FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
fremsat den 20. oktober 2005 [1]

1. Kommissionen har anlagt sag mod Østrig i medfør af artikel 226 EF med påstand om, at Domstolen fastslår, at Østrig ikke har gennemført Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (herefter »direktivet«) [2] fuldstændigt og korrekt.

2. Kommissionen har nærmere bestemt anført, at Østrig ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 2, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 2, artikel 11, stk. 2, litra c) og d), artikel 13, stk. 2, litra a) og b), og artikel 18.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — EFT L 183, s. 1. Artikel 17 er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT L 284, s. 1), men ændringen har ikke betydning for den foreliggende sag.

I — Direktivet

3. Beskyttelsen af personer på arbejdspladsen udgør et socialt formål, hvilket også fremgår af artikel 31, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 [3], hvori det anerkendes, at enhver arbejdstager har ret til »sunde, sikre og værdige arbejdsforhold« [4]. Imidlertid har dette hensyn nødvendigvis også en økonomisk dimension, og da det har indvirkning på produktionsomkostningerne, skal kravene helst være de samme i alle medlemsstaterne [5].

4. Direktivet fastsætter i denne forbindelse den retlige ramme for fællesskabsordningen

3 — EFT C 364, s. 1.

4 — Den samme formulering findes i artikel II-91, stk. 1, i traktaten om en forfatning for Europa (EUT 2004 C 310, s. 1).

5 — Når virksomhederne med henblik på at begrænse antallet af arbejdsulykker skal afholde udgifter til installation af egnede tekniske beskyttelsesforanstaltninger, bliver virksomhederne i de lande, hvor der ved lovgivningen er indført et højere beskyttelsesniveau, stillet ringere.

for forebyggelse af risici og giver desuden mulighed for vedtagelse af andre direktiver, bl.a. på de områder, der er anført i bilaget til direktivet [6].

5. Direktivet er især bemærkelsesværdigt på grund af sit anvendelsesområde, som er universelt, idet direktivet i henhold til artikel 2, stk. 1, finder anvendelse på »alle former for private og offentlige aktiviteter (industri, landbrug, handel, administration, tjenesteydelser, undervisning, kulturel virksomhed, fritidsbeskæftigelse osv.)«, medmindre »særlige forhold i tilknytning til visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, f.eks. i de væbnede styrker eller inden for politiet, eller til visse specifikke aktiviteter i civilbeskyttelsestjenesterne på afgørende vis taler imod dets anvendelse« (artikel 2, stk. 2). I så fald skal det påses, at arbejdstagernes sikkerhed og sundhed sikres i overensstemmelse med målsætningerne i direktivet.

6. Et andet vigtigt træk ved direktivet er den præcise afgrænsning af ansvar og forpligtelser, hvor der sondres mellem arbejdsgivernes og arbejdstagernes ansvar og forpligtelser [7].

7. Direktivet pålægger arbejdsgiveren en række almindelige forpligtelser (artikel 6) og nogle særlige forpligtelser (artikel 7-12). Blandt de sidstnævnte skal følgende nævnes:

— I henhold til artikel 7 skal arbejdsgiveren udpege »en eller flere arbejdstagere, som skal varetage aktiviteterne til beskyttelse og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici inden for virksomheden og/eller institutionen« (stk. 1), og »[h]vis personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkelig kompetent med henblik på tilrettelæggelsen af disse aktiviteter [...] skal arbejdsgiveren henvende sig til kompetent sagkundskab (personer eller serviceorganer) uden for virksomheden og/eller institutionen« (stk. 3).

— For så vidt angår »førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering af arbejdstagerne« skal arbejdsgiveren i henhold til

6 — Nemlig »arbejdsstedet — arbejdsudstyr — personlige værnemidler — arbejde med skærmterminaler — håndtering af tunge byrder, der medfører risiko for lændeskader — midlertidige og mobile arbejdssteder — fiskeri og landbrug«.

7 — F. Lozano Lares: »El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral«, i J. Cruz Villalón og T. Pérez del Río (red.), *Una aproximación al derecho social comunitario*, Tecnos, Madrid, 2000, s. 85, mener, at selv om direktivet er rettet til medlemsstaterne, henvender det sig til arbejdsgiverne og arbejdstagerne, som er henholdsvis aktive og passive medspillere i arbejdet med at forebygge erhvervsbetingede risici.

artikel 8 »træffe de nødvendige foranstaltninger [...] idet disse foranstaltninger tilpasses efter aktiviteternes art og virksomhedens og/eller institutionens størrelse samt under hensyntagen til andre tilstedeværende personer« og »tilrettelægge nødvendige forbindelser med eksterne serviceorganer« (stk. 1). I den forbindelse skal arbejdsgiveren »udpege de arbejdstagere, der får til opgave at gennemføre« de nævnte foranstaltninger (stk. 2).

— Artikel 11 vedrører høring af arbejdstagerne og disses deltagelse, og i stk. 2 bestemmes det, at »[a]rbejdstagere eller deres repræsentanter, som særlig beskæftiger sig med arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, skal have tilsikret en afbalanceret deltagelse, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, eller på forhånd og til behørig tid høres af arbejdsgiveren for så vidt angår:

[...]

b) udpegelse af de arbejdstagere, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, samt om de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1 [8]

c) de oplysninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1 [9], og artikel 10 [10]

[...]«.

8. For at lette disse opgaver pålægges arbejdstagerne en almindelig samarbejdsforpligtelse, idet det i henhold til artikel 13, stk. 1, påhviler arbejdstageren »alt efter hans muligheder at drage omsorg for sin egen sikkerhed og sundhed samt for andre personers sikkerhed og sundhed, for så vidt de

8 — I henhold til artikel 7, stk. 1, skal arbejdsgiveren udpege arbejdstagere til at varetage aktiviteterne til beskyttelse og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici, og i henhold til den ligeledes nævnte artikel 8, stk. 2, skal han udpege arbejdstagere til at gennemføre foranstaltningerne inden for områderne førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering af arbejdstagere.

9 — Artikel 9, der har overskriften »Arbejdsgiverens forpligtelser i øvrigt«, pålægger arbejdsgiveren at »a) have en vurdering af risici for sikkerheden og sundheden under arbejdet til sin rådighed, herunder også risici for så vidt angår de grupper af arbejdstagere, der er udsat for særlige risici, b) fastsætte de beskyttelsesforanstaltninger, der skal træffes, og om nødvendigt det beskyttelsesudstyr, der skal anvendes, c) føre en liste over arbejdsulykker, der for arbejdstageren har medført arbejdsudygtighed i mere end tre arbejdsdage, d) udarbejde — til brug for den kompetente myndighed og i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis — rapporter om de arbejdsulykker, der har ramt arbejdstagerne«.

10 — Artikel 10 indeholder bestemmelser om forskellige forpligtelser vedrørende »Underretning af arbejdstagerne« om risici for sikkerhed og sundhed og om beskyttende og forebyggende foranstaltninger og aktiviteter vedrørende virksomheden, institutionen, arbejdspladsen eller arbejdsfunktion og om foranstaltninger vedrørende førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering af arbejdstagerne (stk. 1). Underretningspligten gælder også arbejdstagere i eksterne virksomheder (stk. 2) og afgrænses nærmere for så vidt angår arbejdstagere, som særlig beskæftiger sig med disse områder (stk. 3).

berøres af hans handlinger eller undladelser under arbejdet, i overensstemmelse med sin oplæring og med arbejdsgiverens instrukser«. Dette konkretiseres i stk. 2, hvorefter arbejdstagerne »navnlig skal:

a) anvende maskiner, apparater, værktøj, farlige stoffer, transportudstyr og andre hjælpemidler korrekt

b) anvende de personlige værnemidler, der stilles til deres rådighed, korrekt og sætte dem på plads efter brug

[...]«.

9. Med henblik på at kontrollere, at direktivet overholdes, bestemmes det i artikel 18, at medlemsstaterne skal vedtage de »nødvendige love og administrative bestemmelser« for at efterkomme direktivet og straks underrette Kommissionen herom (stk. 1) samt meddele den teksten til de nationale retsforskrifter, som de har udstedt på det område, der er omfattet af direktivet (stk. 2).

II — Den relevante nationale lovgivning

10. Gennemførelsen af direktivet i østrigsk ret er sket ved en række forskellige bestemmelser [11]. Særligt vigtige er Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz) (forbundslov om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, herefter »ASchG«) [12] og Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten (Bundesbediensteten-schutzgesetz) (forbundslov om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen for statsansatte, herefter »B-BSG«) [13], fordi de er udgangspunkt for flere af de klagepunkter, som traktatbruddet vedrører. I forbindelse med gennemgangen af disse vil der dog blive redegjort nærmere for den gældende nationale lovgivning.

11 — I meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den praktiske gennemførelse af bestemmelserne i direktiverne for sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen 89/391 (rammedirektiv), 89/654 (arbejdsstedet), 89/655 (arbejdsudstyr), 89/656 (personlige værnemidler), 90/269 (manuel håndtering af byrder) og 90/270 (skærmterminaler) af 5.2.2004 (KOM(2004) 62 endelig) opregnes i relation til det første af de nævnte direktiver 48 foranstaltninger, som Østrig har givet meddelelse om (s. 56-60).

12 — Denne lov ændrer tidligere love, som f.eks. loven om den almindelige sociale sikringsordning, loven om tilpasning af lovgivningen vedrørende arbejdskontrakter, loven om minedrift af 1975, loven om social sikring af landbrugere, loven om beskæftigelsesfremmende foranstaltninger, loven om arbejdsløshedsforsikring af 1977 og loven om beskæftigelse af udlændinge (BGBl nr. 450/1994), og er senere blevet ændret.

13 — Denne lov ændrer loven om vedtægten for tjenestemænd af 1979, loven om overenskomstansatte af 1948, loven om øvrighedspersoner, forbundsloven om personalerepræsentation, loven om beskyttelse af mødre af 1979 og forbundsloven om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (BGBl I, nr. 70/1999), og er også ændret senere.

11. ASchG pålægger arbejdsgiverne at udpege sikkerhedsrepræsentanter og virksomhedslæger, og for begge gruppers vedkommende har arbejdsgiverne tre muligheder: intern rekruttering, anvendelse af ekstern arbejdskraft og brug af ydelser, som tilbydes af et konkret center (henholdsvis § 73, stk. 1, og § 79, stk. 1). Arbejdsgiverne skal derudover udpege de arbejdstagere, der er ansvarlige for brandbekæmpelse og evakuering af arbejdstagere (§ 25, stk. 4), og — såfremt der er mindst fem ansatte på arbejdspladsen — de ansvarlige for ydelse af førstehjælp (§ 26, stk. 3). De sikkerhedsansvarlige skal underrettes forud for udpegelsen af arbejdstagere til og tilbagetrædelsen fra de nævnte poster, og hvis hverken personalerepræsentationen eller sikkerhedsudvalget er inddraget i proceduren, skal de høres (§ 11, stk. 5).

12. Sådanne sikkerhedsansvarlige er — i modsætning til sikkerhedsrepræsentanter — ikke obligatoriske i alle virksomheder [14], og de adskiller sig desuden fra sikkerhedsrepræsentanterne ved deres opgaver [15] og de forpligtelser, som arbejdsgiverne har i forhold til dem. Arbejdsgiveren har pligt til at sikre de sikkerhedsansvarlige adgang til dokumenter vedrørende sikkerhed, sundhedsbeskyttelse og arbejdsulykker og dokumenter vedrørende bl.a. farlige stoffer og støj samt underrette dem om alle forstyrrelser og om de foranstaltninger, der iværksættes til afhjælpning af disse, og generelt orientere dem om alle pligter, instrukser og tilladelser på området (§ 11, stk. 7) [16]. Hvis der ikke findes et samarbejdsudvalg, påhviler der arbejdsgiveren tungere pligter, idet han da skal høre de sikkerhedsansvarlige om, hvilke konsekvenser det anvendte udstyr og de anvendte stoffer, arbejdsvilkårene og miljøfaktorerne kan få for sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen. Arbejdsgiveren skal desuden give de sikkerhedsansvarlige medindflydelse på valget af personlige værnemidler. Endelig skal de sikkerhedsansvarlige inddrages i identificeringen og evalueringen af risici, vedtagelsen af egnede foranstaltninger og tilrettelæggelsen af oplæringen (§ 11, stk. 6).

13. Arbejdstagerne har pligt til at anvende de forebyggende foranstaltninger i overensstemmelse med deres oplæring og arbejdsgiverens instrukser (§ 15, stk. 1). Arbejdstagerne skal navnlig ved at anvende værktøj og personlige værnemidler korrekt udvise en adfærd, som forhindrer risici (§ 15, stk. 2).

14 — Virksomheden skal som hovedregel have mere end 50 ansatte (§ 10, stk. 2, nr. 4, i ASchG).

15 — Sikkerhedsrepræsentanternes opgaver er beskrevet i § 76 i ASchG.

16 — Hvis en virksomhed hverken har sikkerhedsansvarlige eller personalerepræsentation, skal alle arbejdstagere informeres om de nævnte forhold og have adgang til de nævnte dokumenter (§ 12, stk. 7).

14. B-BSG indeholder lignende bestemmelser, men adskiller sig fra ASchG ved sit anvendelsesområde, idet den gælder for statstjenestemænd [17].

III — Den administrative procedure

15. Direktivet skulle have været gennemført i østrigsk ret den 1. januar 1994 — den dato, hvor aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde trådte i kraft [18].

16. Efter Republikken Østrigs tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber meddelte de kompetente myndigheder Kommissionen de retsakter, der var udstedt til gennemførelse af direktivet. Kommissionen undersøgte disse retsakter og anmodede herefter om forskellige oplysninger og forklaringer til brug for vurderingen af, om der var tale om en fuldstændig og korrekt gennemførelse.

17. Dette var Kommissionen ikke overbevist om, og den 12. januar 1998 tilsendte den derfor Østrig en åbningsskrivelse, hvori den redegjorde for, på hvilke punkter direktivet efter dens opfattelse endnu ikke var gennemført.

18. Efter at der havde fundet en brevveksling sted, fremsendte Kommissionen den 19. december 2002 en begrundet udtalelse, som Østrig besvarede ved skrivelse af 20. februar 2003 og ved en yderligere skrivelse af 11. september 2003. Østrig fortsatte herefter med at meddele Kommissionen vedtagne foranstaltninger.

19. Da Kommissionen ikke var overbevist om, at direktivet var korrekt gennemført i Østrig, besluttede den at anlægge sag ved Domstolen i henhold til artikel 226 EF med påstand om, at det fastslås, at der foreligger traktatbrud.

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen

20. Stævningen blev indleveret til Domstolens Justitskontor den 6. oktober 2004 og svarskriftet den 18. november 2004.

21. Stævningen indeholdt også et klagepunkt, hvorefter direktivets artikel 12, stk. 4, ikke var gennemført korrekt, men dette blev frafaldet i replikken på grund af den østrigske regerings forklaringer.

17 — Det kan eksempelvis nævnes, at § 11, 15, 25, 26 og 73 i ASchG svarer til de samme artikler i B-BSG.

18 — EFT 1994 L 1, s. 3.

22. Østrig fandt det ikke nødvendigt at besvare replikken med en duplik, og den skriftlige forhandling blev herefter afsluttet. Da der heller ikke er interesse i en mundtlig forhandling, fortsættes sagen med dette forslag til afgørelse.

V — Gennemgang af de klagepunkter, som traktatbruddet vedrører

23. Der er til støtte for søgsmålet fremført to klagepunkter om tilsidesættelse af direktivet, hvoraf det andet omfatter fem særskilte tilsidesættelser.

A — *Det første klagepunkt*

24. Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat direktivets artikel 18, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (lov om arbejdsret for delstatsansatte lærere, herefter »LDG«), der skulle gennemføre direktivet i østrigsk ret, eller under alle omstændigheder ikke rettidigt har underrettet Kommissionen om dens vedtagelse [19].

25. Den sagsøgte medlemsstat har anerkendt sidstnævnte forhold og anført, at Kommissionen bekræftede modtagelsen af oplysningen om bekendtgørelsen af LDG [20] den 10. september 2004.

26. Det skal herved blot bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen [21].

27. I den foreliggende sag må den påståede tilsidesættelse anses for bevist, eftersom underretningen om LDG's ikrafttræden blev fremsendt efter fristens udløb [22].

B — *Det andet klagepunkt*

28. Kommissionen har med dette klagepunkt påpeget fem tilsidesættelser i forbin-

19 — I stævningen omfattede dette klagepunkt også Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (lov om syge- og ulykkesforsikring for tjenestemænd) og Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (lov om social sikring), men i replikken frafaldt Kommissionen klagepunktet på disse punkter.

20 — BGBl I, nr. 69/2004.

21 — Jf. blandt mange andre dom af 27.11.1990, sag C-200/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4299, præmis 13, af 2.5.1996, sag C-133/94, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2323, præmis 17, og af 30.1.2002, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1147, præmis 23.

22 — I den begrundede udtalelse af 19.12.2002 fik Østrig en frist på to måneder til at gennemføre direktivet, men som nævnt blev der først givet underretning om LDG den 10.9.2004.

delse med gennemførelsen af direktivet i østrigsk ret. Disse skal undersøges særskilt.

1. Gennemførelsen af artikel 2, stk. 1

29. Det problem, der påpeges her, skyldes udelukkelsen af lærere, som varetager den obligatoriske undervisning i de offentlige skoler i Tyrol, fra direktivets universelle anvendelsesområde, som omfatter alle former for private og offentlige aktiviteter.

30. Det er åbenbart, at det udgør en overtrædelse af direktivets artikel 2, stk. 1, at udelukke visse lærere fra dets anvendelsesområde.

31. Ifølge repræsentanten for Republikken Østrig har LDG senere afhjulpet det problem, at disse lærere ikke var omfattet af den pågældende lovgivning.

32. Dette forhold kan imidlertid ikke retfærdiggøre tilsidesættelsen, for som allerede anført i forbindelse med det første klagepunkt blev den nationale bestemmelse vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.

2. Gennemførelsen af artikel 7, stk. 3

33. I henhold til denne bestemmelse, skal arbejdsgiveren, hvis personalet i virksomheden ikke er kompetent med henblik på tilrettelæggelsen af aktiviteterne til beskyttelse og aktiviteterne til forebyggelse af arbejdsbetingede risici, henvende sig til serviceorganer uden for virksomheden.

34. Efter Kommissionens opfattelse indebærer denne bestemmelse, sammenholdt med samme artikels stk. 1, som pålægger arbejdsgiveren at udpege en eller flere arbejdstagere, som særlig skal varetage disse opgaver, at virksomheden skal anvende eksterne ressourcer, hvis dens egne ressourcer ikke er tilstrækkelige.

35. Den østrigske lovgivning giver imidlertid arbejdsgiveren tre muligheder ved udpegelsen af sikkerhedsrepræsentanter og virksomhedslæger, nemlig at anvende ansatte i virksomheden, rekruttere folk uden for virksomheden eller benytte et specialiseret center (§ 73, stk. 1, og § 79, stk. 1, i ASchG og tilsvarende § 73, stk. 1, og § 76, stk. 1, i B-BSG).

36. Et lignende problem har foreligget i en sag vedrørende en tilsvarende nederlandsk bestemmelse, hvori der blev afsagt dom den 22. maj 2003 [23]. Domstolen kritiserede, at Nederlandene ikke i sin nationale lovgivning havde »overført den subsidiære karakter af benyttelsen af sagkundskab uden for en virksomhed med henblik på at sikre aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici« (domskonklusionen) [24].

37. Domstolen fulgte det forslag til afgørelse, jeg havde fremsat i sagen, og fastslog, at direktivets artikel 7 indeholder en rangfølge med hensyn til de forpligtelser, der er pålagt arbejdsgiverne (præmis 21 og 30) [25]: Den overordnede forpligtelse består i at udpege en eller flere arbejdstagere, som skal varetage de nævnte aktiviteter. Den subsidiære forpligtelse til at henvende sig til sagkundskab uden for virksomheden eksisterer kun, såfremt personalet i virksomheden ikke er tilstrækkelig kompetent (præmis 53). Denne rangfølge skal være klart afspejlet i national ret (præmis 23), idet der er tale om en løsning, der tager sigte på at fremme arbejdstagernes deltagelse i forbedringen af deres egen sikkerhed (præmis 40). Hvis arbejdsgiveren blev overladt et valg, ville den fulde anvendelse (præmis 23) og effektive virkning af direktivet (præmis 54 og 55) blive bragt i fare.

38. Disse betragtninger kan overføres på den foreliggende sag, idet den filosofi, der ligger til grund for direktivet, bygger på princippet om, at beskyttelsen mod arbejdsbetingede risici skal begynde på arbejdspladsen.

39. Gyldigheden af denne argumentation kan endvidere ikke drages i tvivl med det i svarskriftet anførte vedrørende det store antal virksomheder, som ikke selv råder over medarbejdere med kompetence til at udføre denne opgave, og de ganske få virksomheder, som råder over sådanne medarbejdere [26], for med dette argument tages der ikke hensyn til, at artikel 7 ikke kræver, at der internt i alle virksomheder skal være tilrettelagt en ordning for de omhandlede aktiviteter. Da mange af de berørte virksomheder sandsynligvis ikke vil være i stand til selv at påtage sig opgaven, tillader artikel 7, stk. 6, netop, at virksomhederne, hvis dette er tilfældet, varetager denne funktion helt eller delvist i samarbejde med eksterne tjenester.

23 — Sag C-441/01, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5463.

24 — I dom af 15.11.2001, sag C-49/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8575, er direktivets artikel 7 endvidere fortolket således, at bestemmelsen er til hinder for, at det overlades til arbejdsgiveren at afgøre, om han vil henvende sig til eksterne serviceorganer med henblik på beskyttelse og forebyggelse, når virksomhedens interne medarbejdere ikke er tilstrækkeligt kompetente (præmis 19-32).

25 — Som jeg anførte i punkt 18 i forslaget til afgørelse, er der »vægtige grunde til at insistere på artikel 7's præference for, at det er virksomhedens egne medarbejdere, der påtager sig opgaverne med beskyttelse og forebyggelse, når det overhovedet er muligt. For det første kender de virksomheden indefra, de udfører selv arbejdsrutinerne, de har kendskab til de risici, der er forbundet med den konkrete aktivitet, der udføres, de er bekendt med tidligere tilfælde af risikoadfærd, de kan identificere mulige risici, og de er permanent til stede på virksomhedens område. For det andet er det primært arbejdstagerne, der er interesseret i, at opgaverne udføres så effektivt som muligt, da det er deres eget og deres arbejdskammeraters liv og førlighed, der står på spil. Tilrettelæggelsen af disse aktiviteter internt i virksomheden forøger desuden mulighederne for at bevidstgøre hele personalet om vigtigheden af, at disse opgaver udføres, således at eventuelle ulemper i den forbindelse ikke opfattes som et pålæg med oprindelse uden for virksomheden.«

26 — Ifølge de oplysninger, som er fremlagt af den sagsøgte medlemsstat, har 96,7% af de østrigske virksomheder færre end 50 ansatte.

40. Eftersom de østrigske retsforskrifter ikke tager hensyn til den rangorden, der følger af artikel 7, stk. 1 og 3, er disse bestemmelser ikke gennemført korrekt.

3. Gennemførelsen af artikel 8, stk. 2

41. I henhold til denne bestemmelse skal arbejdsgiveren udpege de arbejdstagere, der har til opgave at gennemføre foranstaltningerne vedrørende førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering.

42. Kommissionen mener, at der er tale om en ubetinget forpligtelse, mens den sagsøgte medlemsstat argumenterer for, at der kan dispenseres fra kravet om udpegelse på grund af virksomhedens størrelse (§ 26 i ASchG og i B-BSG, sammenholdt med § 39 og 40 i Arbeitsstättenverordnung (bekendtgørelse om arbejdsstedets indretning, herefter »AStV«) [27] og i Bundes-Arbeitsstättenverordnung (bekendtgørelse om statslige arbejdssteders indretning)) [28] eller ud fra en rimelighedsbetragtning (§ 25 i ASchG og i B-BSG, sammenholdt med § 43 i AStV) [29].

43. Den østrigske regering begrunder de nationale bestemmelser med, at eftersom det i artikel 8, stk. 1, bestemmes, at der skal træffes de »nødvendige foranstaltninger«, idet disse tilpasses efter aktiviteternes art og virksomhedens størrelse, må de samme betingelser gælde i relation til artikel 8, stk. 2.

44. Dette argument holder af flere grunde ikke.

— For det første har direktivet ifølge artikel 1 til formål at iværksætte foranstaltninger til forbedring af sikkerheden

27 — BGBl II, nr. 368/1998.

28 — BGBl II, nr. 352/2002.

29 — I henhold til § 40 i AStV skal der på arbejdspladser med 5-19 ansatte være mindst én, der er oplært i førstehjælp, og på arbejdspladser med 20-29 ansatte skal der være to med en sådan oplæring, hvorefter antallet fortsætter med at stige i forhold til antallet af ansatte. Hvis der er færre end 5 ansatte, er der imidlertid ikke noget krav om oplæring. Desuden følger det af § 43, stk. 1, sammenholdt med § 12, stk. 1, i AStV, at der kun skal udpeges en ansvarlig for brandbekæmpelse og en suppleant, hvis dette — i lyset af visse forhold vedrørende bl.a. de arbejdsfunktioner- og processer, der udføres, karakteren eller mængden af de stoffer, som håndteres, installationer og udstyr på arbejdspladsen, arbejdsmiljøet og det maksimale antal arbejdstagere — skønnes nødvendigt for at sikre en effektiv beskyttelse. Tilsvarende regler findes i Wiener Arbeitsstättenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft (bekendtgørelse udstedt af delstaten Wien om indretning af arbejdssteder inden for jord- og skovbrug) (LGBl for Wien, nr. 27/2003), som kun foreskriver udpegelse af en sikkerhedsansvarlig og en suppleant for denne, når særlige omstændigheder taler herfor.

og sundheden under arbejdet (stk. 1) og omfatter nogle generelle principper (stk. 2), som ikke berører bestemmelser i medlemsstaterne eller Fællesskabet, der er mere fordelagtige i beskyttelsesmæssig henseende (stk. 3). Sidstnævnte bestemmelse indebærer, at undtagelser kun er tilladt, når arbejdstagerne herved sikres en bedre beskyttelse. Desuden finder direktivet i henhold til artikel 2 anvendelse på »alle« former for aktiviteter, alene med undtagelse af visse specifikke aktiviteter i den offentlige tjeneste, hvor særlige forhold gør sig gældende, idet der som eksempler nævnes de væbnede styrker, politiet og civilbeskyttelsestjenesterne.

Ingen af de to bestemmelser tillader således undtagelser, som er begrundet i virksomhedens størrelse eller betragtninger vedrørende det formålstjenlige i at overholde fællesskabskravene. Følgelig er heller ikke den sagsøgte medlemsstats undtagelse vedrørende udpegelse af ansvarlige for de nævnte opgaver tilladt.

— For det andet må det ved en korrekt fortolkning af artikel 8, stk. 1 og 2, antages, at stk. 1 indeholder en generel og ubestemt angivelse af, hvilke foranstaltninger der kan træffes, mens stk. 2 er mere konkret, hvilket fremgår af udtrykket »blandt andet« og præciseringen af, på hvilke punkter virksomhedens størrelse og de specifikke risici har betydning.

Hvis man godtog den sagsøgte medlemsstats argumenter, ville det være i strid med bestemmelsens ordlyd og direktivets ånd, og direktivet ville kun skulle overholdes af store virksomheder, eller det ville blive anvendt vilkårligt ud fra subjektive vurderinger.

— For det tredje er der ganske vist visse forhold, som er kendetegnende for små og mellemstore virksomheder (f.eks. uformel organisation og stor personalerotation), og særlige behov i disse virksomheder, men dette er uden betydning for de iboende risici og kan derfor ikke føre til, at den nævnte forpligtelse falder bort.

Som anført sætter virksomhedens størrelse eller de specifikke risici ikke grundreglen ud af kraft, men modificerer kravet, idet det i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, bestemmes, at oplæringen af arbejdstagere, antallet af arbejdstagere, der skal være oplært, og det materiel, de skal råde over, afhænger af disse forhold.

En virksomheds betydning eller størrelse og arten af dens aktiviteter kan tages i betragtning ved konkretiseringen af de elementer, der indgår i forpligtelsen i henhold til artikel 8, stk. 2, men ikke begrunde, at forpligtelsen ikke overholdes [30].

— Endelig må forpligtelsen bestå i at fastlægge, hvem der — i situationer, som kan opstå på mindre arbejdspladser — har ansvaret for at tilkalde ambulance, brandvæsen eller anden assistance, anvende førstehjælpskassen og ildslukkeren og anvise nødudgange.

45. Det følger af det anførte, at Østrig har tilsidesat direktivets artikel 8, stk. 2, ved at begrænse denne bestemmelses anvendelse [31].

4. Gennemførelsen af artikel 11, stk. 2, litra c) og d)

a) Problemstillingen

46. En af de mest fremtrædende nyskabelser i direktivet ligger i bestemmelserne om høring af arbejdstagerne og disses deltagelse i spørgsmål vedrørende sikkerheden og sundheden under arbejdet [32]. I betragtningerne til direktivet understreges betydningen af arbejdstagernes deltagelse [33], og i artikel 11 angives det, hvad denne deltagelse konkret består i. Det fremgår heraf, at der er tale om forpligtelser for arbejdsgiverne, og der sondres mellem forpligtelser over for arbejdstagerne og deres repræsentanter generelt (stk. 1) og — de langt mere detaljeret beskrevne — forpligtelser over for arbejdstagere eller deres repræsentanter, som særlig beskæftiger sig med området (stk. 2-5).

47. Denne dualitet med hensyn til de berørte personer er i overensstemmelse med direkti-

30 — I forslaget til afgørelse i sagen Kommissionen mod Nederlandene (dom af 22.5.2003) anførte jeg, at »virksomhedens størrelse normalt er afgørende for, om virksomheden råder over arbejdstagere, der er i stand til at varetage aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsbetingede risici, men det forholder sig ikke altid sådan« (præmis 26).

31 — En tilsvarende opfattelse ligger til grund for dommen af 7.2.2002, sag C-5/00, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 1305, hvori en bestemmelse, som gav den kompetente forbundsminister beføjelse til at fritage virksomhedslæger og det personale, som er specialiseret i arbejdssikkerhed, fra pligten til at udarbejde rapporter om vurdering af arbejdsvilkårene, blev anset for at stride mod direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), og artikel 10, stk. 3, litra a), »eftersom virksomheder med ti eller færre ansatte dermed ville kunne blive fritaget for pligten til at råde over en risikovurdering i form af dokumenter« (præmis 35). Generaladvokat Geelhoed anførte i forslaget til afgørelse i sagen, at »direktivet i princippet beskytter alle arbejdstagere uafhængigt af, hvor stor den virksomhed, de arbejder i, er [...] I denne forbindelse kan formålet at forbedre de faktiske arbejdsforhold ikke underordnes rent økonomiske hensyn som spørgsmålet om, hvorvidt små virksomheder eventuelt bliver udsat for uforholdsmæssige bureaukratiske byrder« (punkt 48).

32 — A. Montoya Melgar, J.M. Galiana Moreno og A.V. Sempere Navarro, *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, s. 109.

33 — I 11. betragtning til direktivet anføres det, at »for at sikre et højere beskyttelsesniveau [...] [er det] ligeledes absolut nødvendigt, at [arbejdstagerne og deres repræsentanter] gennem en afbalanceret deltagelse i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis selv får mulighed for at bidrage til, at de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger træffes«. I 12. betragtning fremhæves det, at »det er nødvendigt at fremme udvekslingen af oplysninger, dialogen og en afbalanceret form for deltagelse i spørgsmål vedrørende sikkerhed og sundhed på arbejdsstedet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og/eller deres repræsentanter ved hjælp af hensigtsmæssige fremgangsmåder og instrumenter [...]«.

vets opbygning, for ud over de almindelige arbejdstagere er også en anden gruppe berørt, nemlig de arbejdstagere, som enhver virksomhed i henhold til artikel 7, stk. 1, skal udpege til at varetage aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af risici.

48. Sidstnævnte arbejdstagere skal sikres en afbalanceret deltagelse eller på forhånd og til behørig tid høres af arbejdsgiveren for så vidt angår de i artikel 11, stk. 2, nævnte punkter, navnlig de oplysninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, og artikel 10, og henvendelse til kompetent sagkundskab uden for virksomheden.

49. Kommissionen har anlagt sag mod Østrig med henvisning til disse to bestemmelser, idet der efter dens opfattelse ikke er indført bestemmelser i Østrig om disse arbejdstageres deltagelse hverken hvad angår den i artikel 10 omhandlede underretning eller hvad angår henvendelse til sagkundskab uden for virksomheden.

b) De i artikel 10 omhandlede oplysninger

50. I artikel 11, stk. 2, litra c), bestemmes det, at de arbejdstagere, som har fået til opgave at beskæftige sig med sikkerhed og sundhed, skal sikres deltagelse eller høres for så vidt angår de oplysninger, der er omhandlet i artikel 10. Kommissionen har nærmere bestemt anført, at der ikke er indført bestemmelser om disse arbejdstageres deltagelse for så vidt angår følgende oplysninger:

— de oplysninger, som skal meddeles generelt om risici for sikkerhed og sundhed og om beskyttende og forebyggende foranstaltninger og aktiviteter, og som vedrører »hver enkelt arbejdsplads og/eller arbejdsfunktion« [artikel 10, stk. 1, litra a)]

— de oplysninger, som skal meddeles eksterne virksomheder, der stiller arbejdskraft til rådighed (artikel 10, stk. 2)

— de oplysninger, som skal meddeles de ansvarlige på området, og som hidrører »såvel fra aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse som fra tilsynstjenester og organer med kompetence inden for sikkerhed og sundhed« [artikel 10, stk. 3, litra c)].

51. Det bemærkes, at diskussionen ikke drejer sig om forpligtelsen til at meddele de nævnte oplysninger — i så fald ville klage-

punktet skulle vedrøre en tilsidesættelse af direktivets artikel 10 — men om forpligtelsen til at inddrage en gruppe arbejdstagere i fremskaffelsen af disse oplysninger, hvilket sker på et tidligere tidspunkt.

i) Risici og aktiviteter, som vedrører arbejdspladsen eller arbejdsfunktionen [artikel 10, stk. 1, litra a)]

52. Republikken Østrig har anført, at samarbejdsudvalget skal inddrages i identificeringen og evalueringen af risici og i valget af de foranstaltninger, som skal vedtages (§ 92a, stk. 1, punkt 3, i Arbeitsverfassungsgesetz (forbundslov om arbejdsforhold og organisation i virksomheder, herefter »ArbVG«) [34]. Hvis der i en virksomhed ikke er oprettet organer, der repræsenterer personalet, varetages denne opgave af de sikkerhedsansvarlige (§ 11, stk. 6, i ASchG). Hvis der i en virksomhed hverken er oprettet personalerepræsentation eller udpeget sikkerhedsansvarlige, skal alle arbejdstagere høres og sikres deltagelse (§ 13, stk. 2, i ASchG). Dette skal, når det forebyggende arbejde kræver det, ske specifikt i forhold til arbejdspladsen (§ 4, sammenholdt med § 5, i ASchG og Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente (bekendtgørelse om sikkerheds- og sundhedsdokumenter)). Disse forpligtelser indebærer, at arbejdstagerne skal høres vedrørende oplysninger om de farer, der er forbundet med det enkelte arbejdssted og den enkelte arbejdsfunktion.

53. På trods af den sagsøgte medlemsstats bestræbelser på at argumentere for det modsatte, må det konkluderes, at den ikke har gennemført direktivet korrekt:

— De nævnte bestemmelser indgår i opbygningen af det østrigske system, der som nævnt ikke kræver, at der udpeges sikkerhedsansvarlige i alle virksomheder; de er dermed i strid med direktivet og behæftet med de samme mangler, som er påpeget i forbindelse med spørgsmålet om gennemførelsen af artikel 7, stk. 3, eftersom den successive opregning af de implicerede parter — fra samarbejdsudvalg til sikkerhedsansvarlige og til arbejdstagere generelt — kan føre til, at arbejdstagere, som varetager forebyggelsesopgaver, ikke sikres deltagelse for så vidt angår de pågældende oplysninger, hvis der findes et organ, der repræsenterer personalet.

— Bestemmelserne foreskriver desuden ikke deltagelse for så vidt angår de oplysninger, som skal meddeles, men kun for så vidt angår identificering og forebyggelse af risici.

34 — BGBl nr. 22/1974, med senere ændringer.

— Endelig skal risiciene kun identificeres i forhold til de enkelte typer af arbejdssteder og/eller arbejdsfunktioner, når dette er nødvendigt for formålet, og dette udgør en begrænsning, som ikke findes i de fællesskabsretlige bestemmelser.

54. Der kræves således en konkret og prioriteret angivelse af, hvem der varetager aktiviteterne til beskyttelse og forebyggelse, således at de pågældende kan inddrages eller høres vedrørende de oplysninger, som skal videregives om de risici, der er forbundet med de enkelte arbejdsfunktioner eller -opgaver. Eftersom dette krav ikke er gengivet i østrigsk ret, foreligger der traktatbrud.

ii) Underretning af eksterne virksomheder (artikel 10, stk. 2)

55. Den sagsøgte medlemsstat har anført, at den har gennemført direktivets artikel 11, stk. 2, litra c), sammenholdt med artikel 10, stk. 2, ved at forpligte arbejdsgiveren til at underrette eksterne arbejdstagere om de risici, der er forbundet med arbejdsstedet (§ 8, stk. 2, punkt 1, i ASchG) [35].

35 — Denne bestemmelse omhandler koordineringen mellem arbejdsgivere i tilfælde, hvor der beskæftiges arbejdstagere fra forskellige virksomheder, og foreskriver som hovedregel gensidig information.

56. Et sådant krav følger imidlertid ikke af den bestemmelse, om hvis korrekte gennemførelse der er rejst tvivl, men af artikel 10, stk. 2. Den omhandlede bestemmelse kræver derimod, at de sikkerhedsansvarlige sikres deltagelse eller høres for så vidt angår disse spørgsmål, f.eks. med hensyn til rækkevidde og indhold.

57. De nationale bestemmelser, som påberåbes, foreskriver ikke denne konkrete form for inddragelse af de ansvarlige, og et krav herom kan heller ikke udledes af deres ordlyd. Det må derfor konkluderes, at den påtalte overtrædelse foreligger.

iii) Øvrige oplysninger [artikel 10, stk. 3, litra c)]

58. Inddragelsen eller høringen af de personer, som er udpeget til at varetage det forebyggende arbejde, skal også omfatte adgang til oplysninger, der hidrører fra aktiviteter til beskyttelse og fra tilsynstjenester og organer med kompetence inden for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen.

59. Den østrigske regering har anført, at dette krav er overholdt ved Arbeitsinspek-

tionsgesetz (lov om arbejdstilsyn, herefter »ArbIG«) [36] og ASchG.

60. ArbIG bestemmer følgende:

— De organer, der repræsenterer personalet, skal deltage ved arbejdstilsynets inspektion af arbejdssteder og arbejdspladser. Også sikkerhedsansvarlige, sikkerhedsrepræsentanter og virksomhedslæger skal være til stede i tilstrækkeligt antal. De har under alle omstændigheder ret til at være til stede, såfremt de anmoder herom. Arbejdsgiveren skal underrette disse organer og personer om arbejdstilsynets besøg (§ 4, stk. 8, i ArbIG).

— Arbejdstilsynet skal desuden gøre samarbejdsudvalgene bekendt med de foranstaltninger og undersøgelser, som er gennemført (§ 5, stk. 4, i ArbIG), og orientere dem om de pålagte sanktioner (§ 9, stk. 4, i ArbIG).

— Samarbejdsudvalgene skal modtage en kopi af de påbud, som arbejdstilsynet afgiver til arbejdsgiveren med henblik på at undgå overtrædelser på området; en kopi fremsendes ligeledes til de sikkerhedsansvarlige og virksomhedslægerne, såfremt deres opgaver er berørt af indholdet af påbuddet (§ 9, stk. 1, i ArbIG).

— Såfremt arbejdstilsynet i forbindelse med besøget finder, at der er behov for at træffe foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes liv og sundhed, skal en kopi af anmodningen til de kompetente myndigheder fremsendes til arbejdstagerrepræsentanterne (§ 10, stk. 1, i ArbIG).

61. Med hensyn til bestemmelserne i ASchG skal følgende fremhæves:

— Arbejdsgiveren skal underrette de sikkerhedsansvarlige (§ 11, stk. 7, i ASchG) eller, såfremt der ikke er udpeget sikkerhedsansvarlige, alle arbejdstagere (§ 12, stk. 7, i ASchG) om forpligtelser, påbud og tilladelser vedrørende beskyttelsen af arbejdstagerne.

— I alle spørgsmål vedrørende sikkerhed og sundhed skal de sikkerhedsansvarlige i samarbejde med personalerepræsentationen varetage arbejdstagernes interes-

36 — BGBl nr. 27/1993.

ser i forhold til arbejdsgiverne, de kompetente myndigheder og øvrige organer (§ 11, stk. 1, punkt 3, i ASchG).

— Arbejdsgiverne skal høre de sikkerhedsansvarlige (§ 11, stk. 4, i ASchG) og arbejdstagerne (§ 13, stk. 1, i ASchG) om sådanne spørgsmål.

62. En opmærksom læsning af denne udførlige opregning af bestemmelser viser, at det har været den klare hensigt at overholde underretningspligten i henhold til direktivets artikel 10. Som anført vedrører sagen imidlertid ikke gennemførelsen af denne, men den følgende bestemmelse, som foreskriver en anden forpligtelse, nemlig pligten til at inddrage eller høre de personer, som særlig beskæftiger sig med forebyggelse, vedrørende denne underretning, navnlig — som allerede nævnt — med hensyn til dens rækkevidde og indhold.

63. Desuden kan man ikke forestille sig, at samarbejdsforpligtelsen, henset til direktivets formål og opbygning, kan henregnes til den generelle forpligtelse til at høre arbejdstagerne for så vidt angår forebyggelse, således som den er fastsat i den østrigske lovgivning.

64. Den sagsøgte medlemsstat har følgelig tilsidesat direktivet, idet den ikke har indført udtrykkelige bestemmelser om denne konkrete rettighed for den nævnte gruppe af arbejdstagere.

c) Henvendelse til kompetent sagkundskab uden for virksomheden

65. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at der er sket en tilsidesættelse af direktivets artikel 11, stk. 2, litra d), idet bestemmelserne om høring af arbejdstagere, som særlig beskæftiger sig med sikkerhed og sundhed, og disses deltagelse ikke medtager punktet om høring og deltagelse ved henvendelse til personer eller serviceorganer uden for virksomheden, når virksomheden ikke har en infrastruktur, som gør det muligt for den selv at varetage aktiviteterne til beskyttelse og forebyggelse.

66. Den østrigske regering har anført, at de sikkerhedsansvarlige skal underrettes på forhånd og høres vedrørende udnævnelse og afsættelse af sikkerhedsrepræsentanter, virksomhedslæger og de ansvarlige for førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering (§ 11, stk. 5, i ASchG), medmindre der er

oprettet en personalerepræsentation, som kan anmodes om en udtalelse (jf. § 92a, stk. 3, i ArbVG og — modsætningsvis — § 11, stk. 6, i ASchG), eller de pågældende spørgsmål er drøftet i et arbejdsmiljøudvalg (§ 88 i ASchG)[37]. I den offentlige sektor gælder tilsvarende bestemmelser (§ 11, stk. 5, i B-BSG). Efter den østrigske regerings opfattelse opfylder disse bestemmelser fællesskabskravene.

67. Disse bestemmelser opfylder imidlertid kun delvist[38] kravet om deltagelse eller høring i direktivets artikel 11, stk. 2, litra b), som henviser til udpegelsen af de arbejdstagere, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1 (de ansvarlige for de forebyggende aktiviteter), og artikel 8, stk. 2 (de ansvarlige for gennemførelsen af foranstaltningerne vedrørende førstehjælp, brandbekæmpelse og evakuering), men ikke forpligtelsen i henhold til litra d).

68. Jeg har tidligere i dette forslag til afgørelse påpeget, at direktivets artikel 7, stk. 1, omhandler arbejdsgiverens primære forpligtelse til at udpege arbejdstagere, som skal varetage aktiviteterne vedrørende beskyttelse og forebyggelse, mens artikel 7, stk. 3, pålægger arbejdsgiveren en subsidiær forpligtelse til at benytte ekstern sagkundskab, hvis virksomhedens egne ressourcer ikke er tilstrækkelige. Sondringen mellem disse to forpligtelser gælder også i artikel 11, stk. 2, og gennemførelsesbestemmelserne skal derfor henvise til begge, idet den anden ikke kan indordnes under den første.

69. Desuden er formålet med artikel 11, stk. 2, litra d), ikke, at arbejdstagere, som særlig beskæftiger sig med beskyttelse og sikkerhed, skal deltage i udvælgelsen af de personer, som skal varetage visse opgaver inden for dette område, men at sikre dem deltagelse, når virksomheden agter at henvende sig til eksterne serviceorganer, fordi dens egne ressourcer ikke er tilstrækkelige, hvilket giver dem mulighed for at udtale sig om begge disse spørgsmål.

70. De bestemmelser, som den sagsøgte medlemsstat har vedtaget, indeholder ikke kravet om, at de ansvarlige personer skal sikres deltagelse for så vidt angår beslutninger om at henvende sig til eksterne serviceorganer[39], og der er følgelig ingen tvivl om, at den påtalte overtrædelse foreligger.

37 — Den østrigske regering har tilføjet, at hvis der hverken findes arbejdstagere, som særligt beskæftiger sig med disse områder, eller organer, der repræsenterer personalet, skal hele personalet underrettes og høres om en sådan udnævnelse eller afsættelse (§ 13, stk. 2, i ASchG).

38 — Der kræves ikke altid deltagelse, men kun i tilfælde, hvor der ikke findes et samarbejdsudvalg eller et arbejdsmiljøudvalg.

39 — Når dette krav ikke er medtaget, skyldes det som anført ovenfor, at opbygningen i østrigsk ret ikke indeholder den rangorden, der er fastsat mellem direktivets artikel 7, stk. 1 og 3.

5. Gennemførelsen af artikel 13, stk. 2, litra a) og b)

a) Problemstillingen

71. I forbindelse med gennemgangen af de fællesskabsretlige bestemmelser bemærkede jeg, at direktivet i forlængelse af arbejdsgivernes forpligtelser også — i artikel 13 — opregner arbejdstagernes forpligtelser, idet udgangspunktet er et generelt princip (stk. 1), som efterfølgende præciseres ved angivelsen af en række særlige forpligtelser (stk. 2), såsom pligten til at anvende maskiner, apparater, værktøj, farlige stoffer, transportudstyr og personlige værnemidler korrekt og sætte værnemidlerne på plads efter brug [litra a) og b)].

72. Ifølge de østrigske bestemmelser skal arbejdstagerne anvende arbejdsudstyr og de personlige værnemidler, der stilles til deres rådighed, korrekt og i overensstemmelse med deres oplæring og arbejdsgiverens instrukser (§ 15, stk. 2, i ASchG og B-BSG).

73. Kommissionen efterlyser bestemmelser om den korrekte håndtering af »farlige stoffer« og om, at værnemidler skal stilles på plads efter brug, og den mener derfor, at der er tale om en ufuldstændig gennemførelse.

b) Farlige stoffer

74. Den sagsøgte medlemsstat har anført, at bestemmelserne vedrørende beskyttelse mod farlige stoffer ikke findes sammen med bestemmelserne om arbejdsudstyr, men i et andet afsnit i selve ASchG (afsnit IV) [40] og i forskellige bekendtgørelser [41], hvilket Kommissionen finder utilstrækkeligt til at sikre arbejdstagerne klare oplysninger om deres forpligtelser.

75. Domstolen har fastslået, at det for gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der sikrer, at direktivet anvendes fuldt ud [42].

40 — § 40 ff. i ASchG.

41 — I punkt 62 i svarskriftet henviser repræsentanten for Republikken Østrig hvad angår arbejdstagere til Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und Krebserzeugende Arbeitsstoffe (bekendtgørelse om grænseværdier for arbejdsstoffer og kræftfremkaldende arbejdsstoffer), Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (bekendtgørelse om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici forbundet med biologiske stoffer) (Verordnung biologische Arbeitsstoffe) og til § 52 ff. i Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung — AAV (den almindelige bekendtgørelse om beskyttelse af arbejdstagerne). Hvad angår tjenestemænd henvises der til Bundes-Grenzwerteverordnung (BGBl II, nr. 393/2002) og Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (BGBl II, nr. 415/1999).

42 — Jf. dom af 16.11.2000, sag C-214/98, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 9601, præmis 49, og af 7.12.2000, sag C-38/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10941, præmis 53, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 21.

76. I overensstemmelse med denne retspraksis skal det undersøges, om direktivets artikel 13 kræver, at de omhandlede kilder til fare nævnes samtidigt, og om det forfulgte formål eventuelt er bragt i fare.

77. Dette spørgsmål har ikke været drøftet, men den forskellige behandling kan begrundes under henvisning til, at de vigtigste årsager til fare i forbindelse med arbejdsforholdene falder inden for to store grupper, for hvilke der gælder parallelle regler, således at den præventive virkning af princippet om integreret sikkerhed udnyttes fuldt ud [43]. Til den første gruppe hører de årsager til fare, som er knyttet til arbejdspladsen i sig selv, og som f.eks. skyldes bygningsstrukturer, arbejdsmiljøforhold eller tilrettelæggelsen af ydelser. I den anden gruppe finder vi de farer, som er forbundet med de elementer, som arbejdstagerne skal håndtere [44].

78. Inden for sidstnævnte gruppe kan der sondres mellem to typer, nemlig dels farer, der er forbundet med mekanisk udstyr, såsom værktøj, arbejdsudstyr eller maskiner, dels farer, der skyldes fysiske, kemiske eller biologiske stoffer.

79. Sondringen mellem disse to typer risici beror — ud over den forskellige oprindelse — på anvendelsen af særlige forebyggelsesmetoder for hver type, idet kontrollen af apparaternes sikkerhed foretages ved hjælp af kollektive eller individuelle sikkerhedsteknikker, mens man ved kontrollen af eksponeringen for skadelige stoffer anvender industrielle hygiejnerutiner.

80. Det forhold, at farlige stoffer i artikel 13, stk. 2, nævnes sammen med arbejdsredskaber, er således ikke til hinder for, at der på nationalt plan sondres mellem de to størrelser, forudsat at formålet i bestemmelsens stk. 1 opfyldes, nemlig at arbejdstagerne drager omsorg for deres egen sikkerhed og sundhed samt for andre berørte personers sikkerhed og sundhed.

81. Kommissionen har ikke godtgjort, i hvilket omfang de østrigske bestemmelser indvirker på virkeliggørelsen af dette formål, men blot anført, at arbejdstageren vil få et mere klart billede af sine forpligtelser, hvis de to årsager til fare nævnes samtidigt. Der er her tale om en ren formodning, eftersom det ikke anføres, hvorfor de nationale bestemmelser om farlige stoffer, som der henvises til i svarskriftet, skulle være utilstrækkelige. Det bemærkes, at det under en traktatbrudssag ifølge fast retspraksis skal godtgøres, at det hævdede traktatbrud foreligger; Kommissionen skal fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne

43 — F. Lozano Lares, op. cit., s. 74-77.

44 — Forekomsten af disse to indbyrdes forbundne grupper ses på fællesskabsplan, hvor der ved siden af bestemmelserne med hjemmel i artikel 95 EF, som omhandler teknisk harmonisering af produkter, findes andre bestemmelser, som er omfattet af artikel 137 EF, og som tager sigte på en harmonisering af forholdene på arbejdspladsen.

kan efterprøve dette, og rene formodninger er ikke tilstrækkelige [45].

c) Personlige værnemidler

82. Den sagsøgte medlemsstat har afvist Kommissionens argument om, at værnemidlerne skal kunne bruges af flere personer, med den begrundelse, at disse af hygiejneårsager er til personlig brug for én arbejdstager. Det er derfor ikke nødvendigt, at værnemidlerne stilles på plads, for de må ikke anvendes af andre arbejdstagere.

83. Dette kan imidlertid ikke begrunde, at det ikke i de østrigske bestemmelser udtrykkeligt nævnes, at personer, som har benyttet værnemidlerne, skal sætte dem på plads efter brug.

84. Det er lige så vigtigt at sætte værnemidlerne på plads, som det er at anvende dem korrekt, hvilket ikke er muligt, hvis de ikke er på deres plads, når de skal bruges. Dette forhold har større betydning end det nævnte hygiejneaspekt. Derfor sondres der i direktivet mellem disse to handlinger, som anses for lige vigtige, og hvis der i national ret ikke udtrykkeligt henvises til begge, er gennemførelsen ufuldstændig.

C — *Konsekvenser*

85. På grundlag af det ovenfor anførte er det min opfattelse, at den sagsøgte medlemsstat dels har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 18, dels har foretaget en mangelfuld gennemførelse i national ret af direktivets artikel 2, stk. 1, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 2, artikel 11, stk. 2, litra c) og d), og artikel 13, stk. 2, litra b), men ikke af artikel 13, stk. 2, litra a).

VI — Sagens omkostninger

86. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

45 — Jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, af 26.6.2003, sag C-404/00, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6695, præmis 26, og af 6.11.2003, sag C-434/01, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 13239, præmis 21.

87. Eftersom både Kommissionen og Republikken Østrig har nedlagt påstand om, at den anden part tilpligtes at betale sagens omkostninger, og eftersom jeg foreslår, at Kommissionen gives medhold på næsten samtlige punkter, bør Republikken Østrig betale ni tiendedele af Kommissionens omkostninger, mens Kommissionen bør betale en tiendedel af Republikken Østrigs omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

88. Herefter foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Det fastslås, at Republikken Østrig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet og ikke har gennemført dette direktivs artikel 2, stk. 1, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 2, artikel 11, stk. 2, litra c) og d), og artikel 13, stk. 2, litra b), korrekt i national ret.

2) I øvrigt frifindes Republikken Østrig.

3) Republikken Østrig betaler ni tiendedele af Kommissionens omkostninger.

4) Kommissionen betaler en tiendedel af Republikken Østrigs omkostninger.«