DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 15 november 2001 *

I mål C-49/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Traversa och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.3 a, 7.3, 7.5 och 7.8 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146),

* Rättegångsspråk: italienska.

— genom att inte föreskriva att arbetsgivaren skall utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för hälsan och säkerheten på arbetsplatsen,

— genom att överlåta åt arbetsgivaren att avgöra huruvida han skall anlita hjälp utifrån för att genomföra skyddsverksamhet och förebyggande verksamhet när tillräcklig kompetens saknas inom företaget, och

— genom att inte definiera vilka färdigheter och kvalifikationer som krävs av de personer som skall ansvara för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer med avseende på arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen S. von Bahr (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D.A.O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón och M. Wathelet,

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 31 maj 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 februari 2000, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.3 a, 7.3, 7.5 och 7.8 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, s. 1, svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146, nedan kallat direktivet),

— genom att inte föreskriva att arbetsgivaren skall utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för hälsan och säkerheten på arbetsplatsen,

— genom att överlåta åt arbetsgivaren att avgöra huruvida han skall anlita hjälp utifrån för att genomföra skyddsverksamhet och förebyggande verksamhet när tillräcklig kompetens saknas inom företaget, och

— genom att inte definiera vilka färdigheter och kvalifikationer som krävs av de personer som skall ansvara för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer med avseende på arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet.

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

2 I artikel 6.3 a i direktivet föreskrivs att arbetsgivaren "med beaktande av verksamhetens art" skall "utvärdera riskerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, bland annat vid val av arbetsutrustning, de kemiska ämnen och preparat som används samt arbetsplatsernas utformning".

3 I artikel 7 i direktivet, med rubriken "Skydds- och förebyggande åtgärder", föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

"1. Utan att det inskränker skyldigheterna enligt artiklarna 5 och 6 skall arbetsgivaren ge en eller flera arbetstagare i uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risker i arbetet inom företaget och/eller verksamheten.

...

3. Om sådan skydds- och förebyggande verksamhet inte kan organiseras på grund av brist på kompetent personal i företaget och/eller verksamheten skall arbetsgivaren anlita sakkunnig hjälp utifrån."

4 Av artikel 7.5 i direktivet framgår följande:

"Under alla omständigheter skall

— de utsedda arbetstagarna ha tillräckliga kunskaper och resurser,

— utifrån anlitade företag eller personer ha tillräckliga kunskaper och tillräckliga personella och professionella resurser, och

— antalet utsedda arbetstagare och utifrån anlitade företag eller personer vara tillräckligt

för att organisera skyddsverksamheten och den förebyggande verksamheten med beaktande av företagets och/eller verksamhetens storlek och/eller de risker för vilka arbetstagarna exponeras samt hur dessa fördelas över hela företaget och/eller verksamheten."

5 Artikel 7.8 första stycket i direktivet har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall definiera de erforderliga färdigheter och kvalifikationer som avses i punkt 5."

Den nationella lagstiftningen

6 Direktivet införlivades med italiensk rätt genom förordning nr 626 av den 19 september 1994 (GURI nr 265 av den 12 november 1994, ordinarie tillägg nr 141, s. 5), i dess lydelse enligt förordning nr 242 av den 19 mars 1996 (*GURI* nr 104 av den 6 maj 1996, ordinarie tillägg nr 75, s. 5, nedan kallad förordningen).

7 Artikel 4.1 i förordningen har följande lydelse:

"Arbetsgivaren skall, med beaktande av företagets eller produktionsenhetens verksamhet, vid val av arbetsutrustning, de kemiska ämnen och preparat som

används samt arbetsplatsens utformning utvärdera riskerna för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, även faktorer för sådana grupper av arbetstagare som är utsatta för speciella risker."

8 Artikel 8 i förordningen, som har rubriken "Skydds- och förebyggande åtgärder", har följande lydelse:

"1. Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 10 skall arbetsgivaren organisera skydds- och förebyggande åtgärder inom företaget eller produktionsenheten eller anlita personer eller företag i enlighet med vad som föreskrivs i bestämmelserna i denna artikel.

2. Arbetsgivaren skall, efter samråd med den person som är säkerhetsansvarig, inom företaget eller produktionsenheten utse en eller flera personer som skall fullgöra skyldigheterna enligt artikel 9, däribland den för verksamheten ansvarige som skall ha lämpliga färdigheter och kvalifikationer.

3. Antalet utsedda arbetstagare enligt punkt 2 skall vara tillräckligt stort och de skall ha såväl tillräckliga kunskaper som resurser och tid för att kunna utföra de uppgifter som ålagts dem. De skall inte på något sätt missgynnas på grund av den verksamhet de utför för att fullgöra sitt uppdrag.

4. Utan att det påverkar bestämmelserna i punkt 2 kan arbetsgivaren anlita sakkunniga personer utifrån som besitter de yrkesmässiga kunskaper som är nödvändiga för att komplettera de skydds- och förebyggande åtgärderna.

5. Organisationen av den skydds- och förebyggande verksamheten inom företaget eller produktionsenheten är tvingande i följande fall: a) i sådana industriföretag som avses i artikel 1 i dekret nr 175, som har antagits av Republikens president den 17 maj 1988, i nuvarande lydelse, vilka omfattas av upplysnings- och meddelandeplikten enligt artiklarna 4 och 6 i denna förordning, b) i värmekraftverk, c) i kärnkraftanläggningar och kärnkraftslaboratorier, d) i företag som producerar och avskilt lagrar sprängämnen, krut och ammunition, e) i industriföretag med fler än 200 anställda, f) i företag inom utvinningsindustrin med fler än 50 anställda, g) i offentliga eller privata sjuk- eller vårdinrättningar.

6. Utan att det påverkar bestämmelserna i punkt 5 kan arbetsgivaren, efter samråd med den person som är säkerhetsansvarig, anlita personer eller företag utifrån om kompetensen hos personal inom företaget eller produktionsenheten är otillfredsställande.

7. En extern tjänst skall vara anpassad till egenskaperna hos det företag eller den produktionsenhet som tjänsten skall tillhandahållas, särskilt vad gäller antalet anlitade personer.

8. Den som ansvarar för tjänster som anlitas utifrån skall ha lämpliga färdigheter och kvalifikationer.

9. Social- och arbetsministern kan, efter hörande av den ständiga rådgivningskommissionen, i samråd med hälsoministern och industri-, handels,- och hantverksministern i dekret föreskriva särskilda villkor, tillämpningsbestämmelser och särskilda förfaranden för certifiering av tjänster och minimiantalet anställda i den mening som avses i punkterna 3 och 7.

10. Då en arbetsgivare anlitar personer eller företag utifrån fritas han inte från sitt ansvar på detta område.

11. Arbetsgivaren skall till arbetsinspektionen och den på orten ansvariga hälsomyndigheten meddela namnet på den person som har utsetts inom företaget eller anlitats utifrån för att ansvara för skydds- och förebyggande åtgärder. Detta meddelande skall innehålla en förklaring där följande intygas för denna person: a) den skydds- och förebyggande verksamhet som genomförts, b) den tidsperiod inom vilken verksamheten har genomförts, c) yrkesutbildning."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

9 Efter det att Republiken Italien getts tillfälle att inkomma med yttrande, riktade kommissionen genom en skrivelse av den 19 oktober 1998 ett motiverat yttrande till nämnda medlemsstat, i enlighet med förfarandet i artikel 169 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 226 första stycket EG), och uppmanade denna att inom två månader från delgivningen av yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. Eftersom Republiken Italien inte besvarade detta yttrande har kommissionen väckt denna talan.

Domstolens bedömning

Den första anmärkningen

10 Enligt kommissionen medför artikel 6.3 a i direktivet en skyldighet för arbetsgivaren att utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. De tre risktyper som anges i denna bestämmelse är endast exempel på särskilda riskfaktorer som skall utvärderas. Kommissionen har därför, genom sin första anmärkning, gjort gällande att den italienska införlivandebestämmelsen, artikel 4.1 i förordningen, enligt vilken arbetsgivaren endast är skyldig att utvärdera dessa tre särskilda risktyper, strider mot direktivet.

11 Den italienska regeringen har gjort gällande att denna anmärkning är ogrundad. För det första omfattar de tre risktyper som räknas upp i direktivet och återges i den nationella lagstiftningen i själva verket alla riskkällor på en arbetsplats. Vidare föreskrivs särskilda skyldigheter för arbetsgivaren vad gäller riskutvärdering i de övriga bestämmelserna i förordningen samt i andra nationella bestämmelser. Slutligen åläggs arbetsgivaren enligt artikel 2087 i civillagen en skyldighet att vidta åtgärder för att skydda arbetstagarnas fysiska och psykiska integritet, en skyldighet vars fullgörande inte kan garanteras utan att de aktuella riskfaktorerna först utvärderas.

12 Domstolen konstaterar inledningsvis att det såväl av ändamålet med direktivet, vilket enligt dess femtonde skäl omfattar samtliga risksituationer, som av lydelsen av artikel 6.3 a i direktivet framgår att arbetsgivarna är skyldiga att utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa.

13 Det skall dessutom preciseras att de riskfaktorer i arbetet som arbetsgivarna skall utvärdera inte är fastställda en gång för alla utan ständigt förändras, särskilt i förhållande till den gradvisa utvecklingen av arbetsförhållandena och den vetenskapliga forskningen om risksituationer i arbetet.

14 Härav följer att artikel 4.1 i förordningen, vilken visserligen föreskriver en skyldighet för arbetsgivaren att utvärdera särskilda riskfaktorer, men som inskränker denna skyldighet till att omfatta de tre risktyper som anges som exempel i artikel 6.3 a i direktivet, inte kan utgöra ett korrekt införlivande av denna bestämmelse.

15 Den italienska regeringens argument, att det i de övriga bestämmelserna i förordningen samt i andra nationella bestämmelser föreskrivs särskilda skyldigheter för arbetsgivaren vad gäller riskutvärdering, kan inte godtas, eftersom en underlåtenhet att införliva den allmänna skyldighet som anges i direktivet, att utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inte kan avhjälpas genom att särskilda bestämmelser antas som endast avser vissa av de aktuella riskfaktorerna.

16 Vad beträffar den italienska regeringens argument på grundval av artikel 2087 i civillagen räcker det att konstatera att den allmänna skyldigheten för arbetsgivaren att vidta åtgärder för att skydda arbetstagarnas fysiska och psykiska integritet inte motsvarar den särskilda skyldigheten att utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för arbetstagarnas hälsa och säkerhet i de syften som eftersträvas genom direktivet och inom dess rättsliga ram.

17 Artikel 2087 i civillagen kan således inte befria Republiken Italien från skyldigheten att korrekt införliva artikel 6.3 a i direktivet med sin nationella rätt.

18 Under dessa omständigheter skall kommissionens första anmärkning, grundad på en överträdelse av artikel 6.3 a i direktivet, godtas.

Den andra anmärkningen

19 Genom sin andra anmärkning har kommissionen gjort gällande att artikel 8.6 i förordningen, som överlåter åt arbetsgivaren att välja om han skall anlita tjänster utifrån när företagets anställda inte har tillräckliga kunskaper, uppenbarligen strider mot den tvingande bestämmelsen i artikel 7.3 i direktivet.

20 Den italienska regeringen har gjort gällande att artikel 8.6 i förordningen jämförd med de övriga bestämmelserna i denna artikel, särskilt med punkterna 1 och 5, skall förstås på så sätt att arbetsgivaren, när denne inte förfogar över tillräckliga resurser inom företaget för att organisera åtgärder för skydd mot och förebyggande av risksituationer, är skyldig att anställa personal med lämpliga kunskaper eller anlita personer eller företag utifrån.

21 Domstolen erinrar i detta hänseende om att införlivandet med nationell rätt av ett direktiv enligt domstolens fasta rättspraxis inte nödvändigtvis kräver att dess bestämmelser återges formellt och ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel, och det kan vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram om det därigenom på ett effektivt sätt säkerställs att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt (se särskilt dom av den 16 november 2000 i mål C-214/98, kommissionen mot Grekland, REG 2000, s. I-9601, punkt 49, och av den 7 december 2000 i mål C-38/99, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-10941, punkt 53).

22 För att kraven på rättssäkerhet skall anses vara uppfyllda är det särskilt viktigt att rättsläget är klart och exakt för enskilda, så att de kan få full kännedom om sina rättigheter och skyldigheter samt vid behov kan åberopa dessa vid de nationella domstolarna (se dom av den 19 september 1996 i mål C-236/95, kommissionen mot Grekland, REG 1996, s. I-4459, punkt 13).

23 Domstolen erinrar i detta hänseende om att det i artikel 7.1 och 7.3 i direktivet föreskrivs en skyldighet för arbetsgivaren att organisera en verksamhet med uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet inom företaget eller, om tillräckligt kompetens saknas inom företaget, anlita hjälp utifrån.

24 Enligt artikel 8.6 i förordningen har en arbetsgivare emellertid en möjlighet, men inte en skyldighet, att anlita personer eller företag utifrån om företagets egna anställda inte har tillräckliga kunskaper.

25 Det framgår således inte av artikel 8.6 i förordningen, sedd för sig, att arbetsgivaren under alla omständigheter är skyldig att anställa personal med lämpliga kunskaper eller anlita personer eller företag utifrån för att verka för skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet inom det berörda företaget.

26 Det återstår att undersöka huruvida artikel 8.6 i förordningen mot bakgrund av de övriga punkterna i denna bestämmelse och särskilt punkterna 1 och 5 ändå skall tolkas på det sätt som den italienska regeringen har gjort gällande.

27 I artikel 8.1 i förordningen uppställs visserligen principen att arbetsgivaren skall organisera en verksamhet med uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risksituationer inom företaget eller anlita personer eller företag utifrån för att utföra denna verksamhet, men denna bestämmelse hänvisar till andra punkter i artikel 8 vad beträffar den konkreta tillämpningen av principen och tycks inte syfta till att ge punkt 6 en annan innebörd än den som framgår av dess ordalydelse.

28 Det framgår således inte klart av artikel 8.1 i förordningen att punkt 6 i denna artikel skall tolkas på så sätt att den under alla omständigheter medför en skyldighet för arbetsgivaren att, när tillräcklig kompetens saknas inom företaget, anställa personer med nödvändiga kunskaper eller anlita personer eller företag utifrån.

29 Vad beträffar artikel 8.5 i förordningen, vilken även har åberopats av den italienska regeringen, föreskrivs i denna bestämmelse en skyldighet för arbetsgivare att, i vissa uttömmande angivna fall, organisera en verksamhet med uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risksituationer inom företaget. Även om denna bestämmelse skall tolkas så att den tvingar arbetsgivaren att under alla omständigheter ordna en skyddsverksamhet och en förebyggande verksamhet i de fall som nämns i bestämmelsen, medför detta inte nödvändigtvis att arbetsgivaren är skyldig att organisera en sådan verksamhet i alla andra fall, särskilt de fall som omfattas av artikel 8.6 i förordningen.

30 En tolkning av artikel 8.6 i förordningen mot bakgrund av de övriga punkterna i denna artikel medför inte någon annan bedömning.

31 Under dessa omständigheter finner domstolen att den tolkning av artikel 8.6 i förordningen som åberopats av den italienska regeringen, enligt vilken arbetsgivaren under alla omständigheter är skyldig att anställa personal med nödvändiga kunskaper eller anlita personer eller företag utifrån, inte följer tillräckligt klart och precist vare sig av denna bestämmelses ordalydelse eller av dess rättsliga ram.

32 Härav följer att kommissionens andra anmärkning, grundad på en överträdelse av artikel 7.3 i direktivet, skall godtas.

Den tredje anmärkningen

33 Genom sin tredje anmärkning har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien har åsidosatt artikel 7.5 och 7.8 i direktivet genom att inte anta en klar och detaljerad lagstiftning med avseende på vilka kvalifikationer som krävs av de personer som skall ansvara för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet inom företaget.

34 Den italienska regeringen har gjort gällande att den har överlåtit åt arbetsgivaren att fastställa de kriterier som behövs för att avgöra huruvida en person faktiskt har de kvalifikationer och färdigheter som krävs för att vidta dessa åtgärder. I artikel 8.9 i förordningen föreskrivs för övrigt en möjlighet, för den ansvariga ministern, att fastställa regler för att certifiera verksamheter med uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet. I artikel 8.11 i förordningen föreskrivs dessutom en skyldighet för arbetsgivaren att lämna information till de behöriga nationella myndigheterna angående de personer som ansvarar för denna verksamhet.

35 Det kan i detta hänseende konstateras att det enligt artikel 7.8 i direktivet åligger medlemsstaterna att definiera vilka färdigheter och kvalifikationer som krävs av

de personer och företag som avses i punkt 5 i artikeln och som verkar för skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet inom företagen.

36 Genomförandet av denna skyldighet innebär att medlemsstaterna skall anta lagar eller andra författningar som överensstämmer med direktivets krav och som de berörda företagen på lämpligt sätt skall underrättas om, för att ge dessa möjlighet att få kännedom om sina skyldigheter på området och ge de behöriga nationella myndigheterna möjlighet att kontrollera att dessa bestämmelser iakttas.

37 Det är uppenbart att den italienska regeringens lösning, som består i att överlåta åt arbetsgivaren att avgöra vilka kvalifikationer och färdigheter som krävs för att vidta åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet, inte uppfyller kraven i artikel 7.5 och 7.8 i direktivet.

38 Vad beträffar artikel 8.9 i förordningen, i vilken det föreskrivs en möjlighet för de nationella myndigheterna att införa åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet, kan det konstateras att det rör sig om en dispositiv bestämmelse och att den italienska regeringen inte har fört fram någon omständighet som visar att de nationella myndigheterna har använt sig av denna möjlighet.

39 Vad slutligen angår artikel 8.11 i förordningen är det tillräckligt att påpeka att denna bestämmelse inte har till föremål att fastställa regler om vilka kvalifikationer och färdigheter som krävs av de personer som skall ansvara för verksamheten avseende skydd mot och förebyggande av risksituationer i arbetet, utan den rör det förhållandet att arbetsgivaren skall lämna uppgifter till de behöriga nationella myndigheterna om dessa personer.

40 Härav följer att även kommissionens tredje anmärkning, grundad på en överträdelse av artikel 7.5 och 7.8 i direktivet, skall godtas.

41 Mot bakgrund av vad ovan anförts finner domstolen att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.3 a, 7.3, 7.5 och 7.8 i direktivet,

— genom att inte föreskriva att arbetsgivaren skall utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för hälsan och säkerheten på arbetsplatsen,

— genom att överlåta åt arbetsgivaren att avgöra huruvida han skall anlita hjälp utifrån för att genomföra skyddsverksamhet och förebyggande verksamhet när tillräcklig kompetens saknas inom företaget, och

— genom att inte definiera vilka färdigheter och kvalifikationer som krävs av de personer som skall ansvara för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer med avseende på arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet.

Rättegångskostnader

42 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 6.3 a, 7.3, 7.5 och 7.8 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet,

— genom att inte föreskriva att arbetsgivaren skall utvärdera samtliga faktorer som utgör en risk för hälsan och säkerheten på arbetsplatsen,

— genom att överlåta åt arbetsgivaren att avgöra huruvida han skall anlita hjälp utifrån för att genomföra skyddsverksamhet och förebyggande verksamhet när tillräcklig kompetens saknas inom företaget, och

— **genom att inte definiera vilka färdigheter och kvalifikationer som krävs av de personer som skall ansvara för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risksituationer med avseende på arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet.**

2) **Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.**

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 november 2001.

R. Grass P. Jann

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen