FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 31 maj 2001 [1]

I — Föremål för talan

1. Med förevarande talan yrkar kommissionen att det skall fastställas att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet [2] (nedan kallat direktiv 89/391), eftersom denna stat inte har införlivat vissa av bestämmelserna i den italienska rätten på ett korrekt sätt.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätt — Bestämmelser i direktiv 89/391/EEG*

2. I artikel 5.3 föreskrivs följande:

"Arbetstagarnas skyldigheter på arbetarskyddsområdet skall inte inverka på arbetsgivarens ansvar."

3. I artikel 6.3 a föreskrivs följande:

"Utan att det inskränker de övriga bestämmelserna i detta direktiv skall arbetsgivaren göra följande med beaktande av verksamhetens art:

a) Arbetsgivaren skall utvärdera riskerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, bland annat vid val av arbetsutrustning, de kemiska ämnen och preparat som används samt arbetsplatsernas utformning."

4. I artikel 7.1, 7.3, 7.5 och 7.8 föreskrivs följande:

"1. Utan att det inskränker skyldigheterna enligt artiklarna 5 och 6 skall arbetsgivaren

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 183, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146.

ge en eller flera arbetstagare i uppgift att verka för skydd mot och förebyggande av risker i arbetet inom företaget och/eller verksamheten.

...

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

...

5. Under alla omständigheter skall

— de utsedda arbetstagarna ha tillräckliga kunskaper och resurser,

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

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

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

...

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

De kan fastställa det erforderliga antal, som åsyftas i punkt 5."

5. I artikel 16.1 och 16.3 föreskrivs följande:

"1. Efter förslag från kommissionen med stöd av artikel 118 a i fördraget skall rådet anta särdirektiv, bland annat på de områden som uppräknas i bilagan.

...

3. Bestämmelserna i detta direktiv skall fullt ut tillämpas på alla områden, som omfattas av särdirektiven utan att hindra tillämpningen av de strängare eller mer specifika bestämmelser som finns i särdirektiven".

B — *Nationell rätt — Förordning nr 626/1994 av den 19 september 1994 om införlivande av direktiven 89/391/EEG, 89/654/EEG, 89/655/EEG, 89/656/EEG, 90/269/EEG, 90/270/EEG, 90/394/EEG och 90/679/EEG för att förbättra arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen (nedan kallad förordningen)*

6. Artikel 2.1 c och e innehåller följande definitioner:

"I denna förordning avses med:

...

c) skydds- och förebyggande åtgärder: alla personer, system och resurser som hör till företaget eller som anlitas utifrån, som medverkar till att förebygga arbetsmiljörisker och utgör ett skydd mot dessa risker i företaget eller i produktionsenheten;

...

e) den person som arbetsgivaren anlitar för att ansvara för skydds- och förebyggande åtgärder: en av arbetsgivaren utsedd person med lämpliga färdigheter och kvalifikationer,

..."

7. I artikel 4.1, 4.4 a och b och 4.5 a och c föreskrivs följande:

"1. Arbetsgivaren skall vid val av arbetsutrustning, kemiska ämnen och preparat som används och vid arbetsplatsens utformning, med beaktande av företagets eller produktionsenhetens verksamhet, utvärdera riskerna för arbetstagarnas hälsa och säkerhet inbegripet faktorer för sådana grupper av arbetstagare som är utsatta för speciella risker,

...

räddningsarbete, första hjälpen och allmän akutvård,

4. Arbetsgivaren,

...

a) skall enligt artikel 8 utse en person i företaget eller anlita en person utifrån som skall ansvara för skydds- och förebyggande åtgärder mot risker,

c) skall han vid överlåtelse av uppgifter till arbetstagare beakta deras färdigheter och lämplighet i förhållande till deras hälsa och med avseende på säkerheten,

b) skall enligt artikel 8 utse personer i företaget eller anlita personer utifrån som skall medverka i de skydds- och förebyggande åtgärderna,

„

...

8. I artikel 8 föreskrivs följande:

...

"1. Utan att det inskränker bestämmelserna i artikel 10 skall arbetsgivaren organisera skydds- och förebyggande åtgärder inom företaget eller produktionsenheten eller anlita tjänster eller personer utifrån enligt bestämmelserna i denna artikel.

5. Arbetsgivaren skall vidta erforderliga åtgärder för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, särskilt:

a) skall han på förhand utse de arbetstagare som skall sörja för brandförebyggande åtgärder och brandbekämpning, evakuering av arbetstagare vid fall av allvarlig och överhängande fara,

2. Arbetsgivaren skall, efter samråd med den person som ansvarar för säkerheten, inom företaget eller produktionsenheten utse en eller flera personer som skall fullgöra skyldigheterna enligt artikel 9, däribland en verksamhetsansvarig som

skall ha lämpliga färdigheter och kvalifikationer.

3. Antalet utsedda personer som har nämnts i andra punkten skall vara tillräckligt och de skall ha såväl tillräckliga färdigheter som resurser och tid för att kunna utföra de uppgifter som åligger dem. Åtgärder som rör deras verksamhet får inte medföra några nackdelar för dem.

4. Utan att det inskränker bestämmelserna i andra punkten kan arbetsgivaren anlita sakkunniga personer utifrån för att komplettera de skydds- och förebyggande åtgärderna.

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

6. Utan att det inskränker bestämmelserna i femte punkten kan arbetsgivaren efter samråd med den person som ansvarar för säkerheten anlita personer eller tjänster utifrån om det är brist på kompetent personal inom företaget eller produktionsenheten.

7. En extern tjänst skall vara anpassad till de krav som uppställs i det företag eller den produktionsenhet som de skall tillhandahålla sina tjänster, även vad gäller antalet arbetstagare.

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

9. Social- och arbetsministern kan efter hörande av den behöriga rådgivningskommissionen i samförstånd med hälsoministern och industri-, handels,- och hantverksministern i dekret fastställa särskilda villkor, närmare bestämmelser och förfaranden för certifiering av tjänster och minimiantalet anställda i den mening som avses i punkterna 3 och 7.

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

11. Arbetsgivaren skall meddela arbetsinspektionen och den på orten ansvariga hälsomyndigheten namnet på den person som har utsetts inom företaget eller anlitats utifrån för att ansvara för skydds- och förebyggande åtgärder. Detta meddelande skall innehålla en förklaring där följande intygas för denna person: a) skyldigheterna inom ramen för skydds- och förebyggande åtgärder, b) tidsrymden inom vilken sådana skyldigheter har fullgjorts, c) det yrkesmässiga utvecklingsförloppet."

III — Det administrativa förfarandet

9. Enligt artikel 18.1 i direktiv 89/391 skall medlemsstaterna senast den 31 december 1992 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Europeiska gemenskapernas kommission inledde ett fördragsbrottsförfarande eftersom den ansåg att direktiv 89/391 inte hade införlivats i italiensk rätt på ett korrekt sätt inom den föreskrivna tidsfristen. Kommissionen uppmanade Republiken Italien att inkomma med ett yttrande och efter att detta inkommit överlämnade den ett motiverat yttrande den 19 oktober 1998. Däri uppmanades Republiken Italien att inom två månader från det att den fått kännedom om yttrandet bekräfta att den vidtagit nödvändiga åtgärder. Eftersom Republiken Italien inte besvarade det motiverade yttrandet väckte kommissionen förevarande talan.

10. Kommissionen yrkar att

1) det skall fastställas att Republiken Italien har brutit mot sina skyldigheter enligt artikel 6.3 a och artikel 7.3, 7.5 och 7.8 i direktiv 89/391, genom att den har

— underlåtit att förplikta arbetsgivare att utvärdera alla risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen,

— låtit arbetsgivaren avgöra huruvida han, för det fall att tillräcklig kompetens saknas inom företaget, skall anlita sakkunnig hjälp utifrån med avseende på skydds- och förebyggande åtgärder mot risker i arbetet,

— underlåtit att i lag eller annan författning fastställa vilka färdigheter och kvalifikationer som de personer skall ha som ansvarar för åtgärder till skydd mot och förebyggande av risker för arbetstagarnas hälsa och säkerhet i arbetet.

2) Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IV — Granskning av kommissionens anförda grunder för talan

A — *Första grunden för talan: utvärdering av riskerna för arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen (artikel 6.3 a i direktiv 89/391)*

Parternas argument

11. Med den första grunden för talan har kommissionen anfört att Republiken Italien inte har införlivat artikel 6.3 a i direktiv 89/391 på ett korrekt sätt genom att anta artikel 4.1 i förordningen. Detta eftersom de i direktivet nämnda riskerna räknas upp i denna italienska bestämmelse utan att en formulering som "bland annat" har lagts till för att hänvisa till att även andra förekommande riskfaktorer i företaget eller verksamheten än de som uttryckligen har nämnts, skall utvärderas av arbetsgivaren.

12. Uppräkningen av de i direktiv 89/391 uttryckligen nämnda riskerna är nämligen, enligt kommissionen, ingen uttömmande uppräkning. Det finns ytterligare ett antal riskfaktorer: funktion och användning av arbetsutrustning, val av vissa produktionsprocesser när olika produktionsmetoder står till förfogande på marknaden, påfrestningar till följd av fysikalisk påverkan såsom vibrationer, påfrestningar av atmosfäriskt ursprung, särskilt vid arbete utomhus, påfrestningar som uppstår till följd av vissa arbetstidsformer, till följd av ackordarbete, en viss arbetstakt eller på grund av monotont arbete.

13. Den italienska regeringen har huvudsakligen anfört att alla risker som nämns i direktivet utgör exempel och i praktiken omfattar alla risker på arbetsplatserna. Den har klargjort att samtliga de exempel som kommissionen har nämnt kan inordnas under de nämnda riskerna i direktivet: särskilda funktioner och användning av arbetsutrustning ingår till exempel i valet av arbetsutrustning liksom valet av ett visst produktionsförfarande. Atmosfärisk påverkan och andra former av påfrestningar för

arbetstagare omfattas av arbetsplatsernas utformning.

14. Vidare skall, enligt den italienska regeringen, beaktas att den bestämmelse som har klandrats skall ses mot bakgrund av tillämplig italiensk lagstiftning på området avseende skydd för arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. Italien har i artiklarna 52, 63 och 78 i förordningen, som antagits i enlighet med artikel 16 i direktiv 89/391 och genom vilka några särdirektiv har införlivats, infört en utvärderingsskyldighet för vissa risker. Artikel 2087 i civillagboken (Codice Civile) förpliktar dessutom arbetsgivare (i allmänhet) att vidta åtgärder för att skydda arbetstagares fysiska och moraliska integritet, vilket inte är tänkbart utan en motsvarande utvärdering av de relevanta riskerna. För övrigt finns det särskilda bestämmelser i Italien (till exempel för arbetstid och arbetstakt) som ändå förbjuder arbetsgivare att utfärda regler som medför konsekvenser för arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen.

15. Slutligen har den italienska regeringen åberopat cirkulär nr 102 av den 7 augusti 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione) från ministeriet för arbete och social omsorg (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale). I detta cirkulär klargörs att artikel 4.1 i förordningen skall förstås så att arbetsgivaren har att utvärdera alla riskfaktorer och deras växelverkningar i det berörda företaget.

Bedömning

16. Det skall först konstateras att ordalydelsen i artikel 6.3 a i direktiv 89/391 i alla språkversioner är formulerad på så vis att uppräkningen av de där nämnda riskerna är vägledande och inte uttömmande.

17. Vidare framgår det av femtonde övervägandet i direktiv 89/391 att "detta direktiv [skall] tillämpas på alla risker". I överenstämmelse därmed förpliktar artikel 6.3 a i direktiv 89/391 arbetsgivare att göra en omfattande utvärdering av risker för arbetstagares säkerhet och hälsa i arbetet.

18. Med hänsyn till det stora antalet olika risker för arbetstagares säkerhet och hälsa, särskilt mot bakgrund av den ständiga utvecklingen av de former och villkor som styr produktionen av varor och tillhandahållandet av tjänster i företag och verksamheter, har gemenskapslagstiftaren med formuleringen i artikel 6.3 a i direktiv 89/391 tydligen velat klargöra att arbetsgivarens utvärderingsskyldighet i varje fall sträcker sig utöver de nämnda riskerna och de riskfaktorer som var kända för gemen-

skapslagstiftaren när direktivet antogs. Detta framgår också av att det i bestämmelsen i direktivet anges risker såsom kemiska ämnen och preparat, men inte riskfaktorer som kan följa av kontakt med sjukdomsalstrande ämnen eller särskilda risker som kan uppstå till följd av den framtida utvecklingen av biotekniken (till exempel genom kontakt med genmodifierade organismer).

19. Artikel 4.1 i förordningen nämner visserligen de risker som arbetsgivare i varje fall har att utvärdera (val av arbetsutrustning, kemiska ämnen och preparat som används och arbetsplatsens utformning), men utan att genom ett motsvarande tillägg klargöra att arbetsgivarnas utvärderingsskyldighet rör alla risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, det vill säga även andra risker än de som är för handen i företaget eller verksamheten [3]. Det föreligger således en risk för att arbetsgivare begränsar sin utvärderingsskyldighet till risker som uttryckligen har nämnts.

20. Meningsskiljaktigheterna i fråga om huruvida de riskfaktorer som kommissionen har angett omfattas av de i den ifrågasatta bestämmelsen uttryckligen nämnda riskerna, skall inte behandlas närmare här, eftersom nationella införlivningsåtgärder, enligt de krav på klarhet och transparens som fordras enligt domstolens fasta rättspraxis, skall vara utformade så att de som är underkastade reglerna även utan särskilda juridiska kunskaper skall kunna förstå vidden av och innehållet i deras normerade rättigheter och skyldigheter. Vid införlivande av direktiv kräver gemenskapsrätten nämligen "en entydig formulering av medlemsstaternas rättsnormer" [4] så att de som är underkastade normerna "är i stånd att uppnå kännedom om alla rättigheter". [5]

21. Särskilt i fråga om direktiv för att förbättra arbetsmiljön till skydd för arbetstagares säkerhet och hälsa enligt artikel 118a i EG-fördraget (artiklarna 117—120 i EG-fördraget har ersatts med artiklarna 136—143 EG) skall det beaktas att innehållet i nationella bestämmelser, genom vilka direktiven har införlivats, skall vara klart och otvetydigt även för arbetsgivare i små- och medelstora företag [6] samt för arbetstagare och arbetstagarrepresentanter i allmänhet. Så är inte fallet här.

22. Den italienska regeringen har anfört att artikel 4.1 i förordningen skall ses mot

3 — Härmed avses även potentiella risker.

4 — Dom av den 21 juni 1988 i mål C-257/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. I-3249), punkt 12.

5 — Dom av den 28 februari 1991 i mål C-131/88, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-825), punkt 6, och av den 30 maj 1991 i mål C-59/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991 s. I-2607), punkt 18.

6 — Andelen små och medelstora företag utgjorde enligt de senaste siffrorna 1996 i genomsnitt ca 99,6 procent av det totala antalet företag som sysselsatte arbetstagare i EU. Ungefär 85,6 procent av dessa företag sysselsatte färre än 10 arbetstagare (EUROSTAT, kortfattad statistik — industri, handel och tillhandahållande av tjänster, ämnesområde 4 nr 16/1999, utgåva av den 4 juni 1991, s. 1).

bakgrund av tillämpliga italienska lagbestämmelser på området avseende skydd för arbetstagares säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. I detta hänseende skall två aspekter beaktas.

23. För det första skall det klargöras att såvitt det är fråga om införlivningsåtgärder på grundval av särdirektiv enligt artikel 16.1, är bedömningen av huruvida och i vilken omfattning den italienska republiken genom förordningen har införlivat något särdirektiv, i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 89/391, inte föremål för detta förfarande. Denna fråga förefaller i praktiken vara utan betydelse för bedömningen av om artikel 6.3 a i direktiv 89/391 har införlivats på ett korrekt sätt. Införlivningsåtgärder på grund av skyldigheter enligt sådana särdirektiv kan visserligen konkretisera införlivningen av artikel 6.3 a i direktiv 89/391 på vissa områden. De är emellertid i princip inte ägnade att komplettera nationella bestämmelser, vilka i förevarande fall synes innehålla en uttömmande uppräkning, så fullständigt att arbetsgivare (i den mening som avses därmed i den direktivbestämmelse som skall införlivas) otvivelaktigt kan utgå från att de är skyldiga att utvärdera alla risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i företaget eller verksamheten. Detta vore möjligen tänkbart om man kunde utgå från att de särdirektiv som hittills antagits på grundval av artikel 16.1 i direktiv 89/391 sammantaget innehåller alla de utvärderingsskyldigheter av risker som inte uttryckligen nämns i artikel 6.3 a i direktiv 89/391. Det är emellertid inte möjligt att utgå från detta, eftersom artikel 16.1 i direktiv 89/391 ("bland annat på de områden som uppräknas i bilagan") inte syftar på en kompletterande lista över områden där sådana riskfaktorer kan förekomma.

24. För det andra skall det avseende den allmänna bestämmelsen i artikel 2087 i civillagboken (vars text inte har förelagts i förfarandet) och de arbetsrättsliga bestämmelserna, som den italienska regeringen inte har beskrivit närmare, noteras att kravet i artikel 6.3 i direktiv 89/391 sträcker sig längre än den allmänna skyldigheten att tillvarata den fysiska integriteten och att iaktta de arbetsrättsliga bestämmelserna, genom att den förpliktar arbetsgivare att företa en särskild utvärdering av risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för att uppfylla direktivets syfte. I den allmänna bestämmelsen i civillagboken finns i varje fall inte den entydighet som ett införlivande av direktiv kräver. En granskning av de arbetsrättsliga bestämmelser som den italienska regeringen allmänt har hänvisat till är inte möjlig i förfarandet, eftersom bestämmelserna inte har företetts.

25. Avseende den italienska regeringens förklaring, enligt vilken det genom cirkulär nr 102 har klargjorts att arbetsgivare, trots

den uttömmande uppräkningen i förordningen av risker som skall utvärderas, är skyldiga att utvärdera alla relevanta riskfaktorer i företaget eller verksamheten, är det tillräckligt att hänvisa till domstolens fasta rättspraxis [7], enligt vilken ett införlivande av direktiv genom administrativa cirkulär inte uppfyller kraven i artikel 249 tredje stycket EG.

26. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 a i direktiv 89/391, eftersom den inte har vidtagit erforderliga åtgärder för att fullständigt införliva artikeln på ett korrekt sätt.

B — *Andra grunden för talan: anlitande av tjänster utifrån för skydds- och förebyggande verksamhet mot risker i arbetsmiljön (artikel 7.3 i direktiv 89/391)*

Parternas argument

27. För det andra har kommissionen klandrat bestämmelsen i artikel 8.6 i förordningen. Denna motsvarar, enligt kommissionen, inte kraven i artikel 7.3 i direktiv 89/391, enligt vilken arbetsgivare är skyldiga att anlita sakkunnig hjälp utifrån om skydds- och förebyggande verksamhet inte kan organiseras på grund av brist på kompetent personal i företaget eller verksamheten. Med formuleringen "kan" överlåter den italienska bestämmelsen däremot till arbetsgivare att själva avgöra huruvida tjänster skall anlitas utifrån.

28. Den italienska regeringen har däremot anfört att den klandrade bestämmelsen inte kan ses isolerad, utan att den måste förstås mot bakgrund av andra bestämmelser i förordningen.

29. Det är nämligen, enligt den italienska regeringen, sambandet mellan de olika punkterna i artikel 8 i förordningen som skall beaktas. Därav framgår följande system som den italienska lagstiftaren har skapat: I andra punkten anges grundprincipen att det bland personalen skall utses särskilda säkerhetsansvariga personer. Fjärde punkten tillåter arbetsgivare att i avvikelse därifrån anlita tjänster utifrån. Femte punkten utgör en undantagsbestämmelse i vilken det anges i vilka fall det är obligatoriskt att utse arbetstagare inom verksamheten. I sjätte stycket klargörs slutligen att arbetsgivare i de fall då det råder brist på kompetent personal i företaget eller verksamheten — i avvikelse från grundprincipen i andra stycket — kan anlita tjänster utifrån.

7 — Se i detta avseende dom av den 3 mars 1988 i mål C-116/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. 1323).

30. Artikel 8.6 i förordningen skall, enligt den italienska regeringen, ses i jämförelse med femte punkten i samma artikel ("utan att det inskränker bestämmelserna i femte punkten") och mot bakgrund av arbetsgivarens allmänna skyldigheter enligt första punkten ("arbetsgivaren skall organisera skydds- och förebyggande åtgärder... enligt bestämmelserna i denna artikel"). Därav framgår att för alla fall som inte omfattas av undantagskatalogen avseende skyldigheter att utse arbetstagare inom verksamheten (femte punkten) föreskrivs skyldigheten att anlita tjänster utifrån om det råder brist på kompetent personal inom företaget eller verksamheten.

31. Kommissionen har däremot invänt att en sådan tolkning av den klandrade bestämmelsen — även om den vore juridiskt möjlig, vilket kommissionen för övrigt har bestridit — i vilket fall som helst inte motsvarar de krav för införlivande av direktiv i enlighet med de regler som har ställts upp i fast rättspraxis. Införlivningsbestämmelsen är inte klar, precis och begriplig.

32. Den italienska regeringen är av en annan åsikt och har kompletterat anförandet med att åberopa artikel 8.10 i förordningen, enligt vilken arbetsgivaren inte fritas från sitt eget ansvar när han anlitar tjänster utifrån för att uppfylla sina skyldigheter. Enligt den italienska regeringens mening gör denna bestämmelse klart för arbetsgivaren att han är skyldig att anlita tjänster utifrån vid brist på kompetent personal inom företaget eller verksamheten.

Bedömning

33. Den italienska regeringens anförande innebär huvudsakligen att ordet "può" som används i artikel 8.6 i förordningen skall tolkas på så vis att arbetsgivaren har en skyldighet att anlita tjänster utifrån vid brist på kompetent personal inom företaget eller verksamheten.

34. Först och främst är inte den italienska regeringens framförande om att den förevarande bestämmelsen skall ses "mot bakgrund" av artikel 8.1 och 8.5 i förordningen direkt övertygande. I första punkten regleras arbetsgivarens allmänna skyldighet att organisera skydds- och förebyggande verksamhet, antingen inom företaget eller genom att anlita tjänster utifrån. Följande punkter skall precisera de allmänna skyldigheterna ("enligt denna artikel"). Femte punkten innehåller en av dessa preciseringar. I denna punkt nämns alla de fall då det är obligatoriskt att utse arbetstagare internt. Sjätte punkten innehåller ytterligare en precisering som reglerar fall där arbetsgivare på grund av brist på kompetent personal i företaget kan ta tjänster utifrån i anspråk.

35. Den hänvisning som görs i sjätte punkten till femte punkten ("utan att det inskränker bestämmelserna i femte stycket") måste tolkas så att det är *förbjudet* att anlita tjänster utifrån i de fall som nämns i femte punkten. Härav framgår emellertid inte om och när det föreligger en *skyldighet* att anlita tjänster utifrån. Detta klargörs — tvärtemot den italienska regeringens anförande — inte heller genom att även beakta den allmänna grundsprincipen i första punkten, eftersom denna bestämmelse endast innehåller den allmänna skyldigheten att utse arbetstagare eller ("o") anlita tjänster utifrån och inte anger huruvida och under vilka förutsättningar det föreligger en skyldighet att anlita tjänster utifrån.

36. Dessutom har den italienska regeringen genom att hänvisa till helhetsbilden av de olika styckena i artikel 8 i förordningen tydligen utgått från följande helhetssystematik: Formuleringen "può" i sjätte punkten skall inte förstås som att den överlåter till arbetsgivarna att *godtyckligt* anlita tjänster utifrån då de där nämnda förutsättningarna är för handen. Tvärtom skall formuleringen förstås som att arbetsgivaren "tillåts" att anlita tjänster utifrån när förutsättningarna som nämns i sjätte punkten är uppfyllda. Denna formulering är nödvändig, eftersom artikel 8.2 i förordningen som *grundprincip* (i den mening som avses med en rättslig preferens) anger att arbetstagare skall utses internt och artikel 8.4 visserligen nämner tjänster utifrån som en *möjlighet* (i den mening som avses med en undantagsbestämmelse), men inte innehåller några *villkor* för att anlita tjänster utifrån. Detta är sjätte punktens syfte, vilken ger arbetsgivaren befogenheter att, i avvikelse från andra punkten, anlita tjänster utifrån. Denna formulering är nödvändig för att en arbetsgivare skall kunna avvika från grundprincipen och uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.3 i direktiv 89/391.

37. Den tolkning av den berörda nationella bestämmelsen som den italienska regeringen har framfört kan inte redan från början anses orimlig. Det skall dock noteras att även vid efterlevnaden av den systematik som har framställts har det ännu inte uttryckts tillräckligt klart att arbetsgivare är *förpliktade* att anlita tjänster utifrån för att kunna organisera skydds- och förebyggande åtgärder mot risker, om kompetent personal saknas i företaget och/eller verksamheten. Den tolkning av bestämmelsen i artikel 8.6 i förordningen som har framställts förutsätter nämligen att de som är underkastade bestämmelserna inser att a) andra punkten anger en grundprincip till vilken b) fjärde och sjätte punkterna framställer undantag, c) att emellertid endast sjätte punkten innehåller förutsättningar för att tillämpa undantaget i den punkten och att d) detta undantag är nödvändigt, eftersom arbetsgivare annars inte är underkastade skyldigheten, som har fastslagits i artikel 7.3 i direktiv 89/391, att anlita tjänster utifrån.

38. Den italienska regeringen har tydligen, med åberopande av artikel 8.10 i förord-

ningen, därutöver försökt visa att arbetsgivare måste förstå formuleringen "può" i sjätte punkten i den mening som avses med en *förpliktelse* — vilket förutsätter insikt om den nyss framställda systematiken — eftersom det måste stå klart för arbetsgivaren att han annars kan ställas till ansvar.

39. Det skall först framhållas att artikel 8.10 i förordningen uppenbart endast införlivar den allmänna grundprincipen i artikel 5.3 i direktiv 89/391, enligt vilken arbetsgivaren inte fritas från sitt ansvar gentemot arbetstagarna då han anlitar tjänster utifrån.

40. Vidare rör såväl denna direktivbestämmelse som dess införlivande genom artikel 8.10 i förordningen redan innehållsmässigt anlitandet av en tjänst utifrån, men innehåller ingen uppgift om huruvida och när en sådan tjänst skall anlitas utifrån, vilket dock artikel 7.3 i direktiv 89/391 gör.

41. Såsom redan har anförts avseende första grunden för talan ställer gemenskapsrätten stränga krav på att nationella bestämmelser som tjänar till att införliva direktiv skall vara enkla, klara och begripliga. Republiken Italien har varken genom ordalydelsen eller genom ordvalet i bestämmelsen i dess helhet otvetydigt klargjort att arbetsgivaren är *förpliktad* att ta tjänster utifrån i anspråk under de förutsättningar som har fastslagits i artikel 7.3 i direktiv 89/391.

42. Bortsett därifrån visar redan omfattningen av den italienska regeringens förklaringar att de nationella införlivningsåtgärderna inte är enkla, klara och begripliga.

43. Artikel 8 i förordningen uppfyller således varken genom sjätte punkten för sig eller i sin helhet de gemenskapsrättsliga kraven på rättssäkerhet och tydlighet i fråga om införlivningsåtgärder och utgör därför inte ett korrekt införlivande av artikel 7.3 i direktiv 89/391.

44. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 89/391, eftersom den inte tillräckligt klart har reglerat att arbetsgivare skall anlita sakkunnig hjälp utifrån avseende skydds- och förebyggande åtgärder mot arbetsmiljörisker för det fall att det råder brist på kompetent personal i företaget.

C — *Tredje grunden för talan: fastställande av färdigheter och kvalifikationer hos de personer som är ansvariga för arbetstagares hälsa och säkerhet (artikel 7.5 och 7.8 i direktiv 89/391)*

Parternas argument

45. Med den tredje grunden för talan har kommissionen anfört att Republiken Italien inte korrekt har införlivat artikel 7.5 och 7.8 i direktiv 89/391 genom att anta artikel 8.3 och 8.8 i förordningen. Kommissionen har vidare gjort gällande att medlemsstaterna är skyldiga att i lag fastställa de färdigheter och kvalifikationer som de arbetstagare, som har utsetts enligt artikel 7.1 i direktiv 89/391, skall ha eller som de sakkunniga personer, som har anlitats utifrån enligt artikel 7.3 i direktivet, skall ha (nedan kallas dessa båda grupper för särskilt utsedda personer). Den italienska bestämmelsen har inte tillräckligt definierat dessa krav enligt artikel 7.8 i direktiv 89/391.

46. Enligt kommissionens åsikt har Republiken Italien överlåtit till de enskilda arbetsgivarna att fastställa kriterierna för de särskilt utsedda personernas färdigheter och kvalifikationer. Direktivet kräver dock ett fastställande av dessa färdigheter och kvalifikationer som skall gälla på samma sätt för alla särskilt utsedda personer.

47. Medlemsstaternas skyldighet att fastställa erforderliga färdigheter och kvalifikationer i bestämmelser framgår av systematiken i direktiv 89/391. Den tillämpliga bestämmelsen i artikel 7.8 kan inte förstås som att det endast är en allmän uppfordran att införliva de förutsättningar som nämns i artikel 7.5 första och andra strecksatserna. Skyldigheten att införliva artikel 7.5 i direktiv 89/391 framgår nämligen redan av artikel 18.1 i direktiv 89/391. Artikel 7.8 i direktiv 89/391 kan därför endast förstås som att medlemsstaterna är skyldiga att i lag fastställa vissa färdigheter och kvalifikationer.

48. Kommissionen har bestridit den italienska regeringens åsikt att införlivandet av direktivet här har skett genom att — som den italienska regeringen anser vara tillåtligt enligt gemenskapsrätten — lagligen delegera till arbetsgivarna. Enligt domstolens fasta rättspraxis och enligt artikel 137 EG är det visserligen möjligt att under vissa förutsättningar överlåta införlivandet av direktiv till parterna på arbetsmarknaden. Dessa förutsättningar föreligger dock inte i förevarande fall och det handlar dessutom om att arbetsgivarna ensidigt har givits detta uppdrag, således är det inte fråga om "parterna på arbetsmarknaden" i den mening som avses i nämnda fördragsbestämmelse.

49. Den italienska regeringen har för sin del anfört att formen för och innehållet i införlivandet av direktiv ligger inom medlemsstaternas kompetensområde. Republi-

ken Italien har beslutat att införliva artikel 7.5 i direktiv 89/391 i den form att det överlåts till enskilda arbetsgivare att utforma och uppfylla kriterierna för de särskilt utsedda personernas färdigheter och kvalifikationer. Den har medvetet avstått från ett allmänt fastställande i lag, eftersom utvärderingen av erforderliga färdigheter och kvalifikationer är olika allt efter behov av arbetstagarskydd i olika företag och verksamheter. Det är därför ändamålsenligt att beslutet skall fattas i det enskilda fallet av respektive arbetsgivare.

50. Enligt den italienska regeringens åsikt skall för övrigt de klandrade bestämmelserna i förordningen ses tillsammans med artikel 8.9 och 8.11 i förordningen. Således föreskrivs i artikel 8.9 i förordningen att ministeriet för arbete och social omsorg i en förordning kan ställa upp förutsättningar för att förse de särskilt utsedda personerna med certifikat. I artikel 8.11 i förordningen har fastställts att arbetsgivare skall meddela arbetsinspektionen och underrätta den på orten behöriga hälsomyndigheten om namnen på de särskilt utsedda personerna och de uppdrag de fått samt de yrkesmässiga utvecklingsförloppen. Denna skyldighet möjliggör en statlig kontroll av färdigheter och kvalifikationer såsom direktiv 89/391 kräver.

Bedömning

51. Inledningsvis skall det konstateras att kommissionens redogörelse för tolkningen av den skyldighet som finns i artikel 7.5 och 7.8 i direktiv 89/391 är övertygande. Kommissionen har åberopat femte *och* åttonde punkterna i nämnda direktivbestämmelse, eftersom den femte punkten generellt förpliktar medlemsstaterna att sörja för att de särskilt utsedda personerna förfogar över nödvändiga färdigheter och kvalifikationer, medan den åttonde punkten nämner de konkreta färdigheterna och kvalifikationerna. Det framgår vidare av kommissionens argumentation avseende artikel 7.8 i direktiv 89/391 att endast första meningen i denna bestämmelse har klandrats.

52. Artikel 7.8 första meningen i direktiv 89/391 kan redan av systematiska skäl inte förstås som att endast det allmänna påbudet om införlivande, som finns i artikel 18.1, av kravet, som finns i artikel 7.5, regleras här. Detta eftersom artikel 7.8 i direktiv 89/391 preciserar införlivandet av olika kriterier i artikel 7.5 i en differentierad form. Enligt artikel 7.5 i direktiv 89/391 skall, med hänsyn till de särskilt utsedda personernas uppgifter, tre olika förutsättningar vara uppfyllda: erforderliga färdigheter och kvalifikationer, tillräckliga resurser och personal i erforderligt antal. Enligt artikel 7.8 är medlemstaterna *förpliktade* att fastställa de särskilt utsedda personernas erforderliga "färdigheter och kvalifikationer" (första meningen). I fråga om personal "i erforderlig[t] antal" *kan* medlemsstaterna fastställa vad som är erforderligt (andra meningen) men direktivbestämmelsen innehåller *inte några närmare uppgifter* avseende erforderliga resurser.

53. Denna differentiering tydliggör att gemenskapslagstiftaren i varje fall avseende de utsedda arbetstagarnas färdigheter och kvalifikationer har eftersträvat en tvingande nationell bestämmelse. Den italienska bestämmelse som överlåter utvärderingen av färdigheter och kvalifikationer till enskilda arbetsgivare, utan att åtminstone utfärda dithörande ramlagar, står därför i strid med den gemenskapsrättsliga målsättningen.

54. Avseende den italienska regeringens anförande att ett direktiv i praktiken även kan införlivas genom delegering i lag till den privata sektorn, i detta fall till arbetsgivarna, skall följande anmärkningar göras.

55. Enligt fast rättspraxis har ett direktiv inte införlivats på ett korrekt sätt när det föreligger "en situation av osäkerhet som har till följd att berörda rättssubjekt inte med säkerhet kan avgöra vilka möjligheter de har att åberopa gemenskapsrätten". [8] Domstolen har dessutom fastslagit att "beroende på innehållet i direktivet [kan] en allmän rättslig ram vara tillräcklig om den faktiskt garanterar en fullständig tillämpning av direktivet på ett så klart och bestämt sätt att om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda skall de som berörs kunna uppnå kännedom om alla sina rättigheter och i förekommande fall ha möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna" [9] och har vidare anfört att detta "innebär att, i alla de fall då underlåtenhet att vidta de i direktivet föreskrivna åtgärderna medför att människors hälsa kan skadas, de berörda måste ha möjligheten att åberopa tvingande bestämmelser för att kunna göra sina rättigheter gällande". [10]

56. Här föreligger det också ett sådant fall av allmän hälsofara till följd av att kraven i direktivet inte har beaktats. Enligt tionde övervägandet tjänar direktiv 89/391 företrädesvis till att förbättra skyddet mot arbetsolycksfall och arbetssjukdomar. I detta hänseende är det av stor betydelse att de särskilt utsedda personerna utgörs av kompetent personal som kan utföra uppgifterna. Personer utan dessa tillräckliga färdigheter och kvalifikationer kan utgöra en fara för säkerheten och hälsan för de arbetstagare som skall skyddas.

57. Dessutom skall införlivandet av direktiv 89/391 också garantera vissa rättigheter för de berörda arbetstagarna och

8 — Dom av den 15 oktober 1986 i mål 168/85, kommissionen mot Italien (REG 1986, s. 2945), punkt 11.

9 — Dom av den 17 oktober 1991 i mål C-58/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-4983), punkt 13.

10 — Se domen i målet C-58/99 (ovan fotnot 9), punkt 14.

arbetstagarrepresentanterna. Domstolen har i den ovannämnda domen framhållit att det är särskilt viktigt att ha kännedom om de bestämmelser som skall tjäna till att skydda hälsan. [11] Det försvåras dock, såvitt det inte blir praktiskt omöjligt, för arbetstagarna och arbetstagarrepresentanterna att uppnå sådan kännedom när det har överlåtits till det privata [12], här till arbetsgivarna, att i det enskilda fallet fullt ut fastställa de särskilt utsedda personernas färdigheter och kvalifikationer utan att deras beslut grundar sig på vad som är stadgat i lag.

58. Vidare skall det i fråga om den italienska regeringens anförande avseende de behöriga myndigheternas deltagande i fastställandet av sådana färdigheter och kvalifikationer, påpekas att artikel 8.9 i förordningen möjligen ger befogenhet att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva artikel 7.5 och 7.8 första meningen i direktiv 89/391. Det rör sig dessutom om en dispositiv bestämmelse, och den italienska regeringen har inte framfört något som tyder på att de myndigheter som har nämnts har tagit denna möjlighet i bruk.

59. Slutligen skall det konstateras att artikel 8.11 i förordningen visserligen föreskriver ett förfarande, enligt vilket myndigheterna skall underrättas om vilka personer som särskilt har utsetts. På grund av de därmed förbundna meddelandena om varje särskild arbetstagares yrkesmässiga utvecklingsförlopp förefaller det inte vara orimligt att möjliggöra för myndigheterna att utvärdera de särskilt utsedda personernas färdigheter och kvalifikationer. De kriterier som krävs enligt direktivbestämmelsen och som utgör en förutsättning för att kunna företa en sådan bedömning har emellertid inte fastställts och det saknas även rättslig grund för myndigheterna att kunna göra denna bedömning på grundval av underrättelserna.

60. Jag föreslår därför att domstolen skall fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 7.5 och 7.8 i direktiv 89/391, eftersom den har underlåtit att fastställa vilka färdigheter och kvalifikationer som de personer, som ansvarar för skydds- och förebyggande verksamhet mot arbetsmiljörisker för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, skall ha.

V — Rättegångskostnader

61. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Eftersom Republiken Italien har tappat målet skall Republiken Italien förpliktas att bära rättegångskostnaderna.

11 — Betydelsen av rätten till hälsosamma och säkra arbetsvillkor understryks också genom dess upptagande (i artikel 31.1) i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1).

12 — Kommissionen har i detta avseende på goda grunder hänvisat till de snäva förutsättningarna under vilka parterna på arbetsmarknaden kan ges i uppdrag att införliva direktiv. Eftersom avgörandet av färdigheter och kvalifikationer har överlåtits enbart till arbetsgivarna kan det i förevarande fall inte handla om ett sådant fall. Därför skall detta argument inte behandlas närmare.

VI — Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

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

— underlåtit att förplikta arbetsgivare att utvärdera alla risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen,

— underlåtit att förplikta arbetsgivare att anlita tjänster utifrån om skydds- och förebyggande verksamhet mot arbetsmiljörisker inte kan organiseras i företaget,

— underlåtit att i lag fastställa de färdigheter och kvalifikationer som de personer som ansvarar för skydds- och förebyggande åtgärder mot arbetsmiljörisker för arbetstagares hälsa och säkerhet skall ha.

2. Republiken Italien skall bära rättegångskostnaderna.