JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER
20 päivänä lokakuuta 2005 [1]

1. Komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla Itävaltaa vastaan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kyseinen valtio on pannut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (jäljempänä direktiivi) [2] epätäydellisesti ja virheellisesti täytäntöön.

2. Se arvostelee Itävaltaa käytännössä siitä, että se ei ole noudattanut kyseisen säädöksen 2 artiklasta, 7 artiklan 3 kohdasta, 8 artiklan 2 kohdasta, 11 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdasta, 13 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdasta sekä 18 artiklasta johtuvia jäsenyysvelvoitteitaan.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – EYVL L 183, s. 1. Direktiivin 17 artiklaa on muutettu 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1), vaikkakaan tämä seikka ei vaikuta tähän oikeudenkäyntiin.

I Direktiivi

3. Työympäristön turvallisuuden suojelu on sosiaalinen tavoite, kuten Nizzassa 7 päivänä joulukuuta 2000 julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan [3] 31 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kun siinä annetaan jokaiselle työntekijälle työssään oikeus "sellaisiin työoloihin, jotka ovat hänen terveytensä, turvallisuutensa ja ihmisarvonsa mukaisia". [4] Se on kuitenkin myös välttämätön taloudellinen toimenpide, joka vaikuttaa tuotantokustannuksiin ja edellyttää siksi samanlaisten vaatimusten asettamista kaikissa jäsenvaltioissa. [5]

4. Direktiivillä otetaan tässä yhteydessä käyttöön yhteisön oikeudellinen malli vaarojen

3 – EYVL C 364, s. 1.

4 – Samaa todetaan Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen (EUVL 2004, C 310) II-91 artiklan 1 kohdassa.

5 – Tapaturmariskin vähentäminen siten, että vastataan asianmukaisen vaaroja ehkäisevän teknisen varustetason asentamisesta aiheutuvista kuluista, asettaa heikompaan asemaan yritykset, jotka ovat sijoittautuneet maihin, joiden lainsäädännössä tarjotaan parempi suojan taso.

ehkäisemiseksi ja annetaan lisäksi valtuudet erityisesti sen liitteessä mainittuja aloja koskevien direktiivien antamiseen. [6]

5. Yksi sen huomattavimmista piirteistä on sen yleinen soveltamisala, koska direktiiviä sovelletaan 2 artiklan 1 kohdan mukaan "kaikkiin sekä julkisiin että yksityisiin toiminnan aloihin (kuten teollisuuteen, maatalouteen, kauppaan, hallintoon, palveluihin, koulutukseen, kulttuuriin, vapaa-ajan toimintaan)", mutta kyseisen säännöksen 2 kohdan mukaan ei "erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin", missä tapauksissa työntekijöiden turvallisuus ja terveys on varmistettava mahdollisimman hyvin direktiivin tarkoituksen mukaisesti.

6. Toinen merkityksellinen piirre on se, että direktiivissä määritellään täsmällisesti velvollisuudet ja vastuut ja eritellään ne työnantajien ja työntekijöiden kesken. [7]

7. Työnantajan osalta säädetään yleisistä (6 artikla) ja erityisistä velvollisuuksista (7–12 artikla); viimeksi mainituista on mainittava seuraavat:

– Direktiivin 7 artiklan mukaan on nimettävä "yksi tai useampi työntekijä huolehtimaan yrityksessä tai laitoksessa tehtävistä, jotka liittyvät työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn" (1 kohta) siten, että "jos mainittuja suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä ei voida järjestää silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä, on työnantajan ostettava päteviä ulkopuolisia palveluja tai palkattava päteviä ulkopuolisia henkilöitä" (3 kohta).

– "Ensiapu, palontorjunta ja työntekijöiden evakuointi" edellyttävät 8 artiklan mukaan sitä, että huolehditaan "tarpeel-

6 – "–Työpaikat; – Työvälineet; – Henkilönsuojaimet; – Näyttöpäätetyö; – Raskaiden taakkojen käsittely, joka voi aiheuttaa selkävammoja; – Väliaikaiset tai siirtyvät työmaat; – Kalastus ja maatalous."

7 – Lozano Lares, F. katsoo kirjoituksessaan "El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral" teoksessa Cruz Villalón, J. ja Pérez del Río, T. (toim.), *Una aproximación al derecho social comunitario*, Tecnos, Madrid, 2000, s. 85, että vaikka direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille, se on kohdistettu työnantajille, joilla on aktiivinen asema työtapaturmien ehkäisemisessä, ja työntekijöille, joilla on passiivinen asema työtapaturmien ehkäisemisessä.

lisista – – toimenpiteistä, jotka on sovitettu yrityksen tai laitoksen toiminnan luonteeseen ja sen kokoon sekä työpaikalla läsnäoleviin muihin henkilöihin" sekä järjestetään "kaikki tarvittavat yhteydet ulkopuolisiin palveluihin" (1 kohta) ja sen mukaisesti nimetään "ensiapu-, palontorjunta- ja työntekijöiden evakuointitoimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi tarvittavat työntekijät" (2 kohta).

– Direktiivin 11 artikla koskee työntekijöiden kuulemista ja osallistumista, ja sen 2 kohdassa säädetään, että "työntekijöiden tai työntekijöiden edustajien, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, on osallistuttava seuraavien asioiden hoitoon tasapuolisesti kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, taikka työnantajan on kuultava heitä etukäteen hyvissä ajoin:

– –

b) edellä 7 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen työntekijöiden nimeämisestä ja 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä; [8]

c) tiedoista, joita tarkoitetaan 9 artiklan 1 kohdassa [9] ja 10 artiklassa; [10]

– –".

8. Näiden tehtävien hoitamiseksi työntekijälle asetetaan yleinen yhteistyövelvollisuus, koska hänellä on 13 artiklan 1 kohdan mukaan velvollisuus "mahdollisimman hyvin koulutuksensa ja työnantajansa ohjeiden mukaisesti huolehtia omasta turvallisuudestaan ja terveydestään sekä myös muiden henkilöiden turvallisuudesta ja terveydestä,

8 – Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että on nimettävä henkilö, joka huolehtii tehtävistä, jotka liittyvät työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn; edellä siteeratun 8 artiklan 2 kohdan mukaan on nimettävä ensiapu-, palontorjunta- ja työntekijöiden evakuointitoimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi tarvittavat työntekijät.

9 – Direktiivin 9 artiklassa, jonka otsikkona on "Työnantajien erityisiä velvollisuuksia", säädetään ainoastaan, että työnantajan on "a) pidettävä hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysvaaroista työssä, mukaan lukien vaarat, jotka kohdistuvat erityisille vaaroille altistuviin työntekijäryhmiin; b) päätettävä turvatoimista ja tarvittaessa käytettävistä suojavarusteista; c) pidettävä luetteloa työtapaturmista, joiden seurauksena työntekijä on ollut työhön kykenemätön pitempään kuin kolmen työpäivän ajan; d) laadittava viranomaisille kertomukset työntekijöilleen sattuneista työtapaturmista kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti".

10 – Direktiivin 10 artiklaan sisältyy säännöksiä, joiden kohteena on "Tiedottaminen työntekijöille" turvallisuutta ja terveyttä uhkaavista vaaroista sekä suojelu- ja ehkäisytoimenpiteistä ja -toiminnasta koko yrityksen tai laitoksen ja kunkin työpisteen tai työn kannalta sekä ensiapu-, palontorjunta- ja työntekijöiden evakuointitoimenpiteitä koskevista säännöistä (1 kohta), tiedottaminen myös ulkopuolisten yritysten työntekijöille (2 kohta), mutta tietojen antamisen rajoittaminen niihin, joilla on erityistehtäviä näillä alueilla (3 kohta).

jos hänen toimintansa tai laiminlyöntinsä työssä vaikuttavat heihin". Tämä säännös konkretisoituu 2 kohdassa, sillä heidän on erityisesti

"a) käytettävä oikein koneita, laitteita, työkaluja, vaarallisia aineita, kuljetusvälineitä ja muita tuotantovälineitä;

b) käytettävä oikein saamiaan henkilönsuojaimia ja palautettava ne niille tarkoitettuun säilytyspaikkaan käytön jälkeen;

– –".

9. Direktiivin täytäntöönpanon toteutumisasteen selvittämistä varten 18 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot saattamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät "lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset" voimaan ja ilmoittamaan tästä komissiolle viipymättä (1 kohta) sekä toimittamaan komissiolle ne kansalliset säännökset, jotka ne antavat direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä (2 kohta).

II Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

10. Direktiivi on saatettu osaksi Itävallan lainsäädäntöä useilla säädöksillä. [11] Erityinen merkitys on Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG) -nimisellä lailla (liittovaltion laki turvallisuudesta ja terveydestä työssä, jäljempänä ASchG) [12] ja Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten (Bundesbedienststetenschutzgesetz) -nimisellä lailla (liittovaltion laki valtion palveluksessa olevien henkilöiden turvallisuudesta ja heidän terveytensä suojelemisesta, jäljempänä B-BSG), [13] sillä niitä käytetään vertailukohtana tutkittaessa tämän oikeudenkäynnin yhteydessä esitettyjä jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia eri kanneperusteita, tämän vaikuttamatta siihen, että sovellettava kansallinen lainsäädäntö esitetään yksityiskohtaisemmin niiden tutkimisen yhteydessä.

11 – Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle työterveyttä ja työturvallisuutta koskevien direktiivien 89/391/ETY (puitedirektiivi), 89/654/ETY (työpaikat), 89/655/ETY (työlaitteet), 89/656/ETY (henkilönsuojaimet), 90/269/ETY (taakkojen käsittely) ja 90/270/ETY (näyttöpäätteet) käytännön täytäntöönpanosta 5.2.2004 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2004) 62 lopullinen) mainitaan ensin mainitun direktiivin osalta 48 Itävallan tiedoksi antamaa säädöstä (s. 56–60).

12 – Tällä lailla muutetaan muita aikaisempia lakeja, kuten yleisestä sosiaaliturvasta annettua lakia, työsopimuksen muuttamisesta annettua lakia, vuoden 1975 kaivoslakia, maanviljelijöiden sosiaaliturvasta annettua lakia, työllisyyden edistämisestä annettua lakia ja ulkomaalaisten työllistämisestä annettua lakia (BGBl. nro 450/1994), ja sitä on myöhemmin muutettu useaan kertaan.

13 – Tällä lailla puolestaan muutetaan virkamiesten asemasta vuonna 1979 annettua lakia, sopimusperusteisista edustajista vuonna 1948 annettua lakia, hallintovirkamiehistä annettua lakia, henkilöstön edustamisesta annettua liittovaltion lakia, äitien suojelemisesta vuonna 1979 annettua lakia ja terveydestä ja turvallisuudesta työssä annettua liittovaltion lakia (BGBl. I nro 70/1999), ja myös sitä on myöhemmin muutettu.

11. ASchG:ssä annetaan työsuojeluasiantuntijoiden ja työpaikkalääkäreiden nimeäminen työnantajien tehtäväksi, ja niiden käytettävissä on molemmissa tapauksissa kolme vaihtoehtoa: valita heidät tehtäviin yrityksen sisältä, turvautua ulkopuolisiin henkilöihin tai käyttää erityisen keskuksen palveluja (73 §:n 1 momentti ja 79 §:n 1 momentti). Lisäksi työnantajien on valittava henkilöt, jotka vastaavat palontorjunnasta ja työntekijöiden evakuoinnista (25 §:n 4 momentti) sekä, mikäli samassa paikassa työskentelee vähintään viisi työntekijää, henkilöt, jotka vastaavat ensiavun antamisesta (26 §:n 3 momentti). Nimeämisistä edellä mainittuihin tehtäviin ja tehtävien päättymisestä on ilmoitettava etukäteen työsuojeluvaltuutetuille – joita on kuultava, mikäli henkilöstöä edustavat elimet ja työsuojelukomitea eivät osallistu nimeämisiin tai tehtävien päättymisestä tehtäviin päätöksiin (11 §:n 5 momentti).

12. Nämä työsuojeluvaltuutetut eroavat työsuojeluasiantuntijoista siinä, että kaikkiin yrityksiin ei tarvitse valita työsuojeluvaltuutettuja, [14] ja heidän tehtävänsä [15] samoin kuin työnantajien velvollisuudet heitä kohtaan poikkeavat toisistaan. Työnantajan on annettava työsuojeluvaltuutetuille tilaisuus tutustua muun muassa turvallisuutta, terveydensuojelua, työtapaturmia sekä vaarallisia aineita tai melutasoa koskeviin asiakirjoihin ja ilmoitettava heille kaikista muutoksista, tilanteen korjaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä ja yleisesti tätä alaa koskevista velvollisuuksista, tehtävistä ja luvista (11 §:n 7 momentti). [16] Mikäli yritysneuvostoa ei ole, työnantajalla on enemmän velvollisuuksia, sillä sen on kuultava heitä seurauksista, joita käytettävillä välineillä tai aineilla, työoloilla ja työympäristöön liittyvillä tekijöillä saattaa olla turvallisuudelle ja terveydelle, samoin heidän on osallistuttava henkilönsuojainten valitsemiseen; heidät on lisäksi otettava mukaan etsittäessä ja arvioitaessa eri vaihtoehtoja, toteutettaessa asianmukaisia toimenpiteitä sekä suunniteltaessa ja järjestettäessä koulutusta (11 §:n 6 momentti).

13. Työntekijöiden on noudatettava suojatoimenpiteitä koulutuksensa ja työnantajansa ohjeiden mukaisesti (15 §:n 1 momentti). Heidän on erityisesti käyttäydyttävä asianmukaisesti välttääkseen vaarat sekä käytettävä työkaluja ja henkilönsuojaimia oikein (15 §:n 2 momentti).

14 – Yleensä ainoastaan siinä tapauksessa, että työntekijöitä on enemmän kuin 50 (ASchG:n 10 §:n 2 momentin 4 kohta).

15 – Työsuojeluasiantuntijoiden tehtäviä kuvataan ASchG:n 76 §:ssä.

16 – Mikäli työsuojeluvaltuutettuja tai henkilöstöä edustavia elimiä ei ole, kaikille työntekijöille on ilmoitettava mainituista seikoista ja mainitut asiakirjat on annettava heidän käyttöönsä (12 §:n 7 momentti).

14. B-BSG on samansisältöinen; erot liittyvät soveltamisalaan, koska se koskee valtion virkamiehiä. [17]

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

15. Direktiivi piti saattaa osaksi Itävallan lainsäädäntöä 1.1.1994 mennessä, jolloin sopimus Euroopan talousalueesta [18] tuli voimaan.

16. Itävallan tasavallan liityttyä Euroopan yhteisöihin toimivaltaiset viranomaiset antoivat täytäntöönpanosäädökset tiedoksi komissiolle, joka tutkittuaan ne pyysi erilaisia tietoja ja selvityksiä saadakseen selville, oliko direktiivi pantu täysimääräisesti ja asianmukaisesti täytäntöön.

17. Komissio ei vakuuttunut asiasta, joten se osoitti Itävallalle 12.1.1998 virallisen huomautuksen, jossa se esitti kohdat, joita sen mielestä ei ollut pantu täytäntöön.

18. Komissio lähetti käydyn kirjeenvaihdon jälkeen 19.12.2002 perustellun lausunnon, johon Itävalta vastasi 20.2.2003 päivätyllä kirjeellä, jota se täydensi toisella, 11.9.2003 päivätyllä kirjeellä ilmoittamalla toteutetuista toimenpiteistä.

19. Koska komissio ei vakuuttunut siitä, että direktiivi olisi pantu täytäntöön asianmukaisesti Itävallassa, jonka se katsoi jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, se päätti panna yhteisöjen tuomioistuimessa vireille EY 226 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

20. Kannekirjelmä saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 6.10.2004 ja vastine 18.11.2004.

21. Kannekirjelmässä esitettiin alun perin myös direktiivin 12 artiklan 4 kohdan virheellistä täytäntöönpanoa koskenut peruste, josta luovuttiin vastauskirjelmässä Itävallan hallituksen esittämien täsmennysten vuoksi.

17 – Esimerkiksi ASchG:n edellä mainittuja 11, 15, 25, 26 ja 73 §:ää vastaavat B-BSG:n samoin numeroidut pykälät.

18 – EYVL 1994, L 1, s. 3.

22. Komission tätä koskevan vastauskirjelmän jälkeen Itävalta ei pitänyt oman vastauskirjelmän toimittamista tarpeellisena, mistä syystä kirjallinen vaihe päätettiin; koska myöskään suulliselle käsittelylle ei ollut tarvetta, asia oli valmis tämän ratkaisuehdotuksen laatimista varten.

V Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien perusteiden tutkiminen

23. Kanteessa vedotaan kahteen direktiivin noudattamatta jättämistä koskevaan perusteeseen, joista jälkimmäiseen liittyy viisi erillistä laiminlyöntiä.

A *Ensimmäinen kanneperuste*

24. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Itävalta ei ole noudattanut direktiivin 18 artiklaa, koska se ei ole antanut kyseisen yhteisön säädöksen täytäntöön panemiseksi annettua Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz -nimistä lakia (osavaltioiden opettajia koskeva laki, jäljempänä LDG) määräajassa tai ei ole ainakaan ilmoittanut sen hyväksymisestä ajoissa. [19]

25. Imutta väittää, että tiedot LDG:n julkaisemisesta [20] vahvistettiin vastaanotetuiksi 10.9.2004.

26. Tässä yhteydessä on riittävää muistuttaa siitä, että vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia. [21]

27. Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on myönnetty, koska LDG:n voimassaolosta ilmoitettiin vasta määräajan päätyttyä. [22]

B *Toinen kanneperuste*

28. Komissio arvioi tämän perusteen yhteydessä, että jäsenyysvelvoitteita on mukautet-

19 – Kannekirjelmässä vedottiin samoihin puutteisiin myös Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz -nimisen lain (virkamies-, sairaus- ja tapaturmavakuutuksia koskeva laki) ja Allgemeines Sozialversicherungsgesetz -nimisen lain (yleisestä sosiaaliturvasta annettu laki) osalta, mutta komissio ilmoitti vastauskirjelmässään, että se ei pitäisi tätä koskevaa perustettaan voimassa.

20 – BGBl. I nro 69/2004.

21 – Mm. asia C-200/88, komissio v. Kreikka, tuomio 27.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4299, 13 kohta); asia C-133/94, komissio v. Belgia, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2323, 17 kohta) ja asia C-103/00, komissio v. Kreikka, tuomio 30.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1147, 23 kohta).

22 – Perustellussa lausunnossa, joka oli päivätty 19.12.2002, asetettiin kahden kuukauden määräaika direktiivin täytäntöönpanoa varten, kun LDG annettiin tiedoksi 10.9.2004, kuten edellä totesin.

taessa Itävallan oikeusjärjestystä direktiivin mukaiseksi laiminlyöty viidellä tavalla, joita on tutkittava erikseen.

2. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan täytäntöönpano

1. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan täytäntöönpano

33. Kyseisessä artiklassa säädetään, että jos työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä ei voida järjestää sen vuoksi, että yrityksessä ei ole siihen pätevää henkilöstöä, on työnantajan ostettava ulkopuolisia palveluja.

29. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetty ongelma johtuu siitä, että julkisen koululaitoksen opettajat on Tirolissa jätetty kaikki sekä julkiset että yksityiset toiminnot kattavan yhteisön säädöksen yleisen soveltamisalan ulkopuolelle.

34. Komissio katsoo, että kun kyseistä kohtaa luetaan yhdessä kyseisen säännöksen 1 kohdan kanssa, jonka mukaan työnantajan on nimettävä yksi tai useampi työntekijä huolehtimaan erityisesti kyseisistä tehtävistä, tämä edellyttää ulkopuolisten palvelujen käyttämistä, jos omat resurssit eivät riitä.

30. On selvää, että direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa rikotaan, jos tietyt opettajat jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle.

31. Itävallan hallituksen asiamiehen mukaan LDG:stä on myöhemmin poistettu este, jonka vuoksi tämä henkilöstö ei kuulunut kyseisen lainsäädännön soveltamisalaan.

35. Itävallan lainsäädännössä annetaan sitä vastoin kolme vaihtoehtoa työsuojeluasiantuntijoiden ja työpaikkalääkärien valitsemiseen: oman yrityksen työntekijöiden käyttäminen, turvautuminen ulkopuolisiin henkilöihin tai erityisen keskuksen palvelujen käyttäminen (ASchG:n 73 §:n 1 momentti ja 79 §:n 1 momentti sekä vastaavasti B-BSG:n 73 §:n 1 momentti ja 76 §:n 1 momentti).

32. Tämä seikka ei kuitenkaan korjaa jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä, koska, kuten olen ensimmäistä perustetta käsitellessäni todennut, kansallinen lainsäädäntö hyväksyttiin sen jälkeen kun perustellussa lausunnossa asetettu määräaika oli päättynyt.

36. Vastaavanlainen keskustelu virisi samankaltaisen Alankomaiden säännöksen osalta asiassa komissio vastaan Alankomaat, jossa annettiin 22.5.2003 tuomio, [23] jossa todettiin, että kansallisessa lainsäädännössä ei ollut säädetty "yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin turvautumisen toissijaisuudesta järjestettäessä työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä yrityksessä" (tuomiolauselma). [24]

37. Yhteisöjen tuomioistuin noudatti kyseisessä asiassa esittämääni ratkaisuehdotusta ja totesi, että direktiivin 7 artiklassa on työnantajille asetettujen velvollisuuksien hierarkia (21 ja 30 kohta): [25] Perustavanlaatuinen velvollisuus on yhden tai useamman työntekijän nimeäminen mainittuihin tehtäviin; toissijainen velvollisuus on turvautuminen yrityksen ulkopuolisiin palveluihin vain, mikäli yrityksessä ei ole riittävästi pätevää henkilöstöä (53 kohta). Ensisijaisuuden on ilmettävä nimenomaisella tavalla kansallisesta oikeusjärjestyksestä (23 kohta), sillä kyseessä on järjestelytoimenpide, joka on työntekijöiden osallistumista omasta turvallisuudestaan huolehtimiseen koskevan tarkoituksen mukainen (40 kohta). Mikäli valintaoikeus sallittaisiin, kyseenalaistettaisiin säännöksen täysimääräinen soveltaminen (23 kohta) ja sen tehokas vaikutus (54 ja 55 kohta).

38. On siis asianmukaista soveltaa näitä näkemyksiä tähän oikeudenkäyntiin, koska direktiivin taustalla oleva näkemys perustuu siihen periaatteeseen, että suojeleminen työssä esiintyviltä vaaroilta alkaa työpaikalla.

39. Näitä perusteluja eivät heikennä myöskään vastineessa esitetyt väitteet, joissa vedotaan siihen, että on olemassa suuri määrä yrityksiä, joilla ei ole yrityksen sisällä riittävän päteviä henkilöitä näistä palveluista huolehtimiseen, ja että yritykset, joissa tällaisia henkilöitä on, ovat poikkeuksia, [26] sillä tässä väitteessä jätetään huomiotta se, että 7 artiklassa ei vaadita, että kaikissa yrityksissä olisi mainittujen toimintojen hoitamiseen omistautunut organisaatio, vaan tilanteessa, jossa on todennäköistä, että useilta asianomaisilta yrityksiltä puuttuu kyky hoitaa palvelu itse, ne hoitavat tämän, kun ne saavat tämän mahdollisuuden, kokonaan tai osittain ulkopuolisin palveluin, kuten 7 artiklan 6 kohdassa sallitaan.

23 – Asia C-441/01, komissio v. Alankomaat, tuomio 22.5.2003 (Kok. 2003, s. I-5463).

24 – Direktiivin 7 artiklaa on tulkittu myös asiassa C-49/00, komissio v. Italia, 15.11.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-8575) siten, että se estää sen, että työnantajalle annettaisiin vapaus päättää, turvautuuko hän ulkopuolisiin suojelupalveluihin, kun yrityksen sisäiset resurssit eivät riitä (19–32 kohta).

25 – Kuten totesin kyseisessä asiassa esittämäni ratkaisuehdotuksen 18 kohdassa, "sille, että 7 artiklassa annetaan etusija sille, että yrityksen omat työntekijät huolehtivat suojeluun ja ehkäisyyn liittyvistä tehtävistä tämän ollessa toteutettavissa, on painavia perusteita. Ensinnäkin työntekijät tuntevat yrityksen sisältä käsin, noudattavat sen työtapoja, ymmärtävät yrityksen konkreettiseen toimintaan liittyvät vaarat, tuntevat aikaisemmat tapahtumat, voivat tunnistaa mahdolliset vaarat ja ovat pysyvästi läsnä yrityksessä. Toiseksi työntekijät ovat niitä, joita se, että nämä toimenpiteet toteutetaan tehokkaasti, ensisijassa koskee, koska kyseessä on heidän fyysinen koskemattomuutensa ja heidän työtovereidensa fyysinen koskemattomuus. Kyseisten toimenpiteiden järjestäminen yrityksessä vahvistaa lisäksi koko henkilöstön tietoisuutta siitä, miten tärkeää näiden tehtävien suorittaminen on, niin että mahdollisten vaikeuksien ei katsota aiheutuvan ulkopuolelta asetetuista velvoitteista".

26 – Itävallan toimittamien tietojen mukaan 96,7 prosentissa itävaltalaisista yrityksistä on vähemmän kuin 50 työntekijää.

40. Koska Itävallan oikeussäännöissä ei ole otettu huomioon 7 artiklan 1 ja 3 kohdasta ilmenevää hierarkiaa, niitä ei ole pantu asianmukaisella tavalla täytäntöön.

3. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano

41. Tämän säännöksen mukaan työnantajan on nimettävä ensiapu-, palontorjunta- ja työntekijöiden evakuointitoimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi tarvittavat työntekijät.

42. Komission mielestä kyseessä on ehdoton velvollisuus, kun Itävalta puolestaan väittää, että nimeämisvelvollisuudesta voidaan vapautua yrityksen koon perusteella (ASchG:n ja B-BSG:n 26 §, luettuina yhdessä Arbeitsstättenverordnung-nimisen asetuksen (työpaikoista annettu asetus, jäljempänä AstV) 39 ja 40 §:n kanssa [27] ja Bundes-Arbeitsstättenverordnung-nimisen asetuksen (työpaikoista annettu liittovaltion asetus) kanssa) [28] tai nimeämisen käytännön sujuvuuteen liittyvien seikkojen perusteella (ASchG:n ja B-BSG:n 25 § luettuina yhdessä AstV:n 43 §:n kanssa). [29]

43. Itävalta perustelee lainsäädäntöään väittämällä, että koska 8 artiklan 1 kohdassa edellytetään siinä mainituilla alueilla sellaisten "tarpeellisten toimenpiteiden" toteuttamista, jotka on sovitettu harjoitettavan toiminnan kokoon ja luonteeseen, 2 kohtaa koskevat samat edellytykset.

44. Tätä väitettä ei voida hyväksyä seuraavista syistä:

– Ensinnäkin direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan nojalla toteuttaa työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden

27 – BGBl. II nro 368/1998.

28 – BGBl. II nro 352/2002.

29 – AStV 40 §:n mukaan työpaikoilla, jossa on 5–19 työntekijää, vähintään yhdellä on oltava ensiapukoulutus, työpaikoilla, joilla on 20–29 työntekijää, tällainen koulutus on oltava kahdella työntekijällä, ja koulutettujen määrää koskeva vaatimus kasvaa tämän jälkeen progressiivisesti, mutta mikäli työpaikalla on vähemmän kuin viisi työntekijää, tällaista koulutusta ei edellytetä. Kun toisaalta AStV:n 43 §:n 1 momenttia ja 12 § :n 1 momenttia luetaan yhdessä, niistä ilmenee, että on nimitettävä ainoastaan yksi palontorjunnasta vastaava henkilö ja mahdollisesti sijainen, mikäli sitä pidetään asianmukaisena tehokkaan suojelun kannalta, tietyin edellytyksin, jotka koskevat esimerkiksi harjoitettavaa toimintaa ja työmenetelmiä, käsiteltävien aineiden luonnetta ja määrää, käytettävissä olevia tiloja tai laitteita, ympäristön erityispiirteitä sekä työntekijöiden enimmäismäärää. Samanlaisia sääntöjä sisältyy Wiener Arbeitsstättenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft -nimiseen asetukseen (maa- ja metsätalouden työpaikoista annettu Wienin osavaltion asetus; Wienin LGBl. nro 27/2003), jossa edellytetään ainoastaan työsuojeluvaltuutetun ja tarvittaessa, erityisten seikkojen vuoksi, sijaisen valitsemista.

parantamiseksi työssä tarpeelliset toimenpiteet (1 kohta), joihin sisältyy muutamia yleisiä periaatteita (2 kohta), joilla ei estetä sellaisten kansallisten ja yhteisön säännösten soveltamista, joilla annetaan parempaa suojaa (3 kohta). Viimeksi mainittu sääntö merkitsee sitä, että ainoat poikkeukset koskevat tilanteita, joissa annetaan parempaa suojaa. Lisäksi direktiiviä sovelletaan 2 artiklan mukaan "kaikkiin" aloihin lukuun ottamatta aloja, jotka liittyvät erityisiin julkisiin tehtäviin, joista mainitaan esimerkkeinä asevoimat, poliisivoimat ja väestönsuojelu.

Kummassakaan edellä mainituista säännöksistä ei siten sallita poikkeuksia, joissa otettaisiin huomioon yrityksen organisaatio tai se, miten sujuvaa yhteisön säädösten täytäntöönpano on. Näin ollen ei voida hyväksyä myöskään sitä, mitä vastaajana oleva jäsenvaltio esittää mainituista tehtävistä vastaavien henkilöiden nimeämisen osalta.

– Toiseksi 8 artiklan 1 ja 2 kohdan oikea tulkinta johtaa siihen näkemykseen, että ensin mainittuun sisältyy yleinen ja epämääräinen toteamus toimenpiteistä, joita voidaan toteuttaa, kun taas jälkimmäiseen sisältyy konkreettinen maininta, minkä osoittaa siinä käytetty ilmaisu "erityisesti" ja se, että siinä täsmennetään seikat, joihin vaikuttavat yrityksen koko ja olosuhteet.

Mikäli Itävallan näkemykset hyväksyttäisiin, rikottaisiin säännöksen sanamuotoa ja loukattaisiin säädöksen tausta-ajatusta, kun sen noudattaminen rajoitettaisiin suuriin yrityksiin tai jätettäisiin subjektiivisten arvioiden varaan.

– Kolmanneksi siinäkään tapauksessa, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on omia erityispiirteitä (esimerkiksi epävirallisia organisaatioita tai nopea henkilöstön kierto) tai erityistarpeita, nämä seikat eivät vaikuta vaaran tasoon, joten nämä seikat eivät ole niin merkityksellisiä, että voitaisiin katsoa, että mainittua velvollisuutta ei sovellettaisi.

Olen kuitenkin jo todennut, että vaikka koko tai erityiset vaarat eivät kumoa perussääntöä, ne ovat peruste sen muuntamiselle, koska kyseisen 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että mainituista tehtävistä vastaavien työntekijöiden koulutus ja lukumäärä samoin kuin aineisto, jota heille on toimitettava, riippuvat kyseisistä seikoista.

Yrityksen koon tai laajuuden ja sen toiminnan luonteen perusteella voidaan täsmentää 8 artiklan 2 kohdassa asetettuun velvollisuuteen sisältyviä seikkoja, mutta ne eivät voi olla sen noudattamatta jättämisen perusteena. [30]

– Todettakoon lopuksi, että asetettavan velvollisuuden on tarkoitettava sen rajaamista, kenen tehtävänä on kutsua sairaankuljetusauto, palokunta tai muuta apua, käyttää ensiapupakkausta tai sammutinta tai osoittaa hätäuloskäytävät niissä tilanteissa, joita saattaa esiintyä pienissä yrityksissä.

45. Edellä esitetyistä syistä on katsottava, että Itävalta on rikkonut direktiivin 8 artiklan 2 kohtaa rajoittaessaan sen soveltamisalaa. [31]

4. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan täytäntöönpano

a) Johdanto

46. Yksi direktiivissä asetetuista huomattavimmista uusista vaatimuksista on työntekijöiden kuuleminen tehtävistä, jotka koskevat turvallisuutta ja terveyttä työssä, ja osallistuminen niihin. [32] Näiden toimenpiteiden tärkeys ilmenee säädöksen perustelukappaleista, [33] ja niiden sisältö esitetään yksityiskohtaisesti 11 artiklassa, jossa ne luetaan työnantajan velvollisuuksiin ja erotetaan toisistaan ne, jotka kohdistuvat työntekijöihin ja heidän edustajiinsa yleisesti (1 kohta), ja ne, jotka huomattavasti yksityiskohtaisemmin liittyvät niihin henkilöihin, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä (2–5 kohta).

47. Kaksijakoisuus on edellä kuvatun järjestelmän mukaista, koska työntekijöiden

30 – Totesin em. asiassa komissio v. Alankomaat 22.5.2003 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, että "yrityksen koolla on tavallisesti vaikutusta siihen, onko yrityksessä sopivia työntekijöitä huolehtimaan työhön liittyvien vaarojen ehkäisy- ja suojelutoimenpiteistä, mutta on täsmennettävä, että näin ei aina ole" (26 kohta).

31 – Samanlainen näkemys sisältyy asiassa C-5/00, komissio v. Saksa, 7.2.2002 annettuun tuomioon (Kok. 2002, s. I-1305), sillä siinä pidettiin direktiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 10 artiklan 3 kohdan a alakohdan vastaisena sitä, että liittovaltion toimivaltaiselle ministeriölle annettiin toimivalta vapauttaa työpaikkalääkärit ja työturvallisuuteen erikoistunut henkilöstö työolojen arviointia koskevien selvitysten laatimisvelvollisuudesta, "koska yritykset, joiden palveluksessa on enintään kymmenen työntekijää, voidaan näin vapauttaa velvollisuudesta pitää hallussaan asiakirjoja, jotka sisältävät vaarojen arvioinnin" (35 kohta). Kuten julkisasiamies Geelhoed totesi kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, "direktiivi suojaa periaatteessa kaikkia työntekijöitä sen yrityksen koosta riippumatta, jonka palveluksessa nämä ovat. – – fyysisten työolojen parantamiseen liittyvä tavoite ei saa olla alisteinen pelkästään taloudellisille näkökohdille kuten pienille yrityksille mahdollisesti aiheutuvalle kohtuuttomalle hallintorasitukselle" (48 kohta).

32 – Montoya Melgar, A., Galiana Moreno, J. Mª. ja Sempere Navarro, A. V., *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, s. 109.

33 – Johdanto-osan 11. perustelukappaleessa todetaan, että "suojelun tason parantamiseksi – – [työntekijöiden tai heidän edustajiensa] täytyy myös voida myötävaikuttaa tasapuolisesti edustettuina kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti siihen, että tarvittavat suojelutoimenpiteet toteutetaan", ja 12. perustelukappaleessa korostetaan, että "työnantajien ja työntekijöiden tai heidän edustajiensa välille on sopivin menettelyin ja välinein aikaansaatava tiedotus, vuoropuhelu ja tasapuolinen osallistuminen työsuojeluun – –".

itsensä rinnalla on toinen ryhmä, jota asia koskee ja jonka muodostavat ne, jotka on nimetty 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti kussakin yrityksessä huolehtimaan työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemisesta ja niiden ehkäisystä.

48. Viimeksi mainittujen henkilöiden on osallistuttava asioiden hoitoon tasapuolisesti, taikka työnantajan on kuultava heitä etukäteen hyvissä ajoin erityisesti 11 artiklan 2 kohdassa kuvatuista toimenpiteistä, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitetuista tiedoista sekä turvautumisesta yrityksen ulkopuolisiin palveluihin.

49. Komissio vetoaa Itävaltaa vastaan esittämässään kanneperusteessa näihin kahteen säännökseen, sillä se katsoo, että kyseisessä valtiossa ei säädetä siitä, että nämä edustajat saisivat tiedot kaikista 10 artiklassa mainituista seikoista, eikä yrityksen ulkopuolisten palvelujen käyttämiseen liittyvästä vaatimuksesta.

b) Direktiivin 10 artiklassa tarkoitetut tiedot

50. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään, että henkilöiden, joilla on turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, on osallistuttava 10 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin tai työnantajan on kuultava heitä etukäteen hyvissä ajoin kyseisistä tiedoista. Komissio arvioi käytännössä, että seuraavien tietojen osalta ei ole säädetty näiden vaatimusten täyttymisestä:

– tiedot, joita on annettava yleisesti turvallisuutta ja terveyttä uhkaavista vaaroista sekä suojelu- ja ehkäisytoimenpiteistä ja -toiminnasta "kunkin työpisteen tai työn kannalta" (10 artiklan 1 kohdan a alakohta)

– tiedot, joita on annettava yrityksessä tai laitoksessa työskentelevien ulkopuolisten työntekijöiden työnantajille (10 artiklan 2 kohta)

– ja tiedot, jotka on saatu "suojelu- ja ehkäisevistä toimenpiteistä, tarkastusten suorittajilta sekä turvallisuudesta ja terveydestä vastaavilta toimielimiltä" (10 artiklan 3 kohdan c alakohta).

51. On muistettava, että asiassa ei ole kyse siitä, että nämä tiedot on annettava – mikäli näin olisi, vedottaisiin direktiivin 10 artiklan

noudattamatta jättämiseen – vaan yhden työntekijäryhmän oikeudesta tietojen saamiseen, mikä sijoittuu ajallisesti aikaisemmaksi.

i) Vaarat ja toimenpiteet, jotka vaikuttavat yrityksen työpisteeseen ja/tai työhön (10 artiklan 1 kohdan a alakohta)

52. Itävallan tasavalta väittää, että yritysneuvoston on toimittava yhteistyössä vaarojen paikallistamisessa ja arvioimisessa sekä asianmukaisten toteutettavien toimenpiteiden määrittämisessä (Arbeitsverfassungsgesetz-nimisen lain (yritysten henkilöstöön kohdistuvista toimenpiteistä ja henkilöstön edustuksen organisoimisesta annettu liittovaltion laki, jäljempänä ArbVG) 92a §:n 1 momentin 3 kohta);[34] mikäli henkilöstöä edustavia elimiä ei ole, tämän tehtävän hoitavat työsuojeluvaltuutetut (ASchG:n 11 §:n 6 momentti); mikäli näitä kumpaakaan ei ole, kaikkia työntekijöitä on kuultava ja heidän on osallistuttava (ASchG:n 13 §:n 2 momentti). Mainitut toimenpiteet on vaarojen ehkäisemisen sitä edellyttäessä toteutettava työpisteittäin (ASchG:n 4 § luettuna yhdessä 5 §:n kanssa ja Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente -niminen asetus (turvallisuuteen ja terveyden suojelemiseen vaikuttavista asiakirjoista annettu asetus)). Nämä tehtävät merkitsevät sitä, että työntekijöitä on kuultava tiedoista, jotka koskevat vaaroja kussakin työpisteessä ja/tai tehtävässä.

53. Vaikka vastaajana oleva valtio väittää toimineensa asiassa, on katsottava, että se ei ole pannut direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön:

– edellä mainitut säännökset perustuvat Itävallan järjestelmän rakenteeseen, jossa, kuten olen esittänyt, ei edellytetä työsuojeluvastaavien nimeämistä jokaiseen yritykseen, mikä on direktiivin vastaista ja mitä rasittavat samat virheet kuin ne, jotka todettiin 7 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa tutkittaessa, sillä mikäli niille, joita asia koskee – yritysneuvosto, työsuojeluvaltuutettu ja työntekijät yleisesti – ilmoitetaan työsuojeluvaltuutetun puuttuessa tiedot myöhemmin, tämä saattaa johtaa siihen, että mikäli henkilöstöä edustava elin on olemassa, työsuojeluasiantuntijat eivät toimi yhteistyössä asianomaisten tietojen osalta

– toisaalta niissä ei oteta huomioon tarvetta osallistua tutkimuksiin, joita koskevia tietoja on annettava, vaan tarve tilanteiden paikallistamiseen ja ehkäisemiseen

34 – BGBl. nro 22/1974, sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna.

– lisäksi kaikenlaisiin työpisteisiin ja/tai tehtäviin liittyvien vaarojen yksilöinti tulee kysymykseen ainoastaan silloin, kun se on tarpeen, mitä koskevaa rajoitusta ei sisälly Euroopan yhteisön säädökseen.

54. Näin ollen edellytetään, että ne, jotka huolehtivat työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemisesta ja niiden ehkäisystä, mainitaan konkreettisesti ja ensisijaisesti, jotta he osallistuvat asioiden hoitoon tai jotta heitä kuullaan tiedoista, joita on annettava kaikenlaisiin töihin ja/tai tehtäviin liittyvistä vaaroista, mikä osoittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, koska tämä puuttuu Itävallan lainsäädännöstä.

ii) Ulkopuolisille työnantajille annettavat tiedot (10 artiklan 2 kohta)

55. Itävalta väittää panneensa täytäntöön 11 artiklan 2 kohdan c alakohdan, luettuna yhdessä 10 artiklan 2 kohdan kanssa, siltä osin kuin siinä velvoitetaan työnantaja antamaan tiedot työpisteeseen liittyvistä vaaroista yrityksessään työskentelevien ulkopuolisten työntekijöiden työnantajille (ASchG:n 8 §:n 2 momentin 1 kohta). [35]

35 – Kyseisessä säännöksessä käsitellään työnantajien välistä yhteistyötä, kun nämä käyttävät eri yritysten työntekijöitä ja ottavat yleensä käyttöön keskinäisen tiedotusjärjestelmän.

56. Säännöksessä, jonka asianmukainen täytäntöönpano on riitautettu, ei kuitenkaan edellytetä tällaista ilmoitusta – näin menetellään 10 artiklan 2 kohdassa – vaan työsuojeluvaltuutetut toimivat tältä osin yhteistyössä tai ilmaisevat mielipiteensä esimerkiksi sen laajuudesta tai sisällöstä.

57. Edellä mainittuihin kansallisiin säännöksiin ei sisälly tällaista konkreettista osoitusta työsuojeluvaltuutettujen toiminnasta, eikä se ole johdettavissa myöskään kyseisten säännösten sisällöstä, mistä syystä kyseisten säännösten on katsottava merkitsevän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

iii) Lisätiedot (10 artiklan 3 kohdan c alakohta)

58. Henkilöiden, joilla on turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, osallistuminen tai kuuleminen ulottuu niihin tietoihin, joita heidän on saatava suojelu- ja ehkäisevistä toimenpiteistä sekä tarkastusten suorittajilta ja turvallisuudesta ja terveydestä vastaavilta toimielimiltä.

59. Itävalta väittää, että Arbeitsinspektionsgesetz (työpaikoilla tehtävistä tarkastuksista

annettu laki, jäljempänä ArbIG) [36] ja ASchG täyttävät nämä vaatimukset.

60. ArbIG:n mukaan

– henkilöstöä edustavien elinten on osallistuttava tarkastajien tarkastuskäynteihin työpaikoilla ja työpisteissä. Myös työsuojeluvaltuutettujen, työsuojeluasiantuntijoiden ja työpaikkalääkäreiden on riittävässä määrin osallistuttava niihin; heidän on joka tapauksessa saatava osallistua, mikäli he sitä pyytävät. Työnantajan on ilmoitettava kyseisille elimille ja henkilöille tarkastajan läsnäolosta (ArbIG:n 4 §:n 8 momentti)

– lisäksi tarkastuksessa on ilmoitettava yritysneuvostoille käytetyistä menetelmistä ja tehdyistä tutkimuksista (ArbIG:n 5 §:n 4 momentti) ja niille on kerrottava myös määrättävistä seuraamuksista (ArbIG:n 9 §:n 4 momentti)

– yritysneuvostoille toimitetaan myös jäljennökset määräyksistä, joita työnantajalle annetaan näitä seikkoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi, ja jäljennökset toimitetaan työsuojeluvaltuutetuille ja työpaikkalääkäreille, mikäli niiden sisältö koskee heidän tehtäviään (ArbIG:n 9 §:n 1 momentti)

– mikäli valvonnan yhteydessä tarvitaan toimenpiteitä työntekijöiden elämän ja terveyden suojelemiseksi, toimivaltaiselle viranomaiselle osoitetun hakemuksen jäljennös toimitetaan työntekijöiden edustajille (ArbIG:n 10 §:n 1 momentti).

61. ASchG:n sisällön osalta on huomattava seuraavaa:

– työnantajan on annettava tiedot työntekijöiden suojelemista koskevista velvollisuuksista, määräyksistä ja luvista (ASchG:n 11 §:n 7 momentti) työsuojeluvastaaville, ja ellei näitä ole nimetty, kaikille työntekijöille (ASchG:n 12 §:n 7 momentti)

– kyseisten vastuuhenkilöiden on turvallisuuteen ja terveyteen liittyvissä kysymyksissä henkilöstöä edustavien elinten rinnalla puolustettava työntekijöiden

36 – BGBl. nro 27/1993.

etuja työnantajaan, toimivaltaisiin viranomaisiin ja muihin elimiin nähden (ASchG:n 11 §:n 1 momentin 3 kohta)

– yritysten on kuultava näistä kysymyksistä työsuojeluasiantuntijoita (ASchG:n 11 §:n 4 momentti) ja työntekijöitä (ASchG:n 13 §:n 1 momentti).

62. Kun tätä yksityiskohtaista säännösluetteloa luetaan tarkasti, siitä ilmenee hyvin määritelty aikomus noudattaa direktiivin 10 artiklassa vahvistettua tiedottamisvelvollisuutta. Kuten olen todennut, riita ei kuitenkaan koske tämän säännöksen täytäntöönpanoa vaan seuraavan, eri tehtävää koskevan säännöksen täytäntöönpanoa, ja sen mukaan ne, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, osallistuvat näiden asioiden hoitoon tai heitä kuullaan näistä tiedoista eli, kuten olen esittänyt edellä esimerkkinä, niiden laajuudesta tai sisällöstä.

63. Kun toisaalta otetaan huomioon direktiivin päämäärä ja rakenne, ei voida ajatella, että yhteistyövelvollisuus merkitsisi yleisluonteista velvollisuutta pyytää heidän lausuntoaan työsuojelusta, mistä säädetään Itävallan lainsäädännössä.

64. Koska tästä mainitun työntekijäryhmän konkreettisesta tehtävästä ei säädetä nimenomaisesti, vastaajana oleva valtio on rikkonut direktiiviä.

c) Turvautuminen yrityksen ulkopuolisiin palveluihin

65. Komissio katsoo myös, että direktiivin 11 artiklan 2 kohdan d alakohtaa on rikottu, koska erityistehtäviä hoitavien työntekijöiden osallistumiseen tai kuulemiseen ei ole sisällytetty sitä, että kun työpaikalla ei ole infrastruktuuria suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden hoitamiseen, turvauduttaisiin yrityksen ulkopuolisiin henkilöihin tai palveluihin.

66. Itävallan hallitus väittää, että työsuojeluvaltuutetuille on ilmoitettava etukäteen ja pyydettävä heidän näkemystään työsuojeluasiantuntijoiden, työpaikkalääkäreiden ja ensiavusta, palontorjunnasta ja evakuointitehtävistä vastaavien henkilöiden nimeämisestä ja erottamisesta (ASchG:n 11 §:n 5 momentti), lukuun ottamatta niitä tapauksia, joissa on olemassa henkilöstöä edustava elin, jolta voidaan pyytää lausuntoa (ArbVG:n 92a

§:n 3 momentti ja vastakohtaispäätelmänä ASchG:n 11 §:n 6 momentti), tai joissa tällaisista seikoista keskustellaan työhygieniasta ja -turvallisuudesta vastaavassa elimessä (ASchG:n 88 §).[37] Julkishallinnon sektorilla on vastaavanlainen säännös (B-BSG:n 11 §:n 5 momentti). Sen mielestä nämä säännökset täyttävät yhteisön lainsäädännön vaatimukset.

67. Nämä säännökset koskevat kuitenkin ainoastaan osittain[38] osallistumista tai kuulemista, jota tarkoitetaan direktiivin 11 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, kun siinä viitataan 7 artiklan 1 kohdassa – ennalta ehkäisemisestä vastaavien – ja 8 artiklan 2 kohdassa – ensiapu-, palontorjunta- ja työntekijöiden evakuointitoimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi tarvittavien – työntekijöiden nimeämiseen, mutta eivät d alakohdassa tarkoitettua osallistumista ja kuulemista.

68. Tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa olen todennut, että direktiivin 7 artiklan 1 kohtaan sisältyy työnantajan tärkein velvollisuus nimetä henkilöt huolehtimaan tehtävistä, jotka liittyvät työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn, kun taas saman säännöksen 3 kohdassa asetetaan toissijainen velvollisuus, jonka mukaan työnantajan on ostettava ulkopuolisia palveluja, jos yrityksen omat resurssit eivät riitä. Näiden kahden välinen ero on johtanut 11 artiklan 2 kohdan antamiseen, mistä syystä täytäntöönpanon yhteydessä on mainittava molemmat, ilman että jälkimmäinen voitaisiin lukea kuuluvaksi ensin mainittuun.

69. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ei pyritä myöskään siihen, että ne, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, osallistuisivat niiden henkilöiden valintaan, joiden on suoritettava joitakin tähän alaan kuuluvia tehtäviä, vaan he osallistuvat tähän silloin, kun yritys haluaa turvautua ulkopuolisiin palveluihin omien resurssien riittämättömyyden vuoksi, jolloin he voivat esittää näkemyksensä näistä molemmista seikoista.

70. Itävallan lainsäädännössä ei oteta lähtökohdaksi sitä, että tehtäessä päätöstä ulkopuolisten palvelujen käyttämisestä vastuuhenkilöiden pitäisi antaa osallistua asian käsittelyyn,[39] mistä syystä jäsenyysvelvoitteita on kiistatta jätetty noudattamatta.

37 – Itävallan hallitus toteaa lisäksi, että mikäli näitä tehtäviä erityisesti hoitavia työntekijöitä ja näitä työntekijöitä edustavia elimiä ei ole, nimeämisestä ja tehtävien päättymisestä on ilmoitettava ja siitä on keskusteltava koko henkilöstön kanssa (ASchG:n 13 §:n 2 momentti).

38 – Osallistumisesta ei säädetä kaikkien vaan ainoastaan niiden tapausten osalta, joissa yritysneuvosto tai työhygieniasta ja -turvallisuudesta vastaava elin puuttuu.

39 – Heidän poisjättämisensä perustuu siihen, että kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly direktiivin 7 artiklan 1 ja 3 kohdan välistä hierarkiaa, kuten olen edellisissä kohdissa selvittänyt.

5. Direktiivin 13 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan täytäntöönpano

a) Johdanto

71. Yhteisön lainsäädäntöä käsitellessäni olen osoittanut, että direktiivissä luetellaan työnantajien velvollisuuksien jälkeen sen 13 artiklassa työntekijöiden velvollisuudet, joissa lähtökohtana on yleisperiaate (1 kohta), jota sittemmin täsmennetään, kun siinä luetellaan joitakin erityisiä velvollisuuksia (2 kohta), joihin kuuluvat velvollisuus käyttää oikein koneita, laitteita, työkaluja, vaarallisia aineita, kuljetusvälineitä ja muita tuotantovälineitä sekä velvollisuus käyttää oikein saamiaan henkilönsuojaimia ja palautettava ne niille tarkoitettuun säilytyspaikkaan käytön jälkeen (a ja b alakohta).

72. Itävallan oikeussäännöissä edellytetään työntekijöiden käyttävän asianmukaisella tavalla koulutuksensa ja työnantajansa ohjeiden mukaisesti työkaluja ja saamiaan henkilönsuojaimia (ASchG:n ja B-BSG:n 15 §:n 2 momentti).

73. Komissio kaipaa sääntöjä, jotka koskisivat "vaarallisten aineiden" asianmukaista käsittelyä ja henkilönsuojaimien asettamista takaisin paikoilleen, mistä syystä se katsoo, että täytäntöönpano on ollut puutteellinen.

b) Vaaralliset aineet

74. Itävalta väittää, että säännöt, jotka koskevat vaarallisilta aineilta suojelemista, eivät sisälly samaan lakiin kuin työkaluja koskevat säännöt vaan toiseen lakiin eli ASchG:iin (IV osa)[40] ja erilaisiin hallinnollisiin asetuksiin,[41] mitä komissio pitää riittämättömänä, jotta työntekijälle kyettäisiin antamaan selkeää tietoa hänen vastuustaan.

75. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan direktiivin saattaminen osaksi valtion sisäistä oikeutta ei vaadi välttämättä sen säännösten muodollista ja sanatarkkaa toistamista nimenomaisessa ja erityisessä lain tai asetuksen säännöksessä tai hallinnollisessa määräyksessä, sillä yleinen oikeustila saattaa olla riittävä, mikäli sillä turvataan direktiivin täysimääräinen soveltaminen.[42]

40 – ASchG:n 40 § ja sitä seuraavat pykälät.

41 – Itävallan asiamies tuo vastineen 62 kohdassa esiin työntekijöiden osalta Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und Krebserzeugende Arbeitsstoffe -nimisen asetuksen (työssä käytettävien aineiden ja karsinogeenejä sisältävien aineiden raja-arvoista annettu asetus), Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe -nimisen asetuksen (työntekijöiden suojelemisesta biologisista aineista aiheutuvia vaaroja vastaan annettu asetus) (Verordnung biologische Arbeitsstoffe) sekä Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung – AAV -nimisen asetuksen (työntekijöiden suojelemisesta annettu yleinen asetus) 52 §:n ja sitä seuraavat pykälät; se mainitsee virkamiesten osalta BundesGrenzwerteverordnung-nimisen asetuksen (BGBl. II nro 393/2002) ja Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe -nimisen asetuksen (BGBl. II nro 415/1999).

42 – Asia C-214/98, komissio v. Kreikka, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9601, 49 kohta); asia C-38/99, komissio v. Ranska, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10941, 53 kohta) ja em. asia komissio v. Italia, tuomion 21 kohta.

76. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti on tutkittava, edellytetäänkö direktiivin 13 artiklassa yhtä yhteistä mainintaa kaikista edellä mainituista vaaran lähteistä ja onko se tavoitellun päämäärän mukaista.

77. Vaikka tästä ei ole esitetty mitään, erillinen sääntely on perusteltavissa, kun otetaan huomioon, että pääasialliset vaaran lähteet työolosuhteissa on ryhmitelty kahdeksi suureksi kokonaisuudeksi yhdenmukaisin toimintalinjoin, jotta yhtenäisen työturvallisuuden periaate toimisi tehokkaasti ehkäisevällä tavalla. [43] Ensimmäiseen kokonaisuuteen kuuluviin vaaran lähteisiin kuuluvat syyt, joiden lähtökohtana on itse työpiste, kuten vaarat, jotka johtuvat rakennusten rakenteista, ympäristöseikoista tai palvelujen suorittamisen organisoimisesta; jälkimmäiseen kokonaisuuteen kuuluvat vaaran lähteet, jotka johtuvat tavaroista ja aineista, joita työntekijöiden on käsiteltävä. [44]

78. Viimeksi mainitut voidaan jakaa kahdentyyppisiin: ensinnäkin niihin, jotka johtuvat mekaanisista työvälineistä, kuten työkaluista, laitteista tai koneista; toiseksi niihin, jotka johtuvat fysikaalisista, kemiallisista tai biologisista aineista.

79. Vaarojen erottaminen toisistaan perustuu vaaran lähteen lisäksi myös erilaisten ehkäisymenetelmien soveltamiseen, koska laitteiden luotettavuuden varmistamiseen käytetään yhteisiä ja jokaisen itse tekemiä teknisiä turvatarkastuksia, kun vaarallisille tuotteille altistumista valvottaessa käytetään teollisuushygieniaan liittyviä menetelmiä.

80. Näin ollen se, että 13 artiklan 2 kohdassa mainitaan vaaralliset aineet työkalujen joukossa, ei estä sitä, että ne erotetaan kansallisella tasolla toisistaan, kunhan kyseisen yhteisön säännöksen 1 kohdassa ilmaistu tavoite saavutetaan eli työntekijät huolehtivat omasta turvallisuudestaan ja terveydestään sekä myös muiden henkilöiden turvallisuudesta ja terveydestä.

81. Komissio ei ole osoittanut, miten Itävallan lainsäädäntö vaikuttaa tähän lopputulokseen, sillä se on ainoastaan väittänyt, että mikäli nämä molemmat alueet sisältyisivät samaan lakiin, työntekijä saisi yksityiskohtaisemman kuvan velvollisuuksistaan, mikä on pelkkää arvailua, koska ei ole tiedossa syitä, joiden vuoksi vastineessa mainittuja vaarallisia aineita koskevat kansalliset säännökset olisivat puutteellisia. On muistettava, että edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan komission on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja sen

43 – Lozano Lares, F., em. teoksen s. 74–77.

44 – Näiden kahden toisiinsa liittyvän ryhmän olemassaoloa on arvioitava yhteisön lainsäädännön perusteella. Siihen sisältyy EY 95 artiklaan perustuvien oikeussääntöjen, joilla pyritään tuotteiden tekniseen yhdenmukaistamiseen, lisäksi muita, EY 137 artiklan nojalla annettuja oikeussääntöjä, joilla pyritään yhdenmukaistamaan työpaikkojen olosuhteita.

tehtävänä on esittää yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat seikat, jotta tämä voi todeta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, eikä se tällöin voi nojautua minkäänlaisiin olettamiin. [45]

c) Henkilönsuojaimet

82. Itävalta kiistää nyt käsiteltävässä asiassa yhden komission kanteensa tueksi esittämistä suojaimien yhteiskäyttöä koskevista perusteluista, sillä se väittää, että nämä varusteet on hygieniasyistä tarkoitettu vain yhden työntekijän henkilökohtaiseen käyttöön, mistä syystä niiden palauttaminen on tarpeetonta, koska muut työntekijät eivät voi käyttää niitä.

83. Tämä väite ei ole kuitenkaan hyväksyttävä perustelu sille, että Itävallan oikeussääntöihin ei sisälly nimenomaista sääntöä, jolla velvoitettaisiin kyseistä suojainta käyttänyt henkilö palauttamaan se paikalleen.

84. Työkalujen asianmukaisella säilyttämisellä on yhtä suuri merkitys kuin niiden asianmukaisella käytöllä, joka on mahdotonta, mikäli ne eivät ole paikoillaan, kun niitä tarvitaan, ja tämä seikka ylittää tärkeydessä väitetyt hygieniaan liittyvät näkökohdat. Tästä syystä direktiivissä erotetaan toisistaan nämä toimenpiteet ja annetaan niille sama painoarvo, joten täytäntöönpano on toteutettu epätäydellisesti, jos kansallisessa lainsäädännössä ei viitata niihin molempiin.

45 – Ks. mm. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta); asia C-404/00, komissio v. Espanja, tuomio 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6695, 26 kohta) ja asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta).

C Päätelmä

85. Edellä esitetyn perusteella katson, että vastaajana oleva valtio ei ensinnäkään ole noudattanut direktiivin 89/391/ETY 18 artiklasta johtuvia velvoitteitaan ja että se on toisaalta pannut kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 2 kohdan, 11 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan sekä 13 artiklan 2 kohdan b alakohdan virheellisellä tavalla täytäntöön oikeusjärjestyksessään, ilman että se olisi kuitenkaan rikkonut viimeksi mainitun säännöksen a alakohtaa.

VI Oikeudenkäyntikulut

86. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

87. Koska sekä komissio että Itävallan tasavalta ovat pyytäneet vastapuolen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska ehdotan, että kanne hyväksytään lähes kokonaisuudessaan, Itävallan tasavallan on korvattava yhdeksän kymmenesosaa komission oikeudenkäyntikuluista ja komission puolestaan yksi kymmenesosa Itävallan tasavallan oikeudenkäyntikuluista.

VII Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Itävallan tasavalta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 18 artiklasta johtuvia velvoitteitaan ja että se on pannut kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan 2 kohdan, 11 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdan sekä 13 artiklan 2 kohdan b alakohdan virheellisellä tavalla täytäntöön oikeusjärjestyksessään

2) hylkää kanteen muilta osin

3) velvoittaa Itävallan tasavallan korvaamaan yhdeksän kymmenesosaa komission oikeudenkäyntikuluista ja

4) velvoittaa komission korvaamaan yhden kymmenesosan Itävallan tasavallan oikeudenkäyntikuluista.