KOHTUJURISTI ETTEPANEK

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

esitatud 20. oktoobril 2005 [1]

1. Komisjon esitas EÜ artikli 226 alusel Austria vastu hagi, milles ta palub Euroopa Kohtul tuvastada, et see liikmesriik on nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta (edaspidi „direktiiv") [2] üle võtnud ebapiisavalt ja ebaõigesti.

2. Täpsemalt heidab ta nimetatud riigile ette kõnesoleva direktiivi artiklist 2, artikli 7 lõikest 3, artikli 8 lõikest 2, artikli 11 lõike 2 punktidest c ja d, artikli 13 lõike 2 punktidest a ja b ning artiklist 18 tulenevate kohustuste täitmata jätmist.

I. Direktiiv

3. Ohutuse kaitse töökohas on üks sotsiaalne eesmärk, nagu tuleneb 7. detsembril 2000 Nice'is väljakuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta [3] artikli 31 lõikest 1, kus sätestatakse iga töötaja õigus „töötingimustele, mis on tema tervise, ohutuse ja väärikuse kohased". [4] Samas on see ka mõõdapääsmatu majandustegur, mis mõjutab tootmiskulusid ja mille osas peaks seetõttu kehtima kõikides liikmesriikides sarnased nõuded. [5]

4. Sellega seoses kehtestatakse direktiivis ühenduse riskiennetusmudeli õiguslik raa-

1 — Algkeel: hispaania.

2 — EÜT L 183, lk 1; ELT eriväljaanne 05/01, lk 349. Artiklit 17 muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. septembri 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 1882/2003 (ELT L 284, lk 1), kuigi see asjaolu kohtuprotsessi ei puuduta.

3 — ELT C 364, lk 1.

4 — Sama öeldakse Euroopa põhiseaduse lepingu (ELT 2004, C 310, lk 1) artikli II-91 lõikes 1.

5 — Tööõnnetuste arvu vähendamine seeläbi, et ettevõtja kannab asjakohase kaitsetehnika paigaldamise kulud, kahjustab ettevõtjaid nendes riikides, mille seadused näevad ette kõrgema kaitsetaseme.

mistik ja ühtlasi volitatakse võtma teisi direktiive eelkõige direktiivi lisas loetletud valdkondades. [6]

5. Direktiivi üks kõige silmapaistvamaid jooni seisneb selle kohaldamisalas, mis on üldine, sest artikli 2 lõike 1 kohaselt tuleb direktiivi kohaldada „nii avaliku kui ka erasektori kõikide tegevusvaldkondade suhtes (tööstus, põllumajandus, kaubandus, haldus, teenindus, haridus, kultuur, vaba aeg jne)", välja arvatud, nagu sätestab sama artikli lõige 2, „juhul, kui teatava avaliku teenistuse, nagu näiteks relvajõudude või politsei, või teatava kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu sellega vältimatult vastuollu satub", sellisel juhul tuleb töötajate ohutus ja tervis tagada nii hästi kui võimalik, pidades silmas selle õigusnormi eesmärke.

6. Veel üks oluline joon seisneb kohustuste ja vastutuse täpses piiritlemises, kus eristatakse ettevõtjate ja töötajate vastavaid kohustusi ja vastutusi. [7]

7. Tööandjatele sätestatakse üldised (artikkel 6) ja erikohustused (artiklid 7–12); viimaste hulgas tuleks märkida järgmisi:

— vastavalt artiklile 7 peab tööandja määrama „ühe või mitu töötajat, kes tegelevad ettevõttes ja/või asutuses kutsealaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega" (lõige 1), nii et kui „ettevõttes ja/või asutuses puuduvad selleks pädevad töötajad, kasutab tööandja pädevaid majaväliseid teenistusi või isikuid" (lõige 3).

— „esmaabi, tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise" osas kohustab artikkel 8 tööandjat võtma „teisi kohalviibivaid

6 — „– Töökohad; — töövahendid; — isikukaitsevahendid; — töö kuvariga; — raskuste käsitsi teisaldamine, millega võib kaasneda seljavigastuse oht; — ajutised või liikuvad töökohad; — kalandus ja põllumajandus".

7 — Lozano Lares, F., „El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral", on Cruz Villalón J. ja Pérez del Río, T. (koord.) teoses *Una aproximación al derecho social comunitario*, Madrid, Tecnos, 2000, lk 85, seisukohal, et kuigi direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele, on see suunatud ettevõtjatele ja töötajatele, kes on tööriskide ennetamise vastavalt aktiivsed ja passiivsed subjektid.

isikuid arvesse võttes [...] vajalikud meetmed, mis on kohandatud ettevõtte ja/või asutuse tegevusalade laadile ja suurusele" ning „korraldama vajalikud kontaktid välisteenistustega" (lõige 1) ja nimetatud päästetööde teostamiseks „määrama töötajad, kes vastutavad [kõnealuste päästetööde] rakendamise eest" (lõige 2).

— Artiklis 11 käsitletakse töötajatega konsulteerimist ja nende osalemist aruteludes, märkides lõikes 2, et „[t]öötajad või töötajate esindajad, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus, osalevad tasakaalustatult vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele aruteludes, või tööandja konsulteerib nendega eelnevalt ja aegsasti küsimustes, mis käsitlevad:

[...]

b) artikli 7 lõikes 1 ja artikli 8 lõikes 2 nimetatud töötajate määramist ja artikli 7 lõikes 1 nimetatud meetmeid;[8]

c) artikli 9 lõikes 1[9] ja artiklis 10 nimetatud teavet;[10]

[...]".

8. Nende ülesannete lihtsustamiseks nõutakse töötajalt üldise koostöökohustuse täitmist, sest artikli 13 lõike 1 kohaselt on töötaja kohus „hoolitseda võimalikult hästi omaenese ja teiste tema tegevusest või tegematajätmistest mõjutatud isikute ohu-

8 — Artikli 7 lõige 1 kohustab määrama kutsealaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega tegelevad isikud; samuti eespool viidatud artikli 8 lõige 2 kohustab määrama esmaabi andmise, tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise meetmete rakendamise eest vastutavad isikud.

9 — Artiklis 9 pealkirjaga „Tööandjate muud kohustused" nähakse ette kohustus, et tööandja: „a) käsutuses on töötervishoiu ja -ohutusega seotud riskide analüüs, mis käsitleb muu hulgas eririske, millega töötajate rühmad kokku puutuvad; b) otsustab kaitsemeetmete võtmise ja vajaduse korral kaitsevahendite kasutamise; c) peab nimekirja tööõnnetustest, mille tagajärjel on töötaja kaotanud töövõime rohkem kui kolmeks tööpäevaks; d) koostab pädevatele asutustele ja kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega aruanded tööõnnetuste kohta, milles tema töötajad on kannatada saanud".

10 — Artikkel 10 sätestab eri ennetusmeetmed „töötajate teavitamise" näol ohtudest tervisele ja ohutusele kaitse- või ennetusmeetmetest ja -tegevusest nii ettevõtte, asutuse kui ka töökohaliigi või töö seisukohast, ning esmaabi, tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise alastest õigusnormidest (lõige 1), mis laienevad ettevõttes ja/või asutusest töötavate teiste ettevõtete ja/või asutuste töötajatele (lõige 2), piiritledes nende töötajate ülesanded, kellel on töötajate ohutuse ja tervise kaitse seisukohast eriülesanded (lõige 3).

tuse ja tervise eest vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele". See kohustus väljendub konkreetselt lõikes 2, sest töötajad „peavad [...] eelkõige:

a) kasutama masinaid, aparatuure, töövahendeid, ohtlikke aineid, transpordiseadmeid ja muid tootmisvahendeid nõuetekohaselt;

b) kasutama neile antud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt ja need pärast kasutamist õigesse kohta tagasi panema;

[...]".

9. Direktiivi nõuete täitmise kontrollimiseks usaldatakse artiklis 18 liikmesriikidele ülesanne jõustada direktiivi järgimiseks „vajalikud õigusnormid", teatades nendest viivitamata komisjonile (lõige 1) ja edastades talle direktiiviga reguleeritavas valdkonnas vastu võetud siseriiklike õigusnormide teksti (lõige 2).

II. Siseriiklik õigus

10. Direktiiv võeti Austria õigusesse üle mitme õigusnormiga.[11] Erilise tähtsusega on föderaalseadus tööohutuse ja töötervishoiu kohta — Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz — ASchG; edaspidi „ASchG")[12] ja föderaalseadus liidu teenistuses olevate ametnike tööohutuse ja töötervishoiu kohta — Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten (Bundesbedienstetenschutzgesetz; edaspidi „B-BSG"),[13] sest nende alusel tuleb uurida mitut käesolevas kohtumenetluses kohustuste rikkumise kohta esitatud väidet, kuid see ei välista väidete analüüsimisel kohaldatava siseriikliku õiguse täpsemat käsitlemist.

11 — Komisjoni 5. veebruari 2004. aasta teatises Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele tervishoiu- ja ohutusdirektiivide 89/391 (raamdirektiiv), 89/654 (töökohad), 89/655 (töövahendid), 89/656 (isikukaitsevahendid), 90/269 (raskuste käsitsi teisaldamine) ja 90/270 (kuvariga töötamine) praktilise rakendamise kohta (KOM(2004) 62 lõplik) nimetatakse esimese loetletud direktiivi kohta nelikümmend kaheksa Austria teatatud õigusnormi (lk 56–60).

12 — Selle seadusega muudetakse varasemaid seadusi, nimelt üldise sotsiaalkindlustuse seadust, töölepingu kohandamise seadust, 1975. aasta kaevandusseadust, põllumajandustootjate sotsiaalkindlustuse seadust, tööhõive edendamise seadust, 1977. aasta tööstuskindlustuseseadust ja võõrtööjõu kasutamise seadust (*BGBl.* nr 450/1994), ning seda on hiljem muudetud.

13 — Selle seadusega muudetakse omakorda 1979. aasta ametnike personalieeskirju, 1948. aasta lepinguliste töötajate seadust, magistraatide teenistuse seadust, töötajate esindamise föderaalseadust, 1979. aasta emaduse kaitse seadust ja föderaalseadust tööohutuse ja töötervishoiu kohta (*BGBl.* I nr 70/1999), mida on samuti hiljem muudetud.

11. ASchG kohustab tööandjaid nimetama töökeskkonna ja töötervishoiu spetsialistid, nähes mõlemal juhul ette kolm võimalust: sõlmida nendega lepingud ettevõttesiseselt, kasutada majaväliseid spetsialiste või kasutada tööohutuskeskuse teenuseid (vastavalt § 73 lõige 1 ja § 79 lõige 1). Lisaks peavad nad määrama isikud, kes vastutavad tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise eest (§ 25 lõige 4), ning määrama juhul, kui samas töökohas on viis või rohkem töötajat, esmaabi eest vastutavad isikud (§ 26 lõige 3). Eespool nimetatud ülesannete eest vastutavate isikute määramistest ja tagasikutsumistest tuleb eelnevalt teavitada ohutuse eest vastutavaid isikuid või nendega konsulteerida, kui töötajate esindusorgan või töökeskkonna nõukogu selles ei osale (§ 11 lõige 5). võetud meetmetest, ning üldiselt töötajate kaitsega seotud kohustustest, juhistest ja lubadest (§ 11 lõige 7).[16] Kui ettevõttel nõukogu ei ole, on tööandjal rohkem ülesandeid, sest ta peab töötajatega konsulteerima tagajärgede osas, mis võivad olla töövahenditel või kasutatavatel ainetel, töötingimustel ning keskkonnateguritel ohutusele ja tervishoiule; samuti peab ta tagama töötajate osalemise isikukaitsevahendite valimisel; lõpuks peab ta asjakohaste meetmete võtmisel kaasama töötajad vajaduste väljaselgitamisse ja hindamisse, samuti väljaõppe kavandamisse ja korraldamisse (§ 11 lõige 6).

12. Need ohutuse eest vastutavad isikud erinevad töökeskkonna spetsialistidest selle poolest, et nende kohalolek ei ole kõikides ettevõtetes[14] nõutav, arvestades nende ülesandeid[15] ja tööandjate kohustusi nende suhtes. Tööandja on kohustatud tagama ohutuse eest vastutavate isikute juurdepääsu ohutuse, tervishoiu ning tööõnnetustega seotud dokumentidele, sealhulgas samuti ohtlikke aineid ja müra puudutavatele dokumentidele, teavitades neid kõikidest piirmäärade ületamistest ja nende likvideerimiseks

13. Töötajad on vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele kohustatud kasutama ennetusmeetmeid (§ 15 lõige 1). Eelkõige peavad nad ohtude vältimiseks toimima nõuetekohaselt, kasutades töövahendeid ja isikukaitsevahendid õigesti (§ 15, lõige 2).

14 — Reeglina ainult siis, kui on üle viiekümne töötaja (ASchG § 10 lõike 2 punkt 4).

15 — Töökeskkonnaspetsialistide kohustusi kirjeldatakse ASchG § 76.

16 — Kui ohutuse eest vastutavaid isikuid ega töötajate esindusorganeid ei ole, tuleb nimetatud küsimustest teavitada kõiki töötajaid ja võimaldada nende juurdepääs nimetatud dokumentidele (§ 12 lõige 7).

14. B-BSG omalt poolt on sarnase sisuga; erinevus seisneb kohaldamisalas, sest see seadus käib liidu teenistuses olevate ametnike kohta. [17]

III. Kohtueelne menetlus

15. Direktiiv pidi olema Austria õigusesse üle võetud 1. jaanuariks 1994, mil jõustus Euroopa Majanduspiirkonna leping. [18]

16. Pärast Austria Vabariigi ühinemist Euroopa Ühendustega teavitasid pädevad ametiasutused direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud õigusaktidest komisjoni, kes taotles pärast nende läbivaatamist teavet ja selgitusi, et kontrollida, kas direktiiv on üle võetud täielikult ja õigesti.

17. Nimetatud institutsioon ei olnud selles veendunud, mistõttu ta saatis 12. jaanuaril 1998 kõnesolevale riigile märgukirja, milles nimetas punktid, mida tuli tema arvates veel täpsustada.

18. Pärast kirjavahetust esitas komisjon 19. detsembril 2002 põhjendatud arvamuse, millele Austria vastas 20. veebruari 2003. aasta kirjaga, mida ta täiendas veel sama aasta 11. septembri kirjaga ning jätkas vastuvõetud meetmete kohta teatiste saatmist.

19. Komisjon, kes ei olnud veendunud, et väidetavalt oma kohustusi rikkunud riik on direktiivi õigesti üle võtnud, otsustas pöörduda kohustuste rikkumise tuvastamiseks Euroopa Kohtusse vastavalt EÜ artiklile 226.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

20. Hagi registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 6. oktoobril 2004 ja kostja vastus saabus sama aasta 18. novembril.

21. Hagiavalduses esitati väide ka direktiivi artikli 12 lõike 4 ebaõige ülevõtmise kohta, millest komisjon oma repliigis pärast Austria valitsuse esitatud täpsustusi loobus.

17 — Näitena võib nimetada, et viidatud ASchG §§ 11, 15, 25, 26 ja 73 vastavad B-BSG samadele paragrahvidele.

18 — EÜT 1994, L 1, lk 3.

22. Pärast vastavat repliiki ei pidanud Austria vastusrepliiki vajalikuks ning sellega kirjalik menetlus lõpetati; kuna ei avaldatud huvi ka suulise arutelu vastu, oli kohtuasi käesoleva ettepaneku esitamiseks valmis.

V. Kohustuste rikkumise väidete analüüs

23. Hagis esitatakse kaks väidet direktiivi järgimata jätmise kohta, millest teises eristatakse viit eri rikkumist.

A. *Esimene väide*

24. Komisjon nõuab, et tuvastatakse, et Austria on rikkunud direktiivi artiklist 18 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei võtnud ettenähtud tähtajaks vastu kõnesoleva ühenduse õigusnormi ülevõtmiseks välja kuulutatud liidumaade õpetajate teenistusõiguse seadust (Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz; edaspidi „LDG") või vähemalt ei teavitanud komisjoni sellest õigel ajal. [19]

25. Kostja riik tunnistab viimati nimetatud asjaolu, väites, et komisjon kinnitas LDG [20] avaldamise kohta teabe kättesaamist 10. septembril 2004.

26. Sellega seoses peab meenutama, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamusega määratud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel nii, et Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi. [21]

27. Antud kohtuasjas tuleb viidatud kohustuste rikkumist lugeda tõendatuks, arvestades, et LDG kehtivusest teatati pärast tähtaja möödumist. [22]

B. *Teine väide*

28. Selle väitega leiab komisjon, et direktiivi Austria õigusesse üle võtmisel on toime

19 — Hagis heideti samu puudusi ette seoses ametnike ravi- ja õnnetusjuhtumikindlustuse seadusega (Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz) ja üldise sotsiaalkindlustuse seadusega (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), kuid repliigis teatas komisjon, et ta loobub nimetatud etteheidetest.

20 — *BGBl.* I nr 69/2004.

21 — 27. novembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-200/88: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1990, lk I-4299, punkt 13); 2. mai 1996. aasta otsus kohtuasjas C-133/94: komisjon *vs.* Belgia (EKL 1996, lk I-2323, punkt 17); 30. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-103/00: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2002, lk I-1147, punkt 23).

22 — 19. detsembri 2002. aasta põhjendatud arvamuses anti direktiivi rakendamiseks kahekuuline tähtaeg, samas kui LDG-st teatati, nagu ma just märkisin, 10. septembril 2004.

pandud viis rikkumist, mida tuleb uurida eraldi.

1. Artikli 2 lõike 1 ülevõtmine

29. Siin tõstatatud probleem tuleneb sellest, et Tirooli kohustusliku hariduse riigikoolide õpetajad on välja jäetud ühenduse õigusnormi üldisest kohaldamisalast, mis hõlmab kõiki tegevusvaldkondi nii avalikus kui ka erasektoris.

30. On selge, et mõnede õpetajate direktiivi kohaldamisalast väljajätmisega rikutakse direktiivi artikli 2 lõiget 1.

31. Kostja vabariigi esindaja sõnul kõrvaldati hiljem LDG-st takistus, mis jättis need töötajad nimetatud õigusakti kohaldamisalast välja.

32. See aga ei vabanda rikkumist, sest nagu ma esimese väite käsitlemisel märkisin, võeti siseriiklik õigusnorm vastu pärast põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppu.

2. Artikli 7 lõike 3 ülevõtmine

33. See artikkel sätestab, et kui ettevõttel ei ole kaitse- ja ennetusmeetmete rakendamist võimalik korraldada, peab ta kasutama majaväliseid teenistusi.

34. Komisjon on seisukohal, et see lõige tähendab koostoimes sama artikli lõikega 1, mis kohustab tööandjat määrama ühe või mitu töötajat täitma konkreetselt kõnealuseid ülesandeid, et kui oma vahenditest ei piisa, tuleb kasutada majaväliseid vahendeid.

35. Austria õigusakt näeb vastupidi töökeskkonna ja töötervishoiu spetsialistide valimiseks ette kolm võimalust: kasutada ettevõtte enda töötajaid, sõlmida leping majaväliste spetsialistidega või pöörduda spetsiaalse tööohutuskeskuse poole (ASchG § 73 lõige 1 ja § 79 lõige 1 ning analoogselt B-BSG § 73 lõige 1 ja § 76 lõige 1).

36. Samasugust vaidlust tekitas üks sarnane Madalmaade õigusnorm kohtuasjas, milles tehti 22. mai 2003. aasta otsus komisjon *vs.* Madalmaad,[23] milles heideti liikmesriigi seadusele ette, et sellesse ei võetud üle „kutsealaste riskide kaitse- ja ennetusmeetmete tagamiseks ettevõtteväliste teenuste kasutamise subsidiaarsust" (resolutiivosa).[24]

korraldusmeetmega, mille eesmärk on soodustada töötajate osalust nende endi ohutuse tagamisel (punkt 40). Kui jätta tööandjale valikuõigus, tähendaks see, et direktiivi ei rakendata täielikult (punkt 23) ja kaoks direktiivi kasulik mõju (punktid 54 ja 55).

38. Need kaalutlused on kohane käesolevale kohtuprotsessile üle kanda, sest direktiivi mõte seisneb põhimõttes, et tööohutus algab töökohas.

37. Euroopa Kohus kinnitas nimetatud kohtuasjas minu ettepanekut järgides, et direktiivi artikkel 7 asetab tööandjatele pandud kohustused hierarhilisse järjestusse (punktid 21 ja 30):[25] põhikohustus on ühe või mitme töötaja määramine, kes täidavad nimetatud ülesandeid; subsidiaarne võimalus on kasutada pädevaid majaväliseid teenistusi ja seda ainult juhul, kui endal piisavad vahendid puuduvad (punkt 53). Seda prioriteetsust peab siseriiklik õigus sõnaselgelt kajastama (punkt 23), sest tegemist on

39. Seda argumenti ei kummuta ka kostja vastuses esitatud väited, milles tuginetakse asjaolule, et väga paljudel ettevõtetel puuduvad nende ülesannete täitmiseks piisavad vahendid ja et niisuguste vahenditega ettevõtted on erandlikud,[26] sest sellise väitega eiratakse, et artikkel 7 ei nõua, et igas töökohas oleks kõnealuse tegevuse tagamine korraldatav, vaid näeb pigem ette — arvestades sellega, et tõenäoliselt paljud asjaomased ettevõtted ei ole võimelised nende ülesannete täitmist ise tagama —, et nad teeksid seda võimalustele vastavalt täielikult või osaliselt koos välisteenistustega, nagu on lubatud artikli 7 lõikes 6.

23 — Kohtuasi C-441/01 (EKL 2003, lk I-5463).

24 — Direktiivi artiklit 7 tõlgendati ka 15. novembri 2001. aasta otsuses kohtuasjas C-49/00: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2001, lk I-8575) nii, et kui ettevõttesisesest suutlikkusest ei piisa, siis ei luba see anda tööandjale õigust otsustada, kas ta kasutab majaväliseid kaitseteenuseid või mitte (punktid 19–32).

25 — Nagu ma nimetatud ettepaneku punktis 18 märkisin, „on kaalukaid põhjuseid arvata, et artiklis 7 peetakse prioriteetseks, et töötajad täidavad kaitse- ja ennetusülesandeid ise, kui see on võimalik. Esiteks tunnevad nad ettevõtet sisemiselt, kasutavad selle töömeetodeid, mõistavad konkreetsete töötoimingutega kaasnevaid ohte, on kursis varasemate juhtudega, on võimelised potentsiaalseid ohte kindlaks tegema ning viibivad ettevõttes pidevalt kohal. Teiseks on esmalt töötajate huvides, et ülesandeid täidetaks tõhusalt, sest mängus on nende endi ja nende kaastöötajate tervis. Pealegi suurendab nende ülesannete täitmise korraldamine ettevõttesiseselt võimalusi, et kogu personal teadvustab nende ülesannete täitmise olulisust nii, et võimalikke tülikaid kohustusi ei tajutaks ettevõtteväliselt pealesurutuna".

26 — Kostja riigi esitatud andmetel on 96,7% Austria ettevõtetes alla viiekümne töötaja.

40. Kuna Austria õigusnormid ei kajasta artikli 7 lõigetes 1 ja 3 osutatud hierarhiat, siis ei ole nimetatud sätteid nendega nõuetekohaselt üle võetud.

3. Artikli 8 lõike 2 ülevõtmine

41. Selle sätte kohaselt peab tööandja määrama esmaabi andmiseks, tulekustutustöödeks ja töötajate evakueerimiseks töötajad, kes vastutavad kõnealuste meetmete rakendamise eest.

42. Komisjon peab isikute määramist tingimusteta kohustuseks, samas kui kostja riik väidab, et sellest kohustusest võib vabaneda, arvestades ettevõtte suurust (ASchG ja B-BSG § 26 koostoimes töö asukohti käsitleva määruse (Arbeitsstättenverordnung; edaspidi „AStV") artiklitega 39 ja 40) [27] ja föderaalsete töö asukohti käsitlevat määrust (Bundes-Arbeitsstättenverordnung) [28] või nende isikute määramise vajadust (ASchG ja B-BSG § 25 koostoimes AStV artikliga 43). [29]

43. Austria lisab oma õigusaktide õigustamiseks, et kuna artikli 8 lõige 1 nõuab nimetatud valdkondades „vajalike meetmete" võtmist, mis on kohandatud ettevõtte suurusele ja tegevusalade laadile, kehtivad lõike 2 kohta samad tingimused.

44. See tees ei pea paika mitmel põhjusel:

— esiteks on direktiivi eesmärk vastavalt selle artiklile 1 kehtestada meetmed, et soodustada töötajate töötervishoiu ja

27 — *BGBl.* II nr 368/1998.

28 — *BGBl.* II nr 352/2002.

29 — AStV artikkel 40 näeb ette, et 5–19 töötajaga töökohtades peab vähemalt ühel töötajal olema esmaabialane väljaõpe, 20–29 töötajaga töökohtades peab selline väljaõpe olema kahel töötajal ning see arv suureneb järkjärgult, kuid alla viie töötajaga töökohas ei ole neil selline ettevalmistus nõutav. Teiselt poolt tuleneb AStV artikli 43 lõike 1 ja artikli 12 lõike 1 koostoimest, et tulekustutustööde eest vastutav isik ja vajadusel tema asendaja tuleb määrata ainult juhul, kui seda peetakse vajalikuks tõhusa kaitse tagamiseks teatud tingimuste, näiteks töövõtete ja -protsesside, käsitletavate ainete laadi või koguse, olemasolevate rajatiste või töövahendite, töökeskkonna eripära, samuti maksimaalse töötajate arvu tõttu. Samad eeskirjad sätestab Viini liidumaa määrus põllu- ja metsamajandussektori töö asukohtade kohta (Wiener Arbeitsstättenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft) (*LGBl.* Wien, nr 27/2003), mis nõuab ohutuse eest vastutava isiku ja vajadusel tema asendaja nimetamist vaid juhul, kui eritingimused seda nõuavad.

-ohutuse parandamist (lõige 1), sätestades üldpõhimõtted (lõige 2), mis ei piira selliste siseriiklike või ühenduse sätete kohaldamist, mis kaitsevad töötajate tervist ja ohutust tööl paremini (lõige 3). See viimane reegel eeldab, et erandeid tehakse ainult selleks, et tagada parem kaitse. Peale selle tuleb vastavalt artiklile 2 direktiivi kohaldada „kõikide" tegevusvaldkondade suhtes, millest ainsaks erandiks on teatava avaliku teenistuse, nagu näiteks relvajõudude, politsei ja kodanikukaitseteenistuse tegevus oma eripära tõttu.

Kumbki nendest kahest sättest ei luba seega teha erandeid ettevõtte suuruse või ühenduse ettekirjutuste teostatavuse tõttu. Järelikult ei saa kõnesolevate ülesannete eest vastutavate isikute määramisest erandit teha ka kostja riigi nimetatud põhjusel.

— teiseks paneb artikli 8 lõigete 1 ja 2 range tõlgendamine mõtlema, et esimene nendest sisaldab üldist ja määratlemata viidet ettevaatusabinõudele, mida võib võtta, samas kui teises nimetatakse need meetmed konkreetselt, nagu näitab lõikes kasutatud väljend „eelkõige" ning ettevõtte suurusest ja konkreetsetest ohuteguritest sõltuvate aspektide täpsustamine.

Kui nõustuda kostja riigi lahendustega, oleks see vastuolus õigusnormi sõnastusega ja selle kandva mõttega, ning direktiivi peaks järgima ainult suured ettevõtted või see sõltuks subjektiivsetest hinnangutest.

— kolmandaks, kuigi väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel on teatud eripärad (mitteformaalsed korralduslikud struktuurid või näiteks suur tööjõu voolavus) ning samuti erivajadused, ei mõjuta need asjaolud iseenesest ohutaset, mistõttu nendest ei piisa nimetatud kohustuse kohaldamata jätmiseks.

Sellegipoolest märkisin ma juba, et kuigi suuruse või konkreetsete ohutegurite tõttu ei saa põhireeglist erandit teha, annavad need õiguse seda kohandada, sest sama artikli 8 lõike 2 teine lõik näeb ette, et kõnesolevad tegurid määravad nimetatud ülesannete eest vastutavate töötajate väljaõppe ja arvu, samuti neile vajaliku varustuse.

Artikli 8 lõikes 2 sätestatud kohustuse elementide täpsustamisel võib lähtuda ettevõtte suurusest või töötajate arvust ja tööülesannete laadist, kuid need ei õigusta kohustuse täitmata jätmist. [30]

— lõpuks tähendab see kohustus, et tuleb määrata isik, kes kutsub kiirabi, tuletõrjujad või muud abiteenistused, kasutab esmaabikarpi või tulekustutit või näitab kätte varuväljapääsud olukorras, mida võib väikesteski töökohtades ette tulla.

45. Esitatud põhjendustest tuleneb, et Austria on rikkunud direktiivi artikli 8 lõiget 2 piirates selle kohaldamist. [31]

4. Artikli 11 lõike 2 punktide c ja d ülevõtmine

a) Argumendid

46. Üks direktiiviga tehtud peamisi uuendusi on see, et sellega nähakse ette töötajatega konsulteerimine ja nende osalemine tööohutuse- ja töötervishoiuga seonduvates aruteludes. [32] Sellise osalemise tähtsust rõhutatakse direktiivi põhjendustes [33] ja selle sisu täpsustatakse artiklis 11, mis käsitab seda tööandjate kohustusena, eristades töötajaid ja nende esindajaid üldiselt puudutavaid kohustusi (lõige 1) ning palju üksikasjalikumalt kohustusi nende suhtes, kellel on töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutus (lõiked 2–5).

47. Subjektide kahe kategooria eristamine kajastab direktiivis kavandatud süsteemi

30 — Ettepanekus kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 22. mai 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad, märkisin ma, et „tavaliselt sõltub nõue, et ettevõttes oleks töötajad, kes tegelevad tööalaste riskide suhtes kohaldatavate kaitse- ja ennetusmeetmetega, ettevõtte suurusest, kuid tuleb märkida, et see ei pruugi alati nii olla" (punkt 26).

31 — Sama järeldub 7. veebruari 2002. aasta otsusest kohtuasjas C-5/00: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2002, lk I-1305), milles tuvastati, et direktiivi artikli 9 lõike 1 punktiga a ja artikli 10 lõike 3 punktiga a on vastuolus, kui liitvabariigi pädeval ministril on õigus vabastada töötervishoiu- ja töökeskkonnaspetsialistid töötingimuste hindamise kohta aruannete koostamisest, „sest nii ei oleks kuni kümne töötajaga ettevõtetel kohustust viia läbi dokumenteeritud riskihindamist" (punkt 35). Nagu väljendus kohtujurist L. A. Geelhoed selles kohtuasjas tehtud ettepanekus, kaitseb direktiiv „põhimõtteliselt kõiki töötajaid, olenemata selle ettevõtte suurusest, kus nad töötavad [...], füüsiliste töötingimuste parandamise eesmärk ei või sõltuda puhtmajanduslikest kaalutlustest, nagu võimalik ebaproportsionaalne maksumus väikeettevõtetele" (punkt 48).

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

33 — Põhjenduses 11 on märgitud, et „kaitsetaseme tõstmiseks [...] peab [töötajatel ja nende esindajatel samuti] olema võimalus vajalike kaitsemeetmete võtmist kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega tasakaalustatult kontrollida"; põhjenduses 12 rõhutatakse, et „tööandjate ja töötajate ja/või nende esindajate vahel tuleb [...] asjakohaste menetluste ja vahendite abil välja arendada töötervishoiu ja -ohutusega seotud teavitamine, dialoog ja tasakaalustatud osalus".

loogikat, sest töötajate kõrval eristatakse teist asjaomaste isikute kategooriat, kuhu kuuluvad need, kes on artikli 7 lõike 1 alusel igas ettevõttes määratud tegelema tööalaste riskide kaitse- ja ennetusmeetmete kohaldamisega.

48. Viimati nimetatud isikud peavad tasakaalustatult osalema aruteludes või konsulteerib tööandja nendega eelnevalt ja aegsasti artikli 11 lõikes 2 osutatud küsimustes, eelkõige artikli 9 lõikes 1 ja artiklis 10 sätestatud teabe, sealhulgas ettevõtteväliste teenistuste kasutamise asjus.

49. Komisjon lähtub Austria vastu suunatud etteheites nendest kahest ettekirjutusest, sest tema arvates ei ole see riik ette näinud nimetatud isikute osalemist kogu artiklis 10 osutatud teavet puudutavates aruteludes ega ettevõtteväliste vahendite kasutuselevõtmises.

b) Artiklis 10 ette nähtud teave

50. Artikli 11 lõike 2 punkt c sätestab, et töötajate ohutuse ja tervishoiu eest erivastutust kandvad isikud osalevad artiklis 10 nimetatud küsimuste alastes aruteludes või tööandja konsulteerib nendega. Konkreetselt leiab hageja institutsioon, et ei ole ette nähtud nimetatud isikute osalemist aruteludes, mis käsitlevad:

— teavet, mida tuleb üldiselt anda ohutus- ja tervishoiualaste ohtude ning kaitsemeetmete ja -tegevuse kohta „iga töökohaliigi ja/või töö seisukohast" (artikli 10 lõike 1 punkt a);

— teavet, mida tuleb anda ettevõtteväliste töötajate tööandjatele (artikli 10 lõige 2);

— ja teavet, mida töötajad, kellel on töötajate ohutuse ja tervise kaitse seisukohast eriülesanded, peavad saama „kaitse- ja ennetusmeetmete kohaldamise tulemusel kontrolliasutustelt ning ohutuse ja tervishoiu eest vastutavatelt asutustelt" (artikli 10 lõike 3 punkt c).

51. Tuleks rõhutada, et ei vaidlustata mitte teabe andmise kohustust — kui see oleks nii, oleks ette heidetud direktiivi artikli 10 rik-

kumist —, vaid teatud töötajate rühma osalemist selle teabe saamises — niisiis sellele eelnevasse järku kuuluvat aspekti.

i) ohud ja tegevus töökohaliigi ja/või töö seisukohast (artikli 10 lõike 1 punkt a)

52. Austria Vabariik lisab, et ettevõtte nõukogu peab osalema riskide väljaselgitamisel ja hindamisel, samuti võetava meetme kindlaksmääramisel (töösuhteid ja ettevõtete sotsiaalset korraldust reguleeriva föderaalseaduse (Arbeitsverfassungsgesetz (edaspidi „ArbVG") [34] § 92a lõike 1 punkt 3); töötajate esindusorgani puudumisel täidavad neid ülesandeid ohutuse eest vastutavad isikud (ASchG § 11 lõige 6); kui töötajate esindusorgan ja ohutuse eest vastutav isik mõlemad puuduvad tuleb konsulteerida kõikide töötajatega ning võimaldada neil osaleda nimetatud küsimuste arutamisel (ASchG § 13 lõige 2). Kui ennetustegevus seda nõuab, tuleb eespool nimetatud meetmed võtta töökoha seisukohast lähtuvalt (ASchG ning ohutuse ja tervisekaitsealaste dokumentide määruse (Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente) § 4 ja § 5 sätted koostoimes). Need ülesanded eeldavad töötajatega konsulteerimist iga töökohaliigi ja/või tööga seonduvate ohtude alase teabe osas.

53. Vaatamata kostja riigi argumentidele tuleb järeldada, et direktiivi ei ole õigesti üle võetud:

— eespool nimetatud sätted kuuluvad Austria süsteemi loogikasse, mis — nagu ma märkisin — ei nõua ohutuse eest vastutavate isikute määramist igas ettevõttes ja on seega vastuolus direktiiviga ja sisaldab samu puudusi, mida täheldati artikli 7 lõike 3 ülevõtmise uurimisel, sest kaasatud isikute — ettevõtte nõukogu, ohutuse eest vastutavad isikud ja töötajad üldiselt — üksteise järel nimetamine võib tähendada, et töötajate esindusorgani olemasolu korral ohutuse eest vastutavaid isikuid kõnesolevat teavet puudutavatesse aruteludesse ei kaasata;

— teiselt poolt ei näe need sätted ette mitte vajadust osaleda ohtude kohta antavat teavet käsitlevates aruteludes, vaid ohtude tuvastamist ja ennetamist;

34 — *BGBl.* nr 22/1974, hilisemate muudatustega.

— peale selle nähakse iga töökohaliigi ja/või töö seisukohast ohtude eraldi kindlakstegemine ette ainult siis, kui see osutub vajalikuks, kuigi Euroopa Ühenduse õigusnormis sellist piirangut ei ole.

54. Seega on nõutav, et nimetatakse konkreetselt ja prioriteetselt isikud, kes tegelevad kaitse- ja ennetusmeetmetega, et nad osaleksid aruteludes või et nendega konsulteeritaks teabe küsimustes, mida on vaja anda iga töökohaliigi ja/või tööga seonduvate ohtude kohta; selline nimetamine Austria õiguses puudub ja tõendab seega direktiivi rikkumist.

ii) Ettevõtteväliste töötajate tööandjatele antav teave (artikli 10 lõige 2)

55. Kostja riik väidab, et ta on direktiivi artikli 11 lõike 2 punkti c koostoimes artikli 10 lõikega 2 üle võtnud, kohustades tööandjat teavitama ettevõtteväliseid töötajaid töökohas esinevatest ohtudest (ASchG § 8 lõike 2 punkt 1).[35]

35 — See säte käsitleb ettevõtjate vahelist kooskõlastamist töötajate värbamisel mitmest ettevõttest, kehtestades üldreegliks vastastikuse teavitamise.

56. Kuid säte, mille õige ülevõtmise üle vaieldakse, ei näe sellist teavitamist ette — seda teeb artikli 10 lõige 2 —, vaid nõuab, et ohutuse eest vastutavad isikud osaleksid aruteludes või avaldaksid nendes küsimustes arvamust, näiteks teabe ulatuse või sisu kohta.

57. Nimetatud siseriiklikud sätted ei näe ette sellist konkreetset erivastutusega isikute aruteludes osalemise juhtumit ning seda ei saa järeldada ka nende sätete sisust, mistõttu tuleb etteheidetud rikkumine tuvastada.

iii) Lisateave (artikli 10 lõike 3 punkt c)

58. Ohutusmeetmete eest vastutavate isikute osalemine aruteludes või nendega konsulteerimine laieneb teabele, mis on kaitse- ja ennetusmeetmete kohaldamise tulemusel kontrolliasutustelt ning ohutuse ja tervishoiu eest vastutavatelt asutustelt saadud.

59. Austria väidab, et ta järgib seda kohustust tööinspektsiooni seaduses (Arbeitsins-

pektionsgesetz; edaspidi „ArbIG") [36] ja ASchG-s.

60. ArbIG näeb ette, et:

— töötajate esindusorganid peavad osalema inspektorite kontrollkäikudel tööruumidesse ja töökohtadesse. Kontrollkäikudel peab osalema ka piisaval arvul ohutuse eest vastutavaid isikuid, töökeskkonna ja töötervishoiu spetsialiste; igal juhul peab neil olema võimalik osaleda, kui nad seda nõuavad. Tööandja peab kõnesolevaid organeid ja isikuid inspektori kohalolekust teavitama (ArbIG § 4 lõige 8);

— lisaks peab tööinspektsioon teavitama ettevõtete nõukogusid võetud meetmetest ja teostatud kontrollidest (ArbIG § 5 lõige 4), teavitades neid ka määratud trahvidest (ArbIG § 9 lõige 4);

— samad nõukogud saavad ettevõtjale ohutusalaste rikkumiste vältimiseks antud korralduste ärakirja, mis tuleb edastada ohutuse eest vastutavatele isikutele ja töötervishoiuspetsialistidele, kui ärakirja sisu puudutab nende ülesandeid (ArbIG § 9 lõige 1);

— kui kontrolli teostamisel peetakse vajalikuks töötajate elu ja tervise kaitsmiseks meetmete võtmist, saadetakse pädevatele ametiasutustele adresseeritud taotluse koopia töötajate esindajatele (ArbIG § 10 lõige 1).

61. ASchG sisu kohta tuleb märkida, et:

— tööandja on kohustatud teavitama ohutuse eest vastutavaid isikuid töötajate kaitsega seotud kohustustest, juhistest ja lubadest (ASchG § 11 lõige 7), ning ohutuse eest vastutava isiku puudumisel teavitama nendest kõiki töötajaid (ASchG § 12 lõige 7);

— kõnesolevad vastutavad isikud peavad kooskõlastatult töötajate esindusorganitega kaitsma töötajate huve ohutuse- ja tervishoiuküsimustes ettevõtjate, päde-

36 — *BGBl.* nr 27/1993.

vate ametiasutuste ja ülejäänud organisatsioonide suhtes (ASchG § 11 lõike 1 punkt 3);

— ettevõtted peavad nendes küsimustes konsulteerima ohutuse eest vastutavate isikutega (ASchG § 11 lõige 4) ja töötajatega (ASchG § 13 lõige 1).

62. Sellest pikast ettekirjutuste loetelust avaldub kindel kavatsus täita direktiivi artiklis 10 sätestatud teavitamiskohustust. Kuid nagu ma märkisin, ei vaidlustata mitte selle vaid järgmise sätte ülevõtmist, mis näeb ette erineva kohustuse, et ohutusalaseid eriülesandeid täitvad isikud osaleksid sellist teavet käsitlevates aruteludes või annaksid selle kohta nõu, nagu ma märkisin, näiteks teabe ulatuse või sisu osas.

63. Teiselt poolt ei saa direktiivi eesmärki ja ülesehitust arvestades mõelda, et koostöönõue piirdub üldise kohustusega küsida nende arvamust ohutusküsimustes, mis on Austria õigusaktides ette nähtud.

64. Järelikult, kuna kostja riik ei näe sõnaselgelt ette kõnesoleva töötajaterühma seda konkreetset ülesannet, rikub ta direktiivi.

c) Ettevõtteväliste teenistuste kasutamine

65. Komisjon leiab, et on rikutud ka direktiivi artikli 11 lõike 2 punkti d, sest erivastutusega töötajate aruteludes osalemise või nendega konsulteerimise kohustust ei ole ette nähtud juhul, kui ettevõttel ei ole kaitse- ja ennetusmeetmetega tegelemiseks piisavat infrastruktuuri ja tuleb kasutada ettevõttevälisei isikuid või teenistusi.

66. Austria valitsus väidab, et ohutuse eest vastutavaid isikuid tuleb töökeskkonna ja töötervishoiu spetsialistide ning esmaabi andmise, tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise eest vastutavate isikute määramisest ja tagasikutsumisest eelnevalt teavitada ning nendega kõnesolevate määramiste ja tagasikutsumiste osas konsulteerida (ASchG

§ 11 lõige 5), välja arvatud juhul, kui on olemas töötajate esindusorgan, kes võib selle kohta arvamust avaldada (ArbVG § 92a lõige 3 ja *in sensu contrario* ASchG § 11 lõige 6) või kui need küsimused lahendatakse tööohutuse- ja töötervishoiukomitees (ASchG § 88).[37] Avaliku teenistuse sektoris on olemas sarnane õigusnorm (B-BSG § 11 lõige 5). Austria valitsuse arvates vastavad need sätted ühenduse nõuetele.

67. Kuid need sätted on vaid osaliselt[38] kooskõlas aruteludes osalemise või konsulteerimise nõudega, mis on sätestatud direktiivi artikli 11 lõike 2 punktis b, milles viidatakse artikli 7 lõikes 1 nimetatud töötajate — kaitse- ja ennetusmeetmete eest vastutavate isikute — ja artikli 8 lõikes 2 nimetatud töötajate — esmaabi andmise, tulekustutustööde ja töötajate evakueerimise eest vastutavate isikute — määramisele, kuid mitte artikli 11 lõike 2 punktis d sätestatud nõudega.

68. Käesoleva ettepaneku eelmistes punktides märkisin ma, et direktiivi artikli 7 lõikes 1 sätestatakse ettevõtja põhikohustus määrata isikud, kes peavad tegelema kaitse- ja ennetusmeetmetega, samas kui sama sätte lõikes 3 sätestatakse subsidiaarne kohustus, mille kohaselt peab tööandja juhul, kui ettevõttes puuduvad pädevad töötajad, kasutama majaväliseid teenistusi. Nende kahe kohustuse erinevus kajastub artikli 11 lõikes 2, mistõttu ülevõtmisel tuleb sätestada mõlemad kohustused, ilma et võiks arvestada, et esimene hõlmab mõlemat.

69. Lisaks ei ole artikli 11 lõike 2 punkti d eesmärk, et kaitse- ja ohutusalaste eriülesannetega töötajad osaleksid selles valdkonnas teatud ülesannetega isikute määramises, vaid et nad osaleksid aruteludes, kui ettevõte kavatseb kasutada välisteenistusi, kuna tal endal ei ole selleks piisavalt vahendeid — mis võimaldab neil arvamust avaldada mõlemas viimati nimetatud küsimuses.

70. Kostja riigi vastuvõetud õigusnormis ei nähta ette nõuet, et vastutavatel isikutel lubataks osaleda välisteenistuste kasutamise otsuse arutamisel,[39] mistõttu ei ole ette heidetud rikkumises kahtlust.

37 — Ta lisab, et kui ettevõttes ei ole kõnesolevate valdkondade eriväljaõppega töötajaid ega nende töötajate esindusorganeid, tuleb nende isikute määramisest või tagasikutsumisest teavitada kõiki töötajaid ja seda nendega arutada (ASchG § 13 lõige 2).

38 — Aruteludes osalemine ei ole ette nähtud alati, vaid ainult ettevõtte nõukogu või tööohutuse ja töötervishoiu komiteede puudumise korral.

39 — Väljajätmine on loogiline, kuna — nagu ma arutasin eelmistes punktides — siseriiklikus õiguses ei nähta ette direktiivi artikli 7 lõike 1 ja lõike 3 vahelist hierarhiat.

5. Artikli 13 lõike 2 punktide a ja b ülevõtmine

a) Argumendid

71. Ühenduse õigusliku raamistiku kindlaksmääramisel märkisin ma, et pärast ettevõtjate kohustuste sätestamist sedastab direktiivi artikkel 13 töötajate kohustused, lähtudes üldpõhimõttest (lõige 1), mida direktiivis seejärel täpsustatakse, loetledes erikohustused (lõige 2), mille hulgas on kohustus kasutada masinaid, aparatuure, töövahendeid, ohtlikke aineid, transpordiseadmeid ja neile antud isikukaitsevahendeid nõuetekohaselt, ning need pärast kasutamist õigesse kohta tagasi panna (punktid a ja b).

72. Austria õigusnormid kohustavad töötajaid vastavalt oma väljaõppele ja tööandjalt saadud juhistele kasutama nõuetekohaselt nende kasutusse antud töövahendeid ja isikukaitsevahendeid (ASchG ja B-BSG § 15 lõige2).

73. Komisjon nendib „ohtlike ainete" nõuetekohase käsitsemise ja kaitsevahendite oma kohale tagasipanemise eeskirjade puudumist, mistõttu ta peab ülevõtmist ebapiisavaks.

b) Ohtlikud ained

74. Kostja riik väidab, et ohtlike ainete alased ohutuseeskirjad ei sisaldu töövahendite ohutuseeskirjade juures, vaid ASchGen teises jaotises (IV jaotis)[40] ja erinevates halduseeskirjades,[41] millest aga komisjoni arvates ei piisa töötajatele tema vastutuse kohta selge teabe andmiseks.

75. Euroopa Kohus on seisukohal, et direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõtmiseks ei ole tingimata vaja formaalset ja sõnasõnalist direktiivi kordamist õigus- või haldusnormis, vaid see võib piirduda üldise õigusliku raamistikuga tingimusel, et see tagab tõhusalt direktiivi täieliku kohaldamise.[42]

40 — ASchG § 40 jj.

41 — Kostja vastuse punktis 62 nimetavad Austria esindajad seoses töötajatega määrust ainete ja kantserogeensete ainete piirmäärade kohta (Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und Krebserzeugende Arbeitsstoffe), määrust töötajate kaitse kohta bioloogilistest ainetest tulenevate ohtude eest (Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe, Verordnung biologische Arbeitsstoffe) ning töötajate kaitse üldmääruse (Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung — AAV) artiklit 52 jj; ametnike suhtes osundab ta BundesGrenzwertverordnungit (*BGBl.* II nr 393/2002) ja määrust liidumaa ametnike kaitse kohta bioloogilistest ainetest tulenevate ohtude eest (Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe) (*BGBl.* II nr 415/1999).

42 — 16. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-214/98: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2000, lk I-9601, punkt 49); 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-38/99: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2000, lk I-10941, punkt 53) ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 21.

76. Selle kohtupraktika kohaselt tuleb kontrollida, kas viidatud direktiivi artikkel 13 nõuab kõnesolevate ohuallikate koos nimetamist ja kui nõuab, siis kas selle nõude eiramine seab ohtu direktiivi eesmärgi.

77. Kuigi seda küsimust ei ole arutatud, on eraldi käsitlemine põhjendatud, kui täheldatakse, et töötingimuste ohtlikkuse peamised põhjused on jagatud kahte suurde rühma, millel on integreeritud ohutuspõhimõtte täieliku ennetusalase tõhususe tagamiseks paralleelsed toimimisviisid. [43] Esimesse rühma kuuluvad töökohast endast, nagu hoonete struktuurist, töökeskkonna asjaoludest või töökorraldusest tulenevad põhjused; teise kuuluvad töötajate käsitsetavate elementidega seonduvad põhjused. [44]

78. Viimaste hulgas eristatakse kahte liiki põhjuseid: ühelt poolt mehaanilistest vahenditest, näiteks töövahenditest, tööseadmetest või masinatest tulenevad ohud; teiselt poolt füüsiliste, keemiliste või bioloogiliste ainetega seonduvad põhjused.

79. Neid kahte liiki ohtusid eristatakse lisaks nende päritolule ka vastavate ohutusmeetmete järgi, sest seadmete usaldusväärsuse kontrollimiseks kasutatakse kollektiivseid ja individuaalseid ohutustehnikaid, samas kui ohtlike ainetega kokkupuutumise ohu kontrollimiseks kasutatakse tööstushügieeni menetlusi.

80. Seega ei tähenda ohtlike ainete nimetamine koos töövahenditega artikli 13 lõikes 2, et siseriiklikus õiguses ei võiks neid üksteisest eristada, kui on tagatud ühenduse õigusnormi sama artikli lõikes 1 sätestatud eesmärk, mis seisneb selles, et töötajad valvavad iseenda ja teiste asjaomaste isikute ohutuse ja tervise järele.

81. Komisjon ei tõendanud, mil määral Austria õigusnorm seda eesmärki ohustab, sest ta üksnes kinnitas, et kui mõlemad ohud on märgitud koos, on töötajal oma kohustustest selgem arusaamine, mis on vaid oletus, sest ei ole teada, mis põhjusel on kostja vastuses viidatud ohtlikke aineid käsitlevad siseriiklikud sätted ebapiisavad. Peab meenutama, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb ühenduse õiguse rikkumise tuvastamiseks rikkumist tõendada, esitades Euroopa Kohtule kohustuste rikku-

43 — Lozano Lares, F., *op. cit.*, lk 74–77.

44 — Need kaks vastastikuses sõltuvuses rühma on olemas ühenduse õiguses, milles on peale EÜ artiklil 95 põhinevate sätete, mille eesmärk on toodete tehniline ühtlustamine, teised EÜ artiklil 137 põhinevad sätted, mille eesmärk on töötingimuste kooskõlastamine.

mise kontrollimiseks vajalikud tõendid, milleks ainult oletustest ei piisa.[45]

c) Isikukaitsevahendid

82. Kostja riik lükkab tagasi komisjoni poolt oma hagi toetuseks esitatud argumendi, et vahendeid kasutab mitu inimest, väites, et need vahendid on hügieenipõhjustel mõeldud ainult ühe töötaja isiklikuks kasutamiseks, mistõttu oleks nende tagasipanek mõttetu, sest teised töötajad ei saa neid kasutada.

83. See väide ei õigusta siiski Austria õigusnormides sõnaselge märke puudumist kohustuse kohta, et kõnesolevaid vahendeid kasutanud isikud peavad need oma kohale tagasi panema.

84. Vahendite õige asukoht on sama tähtis kui nende õige käsitsemine, mis ei ole võimalik, kui vahendid ei asu oma kohas hetkel, kui neid vaja on — see asjaolu kaalub nimetatud hügieenikaalutlused üles. Seetõttu eristatakse direktiivis kahte toimingut, omistades neile võrdse tähtsuse, nii et kui siseriiklikus õiguses mõlemaid aspekte sõnaselgelt ei sätestata, on ülevõtmine ebapiisav.

C. *Järeldus*

85. Eespool öeldu põhjal olen ma veendunud, et kostja riik on ühelt poolt jätnud täitmata direktiivi artiklist 18 tulenevad kohustused, ja teiselt poolt võtnud direktiivi artikli 2 lõike 1, artikli 7 lõike 3, artikli 8 lõike 2, artikli 11 lõike 2 punktid c ja d ning artikli 13 lõike 2 punkti b siseriiklikusse õigusesse ebaõigesti üle, rikkumata seejuures viimati nimetatud artikli 13 lõike 2 punkti a.

VI. Kohtukulud

86. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Sama kodukorra artikli 69 lõike 3 alusel võib Euroopa Kohus otsustada kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks.

45 — Teiste hulgas 25. mai 1982. aasta otsus kohtuasjas 96/81: komisjon *vs.* Madalmaad (EKL 1982, lk 1791, punkt 6); 26. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-404/00: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2003, lk I-6695, punkt 26) ja 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-434/01: komisjon *vs.* Ühendkuningriik (EKL 2003, lk I-13239, punkt 21).

87. Arvestades, et nii komisjon kui ka Austria Vabariik on nõudnud kohtukulude väljamõistmist teineteiselt, ning et ma teen ettepaneku rahuldada hagi peaaegu täielikult, tuleb kõnesolevalt riigilt välja mõista üheksa kümnendikku ühenduse institutsiooni kohtukuludest, kes peab omakorda kandma ühe kümnendiku teise poole kohtukuludest.

VII. Ettepanek

88. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

1) Tuvastada, et Austria Vabariik on rikkunud nõukogu 12. juuni 1989. aasta direktiivi 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta artiklist 18 tulenevaid kohustusi ning on kõnesoleva direktiivi artikli 2 lõike 1, artikli 7 lõike 3, artikli 8 lõike 2, artikli 11 lõike 2 punktid c ja d ning artikli 13 lõike 2 punkti b siseriiklikusse õigusesse ebaõigesti üle võtnud.

2) Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

3) Mõista üheksa kümnendikku komisjoni kohtukuludest välja Austria Vabariigilt.

4) Mõista üks kümnendik Austria Vabariigi kohtukuludest välja komisjonilt.