ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL

της 31ης Μαΐου 2001 [1]

I — Αντικείμενο της προσφυγής

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη μεταφέροντας νομοτύπως στο ιταλικό δίκαιο ορισμένες διατάξεις, παρέβη την οδηγία 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία [2] (στο εξής: οδηγία 89/391).

II — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Κοινοτικό δίκαιο — Διατάξεις της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ*

2. Το άρθρο 5, παράγραφος 3, ορίζει τα εξής:

«Οι υποχρεώσεις των εργαζομένων στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας κατά την εργασία δεν θίγουν την αρχή της ευθύνης του εργοδότη.»

3. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας οδηγίας, ο εργοδότης οφείλει, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης:

α) να εκτιμά τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων, μεταξύ άλλων κατά την επιλογή των εξοπλισμών εργασίας, των χημικών ουσιών ή παρασκευασμάτων, και κατά τη διαρρύθμιση των χώρων εργασίας.»

4. Το άρθρο 7, παράγραφοι 1, 3, 5 και 8, ορίζουν τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που αναφέρονται στα άρθρα 5 και 6, ο

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 183, σ. 1.

εργοδότης ορίζει έναν ή περισσότερους εργαζομένους, ασχολούμενους με τις δραστηριότητες προστασίας και πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης.

[...]

3. Εάν οι διαθέσιμες δυνατότητες μέσα στην επιχείρηση ή/και την εγκατάσταση δεν είναι επαρκείς για την οργάνωση των εν λόγω δραστηριοτήτων προστασίας και πρόληψης, ο εργοδότης πρέπει να απευθύνεται σε αρμόδιες υπηρεσίες ή άτομα εκτός της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης.

[...]

5. Εν πάση περιπτώσει:

— οι εργαζόμενοι που έχουν ορισθεί θα πρέπει να έχουν τις αναγκαίες ικανότητες και να διαθέτουν τα απαιτούμενα μέσα,

— τα άτομα ή οι εξωτερικές υπηρεσίες των οποίων έχει ζητηθεί η βοήθεια θα πρέπει να έχουν τα αναγκαία προσόντα και να διαθέτουν τα απαιτούμενα προσωπικά και επαγγελματικά μέσα και

— οι εργαζόμενοι που έχουν ορισθεί και τα άτομα ή οι εξωτερικές υπηρεσίες των οποίων έχει ζητηθεί η βοήθεια πρέπει να είναι επαρκείς σε αριθμό,

ούτως ώστε να μπορούν να αναλάβουν τις δραστηριότητες προστασίας και πρόληψης, ανάλογα με το μέγεθος της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης ή/και τους κινδύνους στους οποίους εκτίθενται οι εργαζόμενοι και ανάλογα με την κατανομή τους στο σύνολο της επιχείρησης ή/και την εγκατάσταση.

[...]

8. Το κράτη μέλη ορίζουν τις αναγκαίες ικανότητες και τα αναγκαία προσόντα που αναφέρονται στην παράγραφο 5.

Μπορούν να ορίσουν την αριθμητική επάρκεια που αναφέρεται στην παράγραφο 5.»

5. Το άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 3, ορίζουν τα εξής:

«1. Το Συμβούλιο εκδίδει, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 118 Α της Συνθήκης ΕΟΚ, ειδικές οδηγίες, μεταξύ άλλων στους τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα.

[...]

3. Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται πλήρως στο σύνολο των τομέων που καλύπτονται από τις ειδικές οδηγίες, με την επιφύλαξη των πλέον δεσμευτικών ή/και ειδικών διατάξεων που περιλαμβάνονται σ' αυτές τις ειδικές οδηγίες.»

Β — *Εθνικό δίκαιο — Νομοθετικό διάταγμα 626/1994, της 19ης Σεπτεμβρίου 1994, για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 89/391/ΕΟΚ, 89/654/ΕΟΚ, 89/655/ΕΟΚ, 89/656/ΕΟΚ, 90/269/ΕΟΚ, 90/270/ΕΟΚ, 90/394/ΕΟΚ και 90/679/ΕΟΚ για τη βελτίωση της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία [...] (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα)*

6. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχεία c και e, ορίζουν τα εξής:

«Νοείται ως:

[...]

c) επιφορτισμένη με δραστηριότητες προλήψεως κινδύνων και προστασίας υπηρεσία: το σύνολο των ανηκόντων στην επιχείρηση ή εκτός της επιχειρήσεως προσώπων, συστημάτων και μέσων που χρησιμεύουν για την πρόληψη επαγγελματικών κινδύνων και την προστασία από αυτούς εντός της επιχειρήσεως ή του χώρου παραγωγής·

[...]

e) Υπεύθυνος για την ορισθείσα για δραστηριότητες προλήψεως κινδύνων και προστασίας υπηρεσία: το ορισθέν από τον εργοδότη πρόσωπο που διαθέτει τα αντίστοιχα προσόντα και ικανότητες·

[...]».

7. Το άρθρο 4, παράγραφοι 1, 4, στοιχεία a και b, και 5, στοιχεία a και c, ορίζει τα εξής:

«1. Ο εργοδότης εκτιμά ανάλογα με τη φύση των δραστηριοτήτων της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως παραγωγής κατά την επιλογή των εξοπλισμών εργασίας, των χημικών ουσιών ή παρασκευασμάτων και κατά τη διαρρύθμιση των χώρων εργασίας, τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων για κατηγορίες εργαζομένων που είναι εκτεθειμένοι σε ιδιαίτερους κινδύνους·

[...]

4. Ο εργοδότης:

a) ορίζει κατά το άρθρο 8 τον υπεύθυνο για την εντός ή εκτός της επιχειρήσεως υπηρεσία που ασχολείται με δραστηριότητες προλήψεως του κινδύνου και προστασίας·

b) ορίζει κατά το άρθρο 8 τους μετέχοντες στην εντός ή εκτός της επιχειρήσεως υπηρεσία για δραστηριότητες προλήψεως του κινδύνου και προστασίας·

[...].

5. Ο εργοδότης λαμβάνει τα απαραίτητα για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων μέτρα· ειδικότερα:

a) ορίζει εκ των προτέρων τον εργαζόμενο που είναι επιφορτισμένος με την υλοποίηση των δραστηριοτήτων προλήψεως και καταπολεμήσεως πυρκαγιών, της εκκενώσεως των χώρων από τους εργαζομένους στην περίπτωση σοβαρού και άμεσα απειλούντος κινδύνου, της διασώσεως, των πρώτων βοηθειών και της γενικής υπηρεσίας επείγουσας ανάγκης·

[...]

c) λαμβάνει υπόψη, κατά την ανάθεση των καθηκόντων στους εργαζομένους, τις ικανότητες και τα προσόντα τους ως προς την υγεία τους καθώς και ως προς την ασφάλεια·

[...]».

8. Το άρθρο 8 ορίζει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 10, ο εργοδότης οργανώνει εντός της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως παραγωγής μια υπηρεσία προλήψεως κινδύνων και προστασίας ή επιφορτίζει εκτός της επιχειρήσεως πρόσωπα ή υπηρεσίες σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του άρθρου.

2. Ο εργοδότης ορίζει κατόπιν συνεννοήσεως με τους επιφορτισμένους με την ασφάλεια εντός της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως παραγωγής έναν ή περισσότερους από τους απασχολούμενους σ' αυτόν για την εκπλήρωση των κατά το άρθρο 9 καθηκό-

ντων, μεταξύ των οποίων τον υπεύθυνο της υπηρεσίας ο οποίος πρέπει να διαθέτει τα αντίστοιχα προσόντα και ικανότητες.

3. Πρέπει να υπάρχει επαρκής αριθμός των αναφερομένων στην παράγραφο 2 απασχολούμενων, οι οποίοι οφείλουν να διαθέτουν τις απαραίτητες ικανότητες καθώς και τα αντίστοιχα μέσα και χρόνο για την εκπλήρωση των ανατεθέντων σ' αυτούς καθηκόντων. Από την δραστηριότητά τους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους δεν πρέπει να υφίστανται καμία δυσμενή συνέπεια.

4. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2, ο εργοδότης μπορεί να απευθύνεται προς συμπλήρωση της δραστηριότητας προλήψεως κινδύνων ή των δραστηριοτήτων προστασίας σε εκτός της επιχειρήσεως πρόσωπα που διαθέτουν τις απαραίτητες ειδικές γνώσεις.

5. Η δημιουργία της υπηρεσίας προλήψεως κινδύνων και προστασίας εντός της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως παραγωγής είναι υποχρεωτική στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) στις βιομηχανικές επιχειρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 1 του διατάγματος 175 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 17ης Μαΐου 1988, όπως έχει τροποποιηθεί, οι οποίες υπόκεινται στην υποχρέωση δηλώσεως ή ανακοινώσεως κατά τα άρθρα 4 και 6 αυτού του διατάγματος· β) στις μονάδες θερμικής παραγωγής ενεργείας· γ) σε πυρηνικές εγκαταστάσεις και εργαστήρια· δ) σε επιχειρήσεις για την παραγωγή και χωριστή αποθήκευση εκρηκτικών υλών, πυρίτιδας και πυρομαχικών· ε) σε βιομηχανικές επιχειρήσεις με πλέον των 200 απασχολούμενους· ζ) σε επιχειρήσεις εξορύξεως με πλέον των 50 απασχολούμενους· η) σε δημόσια ή ιδιωτικά ιδρύματα περιθάλψεως ή σανατόρια.

6. Με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 5, ο εργοδότης μπορεί, κατόπιν συνεννοήσεως με τον αρμόδιο για την ασφάλεια, να απευθυνθεί σε εκτός της επιχειρήσεως πρόσωπα ή υπηρεσίες, όταν δεν είναι επαρκείς οι ικανότητες των απασχολούμενων στην επιχείρηση ή την εγκατάσταση παραγωγής.

7. Η εκτός της επιχειρήσεως υπηρεσία πρέπει να ανταποκρίνεται και ως προς τον αριθμό των εργαζομένων στις απαιτήσεις τις οποίες συνεπάγονται τα χαρακτηριστικά στοιχεία της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως παραγωγής τις οποίες θα πρέπει να εξυπηρετήσει.

8. Ο υπεύθυνος για την εκτός επιχειρήσεως υπηρεσία πρέπει να διαθέτει αντίστοιχα προσόντα και ικανότητες.

9. Ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλειας μπορεί, κατόπιν ακροάσεως της αρμόδιας συμβουλευτικής επιτροπής και σε συμφωνία με τον Υπουργό Βιομηχανίας, Εμπορίου και Βιοτεχνίας, να καθορίσει μέσω διατάγματος ειδικές προϋποθέσεις, λεπτομέρειες εφαρμογής και διαδικασίες για την πιστοποίηση των υπηρεσιών και για τον ελάχιστο αριθμό των εργαζομένων κατά την έννοια των παραγράφων 3 και 7.

10. Η χρησιμοποίηση εκτός επιχειρήσεως προσώπων και υπηρεσιών δεν απαλλάσσει τον εργοδότη από την υφιστάμενη εν προκειμένω ευθύνη του.

11. Ο εργοδότης ανακοινώνει στην επιθεώρηση εργασίας και στα τοπικώς αρμόδια ιδρύματα υγείας το όνομα του προσώπου που ορίστηκε ως υπεύθυνο για την εντός ή εκτός επιχειρήσεως υπηρεσία προλήψεως κινδύνων και προστασίας. Η ανακοίνωση αυτή περιέχει μία δήλωση με την οποία πιστοποιούνται ως προς τα εν λόγω πρόσωπα τα ακόλουθα:

a) τα καθήκοντα στο πλαίσιο προλήψεως κινδύνων και της προστασίας·

b) το χρονικό διάστημα εντός του οποίου αναλήφθηκαν τέτοια καθήκοντα·

c) η επαγγελματική σταδιοδρομία.»

III — Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία

9. Κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391, τα κράτη μέλη όφειλαν το αργότερο μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992 να θέσουν σε ισχύ τις απαραίτητες νομικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την οδηγία. Δεδομένου ότι η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θεώρησε ότι η οδηγία 89/391 δεν είχε μεταφερθεί νομοτύπως στο ιταλικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας, κίνησε τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους. Η Επιτροπή, αφού κάλεσε την Ιταλική Δημοκρατία να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της, πράγμα το οποίο αυτή έπραξε, απηύθυνε με ημερομηνία 19 Οκτωβρίου 1998 αιτιολογημένη γνώμη καλώντας την, εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεως, να επιβεβαιώσει ότι έλαβε τα αναγκαία μέτρα. Δεδομένου ότι η αιτιολογημένη γνώμη έμεινε αναπάντητη από την Ιταλική Δημοκρατία, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

10. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1. να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', καθώς και από το άρθρο 7, παράγραφοι 3, 5 και 8, της οδηγίας 89/391, καθόσον

— δεν υποχρεώνει τον εργοδότη να εκτιμά όλους τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων στον χώρο εργασίας,

— ο εργοδότης, στην περίπτωση κατά την οποία δεν επαρκούν οι δυνατότητες εντός της επιχειρήσεως, είναι ελεύθερος να απευθυνθεί σε εξωτερικές υπηρεσίες για δραστηριότητες προστασίας και δραστηριότητες προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων,

— δεν καθόρισε τις ικανότητες και τα προσόντα που πρέπει να έχουν τα υπεύθυνα πρόσωπα για τις δραστηριότητες προστασίας και τις δραστηριότητες προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων.

2. Να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

πρέπει να εκτιμώνται από τον εργοδότη και άλλες πηγές κινδύνων που εμφανίζονται στην επιχείρηση ή την εγκατάσταση.

IV — Εξέταση των προβαλλόμενων από την Επιτροπή λόγων της προσφυγής

12. Η απαρίθμηση των ρητώς αναφερομένων πηγών κινδύνων στην οδηγία 89/391 δεν αποτελεί πράγματι αποκλειστική απαρίθμηση. Υφίστανται ορισμένοι άλλοι παράγοντες κινδύνου. Η λειτουργία και η χρησιμοποίηση εξοπλισμών εργασίας, η επιλογή ορισμένων μεθόδων παραγωγής, όταν στην αγορά υφίσταται η δυνατότητα διαφόρων μεθόδων παραγωγής, επιβαρύνσεις συνεπεία φυσικών επιδράσεων, όπως, παραδείγματος χάρη, δονήσεις, επιβαρύνσεις ατμοσφαιρικής προελεύσεως, ιδίως κατά την εργασία εκτός κτιρίου, επιβαρύνσεις που προκύπτουν από ορισμένες μορφές εργασίας, από την εργασία με το κομμάτι, από ορισμένο ρυθμό εργασίας ή από τη μονοτονία κατά την εκτέλεση της εργασίας.

Α — *Πρώτος λόγος: Εκτίμηση των πηγών κινδύνου για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων στον χώρο εργασίας (άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α; της οδηγίας 89/391)*

Ισχυρισμοί των διαδίκων

11. Με τον πρώτο λόγο της προσφυγής της, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος δεν συνιστά νομότυπη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391, διότι η ιταλική αυτή διάταξη απαριθμεί τις αναφερόμενες στη διάταξη της οδηγίας πηγές κινδύνων, χωρίς να επισημαίνει μέσω προσθήκης μιας διατυπώσεως όπως «μεταξύ άλλων» ότι εκτός από τους αναφερόμενους παράγοντες κινδύνου

13. Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ουσιαστικά ότι οι αναφερόμενες στην οδηγία πηγές κινδύνων μνημονεύονται ως παράδειγμα και περιλαμβάνουν κατ' ουσίαν όλες τις πηγές κινδύνων στους χώρους εργασίας. Εκθέτει ότι όλα τα παρατιθέμενα από την Επιτροπή παραδείγματα μπορούν να υπαχθούν στις αναφερόμενες στην εν λόγω διάταξη της οδηγίας πηγές κινδύνων: ιδιαίτερες λειτουργίες και ορισμένες μορφές χρησιμοποιήσεως εξοπλισμών εργασίας αποτελούν, π.χ. στον ίδιο βαθμό, συστατικό στοιχείο της επιλογής των εξοπλισμών εργασίας, όπως η επιλογή ορισμένων μεθόδων παραγωγής. Ατμοσφαιρικές και άλλες μορφές της επιβαρύν-

σεως των εργαζομένων συμπεριλαμβάνονται στη διαρρύθμιση των χώρων εργασίας.

14. Περαιτέρω, πρέπει να σημειωθεί ότι η επίμαχη ιταλική διάταξη πρέπει να γίνεται αντιληπτή στο όλο πλαίσιο της εφαρμοστέας στον τομέα της προστασίας της ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων στον χώρο εργασίας ιταλικής νομοθεσίας. Η Ιταλία θέσπισε με τα άρθρα 52, 63 και 78 του νομοθετικού διατάγματος για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο ορισμένων ειδικών οδηγιών κατά το άρθρο 16 της οδηγίας 89/391 υποχρεώσεις εκτιμήσεως ορισμένων πηγών κινδύνων. Εξάλλου, το άρθρο 2087 του αστικού κώδικα (Codice Civile) υποχρεώνει γενικώς τον εργοδότη να λαμβάνει μέτρα για την προστασία της φυσικής και ηθικής ακεραιότητας των εργαζομένων, πράγμα που δεν είναι νοητό χωρίς αντίστοιχη εκτίμηση των σχετικών πηγών κινδύνων. Εξάλλου, στην Ιταλία υφίστανται ειδικές διατάξεις (π.χ. για τον χρόνο εργασίας, τον ρυθμό εργασίας) που απαγορεύουν στον εργοδότη να προβαίνει εντός του χώρου εργασίας σε ρυθμίσεις που έχουν επιπτώσεις στην ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων.

15. Τέλος, η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται την εγκύκλιο 102 του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale), της 7ης Αυγούστου 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione). Με την εγκύκλιο αυτή διευκρινίζεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος έχει την έννοια ότι ο εργοδότης πρέπει να εκτιμά όλους τους σχετικούς παράγοντες κινδύνου στην εκάστοτε επιχείρηση καθώς και τις μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις.

Εκτίμηση

16. Καταρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391 έχει διατυπωθεί σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις κατά τρόπο ώστε οι αναφερόμενες σ' αυτόν πηγές κινδύνων να απαριθμούνται ενδεικτικά και όχι αποκλειστικά.

17. Περαιτέρω, από τη 15η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/391 συνάγεται ότι «οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται [...] σε όλους τους κινδύνους». Με το άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391 επιβάλλεται κατά συνέπεια στον εργοδότη η υποχρέωση να προβαίνει σε πλήρη εκτίμηση των κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων κατά την εργασία.

18. Ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε προφανώς, εν όψει των πολυαρίθμων διαφορετικών πηγών κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων και λαμβανομένων ιδιαίτερα υπόψη των συνεχώς εξελισσομένων μορφών και συνθηκών υπό τις οποίες πραγματοποιείται η παραγωγή σε επιχειρήσεις και εγκαταστάσεις και παρέχονται υπηρεσίες, να διευκρινίσει με τη διατύπωση του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391 ότι η υποχρέωση εκτιμήσεως του εργοδότη περιλαμβάνει εν πάση περιπτώσει κάτι περισσότερο από τους εν προκειμένω ή αυτούς που ήδη γνώριζε ο κοινοτικός νομοθέτης παράγοντες κινδύνου. Αυτό καταδεικνύεται, παραδείγματος χάρη, και από το ότι η διάταξη της οδηγίας αναφέρει μεν ως πηγή κινδύνων τις χημικές ουσίες ή

παρασκευάσματα, όχι όμως παράγοντες κινδύνου οι οποίοι θα μπορούσαν, παραδείγματος χάρη, να προκύψουν από την παρουσία παθογενών αιτίων ασθενειών ή ιδιαίτερες πηγές κινδύνων οι οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν για πρώτη φορά από την περαιτέρω εξέλιξη της βιοτεχνολογίας (π.χ. επαφή με γενετικώς μεταλλαγμένους οργανισμούς).

19. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος αναφέρει μεν τις πηγές κινδύνων που πρέπει εν πάση περιπτώσει να εκτιμά ο εργοδότης (επιλογή των εξοπλισμών εργασίας, χημικές ύλες και παρασκευάσματα, διαρρύθμιση των χώρων εργασίας), πλην όμως χωρίς να διευκρινίσει με αντίστοιχη προσθήκη ότι τα εν λόγω καθήκοντα εκτιμήσεως του εργοδότη αφορούν όλες, επομένως και άλλες υφιστάμενες στην επιχείρηση ή την εγκατάσταση [3], πηγές κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. Επομένως, υφίσταται ο κίνδυνος ο εργοδότης να περιορίσει τις υποχρεώσεις του εκτιμήσεως στις ρητώς αναφερόμενες πηγές κινδύνων.

20. Εδώ δεν χρειάζεται να εξεταστούν λεπτομερέστερα οι διαφορές απόψεων ως προς το αν οι αναφερόμενοι από την Επιτροπή παράγοντες κινδύνου που περιλαμβάνονται ή όχι στις ρητώς μνημονευόμενες στην επίμαχη διάταξη πηγές κινδύνων, καθόσον εθνικά μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο εν όψει της κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου απαιτούμενης σαφήνειας και διαφάνειας, έχουν διαμορφωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι υποκείμενοι στις σχετικές διατάξεις μπορούν να γνωρίζουν χωρίς ιδιαίτερες νομικές γνώσεις την έκταση και το περιεχόμενο των οριζομένων σ' αυτές δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί πράγματι κατά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο μια «σαφή διατύπωση των κανόνων δικαίου των κρατών μελών» [4], ώστε οι υποκείμενοι στους σχετικούς κανόνες «να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους» [5].

21. Στην περίπτωση ιδίως των οδηγιών για τη βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας για την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά το άρθρο 118 Α της Συνθήκης ΕΚ (τα άρθρα 117 έως 120 της Συνθήκης ΕΚ αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 136 ΕΚ έως 143 ΕΚ) πρέπει να σημειωθεί ότι το περιεχόμενο των εθνικών διατάξεων, με τις οποίες οι οδηγίες αυτές μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο, πρέπει να είναι σαφές και μη επιδεκτικό παρανοήσεων τόσο για εργοδότες μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων [6] γενικώς όσο και για εργαζομένους και τις ενώσεις που εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους. Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

22. Ως προς τον ισχυρισμό της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι το άρθρο 4, παράγρα-

3 — Νοούνται ασφαλώς και εν δυνάμει πηγές κινδύνων.

4 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, 257/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. I-3249, σκέψη 12).

5 — Αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 6), και της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 18).

6 — Ο αριθμός των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στο σύνολο των επιχειρήσεων που απασχολούν εργαζομένους ήταν σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία το έτος 1996 στον μέσο όρο της ΕΕ γύρω στο 99,6 %. Το 85,6 % αυτών των επιχειρήσεων απασχολούσαν λιγότερους από δέκα εργαζομένους (EUROSTAT, συνοπτική στατιστική — Βιομηχανία, Εμπόριο και Υπηρεσίες, Θέμα 4 — 16/1999, έκδοση της 4ης Ιουνίου 1999, σ. 1).

φος 1, του νομοθετικού διατάγματος πρέπει να νοείται στο συνολικό πλαίσιο άλλων ιταλικών νομοθετικών διατάξεων εφαρμοστέων στον τομέα της προστασίας της ασφάλειας και υγείας των εργαζομένων στον χώρο της εργασίας, πρέπει να σημειωθούν οι δύο πτυχές του.

23. Καθόσον, πρώτον, με τον ισχυρισμό αυτό νοούνται τα μέτρα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο βάσει ειδικών οδηγιών κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας δεν έγκειται στο να κριθεί αν η Ιταλική Δημοκρατία με το νομοθετικό διάταγμα μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο και ειδικές οδηγίες κατά την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391. Το ζήτημα αυτό φαίνεται καταρχήν να μην έχει σημασία για την εκτίμηση της νομότυπης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391. Μέτρα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο βάσει των υποχρεώσεων που απορρέουν από τέτοιες ειδικές οδηγίες θα μπορούσαν μεν καθεαυτά να συγκεκριμενοποιήσουν τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391 για ορισμένους τομείς. Εντούτοις, δεν είναι, καταρχήν, πρόσφορα να συμπληρώσουν μια εμφανιζόμενη σε μία συγκεκριμένη περίπτωση ως συνιστώσα αποκλειστική απαρίθμηση εθνική διάταξη μέχρι τέτοιου σημείου πληρότητας ώστε ο εργοδότης, κατά την έννοια της κατ' αυτόν τον τρόπο μεταφερόμενης στο εσωτερικό δίκαιο διατάξεως της οδηγίας, να μπορεί, απαλλαγμένος αμφιβολιών, να λάβει ως βάση ότι υποχρεούται να εκτιμά όλες τις πηγές κινδύνων στην εγκατάσταση ή την επιχείρησή του όσον αφορά κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. Αυτό θα μπορούσε το πολύ να θεωρηθεί δυνατό μόνον εφόσον θα μπορούσε να ληφθεί ως δεδομένο ότι οι μέχρι τούδε εκδοθείσες βάσει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391 ειδικές οδηγίες, θεωρούμενες από κοινού, περιέχουν τις υποχρεώσεις εκτιμήσεως κινδύνων που δεν αναφέρονται ρητώς στο άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391. Εντούτοις, αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δεδομένο για τον λόγο και μόνον ότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/391 δεν αφορά («μεταξύ άλλων στους τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα») κανένα συμπληρωματικό κατάλογο των τομέων για τους οποίους τίθεται ζήτημα τέτοιων παραγόντων κινδύνου.

24. Δεύτερον, ως προς τη χρησιμοποίηση της γενικής ρυθμίσεως του άρθρου 2087 του αστικού κώδικα — το κείμενο του οποίου δεν προσκομίστηκε στη διαδικασία — καθώς και των διατάξεων εργατικού δικαίου που δεν εκτέθηκαν λεπτομερέστερα από την Ιταλική Κυβέρνηση, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η επιταγή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391 υπερακοντίζει μια γενική υποχρέωση της διαφυλάξεως της φυσικής ακεραιότητας και της τηρήσεως διατάξεων εργατικού δικαίου, καθόσον υποχρεώνει τον εργοδότη, να προβαίνει ειδικά προς τον σκοπό των επιδιωκομένων με την οδηγία σκοπών σε ιδιαίτερη εκτίμηση κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων στον χώρο εργασίας. Η επιταγή αυτή δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει με την απαιτούμενη για τη μεταφορά μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο σαφήνεια, να συναχθεί από τη γενική διάταξη του αστικού κώδικα. Εν προκειμένω, εξέταση των αναφερομένων γενικώς από την Ιταλική Κυβέρνηση διατάξεων εργατικού δικαίου δεν είναι, ελλείψει προσκομίσεώς τους στη διαδικασία, δυνατή.

25. Όσον αφορά τα εκτιθέμενα από την Ιταλική Κυβέρνηση, ότι με την εγκύκλιο 102 διευκρινίστηκε ότι οι εργοδότες, παρά την

αποκλειστική απαρίθμηση στο νομοθετικό διάταγμα των πηγών κινδύνων που πρέπει να εκτιμώνται, υποχρεούνται να εκτιμούν όλους τους αντίστοιχους παράγοντες κινδύνου στην εγκατάσταση ή στην επιχείρηση, αρκεί να αναφερθεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [7] με την οποία διευκρινίζεται ότι η μεταφορά οδηγιών με απλές διοικητικές εγκυκλίους δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ.

26. Επομένως, προτείνεται στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 89/391, καθόσον δεν έλαβε νομοτύπως και πλήρως τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

Β — *Δεύτερος λόγος της προσφυγής: προσφυγή σε εξωτερικές υπηρεσίες για δραστηριότητες προστασίας και δραστηριότητες προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων (άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391)*

Ισχυρισμοί των διαδίκων

27. Η Επιτροπή, δεύτερον, διατυπώνει αιτιάσεις κατά της ρυθμίσεως του άρθρου 8, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος. Η ρύθμιση αυτή δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391, κατά το οποίο, ο εργοδότης υποχρεούται να απευθύνεται, για την οργάνωση των δραστηριοτήτων προστασίας και προλήψεως των κινδύνων, σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, όταν δεν επαρκούν οι δυνατότητες εντός της επιχειρήσεως ή της εγκαταστάσεως. Η ιταλική διάταξη, αντιθέτως, με τον όρο «μπορεί» αφήνει ελεύθερο τον εργοδότη να ζητήσει εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες.

28. Η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτάσσει εν προκειμένω ότι η χαρακτηριζόμενη ως μη σύννομη ρύθμιση δεν μπορεί να θεωρείται μεμονωμένα, αλλά πρέπει να νοείται υπό το φως άλλων διατάξεων του νομοθετικού διατάγματος.

29. Συγκεκριμένα, πρέπει να ληφθεί υπόψη το όλο πλαίσιο των διαφόρων παραγράφων του άρθρου 8 του νομοθετικού διατάγματος. Από αυτό συνάγεται το ακόλουθο δημιουργηθέν από τον Ιταλό νομοθέτη σύστημα: η παράγραφος 2 προβλέπει ως αρχή τον διορισμό ειδικών υπευθύνων από τα μέλη του προσωπικού. Η παράγραφος 4 επιτρέπει στον εργοδότη, κατά παρέκκλιση, να απευθυνθεί σε υπηρεσίες εκτός της επιχειρήσεως. Η παράγραφος 5 συνιστά εξαίρεση κατά την οποία προβλέπεται υποχρεωτικά για ορισμένες περιπτώσεις η δημιουργία υπηρεσίας εντός της επιχειρήσεως. Τέλος, η παράγραφος 6 διευκρινίζει ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν επαρκούν οι υφιστάμενες στην επιχείρηση ή στην εγκατάσταση δυνατότητες ο εργοδότης — κατά παρέκκλιση από την αρχή του άρθρου 2 — δικαιούται να απευθυνθεί σε εκτός της επιχειρήσεως υπηρεσίες.

7 — Βλ. την απόφαση της 3ης Μαρτίου 1988, 116/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 1323).

30. Το άρθρο 8, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος πρέπει να θεωρηθεί σε συνδυασμό με την περιεχόμενη σ' αυτό αναφορά στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου («με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 5») και στο πλαίσιο της γενικής υποχρεώσεως του εργοδότη που απορρέει από την παράγραφο 1 («ο εργοδότης οργανώνει την υπηρεσία προλήψεως και προστασίας [...] σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του άρθρου»). Από αυτό προκύπτει ότι, σε όλες τις περιπτώσεις που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο εξαιρέσεων περί υποχρεώσεως δημιουργίας μιας εντός επιχειρήσεως υπηρεσίας (παράγραφος 5), προβλέπεται η υποχρεωτική ανάθεση σε μια εκτός επιχειρήσεως υπηρεσία όταν δεν επαρκούν οι δυνατότητες που υφίστανται εντός της εγκαταστάσεως ή της επιχειρήσεως.

31. Η Επιτροπή αντιτείνει ότι μια τέτοια ανάγνωση της επικρινόμενης διατάξεως — ακόμα και αν ήταν νομικώς νοητή, πράγμα που η Επιτροπή εξάλλου αμφισβητεί — δεν ανταποκρίνεται εν πάση περιπτώσει στις τεθείσες με την πάγια νομολογία απαιτήσεις για τη νομότυπη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, διότι το μέτρο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο δεν είναι συγκεκριμένο, σαφές και διαφανές.

32. Η Ιταλική Κυβέρνηση έχει διαφορετική άποψη και παραθέτει συμπληρωματικώς το άρθρο 8, παράγραφος 10, του νομοθετικού διατάγματος, κατά το οποίο ο εργοδότης, όταν χρησιμοποιεί για την εκπλήρωση υποχρεώσεών του εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, δεν απαλλάσσεται από τη δική του ευθύνη. Με τη διάταξη αυτή καθίσταται, κατά την άποψή της, σαφές στον εργοδότη ότι οφείλει να χρησιμοποιεί εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, όταν δεν επαρκούν οι δυνατότητες που υφίστανται εντός της εγκαταστάσεως ή της επιχειρήσεως.

Εκτίμηση

33. Ο ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως καταλήγει κατ' ουσίαν στο ότι η χρησιμοποίηση της λέξεως «può» στο άρθρο 8, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος έχει την έννοια ότι εξαγγέλλεται η υποχρέωση του εργοδότη να απευθύνεται σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, όταν δεν επαρκούν οι δυνατότητες που υφίστανται εντός της εγκαταστάσεως ή της επιχειρήσεως.

34. Καταρχάς, η προβαλλόμενη από την Ιταλική Κυβέρνηση θεώρηση αυτής της επίμαχης εθνικής διατάξεως «υπό το φως» του άρθρου 8, παράγραφοι 1 και 5, του νομοθετικού διατάγματος δεν είναι άνευ ετέρου πειστική. Η παράγραφος 1 θεσπίζει ένα γενικό καθήκον του εργοδότη να οργανώνει υπηρεσίες προλήψεως και προστασίας εντός της επιχειρήσεως ή μέσω αναθέσεως σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Οι ακόλουθες παράγραφοι σκοπούν στη συγκεκριμενοποίηση της γενικής υποχρεώσεως («σύμφωνα με το άρθρο αυτό»). Μια τέτοια συγκεκριμενοποίηση περιέχει η παράγραφος 5. Η παράγραφος αυτή αναφέρεται σε περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται δεσμευτικώς μια εντός επιχειρήσεως υπηρεσία. Μια άλλη συγκεκριμενοποίηση περιέχει η παράγραφος 6, η οποία ρυθμίζει την περίπτωση κατά την οποία ο εργοδότης, λόγω ανεπαρκών δυνατοτήτων στην επιχείρηση, χρησιμοποιεί εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες.

35. Η παραπομπή της παραγράφου 6 στην παράγραφο 5 («με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 5») πρέπει, καθεαυτή θεωρούμενη, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι *απαγορεύει* στις αναφερόμενες στην παράγραφο 5 περιπτώσεις την ανάθεση καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Από αυτό όμως δεν συνάγεται αν και πότε είναι *υποχρεωτική* η ανάθεση καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Αυτό δεν καθίσταται σαφές ούτε — σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της Ιταλικής Κυβερνήσεως — από την ταυτόχρονη τήρηση της γενικής αρχής που απορρέει από την παράγραφο 1, διότι η διάταξη αυτή περιέχει μόνον τη γενική υποχρέωση αναθέσεως καθηκόντων σε εντός ή («ο») εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, ούτε συνάγεται από αυτή αν και υπό ποιες προϋποθέσεις είναι υποχρεωτική η ανάθεση καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες.

36. Με τους ισχυρισμούς της όσον αφορά την όλη συνάρτηση των διαφόρων παραγράφων του άρθρου 8 του νομοθετικού διατάγματος, η Ιταλική Κυβέρνηση λαμβάνει προφανώς ή περαιτέρω ως βάση τη συνολική οικονομία της ρυθμίσεως: η λέξη «ρυθ» στην παράγραφο 6 δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι αφήνει στην *καλή διάθεση* του εργοδότη να απευθυνθεί σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες όταν συντρέχουν οι αναφερόμενες στη διάταξη αυτή προϋποθέσεις. Αντιθέτως, η διατύπωση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι «επιτρέπεται» στον εργοδότη, στην περίπτωση των αναφερομένων στην παράγραφο 6 προϋποθέσεων, να απευθυνθεί σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Η διατύπωση αυτή είναι αναγκαία, διότι το άρθρο 8, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος προβλέπει ως *αρχή* τον διορισμό εσωτερικών υπευθύνων (υπό την έννοια μιας κατά νόμο προτιμήσεως), η δε παράγραφος 4 αναφέρει μεν τις εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες ως *δυνατότητα* (υπό την έννοια μιας προβλέπουσας εξαίρεση ρυθμίσεως), πλην όμως δεν περιέχει καμία *προϋπόθεση* ως προς την ανάθεση καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Αυτό είναι το αντικείμενο της παραγράφου 6, το περιεχόμενο της οποίας επομένως αφορά μια εξουσία του εργοδότη να απευθυνθεί, κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 2, σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες. Η διατύπωση αυτή είναι αναγκαία προκειμένου ο εργοδότης, μέσω αυτής της παρεκκλίσεως από την αρχή, να διευκολύνεται στην εκπλήρωση της υποχρεώσεώς του σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391.

37. Η εκτεθείσα από την Ιταλική Κυβέρνηση αντίληψη της επίμαχης εθνικής διατάξεως δεν μπορεί μεν εκ των προτέρων να θεωρηθεί τελείως απορριπτέα. Παρά ταύτα, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ακόμα και κατ' ακολουθία της εκτεθείσας οικονομίας της ρυθμίσεως εξακολουθεί να μη διατυπώνεται με επαρκή σαφήνεια ότι ο εργοδότης είναι *υποχρεωμένος* να απευθύνεται σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, όταν οι υφιστάμενες στην επιχείρηση ή την εγκατάσταση δυνατότητες δεν επαρκούν για την οργάνωση των δραστηριοτήτων προστασίας και προλήψεως κινδύνων. Η προεκτεθείσα ερμηνεία του άρθρου 8, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος θα προϋπέθετε πράγματι ότι ο υποκείμενος στη ρύθμιση αναγνωρίζει ότι α) η παράγραφος 2 θέτει μια αρχή της οποίας β) εξαιρέσεις συνιστούν εκάστοτε οι παράγραφοι 4 και 6, πλην όμως γ) μόνον η παράγραφος 6 περιέχει προϋποθέσεις για την εξαίρεση από αυτήν και δ) η εξαίρεση αυτή είναι αναγκαία, διότι διαφορετικά ο εργοδότης δεν θα υπείχε την υποχρέωση αναθέσεως καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391.

38. Η Ιταλική Κυβέρνηση, επικαλούμενη το άρθρο 8, παράγραφος 10, του νομοθετικού

διατάγματος, προσπαθεί προφανώς επιπλέον να καταδείξει ότι ο εργοδότης πρέπει να κατανοεί τη λέξη «ρυὸ» στην παράγραφο 6 υπό την έννοια μιας *υποχρεώσεως* — με την προϋπόθεση ότι αντιλαμβάνεται την αμέσως προεκτεθείσα οικονομία της ρυθμίσεως —, διότι πρέπει να είναι σαφές στον εργοδότη ότι διαφορετικά θα μπορούσε να έχει ευθύνη.

39. Σ' αυτό πρέπει καταρχάς να αντιταχθεί ότι προφανώς το άρθρο 8, παράγραφος 10, του νομοθετικού διατάγματος αποτελεί απλώς τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της γενικής αρχής που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391, κατά την οποία ο εργοδότης δεν απαλλάσσεται της ευθύνης του έναντι των εργαζομένων συνεπεία της αναθέσεως καθηκόντων σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες.

40. Περαιτέρω, τόσο η διάταξη αυτή της οδηγίας όσο και η μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο με το άρθρο 8, παράγραφος 10, του νομοθετικού διατάγματος συνδέονται ήδη από απόψεως περιεχομένου άμεσα με την ανάθεση καθηκόντων σε μια εκτός επιχειρήσεως υπηρεσία και δεν περιέχουν κανένα στοιχείο ως προς το αν και πότε επιβάλλεται η προσφυγή σε μια τέτοια εκτός επιχειρήσεως υπηρεσία, πράγμα εντούτοις που αποτελεί το περιεχόμενο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391.

41. Όπως προεκτέθηκε επί του πρώτου λόγου της προσφυγής, το κοινοτικό δίκαιο θέτει αυστηρές απαιτήσεις απλότητας, σαφήνειας και ευκολίας κατανοήσεως εθνικών διατάξεων με τις οποίες μεταφέρονται οδηγίες στο εσωτερικό δίκαιο. Η Ιταλική Δημοκρατία δεν διευκρίνισε κατά τρόπο ανεπίδεκτο αμφιβολιών ούτε με τη διατύπωση ούτε με την επιλογή των λέξεων στο σύνολο της διατάξεως ότι ο εργοδότης *υποχρεούται* υπό τις τιθέμενες με το άρθρο 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391 προϋποθέσεις να απευθύνεται σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες.

42. Ανεξαρτήτως αυτού, η έκταση της μακροσκελούς δηλώσεως της Ιταλικής Κυβερνήσεως δεν συνηγορεί υπέρ της απλότητας, σαφήνειας και ευκολίας κατανοήσεως των εθνικών μέτρων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

43. Το άρθρο 8 του νομοθετικού διατάγματος δεν ικανοποιεί επομένως, ούτε απλώς με την παράγραφο 6 αυτού ούτε στο σύνολό του, τις κατά το κοινοτικό δίκαιο απαιτήσεις ασφαλείας δικαίου και σαφήνειας μέτρων μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και, ως εκ τούτου, δεν συνιστά κανονική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 7, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/391.

44. Κατά συνέπεια, προτείνεται στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 89/391, διότι δεν όρισε με επαρκή σαφήνεια ότι ο εργοδότης υποχρεούται, στην περίπτωση κατά την οποία δεν επαρκούν οι δυνατότητες της επιχειρήσεως, να απευθυνθεί συναφώς σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες για μέτρα προστασίας και προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων.

Γ — *Τρίτος λόγος της προσφυγής: καθορισμός των ικανοτήτων και προσόντων των προσώπων που είναι υπεύθυνα για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων (άρθρο 7, παράγραφοι 5 και 8, της οδηγίας 89/391)*

Επιχειρήματα των διαδίκων

45. Με τον τρίτο λόγο της προσφυγής, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι το άρθρο 8, παράγραφοι 3 και 8, του νομοθετικού διατάγματος δεν συνιστά κανονική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 7, παράγραφοι 5 και 8, της οδηγίας 89/391, δεδομένου ότι οι ιταλικές αυτές διατάξεις δεν περιέχουν κανένα νομοθετικό ορισμό των ικανοτήτων και προσόντων που πρέπει να έχουν, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/391, οι εξουσιοδοτημένοι εργαζόμενοι ή τα, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 4, της οδηγίας, εκτός επιχειρήσεως ειδικευμένα άτομα των οποίων έχει ζητηθεί βοήθεια (στο εξής και οι δύο κατηγορίες αναφέρονται ως ειδικώς επιφορτισμένοι). Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ιταλική νομοθεσία δεν περιλαμβάνει κανέναν ορισμό που ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 7, παράγραφος 8, της οδηγίας.

46. Η Ιταλική Δημοκρατία αφήνει, κατά την άποψη της Επιτροπής, τον καθορισμό των κριτηρίων για τις ικανότητες και τα προσόντα των ειδικώς επιφορτισμένων στους επιμέρους εργοδότες. Η οδηγία απαιτεί εντούτοις δεσμευτικό καθορισμό αυτών των προσόντων και ικανοτήτων που πρέπει να ισχύουν ομοίως για όλους τους ειδικώς επιφορτισμένους.

47. Η υποχρέωση των κρατών μελών να καθορίζουν τα αναγκαία προσόντα και τις αναγκαίες ικανότητες με νομικές διατάξεις απορρέει από την οικονομία της οδηγίας 89/391. Η σχετική ρύθμιση του άρθρου 7, παράγραφος 8, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι αποτελεί απλώς μια γενική παρότρυνση για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των αναφερόμενων στο άρθρο 7, παράγραφος 5, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, προϋποθέσεων. Η υποχρέωση μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 89/391 προκύπτει πράγματι από το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Το άρθρο 7, παράγραφος 8, της οδηγίας 89/391 δεν μπορεί, επομένως, παρά να έχει εν προκειμένω την έννοια ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να επιβάλλουν νομοθετικώς ορισμένες ικανότητες και ορισμένα προσόντα.

48. Η Επιτροπή αμφισβητεί την άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο πραγματοποιήθηκε εδώ — παραδεκτώς, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, από άποψη κοινοτικού δικαίου — μέσω νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως προς τον εργοδότη. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου και κατά το άρθρο 137 ΕΚ, είναι μεν δυνατό να αφεθεί στους κοινωνικούς εταίρους η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οδηγιών υπό την τήρηση ορισμένων προϋποθέσεων. Εντούτοις, οι προϋποθέσεις αυτές δεν συντρέχουν στην παρούσα περίπτωση και, επιπλέον, πρόκειται για μονομερή ανάθεση καθηκόντων στον εργοδότη και όχι στους «κοινωνικούς εταίρους» κατά την έννοια της παρατεθείσας διατάξεως της Συνθήκης.

49. Η Ιταλική Κυβέρνηση, εξάλλου, προβάλλει ότι η μορφή και το περιεχόμενο της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο είναι της αρμοδιότητας των κρατών μελών. Η Ιταλική

Κυβέρνηση επέλεξε να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 89/391 κατά τρόπον ώστε να αφήνεται στους επιμέρους εργοδότες ο καθορισμός και η τήρηση των κριτηρίων που αφορούν τα προσόντα και τις ικανότητες των ειδικώς επιφορτισμένων. Η Ιταλική Κυβέρνηση ενσυνείδητα δεν θέλησε ένα γενικό νομοθετικό ορισμό, δεδομένου ότι η εκτίμηση των απαραίτητων προσόντων και ικανοτήτων είναι διαφορετική ανάλογα με τις ανάγκες της προστασίας των εργαζομένων στις διάφορες επιχειρήσεις και εγκαταστάσεις και, επομένως, η απόφαση θα πρέπει λογικότερα να λαμβάνεται στη συγκεκριμένη περίπτωση από τον εκάστοτε εργοδότη.

50. Εξάλλου, κατά την άποψή της, οι επικρινόμενες ρυθμίσεις του νομοθετικού διατάγματος πρέπει να θεωρούνται σε συνάρτηση με το άρθρο 8, παράγραφοι 9 και 11, του νομοθετικού διατάγματος. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8, παράγραφος 9, του νομοθετικού διατάγματος προβλέπει ότι το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας μπορεί να θέτει τις προϋποθέσεις για την πιστοποίηση των ειδικώς επιφορτισμένων. Το άρθρο 8, παράγραφος 11, του νομοθετικού διατάγματος ορίζει ότι ο εργοδότης οφείλει να ανακοινώνει στην επιθεώρηση εργασίας και στις αρμόδιες τοπικές υγειονομικές αρχές τους ειδικώς επιφορτισμένους, γνωστοποιώντας ιδίως τα εκάστοτε ανατεθέντα σ' αυτούς καθήκοντα και την ατομική επαγγελματική σταδιοδρομία. Η υποχρέωση αυτή διευκολύνει τον κρατικό έλεγχο των ικανοτήτων και προσόντων, όπως απαιτείται από την οδηγία 89/391.

Εκτίμηση

51. Καταρχάς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα εκτιθέμενα από την Επιτροπή για την ερμηνεία της περιεχόμενης στο άρθρο 7, παράγραφοι 5 και 8, της οδηγίας 89/391 υποχρεώσεως δεν είναι πειστικά. Η Επιτροπή αναφέρεται στην παράγραφο 5 *και* την παράγραφο 8 του εν λόγω άρθρου της οδηγίας για τον λόγο ότι η παράγραφος 5 υποχρεώνει γενικώς τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε οι ειδικώς επιφορτισμένοι να διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες και τα αναγκαία προσόντα, ενώ στην παράγραφο 8 αναφέρονται οι συγκεκριμένες ικανότητες και τα συγκεκριμένα προσόντα. Όπως μπορεί περαιτέρω να συναχθεί από τον ισχυρισμό της Επιτροπής σε σχέση με το άρθρο 7, παράγραφος 8, της οδηγίας 89/391, η μομφή της αναφέρεται σαφώς στην πρώτη περίοδο αυτού του άρθρου.

52. Το άρθρο 7, παράγραφος 8, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 89/391 δεν μπορεί, για λόγους οικονομίας της ρυθμίσεως, να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι εν προκειμένω θεσπίζεται η ούτως ή άλλως υφιστάμενη κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, γενική επιταγή μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της περιεχόμενης στο άρθρο 7, παράγραφος 5, απαιτήσεως, διότι το άρθρο 7, παράγραφος 8, της οδηγίας 89/391 διευκρινίζει τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διαφόρων συστατικών στοιχείων του άρθρου 7, παράγραφος 5, με διαφοροποιημένη μορφή. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 5, της οδηγίας 89/391 πρέπει να διασφαλίζονται ως προς τα καθήκοντα των ειδικώς επιφορτισμένων τρεις προϋποθέσεις: οι αναγκαίες ικανότητες και τα αναγκαία προσόντα, τα απαιτούμενα μέσα και επαρκής αριθμός προσώπων. Κατά το άρθρο 7, παράγραφος 8, τα κράτη μέλη *υποχρεούνται* να ορίσουν, ως προς τις «ικανότητες και προσόντα» των ειδικώς επιφορτισμένων, ποια είναι αναγκαία (πρώτη περίοδος). Ως προς την «αριθμητική επάρκεια», τα κράτη μέλη *μπορούν* να ορίζουν τι θεωρείται επαρκές (δεύτερη περίοδος). Τέλος, ως προς τα απαιτούμενα μέσα, η διάταξη της οδηγίας *δεν περιέχει καμία λεπτομερέστερη πρόβλεψη*.

53. Η διαφοροποίηση αυτή καθιστά σαφές ότι ο κοινοτικός νομοθέτης επιδιώκει, εν πάση περιπτώσει ως προς τις ικανότητες και τα προσόντα των ειδικώς επιφορτισμένων, μια νομικώς σαφή γενική εθνική ρύθμιση. Η ιταλική διάταξη, η οποία αφήνει στους επιμέρους εργοδότες την εκτίμηση των ικανοτήτων και των προσόντων, χωρίς τουλάχιστον να θεσπίζει συναφώς όρους πλαίσιο, αντιφάσκει επομένως, υπ' αυτή την άποψη, στους εν προκειμένω σκοπούς του κοινοτικού δικαίου.

54. Ως προς τον ισχυρισμό της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η μεταφορά οδηγίας θα μπορούσε καταρχήν να επέλθει και μέσω νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως προς ιδιώτες, εν προκειμένω τον εργοδότη, πρέπει στη συνέχεια να σημειωθούν τα ακόλουθα.

55. Κατά πάγια νομολογία, μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν είναι νομότυπη όταν «παρέχει αφορμή για τη δημιουργία συγχύσεως καθόσον διατηρεί για τα υποκείμενα δικαίου που αφορά κατάσταση αβεβαιότητας σχετικά με τη δυνατότητα που έχουν να επικαλεστούν το κοινοτικό δίκαιο» [8]. Το Δικαστήριο έκρινε εξάλλου ότι, «[...] αναλόγως του περιεχομένου της, η υλοποίησή της να είναι δυνατή με ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον το πλαίσιο αυτό εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο αρκετά ορισμένο και σαφή, έτσι ώστε, σε περίπτωση κατά την οποία η οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων» [9] και εξέτασε περαιτέρω ότι αυτό «συνεπάγεται ότι, σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες η μη τήρηση των μέτρων που επιβάλλονται από την οδηγία θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, τα άτομα μπορούν να επικαλούνται επιτακτικούς κανόνες για να επιτύχουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων τους» [10].

56. Μια τέτοια περίπτωση απειλής της υγείας από τον κίνδυνο ελλιπούς τηρήσεως των απαιτήσεων μιας οδηγίας υφίσταται επίσης εν προκειμένω. Κατά τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της, η οδηγία 89/391 εξυπηρετεί πρωτίστως τη βελτίωση της προστασίας από εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες. Η τοποθέτηση ειδικευμένου προσωπικού για τα καθήκοντα των ειδικώς επιφορτισμένων έχει στην αλληλουχία αυτή μεγάλη σημασία. Πρόσωπα χωρίς επαρκείς συναφώς ικανότητες και προσόντα θα μπορούσαν να αποτελούν κίνδυνο για την ασφάλεια και την υγεία των προστατευομένων εργαζομένων.

57. Η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 89/391 πρέπει επιπλέον να εξασφαλίζει σαφώς και ορισμένα δικαιώματα των οικείων

8 — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1986, 168/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 2945, σκέψη 11).

9 — Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 13).

10 — Απόφαση προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 14.

εργαζομένων και των οργανώσεων που εκπροσωπούν τα συμφέροντά τους. Η τονισθείσα από το Δικαστήριο με την προπαρατεθείσα απόφαση ιδιαίτερη σημασία [11] της γνώσεως των διατάξεων, που εξυπηρετούν την προστασία της υγείας, δυσχεραίνεται εντούτοις γι' αυτούς, αν δεν καθίσταται καν κατ' ουσίαν αδύνατη, όταν η διαπίστωση των προσόντων και ικανοτήτων των ειδικώς επιφορτισμένων αφήνεται στην κατά περίπτωση απόφαση ιδιωτών [12], εν προκειμένω του εργοδότη, χωρίς η απόφασή του να στηρίζεται σε προβλεπόμενους από τον νόμο όρους.

58. Περαιτέρω, επί του ισχυρισμού της Ιταλικής Κυβερνήσεως όσον αφορά τη συμμετοχή κρατικών υπηρεσιών κατά τον καθορισμό τέτοιων προσόντων και ικανοτήτων πρέπει να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 8, παράγραφος 9, του νομοθετικού διατάγματος συνιστά το πολύ ένα εξουσιοδοτικό έρεισμα για την έκδοση διοικητικών διατάξεων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 5 και παράγραφος 8, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 89/391. Πρόκειται επιπροσθέτως για ενδοτική διάταξη, η δε Ιταλική Κυβέρνηση δεν προέβαλε τίποτα από το οποίο να συνάγεται ότι οι αναφερόμενες εκεί αρχές έκαναν χρήση αυτής της δυνατότητας.

59. Τέλος, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 8, παράγραφος 11, του νομοθετικού διατάγματος περιέχει μεν μια διαδικασία ανακοινώσεως προς τις αρχές ως προς τους ειδικώς επιφορτισμένους, η οποία διαδικασία λόγω της συνδεόμενης με αυτήν ανακοίνωση της επαγγελματικής σταδιοδρομίας των εκάστοτε ειδικώς επιφορτισμένων δεν φαίνεται γενικώς απρόσφορη για να διευκολύνεται η εκτίμηση των προσόντων και ικανοτήτων των ειδικώς επιφορτισμένων από τις αρχές. Ελλείπει εντούτοις ο καθορισμός των απαιτουμένων από τη διάταξη της οδηγίας κριτηρίων ως προϋπόθεση για μια τέτοια εκτίμηση, καθώς και τα απαραίτητα νομικά ερείσματα ως προς το ότι οι αρχές οφείλουν βάσει της ανακοινώσεως να προβούν οπωσδήποτε σε μια εκτίμηση.

60. Επομένως, προτείνεται στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 7, παράγραφοι 5 και 8, της οδηγίας 89/391, διότι παρέλειψε να καθορίσει τις ικανότητες και τα προσόντα που πρέπει να έχουν τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για δραστηριότητες προστασίας και προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων.

V — Δικαστικά έξοδα

61. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Ιταλική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

11 — Η σημασία του δικαιώματος σε υγιεινές και ασφαλείς συνθήκες εργασίας υπογραμμίζεται επίσης από το γεγονός ότι περιελήφθη στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο 31, παράγραφος 1) της 7ης Δεκεμβρίου 2000 (ΕΕ C 364 της 31ης Δεκεμβρίου 2000, σ. 1).

12 — Η Επιτροπή ορθώς επισημαίνει εν προκειμένω τις στενές προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να επιφορτίζονται με τη μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Δεδομένου ότι στην παρούσα περίπτωση ο καθορισμός των αντίστοιχων προσόντων και ικανοτήτων ανατίθεται στους επιμέρους εργοδότες, δεν μπορεί να πρόκειται για μία τέτοια περίπτωση εφαρμογής, οπότε δεν χρειάζεται να εξεταστεί λεπτομερέστερα αυτό το επιχείρημα.

VI — Πρόταση

62. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνεται στο Δικαστήριο να αποφασίσει ότι:

1) Η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', καθώς και από το άρθρο 7, παράγραφοι 3, 5 και 8, της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία, διότι:

— δεν υποχρεώνει τον εργοδότη να εκτιμά όλους τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων στον χώρο, εργασίας,

— δεν υποχρεώνει τον εργοδότη, στην περίπτωση κατά την οποία δεν επαρκούν οι υφιστάμενες στην επιχείρηση δυνατότητες, να απευθύνεται σε εκτός επιχειρήσεως υπηρεσίες για δραστηριότητες προστασίας και προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων,

— δεν καθόρισε κατά νομικώς δεσμευτικό τρόπο τις ικανότητες και τα προσόντα που πρέπει να διαθέτουν τα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για τις δραστηριότητες προστασίας και προλήψεως επαγγελματικών κινδύνων για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.