FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

fremsat den 31. maj 2001 [1]

I — Sagens genstand

1. Kommissionen har med nærværende søgsmål nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet [2] (herefter »direktivet«), idet den ikke har gennemført visse bestemmelser i direktivet korrekt.

II — De relevante retsregler

A — *Fællesskabsret — direktivets bestemmelser*

2. Direktivets artikel 5, stk. 3, er affattet således:

»Arbejdstagernes forpligtelser med hensyn til sikkerhed og sundhed under arbejdet berører ikke princippet om arbejdsgiverens ansvar.«

3. Artikel 6, stk. 3, bestemmer:

»Med forbehold af de øvrige bestemmelser i dette direktiv skal arbejdsgiveren under hensyn til arten af virksomhedens og/eller institutionens aktiviteter:

a) vurdere risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, blandt andet ved valg af arbejdsudstyr, kemiske stoffer og præparater samt ved indretning af arbejdsstederne.«

4. Artikel 7, stk. 1, 3, 5 og 8, bestemmer:

»1. Med forbehold af de i artikel 5 og 6 omhandlede forpligtelser, udpeger arbejds-

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 183, s. 1.

giveren en eller flere arbejdstagere, som skal varetage aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsbetingede risici inden for virksomheden og/eller institutionen.

[...]

3. Hvis personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkelig kompetent med henblik på tilrettelæggelsen af disse aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse, skal arbejdsgiveren henvende sig til kompetent sagkundskab (personer eller serviceorganer) uden for virksomheden og/eller institutionen.

[...]

5. Under alle omstændigheder skal:

— de udpegede arbejdstagere have tilstrækkelige færdigheder og råde over de nødvendige midler

— de eksterne personer eller serviceorganer, der rådspørges, have tilstrækkelige kvalifikationer og råde over de nødvendige personlige og faglige midler og

— de udpegede arbejdstagere og de eksterne personer eller serviceorganer, der rådspørges, omfatte et tilstrækkeligt antal,

til at kunne påtage sig de pågældende aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse under hensyntagen til virksomhedens og/eller institutionens størrelse og/eller de risici, arbejdstagerne er udsat for, samt disses placering i virksomheden og/eller institutionen som helhed.

[...]

8. Medlemsstaterne definerer de tilstrækkelige færdigheder og kvalifikationer, der er omhandlet i stk. 5.

De kan definere det tilstrækkelige antal, der er omhandlet i stk. 5.«

5. Artikel 16, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Rådet vedtager, på forslag af Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 118 A, særdirektiver, blandt andet på de områder, der er anført i bilaget.

[...]

3. Bestemmelserne i dette direktiv finder i fuld udstrækning anvendelse på samtlige de områder, der er omfattet af særdirektiverne, dog med forbehold af strengere og/eller specifikke bestemmelser, der er indeholdt i disse særdirektiver.«

B — *National lovgivning — lovdekret nr. 626/1994 af 19. september 1994 om gennemførelse af direktiv 89/391/EØF, 89/654/EØF, 89/655/EØF, 89/656/EØF, 90/269/EØF, 90/270/EØF, 90/394/EØF og 90/679/EØF vedrørende foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (herefter »lovdekretet«)*

6. Lovdekretets artikel 2, stk. 1, litra c) og e), indeholder følgende definition:

»I dette lovdekret skal der ved:

[...]

c) forebyggelses- og beskyttelsestjeneste forstås: Samtlige personer, systemer og midler i eller uden for virksomheden, som har til formål at forebygge erhvervsrisici og beskytte mod disse risici i virksomheden eller produktionsenheden.

[...]

e) den ansvarlige for forebyggelses- og beskyttelsestjenesten: En bestemt person, som er udpeget af arbejdsgiveren, og som besidder passende færdigheder og kvalifikationer.

[...]«

7. Lovdekretets artikel 4, stk. 1, stk. 4, litra a) og b), samt stk. 5, litra a) og c), bestemmer:

»1. Under hensyn til karakteren af virksomhedens eller produktionsenhedens aktiviteter vurderer arbejdsgiveren ved valget af arbejdsudstyr, stoffer eller kemiske sammensætninger, der skal anvendes, samt ved arbejdsstedets indretning risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, herunder de risici, som berører grupper af arbejdstagere, der er udsat for særlige risici.

[...]

4. Arbejdsgiveren:

a) udpeger i henhold til artikel 8 den ansvarlige for virksomhedens interne eller eksterne forebyggelses- og beskyttelsestjeneste

b) udpeger i henhold til artikel 8 de personer, der er tilknyttet virksomhedens interne eller eksterne forebyggelses- og beskyttelsestjeneste

[...]

5. Arbejdsgiveren træffer alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, herunder

a) udpeger han forlods de arbejdstagere, som pålægges at iværksætte foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af brand, evakuering af arbejdstagerne i tilfælde af alvorlig og overhængende fare, redning, førstehjælp og mere generelt gennemførelse af nødtjeneste

[...]

c) tager han i forbindelse med de opgaver, han pålægger arbejdstagerne, behørigt hensyn til deres færdigheder og kvalifikationer i forhold til deres sundhed og sikkerhed

[...]«

8. Artikel 8 lyder således:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 10 opretter arbejdsgiveren forebyggelses- og beskyttelsestjenesten i virksomheden eller produktionsenheden, eller overdrager dette til eksterne personer eller serviceorganer ifølge forskrifterne i denne artikel.

2. Arbejdsgiveren udpeger i virksomheden eller i produktionsenheden én eller flere personer, der under hans tilsyn skal varetage de i artikel 9 omhandlede opgaver, idet der blandt de nævnte personer skal indgå den afdelingsleder, som er i besiddelse af

passende kvalifikationer og færdigheder. Sikkerhedsrepræsentanten skal dog rådspørges forinden.

3. De i stk. 2 nævnte arbejdstagere skal være tilstrækkelige i antal, være i besiddelse af de nødvendige færdigheder og råde over passende midler og tid til at varetage deres opgaver. Den virksomhed, de udøver for at varetage deres særlige opgave, kan ikke komme de pågældende personer til skade.

4. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 2 kan arbejdsgiveren benytte eksterne personer, der er i besiddelse af de nødvendige faglige kundskaber for at fuldstændiggøre forebyggelses- eller beskyttelsesforanstaltningen.

5. Oprettelsen af forebyggelses- og beskyttelsestjenesten i virksomheden eller i produktionsenheden er dog obligatorisk i følgende tilfælde: a) i de industrivirksomheder, der omhandles i artikel 1 i dekret nr. 175 af 17. maj 1988 fra republikkens præsident, med senere ændringer, som er undergivet pligt til oplysning eller underretning i medfør af nævnte dekrets artikel 4 og 6, b) i varmekraftværker, c) i nukleare anlæg og laboratorier, d) i virksomheder, der fremstiller sprængstof, og virksomheder, der fungerer som særskilt depot for sprængstoffer, krudt og ammunition, e) i industrivirksomheder med mere end 200 ansatte, f) i grubevirksomheder med mere end 50 ansatte, g) i sundheds- og kurindretninger, både i offentligt og privat regi.

6. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 5 kan arbejdsgiveren, såfremt færdighederne hos de ansatte i virksomheden eller i en produktionsenhed er utilstrækkelige, henvende sig til eksterne personer eller serviceorganer, dog efter høring af sikkerhedsrepræsentanten.

7. Det eksterne serviceorgan skal være tilpasset de særlige forhold i forbindelse med den virksomhed eller produktionsenhed, til hvis fordel organet skal udøve sin virksomhed, herunder navnlig hvad angår antallet af arbejdstagere.

8. Lederen af det eksterne serviceorgan skal være i besiddelse af passende kvalifikationer og færdigheder.

9. Arbejds- og socialministeren kan ved dekret udstedt efter samråd med ministrene for sundhed og industri, handel og håndværk, sammen med det stående rådgivende udvalg, fastsætte betingelser og nærmere vilkår samt særlige procedurer for autorisation af de pågældende serviceorganer, ligesom der således kan fastsættes et mindsteantal af de arbejdstagere, som omhandles i stk. 3 og 7.

10. Når arbejdsgiveren henvender sig til eksterne personer eller serviceorganer, fritages han dog ikke for så vidt for sit ansvar på området.

11. Arbejdsgiveren meddeler Arbejdstilsynet og de lokale kompetente sundhedsforvaltninger, navnet på den udpegede person som leder af forebyggelses- og beskyttelsestjenesten internt eller eksternt i virksomheden. Denne meddelelse ledsages af en erklæring, som hvad angår den udpegede person indeholder en attest vedrørende a) de tilendebragte opgaver på området for forebyggelse og beskyttelse, b) den periode, i hvilken opgaverne er blevet tilendebragt, c) det faglige undervisningsforløb.«

III — Den administrativ procedure

9. Medlemsstaterne skulle i henhold til direktivets artikel 18, stk. 1, sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1992. Da Kommissionen fandt, at direktivet ikke var blevet korrekt gennemført inden for den fastsatte frist i den italienske lovgivning, indledte den en traktatbrudsprocedure. Efter at Kommissionen havde givet Den Italienske Republik lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, hvilket denne gjorde, fremsendte Kommissionen den 19. oktober 1998 en begrundet udtalelse, hvori den anmodede Den Italienske Republik om inden for en frist på to måneder efter meddelelsen af udtalelsen at bekræfte, at den havde truffet de nødvendige foranstaltninger. Da Den Italienske Republik ikke besvarede udtalelsen, anlagde Kommissionen denne sag.

10. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 6, stk. 3, litra a), og artikel 7, stk. 3, 5 og 8, i direktiv 89/391, idet den

— ikke har foreskrevet, at arbejdsgiveren skal vurdere alle risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdsstedet,

— har tilladt arbejdsgiveren at afgøre, om han vil henvende sig til serviceorganer uden for virksomheden med henblik på beskyttelse og forebyggelse, når personalet i virksomheden ikke er tilstrækkelig kompetent, og

— ikke har defineret de færdigheder og kvalifikationer, de personer skal have, som er ansvarlige for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og for forebyggelse af erhvervsbetingede risici.

2) Den Italienske Republik pålægges at betale sagens omkostninger.

IV — Bedømmelse af Kommissionens anbringender

A — *Første anbringende: Vurdering af risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen [direktivets artikel 6, stk. 3, litra a)]*

Parternes argumenter

11. I det første anbringende foreholder Kommissionen Den Italienske Republik ikke at have gennemført direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), korrekt, idet den italienske gennemførelsesbestemmelse, nemlig lovdekretets artikel 4, stk. 1, blot indeholder en liste over risici, uden at det præciseres, f.eks. ved tilføjelse af en formulering som »bl.a.«, at der ud over de udtrykkeligt anførte risikofaktorer også findes andre potentielle risici i virksomheden eller institutionen, som arbejdsgiveren er forpligtet til at vurdere.

12. Den udtrykkeligt angivne liste over risici i direktivet er således ikke udtømmende. Der findes diverse andre risikofaktorer: Arbejdsudstyrets funktion og anvendelse, valget af bestemte produktionsprocedurer, når der på markedet findes andre produktionsprocedurer, gener på grund af fysiske faktorer som vibrationer eller atmosfæriske belastninger, særlig i forbindelse med udendørsarbejde, risici som følge af bestemte arbejdstidsformer, akkordarbejde, bestemte arbejdsrytmer eller ensformigt arbejde.

13. Den italienske regering gør hovedsagelig gældende, at de i direktivet anførte risici blot tjener som eksempler og i praksis omfatter alle risici på arbejdspladsen. Den anfører, at alle de eksempler, der nævnes af Kommissionen, kan kategoriseres under de risici, der angives i den pågældende bestemmelse i direktivet: F.eks. er arbejdsudstyrets særlige funktioner og anvendelsesformer omfattet af såvel valget af arbejdsudstyr som valget af en bestemt produktionsmetode. Atmosfæriske eller andre former for

gener for de ansatte er på tilsvarende vis omfattet af arbejdspladsens indretning.

14. Ydermere må der tages hensyn til, at den anfægtede bestemmelse må fortolkes på baggrund af sammenhængen i hele den italienske lovgivning om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Den Italienske Republik har ved gennemførelsen af visse særdirektiver i henhold til direktivets artikel 16 i lovdekretets artikel 52, 63 og 78 indført en forpligtelse til at vurdere bestemte risici. Desuden pålægger civillovbogens (codice civile) artikel 2087 arbejdsgiveren at træffe generelle foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes fysiske og psykiske integritet, hvilket ikke er muligt uden en forudgående vurdering af de pågældende risici. I øvrigt findes der i Italien særlige retsforskrifter (f.eks. vedrørende arbejdstid og -rytme), som uden videre forbyder arbejdsgiveren at træffe foranstaltninger på arbejdspladsen, som påvirker arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.

15. Endelig henviser den italienske regering til bekendtgørelse nr. 102 fra Arbejds- og Socialministeriet (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) af 7. august 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — lovdekret nr. 626/94. Prime direttive per l'applicazione). I denne bekendtgørelse præciseres det, at lovdekretets artikel 4, stk. 1, skal forstås således, at arbejdsgiveren er forpligtet til at vurdere samtlige relevante risikofaktorer i den pågældende virksomhed samt deres indbyrdes vekselvirkning.

Stillingtagen

16. Jeg skal for det første fastslå, at direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), i alle sprogversioner er formuleret på en sådan måde, at listen over de heri nævnte risici må anses for vejledende og ikke udtømmende.

17. Det fremgår desuden af 15. betragtning til direktivet, at »bestemmelserne i dette direktiv finder [...] anvendelse på alle risici«. Direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), pålægger således arbejdsgiveren at foretage en samlet vurdering af risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet.

18. Fællesskabslovgiver har under hensyntagen til det store antal og de meget forskellige risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, og herunder især til den løbende udvikling af de former og betingelser, under hvilke virksomhederne producerer varer eller yder tjenester, tilsyneladende haft til hensigt ved formuleringen af direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), at præcisere, at arbejdsgiverens vurderingspligt i hvert fald omfatter flere risici end

dem, som man ved direktivets udstedelse angav og havde kendskab til. Dette fremgår bl.a. også af, at bestemmelsen i direktivet angiver kemiske stoffer eller præparater som risici, men ikke de risikofaktorer, som kan opstå ved håndtering af sygdomsfremkaldende stoffer, eller de særlige risici i forbindelse med den videre udvikling på det bioteknologiske område (f.eks. håndtering af genetisk modificerede organismer).

19. De risici, som arbejdsgiveren under alle omstændigheder skal vurdere (valg af arbejdsudstyr, kemiske stoffer eller præparater, indretning af arbejdsstedet), angives ganske vist i lovdekretets artikel 4, stk. 1, men der findes ikke nogen tilsvarende klar angivelse af, at arbejdsgiverens vurderingspligt omfatter samtlige risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og dermed alle andre risici i virksomheden [3]. Man risikerer således, at arbejdsgiveren begrænser sin vurderingspligt til kun at omfatte de udtrykkeligt angivne risici.

20. Jeg skal ikke her komme nærmere ind på meningsforskellene med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de af Kommissionen anførte risikofaktorer er omfattet af de i den anfægtede bestemmelse udtrykkeligt angivne risici, idet de nationale gennemførelsesbestemmelser, under hensyntagen til den klarhed og gennemsigtighed, som kræves i henhold til Domstolens faste praksis, skal formuleres på en sådan måde, at retsaktens adressater selv uden særlige juridiske kundskaber skal være i stand til at forstå omfanget og indholdet af deres heri fastsatte rettigheder og pligter. Fællesskabsretten kræver således ved gennemførelsen af direktiver, »at medlemsstaterne [...] udforme(r) deres retsregler så utvetydigt« [4], at de berørte personer »sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder« [5].

21. Man skal især i tilfælde af direktiver, der har til formål at forbedre arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i henhold til EF-traktatens artikel 118 A (EF-traktatens artikel 117-120 er blevet ændret til artikel 136 EF-143 EF), være opmærksom på, at indholdet af de nationale retsforskrifter til gennemførelse af disse direktiver også skal være præcist og utvetydigt for ejere af små og mellemstore virksomheder [6], samt generelt for arbejdstagerne og deres repræsentanter, hvilket ikke er tilfældet her.

22. Hvad angår den italienske regerings argument om, at lovdekretets artikel 4,

3 — Hermed forstås vel også potentielle risici.

4 — Jf. dom af 21.6.1988, sag 257/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3249, præmis 12.

5 — Jf. dom af 28.2.1991, sag C-131/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 825, præmis 6, og af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18.

6 — Antallet af små- og mellemstore virksomheder, der beskæftiger arbejdstagere, udgjorde i henhold til de seneste tal for 1996 gennemsnitligt ca. 99,6% af samtlige virksomheder i Den Europæiske Union. Ca. 85,6% af disse virksomheder havde under ti arbejdstagere (Eurostat, Statistics in focus: Industry, Trade and Services, theme 4 — 16/1999, udgave af 4.6.1999, s. 1).

stk. 1, må fortolkes på baggrund af sammenhængen i de øvrige italienske lovbestemmelser om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, skal der tages hensyn til to forhold.

23. Såfremt den italienske regering ved sådanne bestemmelser forstår de gennemførelsesforanstaltninger, der vedtages i medfør af de i direktivets artikel 16, stk. 1, anførte særdirektiver, skal jeg for det første konstatere, at formålet med denne sag ikke er at vurdere, hvorvidt og i hvilket omfang Den Italienske Republik ligeledes ved dette lovdekret har gennemført særdirektiver i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1. Dette spørgsmål er i princippet irrelevant for vurderingen af, om direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), er blevet korrekt gennemført. De gennemførelsesforanstaltninger, der er vedtaget på grundlag af forpligtelserne i henhold til disse direktiver, kan i sig selv udgøre en gennemførelse af artikel 6, stk. 3, litra a), i direktivet på visse områder, men de er principielt ikke egnede til at supplere en national bestemmelse, der i dette tilfælde synes at være udtømmende, i en sådan grad, at arbejdsgiveren — i den betydning, der er forudsat i bestemmelsen i det således gennemførte direktiv — med sikkerhed kan antage, at han er forpligtet til at vurdere samtlige risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i virksomheden eller institutionen. Dette ville kun være muligt, hvis man antager, at de særdirektiver, der hidtil er blevet udstedt på grundlag af direktivets artikel 16, stk. 1, samlet set indeholder forpligtelser til risikovurdering, der ikke er udtrykkeligt angivet i direktivets artikel 6, stk. 3, litra a). Denne opfattelse kan dog ikke antages, alene fordi direktivets artikel 16, stk. 1 (»blandt andet på de områder, der er anført i bilaget«), ikke tilsigter en supplerende liste over områder, der er omfattet af sådanne risikofaktorer.

24. Jeg skal for det andet bemærke med hensyn til den generelle regel i civillovbogens artikel 2087, hvis ordlyd ikke er blevet fremlagt under retsforhandlingerne, og arbejdslovgivningen, som den italienske regering ikke har beskrevet nærmere, at kravet i direktivets artikel 6, stk. 3, går endnu længere end den generelle forpligtelse til at beskytte arbejdstagernes fysiske integritet og til at overholde arbejdslovgivningen ved at forpligte arbejdsgiveren til at foretage en særlig vurdering af risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen med det særlige formål at opfylde direktivets målsætning. Dette krav fremgår under alle omstændigheder ikke med den klarhed, som er nødvendig ved gennemførelsen af et direktiv, af den generelle forpligtelse i henhold til civillovbogen. Det er ikke muligt at undersøge de bestemmelser i arbejdslovgivningen, som den italienske regering alene generelt har henvist til, da den ikke har fremlagt disse under sagen.

25. Med hensyn til den italienske regerings forklaringer, ifølge hvilke bekendtgørelse nr. 102 klart angiver, at arbejdsgiverne,

trods lovdekretets udtømmende opremsning af risici, som skal vurderes, er forpligtet til at vurdere samtlige relevante risikofaktorer i virksomheden eller institutionen, skal jeg alene henvise til Domstolens faste praksis [7], ifølge hvilken en gennemførelse af direktiver ved hjælp af administrative bekendtgørelser ikke opfylder kravene i artikel 249, stk. 3, EF.

26. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik ved ikke på korrekt og fyldestgørende vis at have vedtaget de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6, stk 3, litra a).

B — *Andet anbringende: Anvendelse af eksterne serviceorganer med henblik på tilrettelæggelse af aktiviteter til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsrisici (direktivets artikel 7, stk. 3)*

Parternes argumenter

27. For det andet anfægter Kommissionen lovdekretets artikel 8, stk. 6, under henvisning til, at denne bestemmelse ikke er i overensstemmelse med forskrifterne i direktivets artikel 7, stk. 3, som pålægger arbejdsgiveren at anvende eksterne serviceorganer med henblik på at tilrettelægge aktiviteter til beskyttelse mod og forebyggelse af risici, når personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkeligt kompetent. Den italienske bestemmelse indrømmer derimod ved anvendelsen af udtrykket »kan« arbejdsgiveren mulighed for frit at vælge, om han vil gøre brug af eksterne serviceorganer.

28. Den italienske regering afviser dette med henvisning til, at den anfægtede bestemmelse ikke skal betragtes isoleret, men ses i lyset af lovdekretets øvrige bestemmelser.

29. Regeringen har anført, at man må se på sammenhængen i de forskellige stykker af lovdekretets artikel 8. Herved opstår følgende regler fastlagt af den italienske lovgiver: Stk. 2 indeholder princippet om udnævnelse af de personer, som er specielt ansvarlige for sikkerheden, og som vælges blandt personalet. Som en undtagelse fra dette princip giver stk. 4 arbejdsgiveren mulighed for at anvende eksterne serviceorganer. Stk. 5 indfører en undtagelse, idet oprettelsen af en intern tjeneste er obligatorisk i visse bestemte situationer. Endelig præciseres det i stk. 6, at arbejdsgiveren som en undtagelse fra princippet i stk. 2 kan anvende eksterne serviceorganer, når personalet i virksomheden eller institutionen ikke er tilstrækkeligt kompetent.

7 — Jf. f.eks. dom af 3.3.1988, sag 116/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1323.

30. Lovdekretets artikel 8, stk. 6, skal i henhold til den italienske regering læses sammen med henvisningen til stk. 5 i samme bestemmelse (»med forbehold for bestemmelserne i stk. 5«) og inden for rammerne af arbejdsgiverens generelle forpligtelse i medfør af stk. 1 (»arbejdsgiveren tilrettelægger forebyggelses- og beskyttelsestjenesten [...] i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel«). Det følger heraf, at anvendelsen af et eksternt serviceorgan er obligatorisk, når personalets kompetence i virksomheden eller institutionen ikke er tilstrækkelig, undtagen i de tilfælde, der ikke er omfattet af listen over undtagelser for oprettelsen af en intern tjeneste (stk. 5).

31. Kommissionen anfører herimod, at det bestemt ikke er i overensstemmelse med kravene til en korrekt gennemførelse af direktiver i henhold til Domstolens faste praksis at læse den anfægtede bestemmelse således — også selv om den var juridisk holdbar, hvilket Kommissionen i øvrigt bestrider — idet gennemførelsesbestemmelsen hverken er præcis, klar eller gennemsigtig.

32. Den italienske regering deler ikke dette synspunkt, men henviser desuden til lovdekretets artikel 8, stk. 10, ifølge hvilket arbejdsgiveren ikke er fritaget for sit eget ansvar, når han anvender eksterne personer eller serviceorganer til at varetage sine forpligtelser. Regeringen er af den opfattelse, at denne bestemmelse helt klart pålægger arbejdsgiveren at anvende eksterne serviceorganer, når virksomheden eller institutionen ikke råder over en tilstrækkelig intern kompetence.

Stillingtagen

33. Den italienske regerings argument går i alt væsentligt ud på, at anvendelsen af ordet »può« i lovdekretets artikel 8, stk. 6, skal forstås således, at det udtrykker arbejdsgiverens forpligtelse til at anvende eksterne serviceorganer, når virksomheden eller institutionen ikke råder over en tilstrækkelig intern kompetence.

34. Den italienske regerings påstand om, at den anfægtede nationale bestemmelse må ses »i lyset af« lovdekretets artikel 8, stk. 1 og 5, er for det første ikke umiddelbart overbevisende. Det fastsættes i stk. 1, at arbejdsgiveren har en generel forpligtelse til at tilrettelægge forebyggelses- og beskyttelsestjenester i virksomheden eller at overdrage denne opgave til eksterne serviceorganer. De efterfølgende stykker formodes at præcisere denne generelle forpligtelse (»i overensstemmelse med denne artikel«). Stk. 5 indeholder en af disse præciseringer. Den opregner de situationer, hvor en intern tjeneste er obligatorisk. Desuden omfatter stk. 6 den situation, hvor arbejdsgiveren anvender eksterne serviceorganer, fordi virksomheden ikke råder over en tilstrækkelig intern kompetence.

35. Henvisningen i stk. 6 til stk. 5 (»med forbehold for bestemmelserne i stk. 5«) må isoleret betragtet uden tvivl forstås således, at anvendelsen af eksterne serviceorganer er *forbudt* i de situationer, der er angivet i stk. 5. Et sådant udsagn siger dog intet om, hvorvidt og hvornår anvendelsen af eksterne serviceorganer er *obligatorisk*. I modsætning til det af den italienske regering anførte, er det ikke muligt at afklare dette punkt yderligere, selv om man tager hensyn til det generelle princip i stk. 1, fordi denne bestemmelse kun indeholder en generel forpligtelse til at anvende interne eller (»o«) eksterne tjenester, men intet angiver om, hvorvidt og på hvilke betingelser anvendelsen af eksterne serviceorganer er obligatorisk.

36. Ved at hævde, at de forskellige stykker i lovdekretets artikel 8 danner en sammenhængende helhed, baserer den italienske regering sig klart fortsat på følgende opfattelse: Ordet »può«, der anvendes i stk. 6, skal ikke forstås således, at det overlades til arbejdsgiverens *skøn* eventuelt at anvende eksterne serviceorganer, når de herfor fastsatte betingelser er opfyldt. Formuleringen skal snarere forstås således, at arbejdsgiveren »får« tilladelse til at anvende eksterne serviceorganer på de i stk. 6 anførte betingelser. Denne formulering er nødvendig, fordi lovdekretets artikel 8, stk. 2, fastsætter *princippet* (i betydningen af en retlig præference) om udpegelsen af de personer i virksomheden, der skal varetage sikkerheden, og stk. 4, selv om den angiver de eksterne serviceorganer som en *mulighed* (i betydningen af en undtagelse), ikke fastsætter nogen *betingelser* for anvendelsen af sådanne tjenester. Dette er netop formålet med stk. 6, der som en undtagelse til stk. 2 giver arbejdsgiveren mulighed for at anvende eksterne serviceorganer. Denne formulering er nødvendig, for at arbejdsgiveren ved anvendelse af denne undtagelse fra princippet har mulighed for at opfylde sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3.

37. Man kan ikke umiddelbart afvise den italienske regerings fortolkning af den anfægtede nationale bestemmelse. Jeg skal dog bemærke, at det, selv om man accepterer denne opfattelse, den italienske regering har fremført, stadig ikke fremgår tilstrækkeligt klart, at arbejdsgiveren er *forpligtet* til at anvende eksterne serviceorganer, når virksomheden eller institutionen ikke råder over en tilstrækkelig intern kompetence til at tilrettelægge foranstaltningerne til forebyggelse af og beskyttelse mod risici. Den ovenfor anførte fortolkning af lovdekretets artikel 8, stk. 6, forudsætter nemlig, at retsaktens adressater erkender, a) at stk. 2 fastsætter et princip, b) at henholdsvis stk. 4 og 6 indeholder undtagelser, at c) kun stk. 6 imidlertid indeholder betingelserne for anvendelsen af denne undtagelse, og at d) denne undtagelse er nødvendig, fordi arbejdsgiveren ellers ikke ville være pålagt nogen forpligtelse til at anvende eksterne serviceorganer som fastsat i direktivets artikel 7, stk. 3.

38. Den italienske regering forsøger ved at henvise til lovdekretets artikel 8, stk. 10,

desuden klart at påvise, at arbejdsgiveren skal forstå ordet »può« i stk. 6 som en *forpligtelse* — hvis det antages, at man accepterer anførte opfattelse — fordi det skal gøres klart for arbejdsgiveren, at man i modsat fald kan holde ham ansvarlig.

39. Jeg skal for det første indvende, at lovdekretets artikel 8, stk. 10, klart begrænser sig til at gennemføre det generelle princip i direktivets artikel 5, stk. 3, hvorefter arbejdsgiveren ikke kan fritages for sit ansvar over for arbejdstagerne, når han anvender eksterne serviceorganer.

40. Indholdet af denne bestemmelse i direktivet og dens gennemførelse i lovdekretets artikel 8, stk. 10, vedrører desuden direkte anvendelsen af et eksternt serviceorgan, og det præciseres på ingen måde, hvorvidt og hvornår der skal rettes henvendelse til et sådant eksternt serviceorgan, selv om dette netop er formålet med direktivets artikel 7, stk. 3.

41. Som allerede beskrevet under det første anbringende stiller fællesskabsretten strenge krav til, at de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiver skal være enkle, klare og forståelige. Den Italienske Republik har hverken med den anfægtede bestemmelses formulering eller med ordvalget i den generelle sammenhæng klart angivet, at arbejdsgiveren er *forpligtet* til at anvende eksterne serviceorganer på de betingelser, der er anført i direktivets artikel 7, stk. 3.

42. Bortset herfra taler alene omfanget af den italienske regerings forklaringer uanset det anførte ikke til fordel for den nationale gennemførelsesforanstaltnings enkelthed, klarhed og forståelighed.

43. Hverken lovdekretets artikel 8, stk. 6, eller artikel 8 i sin helhed opfylder således fællesskabsrettens krav med hensyn til retssikkerhed og klare gennemførelsesforanstaltninger, og den udgør dermed ikke nogen korrekt gennemførelse af direktivets artikel 7, stk. 3.

44. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af direktivet, fordi den ikke tilstrækkeligt klart har angivet, at arbejdsgiveren er forpligtet til at anvende eksterne serviceorganer til at tilrettelægge aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsrisici, når virksomheden ikke råder over en tilstrækkelig intern kompetence.

C — *Tredje anbringende: Definition af de færdigheder og kvalifikationer, som de ansvarlige for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed skal besidde (direktivets artikel 7, stk. 5 og 8)*

Parternes argumenter

45. Med sit tredje anbringende foreholder Kommissionen Den Italienske Republik ikke at have korrekt gennemført direktivets artikel 7, stk. 5 og 8, ved lovdekretets artikel 8, stk. 3 og 8. Det fremgår ligeledes af Kommissionens argumentation, at medlemsstaterne er forpligtet til at give en retligt bindende definition af de færdigheder og kvalifikationer, som de arbejdstagere, der udpeges i henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, skal besidde, eller af den eksterne kompetence, som anvendes i henhold til direktivets artikel 7, stk. 4 (disse to kategorier benævnes i det efterfølgende »sikkerhedsansvarlige«). Den italienske lovgivning indeholder ifølge Kommissionen ingen definition, der opfylder kravene i direktivets artikel 7, stk. 8.

46. Kommissionen mener, at Den Italienske Republik overlader det til den enkelte arbejdsgiver at fastsætte kriterierne for de sikkerhedsansvarliges færdigheder og kvalifikationer, selv om der i henhold til direktivet kræves en retligt bindende definition af disse færdigheder og kvalifikationer, der gælder for alle sikkerhedsansvarlige.

47. Medlemsstaternes forpligtelse til at definere de nødvendige færdigheder og kvalifikationer i form af retsforskrifter fremgår af direktivets opbygning. Den relevante regel i artikel 7, stk. 8, kan ikke forstås således, at den blot udgør en generel opfordring til at gennemføre betingelserne i artikel 7, stk. 5, første og andet led. Forpligtelsen til at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 5, fremgår nemlig allerede af dets artikel 18, stk. 1. Direktivets artikel 7, stk. 8, kan derfor på dette punkt kun forstås således, at medlemsstaterne er forpligtet til retligt at fastsætte visse færdigheder og kvalifikationer.

48. Kommissionen bestrider den italienske regerings påstand om, at direktivet er blevet gennemført i kraft af en bemyndigelse til arbejdsgiveren, hvilket fællesskabsretten efter den italienske regerings opfattelse tillader. I henhold til Domstolens praksis og artikel 137 EF er det muligt at overlade arbejdsmarkedets parter at gennemføre direktiver, når visse betingelser er opfyldt. I denne sag er disse betingelser imidlertid ikke opfyldt, og i øvrigt drejer det sig om en ensidig opgave for arbejdsgiveren og ikke for »arbejdsmarkedets parter« i den betydning, der anvendes i den anførte traktatbestemmelse.

49. Den italienske regering gør for sit vedkommende gældende, at formen og indholdet af direktivers gennemførelsesbestemmelser hører under medlemsstaternes

kompetence. Den Italienske Republik har valgt at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 5, således, at det overlades den enkelte arbejdsgiver at udarbejde og anvende kriterierne for de sikkerhedsansvarliges færdigheder og kvalificationer. Den har bevidst valgt ikke at fastsætte nogen generel retlig definition, da vurderingen af de nødvendige færdigheder og kvalifikationer varierer alt efter arbejdstagernes beskyttelsesbehov i de forskellige virksomheder og institutioner, hvorfor det er formålstjenligt at lade den pågældende arbejdsgiver træffe beslutning herom i det konkrete tilfælde.

50. Den italienske regering anfører desuden, at de anfægtede bestemmelser i lovdekretet skal læses sammen med artikel 8, stk. 9 og 11, i samme retsakt. Det fastsættes således i artikel 8, stk. 9, at arbejds- og socialministeren ved et dekret kan fastsætte betingelserne for godkendelse af sikkerhedsansvarlige. Det fastsættes i lovdekretets artikel 8, stk. 11, at arbejdsgiveren skal give Arbejdstilsynet og de lokale kompetente sundhedsforvaltninger meddelelse om de sikkerhedsansvarliges navne med angivelse af deres opgaver og faglige kompetence. Denne forpligtelse giver staten mulighed for at kontrollere de pågældendes færdigheder og kvalifikationer, således som det kræves i direktivet.

Stillingtagen

51. Jeg skal for det første konstatere, at Kommissionens argumentation vedrørende fortolkningen af forpligtelsen i direktivets artikel 7, stk. 5 og 8, virker overbevisende. Når Kommissionen henviser til stk. 5 *og* 8 i nævnte bestemmelse, er det fordi stk. 5 pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at sørge for, at de sikkerhedsansvarlige har de nødvendige færdigheder og kvalifikationer, mens stk. 8 vedrører de konkrete færdigheder og kvalifikationer. Som det i øvrigt fremgår af Kommissionens argumentation vedrørende direktivets artikel 7, stk. 8, vedrører dens indvending uden tvivl første punktum i denne bestemmelse.

52. Direktivets artikel 7, stk. 8, første punktum, kan ikke allerede ud fra bestemmelsens sammenhæng forstås således, at den blot etablerer den generelle gennemførelsespligt, som fastsat i artikel 18, stk. 1, af kravet i artikel 7, stk. 5, fordi direktivets artikel 7, stk. 8, giver en differentieret præcisering af betingelserne for gennemførelsen af de forskellige elementer i artikel 7, stk. 5. I henhold til direktivets artikel 7, stk. 5, gælder der tre betingelser for de opgaver, der overdrages de sikkerhedsansvarlige: de nødvendige færdigheder og kvalifikationer, de nødvendige midler og tilstrækkeligt personale. Medlemsstaterne er i henhold til artikel 7, stk. 8, *forpligtet* til at definere de af de sikkerhedsansvarliges »færdigheder og kvalifikationer«, som skal betragtes som nødvendige (første punktum). Vedrørende det »tilstrækkelige personale« *kan* medlemsstaterne definere det tilstrækkelige antal (andet punktum), og vedrørende de nødvendige midler indeholder direktivets artikel 7, stk. 8, *intet bestemt* herom.

53. Denne differentiering viser tydeligt, at fællesskabslovgiver i det mindste tilstræbte en generel og retligt bindende national lovgivning om de sikkerhedsansvarliges færdigheder og kvalifikationer. Den italienske bestemmelse, hvorefter vurderingen af de pågældende færdigheder og kvalifikationer overlades til den enkelte arbejdsgiver, uden nogen yderligere præcisering, er derfor i strid med fællesskabsrettens målsætning på dette område.

54. Til den italienske regerings argument, ifølge hvilket direktivernes gennemførelse i princippet kan foretages ved en retlig bemyndigelse til privatpersoner, i dette tilfælde arbejdsgiverne, skal jeg gøre følgende kommentarer.

55. Et direktiv anses i henhold til fast retspraksis ikke for at være korrekt gennemført, når det »skaber en tvetydig situation, idet der herved for de pågældende retsundergivne opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten« [8]. Domstolen har desuden fastslået, at det ved gennemførelsen af et direktiv i national ret »alt efter direktivets indhold er [...] tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt, retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med bestemthed og klarhed, således at de af direktivet omfattede personer, i det omfang det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol« [9], og tilføjet, at »dette betyder, at i alle de tilfælde, hvor den omstændighed, at der ikke træffes de foranstaltninger, der kræves i henhold til de nævnte direktiver, kan bringe menneskers sundhed i fare, skal de berørte personer have mulighed for at påberåbe sig bindende retsforskrifter for at kunne håndhæve deres rettigheder« [10].

56. I dette tilfælde foreligger der ligeledes en sådan situation, hvor en manglende overholdelse af direktivets krav kan bringe arbejdstagernes sundhed i fare. Det fremgår af tiende betragtning til direktivet, at det først og fremmest har til formål at forbedre beskyttelsen mod arbejdsulykker og erhvervssygdomme. I denne sammenhæng har anvendelsen af et kvalificeret personale til at udføre de opgaver, der påhviler de sikkerhedsansvarlige, stor betydning. Personer, som ikke besidder de nødvendige færdigheder og kvalifikationer, kan således udgøre en fare for sikkerheden og sundheden for de berørte arbejdstagere.

57. Gennemførelsen af direktivet har desuden netop til formål at garantere visse rettigheder for de berørte arbejdstagere og

8 — Jf. dom af 15.10.1986, sag 168/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2945, præmis 11.

9 — Jf. dom af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 4983, præmis 13.

10 — Jf. samme dom, fodnote 9, præmis 14.

deres repræsentanter. Det er imidlertid vanskeligt, hvis ikke umuligt, at få kendskab til de regler, der tjener til beskyttelse af sundheden, og som har stor betydning [11], hvilket fremhæves af Domstolen i ovennævnte dom, når definitionen af de sikkerhedsansvarliges færdigheder og kvalifikationer i hvert enkelte tilfælde fuldstændig overlades private personer [12], i dette tilfælde arbejdsgiveren, uden at der foreligger noget retligt grundlag for denne beslutning.

58. Ydermere skal jeg vedrørende den italienske regerings argument om de kompetente myndigheders deltagelse i fastsættelsen af sådanne færdigheder og kvalifikationer bemærke, at lovdekretets artikel 8, stk. 9, allerhøjst kan danne hjemmel for udstedelse af administrative forskrifter til iværksættelse af direktivets artikel 7, stk. 5 og stk. 8, første punktum. Der er tale om en fakultativ bestemmelse, og den italienske regering har ikke fremlagt noget forhold til påvisning af, at de nationale myndigheder har udnyttet denne mulighed.

59. Afslutningsvis skal jeg fastslå, at lovdekretets artikel 8, stk. 11, indeholder en administrativ meddelelsesprocedure vedrørende de sikkerhedsansvarlige, som på grund af meddelelsen om de sikkerhedsansvarliges faglige uddannelse tilsyneladende ikke generelt er uegnet til at give de kompetente myndigheder mulighed for at vurdere de sikkerhedsansvarliges færdigheder og kvalifikationer. Der mangler dog en definition af de gældende kriterier som omhandlet i direktivets bestemmelse, hvilket er en forudsætning for en sådan vurdering samt det nødvendige retlige grundlag for, at myndighederne overhovedet er forpligtet til at foretage en vurdering på grundlag af meddelelsen.

60. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at Den Italienske Republik ved ikke at have defineret de færdigheder og kvalifikationer, som de personer, der er ansvarlige for aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsrisici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, skal besidde, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7, stk. 5 og 8.

V — Sagens omkostninger

61. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

11 — Betydningen af retten til sunde og sikre arbejdsbetingelser understreges ligeledes af disses optagelse i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (artikel 31, stk. 1) af 7.12.2000 (EFT 2000 C 364, s. 1).

12 — Kommissionen henviser i denne sammenhæng med rette til de strenge betingelser, på hvilke arbejdsmarkedets parter kan få i opdrag at gennemføre direktiver. Eftersom fastsættelsen af de passende færdigheder og kvalifikationer i nærværende sag alene overdrages til arbejdsgiveren, kan det ikke dreje sig om en sådan situation, hvorfor der ikke er anledning til at behandle dette argument yderligere.

VI — Forslag til afgørelse

62. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 6, stk. 3, litra a), og artikel 7, stk. 3, 5 og 8, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, idet den

— ikke har foreskrevet, at arbejdsgiveren skal vurdere alle risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdsstedet

— har tilladt arbejdsgiveren at afgøre, om han vil henvende sig til eksterne serviceorganer med henblik på tilrettelæggelse af aktiviteter til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsrisici, når personalet i virksomheden ikke er tilstrækkeligt kompetent, og

— ikke har defineret de færdigheder og kvalifikationer, de personer skal have, som er ansvarlige for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og for forebyggelse af erhvervsbetingede risici.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«