94 vastaavia pykäliä tulkittava niin, että niissä asetetaan työnantajalle ja muille asetuksen 6 artiklassa tarkoitetuille henkilöille velvollisuus vähentää polttoaineiden bentseenipitoisuus alle direktiivissä 85/210/ETY säädetyn rajan ja alle asetuksessa nro 294/96 säädettyjen vielä alhaisempien rajojen, mikäli se on teknisesti mahdollista.

55 Aluksi on huomattava, että direktiivin 90/394/ETY 4 artiklassa velvoitetaan työnantaja vähentämään syöpäsairauden vaaraa aiheuttavan tekijän käyttöä työpaikalla "niin paljon kuin se on teknisesti mahdollista" korvaamalla se aineella, joka ei ole vaarallinen tai on vähemmän vaarallinen työntekijän terveydelle tai turvallisuudelle.

56 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 57 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa todennut, Borsanan kaltaisen huoltoasemia pitävän työnantajan ei kuitenkaan ole teknisesti mahdollista korvata myymiensä polttoaineiden sisältämää bentseeniä aineella, joka ei ole vaarallinen tai on vähemmän vaarallinen työntekijän terveydelle tai turvallisuudelle.

57 Edelleen on huomattava, että kuten tämän tuomion 23 kohdassa on todettu, kansallinen tuomioistuin katsoo, että asetuksen nro 626/94 6 §:ssä samat velvollisuudet, kuin direktiivin 90/394/ETY 3, 4 ja 5 artiklalla on asetettu työnantajalle työympäristön normienmukaisuuden osalta, asetetaan suunnittelun osalta niille, "jotka suunnittelevat työtiloja tai työpisteitä tai työlaitteita". Kansallinen tuomioistuin kysyy siksi, onko edellä mainittuja säännöksiä tulkittava niin, että ne koskevat asetuksen nro 626/94 6 §:ssä tarkoitettuja henkilöitä sillä tavoin, että ne velvoittavat heidät vähentämään polttoaineiden bentseenipitoisuuden direktiivissä 85/210/ETY säädettyä 5 tilavuusprosentin rajaa alhaisemmaksi, mikäli vähennys on teknisesti mahdollinen.

58 Kansallisen tuomioistuimen mielestä yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta yhteisön oikeudesta on tarpeen, jotta se voi ratkaista kansallisen oikeuden soveltamista koskevan kysymyksen.

59 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla toimivalta tulkita yhteisön oikeutta silloin, kun se ei suoraan koske kyseistä tilannetta mutta kun kansallinen lainsäätäjä on saattaessaan direktiivin säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä päättänyt käsitellä sekä yksinomaisesti valtion sisäisiä tilanteita että direktiivillä säänneltyjä tilanteita samalla tavalla ja siten mukauttanut kansallisen lainsäädännön yhteisön oikeuteen (ks. viimeksi asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4161, 34 kohta).

60 Tässä tapauksessa näin ei kuitenkaan ole asian laita. Polttoaineiden bentseenipitoisuuden osalta asetuksessa nro 626/94 ei viitata mihinkään yhteisön oikeuden säännökseen, vaan Italian kansalliseen oikeuteen. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, asetuksessa kuitenkin asetetaan polttoaineiden korkeimmaksi sallituksi bentseenipitoisuudeksi 1,4 tilavuusprosenttia 1.7.1997 alkaen ja 1,0 tilavuusprosenttia 1.7.1999 alkaen.

61 Näin ollen — oli yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta yhteisön oikeudesta millainen tahansa — tällä ei ole mitään vaikutusta siihen, ovatko Italian kansallisessa lainsäädännössä säädetyt polttoaineiden bentseenipitoisuuden rajat sovellettavissa asetuksen nro 626/94 6 §:ssä tarkoitettuihin henkilöihin.

62 Tämän vuoksi on todettava, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole toimivaltainen vastaamaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunale di Genovan 14.12.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/394/ETY (kuudes direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 4 artiklaa on tulkittava niin, että työnantajan velvollisuus vähentää syöpäsairauden vaaraa aiheuttavaa tekijää tai korvata se toisella ei ole riippuvainen direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun vaaran arvioinnin tuloksesta.**

Direktiivin 90/394/ETY 5 artiklaa on tulkittava niin, että työnantajan velvollisuus ehkäistä syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle altistuminen tai vähentää sitä on riippuvainen direktiivin 3 artiklassa tarkoitetun vaaran arvioinnin tuloksesta.

Kyseisen direktiivin kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan työnantajan on vähennettävä työntekijöiden altistu-

mista syöpäsairauden vaaraa aiheuttavalle tekijälle vaaran arvioinnista riippumatta, silloin kun kyseessä on EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan 3 kohdassa ja direktiivissä 90/394/ETY sallittu tiukempi työsuojelua koskeva toimenpide.

2) Työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annetun direktiivin 89/655/ETY (toinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) 4 artiklan vastaista ei ole se, että jäsenvaltio asettaa jo käytössä olevien työvälineiden muuttamiselle ennen 31.12.1996 päättyvän määräajan, kunhan määräaika ei ole niin lyhyt, että työnantajien ei ole mahdollista huolehtia muutosten toteuttamisesta ja kunhan määräaika ei aiheuta selvästi liian korkeita kustannuksia verrattuna siihen, mitä työnantajien kannettavaksi olisi tullut siinä tapauksessa, että määräaika olisi ollut pitempi.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet Hirsch

Jann Mancini Moitinho de Almeida

Edward Ragnemalm Schintgen Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä joulukuuta 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti