JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
31 päivänä toukokuuta 2001 [1]

I Kohde

1. Käsiteltävänä olevalla kanteella Euroopan yhteisöjen komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY [2] (jäljempänä direktiivi 89/391/ETY) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut tiettyjä direktiivin säännöksiä asianmukaisesti osaksi Italian oikeusjärjestystä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeussäännöt — Direktiivin 89/391/ETY säännökset*

2. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään:

"Työntekijöiden velvollisuudet työsuojeluasioissa eivät vaikuta periaatteeseen työnantajan vastuusta."

3. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään:

"Tämän direktiivin muiden säännösten lisäksi työnantajan on, ottaen huomioon yrityksen tai laitoksen toiminnan luonne:

a) selvitettävä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat, muun muassa työvälineiden valinnasta, käytetyistä kemiallisista aineista tai valmisteista sekä työpaikkojen varustelusta johtuvat vaarat."

4. Direktiivin 7 artiklan 1, 3, 5 ja 8 kohdassa säädetään:

"(1) Työnantajan on, tämän rajoittamatta 5 ja 6 artiklan mukaisten velvollisuuksien

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 183, s. 1.

täyttämistä, nimettävä yksi tai useampi työntekijä huolehtimaan yrityksessä tai laitoksessa tehtävistä, jotka liittyvät työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn.

— työsuojelun vastuuhenkilöiksi nimettyjä työntekijöitä ja ulkopuolisia palveluja tai henkilöitä oltava riittävästi,

— —

hoitaakseen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämisen niin, että yrityksen tai laitoksen koko tai ne vaarat, joille työntekijät joutuvat alttiiksi ja näiden vaarojen jakautuminen yrityksen tai laitoksen eri osien kesken, tulevat otetuiksi huomioon.

(3) Jos mainittuja suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä ei voida järjestää silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä, on työnantajan ostettava päteviä ulkopuolisia palveluja tai palkattava päteviä ulkopuolisia henkilöitä.

— —

— —

(8) Jäsenvaltioiden on vahvistettava 5 kohdassa tarkoitetut tarvittavat kyvyt ja taidot.

(5) Kaikissa tapauksissa on:

Ne voivat vahvistaa, mikä määrä henkilöitä on 5 kohdassa tarkoitettu riittävä määrä."

— vastuuhenkilöiksi nimetyillä työntekijöillä oltava tarvittavat kyvyt ja välineet,

5. Direktiivin 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään:

— ulkopuolisilla avustavilla palveluyrityksillä ja henkilöillä oltava tarvittavat taidot sekä tarvittavat henkilökohtaiset ja ammatilliset keinot, ja

"(1) Neuvosto antaa komission ehdotuksesta perustamissopimuksen 118 a artiklan mukaisesti erityisdirektiivejä muun muassa liitteessä luetelluilta aloilta.

— —

(3) Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan kaikilla erityisdirektiiveissä tarkoitetuilla alueilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta erityisdirektiiveissä olevien ankarampien tai erityissäännöksien soveltamista."

B *Kansallinen lainsäädäntö — Toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annettujen direktiivien 89/391/ETY, 89/654/ETY, 89/655/ETY, 89/656/ETY, 90/269/ETY, 90/270/ETY, 90/394/ETY ja 90/679/ETY täytäntöönpanosta 19 päivänä syyskuuta 1994 annettu decreto-legislativo nro 626/1994 (jäljempänä decreto-legislativo)*

6. Decreto-legislativon 2 §:n 1 momentin c ja e kohdassa säädetään seuraavat määritelmät:

"Tässä decreto-legislativossa tarkoitetaan:

— —

c) Suojelu- ja ehkäisytoimien järjestämisellä: sitä yritykseen kuuluvien tai ulkopuolisten henkilöiden, järjestelmien ja keinojen kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on työssä ilmenevien vaarojen ennaltaehkäiseminen ja työntekijöiden suojelu niiltä yrityksessä tai tuotantolaitoksessa;

— —

e) Suojelu- ja ehkäisytoimien järjestämisestä vastaavalla henkilöllä: työnantajan nimeämää henkilöä, jolla on tehtävässä tarvittavat taidot ja kyvyt;

— — ."

7. Decreto-legislativon 4 §:n 1 momentissa, 4 momentin a ja b kohdassa ja 5 momentin a ja c kohdassa säädetään:

"Työnantajan on, huomioon ottaen yrityksen tai tuotantolaitoksen toiminnan luonne, selvitettävä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat, muun muassa työvälineiden valinnasta, käytetyistä kemiallisista aineista tai valmisteista sekä työpaikkojen varustelusta johtuvat vaarat, mukaan lukien vaarat, jotka kohdistuvat erityisille vaaroille altistuviin työntekijäryhmiin.

— —

pelastustoimista, ensiavusta ja yleisistä pelastustoimista hätätilanteissa;

4. Työnantaja:

— —

a) nimeää 8 §:n mukaisesti henkilön, joka on vastuussa yrityksen sisäisten tai ulkopuolisten ehkäisy- ja suojelutoimien järjestämisestä;

c) työnantajan on otettava huomioon työntekijöiden kyvyt ja taidot terveyden ja turvallisuuden kannalta siirtäessään heille tehtäviä;

b) nimeää 8 §:n mukaisesti henkilöt, jotka osallistuvat yrityksen sisäiseen tai ulkopuoliseen ehkäisy- ja suojelutoimien järjestämiseen;

— — ."

8. Decreto-legislativon 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

— — .

5. Työnantajan on toteutettava työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden kannalta tarpeelliset toimenpiteet; erityisesti:

"1. Jollei 10 §:ssä toisin säädetä, työnantajan on toteutettava ennaltaehkäisevän toiminnan ja suojelun järjestäminen yrityksessä tai tuotantoyksikössä, tai ostettava tämä palvelu yrityksen ulkopuolisilta henkilöiltä tai yrityksiltä.

a) työnantajan on nimettävä etukäteen ne työntekijät, jotka vastaavat tulipalojen ehkäisystä ja palontorjunnasta, työntekijöiden evakuoinnista vakavan ja välittömän vaaran uhatessa, hengen-

2. Työnantajan on työsuojeluvaltuutettua kuultuaan nimettävä yksi tai useampi työntekijä, näiden joukossa myös asianmukaiset taidot ja kyvyt omaava vastuuhenkilö, huolehtimaan yrityksessä tai tuo-

tantolaitoksessa 9 §:ssä mainituista tehtävistä.

3. Edellä 2 momentissa tarkoitettuja työntekijöitä on oltava riittävästi ja heillä on oltava tarvittavat kyvyt ja välineet sekä riittävästi aikaa heille annettujen tehtävien suorittamiseen. Heille ei saa aiheutua haittaa heille uskottujen tehtävien hoitamisesta.

4. Työnantaja voi 2 momentin säännösten sitä estämättä turvautua yrityksen ulkopuolisiin henkilöihin, joilla on tarvittava ammattitaito suojelu- tai ehkäisytoimenpiteen suorittamiseen.

5. Suojelun ja ennaltaehkäisevän toiminnan järjestäminen yrityksessä tai tuotantoyksikössä on kuitenkin pakollista seuraavissa tapauksissa: a) 17.5.1988 tehdyn tasavallan presidentin päätöksen nro 175, sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna, 1 §:ssä tarkoitetuissa teollisuusyrityksissä, joilla on kyseisen päätöksen 4 ja 6 §:ssä säädetty ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuus; b)lämposähkövoimaloissa; c) ydinvoimaloissa ja -laboratorioissa; d) räjähdysaineita, ruutia ja ammuksia valmistavissa ja erikseen varastoivissa yrityksissä; e) yli 200 työntekijän teollisuusyrityksissä; f) yli 50 työntekijän kaivosteollisuusyrityksissä; g) yleisissä ja yksityisissä terveydenhoitolaitoksissa ja hoitoloissa.

6. Jos yrityksen tai tuotantoyksikön työntekijät eivät ole riittävän päteviä, työnantaja voi työsuojeluvaltuutettua kuultuaan 5 momentin säännösten sitä estämättä käyttää yrityksen ulkopuolisia henkilöitä tai palveluyrityksiä.

7. Ulkopuolisen palveluyrityksen on oltava asianmukainen palvelun ostavan yrityksen tai tuotantoyksikön ominaispiirteiden kannalta muun muassa palveluksessa olevan henkilöstön määrän osalta.

8. Ulkopuolisen palveluyrityksen toiminnasta vastuussa olevalla henkilöllä on oltava tarvittavat taidot ja kyvyt.

9. Työ- ja sosiaaliministeri voi yhdessä terveysministerin ja teollisuus-, kauppa- ja pienelinkeinoministerin kanssa tekemällään päätöksellä pysyvää neuvoa-antavaa komiteaa kuultuaan määrätä palvelujen hyväksymistä koskevia edellytyksiä, yksityiskohtaisia sääntöjä ja erityisiä menettelyjä sekä määrätä 3 ja 7 momentissa tarkoitettujen työntekijöiden vähimmäismäärästä.

10. Työnantaja ei vapaudu hänelle tällä alalla kuuluvasta vastuusta käyttäessään ulkopuolisia henkilöitä tai palveluyrityksiä.

11. Työnantajan on ilmoitettava työsuojeluviranomaisille ja alueellisesti toimivaltaisille paikallisille terveysviranomaisille sen henkilön nimi, joka on vastuussa yrityksen sisäisestä tai ulkopuolisesta suojelu- ja ehkäisytoiminnasta. Tähän ilmoitukseen on liitettävä tähän tehtävään nimitettyä henkilöä koskevat seuraavat selvitykset: a) todistus henkilön työkokemuksesta suojelu- ja ehkäisytoimintaan liittyvissä tehtävissä; b) todistus näiden tehtävien suorittamisajankohdasta; c) aikaisempi työkokemus."

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9. Direktiivin 89/391/ETY 18 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.1992. Koska komissio katsoi, että direktiiviä 89/391/ETY ei ollut määräajan kuluessa saatettu asianmukaisesti osaksi Italian lainsäädäntöä, se pani vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn. Kun komissio oli kehottanut Italian tasavaltaa esittämään sille huomautuksensa ja Italia oli näin tehnyt, komissio antoi 19.10.1998 perustellun lausunnon, jossa se vaati Italian tasavaltaa vahvistamaan kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta, että kaikki direktiivin noudattamisen edellyttämät toimet on toteutettu. Koska Italian tasavalta ei antanut vastausta perusteltuun lausuntoon, komissio nosti nyt esillä olevan kanteen.

10. Komissio vaatii kanteessa, että yhteisöjen tuomioistuin

1. toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja 7 artiklan 3, 5 ja 8 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

— koska se ei ole säätänyt, että työnantajan on selvitettävä kaikki työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työpaikalla kohdistuvat vaarat,

— koska se on jättänyt työnantajan päätettäväksi, käyttääkö se ulkopuolisia suojelu- ja ehkäisypalveluja, jos siihen ei ole käytettävissä pätevää omaa henkilöstöä,

— koska se ei ole määrittänyt niitä kykyjä ja taitoja, joita työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen liittyvistä työsuojelu- ja ehkäisytoiminnoista vastaavilta henkilöiltä vaaditaan;

2. velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Komission esittämien kanneperusteiden tarkastelu

A *Ensimmäinen kanneperuste: työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työpaikalla kohdistuvien vaarojen selvittäminen (direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohta)*

Asianosaisten väitteet

11. Ensimmäisellä kanneperusteella komissio syyttää Italian tasavaltaa siitä, että decreto-legislativon 4 §:n 1 momentilla ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohtaa, koska italialaisessa säädöksessä luetellaan direktiivin 6 artiklassa mainitut vaarat, mutta luetteloon ei ole lisätty mainintaa kuin esimerkiksi "muun muassa", jolla viitattaisiin siihen, että erikseen mainittujen riskitekijöiden lisäksi työnantajan on selvitettävä myös muut yrityksessä tai laitoksessa esiintyvät vaarat.

12. Direktiivissä 89/391/ETY erikseen mainittujen vaarojen luettelo ei nimittäin komission mukaan ole tyhjentävä. On olemassa lukuisia muitakin riskitekijöitä: haitat, jotka aiheutuvat työvälineiden toiminnasta ja käytöstä tai tiettyjen tuotantoprosessien valitsemisesta silloin, kun markkinoilla on tarjolla erilaisia tuotantomenetelmiä, haitat, jotka aiheutuvat fysikaalisista tekijöistä, kuten tärinästä ja ilmastosta, erityisesti ulkona työskenneltäessä, ja haitat, jotka aiheutuvat työajoista, liukuhihnalla työskentelystä, määrätystä työtahdista tai työskentelymenetelmien yksitoikkoisuudesta.

13. Italian hallitus väittää pääasiallisesti, että direktiivissä mainitut vaarat ovat esimerkkejä, jotka kattavat käytännössä kaikki työpaikkojen vaarat. Italian hallitus esittää, että kaikkien komission mainitsemien esimerkkien voidaan katsoa kuuluvan kyseisessä direktiivin säännöksessä mainittuihin vaaroihin: esimerkiksi työvälineiden erityistoiminnot ja tietyt käyttötavat ovat kiinteä osa työvälineiden valintaa samoin kuin tiettyjen tuotantomenetelmien valintakin. Ilmastosta ja muista

seikoista aiheutuvat haitat sisältyvät työpaikan varusteluun.

14. Lisäksi on Italian hallituksen mukaan otettava huomioon, että riidanalaista säädöstä on tarkasteltava ottaen huomioon koko se Italian lainsäädäntö, jota sovelletaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojaan työpaikalla. Italia on säätänyt tiettyjen vaarojen selvitysvelvollisuudesta pannessaan direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan nojalla täytäntöön tietyt yksittäiset direktiivit decreto-leggen 52, 63 ja 78 §:llä. Lisäksi Codice Civilen (siviililain) 2087 §:ään sisältyy yleinen työnantajia koskeva velvoite ryhtyä toimiin työntekijöiden ruumiillisen ja henkisen koskemattomuuden suojelemiseksi, mikä ei ole mahdollista ilman kyseisten vaarojen asianmukaista selvittämistä. Lisäksi Italiassa on olemassa erityissäännöksiä (esim. työajasta, työtahdista), jotka joka tapauksessa kieltävät työnantajaa ottamasta työpaikalla käyttöön sellaisia sääntöjä, jotka vaikuttaisivat työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen.

15. Lopuksi Italian hallitus vetoaa työ- ja sosiaalivakuutusministerin (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) 7.8.1995 päivättyyn soveltamisohjeeseen nro 102 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione). Tässä soveltamisohjeessa täsmennetään, että decreto-legislativon 4 §:n 1 momentti on ymmärrettävä niin, että työnantajan on selvitettävä kaikki merkitykselliset riskitekijät yrityksessä sekä niiden keskinäinen vuorovaikutus.

Asian arviointi

16. Aluksi on todettava, että direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuoto on kaikissa kieliversioissa sellainen, että siinä mainitut vaarat luetellaan esimerkinomaisesti eikä tyhjentävästi.

17. Lisäksi direktiivin 89/391/ETY johdanto-osan 15. perustelukappaleesta ilmenee, että "tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin vaaroihin". Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan a alakohdassa edellytetään näin ollen, että työnantajan on selvitettävä työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työssä kohdistuvat kaikki vaarat.

18. Kun otetaan huomioon erilaiset työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat vaarat ja kiinnitetään erityisesti huomiota yritysten ja laitosten tavaroiden ja palvelujen tuotantotapojen ja -edellytysten jatkuvaan kehitykseen, on ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut tehdä direktiiviin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodolla selväksi, että työnantajan selvitysvelvollisuus kattaa joka tapauksessa enemmän kuin mainitut tai yhteisön lain-

säätäjän tiedossa tuolloin olleet asiaan liittyvät riskitekijät. Tämä on nähtävissä myös siitä, että direktiivin säännöksessä mainitaan kemialliset aineet tai valmisteet, mutta ei sen sijaan riskitekijöitä, joita voisi syntyä esimerkiksi taudinaiheuttajien käsittelystä tai niitä erityisvaaroja, joita kenties syntyy vasta biotekniikan tulevan kehityksen myötä (esim. geenimuunneltujen eliöiden käsittely).

19. Vaikka decreto-leggen 4 §:n 1 momentissa mainitaan ne vaarat, jotka työnantajan on joka tapauksessa selvitettävä (työvälineiden valinta, käytetyt kemialliset aineet tai valmisteet sekä työpaikkojen varustelu), siinä ei kuitenkaan ole sellaista selkeää ilmaisua, joka osoittaisi, että kyseinen työnantajan selvitysvelvollisuus koskee kaikkia, siis myös muita yrityksessä tai laitoksessa työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvia vaaroja.[3] Siten on olemassa vaara, että työnantaja rajaa selvitysvelvollisuutensa nimenomaan mainittuihin vaaroihin.

20. Tässä kohdin ei ole tarpeen tutkia tarkemmin niitä ristiriitaisia käsityksiä, jotka koskevat sitä, sisältyvätkö komission mainitsemat riskitekijät kyseisessä säännöksessä mainittuihin vaaroihin vai eivät, koska se selkeys ja avoimuus, jota kansallisilta täytäntöönpanotoimilta on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vaadittu, edellyttää näiden toimenpiteiden toteuttamista siten, että ne, joille säädös on osoitettu, voivat ymmärtää heitä koskevien ja säädöksessä määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien laajuuden ja sisällön myös ilman erityisiä lainopillisia tietoja. Direktiivien täytäntöönpanoa koskevassa yhteisön oikeudessa nimittäin edellytetään, että "jäsenvaltioiden oikeussäännöt on muotoiltu yksiselitteisesti",[4] jotta niillä, joita säädös koskee, "on mahdollisuus saada tieto kaikista oikeuksistaan".[5]

21. Erityisesti niiden direktiivien kohdalla, jotka koskevat työympäristöä ja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan mukaisesti (EY:n perustamissopimuksen 117—120 artikla on korvattu EY 136—143 artiklalla), on korostettava, että niiden kansallisten oikeussääntöjen, joilla nämä direktiivit pannaan täytäntöön, pitää olla sisällöltään selviä ja yksiselitteisiä myös pienten ja keskisuurten yritysten[6] työnantajille sekä kaikille työntekijöille ja heidän etujärjestöilleen. Tässä tapauksessa näin ei ole.

22. Italian hallituksen väitteestä, jonka mukaan decreto-legislativon 4 §:n

3 — Tässä tarkoitetaan luultavasti myös potentiaalisia vaaroja.

4 — Asia 257/86, komissio v. Italia, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. I-3249, 12 kohta).

5 — Asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 6 kohta) ja asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta).

6 — Pienten ja keskisuurten yritysten osuus kaikista yrityksistä oli viimeisimpien käytettävissä olevien lukujen mukaan EU:ssa vuonna 1996 keskimäärin noin 99,6 prosenttia. Noin 85,6 prosenttia näistä yrityksistä työllisti alle kymmenen työntekijää (EUROSTAT, "Statistik kurz gefasst — Industrie, Handel und Dienstleistungen", *Thema* 4 — 16/1999, painos 4.6.1999, s. 1).

1 momenttia on tarkasteltava koko työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojaan työpaikalla sovellettavan Italian lainsäädännön muodostamaa taustaa vasten, on tarkasteltava kahta seikkaa.

23. Ensinnäkin — sikäli kuin Italian hallitus tarkoittaa tällä direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa mainittujen erityisdirektiivien täytäntöönpanotoimia, on todettava, ettei tämän menettelyn kohteena ole sen tutkiminen, onko Italian tasavalta pannut decreto-legislativolla täytäntöön myös direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut erityisdirektiivit ja kuinka laajasti näin on tehty. Tällä kysymyksellä ei periaatteessa näytä olevan merkitystä arvioitaessa, onko direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohta pantu asianmukaisesti täytäntöön. Tällaisista erityisdirektiiveistä johtuvien velvoitteiden perusteella toteutetuilla täytäntöönpanotoimilla voitaisiin tosin sinänsä selventää direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan täytäntöönpanoa tietyillä aloilla. Niillä ei kuitenkaan periaatteessa voitane täydentää sellaista nyt esillä olevan kaltaista kansallista säännöstä, joka vaikuttaa tyhjentävältä, siten, että työnantaja voisi — täytäntöön pantavassa direktiivisäännöksessä tarkoitetulla tavalla — pitää varmana sitä, että hänet on velvoitettu selvittämään hänen laitoksessaan tai yrityksessään työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen kohdistuvat kaikki vaarat. Näin voitaisiin olettaa vain siinä tapauksessa, että voitaisiin lähtökohtaisesti todeta, että kaikissa direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdan nojalla tähän mennessä annetuissa erityisdirektiiveissä säädetään sellaisten vaarojen selvittämisvelvollisuudesta, joita ei ole erikseen mainittu direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdassa. Tätä olettamaa ei kuitenkaan voida hyväksyä jo senkään vuoksi, että direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa ("muun muassa liitteessä luetelluilta aloilta") ei ole tarkoituskaan säätää tällaisten riskitekijöiden kohdalla kyseeseen tulevia aloja koskevasta täydentävästä luettelosta.

24. Toiseksi siviililain 2087 §:n sen yleisen säännöksen — jonka tekstiä ei ole esitetty menettelyssä — sekä Italian hallituksen tarkemmin yksilöimättömän työlainsäädännön osalta on huomautettava, että direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan vaatimus yleisestä velvoitteesta on tiukempi kuin yleinen velvoite ruumiillisen koskemattomuuden suojaamisesta ja työoikeudellisten säännösten noudattamisesta, sillä tällä säännöksellä työnantaja velvoitetaan selvittämään työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työpaikalla kohdistuvat vaarat nimenomaan direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä vaatimus ei kuitenkaan ilmene siviililain yleissäännöksestä direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteeltä edellytettävältä yksiselitteisyydellä. Tässä yhteydessä menettelyssä ei ole mahdollista tutkia Italian hallituksen yleisellä tasolla mainitsemia työoikeudellisia säännöksiä, koska niiden teksti ei ole käytettävissä.

25. Mitä tulee Italian hallituksen huomautuksiin, joiden mukaan soveltamisohjeella nro 102 olisi tehty selväksi, että työn-

antajien on — huolimatta decreto-legislativossa olevasta selvitettäviä vaaroja koskevasta tyhjentävästä luettelosta — selvitettävä kaikki merkitykselliset riskitekijät yrityksessä tai laitoksessa, riittää, kun viitataan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön,[7] josta käy ilmi, että direktiivien täytäntöönpano hallinnollisilla soveltamisohjeilla ei riitä täyttämään EY 249 artiklan 3 kohdassa esitettyjä vaatimuksia.

26. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut vaadittavia täytäntöönpanotoimia asianmukaisesti ja täydellisesti.

B *Toinen kanneperuste: ulkopuolisten suojelu- ja ehkäisypalvelujen käyttäminen työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseksi (direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohta)*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

27. Toiseksi komissio arvostelee decreto-legislativon 8 §:n 6 momentin säännöstä. Komission mukaan se ei vastaa direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdan säännöstä, jonka mukaan työnantajan on ostettava ulkopuolisia palveluja, jos suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä ei voida järjestää silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä. Italialaisen säädöksen muotoilu "voi" jättää sitä vastoin työnantajan harkittavaksi, ostetaanko ulkopuolisia palveluja.

28. Italian hallitus kiistää tämän todeten, että riidanalaista säännöstä ei tulisi tarkastella yksinään, vaan se pitäisi ymmärtää decreto-legislativon muiden säännösten valossa.

29. Italian hallituksen mukaan on nimittäin otettava huomioon decreto-legislativon 8 §:n eri momenttien muodostama kokonaisuus. Siitä ilmenee seuraava Italian lainsäätäjän luoma järjestelmä: 2 momentissa säädetään erityisen henkilökuntaan kuuluvan vastuuhenkilön nimeämisestä perusperiaatteena. Decreto-legislativon 4 momentissa sallitaan se, että työnantaja käyttää tästä poiketen ulkopuolisia palveluita. Decreto-legislativon 5 momentti on poikkeussäännös, jonka mukaan sisäisen palvelun luominen on tietyissä tapauksissa pakollista. Decreto-legislativon 6 momentissa täsmennetään lopuksi, että jos yrityksessä tai laitoksessa ei ole pätevää henkilöstöä, työnantajalla on oikeus — 2 momentissa esitetystä periaatteesta poiketen — käyttää ulkopuolisia palveluja.

7 — Vrt. esim. asiassa 116/86, komissio v. Italia, 3.3.1988 annettu tuomio (Kok. 1988, s. 1323).

30. Decreto-legislativon 8 §:n 6 momentti on Italian hallituksen mukaan ymmärrettävä siihen sisältyvän, saman pykälän 5 momenttia koskevan viittauksen luomaa taustaa vasten ("5 momentin säännösten sitä estämättä") ja 1 momentissa esitetyn yleisen työnantajiin kohdistuvan velvoitteen luomaa taustaa vasten ("työnantajan on toteutettava ennaltaehkäisevän toiminnan ja suojelun järjestäminen — — tämän pykälän säännösten mukaisesti"). Tästä ilmenee, että kaikissa niissä tapauksissa, joita ei mainita sisäisen toiminnan pakollista järjestämistä koskevassa poikkeusluettelossa (5 momentti), ulkopuolisen palvelun käyttäminen on pakollista, jos yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä.

31. Komissio kiistää tämän todeten, että tällainen tulkinta kiistanalaisesta säännöksestä — vaikka se olisikin oikeudellisessa mielessä hyväksyttävissä, minkä komissio kuitenkin kiistää — ei sittenkään ole niiden vaatimusten mukainen, jotka direktiivien asianmukaiselle täytäntöönpanolle on vakiintuneessa oikeuskäytännössä asetettu. Täytäntöönpanotoimi ei ole täsmällinen, selvä ja yksiselitteinen.

32. Italian hallituksen käsitys asiasta on toinen, ja se lainaa vielä lisäksi decreto-legislativon 8 §:n 10 momenttia, jonka mukaan ulkopuolisten henkilöiden tai palvelujen käyttäminen velvoitteiden täyttämiseksi ei vapauta työnantajaa hänelle kuuluvasta vastuusta. Italian hallitus katsoo, että tällä säännöksellä työnantajalle osoitetaan selvästi, että hänen on käytettävä ulkopuolisia palveluja, jos yrityksessä tai laitoksessa ei ole käytettävissä pätevää henkilöstöä.

Asian arviointi

33. Italian hallituksen väite perustuu keskeisiltä osiltaan siihen, että decreto-legislativon 8 §:n 6 momentissa olevaa sanaa "può" on tulkittava niin, että sillä ilmaistaan työnantajan velvoite käyttää ulkopuolisia palveluja, jos laitoksessa tai yrityksessä ei ole käytettävissä pätevää henkilöstöä.

34. Italian hallituksen decreto-legislativon 8 §:n 1 ja 5 momentin "valossa" esittämä tulkinta tästä riidanalaisesta kansallisesta säännöksestä ei tuntune ensi näkemältä täysin vakuuttavalta. Decreto-legislativon 1 momentissa säädetään työnantajan yleisestä velvollisuudesta järjestää ehkäisy- ja suojelutoimet yrityksen sisällä tai ulkopuolisia palveluja käyttämällä. Seuraavien momenttien tarkoitus on tarkentaa yleistä velvoitetta ("tämän pykälän mukaisesti"). Yksi täsmennyksistä sisältyy 5 momenttiin. Siinä luetellaan ne tapaukset, joissa sisäisten palvelujen järjestäminen on pakollista. Toinen tarkennus sisältyy 6 momenttiin, jossa säädetään sellaisesta tapauksesta, että työnantaja käyttää ulkopuolisia palveluja silloin, kun yrityksessä ei ole käytettävissä pätevää henkilöstöä.

35. Decreto-legislativon 6 momentin viittaus 5 momenttiin ("5 momentin säännösten sitä estämättä") on kai ymmärrettävä sinällään niin, että 5 momentissa mainituissa tapauksissa ulkopuolisten palvelujen käyttäminen on *kielletty*. Tällöin ei kuitenkaan ole määritelty, onko ulkopuolisten palvelujen käyttäminen *pakollista* ja jos on, missä tapauksissa. Tämä ei selviä — toisin kuin Italian hallitus väittää — sittenkään, vaikka otettaisiin lisäksi huomioon 1 momentin yleinen periaate, sillä tähän säännökseen sisältyy vain yleinen velvoite käyttää sisäisiä tai ("o") ulkoisia palveluja, eikä siinäkään määritellä, onko ulkopuolisten palvelujen käyttäminen pakollista ja jos on, millä edellytyksillä.

36. Väittäessään, että decreto-legislativon 8 §:n eri momentit muodostavat yhdenmukaisen kokonaisuuden, Italian hallitus pitää lisäksi selvästi lähtökohtanaan seuraavaa systematiikkaa: 6 momentin sanaa "può" ei pidä ymmärtää niin, että siinä jätettäisiin työnantajan *harkintaan*, käyttääkö se ulkopuolisia palveluja, jos momentissa mainitut edellytykset täyttyvät. Tämä sana pitäisi ymmärtää ennemminkin niin, että ulkopuolisten palvelujen käyttäminen "sallitaan" työnantajalle 6 momentissa mainittujen edellytysten täyttyessä. Tämä sana on välttämätön, koska sisäisen vastuuhenkilön nimeämisestä säädetään decreto-legislativon 8 §:n 2 kohdassa *perusperiaatteena* (eli sille annetaan lakiin perustuva etusija) ja ulkopuoliset palvelut mainitaan 4 momentissa *mahdollisuutena* (eli poikkeussääntönä), mutta momenttiin ei sisälly mitään ulkopuolisten palvelujen käytölle asetettuja *edellytyksiä*. Tämä on 6 momentin tehtävä: sen sisällön on siis tarkoitus antaa työnantajalle valtuudet käyttää 2 momentista poiketen ulkoisia palveluja. Muotoilu on välttämätön, jotta työantajalle annettaisiin tämän periaatteesta tehdyn poikkeuksen kautta mahdollisuus täyttää direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdan mukainen velvoitteensa.

37. Italian hallituksen esittämä näkemys riidanalaisen kansallisen säädöksen tulkinnasta ei ole alun alkaen täysin vailla uskottavuutta. On kuitenkin huomautettava, että vaikka esitetty systematiikka hyväksyttäisiinkin, ei edelleenkään käy riittävän selvästi ilmi, että työnantaja *velvoitetaan* käyttämään ulkoisia palveluja, jos yrityksessä tai laitoksessa ei ole pätevää henkilöstöä ehkäisy- ja suojelutoimenpiteiden järjestämiseen. Esitetty decreto-legislativon 8 §:n 6 momentin tulkinta edellyttäisi nimittäin, että se henkilö, jota säännös koskee, ymmärtää, että a) 2 momentissa säädetään säännöksen perusperiaate, josta b) 4 ja 6 momentissa esitetään poikkeuksia, ja että c) vain 6 momenttiin sisältyvät ne edellytykset, joiden vallitessa poikkeusta voidaan soveltaa, ja että d) tämä poikkeus on välttämätön, koska muuten työnantaja ei olisi velvollinen käyttämään ulkopuolisia palveluja siten kuin direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdassa säädetään.

38. Vetoamalla decreto-legislativon 8 §:n 10 momenttiin Italian hallitus yrittää

lisäksi selvästi osoittaa, että työnantajan on ymmärrettävä 6 momentin sana "può" *velvoitteena* — edellyttäen, että edellä esitetty systematiikka on ymmärretty — siksi, että työnantajalle pitäisi olla selvää, että hänen voidaan muussa tapauksessa katsoa olevan vastuunalainen.

39. Tähän on ensinnäkin todettava, että decreto-legislativon 8 §:n 10 momentissa on aivan ilmeisesti kyse ainoastaan sen direktiivin 89/391/ETY 5 artiklan 3 kohdassa esitetyn yleisen periaatteen täytäntöönpanosta, jonka mukaan ulkopuolisten palvelujen käyttäminen ei vapauta työnantajaa tämän vastuusta työntekijöitä kohtaan.

40. Lisäksi sekä tämä direktiivin säännös että sen täytäntöönpanosäännös decreto-legislativon 8 §:n 10 momentissa liittyvät sisällön kannalta jo ulkoisen palvelun käyttämiseen eivätkä sisällä mitään määritelmää siitä, onko tällaista ulkoista palvelua käytettävä, ja jos on, milloin, mikä kuitenkin nimenomaan on direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdan sisältönä.

41. Kuten ensimmäisestä kanneperusteesta jo todettiin, yhteisön oikeussäännöissä asetetaan ankaria vaatimuksia niiden kansallisten säädösten yksinkertaisuudelle, selvyydelle ja ymmärrettävyydelle, joilla direktiivit pannaan täytäntöön. Italian tasavalta ei ole kyseisen säännöksen teks-

tissä eikä säädöskokonaisuuden sanavalinnoissa selkeästi ilmaissut, että työnantaja *velvoitetaan* direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdassa säädettyjen edellytysten vallitessa käyttämään ulkopuolisia palveluja.

42. Sitä paitsi Italian hallituksen laajat selitykset eivät nekään tue käsitystä siitä, että kansalliset täytäntöönpanotoimet olisivat yksinkertaisia, selviä ja ymmärrettäviä.

43. Decreto-legislativon 8 § ei siten täytä 6 momentin osalta eikä myöskään kokonaisuutena yhteisöoikeudellisia vaatimuksia täytäntöönpanotoimien oikeusvarmuudesta ja selkeydestä, eikä sillä siten ole pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohtaa.

44. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/391/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt riittävän selvästi, että työnantaja velvoitetaan käyttämään ulkopuolisia palveluja työssä ilmeneviin vaaroihin liittyvien suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden toteuttamiseksi siinä tapauksessa, että yrityksessä ei ole käytettävissä pätevää omaa henkilöstöä.

C *Kolmas kanneperuste: niiden kykyjen ja taitojen määrittäminen, joita työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä vastaavilta henkilöiltä vaaditaan (direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 ja 8 kohta)*

Asianosaisten väitteet

45. Kolmannella kanneperusteella komissio syyttää Italian tasavaltaa siitä, että decreto-legislativon 8 §:n 3 ja 8 momentilla ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 ja 8 kohtaa. Kuten komission väitteestä käy lisäksi ilmi, jäsenvaltioiden on määritettävä direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti vastuuhenkilöiksi nimetyiltä tai direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti palkatuilta ulkopuolisilta asiantuntijoilta (jäljempänä molemmista ryhmistä erityiset vastuuhenkilöt) edellytettävät kyvyt ja taidot. Komission mukaan italialaisiin säädöksiin ei sisälly sellaista määritystä, joka täyttäisi direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 8 kohdan tätä koskevat vaatimukset.

46. Komissio katsoo, että Italian tasavalta jättää erityisten vastuuhenkilöiden kykyjen ja taitojen arviointiperusteiden määrittelyn yksittäiselle työnantajalle. Direktiivissä edellytetään kuitenkin näiden taitojen ja kykyjen sitovaa vahvistamista siten, että vahvistetut vaatimukset koskevat yhtäläisesti kaikkia vastuuhenkilöitä.

47. Komission mukaan direktiivin 89/391/ETY sisäisestä rakenteesta ilmenee, että jäsenvaltiot velvoitetaan vahvistamaan vaadittavat taidot ja kyvyt säädösten muodossa. Esillä olevaa 7 artiklan 8 kohtaa ei voida ymmärtää niin, että se olisi vain yleinen kehotus panna täytäntöön 7 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainitut edellytykset. Direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 kohdan täytäntöönpanovelvoite ilmenee komission mukaan nimittäin jo direktiivin 89/391/ETY 18 artiklan 1 kohdasta. Direktiivin 7 artiklan 8 kohta voidaan siten ymmärtää vain niin, että jäsenvaltiot velvoitetaan lailla vahvistamaan tietyt kyvyt ja taidot.

48. Komissio kiistää Italian hallituksen väitteen, jonka mukaan direktiivi on tässä pantu täytäntöön delegoimalla täytäntöönpanovalta lainsäädäntöteitse työnantajalle, mikä Italian hallituksen mukaan on yhteisön oikeudessa sallittua. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja EY 137 artiklan mukaan on tosin mahdollista jättää direktiivien toimeenpano tiettyjen edellytysten täyttyessä työmarkkinaosapuolille. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa edellytykset eivät kuitenkaan täyty, minkä lisäksi kysymys on tehtävän antamisesta yksipuolisesti työnantajalle eikä siten mainitussa sopimuksen määräyksessä tarkoitetuille "työmarkkinaosapuolille".

49. Italian hallitus väittää puolestaan, että direktiivien täytäntöönpanon muoto ja sisältö kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Italian tasavalta on päättänyt

panna direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 kohdan täytäntöön siinä muodossa, että se on jättänyt erityisten vastuuhenkilöiden taitojen ja kykyjen arviointiperusteiden laatimisen ja noudattamisen kunkin työnantajan tehtäväksi. Se on tietoisesti pidättynyt laissa esittämästä yleistä määritelmää, koska vaadittavia taitoja ja kykyjä arvioidaan eri yrityksissä ja laitoksissa työsuojelun tarpeiden mukaan eri tavoin ja koska päätös on siten järkevää jättää yksittäistapauksissa kulloisenkin työnantajan tehtäväksi.

50. Lisäksi Italian hallitus katsoo, että decreto-legislativon riidanalaisia säännöksiä on tarkasteltava decreto-legislativon 8 §:n 9 ja 11 momentin muodostamaa taustaa vasten. Decreto-legislativon 8 §:n 9 momentissa säädetään, että työ- ja sosiaaliministeriö voi määritellä erityisten vastuuhenkilöiden hyväksymiselle asetetut edellytykset asetuksella. Decreto-legislativon 8 §:n 11 momentissa vahvistetaan, että työnantajan on ilmoitettava erityiset vastuuhenkilöt työsuojeluhallinnolle ja paikallisesti toimivaltaisille terveydenhuoltoviranomaisille nimenomaan niin, että samalla ilmoitetaan myös heille siirretyt tehtävät ja kunkin yksilöllinen urakehitys. Tämä velvoite antaa valtiolle mahdollisuuden valvoa kykyjä ja taitoja direktiivissä 89/391/ETY edellytetyllä tavalla.

Asian arviointi

51. Aluksi on todettava, että komission perustelut direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 ja 8 kohtaan sisältyvän velvoitteen tulkinnasta tuntuvat vakuuttavilta. Komissio viitannee edellä mainitun direktiivin 7 artiklan 5 kohtaan ja 8 kohtaan siksi, että 5 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan yleisesti huolehtimaan siitä, että erityisillä vastuuhenkilöillä on tarvittavat kyvyt ja taidot, kun taas 8 kohdassa käsitellään konkreettisia kykyjä ja taitoja. Kuten komission direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 8 kohtaa koskevasta väitteestä lisäksi ilmenee, komission esittämä moite koskee yksiselitteisesti säännöksen 1 virkettä.

52. Jo pelkästään systemaattisista syistä direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 8 kohdan 1 virkettä on mahdotonta ymmärtää niin, että siinä säädettäisiin jo 18 artiklan 1 kohdan nojalla muutenkin voimassa olevasta 7 artiklan 5 kohtaan sisältyvän vaatimuksen yleisestä täytäntöönpanovelvoitteesta, sillä direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 8 kohdassa tarkennetaan 7 artiklan 5 kohdassa mainittujen erilaisten vaatimusten täytäntöönpanoa eritellysti. Direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 kohdan mukaan erityisten vastuuhenkilöiden tehtävien yhteydessä kolmen edellytyksen on täytyttävä: vastuuhenkilöillä on oltava vaadittavat kyvyt ja taidot sekä vaadittavat keinot ja henkilöitä on oltava riittävästi. Direktiivin 7 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden *on vahvistettava* erityisiltä vastuuhenkilöiltä vaadittavat "kyvyt ja taidot" (1 virke). Jäsenvaltiot *voivat* vahvistaa, mikä määrä "henkilöitä" on riittävä määrä (2 virke); vaadittavia keinoja direktiivin säännöksessä *ei määritellä tarkemmin*.

53. Tämän erittelyn avulla käy selväksi, että yhteisön lainsäätäjän tavoitteena oli ainakin erityisten vastuuhenkilöiden kykyjen ja taitojen osalta oikeudellisesti velvoittava, yleisesti pätevä kansallinen sääntely. Italialainen säädös, joka jättää kykyjen ja taitojen arvioinnin yksittäiselle työnantajalle ja jossa ei edes anneta tätä alaa koskevia puitesääntöjä, on näin tulkittuna siten ristiriidassa tätä koskevan yhteisöoikeudellisen tavoitteenasettelun kanssa.

54. Italian hallituksen väitteestä, jonka mukaan direktiivi voitaisiin panna täytäntöön periaatteessa myös delegoimalla täytäntöönpanovalta lainsäädäntöteitse yksityishenkilöille, tässä tapauksessa työnantajalle, on lisäksi huomautettava seuraavaa.

55. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiiviä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön, jos "luodaan sellainen epäselvä tilanne, jossa lainsäädäntötoimen adressaatteina olevat henkilöt eivät tiedä, minkälaisia mahdollisuuksia heillä on vedota yhteisön oikeuteen" [8] Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut direktiivin kansallisen voimaansaattamisen osalta, että " — — direktiivin sisällöstä riippuen yleinen lainsäädäntökehys [voi] olla riittävä, jos sillä tosiasiallisesti taataan direktiivin täydellinen soveltaminen niin selvästi ja täsmällisesti, että tilanteessa, jossa direktiivillä annetaan oikeuksia yksityisille, heillä on mahdollisuus saada tiedot kaikista oikeuksistaan ja voivat tarpeen vaatiessa vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa", [9] lisännyt tähän, että tämä "[tarkoittaa] siten, että aina kun direktiivissä säädettyjen toimien toteuttamatta jättämisellä voidaan vaarantaa ihmisten terveys, asianomaisten on voitava vedota pakottaviin säännöksiin voidakseen toteuttaa oikeutensa". [10]

56. Myös tässä tapauksessa on olemassa direktiivin vaatimusten puutteellisen huomioon ottamisen vaara ja terveyden vaarantuminen on siten mahdollista. Kuten johdanto-osan 10. perustelukappaleesta käy ilmi, direktiivin 89/391/ETY tarkoituksena on ennen kaikkea suojella työntekijöitä entistä paremmin työtapaturmilta ja ammattitaudeilta. Pätevien henkilöiden saaminen erityisten vastuuhenkilöiden tehtäviin on tässä yhteydessä erittäin tärkeää. Henkilöt, joilla ei ole riittävästi tarvittavia kykyjä ja taitoja, saattaisivat vaarantaa suojeltavien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden.

57. Direktiivin 89/391/ETY täytäntöönpanolla tulee lisäksi varmistaa nimenomaan myös asianomaisten työntekijöiden ja heidän etujärjestöjensä tietyt oikeudet.

8 — Asia 168/85, komissio v. Italia, tuomio 15.10.1986 (Kok. 1986, s. 2945, 11 kohta).

9 — Asia C-58/89, komissio v. Saksa, tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4983, 13 kohta).

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-58/89, 14 kohta.

Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut edellä mainitussa tuomiossa sellaisten sääntöjen tuntemisen tärkeyttä,[11] joiden tavoitteena on terveyden suoja, mikä kuitenkin vaikeutuu tai muuttuu käytännössä jopa mahdottomaksi, jos erityisten vastuuhenkilöiden taitojen ja kykyjen määrittely jätetään kokonaan yksityisten,[12] tässä tapauksessa työnantajan, tapauskohtaisesti päätettäväksi eikä heidän päätöksentekonsa pohjaksi anneta oikeudellisia säädöksiä.

58. Lisäksi on huomautettava Italian hallituksen väitteestä, joka koskee viranomaisten osallistumista tällaisten taitojen ja kykyjen vahvistamiseen, että decreto-legislativon 8 §:n 9 momentilla myönnetään enintään valtuudet direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 kohdan ja 8 kohdan 1 virkkeen toteuttamista koskevien hallintomääräysten antamiseen. Kyse ei myöskään ole velvoitteesta, vaan mahdollisuudesta, eikä Italian hallitus ole esittänyt mitään, mikä viittaisi siihen, että mainitut viranomaiset olisivat käyttäneet tätä mahdollisuutta hyväkseen.

59. Lopuksi on todettava, että decreto-legislativon 8 §:n 11 momenttiin sisältyy menettely, joka koskee viranomaisille erityisistä vastuuhenkilöistä tehtävää ilmoitusta ja joka voisi ehkä mahdollistaa erityisten vastuuhenkilöiden taitojen ja kykyjen viranomaisarvioinnnin, koska menettelyyn liittyy kulloisenkin erityisen vastuuhenkilön urakehitystä koskeva vaihe. Direktiivin säännöksen edellyttämiä arviointiperusteita, jotka ovat tällaisen arvioinnin edellytys, ei ole kuitenkaan vahvistettu, eikä olemassa ole myöskään tarvittavaa oikeudellista perustaa sille, että viranomaisten ylipäänsä olisi suoritettava tällainen arviointi ilmoituksen perusteella.

60. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 5 ja 8 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole määrittänyt niitä kykyjä ja taitoja, joita työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen liittyvistä työsuojelu- ja ehkäisytoiminnoista vastaavilta henkilöiltä vaaditaan.

V Oikeudenkäyntikulut

61. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italia on hävinnyt asian, Italian tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11 — Merkitystä, joka oikeudella terveyden ja turvallisuuden mukaisiin työoloihin on, korostaa myös se, että oikeus on otettu mukaan 7.12.2000 päivättyyn perusoikeuskirjaan (31 artiklan 1 kohta) (EYVL C 364, 31.12.2000, s. 1).

12 — Komissio viittaa tässä yhteydessä perustellusti niihin tiukkoihin ehtoihin, jotka työmarkkinaosapuolten on täytettävä, jotta direktiivien täytäntöönpano voidaan antaa niiden tehtäväksi. Koska vastaavien taitojen ja kykyjen määrittely siirretään käsiteltävänä olevassa tapauksessa työnantajalle yksinään, kyse ei voi olla tällaisesta soveltamistapauksesta, joten tätä perustelua ei ole syytä tutkia tässä yhteydessä tarkemmin.

VI Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1. Italian tasavalta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 6 artiklan 3 kohdan a alakohdan ja 7 artiklan 3, 5 ja 8 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

   — koska se on jättänyt säätämättä, että työnantajan on selvitettävä kaikki työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen työpaikalla kohdistuvat vaarat,

   — koska se on jättänyt työnantajan päätettäväksi, käyttääkö se ulkopuolisia suojelu-ja ehkäisypalveluja, jos siihen ei ole käytettävissä pätevää omaa henkilöstöä,

   — koska se ei ole määrittänyt niitä kykyjä ja taitoja, joita työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen liittyvistä työsuojelu- ja ehkäisytoiminnoista vastaavilta henkilöiltä vaaditaan.

2. Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.